



Rohstoff

Datum 13. September 2006

Corporate Governance für Organisationen des Bundes

Der Bund hat verschiedene seiner Aufgaben an Organisationen übertragen, die in seinem Eigentum stehen oder an denen er eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung innehat. Für deren Steuerung sowie für die Auslagerung weiterer Aufgaben hat der Bundesrat nun einheitliche Grundsätze geschaffen.

Der Bund erfüllt mehrere seiner Aufgaben nicht (mehr) selber, sondern überträgt sie an Organisationen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung. Vielfach sind dies ehemalige Verwaltungseinheiten, so zum Beispiel das Bundesamt für Geistiges Eigentum, das seinem Auftrag heute als Anstalt nachkommt. Mit Auslagerungen verfolgt der Bund insbesondere das Ziel, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung zu erhöhen (eine Übersicht der ausgelagerten Einheiten des Bundes findet sich in der Beilage).

Auch nach ihrer Auslagerung bleibt der Bund für die Erfüllung der Aufgabe verantwortlich. Einen entsprechenden Einfluss sichert er sich, indem er als Eigner dafür sorgt, dass die damit betraute Organisation die ausgelagerte Aufgabe im erforderlichen Mass erfüllt. Die Steuerungsinstrumente, über die der Bund dabei verfügt, sind heute sehr unterschiedlich. Dies und die damit zusammenhängende Organisationsvielfalt erschweren es, langfristig eine kohärente Wahrnehmung der Eignerinteressen sicher zu stellen.

Mit dem Corporate-Governance-Bericht schafft der Bundesrat einheitliche Grundsätze für die Steuerung von Organisationen des Bundes ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung und richtet sie auf die Besonderheit der ausgelagerten Aufgaben aus. Im Einzelnen beantwortet der Bericht die Frage,

Rohstoff

- welche Bundesaufgaben sich zur Auslagerung eignen (⇒ Aufgabentypologie),
- wie die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Organisationen rechtlich zu konzipieren und steuern sind (⇒ 28 Leitsätze und Steuerungsmodell),
- und wie der Bund sich intern bei der Wahrnehmung seiner Eignerinteressen organisieren soll (⇒ Rollenverteilung).

Nicht Gegenstand des Corporate-Governance-Berichts ist die Frage nach der Notwendigkeit und dem Ausmass staatlicher Tätigkeit bzw. nach der Möglichkeit von Aufgabenprivatisierungen. Dies untersucht der Bundesrat unter anderem im Rahmen der systematischen Überprüfung der Bundesaufgaben. Auch neuere Formen der Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Hand und Privaten, wie beispielsweise Public Private Partnership, sind nicht Thema des Berichts.

Aufgabentypologie

Mit einer Auslagerung verändern sich die Möglichkeiten des Bundes, Einfluss auf die Aufgabenerfüllung zu nehmen: Ihm fehlen vor allem Möglichkeiten der kurzfristigen Einflussnahme auf operative Einzelheiten der Umsetzung. Um so wichtiger wird für ihn die mittel- und langfristige, auf strategische Inhalte ausgerichtete Steuerung sowohl der ausgelagerten Aufgabe wie auch der mit ihrer Erfüllung betrauten Organisation.

Nicht alle Aufgaben des Bundes eignen sich für diese veränderte Form der Steuerung und damit für eine Auslagerung: Einzelne Aufgaben bedingen eine enge politische Begleitung, sei dies, weil sich ihre bedarfsgerechte Erfüllung nicht anders sichern lässt, sei dies, weil sie einer hohen politischen Legitimation bedürfen (z.B. innere und äussere Sicherheit). Diese Aufgaben sind für eine Auslagerung ungeeignet. Sie sind innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen. Andere Aufgaben eignen sich demgegenüber eher für eine Auslagerung: Entweder werden sie zunehmend von funktionierenden Märkten wahrgenommen und verlieren entsprechend den Bedarf nach staatlicher Steuerung (z.B. Fernmeldedienstleistungen), oder ihre Erfüllung ist weitgehend durch internationale oder wissenschaftliche bzw. technische Erfordernisse bestimmt, so dass die staatliche Steuerung auf Grundsätzliches beschränkt ist (z.B. Luftsicherung). Ebenfalls ausgelagert werden sollen Aufgaben, die in einer mit der Justiz vergleichbaren Unabhängigkeit zu erfüllen sind (z.B. Finanzmarktaufsicht). Einheiten mit solchen Aufgaben sind bereits heute der zentralen Bundesverwaltung nur administrativ zugeordnet.

Auslagerungen wurden bis heute ohne systematische Entscheidungshilfe beschlossen. Künftig soll dies auf der Grundlage einer Aufgabentypologie geschehen, welche die Tätigkeiten, die von der zentralen Bundesverwaltung und von damit betrauten Organisationen des Bundes wahrgenommen werden, vier verschiedenen Aufgabentypen zuordnet, die sich in unterschiedlichem Masse zur Auslagerung eignen:

Aufgabentypus	Aufgabenumschreibung	Auslagerungseignung
Ministerialaufgaben	<p>Diese Aufgaben umfassen insbesondere die Politikvorbereitung sowie Dienstleistungen mit stark hoheitlichem Charakter. Vielfach ist ihre Erfüllung mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden.</p> <p><i>Beispiele: Aufgaben der inneren und äusseren Sicherheit.</i></p>	<p>Diesen Aufgaben fehlt die Auslagerungseignung, weil sie einen hohen politischen Steuerungs- und Legitimationsbedarf aufweisen. Wegen ihres ausgeprägten Koordinationsbedarfs mit andern Aufgaben ist die Erfüllung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung effizienter als ausserhalb.</p>
Dienstleistungen mit Monopolcharakter	<p>Diese Dienstleistungen lassen sich z.T. nur in den Grundzügen durch die Politik bestimmen, weil ihre Erfüllung weitgehend durch internationale, technische oder wissenschaftliche Vorgaben bestimmt ist. Sie sind z.T. attraktiv für mäzenatische Zuwendungen und Sponsoring. Ihr Erfolg hängt vielfach stark von der Reputation ab, über die ihr Erbringer verfügt.</p> <p><i>Beispiele: Dienstleistungen in Bildung, Forschung und Kultur.</i></p>	<p>Diese Aufgaben sind zur Auslagerung geeignet: Die Auslagerung ermöglicht insbesondere ein eigenständiges Auftreten ihres Erbringers. Damit erhöhen sich dessen Möglichkeiten zum Aufbau einer eigenen Reputation. Unter den ausgelagerten Aufgaben bedarf dieser Typ jedoch der engsten politischen Steuerung, weil die Gesetzgebung in der Regel erhebliche Ermessensspielräume offen lässt und sich die Mehrheit dieser Aufgaben nur mit öffentlichen Geldern erfüllen lässt.</p>
Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	<p>Diese Aufsichtstätigkeiten sind – ähnlich wie die Rechtsprechung – ohne politische Einflüsse im Einzelfall auszuführen.</p> <p><i>Beispiele: Finanzmarktaufsicht, Aufsicht über die Kernkraftanlagen.</i></p>	<p>Diese Aufgaben sollten ausgelagert werden, weil die Auslagerung die Unabhängigkeit unterstreicht, mit der diese Aufsichtstätigkeiten wahrzunehmen sind.</p>
Dienstleistungen am Markt	<p>Diese Dienstleistungen werden am Markt erbracht und weitgehend bzw. zunehmend durch Angebot und Nachfrage gesteuert. Das Gesetz garantiert aber weiterhin einen Mindestversorgungsgrad.</p> <p><i>Beispiele: Fernmelde- oder Postdienstleistungen.</i></p>	<p>Diese Dienstleistungen eignen sich zur Auslagerung, da ihr Erbringer über eine weitgehende Eigenständigkeit verfügen muss, um sich erfolgreich am Markt positionieren zu können.</p>

In ihrer idealtypischen Erfassung von Bundesaufgaben versteht sich Aufgabentypologie als Richtschnur bei künftigen Auslagerungsentscheiden. Auslagerungsentscheide stehen aber auch künftig im politischen Ermessen und sollen nicht mechanistisch erfolgen.

28 Leitsätze und Steuerungsmodell

Nach einer Auslagerung übt der Bund seinen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung einerseits als Gesetzgeber aus, andererseits als Eigner der Organisation (Eigentümer bzw. Haupt- oder Mehrheitsaktionär). Sein Einfluss als Eigner hängt dabei zu einem bedeutenden Teil von der rechtlichen Konzeption der Organisation ab.

Im Corporate-Governance-Bericht stellt der Bundesrat 28 Leitsätze auf, die inskünftig bei der rechtlichen Konzeption von Organisationen des Bundes als Richtlinien berücksichtigt werden sollen. Anwendung finden sie primär auf Anstalten. Bei (privatrechtlichen) Aktiengesellschaften werden die Leitsätze teilweise bereits durch das Aktienrecht abgedeckt.

Die Leitsätze beziehen sich auf die folgenden für die Stellung des Bundes als Eigner wichtigen organisationsrechtlichen Elemente:

- Rechtsform;
- Organe (u.a. Zahl, Grösse, Kompetenzen, Wahl bzw. Abberufung einzelner Organmitglieder);
- (instruierbare) Bundesvertreter;
- Haftung;
- Festlegung von besonderen, die Aufgabenerfüllung erleichternden Kompetenzen (delegierte Rechtsetzung, Kooperationen und Beteiligungen, kommerzielle Nebenleistungen);
- aufgabenseitige und unternehmensbezogene Steuerung der Organisationen mit strategischen Zielen;
- Kontrolle des Bundesrates
- und Oberaufsicht des Parlaments;
- Finanzen (u. a. Kapitalausstattung, Gewinnverwendung, Regelung von Rechnungslegung, Steuerpflicht).

Die nachfolgend dargestellten wichtigsten Neuerungen führen vor allem bei den Anstalten zu einer verbesserten Steuerung und reduzieren die Möglichkeiten allfälliger Wettbewerbsverzerrungen, die aus der staatlichen Trägerschaft an Organisationen am Markt resultieren können.

Steuerungselemente	Wichtigste Neuerungen
Rechtsform	Inskünftig sollen nur noch die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Anstalt oder der privaten Aktiengesellschaft gewählt werden können; Ausnahmen (z.B. spezialgesetzliche Aktiengesellschaften) bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.
	Die Wahl erfolgt abhängig von spezifischen Kriterien (z.B. Mass der finan-

Rohstoff

	ziellen Eigenständigkeit; Marktnähe).
Organe	Ein Anforderungsprofil für den Verwaltungs- oder Institutsrat stellt dessen Professionalität sicher.
	Für den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie für die Geschäftsleitung werden eine Treuepflicht und Regeln bei Interessenkonflikten gesetzlich statuiert.
	Auch Organmitglieder von Anstalten sollen während laufender Amtsdauer abberufen werden können.
Bundesvertreter	Bundesvertreter sollen nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräte gewählt oder entsandt werden, wenn dessen Anforderungsprofil oder die Interessen des Bundes dies bedingen.
Haftungen und Garantien	Ausschluss des Verantwortlichkeitsgesetzes (und damit der Ausfallhaftung des Bundes) bei Organisationen, die mehrheitlich am Markt tätig sind.
	Die Haftung von Organisationen des Bundes, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, wird begrenzt.
Strategische Ziele	Der Bund steuert die unternehmerische und aufgabenseitige Entwicklung seiner Organisationen mit strategischen Zielen.
Kontrolle des Bundesrates	Der Bundesrat verfügt über einheitliche Grundlagen zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion.
	Dem Bundesrat stehen mehr Einflussmöglichkeiten bei Fehlentwicklungen offen.
Finanzen und Steuern	Die Finanzierung der einzelnen ausgelagerten Aufgaben wird gesetzlich festgelegt.
	Die Steuerpflicht der Anstalten soll sich nicht mehr nach deren Rechtsform, sondern nach ihrer Tätigkeit bestimmen.

Allein mit den Leitsätzen ist die kohärente Steuerung der Organisationen des Bundes noch nicht gewährleistet. Deshalb werden die 28 Leitsätze auf die drei zur Auslagerung geeigneten Aufgabentypen (Dienstleistungen mit Monopolcharakter / Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht / Dienstleistungen am Markt) ausgerichtet und zu einem aufgabentypenspezifischen Steuerungsmodell zusammengeführt. Auf dieser Grundlage kann der Bund seinen Einfluss als Eigner verstärkt auf die Besonderheiten der ausgelagerten Aufgaben ausrichten und langfristig eine den übergeordneten Interessen entsprechende Eignerpolitik sicherstellen. Eine überblicksmässige Darstellung der Leitsätze findet sich in Beilage 3.

Rollenverteilung

Akteure der Eignerpolitik des Bundes sind insbesondere Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung (Generalsekretariate / Fachämter / Eidg. Finanzverwaltung EFV).

Gegenüber den verselbständigten Einheiten des Bundes tritt der Bundesrat grundsätzlich als Eigner auf; das Parlament übt die Oberaufsicht aus. An dieser Rollenverteilung wird festgehalten. Der Corporate-Governance-Bericht sieht jedoch eine verstärkte Kontrolle des Bundesrats über seine verselbständigten Einheiten vor. Da-

Rohstoff

durch erfährt auch die Basis für die parlamentarische Oberaufsicht des Parlaments eine Stärkung.

Auf Verwaltungsebene soll die Verantwortung für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte zuhanden des Bundesrates je nach Bedeutung der Organisation entweder beim Fachdepartement *und* EFV (duales Modell) oder nur beim Fachdepartement (dezentrales Modell) liegen. Das duale Modell soll Anwendung finden bei den Organisationen, die Dienstleistungen am Markt erbringen sowie bei den Organisationen, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfüllen und auf namhafte Unterstützungsleistungen des Bundes angewiesen sind. Das Fachdepartement ist innerhalb dieser Zusammenarbeit federführend namentlich bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, bei der Erarbeitung der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten in Zusammenhang mit der bundesrätlichen Kontrolle. Demgegenüber kommt der EFV die Federführung vor allem in Fragen der Pensionskassen, der Aktienverkäufe, der Rekapitalisierung und der Gewinnausschüttung zu. Die jeweils nicht federführende Stelle ist der andern zur Zusammenarbeit zugewiesen.

Das dezentrale Modell findet Anwendung bei den Organisationen, die Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen oder bei den Organisationen, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und nicht auf namhafte Abgeltungen des Bundes angewiesen sind. Hier liegt die Federführung allein beim Fachdepartement, wobei es die EFV zwingend beizuziehen hat in Fragen der Kapitalausstattung, der Pensionskasse, der Haftung und der Rechnungslegung.

Auf Verwaltungsebene hat die Rollenverteilung insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Bund seinen Organisationen nicht nur als Eigner gegenübertritt, sondern auch weitere Rollen wahrzunehmen hat. Diese können gegenüber der Eigenerrolle potenziell in einem Spannungsverhältnis stehen.

- Im Rahmen der Fachaufsicht wacht er darüber, dass seine Aufgaben gesetzlich und fachlich korrekt umgesetzt werden. Dies kann mit Auflagen verbunden sein, die für seine Organisationen betriebswirtschaftlich ungünstig und damit für ihn als Eigner unattraktiv sind.
- Im Rahmen der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht beaufsichtigt der Bund das Funktionieren von Märkten und die Erstellung von Marktleistungen mit besonderen Gefahren für die Öffentlichkeit. Diese Funktion muss der Bund möglichst objektiv ausüben und darf sich insbesondere nicht dadurch beeinflussen lassen, dass er Eigner von am Markt tätigen Organisationen ist.
- Bei der Leistungsbestellung muss der Bund primär das wirtschaftlich attraktivste Angebot berücksichtigen, selbst wenn es von einem Konkurrenten seiner am Markt tätigen Organisationen stammt.

Die Rollenverteilung muss sicherstellen, dass bezüglich diesen divergierenden Interessen eine möglichst grosse Transparenz besteht. Deshalb sollen die mit der Vorbereitung der eignerpolitischen Geschäfte betrauten Verwaltungsstellen in jedem Fall organisatorisch getrennt sein von Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht und nach Möglichkeit auch nicht Aufgaben der Fachaufsicht oder der Leistungsbestellung wahrnehmen.

Rohstoff

Ausblick

Der Bundesrat hat das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen und der Bundeskanzlei eine Umsetzungsplanung für den Corporate-Governance-Bericht zu erarbeiten und dem Bundesrat bis spätestens Mitte 2007 vorzulegen. Daraus soll hervorgehen, wie die Leitsätze im Rahmen

- des geltenden Rechts,
- von neuen Organisationserlassen oder bereits geplanten Revisionen, oder
- von gezielten punktuellen Gesetzesanpassungen

umgesetzt werden sollen. Im Lichte dieser Umsetzungsplanung und der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungen zum Corporate-Governance-Bericht unterbreitet das EFD dem Bundesrat gegebenenfalls auch Vorschläge für eine Konkretisierung der Leitsätze in Form von Richtlinien oder Weisungen.

Auskunft: Marianne Weber, Stabsdienste und Grundsatzfragen, Eidg. Finanzverwaltung, Tel 031 323 89 79

Beilagen: Übersicht über wichtige Unternehmungen des Bundes
Die 28 Leitsätze.

Vertiefende Ausführungen zur aktuellen und künftigen Steuerung von Unternehmungen des Bundes finden sich im **Erläuternden Bericht** der Eidg. Finanzverwaltung unter <http://www.efv.admin.ch/d/news/index.php>

Weiterführende Informationen zu aktuellen Medienmitteilungen finden Sie auf unserer Website: www.efd.admin.ch

Übersicht über wichtige Unternehmungen des Bundes

A. Bestehende Unternehmungen des Bundes

Unternehmung	Zur Erfüllung übertragene Aufgaben	Organisationsform	Stellung des Bundes
RUAG Holding AG	Sicherstellung der Landesinteressen im Rüstungsbereich	AG	Alleinaktionär
Skyguide	Flugsicherungsdienst	AG	Hauptaktionär
Schweizerische Bundesbahnen (SBB)	Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr	Spezialgesetzliche AG	Alleinaktionär
Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)	Versicherung für Exportrisiken	Anstalt	Eigentümer
Schweizerisches Institut für Geistiges Eigentum	Dienstleistungen in Zusammenhang mit Geistigem Eigentum (Patente, Urheberrechte, Marken etc.)	Anstalt	Eigentümer
Die Schweizerische Post	Post-Dienstleistungen	Anstalt	Eigentümer
Swisscom	Fernmelde- und Rundfunkdienste	Spezialgesetzliche AG	Mehrheitsaktionär
Swissmedic	Aufsicht über Heilmittel und Medizinprodukte	Anstalt	Miteigentümer (mit Kantonen)

B. In Gründung bez. in Entstehung begriffene Unternehmungen:

Unternehmung	Zur Erfüllung übertragene Aufgaben	Organisationsform	Stellung des Bundes
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)	Aufsicht über den Finanzmarkt	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)	Aus- und Weiterbildung in der Berufsbildungspädagogik	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössische Revisionsaufsicht	Aufsicht über Erbringer von Revisionsdienstleistungen	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössisches Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSI)	Aufsicht über Kernanlagen	Anstalt	Eigentümer

Die einzelnen Aufgabentypen des Bundes

Ministerialaufgaben

Einheiten mit Ministerialaufgaben¹	Generalsekretariate, BJ, BAV, BSV, EFV, Deza, V-Bereich (Landesverteidigung), BAP, BFM, BA etc.
Gegenstand	Politikvorbereitung; Dienstleistungen mit starken hoheitlichen Elementen.
Hoheitlichkeit	Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und nach Steuerung im Detail, da Finanzierung grösstenteils über allgemeine Steuermittel erfolgt und da der Bereich der Politikvorbereitung nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar ist.
Marktfähigkeit	Gering; gemeinwirtschaftliche Leistungen.
Synergiepotential und Koordinationsbedarf	Koordinationsbedarf hoch; die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit den Wirkungsbereichen anderer Aufgaben und Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit dem Ausland zu koordinieren; Aufgaben bauen auf ähnlichen Vorleistungen auf, was zu Synergiepotential bei deren Beschaffung führt; Visibilität unwichtig; die Aufgaben bedingen kaum ein eigenständiges Auftreten der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten gegen aussen.
Besonderheiten	Für die Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter spielt vor allem die Frage nach dem Bedarf einer Steuerung im Detail sowie nach dem Synergiepotential und Koordinationsbedarf bzw. nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Auftretens eine wichtige Rolle.

Dienstleistungen mit Monopolcharakter

Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Schweizerisches Landesmuseum, Eidgenössische Technische Hochschulen und Forschungsanstalten, Institut für Geistiges Eigentum, BFS, Skyguide etc.
Gegenstand	Dienstleistungen, bei denen der Wettbewerb aufgrund von Marktversagen oder aufgrund der Gesetzgebung nicht oder nur eingeschränkt funktioniert.
Hoheitlichkeit	Mehrheitlich nicht hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Unterschiedlich; im Allgemeinen relativ hoch, teilweise jedoch durch Gesetz oder exogene Rahmenbedingungen beschränkt.
Marktfähigkeit	Mittel bis niedrig; hauptsächlich gemeinwirtschaftliche Leistungen; Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln und/oder Gebühren sowie z.T. Drittmitteln.
Synergien und Koordinationsbedarf	Geringes Synergiepotential, da die Aufgaben häufig spezifischer Ressourcen und Supportprozesse bedürfen; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination; vielmehr bedingt eine erfolgreiche Aufgaben-erfüllung, dass die damit betrauten Einheiten sich selbständig positionieren und profilieren können.
Besonderheiten	Mehrheitlich hoher Bedarf nach eigenständigem Erscheinungsbild (Visibilität) und rechtlicher Selbständigkeit.

¹ Zuordnung jeweils nach dem Schwerpunktprinzip.

Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht

Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	Wirtschaftsaufsicht: ComCom, PostReg, Weko, Preisüberwacher etc. Sicherheitsaufsicht: FINMA, ESBK, Swissmedic, HSK, Büro für Flugunfalluntersuchung, Untersuchungsstelle Bahnen und Schiffe etc.
Gegenstand	(a) Wirtschaftsaufsicht (Aufsicht über das Funktionieren von Märkten und Regulierung von werdenden Märkten) (b) Sicherheitsaufsicht (Schutz der Öffentlichkeit oder von Marktteilnehmenden vor Gefahren in Zusammenhang mit spezifischen Marktleistungen).
Hoheitlichkeit	Hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Gering; der politische Steuerungsspielraum wird bewusst eingeschränkt, damit eine politisch unabhängige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.
Marktfähigkeit	Niedrig; Monopolleistungen.
Synergiepotential; Koordinationsbedarf	Gering; Bedarf nach spezifischen Ressourcen reduziert das Synergiepotential; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung.
Besonderheiten	Monopolcharakter und Hoheitlichkeit der zugrunde liegenden Leistungen sprechen grundsätzlich für die zentrale Leistungserbringung. Grund für die Auslagerung solcher Aufgaben ist deshalb nicht deren Marktnähe, sondern das spezielle Unabhängigkeitserfordernis bzw. der Bedarf an Distanz zum politischen Tagesgeschäft. Da die Aufgaben im Bereich der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht häufig von sehr kleinen Einheiten wahrgenommen werden, stellt sich die Frage, ob aus Effizienzgründen verschiedene Einheiten bei einer Auslagerung zusammengefasst werden sollten oder ob die Unabhängigkeit allenfalls auch mit organisatorischen Abgrenzungen innerhalb der Zentralverwaltung (z.B. Behördenkommissionen) gewährleistet werden kann.

Dienstleistungen am Markt

Einheiten mit Dienstleistungen am Markt	Post, Swisscom, SBB, RUAG etc.
Gegenstand	Dienstleistungen im (teilweise regulierten) Wettbewerb.
Hoheitlichkeit	Nicht hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Niedrig; das Gesetz garantiert einen Mindestversorgungsgrad (Grundversorgungsauftrag, Konzessionen usw.); darüber hinaus richten sich die Leistungen nach dem Markt.
Marktfähigkeit	Mehrheitlich marktfähige und preisfinanzierte Leistungen.
Synergiepotential und Koordinationsbedarf	Gering; die Aufgabenerfüllung bedingt zumindest teilweise spezifische Ressourcen (Personalbereich, Informatik, Immobilien, Infrastruktur) und kaum verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung; hingegen ist ein eigenständiges Auftreten (Visibilität) des Aufgabenträgers aus Marketing-Gründen von Vorteil.
Besonderheiten	Die Schaffung von gleichlangen Spiessen zu anderen Wettbewerbsteilnehmern ist wichtig.

Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates Übersicht über die 28 Leitsätze

1. Leitsatz

Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:

- a. die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) 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.

2. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.

3. Leitsatz

Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.

4. Leitsatz

Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.

5. Leitsatz

Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt für eine angemessene Vertretung der Interessen des Bundes im Verwaltungs- oder Institutsrat verselbständigter Einheiten.

6. Leitsatz

Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus.

7. Leitsatz

Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.

8. Leitsatz

Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.

9. Leitsatz

Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.

10. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechtes ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.

11. Leitsatz

Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufsichtigten zurückzuführen ist.

12. Leitsatz

Gegenüber verselbständigten Einheiten soll der Bund nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.

13. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.

14. Leitsatz

Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen strategischen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und

führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.

15. Leitsatz

Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.

16. Leitsatz

Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen («unternehmensbezogene Vorgaben») und auf ihre Aufgaben («aufgabenseitige Vorgaben»). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:

- nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird;
- in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird;
- mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann.

17. Leitsatz

Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrats. Einzig bei Einheiten, die schergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.

18. Leitsatz

Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:

- die (Zwischen-)Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele,
- der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats,
- der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts),
- der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt.

Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.

19. Leitsatz

Bei Anstalten bestimmt sich der Mindestinhalt des Geschäftsberichts in Anlehnung an das Aktienrecht.

20. Leitsatz

Bei Anstalten ist der Geschäftsbericht vor seiner Publikation dem Bundesrat (bzw. den zuständigen Departementen) zur Genehmigung zu unterbreiten.

21. Leitsatz

Bei Anstalten befindet der Bundesrat (bzw. die zuständigen Departement) jährlich über die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats.

22. Leitsatz

Bei Anstalten bestimmt sich die Berichterstattung der externen Revisionsstelle in Anlehnung an das Aktienrecht.

23. Leitsatz

Die verselbständigten Einheiten führen eine eigene Rechnung.

24. Leitsatz

Die Kapitalausstattung verselbständigter Einheiten erfolgt unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z.B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf (u.a. Haftungssubstrat) und der Branchenüblichkeit. Die Kapitalausstattung ist unverzinslich.

25. Leitsatz

Für verselbständigte Einheiten, die rechnungsmässig mit der Staatsrechnung des Bundes zusammengeführt werden (Vollkonsolidierung), erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Rechnungslegung.

26. Leitsatz

Die Finanzierung von Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.

27. Leitsatz

Bei Anstalten entscheidet der Bundesrat jährlich im Rahmen der Rechnungsgenehmigung über die Verwendung eines allfälligen Gewinns.

28. Leitsatz

Die Steuerpflicht der Anstalten richtet sich nach der Tätigkeit und nicht nach der Organisationsform. Bei einer teilweisen Steuerpflicht sind sie zur Führung einer Spartenrechnung zu verpflichten.