Universität St.Gallen

Prof. Dr. Ph. Mastronardi
Rechtswissenschaftliche Abteilung
(RWA)

Sitzung der FK-N vom 16. April 2007

zum

Corporate-Governance-Bericht

des Bundesrates vom 13. September 2006

Corporate-Governance-Bericht

I. Stärken des Berichts

II. Schwächen des Berichts

III. Vorschläge zu den Leitsätzen

Prof. Dr. Ph. Mastronardi
Rechtswissenschaftliche Abteilung (RWA)

I. Stärken des Berichts

- Systematischer Überblick über die Auslagerung von Bundesaufgaben an verselbständigte Einheiten (v. E.)
- Ergänzung des Vier-Kreise-Modells durch funktionale Kriterien für Auslagerungsentscheide
- Überprüfbare Leitsätze, die z. T. auch als Grundlage für die parlamentarische Kontrolle dienen können

Prof. Dr. Ph. Mastronardi
Rechtswissenschaftliche Abteilung (RWA)

II. Schwächen des Berichts

Der Bericht ist sehr technisch geraten. Er vernachlässigt die staatspolitische und die staatsrechtliche Dimension der Auslagerungsfrage.

Die Leitsätze sollten daher nicht unbesehen zum Massstab der Finanz- und Oberaufsicht der Bundesversammlung gemacht werden.

Prof. Dr. Ph. Mastronardi
Rechtswissenschaftliche Abteilung (RWA)

Kritik

1. „Corporate Governance“

2. Eignerrolle allein

3. Verwaltungsperspektive

4. Strategische Ziele

Forderungen

→**Public** Governance
→Gewährleistungsstaat

→**Gewährleister**rolle

→**Staats**perspektive

→ **Controlling** des BR
→ parlamentarische **Kontrolle**

Prof. Dr. Ph. Mastronardi
Rechtswissenschaftliche Abteilung (RWA)

ad 1: Von „Corporate Governance“ zu Public Governance

- Der Bericht ist aus der Perspektive der v. E. verfasst. Diese greift zu kurz (**Corporate** Governance)
- Massgebend muss die Perspektive des Staates und seiner Aufgaben in Zusammenarbeit mit Privaten sein (**Public** Governance)
- Wo sich keine Vollprivatisierung rechtfertigt, ist **politischer Einfluss** auf private Träger öffentlicher Aufgaben **legitim** und muss vorgesehen werden
- Zwischen „Staat“ und „Markt“ sind zwar unterschiedliche Mischungsverhältnisse möglich, aber immer nach dem Konzept des Gewährleistungsstaates:

Bund:	**Gewährleistungs**verantwortung
v. E.:	**Erfüllungs**verantwortung
Bund:	**Auffang**verantwortung

Gewährleistungsstaat: Konsequenzen

Aufteilung der Verantwortungen:

Der **BR** steuert die v. E. über einen **Leistungsauftrag**

→ messbare strategische Ziele

Der **BR** führt die v. E. über einen **äusseren Controllingkreis** (Gewährleistungsverantwortung)

→ Controlling über die Erfüllung der strategischen Ziele

Die **v. E.** bleiben in ihren operativen Entscheiden möglichst „politikfrei“

→ **innerer Controllingkreis** (Erfüllungsverantwortung)

→ Corporate Governance hier am Platz

Die **Bvers kontrolliert** den äusseren Controllingkreis des BR

ad 2: Von der Eignerrolle zur Gewährleisterrolle (1)

Die AG dient als Modell, weil der Bericht von einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise geprägt ist.

Der Bund wird daher nur als **„Eigner“** verstanden.



Der Staat handelt aber primär als Kompetenzträger, erst sekundär als Eigentümer: Entscheidend sind seine **Verantwortungen** zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Eigentümer ist er nur, soweit dies für seinen öffentlichen Auftrag nützlich ist.

Von der Eignerrolle zur Gewährleisterrolle (2)

- Der Bund ist gegenüber den verselbständigten Einheiten Gewährleister und Eigner zugleich
- Die **unternehmensbezogene Kontrolle** betrifft die Rolle des Bundes als **Eigner**
- Die **aufgabenseitige Kontrolle** betrifft die Rolle des Bundes als **Gewährleister** (Staat)

→Die Eignerrolle kann dem Bundesrat weitgehend übertragen werden; **die Gewährleisterrolle aber ist auf Bundesversammlung und Bundesrat aufzuteilen**.

Von der Eignerrolle zur Gewährleisterrolle (3)

Unternehmensbezogene und aufgabenseitige Kontrolle:

- **Da der Bericht beide Kontrollen unter der Eignerrolle subsumiert, wird der Bundesversammlung ihre Beteiligung an der Gewährleistung entzogen.**

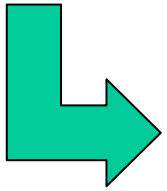
  → Die Bundesversammlung muss in die Lage versetzt werden, den Bundesrat in der Wahrnehmung seiner **Gewährleistungsverantwortung** zu **kontrollieren**.

ad 3: Von der Verwaltungs- zur Staatsperspektive (1)

Die **rechtliche Sicht** wird im Gegensatz zu den andern Sichtweisen nicht differenziert:

Recht ist nicht nur Hoheitlichkeit:

- öffentliches Interesse
- Gesetzmässigkeit
- individueller Rechtsschutz
- Rechtsgleichheit



Einseitige funktionale Optik

Es fehlt die **normative Dimension**

Von der Verwaltungs- zur Staatsperspektive (2)

Im Bericht gelten die **Effizienz und Effektivität** der betrieblichen Führung als alleinige Kriterien für die Organe der Unternehmung:

- Das öffentliche Interesse darf nur noch in begründeten Fällen durch Bundesvertreter wahrgenommen werden.
- betriebliche Interessen steuern die Aufgabenerfüllung. Die öffentlichen Interessen (und der parlamentarische Einfluss) werden ausgeblendet.

→ Forderungen zu den **strategischen Zielen**, dem Controlling und der Kontrolle (Leitsätze)

III. Vorschläge zu den Leitsätzen

6. Leitsatz: Interessen der v. E. oder des Bundes? (1)

Im Bericht dominiert die betriebliche Rationalität über die politische. Daher soll die Kommissionsverordnung nicht mehr auf Leitungsorgane angewendet werden (Art. 9: Ausgewogene Zusammensetzung der Leitungsorgane).



Der **politische Pluralismus** sollte in Fragen der Aufgabenerfüllung ein Kriterium der Gewährleistungsverantwortung bleiben.

6. Leitsatz: Interessen der v. E. oder des Bundes? (2)

Vorschlag:

Statt: „Die Mitglieder... wahren die Interessen der v. E.“

besser: „Die Mitglieder... erfüllen die der v. E. übertragenen **öffentlichen Aufgaben** unter Nutzung des marktwirtschaftlichen Freiraums“.

(= für die Aufgabentypen „Dienstleistungen mit Monopolcharakter“ und „Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht“; nicht erforderlich für den Typ „Dienstleistungen am Markt“)

9. Leitsatz: Bundesvertreter

Nach dem Bericht sollen Bundesvertreter nur noch vorgesehen werden, wenn sich die Bundesinteressen nicht anders wahrnehmen lassen.

→ Das sollte nur gelten, wenn die **politische Steuerung durch Leistungsauftrag und Controlling** sichergestellt werden kann. Dann ist die personelle Trennung einer Vermischung vorzuziehen.

10. bis 12. Leitsatz: Haftungsrecht

Der Bericht sieht zugunsten des Bundes weitgehende Haftungsbeschränkungen vor.

→ Diese verdienen nicht, in der vorliegenden generellen Form unterstützt zu werden. Sie müssten in spezifischen Anträgen zu allfälligen Änderungen von Organisationserlassen begründet werden.

16. Leitsatz: Steuerungsmodell

Vorschlag:

„Der Bund steuert die v. E. **als Gewährleister und** als Eigner auf strategischer Ebene...“

„Die Erreichung der Ziele wird aufgrund vorgängig definierter Kriterien während und am Schluss der Leistungsperiode gemessen.“ (vgl. Bericht EFV S. 53)

„Dieses Controlling des BR untersteht der Kontrolle durch die Bvers.“

17. Leitsatz: Zuständigkeit des BR

Der Bericht will die Kompetenz zur Verabschiedung der strategischen Ziele generell an den Bundesrat delegieren lassen.

→ Diese Delegation erfordert eine **gesetzliche Grundlage**

→ Der Einfluss der Bundesversammlung sollte sich nicht auf Kreditbeschlüsse beschränken.

→ **Motionen** im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates?

= ev. Schaffung eines **„Auftrags“** oder einer **„Leistungsmotion“** zur Gestaltung strategischer Ziele von v. E.?

18. Leitsatz: Berichtswesen

Die Kontrolle des BR über die Erreichung der strategischen Ziele stützt sich gemäss Bericht auf (Zwischen-) Berichterstattungen der v. E.

→ Diese Kontrolle ist zu einem **Controlling** auszugestalten

- **Gegenstand:** Gewährleistungsverantwortung (äusserer Controllingkreis)
- **Mittel:** Cockpit, Management by exception

neuer Leitsatz 22a: Massnahmen

Vorschlag (vgl. Bericht EFV S. 60):

„Der **BR** kann bei Fehlentwicklungen folgende **Massnahmen treffen:**

- Ergänzung / Änderung der Zielvorgaben
- Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts
- Verweigerung der Entlastung
- Abberufungen / Ersatz von Personen
- Verantwortlichkeitsansprüche
- Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung.“

(= Ansatzpunkte der **parlamentarischen Oberaufsicht**)

Neuer Leitsatz 22b: Oberaufsicht

Vorschlag:

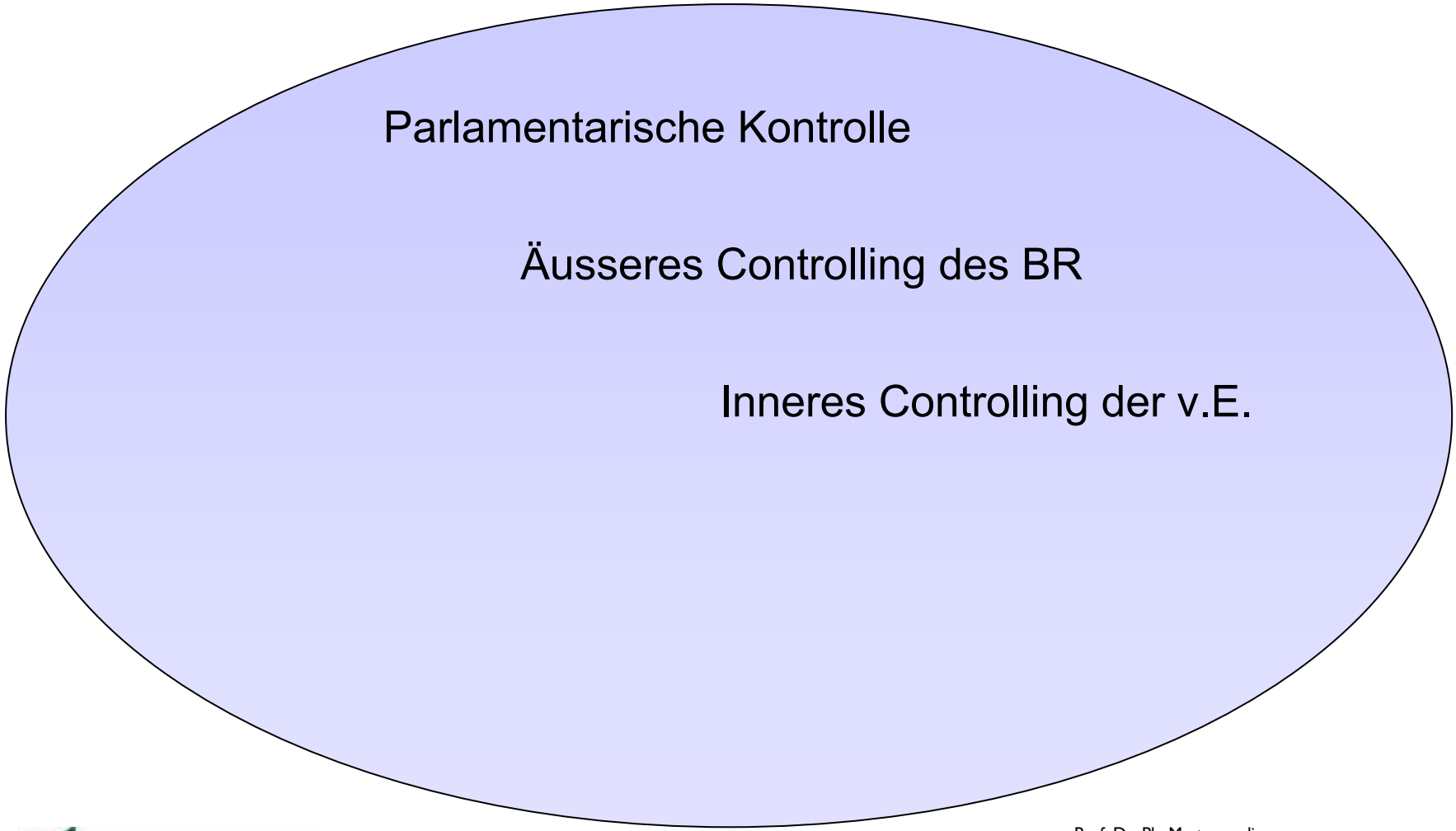
Die **Oberaufsicht** der Bundesversammlung ist als **Kontrolle über das bundesrätliche Controlling** auszugestalten.

→ Systemkontrolle

→ Nachträgliche, stichprobenweise Kontrollen des Controllings, das der Bundesrat auszuüben hat.

= Kontrollelement im parlamentarischen Handlungskreis

Kontrolle und Controlling im Gewährleistungsstaat



Universität St.Gallen

Prof. Dr. Ph. Mastronardi
Rechtswissenschaftliche Abteilung (RWA)