



PARLAMENT PARLEMENT PARLEMENTO

November 2008 – Nr. 3 – 11. Jahrgang
Novembre 2008 – No. 3 – 11ème année
Novembre 2008 – No. 3 – 11° anno

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Jahresversammlung 2008:

Steuerung und Kontrolle privatisierter öffentlicher Unternehmen durch das Parlament

Assemblée annuelle 2008:

Pilotage et surveillance parlementaires des entreprises publiques privatisées

UMFRAGE – ENQUETE

Parlamentarische Fragestunde



Editorial: Parlamentarische Obergufsicht und Krisenmanagement	Seite 3
Verabschiedung und Begrüssung / Mots d'adieu et de bienvenu	Seite 4
Schwerpunkt - Le thème - Il tema Steuerung und Kontrolle privatisierter öffentlicher Unternehmen durch das Parlament Pilotage et surveillance parlementaires des entreprises publiques privatisées	
Andreas Lienhard: Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament	Seite 5
Diskussionsbeiträge anlässlich der Jahresversammlung 2008 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen Contributions de discussion à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2008 de la Société Suisse pour les questions parlementaires	Seite 13
Umfrage – Enquête	Seite 21
Parlamentarische Fragestunde	
Rezension - Critique	Seite 26
Perspektive Staat – Herausforderungen für staatliche Führungskräfte	
Preis Ausschreiben der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2009 Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires 2009	Seite 27
Vorankündigung : Forum der Parlamentsdienste Préannonce : Forum des services parlementaires	Seite 29
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	Seite 30

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):
<http://www.sgp-ssp.net>
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
<http://www.sgp-ssp.net>



Parlamentarische Obergericht und Krisenmanagement

Die Jahresversammlung 2008 war der «Steuerung und Kontrolle privatisierter öffentlicher Unternehmen durch das Parlament» gewidmet. Der Bericht darüber findet sich in diesem Heft. Bereits in der März-Nummer unseres Mitteilungsblatts bildete die Rolle des Parlamentes gegenüber verselbständigten staatlichen Betrieben einen Schwerpunkt. Damit wurde das Terrain für eine spannende Auseinandersetzung mit dem sachlich höchst komplexen und politisch sensiblen Thema trefflich vorbereitet. Wir wurden denn auch nicht enttäuscht: Die wissenschaftlich fundierten Thesen von Prof. Dr. Andreas Lienhard wurden lebhaft und kontrovers diskutiert. Viele mögen mit einer gewissen Überraschung erkannt haben, dass die «Auslagerung staatlicher Aufgaben» – teilweise sogar verbunden mit einer «Flucht ins Privatrecht» – ein Ausmass angenommen hat, das zum Nachdenken zwingt. Effizienz bei der Aufgabenerfüllung ist gewiss ein erstrebenswertes Ziel, betriebswirtschaftlich überzeugende Abläufe fördern den schonenden Umgang mit Ressourcen und moderne Organisationsstrukturen ermöglichen es der «öffentlichen Unternehmung», unternehmerische Verantwortung klar zuzuordnen und rasch zu entscheiden, wenn es der Markt erfordert. Die damit verbundenen Sachzwänge haben aber ihren politischen Preis: Nicht wenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer wird wohl erstmals am diesjährigen Kongress in Freiburg klar geworden sein, dass vielfach nicht einmal mehr die Regierungsbehörden direkt Einfluss auf wichtige unternehmerische Entscheide nehmen können und dass sich die Rolle der Parlamente in aller Regel darauf beschränkt, überzeugende gesetzliche Rahmenbedingungen für die «Auslagerungen» zu schaffen. Das geht so lange gut, als es der «öffentlichen Unternehmung» selber

gut geht. In der Krise gelten neue Regeln. Die Politik nimmt sich ohne Umschweife zurück, was ausgeklügelte Managementlehren und gesetzgeberische Feinmechanik zwecks wohlmeinender Optimierung der Schönwettereffizienz genommen haben: Die Regierung massiert sich Kompetenzen an, die sie nicht hat (so musste die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission im Jahre 2006 feststellen, dass der Bundesrat rechtswidrig in die Geschäftspolitik der Swisscom AG eingegriffen hatte), und die Parlamente reizen die Grenzen der Obergericht aus und machen ungeniert Druck, wenn sich Volkes Stimme erhebt (wie gegenwärtig etwa in der Energiepolitik).

Dieses Phänomen ist leicht zu erklären. Parlamentarische Obergericht über Regierung und Verwaltung – und mittelbar auch über «öffentliche Unternehmen» – beruht allemal auf politischen Kriterien und will politische Verantwortlichkeiten erfassen, auch wenn sie sich an die in der Verfassung verankerten Regeln zu halten hat. Im modernen Leistungs- und Wirtschaftsstaat nehmen jene Bereiche der Staatsätigkeit zu, wo Regierungs- und Verwaltungshandeln keinen blossen Gesetzesvollzug darstellen und deshalb spezifische Handlungsspielräume bestehen. Das prägt insbesondere auch die parlamentarische Aufsichtstätigkeit. Im Zeitalter der wirkungsorientierten Verwaltung muss die parlamentarische Obergericht als wohlverstandenes politisches Controlling «mitschreitend» erfolgen, denn anders lässt sich die erwünschte politische Steuerung im Sinne des verfassungsrechtlich gebotenen Zusammenwirkens der staatsleitenden Organe nicht bewerkstelligen. Richtmass für die parlamentarischen Interventionen ist und bleibt freilich die verfassungsmässige Kompetenzordnung. Gerade in Krisenzeiten erwartet aber die

Öffentlichkeit, dass das Parlament seine Steuerungsfunktion als «oberste Gewalt im Bund» (Art. 148 Abs. 1 BV) ausübt. Es ist deshalb durchaus angebracht, dass die Parlamentsmitglieder intensiv von ihren Informationsrechten Gebrauch machen und dass parlamentarische Kommissionen bei der politischen Bewältigung der aktuellen Finanzmarktkrise Hearings mit der Eidgenössischen Bankenkommission und dem Direktorium der Schweizerischen Nationalbank durchführen, um erkennen zu können, ob und gegebenenfalls mit welchem parlamentarischen Instrument eingegriffen werden kann oder muss. Damit ist unausweichlich auch eine breite Diskussion in den Medien und in der Öffentlichkeit verbunden. Das gehört zu unserer Demokratie und den ihr eigenen Entscheidungsprozessen. Unser politisches System ist konfliktfähig und belastbar, vorausgesetzt, die Akteure halten sich an die verfassungsmässigen Spielregeln. Als «oberste leitende und vollziehende Behörde» (Art. 174 BV) hat der Bundesrat im Krisenfall gestützt auf die dafür vorhandenen spezifischen Verfassungsgrundlagen die nötigen Sofortmassnahmen zu treffen. Die politische Manöverkritik ist Sache des Parlaments, und die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente sind griffig genug, wenn man sie zeitgerecht, konsequent und verantwortungsbewusst einsetzt. So werden wir auch die Finanzmarktkrise politisch meistern.



Prof. Dr. Ulrich Zimmerli
a. Ständerat
a. Präsident der SGP

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Moritz von Wyss, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 28. Februar 2009.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétariat de la société et distribution: Moritz von Wyss, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Délai rédactionnel du prochain numéro: 28 février 2009.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: Moritz von Wyss, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Termine redazionale della prossima edizione:

28 febbraio 2009.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail

(ruth.luethi@pd.admin.ch).



Verabschiedung des bisherigen Präsidenten Ulrich Zimmerli

An ihrer Jahresversammlung vom 13. September 2008 in Fribourg hat die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen Ulrich Zimmerli als Präsidenten verabschiedet. Nachfolgend die Würdigung durch den Vizepräsidenten

Laudatio Ueli Zimmerli

Vor sieben Jahren wurde der damalige Präsident der SGP René Rhinow zum Präsidenten des Schweizerischen Roten Kreuzes berufen und löste kurzfristig alle übrigen Verpflichtungen auf.

In aller Eile stellte mir der damalige Sekretär Martin Graf, die graue Eminenz der Gesellschaft, eine Liste mit möglichen Wunschkandidaten für einen neuen Präsidenten zusammen. Bereits beim ersten Anruf, nämlich bei Prof. Zimmerli, erhielt ich eine positive Antwort.

Prof. Zimmerli war für die SGP ein Glücksfall. Er ist ein renommierter Staatsrechtslehrer mit exzellenter Vernetzung in der Wissenschaft und er war von 1987 bis 1999 Mitglied des Ständerates, den er 1997/1998, also jetzt genau vor 10 Jahren, präsidierte.

Seine kompetente, freundliche und ruhige Art und vor allem seine Fähigkeit, das Wichtige vom Unwichtigen zu unterscheiden, hat die Zusammenarbeit im Vorstand sehr gefördert.

Der Vorstand hat Prof. Zimmerli deshalb eindringlich gebeten, diese Situation noch ein paar Jahre auszuüben, zumal er jetzt als Emeritus über brachliegende Ressourcen verfügt.

Er wird jedoch nächstes Jahr ein grösseres Projekt in Angriff nehmen und an der Jahrestagung 2009 nicht anwesend sein, weshalb er nun quasi ausser Termin gekündigt hat.

Wir bedauern das ausserordentlich, aber haben es zu respektieren.

Von gut unterrichteter Seite in Ihrem Umfeld haben wir erfahren, dass Sie ein Liebhaber von exzellenten Bordeaux-Weinen seien. Das war uns neu, weil Sie an Vorstandssitzungen immer nur Wasser getrunken haben; aus einem Plastikbecher in einem Sitzungszimmer der Parlamentsdienste.

Wir hoffen, Ihnen mit drei Flaschen Wein, der in den nächsten 10 Jahren noch nicht geschluckt werden sollte, eine kleine Freu-

de zu machen und danken Ihnen damit für Ihr grosses und vielfältiges Engagement für unsere Gesellschaft und für die Interessen der Parlamente und der Gewaltenteilung in diesem Land.

Thomas Dähler
Vizepräsident der SGP

Im Weiteren hat die SGP auch Kenntnis genommen vom Rücktritt ihres langjährigen Vorstandsmitglieds Charles Gysel, Kantonsrat, Schaffhausen. Der Präsident verdankte an der Jahresversammlung die engagierte Mitarbeit von Charles Gysel.



Begrüssung des neuen Präsidenten Claude Janiak



An der Jahresversammlung in Fribourg hat die SGP ihren neuen Präsidenten gewählt. Mit Ständerat Claude Janiak konnte ein äusserst erfahrener und profilierter Parlamentarier für das Amt gewonnen werden. Die nachfolgenden Angaben zu den bisherigen Tätigkeiten von Herrn Janiak belegen seine vielfältigen parlamentarischen Engagements.

Herr Janiak wurde 1948 in Basel geboren und ist heute wohnhaft in Binningen (BL). Nach der Maturität studierte er die Rechte in Basel, erwarb 1975 den Doktor und 1978 das Anwaltspatent. Seither ist er als selbständiger Advokat in Binningen tätig. Bereits in jungen Jahren hat er ein politisches Mandat ausgeübt: als Mitglied des Gemeinderates von Bubendorf (BL) sammelte er Exekutiverfahrung. Seither war er jedoch immer auf parlamentarischer Ebene tätig: Von 1981-1987 und von 1994-1997 vertrat er die SP im Landrat des Kantons Basel-Landschaft. Dann wechselte er von der kantonalen auf die Bundesebene: 1999

wurde er Mitglied des Nationalrates, 2007 Mitglied des Ständerates.

Herr Janiak hat auch grosse Erfahrung in der Leitung von Parlamenten: 1998/1999 war er Landratspräsident, 2005/2006 präsidierte er den Nationalrat. In seiner beeindruckenden Karriere als Parlamentsmitglied hat er auch reichhaltige Erfahrungen in verschiedenen parlamentarischen Kommissionen gesammelt. Bereits im Nationalrat war er Mitglied der Geschäftsprüfungskommission. Auch im Ständerat ist er im Bereich der Oberaufsicht aktiv, als Vizepräsident der Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation. Daneben präsidiert er auch die Kommission für Rechtsfragen und ist Mitglied der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie.

Die SGP kann sich somit glücklich schätzen, dass es ihr erneut gelungen ist, eine in Parlamentsfragen äusserst erfahrene Person als Präsidenten zu gewinnen.



Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament¹

Prof. Dr. Andreas Lienhard²

1. Einleitung

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

2. Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen

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

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

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

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

3. Konzeptionelle Grundlagen der Public Corporate Governance

3.1. Internationale Ebene

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

3.2. Bundesebene

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

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

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

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

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

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

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

15 Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

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

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

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

19 Siehe Fn 17

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

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

22 AB 2008 N 237 ff.

23 AB 2008 S 679 ff.

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

25 Po.07.3772

26 Po.07.3773.

27 Po.07.3774.



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

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

3.3. Entwicklungen in den Kantonen

Auch in den Kantonen sind teilweise ähnliche Bestrebungen zur Optimierung der

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

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

3.4. Entwicklungen in den Gemeinden

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

28 Po.07.3775.

29 Po.07.3775.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

4. Thesen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nach gängiger Auffassung gehen die Oberaufsichtskompetenzen des Parlamentes

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

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

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

57 Siehe dazu Ziffer 2.

58 Siehe dazu Ziffer 3.

59 Siehe dazu auch die Literaturhinweise im Anhang.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

These 7: Zentrale parlamentarische Steuerungsinstrumente sind im Weiteren:

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

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

60 Siehe Ziff. 3.2 hier vor.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Literaturhinweise

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

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

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

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

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

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

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

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

Fehr Erich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Knoepfel Peter

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

Lienhard Andreas

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

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

Lienhard Andreas/Kettiger Daniel

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Sägesser Thomas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zimmerli Ulrich

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

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



Steuerung und Kontrolle privatisierter öffentlicher Unternehmen durch das Parlament

Pilotage et surveillance parlementaires des entreprises publiques privatisées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Zimmerli Ulrich (Prof., Président der SGP):

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

noch zufrieden sind, wenn sie zu viel bezahlen.

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

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

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

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

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

Zimmerli Ulrich:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zimmerli Ulrich:

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

Klaus Roland:

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



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

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

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

Zimmerli Ulrich:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Zimmerli Ulrich:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Zimmerli Ulrich:

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

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

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

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

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

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

Klaus Roland:

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

Zimmerli Ulrich:

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

Lienhard Andreas (Prof., Universität Bern):

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



die Mitglieder des Verwaltungsrates, und wer nimmt Einsitz darin?

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

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

Gysel Charles:

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

Zimmerli Ulrich:

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

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

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

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

Carobbio Werner:

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

Lienhard Andreas:

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

Wüthrich Hans-Ruedi (Präsident des Kantonsrates Solothurn):

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

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



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

Zimmerli Ulrich:

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

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

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

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

Kuenlin Pascal:

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

Zimmerli Ulrich:

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

Lienhard Andreas:

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

Zimmerli Ulrich:

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

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

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



Umfrage bei den Kantonen zum Thema «parlamentarische Fragestunde», Auswertung

Durchgeführt von der Staatskanzlei des Kantons Zürich¹

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates hat den Regierungsrat er sucht, bei den anderen Kantonen eine Umfrage über das Instrument der «parlamentarischen Fragestunde» durchzuführen. Damit soll der Entscheid, ob im Kanton Zürich dieses bisher nicht bekannte parlamentarische Instrument eingeführt werden soll, breit abgestützt werden. Den Kantonen wurden nachstehende Fragen unterbreitet und diese eingeladen, die Antworten bis Ende März 2008 der Staatskanzlei zuzustellen. Sämtliche Kantone haben die aufgeworfenen Fragen beantwortet (Eingang der letzten Rückmeldung am 14. April 2008). Zusammenfassend ergibt sich daraus, dass zwölf Kantone eine «parlamentarische Fragestunde» kennen, in 14 Kantonen inklusive Zürich wird dieses Instrument nicht angewandt. Zwei Kantone (Freiburg und St. Gallen) hatten eine «parlamentarische Fragestunde» eingeführt und für einige Jahre im Gebrauch, schafften diese inzwischen aber wieder ab (vgl. Rubrik H, Bemerkungen).

A. Allgemeines

1. Besteht in Ihrem Kantonsparlament eine «Fragestunde»?

Wenn ja, wann wurde dieses parlamentarische Instrument eingeführt? Folgende Kantone kennen in ihrem Parlament eine Fragestunde:

- Bern, seit 1.6.1990
- Uri, seit 2005
- Schwyz, seit 1.8.1977
- Nidwalden, benannt als Einfaches Auskunftsbegehren, seit 1.7.1998
- Basel-Landschaft, seit 1.1.1977
- Appenzell-Innerrhoden; gem. Usanz, nicht reglementiert
- Appenzell-Ausserrhoden, seit 9.9.1996
- Graubünden, seit 1.5.2003
- Waadt, seit 1998
- Wallis, seit 1.1.1991
- Neuenburg, seit 1981
- Jura, seit der Kantonsgründung 1979

2. Wenn nein, besteht die Absicht, in nächster Zeit in ihrem Parlament eine Fragestunde einzuführen?

Im Kanton Luzern wurde im Januar 2008 eine Motion eingereicht, die die Einführung dieses Instruments verlangt. Eine parlamentarische Initiative vom 25. März 1985 hat im Kanton Tessin die Einführung einer Fragestunde verlangt, wurde aber am 16. Juni 1986 mit der Begründung abgelehnt, dass die vorhandene Möglichkeit zur Einreichung einer Interpellation ausreiche. Alle weiteren Kantone, die dieses Instrument nicht kennen oder wieder abgeschafft haben (Freiburg und St. Gallen) bekunden keine Absicht einer (erneuten) Einführung.

3. Bestehen für dieses Instrument besondere Rechtsgrundlagen?

Acht Kantone haben die Grundlage für die Fragestunde auf Gesetzesstufe geregelt, drei Kantone auf der Basis eines Parlamentsbeschlusses. Der Kanton Appenzell-Innerrhoden keine formale rechtliche Regelung.

4. Werden in der Fragestunde ausschliesslich vorgängig gestellte Fragen beantwortet oder wird dieses Gefäss auch zur Abgabe von Regierungserklärungen zu bestimmten Themen benutzt?

Kanton Bern

Die Mitglieder des Regierungsrates beantworten die vorgängig schriftlich eingereichten Fragen der Ratsmitglieder. Die Fragestunde ist nicht als Plattform für Regierungserklärungen konzipiert und wird von den Regierungsmitgliedern auch nicht für die erwähnten Zwecke verwendet.

Kanton Uri

In der Fragestunde werden ausschliesslich vorgängig gestellte Fragen beantwortet. Regierungserklärungen finden dabei keinen Platz.

Kanton Schwyz

Fragen werden mündlich an der Sitzung selbst gestellt. Regierungserklärungen werden in der Fragestunde nicht abgegeben.

Kanton Nidwalden

Es werden ausschliesslich vorgängig gestellte Fragen beantwortet.

Kanton Basel-Landschaft

Es werden nur vorgängig gestellte Fragen beantwortet.

Kanton Appenzell-Innerrhoden

Es werden ausschliesslich vorgängig gestellte Fragen beantwortet.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Es werden nur vorgängig gestellte Fragen beantwortet.

Kanton Graubünden

In der Fragestunde werden ausschliesslich vorgängig gestellte Fragen beantwortet.

Kanton Waadt

Ausschliesslich für die Beantwortung von Fragen aus dem Parlament. Regierungserklärungen werden nicht während den Fragestunden abgegeben.

Kanton Wallis

Ja, die Fragen müssen am ersten Sess ionstag (es gibt in der Regel monatlich eine Session zu 3-4 Sessionstagen) vor 10 Uhr eingereicht werden. Das Büro des Grossen Rates nimmt eine formelle Kontrolle vor und scheidet überzählige Fragen aus (grundsätzlich werden nur 13 Fragen zugelassen, die proportional auf die Fraktionen verteilt werden). Die Regierung hat jederzeit die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben und braucht dafür nicht die Fragestunde abzuwarten. Allerdings benutzt die Regierung in der Tat in der Regel dieses Gefäss, um ihre Erklärungen verlauten zu lassen.

Kanton Neuenburg

Nur für vorgängig gestellte Fragen.

Kanton Jura

Nur für die Beantwortung von Fragen, die während der Parlamentssession gestellt werden. Für Regierungserklärungen nicht vorgesehen.

B. Gegenstand und Umfang der Fragen

1. Sind im Rahmen der Wahrung des Amtsgeheimnisses und des Persönlichkeitsschutzes alle Fragen zulässig?

Kanton Bern

Nein.

Kanton Uri

Grundsätzlich sind alle Fragen zulässig. Bis heute hat der Landrat noch keine Frage wegen des Amtsgeheimnisses oder des Persönlichkeitsschutzes zurückgewiesen.

Kanton Schwyz

Die Geschäftsordnung schliesst keine Fragen aus. Allenfalls wird das zuständige Regierungsmitglied seine Antwort so formulieren müssen, dass Amtsgeheimnis und Persönlichkeitsrechte nicht verletzt werden. Sollte das nicht möglich sein, müsste die Antwort verweigert werden.

¹ Die Auswertung wurde der SGP freundlicherweise für die Publikation zur Verfügung gestellt.



Soweit bekannt wurde trat dieses Problem bisher nie auf.

Kanton Nidwalden

Es sind alle Fragen zulässig, soweit kantonale Interessen betroffen sind.

Kanton Basel-Landschaft

Von den Bestimmungen her wären nur kurze Fragen aus dem Bereich der kantonalen Politik zulässig. In der Praxis werden alle Fragen beantwortet, dem Charakter der Fragestunde entsprechend nur kurz.

Kanton Appenzell-Innerrhoden

Es sind alle Fragen zulässig.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Es sind alle Fragen zulässig, die Antworten werden entsprechend eingeschränkt.

Kanton Graubünden

Grundsätzlich ja.

Kanton Waadt

Ja.

Kanton Wallis

Nein, die Fragen müssen einen aktuellen Bezug haben und den Kanton Wallis betreffen (materielle Voraussetzung).

Kanton Neuenburg

Ja.

Kanton Jura

Ja, soweit sie Fragen der kantonalen Politik betreffen.

2. Wenn nein, welche Einschränkungen sind von der anfragenden Person zu beachten?

Kanton Bern

Die Fragen müssen aktuell sein und den Kanton Bern betreffen.

Kanton Wallis

Es darf nur eine einzige Frage gestellt werden und diese muss sich auf fünf Linien (A4-Blatt) beschränken (formelle Voraussetzung).

Kanton Jura

Einzig die üblichen Regeln des Anstands im parlamentarischen Verkehr.

3. Gibt es Behörden und Institutionen, deren Tätigkeit nicht Gegenstand von Fragen in einer Fragestunde sein kann?

Hier haben alle Kantone mit nein geantwortet, die Kantone Bern und Uri mit folgenden Ergänzungen:

Kanton Bern

Ja, Behörden und Institutionen, der Tätigkeiten den Kanton Bern nicht betreffen.

Kanton Uri

Grundsätzlich können alle Behörden, Tätigkeiten und Bereiche Gegenstand von Fragen sein, die der Oberaufsicht des Landrats unterstehen.

4. Bestehen Vorgaben zum Umfang der eingereichten Fragen?

Kanton Bern

Es sind nur Fragen in knapper Fassung zulässig. Das Büro des Grossen Rates ist zuständig für die Prüfung der Fragen in

formeller Hinsicht. Nach ständiger Praxis sind Fragen mit drei, höchstens vier Teilfragen zulässig.

Kanton Uri

Die Fragen sollen kurz und bündig sein.

Kanton Graubünden

Die Fragen dürfen nur einen Sachbereich betreffen. Die Praxis ist zudem die, dass nur eine beschränkte Anzahl Fragen zu einem Thema zulässig sind.

Kanton Waadt

Die mündlichen Fragen müssen kurz, bündig und nicht langfädig sein.

Kanton Jura

Die Fragestellung darf längstens zwei Minuten dauern.

5. Bestehen Vorgaben zur Komplexität der eingereichten Fragen?

Kanton Bern

Unmittelbare materiellrechtliche Begrenzungen der Komplexität gibt es nicht. Allerdings begrenzen die Geschäftsordnung sowie die Prüfpraxis des Büros die Einreichung komplexer Fragen. Das Büro stellt sicher, dass komplexe Fragen von der Urheberin oder dem Urheber in eine Interpellation umgewandelt werden. Periodisch werden die Ratsmitglieder vom Büro auf das Gebot der Einfachheit schriftlich aufmerksam gemacht.

Kanton Uri

Wenn eine Frage vielfältig und komplex ist, erlaubt sich das Präsidium, diese zurückzuweisen, damit der Fragesteller eine entsprechende Interpellation einreiche (bis heute war das aber noch nie nötig).

Kanton Schwyz (zu 2, 3, 4 und 5)

An sich bestehen solche Einschränkungen oder Vorgaben nicht, sie ergeben sich freilich gleichsam aus der Natur der Sache. Selbstverständlich kann ein Regierungsmitglied nicht aus dem Stand über jedes Detail Auskunft geben, schon gar nicht, wenn Fragen andere Behörden oder ausserhalb der engeren Verwaltung stehende Institutionen betreffen. In solchen Fällen, die in der Praxis selten sind, kann dem Fragesteller die Einreichung einer Kleinen Anfrage oder einer Interpellation nahe gelegt werden oder dem Fragesteller wird versprochen, dass er nach der Sitzung persönlich informiert werde.

Kanton Nidwalden (zu 2, 3, 4 und 5)

Keine Beschränkungen.

Kanton Basel-Landschaft (zu 2, 3, 4 und 5)

Es bestehen keine Einschränkungen, aber die Fragen sollten möglichst nicht verkappte Interpellationen sein.

Kanton Appenzell-Innerrhoden (zu 2, 3, 4 und 5)

Es bestehen keine Einschränkungen.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden (zu 2, 3, 4 und 5)

Es bestehen keine Einschränkungen, einzig die Auflage, dass die Frage knapp,

schriftlich und ohne Begründung einzureichen ist.

Kanton Graubünden

Die Fragen müssen sich einfach beantworten lassen (einfache Frage/einfache Antwort).

Kanton Jura

Nein, aber es darf nur eine Frage gestellt werden und bei dieser ist die Einheit der Materie zu wahren.

C. Einreichung der Fragen

1. Wer ist berechtigt, Fragen einzureichen (jedes Ratsmitglied, ein Ratsmitglied mit Unterstützung einer Anzahl weiterer Ratsmitglieder, Fraktionen, weitere?)

In allen Kantonen kann jedes Ratsmitglied Fragen einreichen. Im Kanton Nidwalden sind zusätzlich alle Kommissionen zur Fragestellung berechtigt. In den beiden Appenzell, im Kanton Waadt und im Wallis sind zudem auch die Fraktionen berechtigt, Fragen einzureichen.

2. Sind die Fragen schriftlich einzureichen?

Schriftlich einzureichen sind sie in den Kantonen:

Bern, Uri, Nidwalden, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden, Waadt, Wallis, Neuenburg.

Mündlich gestellt werden die Fragen in den Kantonen:

Schwyz, Appenzell-Innerrhoden, Jura.

3. Bestehen Fristen für die Einreichung von Fragen?

Die Kantone mit schriftlicher Einreichform kennen alle Fristvorgaben. Hingegen fehlen solche bei den drei Kantonen, bei denen die Fragen mündlich während der Parlamentssitzung gestellt werden.

4. An wen sind die Fragen einzureichen?

Von den neun Kantonen mit schriftlicher Fragestellung werden in fünf die Fragen an die Staatskanzlei eingereicht und in vier Kantonen an das Ratspräsidium bzw. das Ratsbüro mit anschliessender Information der Exekutive.

5. Können die Fragen jederzeit ganz oder teilweise zurückgezogen werden?

Von den acht Kantonen mit schriftlicher Frage-Einreichung kennen fünf eine Rückzugsmöglichkeit, in der Waadt ist dies nicht vorgesehen und drei Kantone haben diese Frage nicht ausdrücklich geregelt.



D. Beantwortung der Fragen

1. Wer beantwortet die Fragen im Parlament (nur Regierungspräsident/in, alle Mitglieder des Regierungsrates, Staatsschreiber/in, zuständige Gerichtspräsident/in für Fragen der Rechtspflege, Parlamentspräsident/in für Fragen des Parlaments usw.)?

In allen Kantonen werden die Fragen durch das zuständige Mitglied des Regierungsrates beantwortet. In Appenzell-Ausserrhodon kann es auch der Ratsschreiber (Staatsschreiber) oder der Kantonsratspräsident sein, falls die Frage das Parlament selber betrifft.

2. Kann das zuständige Behördenmitglied für die Beantwortung der Fragen oder komplexer Teile davon eine Mitarbeiterin/ einen Mitarbeiter oder eine Spezialistin/ einen Spezialisten an die Ratssitzung mitnehmen?

Der Kanton Basel-Landschaft bezeichnet ein solches Vorgehen als theoretisch möglich, sei aber noch nie vorgekommen. Im Kanton Appenzell-Ausserrhodon kann das zuständige Regierungsmitglied zwar eine Fachperson mitnehmen, muss aber die Antworten selber erteilen. Alle übrigen Kantone kennen keine solche Lösung.

3. Gibt es eine Redezeitbeschränkung für die Beantwortung einer Frage?

Eine formale Redezeitbeschränkung kennt nur der Kanton Jura. Sie beträgt vier Minuten. Üblich ist hingegen eine Regelung, wonach man sich bei den Äusserungen kurz zu fassen hat.

4. Sind besondere Gründe für eine Verweigerung der Antwort vorgesehen, die über die allgemeinen Beschränkungen (Wahrung des Amtsgeheimnisses und des Persönlichkeitschutzes) hinausgehen?

Kein Kanton kennt besondere Gründe für eine Verweigerung der Antwort. Diese Frage ist von allen zwölf Kantonen mit «nein» beantwortet worden.

5. Kann eine zu umfangreiche und/oder zu komplexe Frage später schriftlich beantwortet werden?

Diese Möglichkeit kennen nur die Kantone Appenzell-Innerrhodon, Appenzell-Ausserrhodon, Waadt und Neuenburg.

6. Werden die mündlich erteilten Antworten später noch schriftlich mitgeteilt (zusätzlich zum Ratsprotokoll) oder ist mit der mündlichen Beantwortung das Verfahren abgeschlossen?

In allen Kantonen ist das Verfahren mit der mündlichen Beantwortung erledigt. Im Kanton Jura erklärt die fragstellende Person anschliessend, ob er von der Antwort befriedigt, teilweise befriedigt oder unbefriedigt ist. Im Kanton Waadt kann

das anfragende Parlamentsmitglied eine Debatte zum Thema für die nächstfolgende Parlamentssitzung verlangen. Eine solche wird durchgeführt, wenn der Antrag mit 2/3-Mehrheit des Parlaments unterstützt wird. Allerdings ist dieses Mittel offenbar noch nie verlangt worden.

E. Ablauf der Fragestunde

1. Wie oft finden Fragestunden statt?

Fragestunden finden in der Regel jede Parlamentssession statt, in den Kantonen Basel-Landschaft und Waadt einmal pro Monat. Für bestimmte Sessionen wie Budgetberatungen usw. kennen einige Kantone Einschränkungen.

2. Werden Ratssitzungen ausschliesslich für die Durchführung von Fragestunden durchgeführt?

In keinem Kanton findet sich eine solche Regelung.

3. Werden die Fragen für die Ratssitzung einzeln traktandiert oder erfolgt lediglich die Traktandierung der Fragestunde als solche?

Mit Ausnahme des Kantons Nidwalden, der die Einfachen Auskunftsbegehren einzeln traktandiert, werden in allen Kantonen lediglich die Fragestunde als solche auf der Traktandenliste aufgeführt.

4. Sind die Fragestunden in ihrer Dauer zeitlich beschränkt?

Eine formelle zeitliche Beschränkung kennt nur der Kanton Jura, und zwar auf eine Stunde. Andere Kantone haben darauf hingewiesen, dass die Praxis besteht, die Fragestunde (ihrem Namen gemäss) nicht länger als 40 bis 90 Minuten dauern zu lassen.

5. Werden die Fragen im Rat verlesen, anlässlich der Fragestunde an die Ratsmitglieder verteilt oder vorgängig versandt?

Kantone Bern, Basel-Landschaft, Wallis
Unmittelbar vor der Behandlung werden die Fragen schriftlich an die Ratsmitglieder verteilt.

Kantone Uri, Schwyz, Appenzell-Innerrhodon, Graubünden, Jura

Das Ratsmitglied, das die Frage stellt, trägt diese selber vor.

Kanton Nidwalden, Appenzell-Ausserrhodon, Neuenburg

Die Fragen werden vorgängig zugestellt.

Kanton Waadt

Die Fragen werden vorgängig versandt und anlässlich der Fragestunde im Rat verlesen.

6. Findet im Anschluss an die Fragebeantwortung eine Diskussion im Rat statt? Ist eine solche ausdrücklich ausgeschlossen? Eine Diskussion im Anschluss an die Fra-

gebeantwortung findet nur im Kanton Appenzell-Innerrhodon statt. Alle anderen Kantone schliessen diese Möglichkeit entweder ausdrücklich oder zumindest gemäss bisheriger Praxis aus.

Der Kanton Waadt kennt die Möglichkeit, für die nächste Parlamentssitzung eine Debatte zum Thema zu verlangen, wenn dies von 2/3 des Parlaments unterstützt wird (siehe auch Punkt D.6).

7. Ist der/die Fragesteller(in) berechtigt, im unmittelbaren Anschluss an die Beantwortung Erläuterungen zu verlangen und Zusatzfragen zu stellen?

Die Kantone Bern, Schwyz, Appenzell-Ausserrhodon und Graubünden haben die Fragestellenden eine einmalige Nachfragemöglichkeit. In Appenzell-Innerrhodon besteht diese Möglichkeit uneingeschränkt, im Kanton Basel-Landschaft können die Fragestellenden zwei, übrige Ratsmitglieder eine Zusatzfrage stellen. Kanton Waadt: Siehe Antwort zu Punkt D.6.

F. Verhältnis zu den anderen parlamentarischen Instrumenten

1. Können gleichzeitig Fragen für die Fragestunde und zum gleichen Gegenstand weitere parlamentarische Vorstösse eingereicht werden?

In allen Kantonen ist dies uneingeschränkt möglich.

2. Konnte durch die regelmässige Durchführung von Fragestunden auf andere parlamentarische Instrumente verzichtet werden oder werden solche offensichtlich weniger benützt?

Kein Kanton konnte durch die regelmässige Durchführung von Fragestunden auf andere parlamentarische Instrumente verzichten. In drei Kantonen wird vermutet, dass die Anzahl der eingereichten schriftlichen Anfragen etwas zurückgegangen ist.

G. Bewertung des Instruments «Fragestunde»

1. Wird die Möglichkeit der Fragestellung in Fragestunden rege benutzt?

Kanton Bern

Es werden in jeder Session Fragestunden durchgeführt und es werden in jeder Fragestunde zwischen 18 und 32 Fragen beantwortet. Das Instrument wird von den Ratsmitgliedern unterschiedlich genutzt. Einzelne Mitglieder machen davon nie oder kaum Gebrauch, andere Ratsmitglieder setzen das Erkundigungsmittel gerne ein.

Kanton Uri

Die Fragestunde wird rege benutzt.

Kanton Schwyz

Die Zahl der Fragestellenden schwankt



ziemlich stark; sie lag bei den letzten vier Fragestunden zwischen 11 und 21 (von total 100 Mitgliedern).

Kanton Nidwalden

Die Möglichkeit von Einfachen Auskunftsbegehren wird - an unseren Verhältnissen gemessen - durchschnittlich benutzt.

Kantone Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden, Wallis, Neuenburg

Ja.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Ist sehr abhängig von der Tagesaktualität anlässlich der Einladung, Fragen zu stellen.

Kanton Graubünden

Im Durchschnitt der vergangenen vier Jahre (2004-2007) wurden fünf bis sechs Fragen je Session eingereicht. Insgesamt wurden in der genannten Periode pro Kalenderjahr zwischen 33 und 35 Fragen gestellt.

Kanton Waadt

Ja. In jeder Fragestunde werden zwischen acht und 15 Fragen behandelt.

Kanton Jura

Ja, jede Sitzung.

2. Schätzen die Mitglieder des Parlaments dieses Mittel im Allgemeinen oder besteht eher Desinteresse?

Kanton Bern

Der Grosse Rat hat bisher alle Versuche aus der Mitte des Parlaments, die Fragestunde abzuschaffen, abgelehnt. Nur ein Teil des Parlaments nutzt zwar das Instrument, eine Mehrheit möchte es aber beibehalten.

Kanton Uri

Die Mitglieder des Parlaments schätzen dieses Instrument.

Kanton Schwyz

Das Instrument der Fragestunde wird geschätzt, auch wenn ihm sicher keine übertragende Bedeutung zugemessen wird. Ein Antrag auf ersatzlose Abschaffung wäre wohl chancenlos.

Kanton Nidwalden

Die Mitglieder des Parlaments schätzen dieses Mittel. Die Beantwortung des Vorstosses erfolgt umgehend.

Kantone Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden

Interesse ist vorhanden.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Ja, die Fragestunde wird geschätzt.

Kanton Graubünden

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument «Fragestunde» sind gut. Das sich bei der Frage um ein einfaches, unkompliziertes und relativ formloses Instrument handelt - die Fragen werden in der Regel dem Ratssekretariat per e-Mail zugestellt, die das Ratssekretariat in gleicher Weise der Standeskanzlei zur Weiterleitung an die Regierung zustellt -, welches zudem eine zeitgerechte Beantwortung von aktuellen Fragen ermöglicht, ist es zu einem geschätzten Institut geworden.

Kanton Waadt

Die Mitglieder des Grossen Rates schätzen diese Möglichkeit. Die Regierungsmitglieder werden manchmal getadelt, wenn sie aus einem schriftlichen Text vorlesen, oftmals sehr technisch.

Kanton Wallis

Die Parlamentsmitglieder möchten sich dieses Mittel wohl nicht mehr nehmen lassen. In einer Arbeitsgruppe haben sich beispielsweise die Fraktionsvorsitzenden heftig dagegen gewehrt, die Fragestunde nur noch jede zweite Session durchzuführen.

Kanton Neuenburg

Es ist eine Art, die Aufmerksamkeit der Medien auf sich zu ziehen. Im Allgemeinen kennen die Parlamentsmitglieder die Antworten bereits, wenn sie die Fragen stellen.

Kanton Jura

Es besteht ein grosses Interesse an diesem Instrument, insbesondere weil die Fragestunde im Lokalradio «RFJ» direkt übertragen wird und Auszüge im Informationsbulletin veröffentlicht werden.

3. Wie ist die Präsenz der Ratsmitglieder während den Fragestunden?

Kanton Bern

Die Präsenz im Sitzungssaal und auf der Tribüne (Zuschauer und Medien) ist ordentlich. Allerdings liegt dies auch daran, dass die Fragestunde am Dienstagmorgen, unmittelbar nach den Wahlgeschäften traktandiert ist.

Kanton Uri

Die Präsenz der Ratsmitglieder ist während der Fragestunde gut, obwohl diese jeweils am Schluss der Session durchgeführt wird.

Kanton Schwyz

Die Präsenz der Ratsmitglieder ist nicht schwächer als bei anderen Geschäften.

Kanton Nidwalden

Zufolge unserer räumlichen Verhältnisse ist stets eine Präsenz von praktisch 100 Prozent der am Sitzungstag anwesenden Mitglieder des Parlaments zu verzeichnen.

Kantone Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden

Die Präsenz ist gut.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Vollzählig, wie während der ganzen Sitzung.

Kanton Graubünden

Im Vergleich zur Präsenz bei der Behandlung anderer Geschäfte konnten keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden.

Kanton Waadt

Die von den Antworten betroffenen Ratsmitglieder sind in der Regel während der gesamten Fragestunde anwesend.

Kanton Wallis

Sehr hoch, zumal jeweils sehr aktuelle Fragen zur Beantwortung stehen.

Kanton Neuenburg

Präsenz wie üblich, Aufmerksamkeit mitelmässig.

Kanton Jura

Der Regierungsrat ist naturgemäss in corpore anwesend.

4. Erachten Sie parlamentarische Fragestunden als nützliches Instrument im Verkehr zwischen Legislative und Exekutive?

Kanton Bern

Die Fragestunde erlaubt es den Ratsmitgliedern, gezielte aktuelle Fragen an den Regierungsrat zu richten und eine kurze Antwort in einem unkomplizierten Verfahren zu erhalten. Es eignet sich nicht für die Einholung konsolidierter Antworten.

Kanton Uri

Die parlamentarische Fragestunde wird als nützliches Instrument erachtet.

Kanton Schwyz

Die Fragestunde wird in der heute praktizierten Form als nützlich empfunden. Voraussetzung ist, dass das Instrument seinem Sinn und Zweck entsprechend ein (wenn auch schwaches) Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht eingesetzt wird.

Kanton Nidwalden

Dieses parlamentarische Instrument wird als nützliches Mittel angesehen.

Kantone Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden, Neuenburg

Ja.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Das kann sehr unterschiedlich ausfallen, je nach Frage. Aber denkbar wären auch effizientere Austauschmöglichkeiten. Die Fragestunde hat den Vorteil, dass mit wenig Verwaltungsaufwand viele Informationen in den Rat transportiert werden können.

Kanton Graubünden

Die Fragestunde ist aus Sicht des Parlaments ein effizientes und aktualitätsbezogenes parlamentarisches Instrument, mit dem die tagespolitische Präsenz des Grossen Rates verbessert wird.

Kanton Waadt

Gesamthaft ja.

Kanton Wallis

Ja, auch wenn die Antworten manchmal sehr ausweichend sind.

Kanton Jura

Als die Fragestunde noch nicht direkt über das Lokalradio ausgestrahlt wurde, hatte es tatsächlich weniger Fragen und mehr direkte Kontakte zwischen den Mitgliedern des Regierungsrates und des Parlamentes. Aber allgemein ist die Fragestunde positiv zu werten.

5. Ist der Aufwand für die Verwaltung und die Mitglieder des Regierungsrates für die Vorbereitung der Fragestunden tragbar und steht der Nutzen dazu in einem günstigen Verhältnis?



Kanton Bern

Der Aufwand ist deutlich niedriger als bei der Beantwortung von Interpellationen. Gründe: Pflicht zur kurzen Antwort, kein Mitberichtsverfahren usw.

Kanton Uri

Der Aufwand der Verwaltung, Antworten für die Fragestunde vorzubereiten, hält sich im Rahmen. Der Zweck der Fragestunde lohnt den Aufwand.

Kanton Schwyz

Der Aufwand ist gering, der Nutzen kaum zu quantifizieren. Von einem Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag kann nicht die Rede sein.

Kanton Nidwalden

Der Aufwand für die Verwaltung und die Regierungsmitglieder ist sicher tragbar und der Nutzen steht in einem günstigen Verhältnis. Die Beantwortung übriger parlamentarischer Vorstösse ist aufwandintensiver.

Kantone Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden, Wallis, Neuenburg Ja.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Der Aufwand ist in der Regel relativ gering.

Kanton Waadt

Die Erfahrungen sind positiv, aber das Problem ist vielmehr, dass dieses Instrument dazu beiträgt, die Zahl der Initiativen, Postulate, Motionen und Interpellationen zu erhöhen.

Kanton Jura

Die Kosten für dieses Instrument sind minimal, weil es (offiziell wenigstens!) keine Vorbereitungszeit gibt. Die Kosten sind somit der Aufwand für die Ratsdebatte - 1 Stunde pro Sitzung - und die Aufnahme ins Ratsprotokoll.

H. Weitere Bemerkungen

Gibt es aus ihrer Sicht noch weitere Bemerkungen zum Thema parlamentarische Fragestunden?

Kanton Bern

Der Grosse Rat hat sich im Verlauf der letzten 18 Jahre mehrere Male grundsätzlich mit der Fragestunde befasst. Schätzungsweise vier Mal ist in dieser Zeit die Abschaffung der Fragestunde in Motions- oder Postulatsform verlangt worden. Die Abschaffung wurde aber nie beschlossen. Hingegen sind die Bestimmungen im Parlamentsrecht zur Fragestunde im Interesse einer attraktiven Fragestunde modifiziert worden. Die neueste Initiative zur Aufwertung der Fragestunde erfolgt im Rahmen der laufenden Parlamentsrechtsrevision. Gemäss dem heute geltenden Recht stellt das Büro des Grossen Rates die Prüfung der eingereichten Fragen in formeller Hinsicht sicher und kann Fragen zurückweisen. Die Fragen sind in knapper Fassung kund ohne

Begründung einzureichen. Sie können eine kurze Darstellung des Sachverhalts enthalten. Das zuständige Mitglied des Regierungsrates antwortet kurz. Seit dem 1. September 2004 besteht das Prüfverfahren für Fragen in formeller Hinsicht. Das neue System hat zwei Schwächen:

1. Das Kriterium «knapp gefasste Fragen» ist offensichtlich zu wenig fassbar, nur so ist zu erklären, dass Fragen eingereicht werden, die den Umfang von Interpellationen aufweisen.

2. Es werden auch vereinzelt Fragen gestellt, die eine vertiefte Beantwortung verlangen, will sich das Regierungsmitglied nicht dem Vorwurf aussetzen, die Frage unbeantwortet zu lassen.

Für eine vertiefte Beantwortung eignet sich das Instrument der Fragestunde aber nicht. In diesen Fällen ist das zuständige Mitglied des Büros gefordert, im Rahmen der formellen Prüfung der Fragen eine Abänderung der Frage oder deren Wandlung in eine Interpellation zu verlangen. Das Büro hat entschieden, dem Grossen Rat eine Präzisierung der Bestimmungen zu unterbreiten.

Kanton Uri

Im Landrat des Kantons Uri hat sich die Fragestunde als beliebtes Instrumentarium erwiesen. Die heutigen Regelungen haben sich bewährt. «Kämpfen» muss die Ratsleitung, dass wirklich nur kurze Fragen eingereicht und kurze Antworten erteilt werden.

Kanton Freiburg

Die Fragestunde wurde im Grossen Rat des Kantons Freiburg am 1. Januar 1997 eingeführt und auf den 31. Dezember 1999 wieder abgeschafft.

Der Aufwand für Regierung und Verwaltung für dieses Instrument war durchaus tragbar. Der Nutzen im Verhältnis zum Aufwand ist schwer messbar. Die meisten der gestellten Fragen hätten auch mit einem Telefonanruf an einen Chefbeamten oder ein Regierungsmitglied verständlicher erledigt werden können. Die Parlamentsmitglieder hofften aber auf eine Verbreitung durch die Medien. Dass diese in Freiburg nach einer gewissen Zeit nicht mehr so recht mitgemacht haben, mag mit ein Grund zur Abschaffung gewesen sein. Das Parlament hat dieses Instrument nach nur drei Jahren aus eigener Initiative - und nicht etwa auf Druck oder Empfehlung der Regierung - abgeschafft.

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Interessant wäre ein mündlicher Austausch der Erfahrungen aus Parlamenten, die die Fragestunde formfrei und spontan, bspw. am Ende jeder Sitzung kennen.

Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen bestand vom 1. Mai 1980 bis 30. April 1991 das Instrument der parlamentarischen Fragestunde. Der

Aufwand für Regierung und Staatsverwaltung zur Vorbereitung der «Fragestunden» war vergleichbar mit dem Aufwand von Regierung und Staatsverwaltung für die Beantwortung von Interpellationen und Einfachen Anfragen, zuweilen recht erheblich. Zur Aufhebung der Fragestunde hat sicher auch beigetragen, dass der Aufwand für die Vorbereitung der Fragestunde in keinem günstigen Verhältnis zum Nutzen der Fragestunde beurteilt wurde. Die Behandlung von Staatsrechnung, Staatsvoranschlag und Amtsbericht der Regierung über die Staatsverwaltung geben den Ratsmitgliedern jeweils Anlass und Plattform, Fragen zur Sache zu stellen, die auch Gegenstand einer Fragestunde hätten sein können. Dies mag dazu beitragen, dass der Kantonsrat St. Gallen in jüngerer Zeit keinen Bedarf nach Wiedereinführung der Fragestunde signalisierte, geschweige denn bekundete.

Kanton Graubünden

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Parlamentsreform im Jahre 2001 haben sich alle Grossratsfraktionen, die GPK, die Justizkommission und die Regierung im positiven Sinne zur geplanten Einführung der Fragestunde geäußert. Das Institut Fragestunde hat sich nach dessen Einführung im Mai 2003 im Grossen Rat Graubünden rasch durchgesetzt und als echte Alternative zur früheren schriftlichen Anfrage etabliert. Der Fragestunde erwächst denn auch von keiner Seite Kritik, im Gegenteil.

Kanton Jura

Als allgemeine Feststellung kann versichert werden, dass die Fragestunde eine sehr gute Übung für die Direkte Demokratie darstellt. Das Niveau der gestellten Fragen ist zwar nicht immer erhebbend und die Antworten sind manchmal lückenhaft, weil diese Antworten aus Stand auf Fragen zu geben sind, die man nicht kennt.



Perspektive Staat – Herausforderungen für staatliche Führungskräfte

Die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz und die Staatskanzlei Aargau haben unter dem Titel «Perspektive Staat - Herausforderungen an staatliche Führungskräfte» eine breit gefächerte Sammlung ansprechender Beiträge zum Thema zusammengetragen. In- und ausländische Autorinnen und Autoren bieten eine aktuelle Analyse aus Praxis und Wissenschaft und zeigen Tendenzen und notwendige Entwicklungen auf. Beat Husi (Zürich), Präsident der Staatsschreiberkonferenz, betont denn auch in seinem Vorwort die zunehmende Bedeutung der Verwaltungsmanagerinnen und Verwaltungsmanager gerade auf der Stufe der Kanzlerinnen und Kanzler. Die besondere Stellung der Kanzleien im staatlichen Gefüge der Gewaltenteilung wird allerdings nicht angesprochen.

Verschiedene Autoren aus dem politischen Umfeld wie die Ständeräte Felix Gutzwiller (ZH) und Urs Schwaller (FR) verweisen in ihren Beiträgen auf die verstärkte betriebswirtschaftliche Sichtweise und den Ausbau der strategischen Kompetenz und des langfristigen Denkens in Politik und Verwaltung. Die Notwendigkeit, die obersten Stellen der Verwaltung mit Top-Leuten zu besetzen und die Wichtigkeit eines professionellen Auswahlverfahrens bei der Besetzung von Spitzenpositionen können im Widerspruch zu der oft begrenzten (finanziellen) Attraktivität dieser Stellen stehen. Die Autoren halten es für unabdingbar, dass die Führungskräfte der Verwaltung mit den Spezialisten der Privatwirtschaft «auf Augenhöhe» diskutieren können.

Prof. Norbert Thom (Universität Bern) und der Unternehmer Rudolf Hug stellen fest, dass sich die Unterschiede bei den Anforderungen an das Management zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung dank wettbewerbsähnlichen Systemen im öffentlichen Sektor verringert haben.

Staatskanzleien als Stabsstellen und Wissensagenturen

Teil 2 analysiert die aktuellen Entwicklungen in den Staatskanzleien als oberste Stabsstellen der Kantonsregierungen. Für den Aargauer Staatsschreiber Peter Grünenfelder hat sich die Arbeit der Staatskanzlei auf die operative, rechtliche, strategische und kommunikative Führungsunterstützung zu konzentrieren. Der Berner Staatsschreiber Kurt Nuspliger sieht die Staatskanzleien insbesondere als Wissensagenturen.

In Teil 3 wird die Rolle der Regierungszentralen im internationalen Vergleich dargestellt. Der frühere Direktor des Landtages

(Parlament) des deutschen Bundeslandes Rheinland-Pfalz, Klaus-Eckart Gebauer, beschreibt eindrücklich am Beispiel des Bundeskanzleramtes und der Staatskanzleien in den deutschen Bundesländern, an welchen exponierten Schnittstellen sich die Staatskanzlei-Verantwortlichen bewegen. Teil 4 thematisiert die kommunikativen, technologischen und instrumentellen Herausforderungen für staatliche Führungskräfte. Der frühere NZZ-Redaktor und heutige Medienwissenschaftler Peter Stücheli-Herlach legt dar, dass aufgrund der Medialisierung die professionelle Führung staatlicher Kommunikation zu den entscheidenden behördlichen Aufgaben in der modernen Multimediagesellschaft gehört. Abschliessend stellt der Genfer Staatskanzler Robert Hensler in Teil 5 am Beispiel einer fiktiven Geschichte dar, welche technologischen Neuerungen den Geschäftsablauf in der Genfer Staatskanzlei im Jahre 2018 beeinflussen könnten.

Parlamente sind ausgeblendet

Die besondere Rolle, welche den Staatskanzleien als Schnittstellen zu den Parlamenten zukommt, wird jedoch in den meisten Beiträgen leider vollständig ausgeblendet. Die konsequente Gewaltentrennung, in demokratischen Rechtsstaaten ein unabdingbares und von der Gesellschaft zwingend gefordertes Element des staatlichen Aufbaus, stellt einen direkten Vergleich der Anforderungen an die staatliche Führungsebene mit derjenigen der Wirtschaft in Frage. Denn die Fähigkeit, sich erfolgreich als staatliche Unternehmer im wirtschaftlichen Wettbewerb durchzusetzen und gleichzeitig die eigene Stellung im politischen Umfeld nicht zu übersehen, erfordert zusätzliche intellektuelle Qualitäten an die Führungskräfte

in der staatlichen Verwaltung, die allein mit einer Ausbildung als Manager nicht zu erreichen sind. Im Gegensatz zu vielen Unternehmen der Wirtschaft mit einem vom Aktionär gesetzten Zielhorizont beim nächsten Quartalsabschluss beachten politisch Verantwortliche in der Regel einen Vierjahres-Rhythmus, und die Führungskräfte in den staatlichen Verwaltungen haben zusätzlich langfristige Perspektiven im Auge zu behalten.

Thomas Dähler
Leiter Parlamentsdienst Basel

Verlag: NZZ Libro - Buchverlag Neue Zürcher Zeitung

Titel: Perspektive Staat – Herausforderungen für staatliche Führungskräfte

Herausgeber: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz und Staatskanzlei Kanton Aargau

Umfang: 215 Seiten

ISBN Nummer 978-3-03823-460-9



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari

Preisausschreiben

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) prämiert wissenschaftliche Arbeiten zu Parlamentsfragen mit Fr. 5000.-

Der Preis der SGP prämiert eine neue wissenschaftliche Arbeit (Bachelor- oder Masterarbeit, Dissertation) zu Fragen rund um das Wirken der Parlamente (Bundesversammlung, Kantons- oder Gemeindeparlamente, europäische Parlamente); dies mit dem Ziel, eine Veröffentlichung zu erleichtern.

Das Preisausschreiben richtet sich an Studierende der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft, der Geisteswissenschaften sowie fachlich spezialisierter Universitätsinstitute.

Die Arbeiten können sich mit der **Stellung der Parlamente, deren Aufgaben, Wirkungsweise, Einfluss, Organisation und Verfahrensregeln** auseinandersetzen.

Die Jury wird inhaltliche wie auch formale und sprachliche Kriterien berücksichtigen. Wesentlich ist, dass die Arbeit einen direkten Bezug zur Funktionsweise der Parlamente in der Schweiz hat.

* * *

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen wurde 1997 gegründet und hat unter anderem das Ziel, die wissenschaftliche Forschung zu Parlamentsfragen zu fördern, dies insbesondere mit der Verleihung dieses Preises. In der Gesellschaft sind die Bundesversammlung, die kantonalen und viele städtische Parlamente mit zahlreichen Ratsmitgliedern und mit ihren Ratssekretariaten vertreten.

Wer sich an diesem Preisausschreiben beteiligen will, ist gebeten, seine Arbeit bis zum 28. April 2009 einzusenden an:

Moritz von Wyss, stv. Leiter Rechtsdienst, Parlamentsdienste, 3003 Bern. Herr von Wyss steht für Auskünfte und gegebenenfalls auch für eine Beratung (Themenwahl, Hinweise auf Quellenmaterial, Vermittlung von Kontaktpersonen usw.) gerne zur Verfügung (Tel.: 031 323 08 37, E-Mail: moritz.vonwyss@pd.admin.ch).

Bern, im September 2008

Für den Vorstand der SGP:
Dr. Claude Janiak, Ständerat
Präsident SGP

Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern - Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne - Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna - Tél. 031/323.08.37 - Fax 031/322.98.67 - E-Mail : moritz.vonwyss@pd.admin.ch - Internet: <http://www.sgp-ssp.net>



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari

Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires

La Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) décerne un prix de 5000 francs pour des travaux scientifiques portant sur des questions parlementaires

Ce prix récompense un travail scientifique récent, de premier, deuxième ou troisième cycle (bachelor, master, doctorat) portant sur des questions ayant un lien avec le parlement (Assemblée fédérale, parlements cantonaux, communaux ou européens), en vue de faciliter une publication.

Ce prix s'adresse aux étudiants des facultés de droit, de sciences politiques, de lettres et à ceux d'instituts universitaires spécialisés.

Les travaux peuvent traiter **du statut des parlements, de leurs attributions, de leur efficacité, de leur influence, de leur organisation ou de leurs règles de procédure.**

Le jury tiendra compte des critères portant sur le fond et sur la forme. Il est essentiel que le travail ait un lien direct avec le fonctionnement des parlements en Suisse.

* * *

La Société suisse pour les questions parlementaires a été fondée en 1997 et s'est donné pour but de promouvoir la recherche scientifique concernant les questions parlementaires, notamment par le biais de ce prix. Cette société réunit de nombreux représentants de l'assemblée fédérale, des parlements cantonaux, d'un bon nombre de parlements communaux, ainsi que des collaborateurs de leurs secrétariats respectifs.

Les personnes intéressées sont priées d'envoyer leur travail d'ici au 28 avril 2009 à l'adresse suivante:

M. Moritz von Wyss, adj. chef de service juridique, Services du Parlement, 3003 Berne.

M. von Wyss se tient à votre disposition pour toute question (choix d'un sujet, sources, contacts, etc.) et tout conseil (tél.: 031 323 08 37, e-mail: moritz.vonwyss@pd.admin.ch).

Berne, en septembre 2008

Pour le Comité de la SSP :

Dr Claude Janiak, Conseiller aux États,
président de la SSP

Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern - Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne - Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna - Tél. 031/323.08.37 - Fax 031/322.98.67 - E-Mail : moritz.vonwyss@pd.admin.ch - Internet: <http://www.sgp-ssp.net>



Vorankündigung

Forum der Parlamentsdienste

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen führt am **26. Juni 2009** erstmals eine Tagung für Parlamentsverwaltungen der Kantons- und Gemeindeparlamente mit dem Namen «Forum der Parlamentsdienste» durch.

Das Forum ist bei den Parlamentsdiensten der Bundesversammlung in Bern zu Gast. Der Hauptteil der Tagung ist dem Thema gewidmet:

Stellung der Parlamentsverwaltungen im Verwaltungsgefüge

Wir bitten Sie, sich diesen Termin vorzumerken. Im Frühjahr 2009 werden Einladung und detailliertes Programm den Ratssekretariaten und Parlamentsdiensten der schweizerischen Parlamente zugestellt.

Moritz von Wyss
Sekretär der SGP

Préannonce

Forum des Services parlementaires

La Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) tiendra le **26 juin 2009** pour la première fois une journée pour les administrations parlementaires des cantons et des communes, intitulée : Forum des Services parlementaires.

Les Services du parlement de l'Assemblée fédérale ont le plaisir d'accueillir le forum à Berne. La partie principale de la journée sera consacrée au thème suivant :

Position des services parlementaires au sein dans l'appareil administratif

Nous vous remercions de bien vouloir réserver ces dates dans votre agenda dès aujourd'hui. L'invitation définitive et le programme complet vous parviendront durant printemps.

Moritz von Wyss
Secrétaire de la SSP



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 323 08 37, F: 031 322 99 21, E: moritz.vonwyss@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Monica Engheben, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 69, F: 026 305 10 49, E: monica.engheben@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringkengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59, E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: roger.oechslin@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11, F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26, E: heinz.kubli@baden.ag.ch

Stadt Bern

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33, E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66, E: info-cm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Markus Heinzer, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: markus.heinzer@koeniz.ch

Ville de Lausanne

Vanessa Benitez Santoli, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de Ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: vanessa.benitez@lausanne.ch



Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,
E: monika.portmann@StadtLuzern.ch

Gemeinde Opfikon

André Willi, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42,
E: andre.willi@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur,
T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12,
E: daniel.reuter@zuerich.ch.

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, Bern

Kassier

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

