

Dorothee Guggisberg
Alexander Maurer

Public Corporate Governance

Staatliche Steuerung und Anforderung
an subventionierte Unternehmen

*Masterarbeit eingereicht bei der
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management KPM, im
Rahmen des Executive Master of
Public Administration MPA*

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

*Bei der vorliegenden Version handelt es sich um ein nach
Absprache mit dem betreuenden Dozent für die Publikation
leicht modifiziertes Dokument.*

Dorothee Guggisberg
Alexander Maurer

Corporate Governance

**Staatliche Steuerung und Anforderung an
subventionierte Unternehmen**

KPM-Verlag
Bern

Dorothee Guggisberg ist Geschäftsführerin / Generalsekretärin der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Alexander Maurer ist Leiter des Bereichs SonderA der Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen (OSP AG)

2. Auflage 2011

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Public Corporate Governance

Staatliche Steuerung und Anforderung an subventionierte Unternehmen

Guggisberg Dorothee; Maurer Alexander

Bern 2010

ISBN 978-3-906798-38-7

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2010 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VII
VORWORT	XV
MANAGEMENT SUMMARY	XVII
1 EINLEITUNG	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung	5
1.3 Abgrenzung	7
1.4 Vorgehen und Aufbau	7
2 CORPORATE GOVERNANCE IN THEORIE UND PRAXIS	9
2.1 Vom Wohlfahrtsstaat zum Gewährleistungsstaat	9
2.2 Varianten der staatlichen Aufgabenerfüllung	13
2.3 Das Konzept Corporate Governance	17
2.4 Das Konzept Public Corporate Governance	25
2.5 Das Konzept Nonprofit Governance	35
2.6 Konzeptionelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede	42
3 DER CORPORATE-GOVERNANCE-BERICHT DES BUNDES	51
3.1 Ziele und Gegenstand	51
3.2 Aufgabentypologie	52
3.3 Leitsätze	55
3.4 Würdigung und Kritik	58
4 SUBVENTIONEN AUF BUNDESEBENE	61
4.1 Der Subventionsbegriff	61
4.2 Die Subventionen des Bundes.....	68
4.3 Abgrenzung der Subvention	84
4.4 Die Bedeutung der subventionierten Leistungen	91
5 DIE STAATLICHE STEUERUNG BEI ABGELTUNGEN	93
5.1 Methodisches Vorgehen und Begründung.....	93
5.2 Auswahl der InterviewpartnerInnen	94
5.3 Die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts bei Abgeltungen.....	101
5.4 Synthese der Transferierbarkeit der Leitsätze bei Abgeltungen	131
5.5 Steuerungsanforderungen bei Abgeltungen	139
5.6 Synthese der Steuerungsanforderungen bei Abgeltungen	145
5.7 Abgleich mit anderen Kodizes	148
6 ERKENNTNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	159

LITERATURVERZEICHNIS	175
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	187
TABELLENVERZEICHNIS	189
ANHANG I: BEISPIELE VERSELBSTÄNDIGTER ORGANISATIONEN DES BUNDES.....	191
ANHANG II: AUFGABEN UND ANFORDERUNGEN AN DAS BOARD IN DER PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE.....	193
ANHANG III: DIE LEITSÄTZE DES CORPORATE-GOVERNANCE-BERICHTS	194
ANHANG IV: INTERVIEWLEITFADEN FÜR BELIEHENE ORGANISATIONEN	205
ANHANG V: INTERVIEWLEITFADEN FÜR VERTRETERINNEN BUND	215
ANHANG VI: LEITFADEN FÜR DAS EXPLORATIVE GESPRÄCH MIT DER EFV	225
ANHANG VII: LEITFADEN FÜR DAS EXPLORATIVE GESPRÄCH MIT DEM BFE.....	231
ANHANG VIII: COCKPITS ZU DEN INTERVIEWPARTNERINNEN	237
ANHANG IX: QUELLENNACHWEIS ZUR EMPIRIE	245
ÜBER DIE AUTORIN/ ÜBER DEN AUTOR	247

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

§/ §§	Paragraph/ Paragraphen
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AfSA	Archiv für Schweizerisches Abgaberecht
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV
allg.	allgemein
ALV	Arbeitslosenversicherung
Anmerk.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BB	Bundesbeschluss
BBI	Bundesblatt der Schweizer Eidgenossenschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG), SR 954.1
BFE	Bundesamt für Energie
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BJ	Bundesamt für Justiz
BKW	BKW FMB Energie AG (Bernische Kraftwerke)
BLS	BLS AG (Bern - Lötschberg - Simplon)

BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BoeB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB), SR 172.056.1
BPG	Bundespersonalgesetz
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101
bzw.	beziehungsweise
CG	Corporate Governance
CGB/ CG-B	Corporate-Governance-Bericht
CHF	Schweizer Franken
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
CS	Credit Suisse Group AG
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11
Def.	Definition
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
dito	ebenda
div.	diverses
E.	Erwägung
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG), SR 742.101
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
eig.	eigene
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
et al	et alii/ et aliae/ et alia = und andere
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische technische Hochschule (Zürich)
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f./ ff..	folgende Seite/ folgende Seiten
fedpol	Bundesamt für Polizei
Finma	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
Fn.	Fussnote
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GFM	Gruyères - Fribourg - Morat (Chemins de fer Fribourgeois)
ggf.	gegebenenfalls
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS	Grundsatz
GSG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatsgesetz, GSG), SR 192.12
GV	Generalversammlung
hpts.	hauptsächlich
Hrsg.	Herausgeber
IAEA	International Atomic Energy Agency
IKS	Internes Kontrollsystem
IR	Institutsrat
i. S.	im Sinne/ im Sinne von
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20
i. V. m.	in Verbindung mit

IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. März 2001; Sig. gemäss den jeweiligen kantonalen Registern
Kap.	Kapitel
KTU	Konzessionierte Transportunternehmungen
kWh	Kilowattstunde
let.	lettre (Buchstabe)
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD), RS 642.11
lit.	litera
LS	Leitsatz
max.	maximal
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG & Gornergrat Bahn AG
Mio.	Millionen
Mitgl.	Mitglieder
MwSt	Mehrwertsteuer
n.	nach
NFA	Neuer Finanzausgleich
NFP	Nationales Forschungsprogramm des Schweizerischen Nationalfonds
NGO	Non Governmental Organization
NOK	Nordostschweizerische Kraftwerke AG
NPO	Nonprofit-Organisation
NRat	Nationalrat
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
NRO	Nichtregierungsorganisation
o.	ohne
o. ä.	oder ähnlich / oder ähnliches
OECD	Organisation for economic co-operation and development
ÖkoF	Ökofond

o. O.	ohne Ortsangabe
op.	operativ
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR), SR 220
PPP	Public Private Partnership
Prüf.	Prüfung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAG	Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005, SR 221.302
resp.	respektive
RLCG	Richtlinie betr. Informationen zur Corporate Governance der SIX Exchange Regulation
Rp.	Rappen
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010
s.	siehe bei
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahn
SCBP	Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance
Schweiz.	Schweizerische
SEC	Securities and Exchange Commission (Kommission an der amerikanischen Börse)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEV	Verband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik/ electrosuisse
Sig.	Signatur
SIX	SIX Swiss Exchange (Schweizer Börse); neuer Name ab 01.10.2008

SNV	Schweizerische Normen-Vereinigung
sog.	sogenannte
SPI	Schweizerisches Polizeiinstitut Neuenburg
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts
SRat	Ständerat
Subv.	Subventionen
SuG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1
SVP	Schweizerische Volkspartei
Swiss GAAP FER	Die „generally accepted accounting principles“ (GAAP) der Schweizerischen Stiftung für Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER)
SWX	SWX Swiss Exchange (Schweizer Börse); alter Name bis 30.09.2008 neu SIX Swiss Exchange
u. a.	unter anderem/ unter anderen
u. ä. / u. Ä. m.	und ähnlich/ und Ähnliches mehr
UBS	Union des Banques Suisses
ÜoeB	Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÜoeB), SR 0.632.231.422
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v. a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VoeB	Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB), SR 172.056.11
VR	Verwaltungsrat
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsämter
WEKO	Wettbewerbskommission

Z.	Zinsen
z. B.	zum Beispiel
ZEWO	Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (Stiftung ZEWO)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

VORWORT

Die Idee zur vorliegenden Arbeit entstand aus einem Bild. In diesem Bild stehen sich die Verwaltung und Private in einem Spannungsverhältnis gegenüber. Dies folgt aus der Tatsache, dass wir beide für private Organisationen arbeiten, die in enger Zusammenarbeit mit dem Bund Dienstleistungen erbringen. Somit stehen wir - bildlich gesprochen - je mit einem Bein in der Privatwirtschaft und berühren mit dem anderen Bein die öffentliche Verwaltung. Dieses Spannungsverhältnis wurde - gerade auch im Rahmen des New Public Management - viel diskutiert. Aus dieser Diskussion resultiert auch der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates. Und daraus ergab sich für uns die Frage, ob es im Bereich der Subventionsleistungen des Bundes nicht ein ähnliches Instrument geben sollte.

Die gemeinsame Ausbildung zum Master of Public Administration und der ähnliche Hintergrund der Organisationen, für die wir arbeiten, haben uns bewogen, dieser Fragestellung zusammen nachzugehen. Die Phase der Erarbeitung der Grundlagen und der Empirie war eine äusserst intensive, aber spannende und bereichernde Zeit. Eine zentrale Erkenntnis ist, dass das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Seiten - zumindest in den im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Bereichen - deutlich kleiner zu sein scheint, als herkömmlich angenommen.

An dieser Stelle gilt unser Dank den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an unseren Interviews. Sie nahmen sich ausnahmslos viel Zeit, uns die Strukturen, Abläufe und Zusammenarbeit zwischen Bund und Privaten zu erklären. Erwähnenswert ist die durchwegs offene Atmosphäre in den Gesprächen. Aber auch bei Amtsstellen und Organisationen, welche sich in Folge als nicht geeignete Gesprächspartner herausstellten, erlebten wir im Suchen von Alternativen eine grosse Unterstützung. Ein grosser Dank geht an das Generalsekretariat des UVEK, welches uns mehr als nur eine Türe geöffnet hat.

Wir bedanken uns ganz herzlich bei Prof. Dr. Andreas Lienhard, welcher die Entstehung dieser Arbeit begleitet, uns in der Fragestellung unterstützt und wertvolle Hinweise gegeben hat.

Ein besonderer Dank geht zudem an Zoë Ghielmetti und Bernhard Fasel, die sich intensiv mit der Rohfassung der Arbeit befasst und uns als Lektorin und Lektor mit zusätzlichen Impulsen bedacht haben.

Die Arbeit wurde aber nur möglich, weil unsere Familien und insbesondere unsere Partnerin und Partner, Darja Büschi Maurer und Italo Cherubini, uns den Rücken freigehalten und uns wiederholt moralisch unterstützt haben. Dafür danken wir ganz herzlich.

Bern und Wabern, im Oktober 2009

Dorothee Guggisberg

Alexander Maurer

MANAGEMENT SUMMARY

Der Bund schüttet jährlich rund 30 Milliarden Franken als Subventionen aus. Das entspricht etwas mehr als der Hälfte der gesamten Staatsausgaben. Mit diesem Geld finanziert der Staat für ihn wesentliche Aufgaben. Die Rolle des Staates hat sich mit den Jahren gewandelt. Als Gewährleistungsstaat erfüllt der Bund nicht mehr alle Aufgaben selber, sondern er kann sie an Dritte übergeben und entsprechend finanzieren. Dritte können u. a. selbständige wirtschaftliche Unternehmen und Nonprofit-Organisationen sein. In rund 400 Subventionsverhältnissen wird die Aufgabenerfüllung des Bundes daher durch eine grosse Anzahl an externen Organisationen geprägt, die sich durch eine eigene Rechtsform und eine autonome Organisation auszeichnen. Im Gegensatz zu den bundeseigenen Betrieben, für die der Bund im Corporate-Governance-Bericht ein Steuerungsmodell in Form einer Aufgabentypologie für Auslagerungen sowie 28, bzw. 37 Leitsätzen erlassen hat, gibt es für subventionierte Leistungsverhältnisse trotz der Finanzhöhe keine einheitlichen Kriterien oder Vorgaben zur Steuerung.

Corporate Governance wird seit den Bilanzskandalen in den USA und Europa und neuerdings durch die Finanzkrise als Konzept für privatwirtschaftliche - insbesondere börsenkotierte - Unternehmen vermehrt ins Zentrum des Interesses gerückt. Die OECD, der Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance und die Richtlinien der SIX Swiss Exchange legen durch explizite Empfehlungen den Rahmen fest für eine verantwortungsvolle Führung und Kontrolle von Unternehmen. Für nicht gewinnorientierte Organisationen erlässt der Swiss NPO-Code seinerseits Leitlinien zur Trennung von Aufsicht und Führung, sowie zu grundlegenden Führungsprinzipien. Im öffentlichen Sektor fokussiert Public Corporate Governance auf die Frage der Führung und Aufsichtsorganisation bei verselbständigten Unternehmen - hier hat der Bund mit dem Corporate-Governance-Bericht eine Lücke gefüllt.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Regelwerke für bundeseigene und private Unternehmen ist die Frage relevant, welche Vorgaben aus dem Corporate-Governance-Bericht allenfalls auf Subventionsverhältnisse übertragen werden können und welche Steuerungsanforderungen - mit

welchen Auswirkungen auf die subventionierten Betriebe - sich daraus ergeben.

Der Fokus der Arbeit liegt bei subventionierten Betrieben mit Abgeltungen - im Gegensatz zu Finanzhilfen - und innerhalb dieser Kategorie bei Nonprofit-Organisationen und privatwirtschaftlichen Unternehmungen. Die Kantone als grösste Gruppe der SubventionsempfängerInnen werden aufgrund des Umfangs und der für sie entsprechend anzupassenden Fragestellung (insbesondere in Bezug auf die Steuerungsmöglichkeiten) von der Betrachtung ausgenommen.

Anhand der Konzepte von Corporate Governance auf den Ebenen der Wirtschaft, des Staates und des Dritten Sektors werden die Erfordernisse an eine verantwortungsvolle Führung und Kontrolle diskutiert. Anhand von acht Gesprächen mit subventionierten Organisationen und fünf Gesprächen mit subventionierenden Bundesämtern, resp. der Finanzverwaltung wird empirisch erörtert, wie sich die bisherigen Steuerungsmechanismen darstellen und welcher weitere Steuerungsbedarf sich ableiten lässt.

Bei den bundeseigenen Betrieben steht der Bund in der Rolle des Eigners, was ihm direkten Einfluss auf deren Steuerung und Ausgestaltung ermöglicht. Bei subventionierten Organisationen steht er hingegen in der Rolle des Gewährleisters und kann damit lediglich indirekt Einfluss nehmen und steuern. Trotzdem lassen sich nach dem empirischen Befund der vorliegenden Arbeit sinngemäss elf Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts ganz und acht Leitsätze teilweise auf Abgeltungsverhältnisse übertragen.

Zudem zeigt sich, dass die befragten Betriebe - unabhängig von der Bundessubvention - Corporate Governance-Kriterien anwenden und mit professionellen Instrumenten geführt werden. Übereinstimmend sprechen sich die Betriebe für klare Kriterien seitens des Bundes aus. Gleichzeitig betonen sie aber die unternehmerischen Spielräume, die für die effiziente und effektive Leistungserbringung zentral sind. Sie äussern sich klar für eine Balance zwischen Regulierung und administrativem Aufwand. Analog erachten die subventionierenden Bundesämter eine an

einheitlicheren Kriterien orientierten Regulierung für notwendig und befürworten eine regelmässige Überprüfung und einen entsprechenden Leistungsausweis der Abgeltungen.

Aus den theoretischen und empirischen Erkenntnissen lassen sich Grundsätze für die Abgeltungsverhältnisse einerseits, sowie für die Unternehmensführung der Organisationen andererseits formulieren. So sollte bei Abgeltungsverhältnissen i. S. der Public Corporate Governance das Prinzip der Wesentlichkeit angewendet, als auch über abgestimmte Steuerungskreisläufe und ein entsprechendes Steuerungsinstrumentarium verfügt werden. Die Relevanz der subventionierten Leistung, das öffentliche Interesse, sowie eine angemessene Aufsicht sind vorauszusetzen. Die Grundsätze für die Unternehmensführung der subventionierten Organisationen richten sich nach den grundlegenden Corporate Governance-Kriterien und beinhalten strukturelle Anforderungen wie Gewaltentrennung, definierte Kompetenzen, Rechenschafts- und Rechnungslegungsprinzipien, strategische Ziele und professionelle Managementinstrumente. Grundlegend sind zudem transparente Funktionen im obersten Leitungsorgan (Verwaltungsrat bzw. Vorstand) und die Auseinandersetzung mit einer allfälligen Vertretung des Bundes.

Angesichts der vielfältigen bestehenden Regelwerke ist ein zusätzlicher Kodex für Abgeltungen zurzeit nicht anstrebenswert. Vielmehr sollten minimal die definierten Grundsätze eingehalten und transparent umgesetzt werden. Der Aufwand für die Steuerung der Abgeltung sollte dabei mit der eigentlichen Leistungserbringung und den Anforderungen im jeweiligen Politikfeld in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

1 EINLEITUNG

Staatliche Aufgaben werden von öffentlichen und privaten LeistungserbringerInnen wahrgenommen. Was der Staat nicht selber leisten kann, überträgt er eigenen Unternehmen oder Dritten - dies können sowohl privatwirtschaftliche als auch Nonprofit-Organisationen (NPO)¹ sein. Ein dichtes Netz an öffentlichen und privaten Unternehmungen prägen heute das gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und auch das technische Leben. Erbracht werden ganz unterschiedliche Leistungen - Güterproduktion, Dienstleistungen, Forschung usw. Die Kosten werden durch den Staat abgegolten, dadurch bleibt die staatliche Verantwortung für die Aufgabenerfüllung erhalten (Lienhard 2005: 406).

Die Vergabe staatlicher Gelder erfordert die Steuerung und Kontrolle des Mitteleinsatzes abgestimmt auf den Verwendungszweck. Hinter der konkreten Ausgestaltung von Mittelvergabe und Steuerungsinstrumentarium steht ein Staatsverständnis, das sich über die Jahre gewandelt hat. In politischen Prozessen werden die Rolle des Staates, seine Aufgaben und ihre Erfüllung immer wieder neu definiert. Im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Frage nach der staatlichen Rolle einerseits und die Frage nach der verantwortlichen Mittelverwendung und Unternehmensführung andererseits ganz besonders brisant.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Anforderungen an den Staat und seine Verwaltung haben sich in den letzten Jahrzehnten markant verändert. Die zunehmende Komplexität gesellschaftlicher Probleme, der dynamische Wandel, der Wertewandel, die demographischen Veränderungen, die steigende Vernetzung und Multikausalität (Thom/Ritz 2008: 7) verlangen nach neuen und adäquaten Steuerungsformen. Durch den gesellschaftlichen Wandel und die neuen Technologien hat sich auch das Verhältnis zwischen BürgerInnen und Staat grundsätzlich verändert (Blindenbacher/Hablützel/Letsch 2000: 11).

¹ Nonprofit-Organisationen (NPO) sind formale, meist private Organisationen, die institutionell unabhängig sind und keine Gewinne an Mitglieder, EigentümerInnen oder Mitarbeitende ausschütten. vgl. Kap. 2.5, S. 35.

Der Wohlfahrtsstaat wurde abgelöst durch das Prinzip des Gewährleistungsstaates. Es fand eine Verlagerung von der staatlichen Leistungserstellung zum vermehrten Einbezug von Dritten statt (Lienhard 2005: 395). Ein neues Verständnis von der Beziehung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft führt zum Einbezug aller Gesellschaftsgruppen in die staatliche Problemlösung (Thom/Ritz 2008: 11). Der Staat versteht sich demnach nicht mehr als hauptsächlicher Leistungserbringer, sondern vielmehr als Koordinator in der Zusammenarbeit unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zur Gewährleistung des Service Public.² Er sorgt dafür, „dass die politisch definierten Dienstleistungen auf effiziente Weise durch Dritte erbracht werden können.“ (Blindenbacher/Hablützel/Letsch 2000: 14).

Die staatliche Leistungserbringung präsentiert sich heute als vielseitige Palette unterschiedlicher Organisationsvarianten. Generell gilt: Je näher die Leistung organisatorisch bei der Zentralverwaltung erbracht wird, desto stärker sind die staatliche Bindung und die staatliche Aufsicht. Je autonomer hingegen die Organisationen sind, die die Leistungen erbringen, desto mehr nimmt der direkte Einfluss des Bundes ab.³

Der Staat unterscheidet Aufgaben, die in seiner Verantwortung liegen, deren Vollzug aber ausgelagert wird, und Aufgaben, die im öffentlichen Interesse, aber nicht unbedingt im staatlichen Handlungsbereich liegen. In beiden Fällen stellt der Bund die Leistungserbringung durch Subventionierung sicher. Hier wiederum unterscheidet er einerseits Abgeltungen⁴ an sogenannte beliehene Organisationen⁵ bei ausgelagerten Aufgaben

² Service Public: „Service Public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastruktur-
gütern und -dienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes
nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen
soll.“ Bundesrat (2004). Bericht des Bundesrates „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service
Public)“ vom 23.06.2004, Bern 2004. Online: www.admin.ch/ch/d/ff/2004/4569.pdf.

³ Vgl. dazu das 4-Kreise-Modell des Bundes: Die für die staatliche Aufgabenerfüllung zuständigen
Einheiten des Bundes werden vier Kreisen zugeordnet. Vgl. Kap. 2.3, S. 17.

⁴ Der Bund kann Leistungen abgelden, die er Dritten überträgt oder die vom Bundesrecht vorgeschrie-
ben sind. In Ergänzung dazu stehen Finanzhilfen als freiwillige Aktivitäten von Dritten, die der Bund
fördern kann. Definitionen und ausführliche Erläuterungen in Kap. 4.1 auf S. 61.

⁵ In Lehre und Rechtsprechung werden Private, denen das Gemeinwesen die Erledigung einer be-
stimmten staatlichen Aufgabe überträgt, als Beliehene bezeichnet (Häfelin/Müller/Uhlmann 2006:
318). In dieser Arbeit werden jene Organisationen als beliehene Organisationen bezeichnet, welche
im Rahmen des Subventionsgesetzes für ihre Tätigkeiten vom Bund Leistungen in Form von Abgel-
tungen erhalten (vgl. Kap. 4.2 auf S. 66).

in staatlicher Verantwortung. Und andererseits Finanzhilfen an Dritte im Falle von Aufgaben im öffentlichen Interesse. Beide Finanzierungsformen unterstehen dem Subventionsgesetz (SuG). Gemäss Subventionsbericht 2008⁶ erachtet der Bund Subventionen als „eines der wichtigsten Instrumente der Politikgestaltung“ und zudem „die bedeutendste Ausgabenkategorie des Bundeshaushalts.“ (Bundesrat 2008). Diese Aussage verweist sowohl auf die qualitative Bedeutung der Leistungserbringung durch Dritte, als auch auf die quantitative bzw. finanzielle Relevanz des gesamten Leistungsumfangs.

Primär steuert der Bund die Erfüllung einzelner Aufgaben durch materielle Gesetze und Ausführungserlasse, zusätzlich auch durch Verwaltungsverordnungen und vertragliche oder verfügte Auflagen (EFV 2006). Dort wo der Bund die „Aufgabenerfüllung einer Organisation oder einem Unternehmen überträgt, an der er Eigentum bzw. Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung hält.“ (EFV 2006: 9), steht er aber zusätzlich zur Rolle als Gewährleister auch in der Rolle als Eigner. Das heisst, er stellt in der einen Funktion die öffentlichen Leistungen sicher - unabhängig davon, wer sie herstellt - und in der anderen Funktion tritt er als Besitzer auf.

Als Grundlage zur Auslagerung und Steuerung dieser Betriebe, die im Eigentum des Bundes sind,⁷ verabschiedete der Bundesrat 2006 den Corporate-Governance-Bericht.⁸ Anhand von neun Steuerungsbereichen sollten Auslagerungen von Bundesaufgaben nach einheitlichen Kriterien systematisiert und die Steuerung verselbständigter Einheiten optimiert und vereinheitlicht werden. Zur organisationsrechtlichen Konzeption und zu den Einflussmöglichkeiten des Bundes als Eigner wurden im Corporate-Governance-Bericht 28 Leitsätze aufgestellt. Der Corporate-Governance-Bericht wurde in der parlamentarischen Debatte Anfangs 2008 über alle Parteien hinweg grundsätzlich gelobt und als überfällig begrüsst.

⁶ Periodische Überprüfung und Berichterstattung bezüglich Übereinstimmung der spezialgesetzlichen Subventionsbestimmungen mit den im Subventionsgesetz festgehaltenen Grundsätzen. Bundesrat (2008). Subventionsbericht 2008 des Bundesrats. Bern 2008.

⁷ Beispiele s. Anhang 1.

⁸ Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), 13.09.2006, Bern 2006.

Der Corporate-Governance-Bericht ist nicht rein verwaltungstechnischer Natur. Er steht im Kontext der seit längerem geführten Diskussion um Corporate Governance, wie sie in der Privatwirtschaft und insbesondere vor dem Hintergrund verschiedener Skandale grösserer Firmen angestossen wurde.

Ursprung des Konzepts der Corporate Governance ist die Aktiengesellschaft als „Form der ökonomischen Organisation, in der Eigentum und Verfügungsmacht im Unternehmen tendenziell auseinanderfallen.“ (Benz et al 2007: 378). Die Koordinations- und Regelungsfragen beziehen sich einerseits auf die Organisation und Kontrolle der Kapitalgesellschaft und andererseits auf die Beziehungen des Unternehmens zu seinen Stakeholdern.

Zunehmend stellen sich diese Fragen auch für Organisationen mit anderer Rechtsform. Schedler/Gulde/Suter bezeichnen dies übertragen auf den öffentlichen Sektor als die Steuerung und das Management öffentlicher Unternehmen (Schedler/Gulde/Suter 2007: 17). Hier knüpft der Corporate-Governance-Bericht des Bundes an. Der Ansatz lässt sich entsprechend weiterführen auch auf ausgelagerte Unternehmen bzw. auf Dritte, wie beliehene oder finanzhilfenehmende Organisationen.

So setzen sich auch Nonprofit-Organisationen, die in der Schweiz wesentliche gesellschaftliche Aufgaben übernehmen, in den letzten Jahren verstärkt mit der Optimierung ihrer Steuerung, der Aufgabenverteilung zwischen den Organen, Transparenz und der Verantwortung ihrer Führungsorgane auseinander. Zwanzig grosse Schweizer NPO im humanitären Bereich haben dazu 2006 den Swiss NPO-Code erarbeitet und verabschiedet. Dieses Regelwerk legt die Aufgaben der obersten Organe (z.B. Generalversammlung, Mitgliederversammlung, etc.) in den Rechtsformen Verein und Stiftung sowie die Organisation und Arbeitsweise der jeweiligen obersten Leitungsgremien (z.B. Vorstand und Geschäftsleitung) fest und formuliert entsprechende Standards. Zudem gibt die ZEW als Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spendensammelnde Organisationen für die gütesiegeltragenden Hilfswerke be-

stimmte Standards vor - insbesondere zu Rechnungslegung und Fundraising.⁹

Analog besteht für wirtschaftliche Unternehmen der Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance herausgegeben von Economiesuisse im Jahr 2002. Im gleichen Jahr hat die SIX¹⁰ die SIX-Richtlinie für börsenkotierte Unternehmen veröffentlicht. Damit bestehen zwei Regelwerke, die Unternehmen für ihre Führung und Organisation, sowie für die Beziehung zu ihren Stakeholdern Vorgaben für die Corporate Governance machen.

1.2 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Die Schnittstelle zwischen Staat und Privaten bedarf spezifischer Regulierung im Falle von Aufgabenübertragung und staatlichen Finanzleistungen. Es gibt dazu eine Vielfalt gesetzlicher Grundlagen und verschiedener Regelwerke. Mit dem Corporate-Governance-Bericht hat der Bund zunächst ein Instrument zur Steuerung der bundeseigenen Betriebe geschaffen.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, vor diesem Hintergrund folgende Fragestellung zu beantworten:

Inwieweit lassen sich die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts auf subventionierte Betriebe übertragen, bei denen der Staat in der Gewährleisterrolle, nicht aber in der Eignerrolle steht?

Welche Steuerungsanforderungen an beliehene Organisationen lassen sich ableiten und welche allfälligen Steuerungs-lücken lassen sich erkennen?

Welche konkreten Auswirkungen konsequent wahrgenommener staatlicher Steuerung ergeben sich daraus aus Sicht der LeistungserbringerInnen?

⁹ Fundraising: Finanzmittelbeschaffung.

¹⁰ Die Schweizer Börse hat im Herbst 2008 ihren Namen gewechselt. Bis dahin nannte sie sich SWX Swiss Exchange. Neu heisst sie SIX Swiss Exchange. Die SWX-Richtlinie wurde zur SIX-Richtlinie.

Das Interesse am Gegenstand ist geleitet von der Hypothese, dass, wenn Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen konsequent umgesetzt wird, sich daraus auch Standards für beliehene Organisationen ableiten lassen. Es wird davon ausgegangen, dass der Bund zur Legitimierung und zur Nachvollziehbarkeit von staatlichen Zuschüssen im Sinne von Abgeltungen minimale Steuerungsmittel braucht. Weiter interessiert, wie der Bund die diesbezügliche Steuerung wahrnimmt und welche Elemente der bestehenden governance-bezogenen Kodizes und Instrumentarien sich für die Steuerung anwenden lassen. Handlungsbedarf ist dort zu formulieren, wo sich Lücken eruieren lassen. Werden zudem die EmpfängerInnen von Abgeltungen in die Betrachtungsweise einbezogen, dann ist aus ihrer Sicht davon auszugehen, dass sich für sie bei der konsequenten Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch den Staat der administrative Aufwand und damit die Kosten erhöhen.

Die Relevanz der Fragestellung ergibt sich einerseits aus dem in der Beratung des Corporate-Governance-Berichts geäußerten Interesse, über die vordefinierten Stufen des 4-Kreise-Modells hinaus zu schauen und auf „die Aufgabenerfüllung durch reine private Verwaltungsträger, an denen der Bund nicht (mehr) beteiligt ist“ (Lienhard 2007: 13) auszudehnen. In Hinblick auf ein ganzheitliches Organisations- und Steuerungsmodell müssen auch in diesem Kooperationsverhältnis analoge Steuerungsfragen gestellt werden (Lienhard 2007: 13).

Andererseits zeigt sich u. a. das politische Interesse an der Mittelverwendung und in diesem Sinn auch an der Steuerung subventionierter Aufgabenauslagerung an Dritte an der jüngst publizierten Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zur Frage der Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen (PVK 2009a). Die Studie stellt in den untersuchten Kooperationsverhältnissen, die Finanzhilfen beziehen, etlichen Handlungsbedarf fest, was die Steuerung und die Kontrolle der Mittelverwendung betrifft. Es ist deshalb für Abgeltungen eine analoge politische und methodische Relevanz ableitbar.

1.3 Abgrenzung

Aufgrund des Umfangs und der Komplexität konzentriert sich die Masterarbeit auf beliebige Organisationen und legt innerhalb dieses Rahmens zusätzlich den Fokus auf NPO und Unternehmen. Nicht berücksichtigt werden die Kantone, obwohl sie die bedeutendste Gruppe der Abgeltungsnehmenden stellen. Zudem beschränkt sich die Masterarbeit vorab auf den schweizerischen Kontext.

Fragen der Haftung werden in dieser Arbeit mehrfach gestreift, jedoch aufgrund der Komplexität und Individualität der Thematik nicht vertieft.¹¹

1.4 Vorgehen und Aufbau

Die Fragestellung nach der Corporate Governance und den Steuerungsanforderungen bei ausgelagerten, bzw. subventionierten Betrieben ist eingebettet in ein komplexes Gewebe rechtlicher Bestimmungen und struktureller Voraussetzungen und auch konzeptueller Ansätze. Im ersten Teil der Arbeit bzw. in Kapitel 2 werden deshalb zunächst die Rolle des Staates und das sich wandelnde Staatsverständnis aufgearbeitet und darauf aufbauend die Thematik Corporate Governance aus theoretischer und praxisbezogener Sicht dargelegt. Dabei wird vertieft auf die unterschiedlichen Konzepte der Corporate Governance, der Public Corporate Governance und der Nonprofit Governance eingegangen.

Der Corporate-Governance-Bericht des Bundes wird in Kapitel 3 als Grundlage der vorliegenden Arbeit dargestellt und gewürdigt. In Kapitel 4 werden die rechtlichen Grundlagen zum Thema der Subventionen aufbereitet, um diesbezüglich eine Abgrenzung zwischen öffentlichen Unternehmen einerseits und subventionierten Betrieben andererseits zu erleichtern.

In Kapitel 5 werden die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts analysiert und in der empirischen Untersuchung auf subventionierte Unternehmen und Nonprofit-Organisationen angewendet, um ihre grund-

¹¹ An der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts sind kürzlich auch Bestrebungen des Bundes gescheitert. Nach einer elfjährigen Rechtsetzungsphase wurde vom Bundesrat am 21. Januar 2009 der Verzicht auf eine umfassende Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts erklärt. Vgl. auf www.bj.admin.ch mit Stichwortsuche „Haftpflichtrecht“.

sätzliche Transferierbarkeit zu prüfen. Anhand halbstandardisierter Interviews mit Fachpersonen der Bundesverwaltung bzw. mit VertreterInnen subventionierter Nonprofit-Organisationen und Unternehmen werden die theoriegeleiteten Überlegungen an ihren Anwendungsbereichen gespiegelt und reflektiert. Darauf aufbauend, wird nach elementaren Steuerungsanforderungen für das Subventionsverhältnis gefragt und entsprechende Kriterien entwickelt. Diese werden zudem in Bezug gesetzt zu anderen Schweizerischen Kodizes.

Kapitel 6 dient abschliessend der Synthetisierung der Erkenntnisse. Es werden diejenigen Aspekte identifiziert, welche für eine konsolidierte Subventionspraxis auf der Ebene von transparenten Steuerungskriterien und entsprechenden Corporate Governance-Überlegungen in Betracht gezogen werden können. Damit erfolgt auch eine Schlussbetrachtung der Arbeit und der Zielerreichung.

2 CORPORATE GOVERNANCE IN THEORIE UND PRAXIS

Der Staat ist ein lebendiges System, das einem dauernden Wandel unterliegt. Unterschiedliche AkteurInnen, politische Gegebenheiten, territoriale Bedingungen, ökonomische Leistungsfähigkeit prägen zusammen mit anderen inneren und äusseren Einflussfaktoren das staatliche Gebilde. Systeme verändern sich. Ebenso verändert sich das historisch und gesellschaftlich geprägte Verständnis, was der Staat ist, was er zu leisten und durch welche Kräfte er zu funktionieren hat.

Corporate Governance ist im Rahmen dieses sich wandelnden Staatsverständnisses zu verstehen und zu positionieren. Ursprünglich der Privatwirtschaft entstammend, leitet sich Corporate Governance spätestens seit den 1990er Jahren mit der Neuausrichtung der Verwaltungsführung auch als Konzept für staatliche Leistungserbringung und Organisation ab. Die Wurzeln liegen im Verständnis einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung, das seit den 1930er Jahren aufgrund der bemerkten Spaltung von Aktionärsinteressen und Unternehmensinteressen kontinuierlich weiter entwickelt wird. Die Ausdehnung der Diskussion auf den Staat und öffentliche Unternehmen, ebenso wie auf den Nonprofit-Sektor, sind jüngeren Datums und bringen deren je eigene Spezifitäten und Anforderungen mit sich.

2.1 Vom Wohlfahrtsstaat zum Gewährleistungsstaat

Das Verständnis, was ein Staat leisten und wofür er aufkommen soll, hat sich permanent - wenn auch in unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität - gewandelt. Bis ins 18. Jahrhundert finden sich in der Staatstheorie kaum Überlegungen zur Abgrenzung von Staatsaufgaben. Im Vordergrund stand die Ausgestaltung von Herrschaftsstrukturen im Staat. Zwischen Staat und Gesellschaft wurde noch nicht unterschieden (Benz 2001: 184). Erst die Idee des Verfassungsstaates und der liberalen Staatstheorie begann Grenzen zu ziehen zwischen individuellen Freiheiten und staatlicher Macht. Spätestens seit Max Webers Definition des modernen Staats wird dieser über die Verwaltung bestimmt und es entwickeln sich Vorstellungen zur Leistungserfüllung, die eine Festle-

gung von staatlichen Aufgaben und entsprechenden Vollzugsorganen voraussetzen.

Der Übergang vom liberalen Rechtsstaat zum demokratischen Wohlfahrtsstaat zwischen 1870 und 1930 in Deutschland zeigt die anfänglich noch vergleichsweise einfache Gliederung der Verwaltung hin zu einer markanten Expansion der Staatsaufgaben sowie des Staatspersonals. Die Herausbildung des modernen Staats war somit verbunden mit einer zunehmenden Verstaatlichung von Aufgaben, die ursprünglich privat erfüllt wurden (Benz 2001: 197). Insbesondere stellt Benz fest, dass der demokratische Wohlfahrtsstaat nicht wie seine Vorläufer aufgrund seiner Regulierungstätigkeit, sondern aufgrund der zunehmenden Leistungsaufgaben expandierte (Benz 2001: 198). Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates war massgeblich geprägt durch die sozialen Probleme als Auswirkungen der industriellen Revolution. Die steigende Abhängigkeit der Menschen von Erwerbsarbeit, demographische Veränderungen, die technologischen Entwicklungen u. a. im Gesundheitswesen, die sozialpolitischen Errungenschaften und der Ausbau des Bildungswesens liessen die staatlich definierten Aufgaben und die damit verbundenen Kosten stark ansteigen.

Der demokratische Wohlfahrtsstaat charakterisiert sich durch öffentliche Versorgungswirtschaft und Regulierungsaufgaben, die im Rahmen politischer Prozesse entschieden werden. Es ist „das Zusammenwirken von Institutionen, politischen Konflikten und Entscheidungen in Auseinandersetzung zwischen Parteien und Verbänden“ (Benz 2001: 201), das die Aufgabenentwicklung erklärt. Der Staat definiert sich demnach nicht nach einem vorgefertigten Set an Aufgaben und Leistungen, das er per se zu erbringen hat. Vielmehr wird dieses in einem politischen Aushandlungsprozess jeweils vorläufig bestimmt.

Während sich der klassisch liberale Staat auf Sicherheitsaufgaben und eine Rahmenordnung als Kernstück des Staatswesens beschränkt und sich gleichzeitig Wirtschaft und Gesellschaft selbstverantwortlich und jenseits staatlicher Intervention entwickeln sollen, versteht sich der Wohlfahrtsstaat als „aktiv handelnder, ausgleichender und umverteilender Akteur in der Gesellschaft.“ (Lienhard 2005: 50). Damit verbunden sind die

Stärkung und der Ausbau der Sozialwerke, der Sozialversicherungen und der Sozialrechte.

Eine Art Synthese aus dem liberalen und sozialen Staatsverständnis bildete in der Folge die Grundlage des New Public Management. Ein schlanker, aber starker Staat soll sich nach dem Prinzip der Subsidiarität auf die Kernaufgaben konzentrieren, diese wirksam und effizient erfüllen und die übrigen Aufgaben dem Wettbewerb bzw. an Dritte übergeben (Lienhard 2005: 51). Diese Konzeption liegt dem Begriff des Gewährleistungsstaates zugrunde. Der Staat erfüllt nicht mehr alle Aufgaben selber. Vielmehr konzentriert er sich auf seine Kernaufgaben und tritt im Übrigen als Gewährleister, resp. Sichersteller von öffentlichen Dienstleistungen auf (Reichard 2006: 57). Die Erfüllung der politisch definierten Aufgaben kann durch Dritte erfolgen - durch Privatunternehmen, durch gemeinnützige Organisationen oder auch durch BürgerInnen selbst.

Leitbild des „Gewährleistungsstaates“

- Staat stellt Aufgabenerfüllung sicher
- Staat muss nicht alle Aufgaben selber erfüllen
- Staat teilt sich Vollzugsverantwortung (und ggf. Finanzierungsverantwortung) mit Gesellschaft und Wirtschaft
- Staat kooperiert bei Aufgabenerledigung mit Dritten

Abbildung 1: Leitbild des „Gewährleistungsstaates“ (Reichard 2008: 5).

„Über die Aufgabenbreite des Staates entscheiden die politischen Instanzen in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren.“ (Schedler/Proeller 2009: 33). Daran ändert das Konzept des Gewährleistungsstaates nichts. Dort wo die Aufgabenerfüllung ausgelagert wird, bleibt sie im Verantwortungsbereich des Staates. Nach Reichard geht es grundsätzlich um „Unterscheidung von Gewährleistungsverantwortung und Erfüllungs- resp. Vollzugsverantwortung“ (Reichard 2006: 62). Damit meint er die Teilung der Verantwortung zwischen dem Staat als Auftraggeber bzw. Gewährleister und den öffentlichen oder privaten Organisationen in der Erfüllungsfunktion und demnach als AuftragnehmerInnen. Die Vollzugsverantwortung teilt sich der Staat demnach mit der Gesellschaft und der Wirtschaft. Daraus erwächst ein eigenes Spannungsfeld zwischen

staatlicher Verwaltung, Markt und Wettbewerb und der Zivilgesellschaft als Ausdruck des BürgerInnenengagements und des Dritten Sektors.¹² Die Privaten bleiben dabei nicht unabhängige AkteurInnen, sondern werden zur Erstellung öffentlicher Güter angeregt (Schedler/Proeller 2009: 34). Dass Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in diesem Konzept in enger Verbindung agieren, entbindet den Staat nicht von seiner Pflicht der Wohlfahrt. Nur wird der Staat „zu einem von mehreren Akteuren im politischen System“ (Lienhard 2005: 51).

Grundsätzlich können folgende Aufgabentypen unterschieden und zugeordnet werden:

- Von staatlichen Kernaufgaben wird gesprochen, wenn die Leistung strategisch relevant ist und in die staatliche Hoheit fällt.
- Um staatliche Gewährleistungsaufgaben handelt es sich, wenn der Staat zwar ihre Erbringung sicherstellen muss, nicht jedoch zwingendermassen ihre Erfüllung.
- Private Kernaufgaben sind es, wenn sie vom Markt erbracht werden können. Dies auch im Falle, dass es Aufgaben im öffentlichen Interesse sind, ihre Gewährleistung aber nicht notwendigerweise durch den Staat erfolgen muss (Reichard 2006: 63).

Durch den Einbezug aller Gesellschaftsgruppen in die staatliche Problemlösung, erwachsen dem Staat unterschiedliche Rollen, die sein Handeln prägen: Der Staat ist Anreger, Moderator, Anschubfinanzierer, Steuernder (Reichard 2006: 61) und auch Koordinator (Ritz/Thom 2008: 11).

Nun beschränken sich die staatlichen Tätigkeiten nicht auf das blosse Regieren, Lenken, Steuern und Koordinieren. Bedeutend ist vielmehr die Art und Weise dieser Tätigkeiten. Sie sind immer auch in einem grösseren Handlungszusammenhang und darin ebenfalls prozessual, strukturell, funktional und instrumentell zu verstehen. So ergibt sich aus dem

¹² Der Dritte Sektor bzw. Nonprofit-Sektor umfasst alle Organisationen, die sich weder der staatlichen Sphäre noch der Marktsphäre zurechnen lassen (aus: Socialinfo, Wörterbuch der Sozialpolitik, www.socialinfo.ch).

ursprünglichen Begriff des Regierens bzw. der Institution Regierung, des *government*, der Begriff der *governance* (Benz 2004: 19f.). „In der Governance-Perspektive gelten der Staat, der Markt und soziale Netzwerke und Gemeinschaften als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden. Der Blick richtet sich dabei auf die Steuerungs- und Koordinationsfunktion dieser institutionellen Strukturen, in denen Elemente von Hierarchie, Wettbewerb [...] und Verhandlungssystemen verbunden sein können.“ (Benz 2004: 20). Zwar weist der Begriff Governance einige definitorische Unschärfen auf. Aber er deutet darauf hin, dass die komplexe politische Wirklichkeit und das kollektive Handeln in der modernen Gesellschaft im Spannungsfeld des dynamischen Zusammenwirkens von Strukturen und Prozessen und von Institutionen und AkteurlInnen stattfinden und entsprechend zu verstehen sind.

2.2 Varianten der staatlichen Aufgabenerfüllung

Wenn der Staat nicht mehr alle öffentlichen Aufgaben selber erfüllt, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der Erfüllung er denn vorsieht und wie sie geregelt sind.

Der Corporate-Governance-Bericht des Bundes nimmt folgende Systematisierung vor:

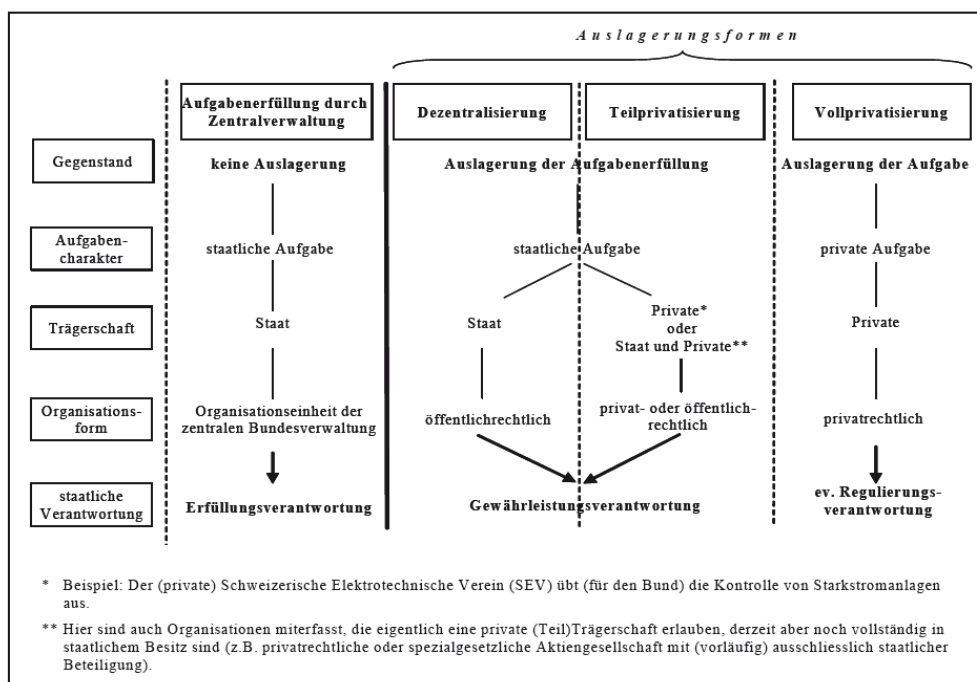


Abbildung 2: Formen von Auslagerungen (Bundesrat 2006: 8245).

Das Spektrum zwischen Kernverwaltung und Privatisierung ist weit und variabel. Auslagerung als Oberbegriff umfasst sowohl Dezentralisierung als auch Privatisierung.

Die klassische Aufgabenerfüllung durch den Staat erfolgt in den Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung, wo auch Umfang und Qualität der Leistungserfüllung definiert werden. Die primäre und umfassende Verantwortung für die Aufgabenerbringung liegt somit unverändert beim Staat. Unterschieden werden drei Formen der Auslagerung. Die Dezentralisierung bezeichnet die „Übertragung der Aufgabenerfüllung von der zentralen Bundesverwaltung an eine öffentlichrechtliche Anstalt.“ (Bundesrat 2006: 8244). Der Staat bleibt also öffentlichrechtlicher Träger der Leistungserbringung, nimmt diese aber nicht selber wahr. In diesem Sinn der Dezentralisierung oder sogenannten Teilprivatisierung werden die grundsätzlich staatlichen Aufgaben von privaten Dritten oder allenfalls von Staat und privaten Dritten gemeinsam übernommen. Je nach dem gilt privates oder öffentliches Recht. In diesen Fällen der Auslagerung wird von Gewährleistungsverantwortung gesprochen - der Staat leistet nicht mehr selber, sondern gewährleistet vielmehr die Erbringung des Service Public. Da wo eine Aufgabe gänzlich an Private ausgelagert und damit zu einer privaten Aufgabe wird, kommt privates Recht zum Tragen und der Staat übt allenfalls noch Regulierungsverantwortung aus. „Bei einer Privatisierung [...] muss zwingend die vollständige Übertragung einer Aufgabe, eines Vermögens usw. vom Staat an Private erfolgen.“ (Bundesrat 2006: 8244). Der Bund zieht sich also aus einem Aufgabengebiet zurück und überlässt die Bereitstellung Privaten. Tatsächlich kommt es bei Auslagerungen in den wenigsten Fällen zu totalen Privatisierungen. Was in staatlicher Verantwortung steht, wird in der Regel auch in der einen oder anderen Form unter seiner Aufsicht vollzogen. Auslagerungen werden aus verschiedenen Gründen vorgenommen. Bezweckt wird im Allgemeinen eine Effizienzsteigerung, die Anpassung an internationale oder technologische Entwicklungen und die politische Entflechtung der Aufgabenerfüllung. Je weiter weg von der Kernverwaltung eine Aufgabe erfüllt wird, desto autonomer ist die ausführende Organisation. Dabei sind mehrere Punkte zu beachten. Die Finanzierungsarten unterscheiden sich nach der Art der Auslagerung. Jede Auslagerungs-

form hat eine eigene gesetzliche Grundlage. Je nach Auslagerungsart unterscheiden sich zudem die Rolle und die Steuerungsform des Staats.

Der Bund hat mit dem 4-Kreise-Modell eine Grundlage geschaffen, die die Abstufung von Ausgliederungen und die Einordnung der staatlichen Aufgabekategorien sichtbar macht.

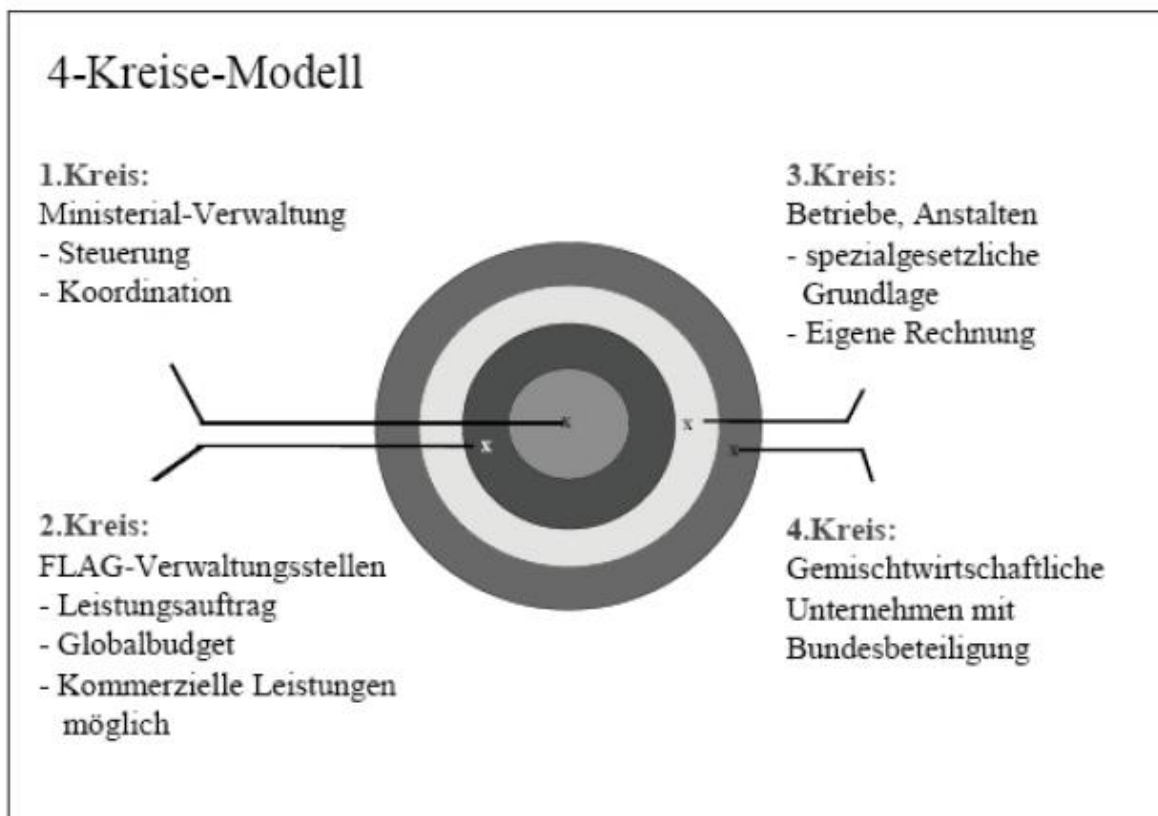


Abbildung 3: Das 4-Kreise-Modell (Bundesrat 2006: 8248).

Als Folge der Diskussion um wirkungsorientierte Führung im Rahmen des New Public Management ordnet der Bund die für die staatliche Aufgabenerfüllung zuständigen Einheiten vier Kreisen zu (Bundesrat 2006: 8248). Die Kreise symbolisieren die Leistungsspanne zwischen Politik und Markt. Je näher die Einheit dem Zentrum des Kreises zugeordnet ist, desto stärker wird sie durch die Politik gesteuert. Je peripherer im Kreis, desto intensiver wird die Einheit durch den Markt bestimmt (Bundesrat 2006: 8248).

- Der innerste Kreis bezieht sich auf diejenigen Organisationseinheiten, die in der Ministerial-Verwaltung die Kernaufgaben des Bundes wahrnehmen und „politische Koordinations- und Steuerungs-

leistungen“ (Bundesrat 2006: 8248) nach innen und aussen erbringen, wie beispielsweise Generalsekretariate. Hier liegt die Steuerung eng bei der Politik (Lienhard 2005: 387¹³).

- Im zweiten Kreis stehen die sogenannten FLAG-Verwaltungsstellen - Ämter, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden, z. B. Swisstopo. Sie verfügen über einen grösseren betrieblichen Handlungsspielraum, bleiben jedoch in die Departementstrukturen der zentralen Bundesverwaltung integriert.
- Im dritten Kreis befinden sich diejenigen Betriebe und Anstalten, die hundertprozentig im Besitz des Bundes sind, beispielsweise Swissmedic. Sie sind mehrheitlich rechtlich selbständig, haben eigene Führungsorgane und eine eigene Rechnung.¹⁴
- Der vierte Kreis steht für Unternehmen mit Bundesaufgaben und einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes, z. B. Swisscom. Sie verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit als Aktiengesellschaft. Aufgrund ihrer Position am Markt werden sie weitgehend über den Wettbewerb gesteuert. Private Beteiligungen sind grundsätzlich möglich.

Sind die beiden ersten Kreise noch weitgehend der Zentralverwaltung zuzuordnen, verfügen der dritte und vierte Kreis über einen Autonomiegrad, der die selbständige Unternehmensführung am und im Markt ermöglicht. Der Bund bleibt aber über das Eigentum mit den Betrieben verbunden. Er steuert diese öffentlichen Unternehmen als Besitzer oder Mehrheitseigner.

Das 4-Kreise-Modell kann nun aber noch weiter gedacht werden. Denn der Bund engagiert sich in vielfältiger Form auch in anderer Weise an der Finanzierung und damit Ermöglichung gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung, ohne jedoch über das Eigentum zu steuern. Als fünfter Kreis könnten insofern private TrägerInnen von Verwaltungsaufgaben fungie-

¹³ Zur Zentralverwaltung zählt Lienhard auch sog. Subventionsämter, also Ämter, die im Unterschied zu den eigentlichen Leistungsämtern in erster Linie finanzielle Leistungen an Dritte erbringen. Die Unterscheidung wird insofern relativiert, als dass Subventionsämter oftmals auch direkt selber Leistungen erbringen; a. a. O.

¹⁴ Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 283; mit ausführlichen Erläuterungen.

ren, an denen der Bund zwar nicht beteiligt ist, die aber gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen und über Abgeltungen finanziert werden (Lienhard 2007: 13). Als sechster Kreis könnten weiter diejenigen Privaten auftreten, die im öffentlichen Interesse tätig sind und über Finanzhilfen gesteuert werden (Lienhard 2007: 13). Als siebter und äußerster Kreis wären neue Formen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und Finanzierung zwischen Staat und Privaten im Sinne von Public Private Partnership denkbar.

Die staatliche Aufgabenerfüllung ist somit variantenreich. Entsprechend relevant ist die Frage, wie der Bund seine Steuerung wahrnimmt und damit gegen aussen den Einsatz staatlicher Gelder zur Erbringung öffentlicher Aufgaben legitimiert und kontrolliert. Insbesondere fragt sich, wie in einem Rechtsstaat die Unternehmensführung und -steuerung organisiert ist und wie sicher gestellt werden kann, dass im öffentlichen Interesse gehandelt wird. Das Konzept der Corporate Governance erhält hiermit auch für den öffentlichen Sektor eine zentrale Bedeutung.

2.3 Das Konzept Corporate Governance

Was steht hinter dem Begriff, der in den letzten Jahren einen steilen Aufschwung erlebt hat?

Der Begriff Corporate Governance entwickelte sich in den 1990er Jahren aus dem angelsächsischen Rechtsbereich heraus und bezeichnet heute einen Strang der ökonomischen Governance-Forschung (Eberle 2007: 378). Mittlerweile finden sich in jedem Industrieland und in annähernd jedem Schwellenland Berichte und - unterschiedlich verbindliche - Regelwerke zu Corporate Governance (Bauen/Venturi 2007: 335). Aber trotz der markanten Entwicklungen in den letzten zwanzig Jahren darf nicht übersehen werden, dass in den USA als Reaktion auf den Börsencrash von 1929 bereits in den 1930er Jahren seitens der Securities and Exchange Commission (SEC) bzw. der Federal Securities Regulations umfassende Anforderungen an die Offenlegung und Transparenz realisiert worden sind (Bauen/Venturi 2007: 336).

Vor dem Hintergrund der berühmten Bilanzskandale in den USA und Europa - beispielsweise die Fälle Enron¹⁵, WorldCom¹⁶ oder Parmalat¹⁷ -

bis hin zu den jüngsten Ereignissen des Swissair-Grounding oder der durch die internationale Finanzwelt ausgelösten globalen Finanzkrise, in der die Schweizerische UBS eine wichtige Rolle spielte, wurde die Frage nach der Unternehmenskontrolle und Unternehmensführung immer drängender.

Begriffsdefinition

Das Begriffspaar „Corporate“ und „Governance“ lässt sich etymologisch folgendermassen herleiten. „Corporate“ aus dem lateinischen „Corpus“ kommt der deutschen Korporation - Körperschaft - gleich und bezeichnet die Gesamtheit einer Führungseinheit, einer Gesellschaft, eines Unternehmens. Das englische Wort „Governance“ vom lateinischen Begriff „gubernare“ - steuern, führen - abstammend, und mit „gubernator“ - übersetzt Rudergänger, Steuermann - gleichgesetzt, führt auf den griechischen Begriff „kybernetike“ - Steuermannskunst - zurück (von Schnurbein 2008: 54). Daraus ergibt sich das Bild des Steuerns und Koordinierens von Unternehmen.

Trotz der Publikationsbreite und der internationalen Diskussion ist der Begriff bis heute definitorisch unscharf geblieben. Corporate Governance kann zusammenfassend als gute Unternehmensführung und -kontrolle bezeichnet werden, ausgerichtet auf Strukturen, Regeln und Praktiken der Steuerung und Kontrolle von börsenkotierten Unternehmen (Eberle 2007: 378). „Corporate Governance ist die Art und Weise, wie Unternehmen strategisch gesteuert, integrativ geführt und ganzheitlich kontrolliert werden.“ (Hausammann 2007).

¹⁵ Der US-amerikanische Energiekonzern Enron beschäftigte über 20'000 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Aufgrund langjähriger Bilanzfälschungen verursachte er einen der größten Unternehmensskandale.

¹⁶ Die WorldCom als weltweit drittgrößte Telefongesellschaft mit Hauptsitz in den USA löste ihrerseits mit Fehlbuchungen in der Höhe von 11 Mrd. US-Dollar den weltweit grössten Börsenskandal aus. Die beiden Vorfälle führten in den USA zur drastischen Verschärfung der gesetzlichen Vorschriften zur Unternehmensberichterstattung. Mit dem Sarbanes-Oxley-Act wurde 2002 ein US-Bundesgesetz geschaffen, das die Verlässlichkeit der Berichterstattung von Unternehmen auf dem amerikanischen Kapitalmarkt verbessern soll.

¹⁷ Mit Verschuldung und dubiosen Transaktionen sorgte die italienische Grossunternehmung Parmalat Ende 2003 für eines der größten Unternehmensskandale der europäischen Geschichte.

Der Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance¹⁸ definiert den Begriff folgendermassen: „Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.“ (SCBP 2007). Corporate Governance ist hier ein Set an Prinzipien, bezogen auf die Konstellation der Aktiengesellschaft, in welcher Eigentum und Verfügungsmacht tendenziell auseinanderfallen. Die Schnittstellen von EignerInnen, Aufsichtsorganen und Management und deren latente Zielkonflikte sind hinsichtlich einer transparenten Steuerung und Regulierung des Unternehmens zu klären. Dies spielt insbesondere dort eine Rolle, wo die Unternehmensführung und die EigentümerInnen bzw. die KapitalgeberInnen nicht identisch sind. In börsenkotierten Unternehmen treffen nicht die AktionärInnen die operativen Entscheidungen über konkrete Unternehmensziele, sondern der damit beauftragte Verwaltungsrat bzw. das Unternehmensmanagement.

Letztlich ist es das Ziel einer guten Corporate Governance, die Interessen der AnteilseignerInnen im Sinne der Sicherung und Steigerung des Kapitalwerts sicher zu stellen. Um Ausfälle zu verhindern, wird Corporate Governance „als taugliches Instrument angesehen, Effizienz und Effektivität mit ethischer und rechtlicher Integrität zu verbinden.“ (Rhinow 2004: 17).

Erklärungsrahmen

Corporate Governance umfasst also grundsätzlich zwei unterschiedliche Ebenen. Einerseits steht der Begriff für die Führung und Organisation von Unternehmen als zentrale Funktion der Unternehmensleitung hinsichtlich der „sachgerechten Festlegung der Aufgaben und die zweckmässige Strukturierung der obersten Leitungsorgane im Gleichgewicht zwischen erfolgsbezogener strategischer Führung finanziell/ betriebswirtschaftlicher Kontrolle.“ (Müller-Stewens/Lechner 2005: 315). Ande-

¹⁸ Der Swiss Code of Best Practice vom Dachverband der Schweizer Wirtschaft Economiesuisse listet Verhaltensregeln auf, die für eine vorbildliche Corporate Governance notwendig sind (zit. SCBP 2007).

rerseits bezeichnet der Begriff das Verhältnis zwischen der obersten Unternehmensleitung und den AktionärInnen, bzw. den Stakeholdern.

Zur Erklärung wird in der Literatur weitgehend auf die institutionenökonomische Theorie¹⁹ verwiesen. Ausgangspunkt ist die Analyse des Verhältnisses zwischen Institutionen wie Unternehmen, Märkte oder Rechtssysteme, innerhalb derer ökonomischer Austausch stattfindet, und dem menschlichen Verhalten. Markt und Hierarchie werden hier als konkurrierende Systeme wahrgenommen (Müller-Stewens/Lechner 2005: 149).

Die Frage der Aufgabenteilung und der Verantwortlichkeiten, sowie die Frage der Eingriffsrechte der verschiedenen Organe eines Unternehmens führten in den letzten Jahren zu einer erheblichen Anzahl von Codes und Regelwerken, die - meistens im Sinne der Selbstverantwortung - die Verhaltenssteuerung der zentralen AkteurInnen zum Ziel haben. Dabei wird von juristischer Seite für „eine Kodifizierung in Form von Normen“ (Siebart 2006: 4) votiert, während die betriebswirtschaftliche Sicht Strukturen betont, die die Gestaltungsspielräume der AkteurInnen definieren und damit ihr Verhalten kanalisieren.

AkteurInnen

Klassisch bezieht sich Corporate Governance primär auf den Shareholder Value als Absicherung der KapitalgeberInnen gegenüber dem Unternehmen. Im Vordergrund steht die Frage nach ihren Möglichkeiten, eine Rendite aus ihren Investitionen zu erhalten und die Überwachung der Projektqualität des Unternehmens und die Kontrolle des Managements sicherzustellen (von Schnurbein 2007: 55). Dem entgegen steht die Sichtweise, den Fokus vom Verhältnis zwischen Management und Investoren auf weitere Interessengruppen bzw. Stakeholder auszuweiten. Eine Vielzahl von gesellschaftlichen AkteurInnen - Arbeitnehmende, Fremdkapitalgebende, LieferantInnen, KundInnen - trägt zur Wertschöpfung eines Unternehmens bei und hat entsprechendes Interesse am Un-

¹⁹ Die neoklassischen Wirtschaftswissenschaften werden ab den 1970er Jahren unter dem Ansatz der „Neuen Institutionellen Ökonomik“ weiterentwickelt: Reale institutionelle Gegebenheiten werden explizit berücksichtigt, im Rahmen der ökonomischen Analyse erklärt und darauf aufbauend bewusst gestaltet. Als einer der Begründer gilt Oliver Williamson, University of California, Berkley (Doering 1999: 8).

ternehmensgeschehen. Auch der Staat, der nebst seiner regulativen Rolle notwendige Infrastrukturen bereitstellt, erwartet entsprechende Gegenleistung des Unternehmens. Demnach ergibt sich ein ganzes „Set von Governance-Instrumenten, das den Interessenausgleich unter den Anspruchsgruppen gewährleisten und optimieren soll“ (von Schnurbein 2007: 55 f.).

Principal-Agent-Thematik

Die Funktionstrennung zwischen Eigentum und Kontrolle impliziert grundsätzliche Interessen- und Zielkonflikte. Der Principal-Agent-Ansatz geht davon aus, dass das Ziel der AktionärInnen als EigentümerInnen (Prinzipale) die langfristige Gewinn- und damit Nutzenmaximierung ist. Das Unternehmensmanagement (Agent) ist hingegen vom Interesse geleitet, den kurzfristigen Gewinn zu erhöhen, um die Quartalsbilanzen positiv zu beeinflussen. Zudem verfügt das Management über mehr und bessere Informationen über das Unternehmen und sein Umfeld. Demgegenüber vermögen die EigentümerInnen in der Regel die verfolgten Marktstrategien kaum adäquat einzuschätzen und allenfalls zu sanktionieren. Daraus ergibt sich das auch aktuell hinlänglich bekannte Problem, dass „die unternehmerischen Entscheidungsträger - animiert durch persönliches Interesse, Ehrgeiz und durch Kapitalmärkte, die lediglich an einem schnellen Erfolg interessiert sind - das Unternehmen so steuern, wie es vorrangig ihren Vorstellungen entspricht.“ (Henke/Hillebrand/Steltmann 2005: 29).

Interessant ist diesbezüglich die Feststellung von Bauen/Venturi, dass es in den letzten Jahren nicht nur zu einer einfachen Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle, sondern vielmehr zu einer eigentlichen Fragmentierung von Eigentum gekommen ist. Demnach sind die AktionärInnen, die als Prinzipale das Management als Agenten einsetzen und die Geschäfte führen lassen, zu weit vom Unternehmen entfernt und in sich zu stark zersplittert. Als Folge davon wird die natürliche Aufsichtsfunktion der EigentümerInnen nicht mehr wirklich ausgeübt, was wiederum den Selbstlauf des Managements verstärken kann, während die Interessenwahrung der AktionärInnen an Gewicht verliert (Bauen/Venturi 2007: 332f.).

Aufsichtssysteme

Ausgehend von der „Annahme individuell-rational handelnder eigennutzenmaximierender und opportunistischer Akteure, deren persönliche Ziele vom Organisationsziel abweichen“ (Siebart 2006: 4) lassen sich hinsichtlich einer optimalen und verantwortungsvollen Unternehmensführung unterschiedliche Führungstypen und bestimmte Anforderungen an die Unternehmenskontrolle ableiten. Mechanismen der Kontrolle finden sich nach Eberle sowohl intern in der Binnenorganisation des Unternehmens als auch extern in seiner Marktumwelt (Eberle 2007: 379).

Die interne Corporate Governance kann demnach über gesetzliche oder selbstregulative Vorgaben erreicht werden, indem den Stakeholdern gewisse Informations-, Entscheidungs- und Kontrollrechte übertragen werden. Derzeit werden drei Corporate Governance-Systeme unterschieden, die sich insbesondere bezüglich der vertretenen Stakeholderinteressen und bezüglich der Strukturstufen in Geschäftsleitung und Überwachung unterscheiden.

1. „Two-tier-System“ (Deutschland): Die Aufsichtsfunktion (wahrgenommen durch den Aufsichtsrat) ist getrennt von der Geschäftsführung (wahrgenommen durch den Vorstand). Die Aufsicht vertritt dabei sowohl die Interessen der Shareholder, als auch der Mitarbeitenden. Der Vorstand setzt sich aus internen Manager-Innen zusammen, die gemeinsam die Geschäftsführungsverantwortung tragen.
2. „One-tier-System“ (USA): Eine einzige Institution, das Board, zusammengesetzt aus externen und internen VertreterInnen, nimmt gemeinschaftlich die Führung und Überwachung wahr. Dabei übernehmen die internen Mitglieder die Geschäftsführung und die externen Mitglieder die Überwachung. Geleitet wird das Board von der „Chairperson“, z. B. CEO.
3. „One-tier-System“ (Schweiz): Die Führungs- und Überwachungsfunktion sind ebenfalls in einem Organ, dem Verwaltungsrat, zusammengefasst. Das Obligationenrecht (OR) lässt in Bezug auf die Ausgestaltung allerdings unterschiedliche Lösungen zu. So kann der Verwaltungsrat einerseits als interne Variante sowohl die Führung, als auch die Überwachung übernehmen oder andererseits als externe Variante sich auf die Überwachung konzentrieren.

Abbildung 4: Drei Corporate Governance-Systeme (eigene Darstellung nach Schneider/Bienek 2004: 31 und Müller-Stewens/ Lechner 2005: 498 ff.).

Die externe Corporate Governance ergibt sich hingegen ausserhalb des Unternehmens über den Wettbewerbsdruck auf Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkten, wo geschäftsschädigendes Verhalten der Unternehmensführung eingedämmt werden soll. Eberle erwähnt hier insbesondere den Kapitalmarkt, der in seiner Funktion als Markt für Übernahmen bei schlechter Geschäftspolitik eines Unternehmens regulativ wirken kann (Eberle 2007: 379).

Damit sowohl interne als auch externe Kontrolle funktioniert, müssen die Unternehmen verpflichtet sein, wichtige Unternehmensentscheide und -ergebnisse offenzulegen. Insofern erfüllen die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung gegen innen für die AkteurInnen im Unternehmen und gegen aussen für die Kapitalmarktteilnehmenden zentrale Informations- und Überprüfungsfunktionen.

Interessant ist auch die gewerkschaftliche Forderung in der Schweiz, Arbeitnehmervvertretungen in den Verwaltungsräten Einsitz nehmen zu lassen. Damit verbunden wird eine erhöhte Loyalität und Verbundenheit der Arbeitnehmenden mit dem Unternehmen, zusätzliche Innovationskraft und Investitionsbereitschaft, kürzere und effizientere Problemlösungswege im Fall von Konflikten, die direkte Nutzung von betriebsspezifischem Wissen für Entscheidungen und die Einschränkung von Lohnexzessen auf Managementebene (Humbel 2009).

Aktuelle Debatte

Auch wenn die Diskussion um Corporate Governance heute aktueller denn je scheint, darf nicht vergessen werden, dass in der Schweiz bereits 1993 aktienrechtliche Reformziele festgelegt wurden, die einem modernen Corporate Governance-Programm glichen: Erhöhung der Transparenz, Verstärkung des Aktionärsschutzes, Verbesserung von Struktur und Funktion der Organe, Erleichterung der Kapitalbeschaffung, Verhinderung von Missbräuchen. (Vater/Bender/Hildenbrand 2004: 29). Aktuell wird das Aktienrecht erneut revidiert.²⁰ Für börsenkotierte Unter-

²⁰ Mit einer Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts wird das Unternehmensrecht umfassend modernisiert und den wirtschaftlichen Bedürfnissen angepasst. Insbesondere werden die Corporate Governance verbessert, die Kapitalstrukturen und das Rechnungslegungsrecht neu geregelt sowie die Regeln über die Generalversammlung aktualisiert. Im Dezember 2007 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts. Im Februar 2008

nehmen hat die SIX Swiss Exchange gestützt auf das Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG) die SIX Richtlinie betreffend Informationen zu Corporate Governance erlassen.²¹

Dass die Diskussion um Corporate Governance nicht stillsteht, zeigt der Ansatz der „Integrierten Corporate Governance“ von Martin Hilb. Corporate Governance dürfe nicht entweder nur auf den Aktionärsschutz (Shareholder) oder nur auf die Rechte der anderen Interessengruppen (Stakeholder) ausgerichtet sein. Es brauche einen Mittelweg, der die Stärken der beiden Blickrichtungen verbinde. Denn Unternehmen seien nur nachhaltig erfolgreich, wenn es ihnen gelingt, bei allen Geschäftsaktivitäten immer gleichzeitig Mehrwert für die AktionärInnen, die KundInnen, die Mitarbeitenden und die Gesellschaft zu schaffen (Hilb 2009: IX).

Abschliessend und verallgemeinernd lassen sich für die Corporate Governance-Diskussion drei Perspektiven ableiten: Erstens wird der nationale Fokus zukünftig für die Corporate Governance-Debatte angesichts der zunehmenden transnationalen Einflüsse privater wie öffentlicher AkteurInnen (Eberle 2007: 387) zu kurz greifen. Zweitens wird für eine Öffnung plädiert hinsichtlich der Einführung sozialer und ökologischer Prinzipien in die Unternehmensführung, wie sie im Rahmen der Corporate-Social-Responsability²² bereits ansatzweise diskutiert und auf freiwilliger Basis umgesetzt werden. Drittens ist die Corporate Governance-Debatte nicht auf den wirtschaftlichen Sektor zu beschränken. Vielmehr sind spezifische Anforderungen an gute Unternehmensführung im öffentlichen wie auch im Nonprofit-Sektor analog den Corporate Governance-Prinzipien zu prüfen und zu verankern. Dass dies teilweise bereits geschieht, zeigen die folgenden Kapitel.

reichte ein Initiativkomitee bei der Bundeskanzlei die Volksinitiative „Gegen die Abzockerei“ ein. Die Initiative will durch eine Verbesserung der Corporate Governance die als überhöht empfundenen Lohnzahlungen des obersten Managements von börsenkotierten Aktiengesellschaften unterbinden. Der Bundesrat argumentiert, dass die zentralen Anliegen der Initiative bereits in die laufende Aktiengesetzrevision aufgenommen worden seien und dass eine allfällige Annahme der Volksinitiative schädigende Wirkung auf den Wirtschaftsstandort Schweiz haben könne. Nachzulesen auf der Homepage des Bundesamts für Justiz www.bj.admin.ch unter den Medienmitteilungen; Mitteilung vom 05.12.2008.

²¹ Siehe auch Kap. 5.7, S. 152.

²² Corporate Social Responsibility: freiwilliger Beitrag der Wirtschaft zur nachhaltigen Entwicklung i. S. von verantwortlichem unternehmerischen Handeln gegenüber der Umwelt, den Mitarbeitenden und den Stakeholdern.

2.4 Das Konzept Public Corporate Governance

Im Gegensatz zu privaten Unternehmen, wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, bewegen sich öffentliche Unternehmen bzw. private Organisationen mit öffentlichem Auftrag im Spannungsfeld zwischen Politik und Markt, also in einem Verhältnis unterschiedlicher Rationalitäten. Dieses Spannungsfeld kann durch die Zivilgesellschaft ergänzt werden. Denn einerseits ist der Staat den BürgerInnen verpflichtet und andererseits wirken diese ihrerseits aktiv auf das System ein. Öffentliche Unternehmen müssen sowohl den öffentlichen Auftrag sicherstellen als auch als Unternehmen effizient und wettbewerbsfähig sein und verschiedenste Interessen berücksichtigen.

Handlungsrahmen

Der Handlungsrahmen öffentlicher Unternehmen lässt sich ergänzend zum oben genannten Spannungsfeld durch drei Dimensionen kennzeichnen:

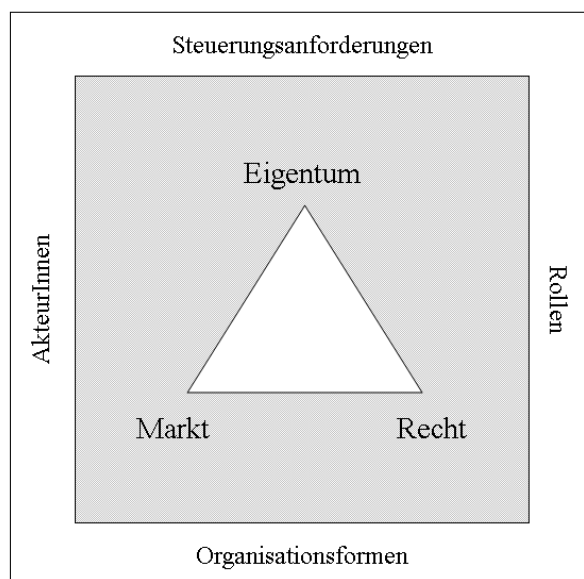


Abbildung 5: Dimensionen und Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmungen (eigene Darstellung nach Werder 2004: 77 ff.).

- Das Beziehungspaar *Markt - Monopol* bezeichnet einerseits das Spektrum der Öffnung bisheriger monopolistischer Staatsbetriebe hin zu einem privatwirtschaftlich agierenden Markt und andererseits den aktuellen Diskussionsverlauf zwischen der Erhaltung des Service Public und den Erwartungen an den totalen Wettbewerb.

- *Staatliches - privates Eigentum* als Dichotomie verweist auf die Möglichkeiten und Risiken der Eigentumsverhältnisse von leistungserbringenden Unternehmen. Sichert auf der einen Seite das öffentliche Eigentum den Grundversorgungsauftrag des Staates, so birgt es auch Risiken der ineffizienten Leistungserstellung, der Strukturerhaltung oder auch des Missbrauchs durch politische Partikularinteressen. Umgekehrt kann zwar Wettbewerb Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung steigern, aber die Gewinnmaximierung kann - wie die jüngsten Beispiele der Finanzkrise zeigen - auch zu missbräuchlichen Folgen und zu einer Vernachlässigung langfristiger Perspektiven führen.
- Das duale Verhältnis *Öffentliches - privates Recht* legt die Grundlage einerseits für die Frage des Rechtsverhältnisses zwischen dem Unternehmen und den NutzerInnen und andererseits für die Rechtsform des Unternehmens selbst. Hier sind unterschiedliche Varianten wie öffentlich-rechtliche Anstalten (z. B. Die Post) oder spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften (z. B. Swisscom und SBB) möglich.

Die Realitäten öffentlicher Unternehmen vollziehen sich in diesen drei Dimensionen. Zusätzlich differenzieren sie sich innerhalb spezifischer Rahmenbedingungen aus. So ist keine Organisationsform dominant, sondern es sind auf allen drei Achsen unterschiedliche organisationale Zwischenformen möglich und eine breite Palette unterschiedlicher AkteurlInnen ist zu berücksichtigen. Der Staat bewegt sich in verschiedenen Rollen, was jeweils spezifische Steuerungsanforderungen nach sich zieht.

Zwar rücken Staat und Privatwirtschaft im Gewährleistungsstaat enger zu einander und öffentliche Unternehmen und AnbieterInnen bewegen sich immer mehr auf Märkten mit direktem Wettbewerb. Aber nicht der Markt, sondern die Politik ist primäre Steuerungsinstanz. Öffentliche Unternehmen erfüllen einen öffentlichen Auftrag. Dieser reicht vom Service Public bis zu Aufgaben, die zwar im öffentlichen gesellschaftlichen Interesse, nicht aber genuin staatliche also gesetzlich legitimierte Aufgaben sind.

Begriffsdefinition

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Organisation und Steuerung der ausgelagerten Leistungserbringung. „Unter Public Corporate Governance zu verstehen sind sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat.“ (Lienhard 2009: 48). Public Corporate Governance bezeichnet die spezifischen Steuerungs- und Kontrollmechanismen bei Organisationen, denen der Staat einerseits die Leistungserfüllung überträgt und die andererseits in seinem Eigentum oder zumindest in seiner Verantwortung bleiben. Public Corporate Governance wird als Teilbereich der Public Governance²³ verstanden (Schedler/Gulde/Suter 2007: 12). Grundsätzlich ist Public Corporate Governance den herkömmlichen Corporate Governance-Prinzipien verpflichtet, ohne diese jedoch unbeesehen aus dem privatwirtschaftlichen Sektor auf den öffentlichen Sektor zu transferieren. Vielmehr werden sie immer unter Beachtung der spezifischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors angepasst oder ergänzt.

Öffentliche LeistungserbringerInnen sind zwar an effizienten Produktionsstrukturen und an unternehmerischem Gewinn interessiert. Aber die Leistungserbringung muss in erster Linie dem Gemeinwohl dienen. Das Gewährleistungsprinzip bzw. die Public Governance definiert sich also primär durch das öffentliche Interesse. Der Staat ist gegenüber den BürgerInnen nach Schedler verantwortlich für eine legitime, legale, wirtschaftliche und wirkungsvolle Leistungserbringung. Darin sind drei Perspektiven enthalten. Erstens wird im Sinne der Legitimität in demokratischen Verfahren und durch politische Instanzen festgelegt, welche Aufgaben der Staat als in seiner Verantwortung und Zuständigkeit definiert. Die demokratische Überwachung der Aufgabenerfüllung sowie die politische Verantwortung der Zuständigen müssen sichergestellt sein. Zweitens muss staatliches Handeln immer auf gesetzlichen Grundlagen erfolgen. Drittens muss die Aufgabenerfüllung effizient und effektiv erfolgen, also kostengünstig, termingerecht und wirksam (Sched-

²³ Public Governance: Gestaltung und Steuerung des Staates.

ler/Gulde/Suter 2007: 12). Öffentliche Aufgaben betreffen diejenigen Aufgabenfelder, „für die die legitimierten Institutionen und Entscheidungsträger öffentliche Ressourcen und öffentliches Vermögen bereitstellen [...]“ (Budäus 2005: 17), wobei der Staat und damit seine BürgerInnen gleichermaßen AuftraggeberInnen als auch EigentümerInnen öffentlicher Unternehmen sind.

Rollen des Staates

Im Rahmen der Public Corporate Governance werden die unterschiedlichen Rollen des Staates sichtbar.

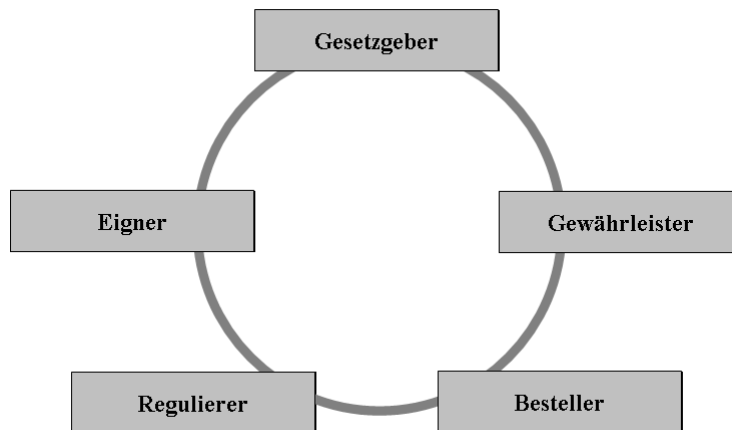


Abbildung 6: Rollenvielfalt des Staates bei Auslagerungen (Lienhard 2008, SVVOR-Tagung 31.10.2008).

Dem Staat obliegt, wie vorne hergeleitet, grundsätzlich die Gewährleistungsfunktion. Er ist verantwortlich für die Sicherstellung der Versorgung und für die Gesamtkosten. Für die Leistungserbringung übernimmt er die Besteller- bzw. die Erfüllerfunktion. Als Eigentümer von öffentlichen Unternehmen tritt er auf als Eigner. Und indem der Staat Rahmenbedingungen für alle relevanten AkteurInnen schafft und ihre Einhaltung kontrolliert, fungiert er zusätzlich als Regulierer. Als Rechtsstaat kommt ihm zudem die Rolle des Gesetzgebers zu. Diese Rollenvielfalt kann zu Spannungsverhältnissen und zu Interessenkonflikten führen.

Principal-Agent-Thematik

Im öffentlichen Sektor sind die Principal-Agent-Beziehungen vielfältig und lassen sich folgendermassen veranschaulichen: „Die Bürger wählen Politiker ins Parlament und beauftragen dieses, öffentliche Güter und

Dienstleistungen zu erbringen. Das Parlament beauftragt die Regierung und diese wiederum die staatliche Verwaltung. Ausserhalb dieses Systems beauftragen Bürger als Konsumenten und Arbeitnehmer der öffentlichen Unternehmen Verbände mit der Vertretung ihrer Interessen gegenüber dem Parlament, der Regierung und der staatlichen Verwaltung. Auch im öffentlichen Sektor hängt die Möglichkeit der Prinzipale, ihre Agenten zu steuern, vom Grad der Information ab. Zusätzlich werden die Prinzipal-Agent-Probleme verschärft, wenn zwischen Managern des Unternehmens und Politikern eine Verfilzung besteht. Beide Agentengruppen verfügen dann über zusätzliche Möglichkeiten, die jeweiligen Prinzipale zu übervorteilen.“ (EFV 2006: 83).

Sind es in privatwirtschaftlichen Unternehmen die AnteilseignerInnen oder die KapitalgeberInnen (Prinzipale), die in Interessenkonflikt mit dem Unternehmensmanagement (Agent) stehen, so besteht bei öffentlichen Unternehmen eine grössere Anzahl an AkteurInnen. Der Staat als Prinzipale überträgt den Vollzug staatlicher Aufgaben an Dritte (Agenten). Der Interessenkonflikt muss hier nicht nur wirtschaftlicher bzw. politischer Art sein, sondern kann insbesondere auch rechtlicher Art sein. Der Staat steuert die Dritten vorab durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Die besonderen VerwaltungsträgerInnen sind aber häufig privatrechtlich organisiert (Lienhard 2009: 45).

Kriterien für Public Corporate Governance

Vor dem Hintergrund dieses komplexen Geflechts hat Lienhard folgende Kriterien einer Public Corporate Governance bezogen auf ausgelagerte und verselbständigte Unternehmungen hergeleitet:

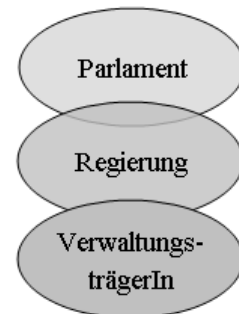
1. *Angepasste Organisationsform*: Die Art der Aufgabe bestimmt die Organisations- und Rechtsform. Je näher an der Politik, desto mehr ist die Zentralverwaltung die adäquate Organisationsform. Je näher am Markt, desto mehr bietet sich die Aktiengesellschaft, bzw. je mehr erforderliche Eigenständigkeit auch ohne direkten Wettbewerb desto eher bietet sich die öffentlich-rechtliche Anstalt an. Durch eine Vereinheitlichung der Organisationsformen lassen sich Übersichtlichkeit und Kohärenz im Verwaltungsbereich steigern.

2. *Hinreichende Autonomie*: Auslagerungen machen für Parlament, Regierung und VerwaltungsträgerInnen die neue Zuteilung der Verantwortung notwendig. Die Autonomie i. S. von Entscheidungsfreiheit steigt für ausgelagerte Organisationen. Insbesondere relevant sind der abnehmende Einfluss und Zugriff der Aufsichtsbehörden und der politischen Behörden. Umso bedeutender sind adäquate Steuerungsmechanismen.
3. *Abgestimmte Steuerungskreisläufe*: Die Steuerung ausgelagerter Organisationen läuft über drei Steuerungskreisläufe.

Parlament: Festlegung und Überprüfung der politischen Zielsetzungen.

Regierung: Überführung der politischen Zielsetzungen in strategische Vorgaben und deren Überprüfung.

VerwaltungsträgerInnen: Umsetzung in unternehmensstrategische Ziele und deren Überprüfung.



4. *Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium*: Zur Ausgestaltung des Instrumentariums wird unterschieden in:
 - *Aussensteuerung*: Relevant sind dabei vorrangig das Gesetz, politische Gesamtplanungen, Budgetierung und Finanzbeschlüsse, Sachplanungen, Ressourcen (Kapital als Eigentum bzw. Finanzierungsbeiträge als Subventionen), Leistungsvereinbarungen.
 - *Binnensteuerung*: Erfolgt in erster Linie über das zeitgemäße Managementinstrumentarium wie Unternehmensstrategie, Riskmanagement, Führungsprozesse, etc.
5. *Transparentes Berichtswesen*: Das Reporting wendet sich in geeigneter Form sowohl detailliert an die Trägerschaft, als auch an die Aufsichtsbehörden. Relevant sind Informationen zur Umsetzung der politischen und strategischen Leistungs- und Wirkungsziele und Angaben zur Rechnungslegung nach anerkannten Stan-

dards. Die Berichterstattung unterliegt der Genehmigung durch die Regierung.

6. *Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht*: Die hinreichende Beaufsichtigung ausgelagerter Organisationen ist besonders bedeutsam. Bei steigender Autonomie erhöht sich für den Staat als Gewährleister der Bedarf an Rechenschaftsablegung. Ebenso steigen das finanzielle Risiko und damit allfällige Haftungsfragen für den Staat als Eigner. Sowohl die Intensität als auch die Art der Aufsicht ändern sich. Einerseits verringert sich also die herkömmliche Aufsicht durch die Regierung, bzw. die Oberaufsicht des Parlaments. Andererseits „erfordern Komplexität und Risiko der ausgelagerten Aufgabenerfüllung“ (Lienhard 2009: 61) eine besonders effektive begleitende Oberaufsicht. Die Veränderung der AufsichtsadressatInnen bedeutet mit dem Wechsel von der Dienstaufsicht²⁴ zur Verbandsaufsicht²⁵ insbesondere eine Verlagerung von der direkten Aufsicht über Verwaltungseinheit und VerwaltungsfunktionärInnen zur indirekten Aufsicht über die VerwaltungsträgerInnen selbst. Das Fachdepartement soll zuständig sein für die Leistungsüberwachung und die Fachaufsicht. Bundesrat und Parlament soll die Gesamtaufsicht bzw. die Oberaufsicht zufallen.²⁶
7. *Sachgerechte Strukturen des Trägergemeinwesens*: Die Wahrnehmung der Aufsichts- bzw. Oberaufsichtsfunktion von Regierung bzw. Parlament braucht entsprechende Strukturen. Zu denken ist an professionelle Dienste wie Rats- oder Kommissionssekretariate, Spezialkommissionen, Controllingstrukturen, Unterstützung durch die Finanzkontrollorgane.

²⁴ „Die Dienstaufsicht wirkt grundsätzlich nur innerhalb des einzelnen Verwaltungsträgers (innerhalb der Zentralverwaltung oder innerhalb eines Trägers der dezentralen Verwaltung). Sie bedingt eine hierarchische Organisation des Verwaltungsträgers. Adressat der Dienstaufsicht ist die hierarchisch untergeordnete Verwaltungseinheit oder der hierarchisch untergeordnete Verwaltungsfunktionär [...]“ (Tschannen/Zimmerli 2005: 40; in der neuen Auflage zu finden unter: Tschannen/Zimmerli/Müller 2009: 39).

²⁵ „Die Verbandsaufsicht spielt im Verhältnis zu den Trägern der dezentralisierten Verwaltung. Im Einzelnen sind die einschlägigen Rechtsgrundlagen massgeblich. Adressat der Verbandsaufsicht ist allein der Verwaltungsträger als solcher (anders als im Fall der Dienstaufsicht also nicht die Einheiten und Personen innerhalb des Verwaltungsträgers [...]).“ (Tschannen/Zimmerli 2005: 40; in der neuen Auflage zu finden unter: Tschannen/Zimmerli/Müller 2009: 39 neu unter dem Stichwort „Organisationsaufsicht“).

²⁶ Vgl. zur Thematik Aufsicht und Oberaufsicht auch: Lienhard 2008a.

8. *Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger.* Sie folgen in der Regel den bekannten Strukturen nach der strategischen Leitung durch einen Verwaltungs- oder Anstaltsrat, der operativen Umsetzung durch eine Geschäftsleitung und der Überwachung durch eine interne und externe Revisionsstelle. Analog der Corporate Governance kommt der Ausgestaltung des Verwaltungs- und Anstaltsrates grosse Bedeutung zu. Relevant sind diesbezüglich zudem die Anwendung eines spezifischen Anforderungsprofils einerseits, die Klärung der Frage nach der Vertretung politischer VertreterInnen (Behörde, Parlament) sowie die Klärung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit andererseits.
9. *Besonderheiten rein privatrechtlicher Verwaltungsträger.* Der Staat hat bei rein privatrechtlichen Organisationen begrenzte Steuerungsmöglichkeiten. Diese sind jedoch weitgehend über das Privat- bzw. Kapitalmarktrecht und über die für Privatunternehmen geltenden Vorgaben der Corporate Governance geregelt. (Lienhard 2009: 55 ff.)

Wie weit die hier dargelegten Kriterien auch für Auslagerungen an Dritte im Subventionsverhältnis Geltung haben können, wird in Kapitel 4 und 5 diskutiert.

Um das Feld, innerhalb dessen sich Public Corporate Governance abspielt, vollständig auszuleuchten, müssen in Ergänzung der Darstellung der verschiedenen Varianten staatlicher Aufgabenerbringung²⁷ auch deren Vor- und Nachteile und die Implikationen für den Staat betrachtet werden. Zwar hat sich das grundsätzliche Gewährleistungsprinzip heute mehrheitlich durchgesetzt, aber es zeigen sich auch gewisse Schwierigkeiten.

Als Vorteile bezeichnet Lienhard die im Allgemeinen grössere Flexibilität und den zusätzlichen unternehmerischen Handlungsspielraum. Die klare Trennung zwischen politischer und betrieblicher Einflussnahme im Sinne einer Entpolitisierung wirkt sich dabei eindeutig positiv aus. Ausgelagerte Unternehmen erfüllen die Aufgaben in der Regel effizienter, da sie nicht

²⁷ Vgl. Kapitel 2.2, S. 13.

in die komplexen Strukturen der Zentralverwaltung eingebunden, und durch die Spezialisierung und Konzentration des Fachwissens auch effektiver sind. Zudem sind die ausgelagerten AnbieterInnen kooperativer und insbesondere kompetenter in der Ausgestaltung von Zusammenarbeit. Privatrechtliche Organisationsformen bieten sich für ausgelagerte Betriebe besonders an und ermöglichen die genannten Vorteile erst explizit. Zudem bietet das Zivilrecht bereits taugliche Strukturen und unternehmerische Handlungsspielräume können so nutzbar gemacht werden (Lienhard 2009: 46).

Dem werden einige Nachteile gegenüber gestellt. Die unterschiedlichen Organisationsformen und Steuerungselemente werden unübersichtlich und führen zu einer „Zersplitterung der Verwaltungsorganisation“. Auslagerungen können auch zu Steuerungsverlusten bzw. zu abnehmender demokratischer Kontrolle führen oder zumindest als solche wahrgenommen werden. U. a. in der Öffentlichkeit und von den KonsumentInnen am stärksten kritisiert werden Vollzugsmängel, die den Service Public gefährden können. Dadurch können divergierende Interessen zwischen Staat, ausgelagerten VerwaltungsträgerInnen, sowie anderen Anspruchsgruppen, wie beispielsweise öffentliches Interesse und Rentabilität besonders manifest werden (Lienhard 2009: 46).

Aufsichtssysteme

Durch das dargelegte Spannungsfeld zwischen Politik und Markt gestaltet sich die Steuerung öffentlicher Unternehmen oft schwieriger als in der Privatwirtschaft. Deshalb braucht es ganz besonders klare, transparente und effiziente Steuerungs- und Kontrollmechanismen (Henke/ Hillebrand/Steltmann 2005: 32).

- Eindeutige Festlegung der strategischen Zielsetzung, klare Abläufe, definierte Zuständigkeiten
- Fachliche Kompetenz und Qualifikation der Geschäftsführung
- Konkrete Zielvereinbarung zwischen den Kontraktparteien
- Verpflichtung zur konsequenten Berichterstattung über Unternehmensentwicklung
- Bestellung des Kontrollgremiums, bzw. Verwaltungs- oder Aufsichtsrat
- Aussagekräftiges und einheitliches Rechnungssystem

Abbildung 7: Kriterien für die Steuerungs- und Kontrollmechanismen bei Auslagerungen (eigene Darstellung nach Henke/Hillebrand/Steltmann 2005: 32 f.).

Dort wo der Staat finanzielle Mittel einschießt oder sogar eine Mehrheitsbeteiligung hält, will er mitreden und seine Rolle wahrnehmen. Hingegen wird die Frage nach der politischen Vertretung im Aufsichtsorgan aber kontrovers diskutiert. Während die einen dagegen votieren, um die unternehmerischen Handlungsspielräume nicht einzuengen und um das oberste Organ nicht durch Interessenkollisionen zu schwächen, erachten andere die politische Vertretung im Verwaltungsrat unumgänglich, wenn die demokratische Legitimität nicht verloren gehen soll. So argumentieren Hofmeister/Fischer/Borchert, der Markt solle nicht alleinige Referenzgrösse für den öffentlichen Sektor sein, denn auch die Privatwirtschaft habe mit erheblichen Führungs- und Kontrollschwierigkeiten zu kämpfen. Politische Aspekte seien bei der Zusammensetzung der Führungsausschüsse auf keinen Fall auszuklammern, sie seien vielmehr komplementär zu betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Überlegungen einzubeziehen. Schliesslich sei der Nutzen von Auslagerungen oder sogar Privatisierungen nicht rein ökonomischer Natur, sondern der Gesamtnutzen für die Gesellschaft sei das Ziel. Ebenso wenig dürfe geschehen, dass durch Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft Gewinne zugunsten der Privatwirtschaft geschaffen würden, während der Staat die gesamten Risiken trage (Hofmeister/Fischer/Borchert 2006: 156).

Ebenfalls kontrovers diskutiert wird die Frage der MitarbeiterInnenvertretung im Verwaltungs- oder Aufsichtsrat. Insbesondere wird hinterfragt, ob MitarbeiterInnen grundsätzlich zur Einflussnahme auf die öffentliche Aufgabenerfüllung demokratisch legitimiert seien, bzw. ob sie aufgrund eigener Interessen nicht diejenigen des Unternehmens blockieren könnten.

Dem Verwaltungsrat bzw. dem Vorstand oder dem Board²⁸ einer Organisation mit Vollzugsaufgaben kommt zentrale Bedeutung zu. Als „Board“ bezeichnet Schedler „jene Einheit, die eine Oberleitungsfunktion einnimmt. Für die Aktiengesellschaft ist dies der Verwaltungsrat, für andere kann es der Vorstand sein, der Institutsrat, der Stiftungsrat [...]“ (Schedler/Gulde/Suter 2007: 30). Das Board im Rahmen der Public Corporate

²⁸ Board, oder Administrative Board ist das englischsprachige Pendant zum Verwaltungsrat.

Governance ist einerseits Überwachungsorgan zur Kontrolle des Geschäftsganges und der Unternehmensleitung zuhanden der EigentümerInnen und andererseits ist es Teil der Unternehmung, verantwortlich für die Formulierung der Strategie und die Weiterentwicklung der Organisation (Schedler/Gulde/Suter 2007: 30).

2.5 Das Konzept Nonprofit Governance

Die staatliche Organisation wird in der Schweiz zu einem wesentlichen Teil durch ein dichtes Netz von Nonprofit-Organisationen - Verbänden, gemeinnützigen Organisationen, Interessengruppen - mit getragen. Sie prägen nicht nur das politische System der Einflussnahme, sondern wirken auch im Konsultations- und Dienstleistungsbereich der staatlichen Verwaltung mit und es werden ihnen staatliche Aufgaben übertragen (Linder 2005: 119). In der Literatur werden sie auch als so genannter „Dritter Sektor“ oder als „parastaatliche Organisationen“ bezeichnet. Damit wird auf die Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft verwiesen. Es sind halbstaatliche oder private Organisationen, die öffentliche Aufgaben im staatlichen Auftrag erfüllen (Linder 2005: 119).

Handlungsrahmen

Allerdings kann die Dichotomie öffentlich-privat zu kurz greifen, wie am Schweizer Sozialwesen gezeigt werden kann. Nach Ruffin handelt es sich um einen fast fließenden Übergang von öffentlich zu privat. Denn das Sozialwesen und viele seiner Organisationen - und das gilt für NPO über den Sozialbereich hinaus - zeichnen sich gerade durch eine grosse Heterogenität aus. Zu unterscheiden ist zwischen unabhängigeren und staatsnaheren Institutionen. Allerdings können einzelne Organisationen auch unterschiedliche Rationalitäten in sich vereinen (Ruffin 2006: 139). So können NPO durchaus gleichzeitig staatliche Steuerungsaufgaben wahrnehmen, in relevanten politischen Strukturen Einsitz nehmen, auf privater Basis öffentlich bestellte Leistungen erbringen, sowie eigene Produkte verkaufen und Interessen Dritter vertreten. Aus dieser Komplexität ergeben sich sensible und immer wieder neu zu klärende Beziehungen zwischen Staat und NPO. Interessant und im Zusammenhang mit der Fragestellung nach der staatlichen Steuerung ausgelagerter Leistungserbringung von besonderer Bedeutung ist die Feststellung Ruffins,

dass der Staat im Fall der Leistungserbringung durch die NPO „von seiner Leistung getrennt ist und anstelle seiner die Nonprofit-Organisationen direkten Zugriff dazu haben.“ (Ruflin 2006: 140). Daraus resultiere eine wechselseitige Abhängigkeit, die zu einer Koproduktion der Leistungen führe und die eher Netzwerkstrukturen, als eine hierarchische Vertragsbeziehung notwendig mache. Nach Ruflin kontrastieren diese Erkenntnisse mit einer „politisch, inhaltlich und strukturell klaren Steuerung, wie dies die NPM-Literatur verschiedentlich für das Kontraktmanagement“ (Ruflin 2006: 141) beschrieben habe. Es könne sogar ein Ungleichgewicht für den Staat als leistungsbestellende Instanz entstehen, wenn die NPO über das Fachwissen und die ganze Gestaltungsmacht zur Umsetzung der Leistungen verfüge und sich Verwaltung und Politik danach richten (Ruflin 2006: 141).

Begriffsdefinition

Ein bedeutender Teil der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten wird also durch Nonprofit-Organisationen abgedeckt. Die Definitionsbreite zum Nonprofit-Begriff ist überaus vielfältig und bisher kaum befriedigend gelöst worden. In der Forschung setzt sich die Definition des „Johns Hopkins Nonprofit Comparative Project“ durch. Demnach entsprechen NPO folgenden Merkmalen:

- Sie verfügen über eine institutionalisierte Organisation.
- Sie sind private Organisationen, d. h. nicht staatliche Institutionen.
- Sie unterliegen dem Gewinnausschüttungsverbot, d. h. sie reinvestieren ihre Gewinne zur Erfüllung des Organisationszwecks.
- Sie haben ein Mass an Unabhängigkeit und können selbständig über ihre Handlungen entscheiden.
- Sie weisen ein gewisses Mass an Freiwilligkeit auf, d. h. nicht alle Mitarbeitenden werden für die erbrachte Leistung entlohnt (von Schnurbein 2008: 7).

Während der Begriff auf der einen Seite in Abgrenzung zum privaten Sektor die „Nicht-Gewinnerzielung“ betont, ist auf der anderen Seite die Unabhängigkeit vom Staat von zentraler Bedeutung (Siebart 2006: 39). Dies insbesondere, da NPO häufig staatliche Mittel zur Leistungserfüll-

lung beziehen. Deshalb wird an mancher Stelle auch von NGO (Non Governmental Organization) bzw. von NRO (Nichtregierungsorganisation) gesprochen. NPO können unterschiedliche Organisationen wie Wirtschaftsverbände, gemeinnützige Institutionen, politische Gruppierungen, Freiwilligenorganisationen umfassen. Ebenso kann ihre Rechtsform variieren. In der Schweiz überwiegen Vereine und Stiftungen.

Zur Veranschaulichung der Vielfalt von NPO, die u. a. zur Begriffsbestimmung für Nonprofit Governance relevant ist, kann die oben stehende Definition von NPO nach von Schnurbein durch folgende Merkmale ergänzt werden:

- Trägerschaft von Privaten aus freiwilligem Antrieb oder vom Gesetz getragene Selbstverwaltungskörperschaften
- Erbringung spezifischer Leistungen zur Befriedigung konkreter Bedürfnisse der LeistungsnehmerInnen als Auftrag im Sinne der Bedarfswirtschaft²⁹
- Häufig mitgliedschaftliche Struktur. Die Leistungserbringung erfolgt entweder für die Mitglieder (Eigenleistungs-NPO) oder für Dritte (Drittleistungs-NPO)
- Interessenvertretung im Auftrag der Mitglieder oder Stakeholder gegenüber dem Staat oder der Öffentlichkeit i. S. von Lobbying³⁰ bzw. Advocacy³¹
- Erstellung von Kollektiv- oder Individualgüter³²
- Nicht-Ausschüttung von Gewinnen oder Überschüssen an KapitalgeberInnen (z. B. SpenderInnen)
- Milizorganisation durch die Mitarbeit ehrenamtlicher FunktionsträgerInnen in den obersten Führungsgremien der Organisation und der teilweisen Ausführung operationeller Aufgaben durch freiwillige Mitarbeitende

Abbildung 8: Merkmale von NPO (eigene Darstellung nach von Schnurbein 2006: 18).

²⁹ Bedarfswirtschaft: Befriedigung spezifischer Bedürfnisse bestimmter Personenkreise. Abdecken eines Bedarfs unter der Prämisse der Nicht-Gewinnorientierung.

³⁰ Lobbying: Funktionelles, zielgruppenspezifisches Instrument zur Beeinflussung politischer Entscheidungsträger mittels Darlegung von Interessen und Argumenten (Rickenbacher 2009).

³¹ Advocacy: Anwaltschaftliche Interessenvertretung für bestimmte Personengruppe.

³² Kollektivgüter: Güter, welche von mehreren Personen gleichzeitig konsumiert werden können und von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann. Dabei handelt es sich in erster Linie um öffentliche Dienste, die öffentliche Verwaltung, die nationale Verteidigung, die Diplomatie oder die Justiz. Individualgüter: Güter, die ausschließlich und rivalisierend sind wie beispielsweise Lebensmittel.

NPO finanzieren sich entweder aus privaten Zuwendungen und/oder durch staatliche Unterstützung.³³ Dabei ist die ökonomische Leistungsfähigkeit die Basis, aber nicht das Ziel einer Nonprofit-Tätigkeit. Die sinnstiftende Vision muss strategisch, strukturell effizient und in einer motivierenden Unternehmenskultur umgesetzt werden.

Eine zweckdienliche Definition von Nonprofit Governance bietet von Schnurbein: „Nonprofit Governance ist ein Set von Instrumenten, Massnahmen und Mechanismen, das den Vorstand einer NPO bei der Globalsteuerung und der wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützt sowie die Zweckerfüllung, Legitimität und Verantwortlichkeit der Organisation bzw. die Berücksichtigung der Stakeholderinteressen sicherstellt. Insbesondere stellt Nonprofit Governance handlungsbezogene Grundsätze für die Austauschbeziehungen des Vorstandes mit der Geschäftsführung und den identifizierten internen und externen Stakeholdern auf.“ (von Schnurbein 2006: 86).

Aufgrund spezifischer Umwelt- und Organisationsfaktoren lassen sich weder das Konzept der dem Privatsektor entlehnten Corporate Governance, noch das staatliche Verständnis der Public Corporate Governance einfach auf NPO übertragen (von Schnurbein 2006: 79).

AkteurInnen

NPO stehen in einem spezifischen Leistungsdreieck zwischen den LeistungserbringerInnen, den KundInnen oder NutzerInnen als Leistungsbeziehende, die ihre Leistung oft aber nicht selber oder nicht ganz selber finanzieren, und den LeistungsfinanziererInnen, die die Mittel zur Leistungserbringung zur Verfügung stellen. Das bedingt den Ausgleich der Interessen und die Balance der heterogenen Ansprüche der verschiedenen Stakeholder oder Anspruchsgruppen - Mitglieder, SpenderInnen, AuftraggeberInnen, NutzerInnen - als wichtige Führungsaufgabe (NPO-Code 2006: 6).

³³ Die jährliche ZEWO-Statistik errechnete für das Jahr 2008 bei 431 Organisationen mit ZEWO-Gütesiegel Gesamteinnahmen von 2,6 Milliarden Schweizer Franken. Davon sind 924 Millionen Spendeneinnahmen und 886 Millionen Beiträge der öffentlichen Hand. Der Rest setzt sich aus Eigenleistung und anderen Einnahmen zusammen (ZEWO 2009a).

Aufsichtssystem

Viele NPO sind aus Bewegungen entstanden und haben sich im Laufe der Zeit zu professionellen Betrieben entwickelt. Damit einher gehen nicht selten eine Entfremdung der Basis vom Management und damit oft eine Abnahme der Freiwilligenarbeit und sogar eine Abnahme der Mitgliedschaften (Thaler/Voggensperger 2004: 69). Thaler/Voggensperger plädieren in Hinsicht auf eine gute Nonprofit Governance für eine „umsichtige Kommunikation zwischen der Basis und der Bewegung durch das Aufsichtsorgan“ (Thaler/Voggensperger 2004: 69).

Das überwiegende Milizsystem im Schweizerischen Nonprofitwesen steht hohen Anforderungen gegenüber. Das oberste Leitungsorgan bei NPO weist insofern einen wesentlichen Unterschied zu privaten Unternehmungen auf, als dass die Mitglieder der Vorstände oder Stiftungsräte "ihre Leistungen grundsätzlich unentgeltlich"³⁴ erbringen. Das oberste Führungsorgan ist nicht selten besetzt durch Mitglieder aus den Interessengruppen, ohne ausgewiesene Führungs- und Managementkenntnisse, ausgestattet mit verschiedenen Mandaten und geleitet durch unterschiedliche Motive. Wesentlich ist deshalb für die Corporate Governance die Entwicklung und Qualitätssicherung des Aufsichtsorgans. Nach Einschätzung von Thaler/Voggensperger wird sich das Aufsichtsorgan von NPO immer mehr an professionellen Kriterien messen lassen müssen und wird sich in Zukunft stärker an die gesetzlichen Pflichten eines Verwaltungsrates annähern. Neben der regelmässigen Selbstevaluation des Aufsichtsorgans, der transparenten Offenlegung der Rollen und der Enttabuisierung der Entschädigungsdiskussion ordnen die AutorInnen dem Präsidium eine zentrale Rolle zu. Die Präsidentin oder der Präsident ist verantwortlich für die effiziente und gute Arbeit des Aufsichtsorgans, für die Schaffung einer Vertrauensbasis zwischen Vorstand und Geschäftsleitung, für das Konfliktmanagement und für die Repräsentation.

³⁴ „Mitglieder des leitenden Organs (Vorstand, Stiftungsrat, Patronatskomitee etc.) arbeiten ehrenamtlich (unentgeltlich) bis zu 100 Stunden jährlich. Für darüber hinausgehende zeitliche Belastungen können Entschädigungen ausgerichtet werden.“ (ZEWO 2008: 3).

Principal-Agent-Thematik

Das in der Corporate Governance zentrale Verhältnis zwischen EigentümerInnen und Unternehmensleitung gestaltet sich in der Nonprofit Governance grundsätzlich anders. Denn die Eigentümerschaft fällt in Analogie zum Profit-Bereich weg, da es keine AktionärInnen oder GesellschafterInnen gibt. Trotzdem ist das Prinzipal-Agenten-Problem auch bei NPO möglich. Während die Geschäftsleitung in der Rolle der Agentin gesehen wird, gehen die Meinungen betreffend Prinzipale auseinander. Die einen verorten die GeldgeberInnen als Prinzipale, die mit ihrem Mitteleinsatz zwar keine Gewinnansprüche haben, dafür aber sozialen und ethischen Wert erzielen wollen, andere erachten die LeistungsnehmerInnen als Prinzipale, da diese von der Leistung direkt profitieren. Durchzusetzen scheint sich die Haltung, dass eine NPO mehrere EigentümerInnen oder Stakeholder hat, deren Interessen durch den Vorstand vertreten werden müssen. In diesem Sinn steht Nonprofit Governance weniger für die Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle, als vielmehr für die Trennung zwischen Aufsicht und Umsetzung von Entscheidungen (von Schnurbein 2006: 60).

Deshalb greift nach den AutorInnen des Swiss NPO-Codes der „im Aktienrecht vorrangige Schutz der Aktionäre aufgrund der Trennung von Eigentum (Aktionäre) und Unternehmensleitung (Management) und das daraus entstehende Machtungleichgewicht für den Verein und die Stiftung“ (NPO-Code 2006: 6) denn auch zu kurz. Sie erachten die optimale Erreichung von ideellen Sachzielen einerseits und die Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit andererseits als die wesentlichen Unterschiede. Denn die SpenderInnen und Mitglieder einer NPO beabsichtigen mit dem Einsatz ihrer Mittel den grösstmöglichen Nutzen für die Organisationen im Sinne ihrer Zweckbestimmung und damit die Erzielung eines sozialen bzw. ethischen Wertes (Thaler/Voggensperger 2004: 66).

Corporate Governance bedeutet also auch für NPO letztlich das „Kräftegleichgewicht im inneren und äusseren Beziehungskreis einer Organisation“ (Kägi-Diener 2004: 107). NPO sollen „keine Misswirtschaft betreiben und sich an die Regeln halten, die von ihnen nach Treu und Glauben und nach der Rechtstradition erwartet werden“ kann (Kägi-Diener

2004: 107). Die unternehmerischen Entscheide müssen mit den Vorstellungen derjenigen in Einklang gebracht werden, die die NPO mittragen.

Gestaltungsrahmen

Zwar knüpft die Corporate Governance am Schweizerischen Verfassungsrecht an und stützt sich sowohl auf das Prinzip der Gewaltenteilung als auch auf demokratische und föderalistische Prinzipien. Das Vereinsrecht und das Zivilgesetzbuch machen aber im Gegensatz zum Aktienrecht ausser mit Hinweisen auf Versammlungspflicht und Befugnisse des Vorstands kaum weiterführende Hinweise auf die konkrete Führungsorganisation. Das mag mit ein Grund sein, weshalb sich in der Literatur erst wenig systematische konzeptuelle Grundlagen für die Ausgestaltung einer Nonprofit Governance finden. Aufgrund der weitgehend fehlenden Vorgaben kann jedoch gerade deshalb die Corporate Governance „Objekt des Gestaltungswillens der Mitglieder sein“ (Siebart 2006: 70).

Gleich wie in der Privatwirtschaft sind auch die NPO zunehmend mit der für Corporate Governance relevanten Frage nach der Verwendung ihrer Mittel und dem Umgang mit den Spendengeldern konfrontiert. Dabei geht es um Fragen des Verwaltungsaufwands, des Werbe- und Fundraisingaufwandes und auch der Gehälter der Geschäftsleitungen und der Investitionen von Spendengeldern an der Börse. Hintergründig geht es aber um die Frage der Vertrauenswürdigkeit. „Die Spenden sammelnden Organisationen haben ein vitales Interesse, dass zwischen ihnen und ihrem Umfeld, das sich aus Spendern, der öffentlichen Hand, Mitgliedern sowie Sponsoren zusammensetzt, eine konfliktfreie, von Vertrauen geprägte Beziehung besteht bzw. aufgebaut wird.“ (Davatz 2004: 297 f.). Die ZEWO übernimmt hier eine zentrale Aufgabe, indem sie sich für Transparenz und Lauterkeit im Spendenwesen einsetzt. Sie beobachtet, beurteilt und sanktioniert gegebenenfalls das Verhalten der Spendensammelnden Organisationen. Die Verleihung des ZEWO-Gütesiegels zeichnet die Organisationen für ihren gewissenhaften und nachhaltigen Umgang mit Spendengeldern aus und „steht für transparente und vertrauenswürdige Organisationen mit funktionierenden Kontrollstrukturen, die Ethik in der Mittelbeschaffung und Kommunikation wahren.“ (ZEWO 2009). Damit verpflichten sich die gütesiegeltragenden Organisationen

für die Einhaltung gewisser Corporate Governance-Regeln: wirksame Kontrollstrukturen, strikte Trennung zwischen dem leitenden und dem operativen Organ, Finanzkontrolle durch Revisionsstellen, transparente Jahresrechnung und Leistungsbericht nach den Empfehlungen von Swiss Gaap Fer.³⁵

Darüber hinaus haben sich zwanzig grössere Hilfswerke in der Schweiz zusammengeschlossen. Sie geben gemeinsam das NPO-Label heraus und legen damit Corporate Governance-Grundsätze im NPO-Bereich fest.³⁶

2.6 Konzeptionelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Alle drei Ebenen Wirtschaft, Staat und Dritter Sektor verfügen mit ihren jeweiligen Konzeptionen Corporate Governance, Public Corporate Governance und NPO Governance über nachhaltige Grundlagen. Die Konzeptionen wie auch der jeweilige Kontext weisen Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede auf, die einen einfachen Vergleich erschweren. Zur Übersicht werden sie hier zusammenfassend einander gegenüber gestellt.

	Corporate Governance	Public Corporate Governance	NPO Governance
Ziel	Einhalten von Grundsätzen, die Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle ermöglichen, wobei Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene gewährleistet sind. (Econo-	Einhalten von Grundsätzen, die die Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern sicherstellen, damit die Leistungserbringung im Rahmen des Rechtsstaates wirksam und effizient erfolgen kann. (Lien-	Unterstützung des Vorstands einer NPO bei der Globalsteuerung und der wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben. Zweckerfüllung, Legitimität und Verantwortlichkeit der Organisation bzw. die Berücksichtigung der Stakehol-

³⁵ Swiss GAAP FER: Fachempfehlungen zur Rechnungslegung für kleinere und mittlere Unternehmen in der Schweiz (www.fer.ch).

³⁶ Siehe Kap. 5.7, S. 152.

	miesuisse 2002).	hard 2009: 48). Die SteuerzahlerInnen erwarten eine adäquate Gegenleistung für die zur Verfügung gestellten Mittel (von Schnurbein 2007: 81).	derinteressen müssen sichergestellt werden (von Schnurbein 2007: 86).
Rechtsform	Privatrechtlich: v. a. Aktiengesellschaften	Öffentlich-rechtlich: Anstalten. Aber durch Spezialgesetzgebung privatrechtliche Regelungen möglich: Aktiengesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung	Privatrechtlich: v. a. Verein, Stiftung
Rechtsgrundlagen	Privatrecht: hpts. OR, Aktienrecht	Öffentliches Recht: Subventionsrecht, Beschaffungsrecht; subsidiär Privatrecht	Privatrecht: hpts. ZGB, Vereinsrecht, Stiftungsrecht
Instrumente	Swiss Code of Best Practice und Governance-Richtlinie der SIX Swiss Exchange	Corporate-Governance-Bericht Bund	NPO-Code, ZEWO-Reglement ³⁷ , Swiss Gaap Fer
AkteurInnen	<ul style="list-style-type: none"> • Private: EignerInnen, AktionärInnen, KapitalgeberInnen • Aufsichtsorgan • Unternehmensleitung, Management • Arbeitnehmende • LieferantInnen • KundInnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Staat: Parlament, Regierung, Verwaltung/ Fachdepartemente • Aufsichtsbehörde • Dritte als LeistungserbringerInnen: Unternehmensleitung, Management, Mitarbeitende • Öffentlichkeit, BürgerInnen als 	<ul style="list-style-type: none"> • Staat: Parlament, Regierung, Verwaltung/ Fachdepartemente • Aufsichtsbehörde • Dritte als LeistungserbringerInnen: Unternehmensleitung, Management, Mitarbeitende • SpenderInnen, Mitglieder, Nutze-

³⁷ Siehe ZEWO 2008.

		LeistungskonsumentInnen und -zahlerInnen	rInnen
Principal-Agent	<p>Prinzipale (AktionärInnen, EigentümerInnen) streben langfristige Gewinnmaximierung an. Agent (Management) will kurzfristig Gewinn erhöhen.</p> <p>Problem: Die unternehmerischen EntscheidungsträgerInnen (Management) steuern das Unternehmen entsprechend ihrer eigenen Interessen. Das Management verfügt über mehr und bessere Informationen betreffend Geschäftsverlauf und Unternehmen. Die EigentümerInnen können die Marktstrategien kaum gleich einschätzen.</p>	<p>Prinzipale (Staat) überträgt den Vollzug staatlicher Aufgaben an Agenten (Dritte). Problem: Divergierende Interessen und unterschiedlicher Zugang zu Information (analog Corporate Governance). Die Probleme können wirtschaftlich, politisch oder rechtlich sein: Interessenskonflikte zwischen KapitalgeberInnen und Management, Vollzug staatlicher Aufgaben durch Dritte, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen versus privatrechtliche Organisationen.</p>	<p>Prinzipale (multiple Stakeholder) haben keine Gewinnansprüche, sondern wollen sozialen und ethischen Wert erzeugen. Der Vorstand als Vertreter der Prinzipalen zeichnet sich verantwortlich für die Wahrung derer Interessen und die Umsetzung von Entscheidungen durch den Agenten (Geschäftsleitung).</p> <p>Problem: Divergierende Interessen und unterschiedlicher Zugang zu Information (analog Corporate Governance und Public Corporate Governance).</p>
Steuerungsformen	<ul style="list-style-type: none"> • gesetzliche und selbstregulative Vorgaben • Übertragung gewisser Informations-, Entscheidungs- und Kontrollrechte an Stakeholder • Gestaltungsform 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratische Überwachung und politische Verantwortung • Legalitätsprinzip, gesetzliche Grundlagen • Leistungsverträge, Kontraktmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlagen • Leistungsverträge, Kontraktmanagement • Delegierte im Board • Rechnungslegung und Reporting

	<p>des Aufsichtsorgans (Two-tier-System bzw. One-tier-System)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbsdruck auf Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkten • Rechnungslegung und Berichterstattung als Verpflichtung zur Offenlegung wichtiger Unternehmensentscheidungen und -ergebnisse • Leitlinien für Verhalten der Unternehmensführung, Strukturempfehlungen, Empfehlungen zur Transparenz • ArbeitnehmerInnenvertretung in Board 	<p>ment</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategische Zielsetzungen, klare Abläufe und Zuständigkeiten • Fachkompetenz, Qualifikation der operativen Unternehmensleitung • Rechnungslegung und Berichterstattung • Ausgestaltung Aufsichtsorgan und politische Vertretung • Anforderungsprofil für Board 	<p>ting</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Generalversammlung • Transparente Kommunikation zwischen Vorstand und Basis
Rolle Staat	Gesetzgeber, Regulator	Gesetzgeber, Eigner, Gewährleister, Besteller	Gesetzgeber, Gewährleister, Besteller

Tabelle 1: Die drei Konzeptionen Corporate Governance, Public Corporate Governance und NPO Governance im Überblick (eigene Darstellung).

Im Grundsatz unterscheiden sich die Definitionen und die Zielsetzungen von Corporate Governance, Public Corporate Governance und Nonprofit Governance nicht wesentlich. Aber die Ausgangslagen, die Rahmenbedingungen und selbstverständlich der Gegenstand, auf den sie sich beziehen, differieren teilweise stark. Bei allen drei Konzeptionen geht es um die Gewährleistung von Transparenz, sowie von Effizienz und Wir-

kung in der Geschäftsabwicklung. Ganz besonders relevant ist diesbezüglich das Verhältnis von Führung und Kontrolle auf der obersten Unternehmensebene. Während bei der Corporate Governance das private Unternehmen mit seinen finanzwirtschaftlichen Zielsetzungen im Vordergrund steht, fokussiert die Public Corporate Governance auf ausgelagerte Organisationen, die im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und auf rechtsstaatlicher Basis staatliche Aufgaben erfüllen. Die Nonprofit Governance bezieht sich ihrerseits generell auf die Führungsaufgabe einer NPO, wobei aufgrund der Unterstützung durch staatliche Mittel bzw. private Spenden und Zuwendungen spezifische Auftragsverhältnisse gegeben sind.

Ausschlaggebend für das zunehmende Interesse an der Corporate Governance waren und sind Missbrauchsvorkommnisse in Unternehmen, die die Interessen der Stakeholder zugunsten der eigenen Nutzenmaximierung ausblendeten. Parallel dazu wächst das Interesse von KapitalgeberInnen, SteuerzahlerInnen und SpenderInnen an einer effizienten und wirksamen Leistungserbringung, die entweder individuellen Gewinn oder sinnstiftenden Nutzen erbringt. Das Einfordern von Transparenz in Geschäftsführung und Mittelverwendung zeugt von einem zunehmend selbstbewussten Umfeld und macht die Offenlegung und Kontrolle der Geschäftsführung und der Entscheidungsprozesse nach bestimmten Kriterien unumgänglich. Die gesetzlichen Grundlagen und die dominierenden Rechtsformen bilden die Basis einer zielgerichteten Steuerung und der Anwendung eines ausgewiesenen Instrumentariums.

Die Rechtsgrundlagen sind bezogen auf den jeweiligen Gegenstand der drei Konzeptionen unterschiedlich. Durch die Aktienrechtsrevision wurden schon 1968 und 1991 Grundlagen zur Corporate Governance geschaffen, wie beispielsweise die Grundregeln für den Verwaltungsrat, die Finanzprüfung oder die Verstärkung des Aktionärsschutzes. Unterstützt werden die Bestrebungen zur Transparenz mit den von Economiesuisse publizierten Empfehlungen im „Swiss Code of Best Practice“ und die für börsenkotierte Unternehmen geltenden Corporate Governance-Richtlinien der SIX Swiss Exchange. Hingegen wurde das v. a. die NPO betreffende Vereinsrecht seit 1907 nicht revidiert. Die Standardlegung wird weitgehend von der ZEW und den Rechnungslegungsempfehlun-

gen von Swiss Gaap Fer übernommen. Seit die PräsidentInnen der grösseren Schweizer Hilfswerke den NPO-Code herausgegeben haben, existieren darüber hinaus auch Leitlinien für die Ausgestaltung der Führung und Kontrolle für NPO. Für die Public Corporate Governance übernimmt der Corporate-Governance-Bericht die Funktion eines Steuerungsinstruments.

In der Literatur und in der Fachwelt breit diskutiert wird die Frage, ob es für den Staat und für den Dritten Sektor eigene Kodizes braucht. Dabei argumentiert insbesondere Lienhard, dass zwar der Corporate-Governance-Bericht des Bundes kodexähnliche Kontur aufweist und mit den privatwirtschaftlichen Regelwerken vergleichbar ist, dass sie aber trotz ihrem normativen Charakter „den rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen nicht genügen“ (Lienhard 2009: 65), da sie nicht ausreichend rechtlich verankert seien. Die gleiche Argumentation sollte für den NPO-Code gelten. Er enthält relevante Leitlinien für eine Corporate Governance bei NPO, ohne aber - ausser für die mit dem NPO-Label zertifizierten Organisationen - Verbindlichkeit zu haben. Die Frage, ob angesichts der Heterogenität der NPO ein für alle geltendes Regelwerk die gewünschte Wirkung tatsächlich entfalten könnte, ist hier nicht relevant. Budäus argumentiert, dass in allererster Linie die bestehenden Rechtsnormen eingehalten werden müssten. Weiterführende Kodizes und Gütesiegel haben auch die Funktion, nach aussen vertrauensbildend zu wirken. Budäus macht diesbezüglich geltend, dass ein Umfeld zu schaffen sei, in dem Verstösse gegen den Kodex frühzeitig erkennbar und sanktionierbar sind (Budäus 2005: 23). Henke/Hillebrand/Steltmann plädieren ihrerseits insbesondere für öffentliche Unternehmen für die freiwillige Selbstverpflichtung der Organisationen statt mehr gesetzlichem Zwang und rechtlichen Vorgaben (Henke/Hillebrand/Steltmann 2005: 35).

Ob Wirtschaft, Staat oder Dritter Sektor - alle drei Ebenen haben ein dichtes Netz an unterschiedlichen AkteurInnen zu berücksichtigen. Je stärker dabei die Interessen divergieren, desto komplexer wird die Steuerung der Unternehmung. Die staatliche und die Nonprofit Governance weisen beide eine multidimensionale Interessenlage unter den zentralen AkteurInnen aus, da in den meisten Fällen die LeistungsfinanzierInnen,

die LeistungserbringerInnen und die LeistungsnutzerInnen nicht die selben sind.

Je stärker nun die ökonomische Leistungsfähigkeit als Ziel angestrebt wird, desto eindeutiger fällt die Erfolgs- und Wirkungsmessung bzw. die managerial performance³⁸ aus. Dies ist insbesondere bei Wirtschaftsunternehmen der Fall. Die staatliche Leistungserbringung sowie teilweise auch diejenige des Nonprofit-Sektors stehen demgegenüber im Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft. Ihre Leistungserbringung muss zwar wirtschaftlichen Kriterien entsprechen, gleichzeitig aber den öffentlichen Auftrag erfüllen und gesellschaftlichen Nutzen erbringen. Bei NPO akzentuieren sich gewisse Spannungsfelder zusätzlich. Die hohe Bedeutung der Ehrenamtlichkeit - u. a. in den Leitungs- und Aufsichtsgremien - konkurriert mit dem professionellen Management. Die multidimensionalen Zielsysteme im Sinne von wirtschaftlichen, sozialen und sinnstiftenden Zielen, schliessen nicht selten zusätzliche sozialanwaltschaftliche Funktionen für Dritte (z. B. Lobbying) mit ein. Der Unternehmenserfolg bzw. die managerial performance ist bei vielen NPO schwierig, da sie sich nicht nur an wirtschaftlichen Kriterien messen lassen und umfassende Wirkungsanalysen nötig machen.

Jeder Unternehmensführung wohnt in einer gewissen Ausgestaltung die Principal-Agent-Problematik inne. Das Kernproblem der diesbezüglichen Interessendivergenz und der Informationsasymmetrie zwischen den EigentümerInnen bzw. AuftraggeberInnen und dem ausführenden Management manifestiert sich im wirtschaftlichen, staatlichen oder Nonprofit-Bereich auf ähnliche Weise, wobei sie einerseits abhängig sind von der Vielfalt der Stakeholder, die den Prinzipalen ausmacht und deren Interessensart und andererseits von der Nähe des Prinzipalen zum Geschäft.

Eine Frage, die sich im Kontext der Corporate Governance stellt, ist die Frage nach der Entschädigung des Aufsichtsorgans bzw. des Managements. Im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen des Bundes, die stark am Markt agieren, sind etliche beliebene Betriebe oft entweder in einem kleineren Marktsegment oder gar in einer Marktnische tätig, wor-

³⁸ Managerial performance: Unternehmerische Leistung.

aus sich kaum überzogene Managergehälter ableiten lassen. Zudem stellt sich bei NPO die Frage der Entschädigung grundsätzlich anders. Vorstände sind nach ZEWO und nach dem NPO-Code ehrenamtlich zu führen, was in der Regel lediglich eine Spesenentschädigung zulässt. Zudem können erwirtschaftete Gewinne aufgrund der Nicht-Gewinnorientierung und der rechtlichen Grundlagen nicht in Form von Dividenden oder Boni an MitarbeiterInnen ausbezahlt werden, sondern sie sind in Form von Rückstellungen oder Investitionen in den Betrieb zu reinvestieren. Die Frage der Gewinnverwendung stellt sich bei Unternehmen auf andere Weise. Aber auch hier wären hohe Gewinne und entsprechende Managerlöhne nicht mit der Subvention der öffentlichen Hand vereinbar. Allerdings ist die Frage zu klären, wer welche Risiken trägt.

Zur Steuerung von Führung und Kontrolle bzw. von Aufsicht und Geschäftsumsetzung stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Die meisten sind in allen drei Bereichen Wirtschaft, Staat und Drittem Sektor - allenfalls in variiertester Ausgestaltung - anzutreffen. Das unternehmerische Handeln basiert auf gesetzlichen Bestimmungen, die zumindest minimale Steuerungsvorgaben machen. In allen drei Bereichen wurden mit den oben genannten eigenen Regelwerken wichtige Steuerungsinstrumentarien geschaffen. Steuernd eingewirkt wird darüber hinaus mit staatlicher Regulierung, mit der Übertragung gewisser Kompetenzen an die einflussnehmenden AkteurInnen, mit der Ausgestaltung des Aufsichtsorgans und entsprechendem Anforderungsprofil, bzw. mit der Delegation einer politischen Vertretung, mit Leistungsverträgen sowie mit weiteren formalen Instrumenten wie strategischen Zielsetzungen und Strukturen. Zentral sind in allen drei Bereichen das regelmässige Reporting und die Rechnungslegung nach definierten Standards. Im öffentlichen Bereich muss die parlamentarische Obergrenze als zusätzliches Element der Steuerung und der Kontrolle berücksichtigt werden. Die politische Einflussnahme ergibt denn auch eine ergänzende Dimension in der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen, bzw. subventionierter Organisationen, welche NPO oder privatwirtschaftlich sein können.

Es zeigt sich, dass Corporate Governance auf der wirtschaftlichen, staatlichen und NPO-Ebene viele Gemeinsamkeiten aufweist. Daraus lässt sich schliessen, dass gewisse Kriterien zu Corporate Governance übergreifend und allgemein gültig sein können. Gleichzeitig müssen die Unterschiede in den Rahmenbedingungen und den Voraussetzungen unbedingt berücksichtigt werden. Nur so lassen sich letztlich adäquate Standardisierungen ableiten.

3 DER CORPORATE-GOVERNANCE-BERICHT DES BUNDES

Der Bundesrat verabschiedete am 13. September 2006 den sogenannten Corporate-Governance-Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben. Vorangegangen waren verschiedene parlamentarische Vorstösse, die die Verbesserung der Grundlagen bei der Auslagerung von Aufgaben und eine einheitliche Steuerung verselbständigter Organisationen verlangt hatten. Die parlamentarische Debatte im Mai 2008 war denn auch durchwegs positiv. Erweitert wurden die 28 Leitsätze im Bericht um neun auf 37 Leitsätze und einige inhaltliche Präzisionen. Im März 2009 legte der Bundesrat die geforderten Ergänzungen im Rahmen eines Zusatzberichts vor.³⁹

Die Leitsätze und die definierte Aufgabentypologie dienen dem Bund als Instrumentarium für künftige Auslagerungsentscheidungen, für die verbesserte rechtliche Konzipierung und für die verbesserte Wahrnehmung seiner Rolle als Eigner verselbständigter Betriebe.

Im Folgenden wird der Corporate-Governance-Bericht dargestellt, um zu prüfen, ob und inwieweit die Leitsätze mit normativem Charakter für ausgelagerte Unternehmungen auch bei subventionierter Aufgabenerfüllung Geltung finden, und wie der Bund in diesen Fällen, in denen er als Gewährleister aber nicht als Eigner auftritt, steuernd Einfluss nehmen kann.

3.1 Ziele und Gegenstand

Das Parlament hatte seit längerem das Fehlen einheitlicher Kriterien für Auslagerungen des Bundes und das Ausstehen eines kohärenten Steuerungsmodells rechtlich verselbständigter Organisationen bemängelt. Kritisiert wurden die fehlenden Entscheidungsgrundlagen, welche Aufgaben des Bundes innerhalb bzw. ausserhalb der Zentralverwaltung wahrgenommen und wie die ausgelagerte Aufgabenerfüllung organisiert und gesteu-

³⁹ Der Zusatzbericht befindet sich zurzeit in den Kommissionen. Mit der Umsetzungsplanung, die bereits vorliegt, will der Bundesrat zeigen, welche Anpassungen nötig sind. Neu wird die parlamentarische Oberaufsicht thematisiert, die im Corporate-Governance-Bericht weitgehend ausgelassen worden ist. Aufgrund einer parlamentarischen Initiative der Finanzkommission des Nationalrats wurde dazu ein Bericht verabschiedet (noch nicht veröffentlicht). Das Parlament verpflichtet den Bundesrat, über strategische Ziele zu steuern und eine einheitliche Berichterstattung an das Parlament wahrzunehmen (EFV 2.2).

ert werden sollten.

Der Bund verfolgt mit dem Corporate-Governance-Bericht zwei Ziele. Erstens sollen künftige Auslagerungen nach einheitlichen Kriterien und systematisch erfolgen und zweitens soll die Steuerung verselbständigter Organisationen harmonisiert und optimiert werden. Damit verbunden ist insbesondere das Anliegen, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu steigern (Weber/Widmer 2006: 47), und die Ausgestaltung der Rolle des Bundes als Eigner zu klären.

Unter verselbständigten Einheiten versteht der Bund rechtlich selbständige Organisationen, die Bundesaufgaben wahrnehmen, und die als Eigentum des Bundes gelten, bzw. bei denen der Bund eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung hält (Bundesrat 2006: 8242).⁴⁰ Der Corporate-Governance-Bericht grenzt seinen Fokus auf eben diese Einheiten ein. Auch subventionierte Dritte, die staatliche Aufgaben oder Aufgaben in öffentlichem Interesse erfüllen, oder neuere Formen der Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten wie Public Private Partnership werden nicht in den Bericht einbezogen. Der Bericht grenzt sich zudem von einer grundsätzlichen Diskussion der staatlichen Aufgaben ab und verweist dabei auf die Verwaltungsreformen. Trotz der Einschränkungen setzt der Bundesrat mit den im Bericht definierten Corporate Governance Standards und Regelungen ein Zeichen zur optimierten Steuerung auch bei weiterführenden Auslagerungsformen.

3.2 Aufgabentypologie

Mit den Auslagerungen bezweckt der Bund grundsätzlich - auch im internationalen Kontext - eine Verstärkung der Markt- und Konkurrenzfähigkeit, eine Erhöhung der unternehmerischen Autonomie, eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung sowie eine verstärkte Ausrichtung auf die Kundschaft und die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten für Dritte. Welche Aufgaben sich aber tatsächlich für eine Auslagerung eignen, muss systematisch geklärt werden. Dazu entwickelt der Corporate-Governance-Bericht mit der Aufgabentypologie eine „idealtypische Gruppierung der sehr unterschiedlichen Aufgaben nach auslagerungs-

⁴⁰ Beispiele s. Anhang 1.

spezifischen und steuerungsrelevanten Kriterien“ (Bundesrat 2006: 8251). Es werden vier Typen öffentlicher Aufgaben mit entsprechender Auslagerungseignung unterschieden:

Aufgabentyp	Gegenstand	Merkmale	Auslagerungseignung
Ministerialaufgaben	Politikvorbereitung und Dienstleistungen mit starken hoheitlichen Elementen <i>Beispiele:</i> Generalsekretariate, DEZA, Landesverteidigung, Bundesamt für Migration	<ul style="list-style-type: none"> • Enge politische Begleitung • Grosser Bedarf an demokratischer Legitimation und Detailsteuerung • Hohes Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf • Finanzierung über allgemeine Steuermittel • Geringe Marktfähigkeit 	Keine Auslagerungseignung → Erfüllung innerhalb der Zentralverwaltung
Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Dienstleistungen mit eingeschränktem Wettbewerb, mehrheitlich ohne hoheitliche Aufgaben <i>Beispiele:</i> Schweizerisches Landesmuseum, ETH, Skyguide	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ hoher politischer Steuerungsbedarf (mit Einschränkungen) • Geringe Marktfähigkeit • Wenig Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf • Selbständige Positionierung und Visibilität notwendig 	Auslagerungseignung vorhanden unter enger politischer Steuerung

		<ul style="list-style-type: none"> • Bedarf an spezifischen Ressourcen und öffentlichen Mitteln 	
Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht als hoheitliche Aufgaben <i>Beispiele:</i> Weko, Preisüberwacher, Finma, Swissmedic, ComCom	<ul style="list-style-type: none"> • Eingeschränkte politische Steuerung zur unabhängigen Aufgabenerfüllung • Monopolleistungen und deshalb geringe Marktfähigkeit • Wenig Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf 	Auslagerungseignung vorhanden insbesondere aufgrund der speziellen politischen Unabhängigkeitserfordernisse
Dienstleistungen am Markt	Dienstleistungen im teilweise regulierten Wettbewerb ohne hoheitliche Leistungen <i>Beispiele:</i> Post, Swisscom, SBB, RUAG	<ul style="list-style-type: none"> • Geringer politischer Steuerungsbedarf • Leistungserbringung weitgehend am Markt mit gesetzlich garantierbarem Mindestversorgungsgrad • Wenig Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf • Eigenständiges Auftreten und Visibilität erforderlich 	Auslagerungseignung vorhanden aufgrund der Nähe zum und der Positionierung im Markt

Tabelle 2: Aufgabentypologie und Auslagerungseignung (eigene Darstellung nach Bundesrat 2006: 8260 ff.).

Für den Bund eignen sich demnach zur Auslagerung Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht und Dienstleistungen am Markt. Hingegen sind Ministerialaufgaben in der Zentralverwaltung zu erfüllen oder können allenfalls mit Leistungsaufträgen und Globalbudget geführt werden (Modell FLAG).

3.3 Leitsätze

Sowohl bei den Aufgaben der Zentralverwaltung, als auch bei den verselbständigten Organisationen kommt der Steuerung durch Gesetze und Verordnungen eine hohe Bedeutung zu. Der Bund nimmt bei verselbständigten Organisationen mit ausgelagerter Aufgabenerfüllung zudem über seine Rolle als Eigner Einfluss auf deren Entwicklung und auf die Erfüllung der übertragenen Aufgaben. Einerseits müssen also die verselbständigten Organisationen über die nötigen Kompetenzen und Spielräume verfügen, andererseits müssen für den Bund der entsprechende Einfluss und die Kontrolle über den öffentlichen Auftrag gewährleistet sein. „Die mit einer Auslagerung angestrebten Verbesserungen lassen sich nur erzielen, wenn die mit der Aufgabenerfüllung betraute Institution rechtlich optimal konzipiert ist und dabei dem besonderen Status des Bundes als Eigner Rechnung trägt.“ (Weber/Widmer 2006: 48).

Die Leitsätze⁴¹ sind in acht Themenbereiche und Steuerungselemente⁴² geordnet:

1. Rechtsform	3. Bundesvertreter	5. besondere Kompetenzen	7. Kontrolle des Bundesrates
2. Organe	4. Haftungen (und Garantien)	6. Strategische Ziele	8. Finanzen und Steuern

Abbildung 9: Themenbereiche und Steuerungselemente der Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht 2006.

⁴¹ Die Leitsätze sind in Anhang 3 umfassend dargestellt.

⁴² Auf den Steuerungsbereich „Oberaufsicht des Parlaments“ wird hier nicht näher eingegangen, da der Bundesrat im Corporate-Governance-Bericht aufgrund der Gewaltentrennung auf die Festlegung von Leitsätzen verzichtet hat (Bundesrat 2006: 8281).

In der erwähnten Parlamentsdebatte im Frühling 2008 ortete das Parlament insbesondere in den Bereichen der BundesvertreterInnen in den Verwaltungsräten verselbständigter Organisationen, Personal und Personalpolitik, den Pensionskassen sowie zur Vertretung der Geschlechter und der Sprachregionen zusätzlichen Handlungsbedarf. Auch sollte der Bericht durch Aussagen zum bundesrätlichen Controlling ergänzt werden.

Der Bundesrat fügte dem Corporate-Governance-Bericht neun weitere Leitsätze im Bereich Personalstatut, personalpolitische Zielvorgaben, Pensionskassenstatut und vorsorgepolitische Zielvorgaben an. Die bisher 28 Leitsätze wurden somit auf 37 ergänzt.

Im Bereich der Vertretung der Geschlechter und der Sprachregionen, sowie des Controllings des Bundesrates und der strategischen Ziele wurden keine eigenen neuen Leitsätze erstellt, sondern die bereits bestehenden Leitsätze 5, 16, 22 ergänzt.

Der Bundesrat will mit den definierten Leitsätzen einerseits das bestehende Organisationsrecht der verselbständigten Unternehmen verbessern und andererseits langfristig eine kohärente Eignerpolitik sicherstellen (Weber/Widmer 2006: 48). Die Harmonisierung des Organisationsrechts erfolgt einerseits in Bezug auf die Ausrichtung auf Aufgabentypen statt wie bisher auf einzelne Aufgaben und andererseits durch die Konkretisierung der Leitsätze hinsichtlich einer gewissen Standardisierung (EFV 2006: 9).

Gegenüber den bisherigen Anforderungen ergeben sich durch den Corporate-Governance-Bericht zusammengefasst folgende Neuerungen:

<p>Rechts- bzw. Organisationsform Leitsatz 1</p>	<p>Eine Auswahl besteht nur noch zwischen öffentlichrechtlicher Anstalt und privatrechtlicher Aktiengesellschaft.</p> <p>Die Neuerungen im Corporate-Governance-Bericht beziehen sich vorab auf die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Anstalt, da die privatrechtliche Aktiengesellschaft durch das Aktienrecht weitgehend abgedeckt ist.</p>
<p>Organe Leitsätze 2 - 8</p>	<p>Die Wahl des Verwaltungs- bzw. Institutsrats erfolgt aufgrund eines Anforderungsprofils. Eingeführt werden die Treuepflicht und Regeln bei Interessenkonflikten sowie die Möglichkeit der Abberufung.</p>

Bundesvertretung Leitsatz 9	Der Bund ist nur noch in Verwaltungs- bzw. Institutionsräten vertreten, wenn das Anforderungsprofil oder die Interessen des Bundes dies erfordern. Es gilt das Prinzip des Vorrangs des Gesellschaftsinteresses.
Haftung Leitsätze 10 - 12	Ausschluss des Verantwortlichkeitsgesetzes bei Unternehmen, die mehrheitlich am Markt tätig sind. Begrenzung der Haftung von Organisationen der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht.
Strategische Ziele Leitsätze 13 - 17	Der Bund steuert seine Organisationen und Unternehmen mit strategischen Zielen.
Kontrolle Leitsätze 18 - 22	Der Bundesrat verstärkt seine Kontrolle durch entsprechende Grundlagen und Massnahmen bei allfälligen Fehlentwicklungen.
Finanzen Leitsätze 23 - 28	Gesetzliche Festlegung der Finanzierung der einzelnen ausgelagerten Aufgaben. Ausrichtung der Steuerpflicht nach der Tätigkeit des Unternehmens und nicht nach dessen Rechtsform.
Personal und Pensionskasse Leitsätze 29 - 33	Personal- und Pensionskassenstatut werden dem gleichen Rechtskreis - öffentliches Recht oder Privatrecht - zugeordnet.
Vertretung Geschlechter und Sprachregionen Leitsatz 5	Aufnahme der Kriterien Geschlecht und Sprachregion in das Anforderungsprofil für die Wahl des Verwaltungsrats.

Tabelle 3: Zusammenfassung der Neuerungen des Corporate-Governance-Berichts (eigene Darstellung nach Weber/Widmer 2006: 49; Lienhard 2007: 8; Bundesrat 2009).

Die in der Corporate Governance zentrale Diskussion betreffend Ausgestaltung und Vollzug der Aufsichtsfunktion stellt sich bei ausgelagerten öffentlichen Unternehmen hinsichtlich der Eignerfunktion des Bundes in besonderem Masse. Die Rollenteilung zwischen Parlament und Bundesrat soll wie bisher weiter geführt werden.

Der Bundesrat nimmt die Funktion des Eigners wahr. Das Parlament legt die gesetzlichen Rahmenbedingungen fest und übt die Oberaufsicht aus (Weber/Widmer 2006: 49). Dabei verzichtet der Corporate-Governance-

Bericht mit Verweis auf die Gewaltentrennung auf explizite Leitsätze für die Gestaltung der Oberaufsicht durch das Parlament und beschränkt sich auf einige grundsätzliche Bemerkungen. Die „Oberaufsicht des Parlaments ist wesensmässig geprägt von einer gewissen Distanz zu den Entscheidungs- und Kontrollfunktionen des Bundesrates und auf das Grundsätzliche ausgerichtet.“ (EFV 2006: 58). Die Oberaufsicht des Parlaments knüpft demnach bei verselbständigten Einheiten an die Kontrolle des Bundesrates an und überwacht insbesondere die Wahrnehmung der Interessen des Bundes. Wird die bundesrätliche Kontrolle durch die Leitsätze optimiert, so wird auch die parlamentarische Aufsicht gestärkt. Hervorgehoben werden allerdings die beschränkten Aufsichtsmöglichkeiten der bundesrätlichen Kontrolle und der parlamentarischen Oberaufsicht je mehr Autonomie und Verantwortung die verselbständigten Unternehmen übernehmen. Insbesondere bei Aktiengesellschaften sind dem Bund klare Grenzen gesetzt (Bundesrat 2006: 8281). Insofern wird in Bezug auf ausgelagerte Organisationseinheiten von einer indirekten Oberaufsicht des Parlaments gesprochen. Demgegenüber gehen die Kompetenzen des Parlaments bei Abgeltungen und Finanzhilfen entsprechend den Möglichkeiten der eidgenössischen Finanzkontrolle weiter (Lienhard 2008: 6).

Eine neue Rollenverteilung leitet sich hingegen auf der Ebene der Verwaltung aus dem Spannungsfeld der verschiedenen Funktionen des Bundes ab (Weber/Widmer 2006: 49). Das Fachdepartement hat die Gewährleistungssicht und das Finanzdepartement die Eignersicht wahrzunehmen (Lienhard 2008: 10).

3.4 Würdigung und Kritik

Mit dem Corporate-Governance-Bericht wird der Wandel des Staates vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat unterstrichen. Die Aufgabentypologie schafft den Rahmen für Auslagerungen und die Leitsätze legen die Grundlagen für deren Ausgestaltung.

Durch die Auslagerungen werden Optimierungen gegenüber der Einbindung in die Zentralverwaltung angestrebt. Diese lassen sich erreichen durch die im Corporate-Governance-Bericht formulierten Leitsätze in Verbindung mit der entwickelten Aufgabentypologisierung. Die Bundes-

unternehmen sollen schlanke und professionelle Strukturen haben, bezogen auf ihre Tätigkeit haften, über strategische Ziele gesteuert werden und über die Organe des Bundes gezielt kontrolliert werden.

Der Corporate-Governance-Bericht entspricht dem zentralen Ausgangsanliegen: Die Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung wird vereinheitlicht. Damit werden die Aufsicht des Bundesrates und die Oberaufsicht des Parlaments erleichtert. Die Stellung des Bundes verbessert sich entscheidend. Lienhard weist zudem darauf hin, dass mit dem Verzicht auf BundesvertreterInnen Spannungsfelder entschärft und Interessenkollisionen vermindert werden. Besonders begrüsst er zudem die grundsätzliche Bedeutung des Gesetzes als zentrales Steuerungsinstrument im Corporate-Governance-Bericht (Lienhard 2007: 11).

Ob die Ziele des Corporate-Governance-Berichts erreicht werden, wird sich erst mit der Zeit zeigen. Insbesondere wird sich zeigen, ob die Aufgabentypologie abschliessend ist und wie mit der Steuerung anderer öffentlicher Aufgaben umgegangen wird. Wie die Parlamentsdebatte im Frühjahr 2008 angestossen hat, wird sich weisen, ob die Kriterien in den Leitlinien ausreichend sind, insbesondere mit Hinsicht auf die Gewährleisterrolle, die der Bund, neben seiner Funktion als Eigner, inne hat. Lienhard gibt zu bedenken, dass der Fokus auf die Eignerstrategie dem Aspekt der Leistungsbestellung im Rahmen eines Leistungsauftrags zu wenig Rechnung trägt (Lienhard 2007: 12). In diesen Zusammenhang stellt Lienhard auch den noch nicht ganz geklärten Umgang mit der grundsätzlichen Rollenakkumulation des Bundes als Gesetzgeber, Regulierer, Eigner, Besteller. Er macht darauf aufmerksam, dass der Corporate-Governance-Bericht die notwendige Unterscheidung zwischen Unternehmensführung und Leistungssteuerung nicht ausreichend vornimmt (Lienhard 2007: 12). Diese Frage dürfte gerade auch bei subventionierten Vertragsverhältnissen an Bedeutung gewinnen, und es wird zu diskutieren sein, inwiefern der Bund auch diesbezüglich an einer Harmonisierung interessiert ist.

4 SUBVENTIONEN AUF BUNDESEBENE

Im klassischen Verständnis von Verwaltung und Staatsaufgaben zwischen Eingriffs-, Leistungs-, und schlichter Verwaltung⁴³ war der Fokus darauf gerichtet, inwieweit der Staat legitimiert war, in die Sphären seiner BürgerInnen einzugreifen, respektive bis zu welchem Punkt diese wiederum vom Staat Leistungen beanspruchen konnten (Störi 1992: 1). Durch die zunehmende Beschränkung von staatlichen Leistungen auf die wesentlichen Kernaufgaben und den Rückzug des Staates auf seine Gewährleisterrolle (vgl. Kap. 2.1 auf S. 9) werden „Make-or-buy“-Entscheidungen im öffentlichen Sektor immer wichtiger (Thom/Ritz 2008: 21 und 29). Es wird zunehmend zu beantworten sein, durch wen eine Leistung erbracht werden soll. Das nachfolgende Kapitel soll dieser Wandlung Rechnung tragen. Zuerst wird definiert, was eine Subvention ist. Danach wird aufgezeigt, wie die Subventionen entstanden und wie sie im heutigen Kontext auf Bundesebene zur Anwendung gelangen. In einem dritten Abschnitt wird eine begriffliche Abgrenzung zu alternativen Beschaffungsformen vorgenommen. Das Kapitel beschränkt sich auf die Subventionierung durch den Bund.

4.1 Der Subventionsbegriff

In der Schweiz besteht kein einheitliches Verständnis in Bezug auf die Verwendung des Begriffes „Subvention“. Es ist nicht möglich, Definitionen zu finden, die sich vollständig decken. Aufgrund der Vielfalt möglicher Subventionsverhältnisse ist dies auch nicht weiter verwunderlich (Schaerer 1992: 33).⁴⁴ Nachfolgend wird dies anhand von ein paar Beispielen gezeigt.

⁴³ Leistungsverwaltung heissen die Teile der Verwaltung, welche eine Dienstleistung erbringen (z. B. Passbüro). Als Eingriffsverwaltung bezeichnet man jene Teile, welche Lebensbereiche der BürgerInnen hoheitlich regeln (z. B. Steuerbehörden). Die schlichte Verwaltung beinhaltet alles, was nach innen gerichtet ist (unterstützende Dienstleistungen).

⁴⁴ Vgl. dazu die Liste der Finanzhilfen und Abgeltungen auf der Homepage der EFV. Diese war bis 2009 nach den 7 Departementen geordnet. Neuderding werden die Daten nach Aufgabengebieten aufgeschlüsselt: www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruefung.php

Aus wissenschaftlichen Werken:

- „Die Bundessubvention im Sinne dieser Arbeit ist eine Geldleistung des Bundes, die
 1. an ein vom Bund verschiedenes Subjekt gerichtet ist,
 2. öffentlich-rechtlicher Natur ist, und
 3. von der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe durch den Empfänger abhängig gemacht wird.“ (Schindler 1952: 123, zit. n. Möller 2006: 21).
- „Es handelt sich um Geldzuwendungen oder andere geldwerte Vergünstigungen, die ein Gemeinwesen Dritten in rechtlicher Verbindung mit einem bestimmten Zweck zukommen lässt. Die Abgeltungen im Gefolge der Übertragung von Aufgaben des Gesetzesvollzugs auf andere Träger öffentlicher Verwaltung werden zwar auch Subventionen genannt, nehmen aber eine Sonderstellung ein.“ (Fritz Gygi 1986: 216, zit. n. Schaerer 1992: 35).
- „Subventionen (von lateinisch subvenire = zu Hilfe kommen) sind finanzielle Hilfen ohne unmittelbare Gegenleistung, die von staatlichen Institutionen an private Haushalte oder an private Unternehmen geleistet werden. [...]“ (Simmen/Marti/Osterwald/ Walter 2005: 130).

Aus anderen Quellen:

- „[...] zweckgebundene Unterstützung aus öffentlichen Mitteln“ (Duden 2009: 1036).
- „Unter Subventionen versteht man zweckgebundene finanzielle Unterstützungen von Wirtschaftssubjekten durch den Staat. Ziel der Subventionen ist die Internalisierung von positiven externen Effekten.“ (Vimentis, Online-Lexikon, Stand 27.09.2009⁴⁵).

⁴⁵ Zu finden mittels Stichwortsuche "Subvention" unter Lexikon auf der Informationsplattform Vimentis: www.vimentis.ch.

Allen Definitionen eigen ist, dass der Staat Dritten, welche mit ihm nicht identisch sind, eine geldwerte Leistung zukommen lässt. Aber bereits bei der zu erbringenden Gegenleistung sind die Definitionen nicht mehr einheitlich.

Der aktuell vielleicht ausführlichste Definitionsversuch zum Begriff einer Bundessubvention macht Pierre-Marie Glauser, indem er versucht, einer Subvention die für sie typischen, sich wiederholenden Charakteristiken zuzuordnen. „Le terme subvention n’est pas défini de manière uniforme, ni économiquement, ni juridiquement. [...] Cela étant, il est possible de dégager certaines caractéristiques propres aux subventions. Tout d’abord, les subventions résultent de l’exercice de la puissance publique. Elles peuvent être octroyées par les collectivités publiques, par des entités auxquelles la puissance publique a été déléguée, voir même par des organismes parapublics. [...] Le plus souvent, les aides étatiques sont accordées sous la forme de versements en espèces. [...] Les subventions sont toujours reçues sur une base volontaire, par opposition aux indemnités... [...] Même s’il est tenu d’effectuer certaines tâches, l’allocataire de l’aide étatique n’en demeure pas moins enrichi.“ (Glauser 2005: 359 f.). Es sind nach Glauser somit folgende Elemente, welche eine Bundessubvention charakterisieren:

1. Sie erfolgt durch eine Instanz, die Trägerin der öffentlichen Gewalt ist.
2. Sie erfolgt am Häufigsten in der Form von Geldleistungen (ein reiner Forderungsverzicht würde den Ansprüchen z. B. nicht genügen).
3. Sie erfolgt immer aufgrund einer freiwillig erbrachten Leistung (im Gegensatz zu einer erduldeten Situation, wie z. B. einer Entschädigung für eine Enteignung).
4. Der Leistungserbringer sollte sich mit der Subvention zumindest schadlos halten können, selbst wenn er gehalten ist, gewisse Aufgaben zu erfüllen.⁴⁶

⁴⁶ Die Definition mag den Ansprüchen an die verschiedenen Subventionsformen insofern nicht zu genügen, als dass sie einerseits Freiwilligkeit für die Leistungserbringung impliziert (Ziffer 3), gleich-

Die Begriffsverwendung des Bundes

In der Schweiz besteht auf Bundesebene seit dem 1. April 1991 eine gesetzliche Definition durch das Subventionsgesetz (SuG).⁴⁷ Dessen Artikel 3 liefert keine generelle Definition für die Subvention per se, sondern unterteilt diese in die Unterarten Finanzhilfe (Abs. 1) und Abgeltung (Abs. 2):

Art. 3 Begriffe

¹ Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.

² Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von:

- a. bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben;
- b. öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

Das Bundesgericht verneinte im Jahr 2000 die Existenz einer generell anerkannten Umschreibung des Subventionsbegriffs. Im 2005 verwies es dann aber auf das Subventionsgesetz und setzte die Subvention gleich mit dem Begriff der Finanzhilfe nach Art. 3 Abs. 1 SuG (Humbel 2008: 17⁴⁸), wobei diese Auslegung nach Ansicht der Autorin und des Autors zu eng gefasst ist, namentlich auch, da sie die vorliegende Definition des SuG übergeht. Der Bund führt zudem gesondert die Beiträge an

zeitig aber auch von Zwang spricht (Ziffer 4). Dass Subventionen sehr wohl für Rechtsbeziehungen geleistet werden können, in welchen die subventionierte Seite eine Situation zu erdulden hat und somit einem gewissen Zwang unterliegt, zeigt sich nachfolgend auf S. 66 f.

⁴⁷ „Das SuG „regelt die Anforderungen, welche bei der Definition von Subventionstatbeständen in Gesetzen und Verordnungen zu beachten sind (Rechtsetzung). [...] Darüber hinaus definiert das Subventionsgesetz die allgemeinen Verfahren, welche bei der Gewährung von Subventionen im konkreten Einzelfall zu beachten sind (Rechtsanwendung). Das Subventionsgesetz kann aber nicht als selbständige Grundlage für die Gewährung von Subventionen herangezogen werden. Dafür ist vielmehr eine ausdrückliche Bestimmung im entsprechenden Spezialgesetz notwendig.“ (PVK 2009: 9).

⁴⁸ Mit Verweis auf zwei Entscheide des Bundesgerichts: BGE 126 II 442; BGE 2A.273/204 vom 01.09.2005.

Internationale Organisationen und Drittstaaten auf (Bundesrat 2008a: 249).

Finanzhilfen

Bei den Finanzhilfen handelt es sich um die gängige Form der Erbringung einer Bundessubvention (vgl. Enumeration im Anhang zum Subventionsbericht: Bundesrat 2008a).⁴⁹

Für die Finanzhilfe muss oder kann kein marktüblicher Gegenwert erbracht werden. Sie garantiert einen geldwerten Vorteil, oder eine Vergünstigung. Sie kann als Geld-, Sach-, oder Dienstleistung erfolgen. Zudem ist ein Verzicht auf Forderungen möglich (Vorzugsbedingungen bei Darlehen). Subventionen sollten prinzipiell als positive Leistungen erfolgen. Steuererleichterungen sind in Artikel 3 explizit nicht vorgesehen. Auf sie sollte wenn immer möglich verzichtet werden (Schaerer 1992: 50; Art. 7 Bst. g SuG; zum Thema Steuerbefreiung vgl. Kap. 4.2 auf S. 74 oben). Voraussetzungen für Finanzhilfen sind, dass der Bund ein Interesse an der Erfüllung der Aufgabe hat, die Verantwortung für die Förderung der Aufgabe nicht bei den Kantonen liegt, die Aufgabe ohne Subvention nicht hinreichend erfüllt werden kann, keine genügenden Finanzierungsalternativen vorhanden sind und die Aufgabe nicht kostengünstiger erfüllt werden kann (einfacher, wirksamer oder rationeller; Art. 6 SuG). Gemäss Subventionsbericht 2008 ist bei Finanzhilfen folgende Frage zu stellen: „Ist es gerechtfertigt, dass der Bund eine bestimmte private Tätigkeit fördert bzw. zu ihrer Erhaltung beiträgt?“ (Bundesrat 2008: 14). Die Antwort entscheidet über die Subventionsberechtigung.

Mit der Finanzhilfe wird eine selbstgewählte (freiwillige) Tätigkeit finanziert. Die EmpfängerIn hat de jure die Möglichkeit, darüber zu entscheiden, ob sie die subventionierte Tätigkeit ausüben will, oder nicht. Ob sie dabei ökonomischen Imperativen unterliegt, ist eine andere Frage (Botschaft SuG: 382). Die Finanzhilfe ist mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe im öffentlichen Interesse verbunden und unterliegt somit einer Zweckbindung. Zudem muss die EmpfängerIn ausserhalb der Bundesverwaltung beheimatet sein. Für Rechtssubjekte, welche sich im Eigen-

⁴⁹ Die parlamentarische Verwaltungskontrolle spricht bei Finanzhilfen an NGO auch von Programmbeiträgen (PVK 2009a: 14).

tum des Bundes befinden (sowohl Zentralverwaltung, als auch Anstalten und Betriebe des Bundes) muss der Bund ohnehin für die Kosten aufkommen (Schaerer 1992: 39 ff.; Lienhard 2005: 387).

Unter Finanzhilfe fallen auch Garantien, die der Bund zugunsten Dritter übernimmt, sog. Eventualverbindlichkeiten. „Obwohl die Defizitgarantien im Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen nicht explizit Erwähnung finden, stellen nach Auffassung der EFK auch diese, welche Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, geldwerte Vorteile dar und können somit den Finanzhilfen zugeordnet werden.“ (EFK 2004: 9).⁵⁰

Abgeltungen

Die Abgeltung kommt als Konstrukt deutlich weniger zur Anwendung, als die Finanzhilfe (vgl. Enumeration im Anhang zum Subventionsbericht: Bundesrat 2008a).

Für den Erhalt einer Abgeltung kommt als Ursache einerseits eine finanzielle Last in Frage, die sich aus der Erfüllung einer bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgabe ergibt (Art. 3 Abs. 2 Bst. a SuG). Diese Last entsteht jenen, die eine solche gesetzlich vorgegebene Aufgabe zu erfüllen haben (z. B. wird die Landwirtschaft für die Verhinderung des Auswaschens von Böden entschädigt), aber auch Dritten, die zwar nicht zur Erfüllung einer Aufgabe verpflichtet sind, aber durch die Aufgabenerfüllung Restriktionen oder Beeinträchtigungen in Kauf zu nehmen haben (z. B. Wassernutzungsberechtigte, die Einbussen durch die Unterschutzstellung schützenswerter Landschaften zu erdulden haben). Andererseits kann die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe, die der EmpfängerIn übertragen worden ist, mittels einer Abgeltung teilfinanziert werden (Art. 3 Abs. 2 Bst. b SuG). Bei bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben und bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben gilt, dass die Entschädigung maximal 100 Prozent der entstandenen Kosten deckt (Humbel 2008: 10).

Diese öffentlich-rechtlichen Aufgaben können auf einem Gesetz oder

⁵⁰ Das Thema ist aktuell. Derzeit plant der Bund eine neue Staatsgarantie für Bahn- und Busunternehmen im Rahmen eines Bürgschaftskredits von max. 15 Milliarden Schweizer Franken, damit sich diese ihr Rollmaterial vorteilhafter beschaffen können (NZZ Nr. 195/2009 vom 25.08.2009, S. 13).

Bundesbeschluss basieren. Die Abgeltung für die Nachführung von Daten für die amtliche Vermessung durch die Kantone fusst z. B. auf einem Gesetz. Die Aufgaben können aber auch mittels eines Vertrags zwischen den Parteien entsprechend bezeichnet werden. So werden den konzessionierten Transportunternehmungen die geplanten ungedeckten Kosten im Regionalverkehr aufgrund von Verträgen mit dem Bund bezahlt. Ein Gesetz kann die Ausübung einer rechtlichen Verpflichtung entschädigen, muss dies aber nicht. Wenn eine Entschädigung erfolgt, handelt es sich um eine Abgeltung. Die Botschaft ergänzt, die Übertragung könne durch Gesetz, durch die Schaffung einer Institution des öffentlichen Rechts im Gesetz, durch Vertrag oder durch Konzession erfolgen (Bundesrat 1986: 384).

Für die vorliegende Arbeit interessieren konsequenterweise nur die öffentlich-rechtlichen Aufgaben, welche übertragen worden sind (Art. 3 Abs. 2 Bst. b SuG), da sich die Steuerungsansprüche der Bundesbehörden bei der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben in der Festlegung des gesetzlichen Rahmens und der Kontrolle der Einhaltung desselben erschöpfen. Insofern bleibt der mit einer Aufgabe betrauten Einheit auch kaum Handlungsspielraum. Bei Dritten, welche Massnahmen zu erdulden haben, fehlt eine Steuerungsmöglichkeit im Sinne von Corporate Governance völlig. Voraussetzungen für den Erlass von Bestimmungen über Abgeltungen sind, dass auf Seiten des Bundes kein überwiegendes Eigeninteresse zur Aufgabenerfüllung durch den Staat vorhanden ist, den Verpflichteten die finanzielle Belastung nicht zumutbar ist, sowie mit der Aufgabe verbundene Vorteile die Belastung nicht aufzuwiegen in der Lage sind (Art. 9 Abs. 1 SuG). Der Subventionsbericht 2008 stellt bei den Abgeltungen punkto Berechtigung folgende Frage: „Ist es gerechtfertigt, ein bestimmtes, rechtlich zwingend vorgeschriebenes Verhalten oder die Übernahme einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu entschädigen?“ (Bundesrat 2008: 16). Kann diese Frage mit JA beantwortet werden, kann eine Abgeltung prinzipiell ins Auge gefasst werden.

Die Unterscheidung zwischen Finanzhilfe und Abgeltung ist nicht immer einfach zu machen.

Insbesondere für die Begünstigten scheint diese Unterscheidung zum

Teil schwierig. So werden zum Beispiel im Bereich Ordnung und öffentliche Sicherheit für die Sicherstellung eines landesweit vergleichbaren Betreuungsangebots für erziehungsschwierige Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene vom Bund Betriebsbeiträge in Form von Abgeltungen ausbezahlt (Bundesrat 2008a: 274). Im Einzelfall kann die finanzielle Unterstützung aber ganz anders erfolgen, so z. B. nach einer „Tarifvereinbarung mit dem BSV“ (Bächtelen 2.1/ 2.5⁵¹). Diese basiert auf der Gesetzgebung zur IV. Die Finanzierung erfolgt über die Aufstellung von Aufenthaltstagen einerseits und durch die Deckung von eventuellen Defiziten andererseits (Bächtelen 3.10/ 4.6). In einem anderen Beispiel wurde quasi festgelegt, worum es sich handeln solle: „[...] legen Wert darauf, dass die [...] eine Finanzhilfe ausrichtet. Es wurde vor Jahren geprüft [...], ob daraus eine Abgeltung werden solle, da dies aber eine andere (und für alle Beteiligten nachteilige) Besteuerung bedeutet hätte (das SPI wäre voll MwSt-pflichtig geworden), entschied man, es bei einer Finanzhilfe zu belassen.“ (SPI 2.2). Selbst auf Seiten der Bundesbehörden wird diese Unterscheidung als nicht für alle Seiten klar wahrgenommen „Wir machen diese Unterscheidung relativ deutlich. Diese Frage ist in der Öffentlichkeit nicht präsent. Und auch wir sehen, dass die Grenzen manchmal fließend sind“ (EFV 3.1). Bisweilen führt dies auch im Bund zu internen und grundsätzlichen Diskussionen: „Wir haben intern diskutiert, ob es hier überhaupt um Bundesgelder geht“ (SECO 1.1).

4.2 Die Subventionen des Bundes

Der föderalistischen und direkt-demokratischen Struktur der Schweiz entspricht seit jeher - auch bereits vor der Entwicklung hin zum Gewährleistungsstaat -, dass diverse AkteurInnen sich dem Gemeinwohl verpflichten und für dieses Leistungen erbringen. Die Geschichten zum Entstehen einzelner, subventionierter Verhältnisse dürften in etwa so vielfältig sein, wie die heutigen EmpfängerInnen solcher Subventionen. Unzählige Institutionen und Organisationen empfangen seit vielen Jahren re-

⁵¹ In dieser Arbeit wird bei explizit verwendeten Zitaten aus den Interviews immer einerseits die Abkürzung des Interviewpartners angeführt (z. B. SPI = Schweizerisches Polizeiinstitut; vgl. Cockpits zu den einzelnen Partnern in Anhang 8), sowie andererseits auf den Fundort der dazugehörigen Frage (z. B. 2.5 = 5. Frage im 2. Kapitel des Leitfadens zum jeweiligen Interview; vgl. Anhänge 4 bis 7) verwiesen.

gelmässig Subventionen für ihre im öffentlichen Wohl erbrachten Dienstleistungen.⁵² Unbesehen davon liess eine gesetzliche Grundlage zur Regelung von Subventionen lange auf sich warten.

Im Dezember 1976 wurde mit einem parlamentarischen Vorstoss erstmals verlangt, für Bundesbeiträge sei ein entsprechendes Rahmengesetz zu formulieren. Im Juni 1979 wurde diese Forderung mittels einer zweiten Motion durch die Fraktion der SVP bekräftigt und es wurden erste Forderungen an einen solchen Erlass gestellt (u. a. Sparsamkeit, Zweck- und Zielkonformität, Befristung). Mit der Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen kam der Bundesrat diesen Forderungen im Dezember 1986 nach (Bundesrat 1986: 371, 373). Im Oktober 1990 folgte dann das Subventionsgesetz, welches zum ersten Mal für die gesamte Bundesverwaltung Begrifflichkeiten definierte und Vorgaben zu Rechtsetzungen für subventionierte Leistungen machte.⁵³ Seit 1991 hat das Gesetz zweimal marginale Änderungen erfahren; einmal durch die Einführung des Gaststaatsgesetz (GSG) und der Festlegung einer entsprechenden Nichtanwendbarkeit der Verfahrensvorschriften des 3. Kapitels auf ausländische Staaten und verschiedenste Organisationen (Art. 19 i. V. m. Art. 2 und 18 GSG; Art. 2 Abs. 4 lit. a SuG), andererseits durch das Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und eine daraus resultierende, geänderte Behandlung von Kantonen als SubventionsempfängerInnen (AS 2007 5779, insbesondere Ziff. 10 auf S. 5784 f.; diverse Anpassungen im SuG), beide in Kraft seit dem 1. Januar 2008.

In zwei Berichten wurde seit der Einführung des neuen Gesetzes die darin in Artikel 5 vorgesehene, periodisch vorzunehmende obligatorische Prüfung der spezialgesetzlichen Subventionsbestimmungen durchgeführt.

⁵² So wurde z. B. die Stiftung „Für das Alter“ (heute Pro Senectute), welche 1917 gegründet worden war und in den ersten Jahren um ihr Überleben kämpfen musste, ab 1929 durch einen Beschluss der beiden Kammern des eidgenössischen Parlaments fortan mit bis zu 500'000 Franken pro Jahr unterstützt. Erst ab diesem Zeitpunkt war das Überleben dieser Stiftung gesichert. Zudem wurde dadurch der Grundstein für die moderne AHV geschaffen (Pro Senectute 2007: 10).

⁵³ Zur Thematik „Rechtsetzung im Gewährleistungsstaat“ empfiehlt sich ein Referat von Georg Müller aus einer Festschrift der Zeitschrift Staat • Kirche • Verwaltung (Müller 2001: 227 ff.).

- Der erste Bericht wurde aufgrund der grossen Menge an Subventionsverhältnissen und der somit zu prüfenden Daten in zwei Blöcke aufgeteilt. Am 25. Juni 1997 erschien der erste Teil des ersten Berichts (Bundesrat 1997), in welchem eine Reihe von Subventionsverhältnissen des Jahres 1995 geprüft worden war. Am 14. April 1999 folgte dann der zweite Teil des ersten Berichts (Bundesrat 1999), welcher die Prüfungen im Jahr 1997 fortsetzte. Insgesamt wurden 359 von 424 Subventionen geprüft. Im Sinne einer summarischen Würdigung wurde im zweiten Teilbericht festgehalten: „...dass die beiden Etappen der Subventionsüberprüfungen ein namhaftes Verbesserungspotential zu Tage gefördert haben. Durch die Abschaffung überholter Subventionen, die Reduktion überhöhter Beiträge, die zweckmässige Ausgestaltung komplizierter und wenig zielgerichteter Subventionssysteme und eine stufengerechte Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen lassen sich durchaus spürbare Entlastungen der öffentlichen Haushalte und Verbesserungen der staatlichen Aufgabenerfüllung erzielen.“ (Bundesrat 1999: 8015).
- Im Jahre 2008 wurde der zweite Subventionsbericht des Bundesrates zusammengestellt. Dieser Bericht besteht in einem Vorabdruck und kann auf der Homepage der eidgenössischen Finanzverwaltung eingesehen werden, ist aber noch nicht offiziell publiziert (Bundesrat 2008).

In einer Pressemitteilung vom 30. Mai 2008 erklärte das Eidgenössische Finanzdepartement, der Subventionsbericht 2008 hätte bei rund 70 Subventionen Handlungsbedarf geortet. Nebst grundlegendem Reformbedarf und geplanten Massnahmen wurde in Einzelfällen eine höhere Transparenz oder eine Verbesserung von Effektivität und Effizienz verordnet. Das Sparpotential wurde auf rund 100 Millionen Franken beziffert.⁵⁴ Es ist zu erwarten, dass die im Subventionsgesetz vorgesehenen

⁵⁴ Die Pressemitteilung ist zu finden auf der Homepage der EFV. www.efv.admin.ch. In der Folge wurde diese Mitteilung durch mehrere Presseorgane umgehend aufgenommen. So meldete das Schweizer Fernsehen, der Bundeshaus-Bericht schaffe Klarheit. Es gäbe 70 überflüssige Subventionen und die Bundeskasse könne durch deren Abschaffung um einen Beitrag in dreistelliger Millionenhöhe entlastet werden. War bis Ende 2009 online auf tagesschau.sf.tv im Archiv zu finden; mittlerweile wurde der Link gelöscht.

periodischen Prüfungen im Rahmen der Subventionsberichterstattung weiteres Optimierungspotential aufzeigen werden (Art. 5 Abs. 1 SuG).

Entstehen und Erlöschen einer Subvention

Die Art und Weise des Zustandekommens eines Subventionsverhältnisses kann Einblick in das Innenverhältnis zwischen SubventionsgeberIn und SubventionsnehmerIn geben.

Generell gilt für Subventionen das Legalitätsprinzip. Danach bedarf jede Subvention für ihre Rechtmässigkeit einer gesetzlichen Grundlage⁵⁵, d. h. ein Gesetz legitimiert die Subvention in einem Rechtssatz, welcher genügend bestimmt ist, dass die daraus resultierenden Folgen für jedermann erkennbar sind (Schaerer 1992: 73 ff.). Das Legalitätsprinzip schränkt die subventionserteilende Behörde entsprechend ein. „Nach der Praxis des Bundesgerichts kann die Subventionierung [...] im Rahmen des Legalitätsprinzips nicht vom Belieben der Subventionsbehörde abhängen. Diese darf nur einem Projekt zustimmen, das allen einschlägigen bundesrechtlichen Anforderungen genügt.“ (BGE 117 Ib 47 E. 3a mit Verweis auf BGE 116 Ib 313 E. 2a; Schaerer 1992: 91).⁵⁶ Es geht darum, alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz zu binden (Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 78).

Konkrete Voraussetzungen formuliert der Zweckartikel des Subventionsgesetzes. Subventionen sind nur zu gewähren, wenn sie entsprechend begründet sind und der daraus resultierende Zweck effizient und effektiv erreicht werden kann. Zudem sind Subventionen einheitlich und gerecht zu leisten und nach den neusten finanzpolitischen Erfordernissen auszugestalten (Art. 1 Abs. 1 SuG). Diese Voraussetzungen sind als nach innen gerichtete Vorgabe an die subventionserteilenden Behörden zu verstehen, lassen jedoch keine Aussage über das effektive Zustandekommen einer Subvention zu. Begründet wird ein Subventionsverhältnis in der Regel durch eine Verfügung (Art. 16 Abs. 1 i. V. m. Art. 17 und 18

⁵⁵ Art. 5 Abs. 1 BV.

⁵⁶ Auf die Anforderungen des Legalitätsprinzips bezieht sich auch der Synthesebericht der PVK vom 10. Juni 2009 über die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Die gesetzlichen Anforderungen seien in der Entwicklungszusammenarbeit derart offen, dass man sich die Frage stellen müsse, ob sie dem Gebot der Bestimmtheit gesetzlicher Normen für die Ausrichtung von Finanzhilfen noch genügen würden (PVK 2009: 1).

SuG). Einzelfallweise kann eine Subvention aber auch mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag abgeschlossen werden (Art. 16 Abs. 2 i. V. m. Art. 19 und 20 SuG). Laut Lienhard ist ein Abschluss mittels Vertrag im Rahmen von New Public Management der Verfügung vorzuziehen (Lienhard 2005: 388). Humbel bietet eine alternative Unterscheidung. Er unterscheidet Subventionen nach der Vergabe durch die Verwaltungsbehörden auf Gesuch (Regelfall) oder durch einen Parlamentsbeschluss oder Gesetz (als Ausnahme), wobei bei der ersten Variante eine Verfügung für das Ausrichten der Subvention erlassen werden muss (Humbel 2008: 26 f.).

Zahlungen dürfen frühestens erfolgen, wenn eine Aufwendung unmittelbar bevorsteht (Art. 23 Abs. 1 SuG). Diese können als Kosten-, Pauschal- oder Globalbeiträge erfolgen. Kostenbeiträge erfolgen, indem die effektiven Kosten ganz oder bis zu einem gewissen Prozentsatz übernommen werden. Bei Pauschalbeiträgen erfolgt die Bezahlung einer im Vorfeld definierten Summe unabhängig der effektiv entstandenen Kosten und mit Globalbeiträgen werden gesamte Aufgabenbereiche ohne entsprechende vertiefte Spezifikation unterstützt (Schaerer 1992: 50 f.). Die SubventionsempfängerIn hat Anspruch auf Überweisung der Geldleistung, ist aber gleichzeitig an den Beitragszweck gebunden. Die EmpfängerIn ist zur Rückerstattung der Subvention verpflichtet, wenn sie ihre Aufgaben nicht erfüllt, oder das subventionierte Objekt zweckentfremdet oder veräussert wird. Bei mangelhafter Erfüllung ist eine Beitragskürzung möglich (Tschannen/Zimmerli/Müller 2009: 440).

Die Überprüfung der Aufgabenerfüllung hat durch die zuständige Behörde zu erfolgen. Diese prüft, ob die finanzierte Aufgabe gesetzmässig und nach den auferlegten Bedingungen ausgeführt wird (Art. 25 Abs. 1 SuG).⁵⁷ Das Subventionsgesetz macht keine direkten Aussagen zur

⁵⁷ Der Bund prüft nicht nur, ob die einzelnen EmpfängerInnen von Subventionen sich an die Vorgaben halten. Intern wird auch überprüft, ob die Auszahlungen von Subventionen gesetzmässig erfolgen. Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat die Eidgenössische Finanzkontrolle im Mai 2008 bei rund 33 Finanzhilfen und Abgeltungen, sowie Zahlungen, die rechtlich nicht als Subventionen qualifiziert waren und die jeweils ein Einzelvolumen von 100 Millionen Franken überschritten hatten, geprüft, ob die Auszahlungstermine in Ordnung, d. h. termingerecht waren (EFK 2005). Dabei hat die EFK festgestellt, dass die Auszahlungen mehrheitlich termingerecht waren, dass nur für wenige Subventionen Vorauszahlungen geleistet wurden, dass die Vielfalt der rechtlichen Grundlagen die Transpa-

Steuerung von subventionierten Organisationen durch den Bund. Es bleibt offen, ob und in welcher Form der Bund nebst der vorgeschriebenen regelmässigen Prüfung ein Mitsprache- oder Beteiligungsrecht in Bezug auf die ordentlichen Geschäfte der subventionierten Organisationen besitzt. Gewisse generelle Aussagen lassen sich aus den besonderen Grundsätzen (Art. 7 und 10 SuG) für die beiden gesetzlich vorgesehenen Haupttypen von Subventionen ableiten.

Bestimmungen über Finanzhilfen sind nach folgenden Grundsätzen auszugestalten (Art. 7 SuG):

- Die subventionierte Aufgabe muss zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand betrieben werden können.
- Das Interesse des Bundes und die Interessen der Empfänger bestimmen das Ausmass der Finanzhilfe.
- Der Empfänger erbringt die zumutbare Eigenleistung, ergreift die ebenfalls zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und schöpft die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten aus.
- Die Finanzhilfen erfolgen global oder pauschal, wenn dadurch eine kostengünstige Aufgabenerfüllung und Zweck erreicht werden können.
- Wenn möglich werden zeitlich befristete Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorgesehen.
- Es erfolgen keine Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen.
- Den Erfordernissen der Finanzpolitik ist Rechnung zu tragen.

Demgegenüber müssen für Abgeltung folgende Punkte beachtet werden (Art. 10 SuG):

- Die subventionierte Aufgabe muss zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand betrieben wer-

den können (analog der Finanzhilfe).

- Das Interesse der Verpflichteten und die Vorteile aus der Aufgabenerfüllung bestimmen das Ausmass der Abgeltung.
- Die Abgeltungen erfolgen global oder pauschal, wenn dadurch eine kostengünstige Aufgabenerfüllung und Zweck erreicht werden können (analog der Finanzhilfe).
- Den Erfordernissen der Finanzpolitik ist Rechnung zu tragen (analog der Finanzhilfe).
- Zu regeln sind die Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Aufgabe, sowie die Zweckentfremdung oder Veräusserung von Objekten, an die für eine bestimmte Verwendung Abgeltungen ausgerichtet werden.

Damit die Behörden die Einhaltung der vorgenannten Punkte überhaupt kontrollieren können, braucht es wiederum eine gewisse Beziehungsnahe zwischen SubventionsgeberIn und -nehmerIn, welche nur erreicht werden kann, indem die SubventionsgeberIn regelmässig informiert wird oder in die entsprechenden Gremien Einsitz nehmen kann.

Beendet wird das Subventionsverhältnis durch Widerruf der Subventionsverfügung oder durch Rücktritt vom Subventionsvertrag (Art. 30 f. SuG). Daneben hat der Bund unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, seine Leistungen zu verweigern, zu sistieren oder zurück zu fordern (siehe insbes. die Strafbestimmungen im 6. Abschnitt des SuG).

Ein Thema, welches mit der Entstehung und Auflösung einer Subvention keinen direkten Zusammenhang hat, aber für die beteiligten Parteien von grossem Interessen ist, ist die Steuerpflicht. So gelten bei subventionierten Verhältnissen sowohl bei der direkten Bundessteuer und den kantonalen Steuern, als auch bei der Mehrwertsteuer besondere Bestimmungen.⁵⁸

⁵⁸ Vgl. dazu Kommentar zu einem Entscheid des Bundesgerichts (BGE 2A.353/2001) von Heinz Keller in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Band 73, Heft 3 vom September 2004, S. 147 ff. (AfSA 2004/3); Mehrwertsteuer auf Zahlungen eines Gemeinwesens: von Subventionen, Leistungsaufträgen, Beiträgen, Aufträgen und Gemeindeverbänden, von Gerhard Hauser-Schönbächler in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Band 73, Heft 5, November 2004, S. 257 ff. (AfSA 2004/5);

Die AkteurInnen und deren Interessen

In Subventionsverhältnissen stehen sich jeweils zwei AkteurInnen gegenüber (SubventiongeberIn/ SubventionsnehmerIn), welche je ihre eigenen Interessen verfolgen. Daneben sind aber indirekt weitere Gruppierungen involviert. In der Folge sollen zuerst die Interessen der beteiligten AkteurInnen dargestellt werden, bevor die indirekten Beziehungen betrachtet werden.

Direkt beteiligt sind der Bund als Subventionsgeber auf der einen Seite und eine Anzahl an verschiedensten EmpfängerInnen von Subventionen auf der anderen Seite, welche sich nur negativ abgrenzen lassen, d. h. sie gehören nicht der Zentralverwaltung an und besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit (als juristische oder natürliche Personen). Insofern impliziert die Abgrenzung eine Erweiterung des 4-Kreise-Modells (vgl. dazu Ausführung in Kap. 2.2 auf S. 15 f., sowie nachfolgend auf S. 79 ff.). Der Bund darf die Aufgabe nicht selbst erfüllen wollen. Er hat aber zumindest teilweise die ordnungsgemässe Erfüllung der Aufgabe zu garantieren.

Eine Aufgabe muss im öffentlichen Interesse erfolgen, damit sie durch den Bund finanziert wird. Die Bundesverfassung definiert das öffentliche Interesse als Grundlage für jedes staatliche Handeln (Art. 5 Abs. 2 BV), gibt jedoch keine Auskunft über den Bestand und die Tragweite des öffentlichen Interesses im Allgemeinen.⁵⁹ Prinzipiell ist dies für verschiedene Konstellationen jeweils neu zu definieren. Bei Grundrechtseingriffen vermag z. B. nicht jedes irgendwie geartete, öffentliche Interesse zu genügen. Ein Interesse der Mehrheit genügt nicht. Das Feld ist für Auslegungen jedoch entsprechend weit (Cottier et al 2005: 252 f.). Geht es um Grundsätze polizeilichen Handelns, dann wird die Umschreibung konkret. Es geht um die Aufrechterhaltung der polizeilichen Schutzgüter durch Abwendung drohender Gefahren oder durch Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes (Cottier et al 2005: 452). Generell gilt für Verwaltungshandeln, dass es im öffentlichen Interessen liegt, sofern

Entscheid des Bundesgerichts vom 27. Mai 2002 (BGE 2A.501/2001; E. 3.2 und 3.3) betreffend Mehrwertsteuerpflicht bei Subventionen.

⁵⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 115 f. mit der Darstellung verschiedener Gruppen von öffentlichen Interessen: polizeiliche, planerische, sozialpolitische, usw.

es der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient. Die Subvention selber stellt ein Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dar und es ist somit im öffentlichen Interesse, EmpfängerInnen von Subventionen an die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben heranzuziehen. Betrachtet man ein einzelnes Subventionsverhältnis, ist es am jeweiligen Gesetz, ein konkretes öffentliches Interesse zu bezeichnen, das entsprechend subventioniert wird. Dabei bestehen vier verschiedene Konstellationen (Störi 1992: 49 ff.):

1. Der Erlass nennt das konkrete öffentliche Interesse direkt. So formuliert z. B. das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung junger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer⁶⁰ ein konkretes Ziel, welches umgesetzt werden soll.
2. Der Erlass nennt die der Subventionierung zugrunde liegenden öffentlichen Interessen direkt, konkretisiert sie aber durch die Umschreibung des Förderungsgegenstandes weiter. So ist z. B. in der Denkmalpflege das öffentliche Interesse in der Förderung derselben; als Gegenstand dafür dienen jedoch Massnahmen zur Erhaltung, Erforschung, Ausgrabung oder Aufnahme von Denkmälern.⁶¹
3. Der Erlass nennt das öffentliche Interesse nicht und beschränkt sich auf den Förderungsgegenstand. Dieser ist aber so spezifisch, dass sich aus ihm problemlos die Interessen ableiten lassen (z. B. BB über die Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal⁶², welcher die Steigerung der Attraktivität des Bundes als Arbeitgeber bezweckte, ohne dies explizit zu nennen).
4. Bestimmungen innerhalb eines Erlasses, die völlig offen bleiben.

Dem öffentlichen Interesse stehen die Interessen der SubventionsnehmerInnen gegenüber. Es bestehen keinerlei Vorgaben oder Einschränkungen, die diese Interessen in irgendeiner Form qualifizieren würden, mit Ausnahme der Schranken von Recht und Sittlichkeit. Das öffentliche Interesse an einer Leistung bindet einzig SubventionsgeberInnen. SubventionsnehmerInnen dürfen durchaus Privatinteressen verfolgen. Spe-

⁶⁰ SR 418.0.

⁶¹ SR 445.1.

⁶² SR 172.223.1.

ziell ist die Situation dann, wenn die Subvention dem Ausgleich einer mangelhaften Deckung von Kosten dient, welche aus der Ausführung eines gesetzlichen Auftrags resultieren, wenn diese Ausführung z. B. einem Privaten auferlegt worden ist. Hier ist es die Aufgabe der SubventionsgeberIn, durch eine entsprechende Ausgestaltung der Rahmenbedingungen sicherzustellen, dass der Subventionszweck auch tatsächlich erreicht werden kann. Dies bedingt einerseits eine Klärung der Aufgaben, andererseits muss das Erbringen dieser Aufgaben genug attraktiv sein, dass sich Dritte dafür interessieren und die Aufgabe mit dem nötigen Engagement und Einsatz erbringen (Störi 1992: 54 f.). Das Interesse am Erhalt der Subvention ist aber meistens immanent. Spätestens dann, wenn eine Subvention gestrichen wird und ausbleibt, wird sie für die Nicht-Mehr-Begünstigten vital. Viele Aufgaben könnten ohne Subventionen des Bundes oder der Kantone nicht durchgeführt werden. „Der Kredit wird voraussichtlich 2012 gestrichen [...]. Für uns ist es aber entscheidend, den Beitrag weiter zu erhalten. Von diesem Kredit hängen Arbeitsplätze ab.“ (Ballenberg 2.2).

Weiter sind diverse Dritte von der Subventionsthematik betroffen. Subventionen machen deutlich über die Hälfte des schweizerischen Staatshaushaltes aus.⁶³ Im Sinne einer regulativen Steuerungsfunktion muss das Parlament auf Subventionen generell und indirekt Einfluss nehmen können. Somit haben Subventionen für das Parlament gerade aus finanzpolitischen Überlegungen eine Bedeutung (Lienhard 2005: 299; vgl. Ziff. 6 auf S. 31 in Kap 2.4). Auch lösen Subventionen immer wieder Kontroversen aus. Gerade von der politisch rechten Seite werden immer wieder Vereinfachungen und Kürzungen bei Subventionen verlangt.⁶⁴

Subventionen sind auch für die Bevölkerung von zentraler Wichtigkeit. Durch die vielfältigen Formen von Subventionen kommt eine beträchtliche Zahl von Bürgerinnen und Bürgern in den Genuss von Leistungen, welche durch den Bund mindestens teilfinanziert und somit wesentlich

⁶³ Vgl. Grafik in: Bundesrat 2008: 19.

⁶⁴ Vgl. dazu die Motion 94.3121 vom (damaligen) NRat C. Blocher „Subventionen an halbstaatliche Organisationen“. Zu finden auf der Geschäftsdatenbank Curia Vista: www.parlament.ch/d/suche/seiten/curia-vista.aspx

gestützt werden (z. B. Prämienverbilligungen Krankenkassen⁶⁵; Direktzahlungen in der Landwirtschaft). Subventionierte Leistungen sind in sämtlichen Bereichen zu finden, in welchen der Bund Leistungen zu erbringen hat oder garantiert. Mit Subventionen werden ganz viele Leistungen im öffentlichen Interesse überhaupt erst ermöglicht. Der Erhalt einer Subvention durch den Bund kann auch reputationsfördernd sein: „Wir sehen dies positiv - für unsere Tätigkeit - für das Projekt, wenn man sagen kann, der Bund hat sich daran beteiligt. Das ist dann fast wie ein Qualitätsstempel.“ (BKW 5.4).

Subventionen geben aber auch immer wieder Anlass zu heftigen Diskussionen. Dabei wird die Höhe von Subventionen ebenso kritisiert, wie deren generelle Berechtigung. Bradke ortet die Problematik überhöhter oder unnötiger Subventionen in der Konkordanzdemokratie. Diese würde zwar der ungesetzlichen Bevorzugung einzelner Dritter (Korruption) entgegenwirken, da in den transparenten und kleinräumigen Strukturen der Schweiz quasi jeder jeden kontrolliere und dadurch grosse Ungleichgewichte verhindert werden könnten. Gleichwohl würde dadurch eine Privilegienwirtschaft gefördert, da sich einer mittels Subventionen bevorteilten Gruppe unverzüglich neue Subventionsinteressenten anschliessen würden. Die öffentlichen Institutionen seien im Sprechen von Subventionen zu wenig restriktiv (Bradke 2000: 21).⁶⁶ Zu regelmässigen Polemiken führen dabei einerseits die Landwirtschaft,⁶⁷ aber auch der private (Nationalstrassen) und der öffentliche Verkehr.⁶⁸

⁶⁵ Zu den individuellen Prämienverbilligungen des Bundes vgl. Bundesrat 2008: 14.

⁶⁶ Als Beispiel sei auf einen Artikel der Thurgauer Zeitung vom 17.08.2009 zum Thema Subventionierung von Kulturschaffenden; Kulturleute auf Subventionsjagd verwiesen. Zu finden auf der Homepage der Zeitung unter: www.thurgauerzeitung.ch und der Stichwortsuche „Subventionsjagd“.

⁶⁷ Z. B. die Ausgabe 13/2004 des Beobachters vom 23. Juni 2004 zum Thema „Milliardenteures Patt - verschenkte Steuergelder“ über die Subventionen in der Landwirtschaft, insbesondere die Unterstützung der Weinbauern. Zu finden unter: www.beobachter.ch/wohnen/artikel/subventionen_milliardenteures-patt/print.html.

⁶⁸ Z. B. ein Bericht der NZZ Online vom 15. Januar 2009 zum Thema „Verursacherprinzip statt Steuern und Subventionen - Modelle zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur“. Zu finden auf NZZ Online unter: www.nzz.ch und der Stichwortsuche: „Verursacherprinzip“.

Auch der Subventionsbericht 2008 des Bundesrates bewirkte gemischte Reaktionen. Insbesondere wurde dem Bundesrat fehlender Wille für klare Subventionssenkungen attestiert. So kritisierte z. B. die BILANZ im Mai 2009 in einem Artikel „Subventionen: Schiff ahoi!“ namentlich, dass der Bundesrat für 2009 ein Sparpotential bei den Subventionen von 8,4 Millionen Schweizerfranken ausgemacht habe, was bei einer Gesamtsubventionssumme im Bundesbudget von 32,8 Milliarden Schweizerfranken nicht weiter ins Gewicht falle (BILANZ 10/2009 vom 22.05.2009).⁶⁹

Im Gegenzug seien die Subventionen in den letzten 40 Jahren deutlich gestiegen (siehe Grafik). Die Thematik dürfte spätestens mit dem nächsten Subventionsbericht zu neuen kontroversen Diskussionen führen.

Die Subvention im Gewährleistungskontext

Organisationen mit Abteilungen verfügen bei der Leistungserfüllung über einen deutlich höheren Autonomiegrad, als die Verwaltungseinheiten des Bundes. Im Rahmen des 4-Kreise-Modells hat der Bund eine Grundlage geschaffen, die die Abstufung von Ausgliederungen im Rahmen einer Aufgabentypologie sichtbar macht (vgl. Kap. 2.2 auf S. 13 ff.). Die subventionierten Leistungen werden durch diese vier Stufen nicht abgedeckt, sie weisen aber einen Bezug zu den vorgenannten ausgelagerten Aufgaben auf. Eine Erweiterung des 4-Kreise-Modells besteht per dato nicht in ausformulierter Form, wird aber bereits im Corporate-Governance-Bericht angedacht (Bundesrat 2006: 8250). Dabei werden

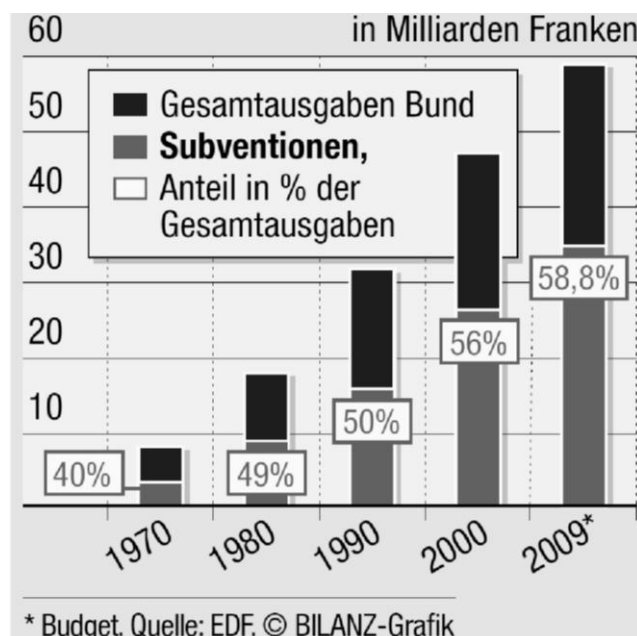


Abbildung 10: Grafische Darstellung der Entwicklung der Bundessubventionen (Bilanz-Grafik; Ausschnitt), in: BILANZ 10/2009 v. 22.05.2009 (mit freundlicher Genehmigung des Verlags vom 03.09.2009).

⁶⁹ Zu finden unter: www.bilanz.ch im SMD Archiv und Stichwortsuche „Subventionen Schiff Ahoi“.

die in Kapitel 2.2 vorgestellten Ergänzungen (vgl. S. 15 f.) in Folge noch etwas verfeinert. Ein nächster, fünfter Kreis könnte z. B. die Erfüllungsprivatisierung⁷⁰ beinhalten:

Fünfter Kreis: Betriebe ohne Bundesbeteiligung, welche aber einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen, so u. a. der SEV (Verband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik/ electrosuisse), oder die Nordostschweizerische Kraftwerke NOK (im Vollbesitz der Kantone). Diese Betriebe nehmen Versorgungsaufgaben wahr.

Die subventionierten Betriebe (sowohl NPO, als auch Aktiengesellschaften), welche in einem gewissen Umfang Aufgaben im öffentlichen Interesse abdecken, würden folgen. Dabei müsste voraussichtlich eine Grenze definiert werden (z. B. Anteil der subventionierten Aufgaben am Gesamtumsatz), welche überschritten sein müsste, damit die davon Betroffenen dazu gezählt werden könnten. Zudem ist hier nach EmpfängerInnen mit Abgeltungen und solchen mit Finanzhilfen zu unterscheiden. Dies ergäbe folgende nächste Kreise:

Sechster Kreis: Organisationen und Unternehmungen, welche für einen wesentlichen Teil ihrer Leistungen Abgeltungen erhalten.

Siebter Kreis: Organisationen und Unternehmungen, welche Leistungen erbringen, die im öffentlichen Interesse sind und dafür eine Finanzhilfe zugesprochen erhalten.

An letzter Stelle folgen die Aufgaben, aus welchen sich der Bund komplett zurückgezogen hat:

Achter Kreis: Die volle materielle Privatisierung⁷¹, d. h. weder bezahlt der Bund etwas an diese Aufgaben, noch steuert und kontrolliert er die Aufgabenerfüllung. Dennoch können diese Aufgaben im Interesse des Gemeinwohls sein.

Diese Aufstellung ist nicht abschliessend. Einzelfallweise könnte sich zu-

⁷⁰ Auch Aufgabenprivatisierung, oder materielle Privatisierung. Eine ehemalige Verwaltungsaufgabe wird auf natürliche Personen oder privatrechtliche Gesellschaften übertragen, an denen das Gemeinwesen nicht partizipiert und welche keine dienstrechtliche Verbindung zum Staat aufweisen. Dies im Gegensatz zur formellen Privatisierung, oder Organisationsprivatisierung. Vgl. dazu: Tschannen/Zimmerli/Müller 2009: 80 f.

⁷¹ Auch Vollprivatisierung: Tschannen/Zimmerli/Müller 2009: 81.

dem eine Einordnung als komplexes Unterfangen erweisen. So erhält z. B. die ETH als verselbständigte Trägerin der Verwaltung jährlich Subventionen für Forschungsarbeiten, gehört aber gleichzeitig dem Bund, welcher als Eigner ihr Betriebsbudget sicherstellt. Das 4-Kreise-Modell könnte auch entsprechend den finanziellen Beteiligungen des Bundes aufgebaut werden. Es geht um die Unterscheidung, „[...]ob der Bund aus der Eignersicht die subventionierte Unternehmung steuert, oder ob er als Geldgeber den materiellen Mitteleinsatz steuert, damit eine Subvention in seinem Sinne verwendet wird.“ (EFV 3.1).

Dies ergäbe z. B. nachfolgendes Bild:

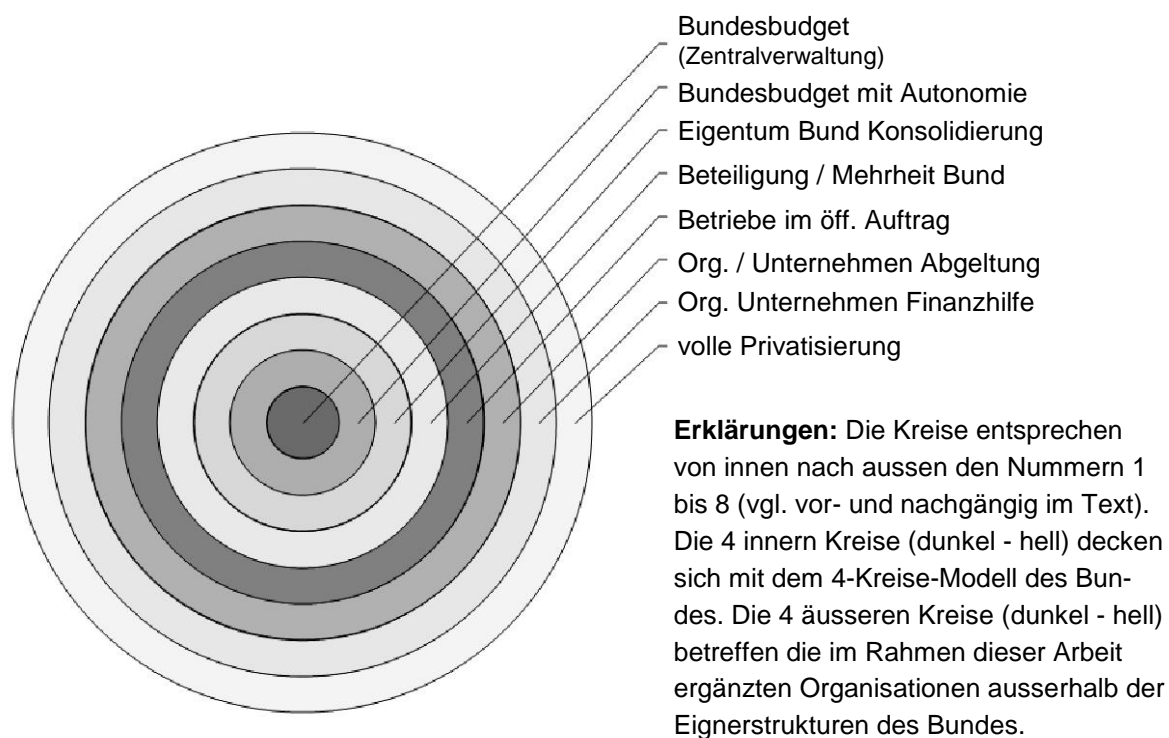


Abbildung 11: Darstellung eines 8-Kreise-Modells, (eig. Darstellung).

Nach den finanziellen Bezügen würde sich folgende Einteilung ergeben:

1. Aufgabenerfüllung, welche durch die Zentralverwaltung wahrgenommen wird und im Bundesbudget nicht gesondert aufgeführt wird - ohne finanzielle Autonomie.
2. Aufgabenerfüllung durch FLAG-Ämter. Die Erfüllung wird durch das Bundesbudget finanziert; die Ämter weisen aber eine gewisse Autonomie auf.

3. Betriebe und Anstalten des Bundes mit einem gewissen unternehmerischen Spielraum, welche aber zu 100% über den Bund finanziert werden.
4. Unternehmungen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes (sog. Bundesbeitrag) mit eigener Rechtspersönlichkeit und grösserem finanziellem Handlungsspielraum.
5. Betriebe ohne Bundesbeteiligung, welche einen öffentlichen Auftrag erfüllen, aber sich mehrheitlich oder vollständig selber finanzieren, wodurch sie sich auf einer Parallelachse zur Bundesfinanzierung befinden. Der fünfte Kreis wäre somit ein Spezialfall, welcher nur bedingt in die Systematik eingefügt werden könnte.
6. Unternehmungen und Organisationen mit einer Minderheitsbeteiligung des Bundes, oder ohne Beteiligung, welche für einen Teil ihrer Leistungen Abgeltungen erhalten.
7. Unternehmungen und Organisationen mit einer Minderheitsbeteiligung des Bundes, oder ohne Beteiligung, welche für einen Teil ihrer Leistungen Finanzhilfen erhalten.
8. Betriebe, welche eine Aufgabe erfüllen, die im öffentlichen Interesse ist, die dafür aber keine Bundesmittel in Anspruch nehmen.

In einem solchen System würden die subventionierten Organisationen entsprechend prominent wahrgenommen.

Alternativbezeichnungen und weitere Unterscheidungskriterien

Für eine Subvention als solche werden je nach Ausgestaltung verschiedene Bezeichnungen verwendet. Zum besseren Verständnis werden sie in Folge zusammenfassend erläutert.

Bei der Formulierung Transferleistungen handelt es sich um eine Alternativformulierung für Subventionen. Als Transferleistungen in der Sozialpolitik werden z. B. alle Zahlungen staatlicher Organe bezeichnet, die auf eine Verminderung der Belastung von Haushalten oder Privatpersonen gerichtet sind.⁷² In der Wirtschaftswissenschaft wird der Ausdruck für Geld- oder Sachleistungen gebraucht, für die keine direkte Gegenleis-

⁷² Entnommen aus dem Wörterbuch der Sozialpolitik. Zu finden unter www.socialinfo.ch.

tung zu erbringen ist. Sobald dies durch den Staat geschieht, spricht man erneut von Subventionen.

Der Terminus Direktzahlungen wird für verschiedenste Verhältnisse gebraucht. Beheimatet ist er aber in der Landwirtschaft. Direktzahlungen stellen ein zentrales Element der schweizerischen Agrarpolitik dar, mittels welchem die von der Gesellschaft geforderten Leistungen im Agrarbereich abgegolten werden. Dabei wird unterschieden zwischen gemeinwirtschaftlichen Leistungen (sog. allg. Direktzahlungen, wie Flächen-, Hang- und spez. Tierhaltungsbeiträge) und der Abgeltung besonderer Leistungen in den Bereichen Ökologie (ökologischer Ausgleich, Biolandbau) und Tierhaltung (sog. Ethobeiträge, wie z. B. die besonders tierfreundliche Stallhaltung). Daneben erfolgen Sömmerungsbeiträge und Anbaubeiträge im Ackerbau.⁷³ Diese Aufzählung ist abschliessend, erfährt aber noch mehrere Differenzierungsstufen. Bei Direktzahlungen handelt es sich vorrangig um Finanzhilfen, d. h. zumindest sind diese so ausgestaltet (Möller 2006: 29 f.). In Landwirtschaftskreisen hagelt es diesbezüglich Kritik. Es sei verfehlt, die Direktzahlungen als Finanzhilfen zu bezeichnen und auszugestalten. Vielmehr würden die Bauern im allgemeinen Interesse Leistungen erbringen, für welche sie bezahlt würden. Bei einem Förster oder Landschaftsgärtner würde auch niemand von Subventionen sprechen.⁷⁴

Bei Anspruchs- und Ermessenssubventionen handelt es sich um ein Begriffspaar, nach welchem eine Unterscheidung nach dem Handlungsspielraum der Behörden getroffen wird. Danach räumt ein Gesetz bei Anspruchssubventionen einen Anspruch auf diese ein. Wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, hat ein entsprechender Beitrag zu erfolgen. Im Gegensatz dazu liegt die Ausrichtung einer Ermessenssubvention gemäss ihrem Wortlaut im Ermessen der erteilenden Behörde (Tschannen/Zimmerli/Müller 2009: 433 f.). Anspruchssubventionen müssten dabei eine logische Beziehungsnähe zur Verpflichtung inner-

⁷³ Vgl. Erklärung des BLW zu Direktzahlungen und Strukturen, sowie eine Aufstellung des BLW zu den Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick 2009, zu finden auf der Homepage des BLW (www.blw.admin.ch/themen/00006/) mit Stand Februar 2009.

⁷⁴ Vgl. dazu einen Aufsatz des ehemaligen stv. Direktors des BLW, Prof. Dr. Hans Popp: Direktzahlungen sind keine Subventionen. Zu finden im Heft „Blätter für Agrarrecht“, Jahrgang 2001, Heft 1, S. 41 ff.

halb einer Abgeltung aufweisen, wogegen Ermessenssubventionen mehrheitlich bei Finanzhilfen zum Zuge kommen dürften (z. B. Förderung des schweizerischen Filmschaffens, Tourismusförderung, Wohnbauförderung).

Förderungssubventionen erfolgen *ex ante*, d. h. die zu verrichtende Tätigkeit steht noch aus. Unter Umständen ermöglicht die Subvention erst ein entsprechendes Tätigwerden (z. B. Ausbildungsbeiträge). Erhaltungssubventionen erfolgen *ex post* und sollen die Fortsetzung einer bereits begonnenen Tätigkeit oder eine entsprechende Nachfinanzierung sicherstellen (z. B. Defizitbeiträge an Spitäler; Tschannen/Zimmerli/Müller 2009: 435).

Leistungssubventionen werden auch direkte Subventionen genannt. Es erfolgt eine positive Leistung. Verschonungssubventionen, auch indirekte Subventionen genannt, beinhalten den Verzicht des Gemeinwesens auf eine ihm geschuldete Leistung. Dabei ist die Abgrenzung schwierig und die beiden Formen aktives Tun/ passives Unterlassen oder Verzichten können durchaus auch gemischt auftreten (Möller 2006: 41).

Mangels einer einheitlichen Terminologie existieren im täglichen Gebrauch noch weitere Formulierungen für Subventionsleistungen. Kritisch ist die Verwendung des Begriffs Mandat (auch mandatierte Leistung), da damit sowohl ein ordentliches Rechtsverhältnis zwischen zwei Parteien bezeichnet wird (vgl. Kapitel 4.3 auf S. 88), dieser Begriff aber auch als Synonym für ein Subventionsverhältnis gebraucht wird. Vereinzelt wird auch von Aufträgen der öffentlichen Hand oder von Bezahlungen nach Leistungsvereinbarungen, -vorgaben oder -vertrag gesprochen.

4.3 Abgrenzung der Subvention

Es gibt keine Vereinheitlichung bei den Subventionsverhältnissen. Es besteht sowohl Begriffs- als auch Formenpluralismus. Neben der positiven Erklärung eines Begriffs kann auch zum negativen Mittel der Abgrenzung gegenüber anderen Finanzierungsformen gegriffen werden. Es gilt also nicht nur zu sagen, was eine Subvention ist, sondern auch, was nicht dazu gehört.

Finanztechnische Abgrenzung

Subventionen stellen einen möglichen Finanzstrom in einem nationalen Finanzstromkreislauf dar. Vertieft mit der Thematik befasst sich eine Studie des Schweizerischen Nationalfonds zu Kosten und Nutzen der Alpen für die Schweiz (Simmen/Marti/Osterwald/Walter 2005). In dieser Studie findet neben der klassischen Aufteilung der Finanzströme in horizontale (fliessen zwischen Körperschaften auf gleicher hierarchischer Stufe) und vertikale (der Bund als übergeordnete Körperschaft erbringt Leistungen an Inferiore) eine weitere Aufteilung der Ströme in drei Kategorien statt:

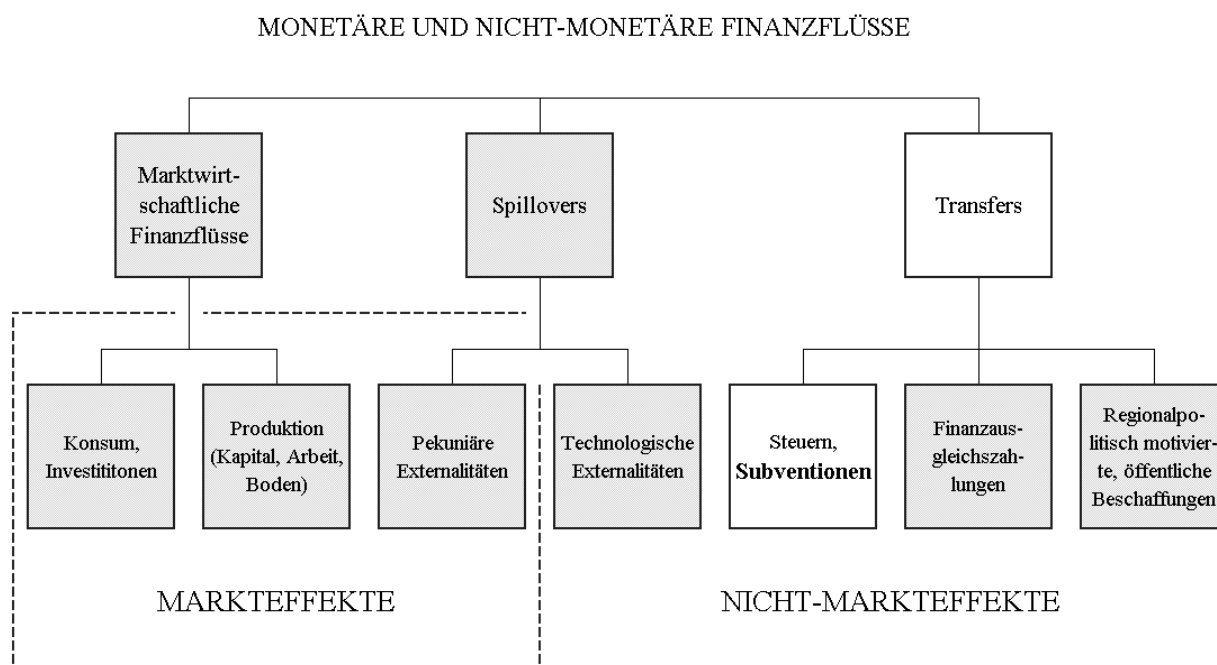


Abbildung 12: Darstellung der Finanzströme (nach Simmen/Marti/Osterwald/Walter 2005: 128).

Die erste Kategorie der „marktwirtschaftlichen Finanzflüsse“ beinhaltet die direkten Markttreiber (Konsum, Investition) auf der einen Seite und die klassischen Produktionsfaktoren (Boden, Arbeit, Kapital) auf der anderen Seite. Bei diesen Faktoren spielt der Markt im Ideal ohne jegliche Beeinflussung. Bei der zweiten Kategorie „Spillovers“⁷⁵ hängen der Nut-

⁷⁵ Spillover heisst in diesem Kontext, dass der Finanzfluss nicht eindeutig der einen oder anderen Seite zugeordnet werden kann, sondern Elemente beider Seiten aufweist; hier sowohl marktwirtschaftliche, als auch reine Transfer-Eigenschaften.

zen eines Produkts, respektive die Produktion dessen von fremden Einflüssen und Aktivitäten ab. Die damit verbundenen Vor- oder Nachteile können nicht direkt über den Preis abgegolten werden. Bei einer technologischen Externalität entstehen z. B. einer Unternehmung oder einem Haushalt Nachteile durch die Produktion eines Gutes in einer anderen Unternehmung oder durch den Verbrauch eines anderen Haushaltes. Diese werden nicht über den Marktmechanismus abgegolten. Im Gegensatz dazu kann über das Preissystem, oder den Markt zumindest indirekt Einfluss genommen werden, sollte eine pekuniäre Externalität vorliegen. Die Subvention zählt zusammen mit Steuern und Finanzausgleichszahlungen in diesem Modell in die dritte Kategorie der „Transfers“, bei welchen der Markt nicht mehr optimal funktioniert. Der Finanzstrom der Subvention soll dabei private und staatliche Konsum- und Investitionsausgaben, sowie die Bereitstellung von öffentlichen und Allmendgütern ermöglichen (Simmen/Marti/Osterwald/Walter 2005: 25 ff. und 128).

Zusammenfassend ist aus dieser Aufstellung abzuleiten, dass eine Subvention keinen direkten Markteffekt haben sollte, respektive haben darf.

Strukturelle Abgrenzung

Strukturell abzugrenzen wäre die Subvention von anderen Rechtsverhältnissen zwischen dem Bund und privaten Trägern.

Das Submissionsverfahren

Die Abgrenzung zwischen einer subventionierten Dienstleistung im Interesse des Bundes und einer nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht erbrachten Dienstleistung ist aufgrund der Nähe der beiden Konstrukte nicht immer einfach. Öffentliche Aufträge nach Submissionsrecht liegen dann vor, wenn „...die öffentliche Hand sich gegen entsprechende Bezahlung die für ihre Tätigkeiten nötigen Sachmittel und Leistungen beschafft...“, d. h. es geht um Einkäufe des Staates (Galli/Moser/Lang/Clerc 2007: 45), wobei der Begriff des Einkaufs äusserst weit zu fassen ist. Die öffentliche Hand tritt als Abnehmerin von Sachen oder Dienstleistungen auf. Sofern sie selber gewerbliche Leistungen erbringt, fallen diese nicht darunter. Entsprechend der Höhe des Preises der zu tätigenen Beschaffung gelangen dabei unterschiedliche Verfahren zur Anwendung.

Beim Überschreiten gewisser finanzieller Schwellenwerte sind Vorgaben nach GATT/WTO einzuhalten.⁷⁶

Im Gegensatz zu den subventionierten Dienstleistungen handelt es sich bei den öffentlichen Beschaffungen um ein gegenseitiges Austauschverhältnis, in welchem die beiden Parteien im Prinzip als gleichberechtigte Partner aufeinandertreffen. Da bei einer Finanzhilfe explizit kein Leistungsaustausch stattfindet, ist diese nicht unter die öffentliche Beschaffung zu subsumieren (Galli/Moser/Lang/Clerc 2007: 52). Bei abgeholzten Leistungen kann die Grenzlinie jedoch sehr dünn werden. So unterstehen z. B. die Verkehrsdienstleistungen, die durch den Bund bestellt werden, nicht dem Submissionsrecht, sondern werden mittels Subventionsverträgen abgeholzt, auch wenn der Bund eigentliche Transportdienstleistungen einkauft (nochmals Galli/Moser/Lang/Clerc 2007: 60 ff. mit Ausführungen zu den rechtlichen Abgrenzungen nach BoeB/ IVöB). Lienhard präzisiert, die Submissionsvorschriften seien auf die Bedarfsverwaltung zugeschnitten (Lienhard 2005: 431). Die Abgeltungen werden zusätzlich erwähnt. „Soweit es sich bei Subventionen um Abgeltungen handelt, sind diese als finanzielles Gegenstück zur Aufgabenübertragung zu verstehen“ (Lienhard 2005: 431; Fn. 2632).⁷⁷ Submission und Subvention bezwecken mitunter das Gleiche. Die AkteurInnen können deckungsgleich sein und die Vereinbarungen zwischen Bund und Privaten

⁷⁶ Vom freihändigen Verfahren, in welchem der Bund seinen Partner frei bestimmt, über das selektive Verfahren, in welchem eine definierte Zahl von Bietern zugelassen (respektive direkt geladen) wird, bis zum offenen Verfahren, in welchem alle Anbieter zu gleichen Bedingungen offerieren können, besteht ein finanziell grosses Spektrum (Art. 13 - 16 BoeB). Das EVD definiert jeweils per Verordnung den generellen Schwellenwert für die Anwendbarkeit der Submissionsbestimmungen für das folgende Kalenderjahr (SR 172.056.12). Für 2009 waren dies 249'000 Franken für Lieferungen und Dienstleistungen, sowie etwas über 9,5 Millionen für Bauwerke für die den Bestimmungen des GATT/WTO unterstehenden Vergaben. Alle anderen Vergaben sind gesondert zu regeln. So führt z. B. das BBL auf seiner Homepage für die freihändige Vergabe eine generelle Grenze von 50'000 Franken an und bezieht sich auf den vorgenannten gesetzlichen Wert für Lieferungen und Dienstleistungen als Grenze zwischen Einladungs- und selektivem Verfahren (www.bbl.admin.ch; unter den Themen Beschaffungswesen, Informationen für Beschaffende und Schwellenwerte). In den Kantonen werden die Schwellenwerte durch eine interkantonale Vereinbarung geregelt (IVöB). Diese bezieht sich teilweise auf die Zahlen nach GATT/WTO, erlässt aber auch einzelne gesonderte Schwellenwerte. Nachzulesen z. B. auf der Homepage des Kantons Baselland (www.baselland.ch; unter dem Themen Bauen, Beschaffungswesen und Schwellenwerte). Derzeit befindet sich das BoeB in Totalrevision. Unter den Stichworten Totalrevision und BoeB finden sich Online (www.google.ch) diverse interessante Beiträge im Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision von Verbänden, Stiftungen und Gewerkschaften, in welchen diverse Abgrenzungsfragen angetönt werden, sowie die aktuellen und geplanten Schwellenwerte kommentiert werden.

⁷⁷ Zur Definition der Aufgabenübertragung bei Lienhard nachzulesen: Lienhard 2005: 395 ff.

(Leistungsverträge) können sich gleichen. Es braucht mitunter den Blick ins im Einzelfall relevante Gesetz, um eine definitive Zuordnung vornehmen zu können. Die parlamentarische Verwaltungskontrolle⁷⁸ bezeichnet folgende Bereiche, in welchen sich erhebliche Unterschiede zwischen Subventionierung und Beschaffung ergeben:

- Verfahren der Vergabe: Subventionen erfolgen auf Gesuch hin, Submissionen erfolgen grundsätzlich im Wettbewerb;
- Publikationspflicht: Subventionsentscheide müssen nicht, Submissionsentscheide ab einem gewissen Schwellenwert publiziert werden;
- An die Zahlung geknüpfte Konditionen: Subventionen bedingen eine Eigenleistung des Empfängers, Submissionen werden gemäss vereinbartem Preis entschädigt (PVK 2009a: 13).

Andere Formen der Leistungserbringung

Nebst der Auslagerung, Subvention und Submission existieren im Sprachgebrauch weitere Formen der Leistungserbringung für den Bund:

- Der Leistungseinkauf: Der Bund kann jederzeit auf dem Markt Waren beziehen. Es gelten dabei mindestens die AGB des Bundes für sämtliche getätigten Einkäufe. Hierbei handelt es sich nicht um eine gesonderte Kategorie, sondern um die freihändige Vergabe aus dem Submissionsverfahren. Sobald gewisse finanzielle Grenzen überschritten werden, kommen erneut die Bestimmungen des Submissionsrechts zum Zug.
- Das Mandat: Ein Mandat ist ein Auftrag oder eine Handlungsermächtigung ohne genaue Handlungsanweisung. Der/die AuftragnehmerIn ist verpflichtet, im Sinne des/der AuftraggeberIn tätig zu werden (vertragsgemässe Besorgung). Ein expliziter Erfolg ist jedoch nicht geschuldet. Das Wort „Mandat“ wird von SubventionsnehmernInnen für die Umschreibung ihres Verhältnisses mit dem Bund als Auftraggeber verwendet (vgl. letzter Absatz im Kap. 4.2 auf S. 84). Im Bundesrecht wird vom „einfachen Auftrag“ gespro-

⁷⁸ Die PVK bezeichnet namentlich die submissionierte Dienstleistung, bzw. Beschaffung als Dienstleistungsmandat (PVK 2009).

chen, wenn ein Mandat im rechtlichen Sinne gemeint ist (Art. 394 ff. OR). Das Mandat ist in casu eine besondere Form des Auftragsverhältnisses, unterliegt ebenfalls dem Submissionsrecht und stellt somit keine eigene Kategorie dar.

- **Der Werkvertrag:** Ein/eine UnternehmerIn verpflichtet sich zur Herstellung eines Werkes und der/die BestellerIn zur Leistung einer Vergütung. Gerade bei den projektbezogenen Subventionen, bei welchen der Bund ein einmaliges Tätigwerden eines Dritten finanziell unterstützt (z. B. Renaturierungsaufgaben) ist eine Abgrenzung nicht immer einfach. Wesentlich ist hier das Werk an sich. Die finanzielle Unterstützung des/der ErbringerIn eines Werkes ist im Bereich des Werkvertrages sekundär (Art. 363 ff. OR). Auch Werke werden prinzipiell über das Submissionsrecht abgehandelt.
- **Public Private Partnership:** Bei PPP handelt es sich um eine relativ neue Form der Zusammenarbeit des Bundes mit privaten TrägerInnen. Darunter werden „[...] jene Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Wirtschaftssubjekten verstanden, in denen sich beide Seiten auf der Grundlage vertraglicher Beziehungen freiwillig dazu verpflichten, speziell abgegrenzte Aufgabenkomplexe in unternehmerischer Weise zu erledigen“ (Thom/Ritz 2008: 236). Die öffentliche Hand finanziert (zumindest teilweise) eine Leistung, welche durch Dritte erbracht wird, wobei sie mindestens die Steuerungsverantwortung behält. Dabei sind durchaus Konstrukte vorstellbar, in welchen ein Teil einer Aufgabe über PPP organisiert und finanziert und ein anderer Teil über Subventionen abgegolten wird. Auch dürfte die Abgrenzung zwischen diesen beiden Formen nicht immer einfach sein. Regelmässig wird es sich aber bei PPP weder um bundesrechtlich vorgeschriebene Aufgaben, noch um vom Bund übertragene öffentlichrechtliche Aufgaben handeln (vgl. S. 17 in Kap 2.2).
- **Die Konzession:** Eine Leistung wird konzessioniert, wenn Dritte eine Aufgabe des Bundes übernehmen, welche eigentlich dem Bund vorbehalten wäre. Durch die Konzession wird den Dritten das Recht zur Ausübung einer monopolisierten Tätigkeit übertragen. Analog den Subventionen werden hier Dritte in einem hoheitlichen

Bereich tätig. Sofern die Konzession im öffentlichen Interesse liegt, besteht sogar eine Pflicht zur Ausübung der Tätigkeit, was sich mit den Abgeltungen decken würde (Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 560). Im Gegensatz zu den Subventionen erhalten KonzessionärInnen die Berechtigung, tätig zu werden, müssen aber für die Ausübung der konzessionierten Tätigkeit eine einmalige oder periodisch wiederkehrende Gebühr entrichten. Sie finanzieren sich über die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit (Tschanen/Zimmerli/Müller 2009: 416 und 427 f.).

- Die Schenkung: Eine Subvention könnte im weitesten Sinne auch als Schenkung des Bundes an eine private Institution angesehen werden, zumal ein Schenkungsversprechen an Bedingungen und Auflagen gebunden sein kann (Art. 245 Abs. 1 und 246 OR). Glauser zieht hier in seinem Werk zu Steuerrechtsfragen jedoch klare Grenzen „Malgré cela, les subventions ne représentent pas des donations au sens de l’art. 60 let. c LIFD“ (Glauser 2005: 361). Somit erfährt die Schenkung als in casu steuerrechtlich privilegierte Form zumindest in Bezug auf die Bundessteuer eine Abgrenzung zur Subvention, welche prinzipiell steuerpflichtig ist.

4.4 Die Bedeutung der subventionierten Leistungen

Subventionen haben sich zu einem der wichtigsten Instrumente der Politikgestaltung und zur bedeutendsten Ausgabenkategorie des Bundes entwickelt (Bundesrat 2008: 11). Seit 1970 ist der Anteil der Subventionen am Bundeshaushalt tendenziell am Steigen und eine Umkehr dieses Trends ist nicht absehbar. Der Bund hat im Jahr 2006 total CHF 52.38 Milliarden ausgegeben.⁷⁹ Davon wurden für Subventionsleistungen insgesamt CHF 29.78 Milliarden aufgewendet (Bundesrat 2008: 14, 16 und 18). Dies ergibt eine Subventionsquote von 56.9%. Obwohl unter den beiden massgeblichen Subventionsarten die Finanzhilfen im 2006 mit 235⁸⁰ den grösseren Anteil der Subventionsverhältnisse ausmachten, deckten die 58 Abgeltungen⁸¹ mit CHF 16.39 Milliarden finanziell den grösseren Anteil des Subventionsvolumens. Namentlich dafür verantwortlich sind die drei grössten Ausgabenposten im Bereich der Abgeltungen:

- die Leistungen des Bundes an die AHV,
- die Leistungen des Bundes an die IV, sowie
- der Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich.

Diese drei Posten betragen zusammen in den letzten Jahren immer über CHF 10 Milliarden (Bundesrat 2008: 17). Mit über 31% im 2006 machten die Abgeltungen rund einen Drittel der Gesamtausgaben des Bundes aus.

⁷⁹ Gemäss Angaben des BFS zu Thema 18 (öffentliche Finanzen) und dort zu den Gesamtausgaben des Bundes. Zu finden unter www.bfs.admin.ch/Themen/18/Ausgaben, Schulden/Daten, Indikatoren und dann Excel-Datei am Seitenende öffnen.

⁸⁰ Als Finanzhilfen wird hier nicht die einzelne Leistung verstanden, sondern eine thematische Abdeckung, wie z. B. die Finanzhilfe an Investoren für die Energie- und Abwärmenutzung (zu finden auf der Subventionsdatenbank beim UVEK unter 805.4600.002; vgl. Fn. 44). Diese Finanzhilfe geht an eine grosse Anzahl von EmpfängerInnen.

⁸¹ Als Abgeltung wird hier nicht das einzelne Abgeltungsverhältnis verstanden, sondern die Abgeltung für eine Leistung, wie z. B. die Abgeltung des Bundes für den Regionalverkehr (zu finden auf der Subventionsdatenbank beim UVEK unter 802.3600.203; vgl. Fn. 44). Eine solche Abgeltung kann u. U. an eine Vielzahl von EmpfängerInnen gehen.

Verhältnis zum Staat	Anzahl	Finanzvolumen	% Anteil am Bundeshaushalt
Gesamtausgaben des Bundes 2006		52.38 Milliarden CHF	100%
Öffentliche Unternehmen, bzw. Ausgelagerte Einheiten	ca. 24 ⁸²	⁸³	⁸⁴
Subventionierte Verhältnisse (2006)	361 ⁸⁵	29.78 Milliarden CHF	56.9% der Gesamtausgaben
Abgeltungen	58	16.39 Milliarden CHF	31.3%
Finanzhilfen	235	12.32 Milliarden CHF	23.5%
Beiträge internat. Organisationen	68	1.06 Milliarden CHF	2.0%

Tabelle 4: Ausgelagerte und subventionierte Verhältnisse des Bundes in Zahlen (eigene Darstellung abgeleitet aus Bundesrat 2008: 29).

Subventionen sind somit eines der zentralen Elemente auf der Ausgabenseite des Bundes. Aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung, als auch der Bedeutung für den Bund macht eine vertiefte Betrachtung der subventionierten Verhältnisse nach Grundsätzen der Corporate Governance deshalb Sinn.

⁸² Corporate-Governance-Bericht (Bundesrat 2006: 8299 f.).

⁸³ Eine konsolidierte Rechnung des Bundes wird erst ab 2009 erstellt. Deshalb liegen über das gesamte Finanzvolumen der öffentlichen Unternehmungen bzw. ausgelagerten Einheiten keine aggregierten Zahlen vor.

⁸⁴ dito.

⁸⁵ Subventionsbericht 2008 (Bundesrat 2008: 2). Im Jahr 2006 wurden 361 Subventionen ausgerichtet.

5 DIE STAATLICHE STEUERUNG BEI ABGELTUNGEN

Die beiden zentralen Fragestellungen der vorliegenden Arbeit nach der Übertragbarkeit der Leitsätze aus dem Corporate-Governance-Bericht auf Abgeltungen einerseits und den Steuerungsanforderungen können nebst der theoretischen Begründung nur umfassend bearbeitet werden, wenn auch ihre konkrete Wirklichkeit erfasst wird. De facto sind dies im Subventionsbereich die konkreten Kooperationsverhältnisse und ihre AkteurInnen. Empirisch werden im Folgenden die theoretischen Annahmen an diesen Wirklichkeiten überprüft (Atteslander 2008: 4).

5.1 Methodisches Vorgehen und Begründung

Ziel der qualitativen Untersuchung ist es, die konkrete Abgeltungspraxis anhand der Leitlinien des Corporate-Governance-Berichts zu erfassen und den realen Steuerungsbedarf in Abgeltungsverhältnissen durch Fachleute einschätzen zu lassen.

Als Hypothese dient die zu Beginn formulierte Annahme, dass sich aus der konkreten und konsequenten Umsetzung - beispielsweise im Rahmen des Corporate-Governance-Berichts, auch Standards für beliebige Organisationen ableiten und verglichen mit anderen Corporate Governance-Kodizes verallgemeinern lassen sollten. Es wird davon ausgegangen, dass der Bund zur Legitimierung und Nachvollziehbarkeit seiner Zuschusspolitik minimale Steuerungskriterien braucht. Aus Sicht der SubventionsempfängerInnen bzw. LeistungserbringerInnen ist auf der anderen Seite davon auszugehen, dass zusätzliche Steuerung einen administrativen Mehraufwand zur Folge hätte.

Um diese Annahmen zu vertiefen, wurde die Methode der problemzentrierten Interviews gewählt (Mayring 2002: 67). Dabei wird versucht, einem offenen Gespräch möglichst nahe zu kommen. Gleichzeitig wird auf die bestimmte Problemstellung fokussiert, die im theoretischen Teil und mit der Analyse des Corporate-Governance-Berichts voranalysiert worden ist. Die Interviews wurden mittels standardisiertem Fragebogen durchgeführt.⁸⁶ Dies erlaubte eine lineare Führung durch die Problem-

⁸⁶ Die Fragebogen sind in den Anhängen 4 bis 7 aufgeführt.

stellung. Durch die mehrheitlich offen formulierten Fragen konnten die InterviewpartnerInnen ihre Antworten frei formulieren.

Befragt wurden insgesamt 8 beliehene Organisationen und 5 Bundesämter, davon 2 explorative Gespräche. Die Interviews wurden per Tonband aufgezeichnet und zusätzlich protokollarisch festgehalten. Im Anschluss wurden sie transkribiert und den InterviewpartnerInnen zum Gegenlesen und zur Autorisierung zugestellt.

Nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse wurden die Daten systematisch analysiert. Dafür wurden die Aussagen zu den einzelnen Fragen in den Interviews auf ihre Kernaussagen reduziert und in Beziehung zur Fragestellung gesetzt. Die Fragen entsprachen den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts, woraus sowohl für die Interviews mit den subventionierten Organisationen als auch mit den Bundesämtern je eine Kreuztabelle entstand. Diese widerspiegeln in der Übersicht die gebündelten themenzentrierten Aussagen. „Das Ergebnis dieser Analyse ist ein Set von Kategorien zu einer bestimmten Thematik, dem spezifische Textstellen zugeordnet sind.“ (Mayring 2002: 117). Aus diesem Kategoriensystem liessen sich anschliessend Interpretationen vornehmen und Aussagen ableiten, wie sie ab Kapitel 5.3 zusammengefasst werden.⁸⁷ Die Kommentare beziehen theoretische Referenzpunkte mit ein.

5.2 Auswahl der InterviewpartnerInnen

Die Organisation der Befragungen erwies sich als kein leichtes Unterfangen. Im Folgenden wird kurz auf einige Beobachtungen eingegangen.

Es zeigte sich, dass in vielen Finanzierungsverhältnissen zwischen Bund und Privaten bei Letzteren keine Klarheit über die rechtliche Konzeption ihres Verhältnisses mit dem Bund bestand. Teilweise herrschte bei den ersten Kontakten auf Seiten der Privaten eine gewisse Zurückhaltung. Verschiedentlich wurde gesagt, man erhalte vom Bund Geld, was problemlos vonstatten gehen würde und man sei nicht bereit, dieses gute Verhältnis durch ein Interview zu gefährden. Das Wort „Subvention“ löste vereinzelt sogar Empörung aus. So antwortete ein Unternehmen auf die

⁸⁷ Nähere Angaben zu Quellen und Anonymisierung der geführten Interviews finden sich im Anhang 9, S. 245.

Anfrage für ein Interview, es sei kein Almosenempfänger, sondern würde für den Bund eine Dienstleistung erbringen, und da könne man ja wohl nicht von einer Subvention sprechen! Ähnliche Reaktionen wiederholten sich mehrfach. Eine grosse nationale Gesellschaft, welche in der Subventionsdatenbank des Bundes noch als Subventionsempfängerin geführt wird, hatte gemäss eigener Aussage kurz vor unserer Anfrage vor Bundesgericht erstritten, dass ihre Leistung in Zukunft nicht mehr als Subvention behandelt werden wird. Eine andere Unternehmung musste vor kurzem Subventionskürzungen hinnehmen und war deshalb nicht mehr bereit, an einem Interview teilzunehmen. Und es gab Organisationen, die sich nach anfänglichem Interesse anders entschieden, da ihnen ein Gespräch zum Thema letztlich zu riskant war.

Zudem entpuppten sich anfänglich ideale InterviewpartnerInnen als Irrtum, weil die vermeintliche Abgeltung eine Finanzhilfe war, oder weil die Leistungen des Bundes nicht direkt, sondern mittelbar über die Kantone erfolgten und die Organisationen dadurch überhaupt nie in Berührung mit den Bundesbehörden gekommen waren. Insgesamt wurden rund 50 Subventionsverhältnisse geprüft und in Folge 30 Stellen (NPO, Unternehmen, Bundesämter, Parlamentsdienste, Generalsekretariate) für ein Interview angefragt.

Aus diesen Kontakten resultierten insgesamt 13 Gespräche (siehe nachfolgende Seiten).

- Es wurden 8 Gespräche mit privaten Organisationen bzw. Unternehmen geführt.
- 5 Gespräche fanden mit VertreterInnen in Bundesämtern statt.
- Insgesamt 11 Gespräche (auf Seiten der Privaten und des Bundes) folgten einem gleichen Befragungsraster.
- 2 explorative Gespräche auf Seiten des Bundes erfolgten ausserhalb dieses Rahmens.

Von den insgesamt 8 Gesprächen mit privaten Organisationen bzw. Unternehmen fanden 5 Gespräche mit **Nonprofit-Organisationen** statt. Die Interviews wurden jeweils mit Personen geführt, welche in leitender Funktion tätig sind (Geschäftsführer, Direktor oder Leiter). Diese Perso-

nen erhielten zur Vorbereitung ein ausführliches Frageraster (Interviewleitfaden; vgl. Anhang 4).

- Ein Interview fand beim Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) in Bern statt. Dieser Verband fungiert seit über 100 Jahren als nationaler Dachverband der kantonalen Arbeitsmarktbehörden. Die Subventionierung des VSAA ist im Anhang zum Subventionsbericht 2008 unter dem Thema "Soziale Wohlfahrt" mit dem Ziel der Schaffung und Erhaltung eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes aufgeführt (Bundesrat 2008a: 365 f.). Der Verband erhält sowohl vom SECO, als auch vom BFM Förderungsbeiträge (Abgeltungen) für die Koordination kantonalen Aufgaben im Vollzugsbereich, sowie für Aus- und Weiterbildungsprogramme der kantonalen Angestellten in diesem Bereich (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 1/13).
- Eine befragte NPO war die Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV) in Winterthur. Die SNV sorgt im Auftrag des Bundes für die Harmonisierung und Umsetzung von europäischen Normen und betreibt eine WTO-Auskunftsstelle in Normierungsfragen. Im Anhang zum Subventionsbericht 2008 wird der Auftrag wie folgt umschrieben: „Wahrung der Schweizer Interessen bei der Erarbeitung von internationalen Normen, auf die in der Schweizer Gesetzgebung verwiesen wird“ (Bundesrat 2008a: 379 f.). Die Geschäftsstelle der SNV erhält vom SECO für diese Aufgaben Abgeltungen, wobei sie teilweise Geld an Drittorganisationen weiterleitet (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 2/13).
- Ein Interview war ursprünglich zum Thema Heimarbeitsbeschaffung gedacht, welche vom Bund namentlich zur Existenzverbesserung der Gebirgsbevölkerung subventioniert wird (Bundesrat 2008a: 367 f.). Im Gespräch im Kurszentrum Ballenberg in Brienz zeigte sich dann aber, dass die Aufgaben, die durch das Kurszentrum abgedeckt werden, vielschichtiger sind. Ursprünglich aus der Heimatwerkschule hervorgegangen, versteht sich das Kurszentrum heute als Bildungsinstitution, welche altes Handwerk durch Angebote in diversen Sparten erhalten hilft und teilweise niederschwelli-

ge Weiterbildungen vermittelt. Diese Aufgaben werden vom SECO mit Abgeltungen unterstützt (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 3/13).

- Ein Interview war in Wabern bei der Stiftung Bächtelen. Mit dem Ziel der Sicherstellung eines landesweit vergleichbaren Betreuungsangebots für erziehungsschwierige Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bezahlt das BJ privaten Organisationen Abgeltungen für die Umsetzung namentlich des Massnahmenvollzugs (Bundesrat 2008a: 274 f.). Im Gespräch stellte sich dann jedoch heraus, dass die Stiftung den Hauptteil ihrer Kosten über IV-Leistungen (Eingliederungsmassnahmen: berufliche Erstausbildung lernbehinderter junger Männer) nach Art. 27 IVG finanziert. Dazu besteht eine Tarifvereinbarung mit dem BSV (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 4/13).
- Ein Interview fand beim Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) in Neuenburg statt. Das SPI soll laut Anhang zum Subventionsbericht bei der Verbesserung der Verbrechensbekämpfung wirken. Dafür werden vom Bund und den Kantonen Abgeltungen geleistet (Bundesrat 2008a: 286 f.). Laut SPI sind die Zahlungen des Bundes (fedpol) jedoch Finanzhilfen. Bis 2006 bot das SPI eine polizeiliche Grundschule an. Neu ist das SPI Koordinator der Grundausbildung und der Berufsprüfungen, bietet Weiter- und Kaderausbildungen an und führt einen Lehrmittelverlag (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 5/13).

3 Gespräche fanden mit **Unternehmungen** statt. Stellung nahmen dabei entweder ein Finanzchef, ein Leiter des Controllings, oder der Vorsitzende eines Lenkungsgremiums.

- Ein Gespräch bei einem Unternehmen fand in Bern bei der BLS AG statt. Im Bereich des regionalen Personenverkehrs bezahlt der Bund Abgeltungen für die Erschliessung der Siedlungsgebiete mit öffentlichen Verkehrsmitteln (Bundesrat 2008a: 459 f.). Die BLS erhält in folgenden Bereichen Abgeltungen:⁸⁸

⁸⁸ Nachzulesen im Geschäftsbericht 2008 der BLS auf S. 29.

- Regionaler Personenverkehr (Bund + Kantone);
- Regionale Infrastruktur (Bund + Kantone);
- Nationale Infrastruktur (nur Bund);
- Trassenpreissubventionen Güterverkehr im Cargobereich (nur Bund).

Verantwortlich für die Subventionierung ist das BAV (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 6/13).

- Ein Gespräch führte zum Hauptsitz der BKW in Bern. Die BKW hat als Inhaberin einer Konzession zur Wassernutzung im Bereich Umweltschutz und Raumordnung gewisse Auflagen zu erfüllen. Unter dem Titel Gewässerschutz sollen bei Wasserentnahmen die Fließgewässer auch wieder saniert werden. Dies geschieht mittels Abgeltungen durch das BAFU (Bundesrat 2008a: 503 f.). Die BKW hat einen Ökofonds gegründet, welcher die Finanzierung von Renaturierungs-Projekten sicherstellen soll. Das Programm wird mittels eines Öko-Rappens auf dem Strompreis finanziert. Die BKW hat vier Projekte im Flussbereich beim Bund angemeldet. Dieser hat in der Folge eine projektbezogene Subvention gesprochen, d. h. es erfolgte eine einmalige Zahlung für die Projekte, welche innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen sein müssen. Somit handelt es sich hierbei um ein atypisches Abgeltungsverhältnis (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 7/13).
- Ein Interview auf privater Seite führte zur Matterhorn Gotthard Bahn (MGB) nach Brig. Sie betreibt einerseits die Bahnstrecken zwischen Disentis und Brig, sowie von Brig nach Zermatt, daneben aber auch die Gornergrat-Bahn. Bei der MGB ist erneut das BAV das zuständige Bundesamt. Die MGB wird in den gleichen Bereichen subventioniert, wie die BLS. Daneben erhält sie vom Bund Abgeltungen für den Autoverlad am Furka. Der Bund will dadurch die Erreichbarkeit von Randregionen verbessern (Bundesrat 2008a: 457 f.). Die Leistungen des Bundes garantieren, dass der Autoverlad zu akzeptablen Preisen angeboten werden kann (vgl. Anhang 4: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 8/13).

Auf Seiten der **Bundesbehörden** wurden insgesamt 5 Gespräche geführt. Davon verliefen 3 analog den Gesprächen mit den SubventionsempfängerInnen.

- Ein befragtes Amt war das Bundesamt für Migration in Wabern. Das BFM ist einerseits verantwortlich für Subventionen an die Kantone für die Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Andererseits werden über das BFM auch Organisationen subventioniert, welche ihrerseits Dienstleistungen im Migrationsbereich erbringen (meistens Hilfswerke). Insbesondere erhalten diese für ihre Mitwirkung bei der Anhörung von Asylsuchenden Abgeltungen (Fallpauschalen; Subventionsbericht 2008A: 299 f.). Das Gespräch konnte mit der verantwortlichen Person in Finanzfragen geführt werden (vgl. Anhang 5: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 9/13).
- Es folgte ein Interview beim Bundesamt für Verkehr. Das BAV ist verantwortlich für die Umsetzung der festgelegten Verkehrspolitik im öffentlichen Verkehr verantwortlich. Das BAV leistet in diversen Bereichen Subventionen an die konzessionierten Transportunternehmen KTU (vgl. Ausführungen bei der BLS auf S. 78). Im BAV nahm sich der in Finanzfragen verantwortliche Vizedirektor Zeit (vgl. Anhang 5: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 12/13).
- Ein Gespräch auf Seiten der Behörden fand im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO statt. Daran teil nahmen drei Personen aus der Direktion für Arbeit: der Vizedirektor, der Finanzchef ALV, sowie der Leiter verschiedener Arbeitsmarktprogramme. Betrachtet wurde dabei nur der Bereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung ALV. Speziell war, dass dem Interview eine Diskussion vorausgegangen war, ob und wenn ja wo Subventionen geleistet werden. Insbesondere die ALV als Versicherungsinstrument, welches über das SECO lediglich koordiniert wird, untersteht eigentlich nicht der Subventionsgesetzgebung (vgl. Anhang 5: Interviewleitfaden/ Anhang 8: Cockpit 13/13).

Die anderen 2 Gespräche auf Seiten der Bundesbehörden wurden als **explorative Gespräche** geführt, welche sich im Rahmen der Suche nach InterviewpartnerInnen ergaben.

- Ein Gespräch fand beim Bundesamt für Energie BFE statt. Dessen Sektion Finanzen und Controlling hat Anfangs 2009 die Entwicklung eines Finanzaudit-Programms⁸⁹ abgeschlossen. Damit soll namentlich die Kontrolle bei Subventionsleistungen an Agenturen und Partnerorganisationen des BFE optimiert werden. Der Kontakt zum BFE entstand aufgrund einer Empfehlung aus dem Generalsekretariat UVEK. Das Gespräch wurde geführt mit der verantwortlichen Person des Programms im BFE, sowie einem Exponenten einer privaten Beratungsfirma (vgl. Anhang 7: Leitfaden für das explorative Gespräch mit dem BFE/ Anhang 8: Cockpit 10/13).
- Das andere explorative Gespräch konnte mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV geführt werden. Deren Direktion für Ausgabenpolitik ist die verantwortliche Instanz für den Erlass des Corporate-Governance-Berichts. Das Gespräch wurde somit im Hinblick auf eine mögliche Ausdehnung der Standards auf subventionierte Betriebe geführt. Das Gespräch wurde mit der Sektionschefin Grundsatzfragen in der Direktion Ausgabenpolitik geführt (vgl. Anhang 6: Leitfaden für das explorative Gespräch mit der EFV/ Anhang 8: Cockpit 11/13).

Die Gespräche bestätigten die Vielfalt an Subventionsverhältnissen. Vereinzelt wurde die Finanzierung erst im Verlauf des Gesprächs klar ersichtlich. Wenn die total 13 Gespräche den Departementen zugeordnet werden, ergibt sich folgendes Bild:

⁸⁹ Das Finanzaudit-Programm ist Bestandteil des Qualitätsmanagements des BFE und „beinhaltet die konzeptionellen Vorgaben für die Ausgestaltung und Durchführung der Finanzaudits.“ Mit dem Finanzaudit-Programm verfolgt das BFE die „Sicherstellung der erforderlichen Transparenz zwischen der Mittelherkunft und der Mittelverwendung gegenüber der Eidgenössischen Finanzkontrolle; die Einhaltung der Grundsätze und Vorschriften einer ordnungsmässigen Rechnungslegung sowie die Vorgaben zur Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems; die Identifikation von Verbesserungspotenzialen, damit ein nachhaltig hohes Qualitätsniveau in Bezug auf die Verwendung und Verwaltung der finanziellen Mittel sichergestellt werden kann.“ Bundesamt für Energie (2009). Finanzaudit-Programm. Für Agenturen und Partnerorganisationen. Bern, den 28. Januar 2009. S. 3.

EDA	EDI	EJPD	VBS	EFD	UVEK	EVD
Bundesstellen						
kein Interview	kein Interview	BFM	kein Interview	EFV	BAV	SECO
					BFE	
Private Organisationen und ihre Subventionsstellen						
kein Interview	kein Interview	VSAA BFM	kein Interview	kein Interview	BLS AG BAV	VSAA SECO/BBT
	←	Bächtelen BJ / BSV			BKW ÖkoF BAFU	SNV SECO
		SPI fedpol			MGB BAV	Ballenberg SECO

Tabelle 5: Geführte qualitative Befragungen nach Departementen.

Das UVEK (mit BAV und BFE als subventionserteilende Instanzen, sowie drei Unternehmungen) und das EVD (seinerseits mit dem SECO und drei Organisationen) sind am prominentesten vertreten. Das EJPD folgt mit dem BFM, sowie drei Organisationen, wobei es beim VSAA nur eine "Minderheitssubventionsbeteiligung" hält und die Stiftung Bächtelen, welche im Prinzip unter das EDI zu subsumieren wäre, eigentlich gar nicht finanziert. Das EFD trägt ein Gespräch der EFV bei. Sämtliche Unternehmen unterstehen der Kontrolle des UVEK. Die NPO verteilen sich auf das EJPD und das EVD.

5.3 Die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts bei Abteilungen

Die Frage nach der Übertragbarkeit der Leitsätze aus dem Corporate-Governance-Bericht auf Abteilungsverhältnisse lässt sich nur beantworten, wenn vorab noch einmal drei grundlegende Hinweise berücksichtigt werden.

Erstens steht bei Abteilungen der Staat grundsätzlich primär in der Gewährleisterrolle und nur in Ausnahmefällen, wie bei den bundeseigenen Institutionen, in der Eignerrolle. Daraus ergeben sich strukturell unterschiedliche Zuständigkeiten und Funktionen der Organe.

Der Corporate-Governance-Bericht fokussiert zweitens ausschliesslich auf die Rechtsform der Anstalt, bzw. in Ausnahmefällen der Aktiengesellschaft und leitet davon die Leitsätze ab. Abgeltungen werden aber an Organisationen mit anderen Rechtsformen vergeben. Daraus ergeben sich rechtlich unterschiedliche Grundbestimmungen.

Drittens beziehen sich in der vorliegenden Arbeit die Ausführungen und gegebenenfalls die Handlungsempfehlungen vorab auf selbständige autonome Organisationen.

Die materiellen Aussagen zur Übertragbarkeit der Leitsätze auf Abgeltungsverhältnisse müssen vor diesem Hintergrund verstanden werden. Es soll geprüft werden, ob sich unabhängig von den unterschiedlichen funktionalen und rechtlichen Grundkonstellationen Aussagen zur Corporate Governance staatlich finanzierter Unternehmungen und zu den Steuerungsanforderungen im Subventionsverhältnis machen lassen. Insofern ist nicht bestimmend, ob die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts in ihrem genauen Wortlaut auf Abgeltungsverhältnisse übertragbar sind, sondern ob eine Anwendbarkeit in Betracht gezogen werden kann, wenn sie auf die Situation der Abgeltungen adaptiert werden.

Die im Folgenden verwendeten Kriterien „übertragbar, teilweise übertragbar, nicht übertragbar“ sind nicht scharf abgrenzbar. Vielmehr dienen sie einer Kategorisierung aufgrund der qualitativen Analyse der Gespräche mit den befragten Organisationen und Bundesämtern. „Übertragbar“ bedeutet demnach, dass der Leitsatz trotz anderer rechtlicher und struktureller Rahmenbedingungen im Abgeltungsverhältnis bei adäquater Adaption in seiner Substanz Anwendung finden kann. „Nicht übertragbar“ weist darauf hin, dass sich der Inhalt des betreffenden Leitsatzes nicht übertragen lässt. „Teilweise übertragbar“ heisst, dass sich ein Teil des Leitsatzes übertragen, ein anderer hingegen nicht übertragen lässt.

Im Zentrum stehen die ursprünglichen 28 Leitsätze aus dem Corporate-Governance-Bericht. Auf die nachträglich neu angefügten Leitsätze und die Ergänzungen wird nur insofern eingegangen, als dass sie für die eben explizierte Fragestellung relevant sind.

Pro Bereich und Leitsatz werden die zentralen Aussagen zur Übertrag-

barkeit aus den Interviews mit den beliebigen Organisationen⁹⁰ und den Bundesämtern sowie aufgrund der persönlichen Würdigung zusammengefasst und kommentiert. Die Erkenntnisse fliessen anschliessend in die Diskussion und Verknüpfung mit den theoretischen Ansprüchen an Corporate Governance, um allfälligen weiterführenden Handlungsbedarf für eine verbesserte Public Corporate Governance zu eruieren. Um die Interviewpassagen nachvollziehbar machen zu können, wird in Klammern auf die Abkürzung der Organisation (z. B. SPI für Schweizerisches Polizeiinstitut; vgl. Cockpits in Anhang 8), sowie auf die entsprechende Frage im Interviewleitfaden (z. B. 3.4 für Frage 4 im Kapitel 3; vgl. Anhänge 4 bis 7) verwiesen.

Steuerungsbereich Rechtsform: Leitsatz 1

<p><i>Leitsatz 1:</i></p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur [im Ausnahmefall] vorzusehen.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Der Leitsatz 1 ist nicht auf Abgeltungsverhältnisse übertragbar. Der Corporate-Governance-Bericht baut explizit auf der einheitlichen Rechtsform der Anstalt auf, ausser in Spezialfällen auf der privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Daraus leiten sich die restlichen Leitsätze ab.</p> <p>Die Rechtsform beliebiger Organisationen hingegen ist nicht einheitlich. Von den interviewten Organisationen sind 3 Aktiengesellschaften, 3 Stiftungen, sowie 2 Vereine bzw. Verbände.</p> <p><i>Folgerung:</i> Bei Abgeltungen tritt der Bund nicht als Eigner auf. Das Besitzverhältnis determiniert den Grad der Autonomie. Die Organisationsform und somit die Rechtsform kann bei Abgeltungen nicht einheitlich vorgegeben werden.</p>
---	---------------------------------	---

Tabelle 6: Aussagen Steuerungsbereich Rechtsform.

Wie eingangs dargelegt, kann für Abgeltungsverhältnisse nicht die Rechtsform der Ausgangspunkt für die Frage nach den Steuerungsle-

⁹⁰ Die interviewten Unternehmen und NPO werden der Einfachheit halber im Folgenden zusammenfassend Organisationen genannt, ausser wenn eine Differenzierung ihrer Rechtsform relevant ist.

menten sein, sondern das Subventionsverhältnis an sich. Die Rechts- und Organisationsform subventionierter Organisationen können hier also nur bedingt als Ausgangspunkt für Corporate Governance dienen, da diese beim Eintreten auf ein Subventionsverhältnis von der Subventionsgeberin als konform betrachtet wird, ansonsten würde gar nicht auf eine Kooperation eingetreten. Insofern sind für Corporate Governance-Standards hier nur Vorgaben rechtlicher oder struktureller Art möglich, die die Organisation hinsichtlich der ihr übertragenen Aufgabenerbringung betreffen.

„Bezüglich der dezentralen Verwaltung nimmt die Intensität der Aufsicht nach Massgabe der spezialgesetzlichen Grundlagen tendenziell ab. Allerdings muss die Regierung als oberste leitende und vollziehende Behörde auch bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen hinreichende Lenkungsmöglichkeiten beibehalten.“ (Lienhard 2005: 190). Diese Prämisse und ihr inhärentes Spannungsfeld wirken auch für Subventionsverhältnisse zwischen Bund und Dritten. Grundsätzlich gilt für den Bund ausserhalb der Zentralverwaltung bei selbständigen Organisationen die Verbandsaufsicht.⁹¹ Wie vorne dargelegt, nimmt damit der Einfluss der Aufsichtsbehörde und der politischen Behörden ab und die Autonomie und Entscheidungsfreiheit der subventionierten Betriebe nimmt zu (vgl. dazu Lienhard 2009: 55 ff.).

Steuerungsbereich Organe: Leitsatz 2 - 8

<p><i>Leitsatz 2:</i> Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Der Leitsatz 2 ist grundsätzlich auf Abgeltungsverhältnisse übertragbar. Aus den Interviews ist abzuleiten, dass sowohl die aufgabenerfüllenden Organisationen als auch die subventionierende Behörde hohe Anforderungen an Organisationsstrukturen, Gewaltentrennung und Managementkompetenzen stellen: „Erst kürzlich wurden die Aufgaben zwischen Stiftungsrat und Geschäftleitung neu definiert und sauber getrennt.“ (SPI 3.4).</p>
---	---------------------------	---

⁹¹ Siehe Kap. 2.4, S. 31., Fussnoten 24 und 25.

		<p><i>Folgerung:</i> Die befragten Organisationen weisen alle hoch professionelle Aufbau- und Ablaufstrukturen auf. Effizienz und Effektivität in der Leistungserbringung scheint für alle ein verpflichtendes Leitmotiv zu sein.</p>
--	--	---

<p>Leitsatz 3:</p> <p>Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Zwar unterscheiden sich die Organisationsformen der befragten Organisationen teilweise sehr stark. Aber keine weist personelle Überlappungen zwischen den Gremien auf. In den meisten Fällen ist die operative Leitung ohne Stimmrecht im obersten Leitungsorgan vertreten.</p> <p><i>Folgerung:</i> Die Organe der befragten Organisationen sind personell voneinander unabhängig zu gestalten, was durchwegs der Fall ist.</p>
--	---------------------------	---

<p>Leitsatz 4:</p> <p>Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutionsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutionsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Diese entfällt bei Einheiten mit Auf-</p>	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Bei autonomen subventionierten Betrieben wird der Verwaltungsrat bzw. der Vorstand⁹² nicht vom Bundesrat, sondern von der General- bzw. der Mitgliederversammlung gewählt. Der Bund nimmt insofern keinen Einfluss auf die Wahl des obersten Leitungsorgans. Ebenfalls wird die Revisionsstelle von der General- bzw. der Mitgliederversammlung gewählt, ausser in Ausnahmefällen nimmt der Bund keinen Einfluss.</p> <p>Die Geschäftsleitung wird bei subventionierten Organisationen in der Regel durch den Verwaltungsrat bzw. Vorstand gewählt, jedoch ohne bundesrätliche Genehmigung. Der Bund nimmt auf die Wahl der Ge-</p>
--	-------------------------------------	---

⁹² Im Folgenden wird zusammenfassend von Verwaltungsrat und Vorstand gesprochen, wenn das oberste Leitungsorgan von subventionierten Betrieben gemeint ist. Dabei sind die obersten Leitungsorgane von anderen Rechtsformen (z. B. Stiftungsrat) mitgemeint.

gaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht.		<p>schäftsleitung und der Revisionsstelle allerdings Einfluss durch seine allfällige Vertretung im Verwaltungsrat bzw. Vorstand.</p> <p><i>Folgerung:</i> Leitsatz 4 ist nur indirekt, bzw. über die Behördenvertretung im Verwaltungsrat bzw. Vorstand anwendbar.</p>
---	--	--

<p>Leitsatz 5: Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt für eine angemessene Vertretung der Interessen des Bundes im Verwaltungs- oder Institutsrat verselbständigter Einheiten. (Leitsatz 5) [...] und sorgt <i>unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes als Eigner für eine angemessene Vertretung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>der Geschlechter; und</i> • <i>der Sprachregionen der Schweiz (Leitsatz 5 ergänzt)</i> 	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Der Bund fordert keine Anforderungskriterien ein für die obersten Leitungsorgane der beliehenen Organisationen und übt keinen entsprechenden Einfluss aus. In keinem Fall existiert bei den befragten Organisationen ein formuliertes Anforderungsprofil und es wird auch kein Bedarf ausgedrückt: „Da wurde mal ein Papier gemacht vom Bund. Aber das kam nicht zum Zug. Die BLS macht Corporate Governance und sorgt dafür, dass die verschiedenen Kompetenzen (Finanzen, Technik, Recht, usw.) im VR abgedeckt sind.“ (BLS 3.2).</p> <p>Die Zusammensetzung des obersten Leitungsorgans erfolgt organisations- und aufgabenspezifisch und liegt in der Autonomie der jeweiligen Organisation. Es wird in der Regel auf eine heterogene Interessenvertretung geachtet: „In unserem Stiftungsrat sind verschiedene Interessen vertreten.“ (Ballenberg 3.1).</p> <p>Der zweite Teil des Leitsatzes 5 trifft hingegen insofern zu, als dass der Bund in über der Hälfte der befragten Organisationen vertreten ist, teilweise sogar mit zwei Delegierten. Für die „Angemessenheit der Interessenvertretung“ werden keine Kriterien genannt. Die Parität der Geschlechter und der Sprachregionen gemäss dem ergänzten Leitsatz 5 scheinen in den subventionierten Organisationen kaum quotenhaften Niederschlag zu finden. Ausser in einem</p>
--	-------------------------------------	---

		<p>Fall wird bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates bzw. Vorstandes kaum darauf Bezug genommen: „Ungeschrieben gilt, dass die Sprachregionen angemessen vertreten sein müssen.“ (SPI 3.2).</p> <p><i>Folgerung:</i> Leitsatz 5 liesse sich bezüglich Anforderungsprofil grundsätzlich übertragen. Ein solches könnte von jeder Organisation erarbeitet werden. Allerdings ist fraglich, ob bei fehlendem formuliertem Problem und Bedarf eine Regulierung in diesem Bereich sinnvoll ist. Die Autonomie der Organisationen ist zu berücksichtigen. Offenzulegen sind allenfalls die Kriterien bei der Zusammensetzung des obersten Leitungsgremiums. Im Weiteren ist „die Angemessenheit der Bundesinteressen“ zu klären.</p>
--	--	---

<p>Leitsatz 6: Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Die Interessen der subventionierten Unternehmung haben auch für die Mitglieder des obersten Leitungsorgans im Vordergrund zu stehen und allfällige Partikular- oder politische Interessen dürfen nicht überwiegen. Die Folgen bei Interessenkonflikten dürften sich mit denjenigen der Anstalten decken.</p> <p><i>Folgerung:</i> Die Verantwortung für die Interessenwahrung liegt beim obersten Leitungsorgan und kann durch kontinuierliche Selbstkontrolle wahrgenommen werden.</p>
--	---------------------------	--

<p>Leitsatz 7:</p> <p>Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Leitsatz 7 wurde nicht explizit abgefragt, aber es ist davon auszugehen, dass die Statuten und Organisationserlasse der jeweiligen Organisationen entsprechende Passagen enthalten.</p> <p><i>Folgerung:</i> Kein Handlungsbedarf.</p>
<p>Leitsatz 8:</p> <p>Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Die Vorschriften zur Revision (Aufsicht über die Rechnungsführung) sind in den letzten Jahren komplett revidiert worden.⁹³</p> <p>Eine externe Revision ist erforderlich. Nur im Projekt Ökofonds (BKW) und beim VSAA (SECO)⁹⁴ erfolgen die Revisionen aufgrund ihrer Projekt- bzw. Organisations- und Aufgabenstruktur intern. Die Vorgaben der Revisionsberichterstattung sind standardisiert.</p> <p><i>Folgerung:</i> kein Handlungsbedarf.</p>

Tabelle 7: Aussagen Steuerungsbereich Organe.

Die Leitsätze des Steuerungsbereichs Organe sind mehrheitlich auf Abteilungen übertragbar. Die vom Bund subventionierten Betriebe mit Abteilungen verfügen den Interviews zufolge über professionelle, zeitgemässe und effiziente Strukturen und über klare Funktionstrennung zwischen Verwaltungsrat bzw. Vorstand und Management. Der Bund nimmt auf die Besetzung der Gremien subventionierter Organisationen nur indirekt über die eigenen Vertretungen in den obersten Leitungsgremien Ein-

⁹³ Die Revision wird mit Inkrafttreten auf den 01.01.2008 neu durch das Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005 (SR 221.302), sowie dessen Zusätze geregelt. Die Historie zum Rechtssetzungsprojekt ist zu finden auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz (www.bj.admin.ch) unter der Stichwortsuche „Revision (Rechnungsführung)“.

⁹⁴ Das SECO kennt im Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung 2 Arten von Revisionen: einerseits die materielle Revision der Auszahlungen und Verfügungen durch einen internen Revisionsdienst des SECO, andererseits die Finanzrevision durch externe, anerkannte Revisionsgesellschaften, die durch das SECO beauftragt werden. Die subventionierte Stelle hat kein Mitspracherecht (SECO 3.1).

fluss. Er übt kein Wahlrecht aus und gibt keine Anforderungskriterien für den Verwaltungsrat oder Vorstand vor. In Bezug auf die Revisionsstelle nimmt der Bund ebenfalls nur indirekt Einfluss.

In vier der acht interviewten Organisationen ist der Bund mit mindestens einer Person, teilweise mit 2 Personen, vertreten. Für die subventionierten Organisationen herrscht allerdings keine Klarheit in Bezug auf die Kriterien für die Bundesvertretung.

Das oberste Leitungsorgan wird von allen befragten Organisationen als sehr funktional und professionell beschrieben, das in erster Linie nach unternehmerischen Kriterien seine Aufgaben wahrnimmt. In keinem Fall wurde ein Übergewicht politischer Interessen thematisiert. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass auch die politischen VertreterInnen - ausser in schwerwiegenden Fällen - in erster Linie nach den Interessen des Unternehmens handeln.

Steuerungsbereich Bundesvertreter: Leitsatz 9

<p><i>Leitsatz 9:</i></p> <p>Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbstständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Leitsatz 9 ist grundsätzlich übertragbar. Zwei der drei befragten Bundesämter haben VertreterInnen in den obersten Organen der beliebigen Betriebe, instruieren diese aber nicht. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um Vertretungen einer hohen Hierarchiestufe (Direktionsebene), was eine Instruktion vermutlich überflüssig macht. „Diese Personen erhalten keine Instruktionen, sie sind frei in der Entscheidung. Sie werden von mir zweimal im Jahr im Rahmen eines Anlasses empfangen. In einem ersten Teil informiere ich, was im BAV läuft und in einem zweiten Teil rapportieren diese Personen, was in den Unternehmungen läuft. Ich hüte mich, in irgendeiner Form Instruktionen zu geben. Bei groben Fällen (Fusionen, strategische Neuausrichtungen) kommen sie zu mir und ich nehme aus der Eignerperspektive dazu Stellung.“ (BAV 3.1/ 4.5). Es wird zusätzlich explizit darauf hingewiesen, dass der dop-</p>
--	---------------------------	---

		<p>pelte Pflichtnexus⁹⁵ verhindert werden soll: „...dass diese Vertreter keine Beamten mehr sein dürfen [...] BAV-Leute, die die Eignersicht einnehmen mussten und gleichwohl auch Subventionsgeber waren... das will man heute nicht mehr.“ (BAV 3.1). Je nach Folgeschwere möglicher Entschiede oder Geschäfte kann der Bund also auch ohne direkte Instruktion verstärkten Einfluss geltend machen. Er ist sich seiner Rolle und dem möglichen Spannungsfeld bewusst und betont, dass der Verwaltungsrat bzw. Vorstand in erster Linie die unternehmerischen Interessen wahrzunehmen habe und nicht die politischen.</p> <p>Die subventionierten Organisationen haben eine teilweise unterschiedliche Sicht. Die Frage der Instruktion nehmen sie nicht so explizit wahr: „Ich habe den Eindruck, die Vertreter des Bundes sind nicht instruiert, sondern instruieren sich jeweils selber.“ (SPI 4.5) bzw. es scheinen keine Instruktionen zu erfolgen: „Der Bund als Aktionär wird in unseren Gesellschaften im Verwaltungsrat durch externe Fachleute vertreten. Sie sind unabhängig und haben keine Weisungen seitens des durch sie vertretenen Aktionärs. Der Informationsfluss zwischen dem Bund und seinen Vertretern im Verwaltungsrat ist nicht streng strukturiert. Der Bund setzt seine Vertreter im Verwaltungsrat nicht unter Druck. Sie können als Verwaltungsräte die Interessenwahrung der Unternehmung wahrnehmen.“ (Nachtrag vom 15.09.2009 zu: MGB 4.5). Je nach Unternehmung kann es aber auch explizit-</p>
--	--	---

⁹⁵ Doppelter Pflichtnexus: Verpflichtung der VertreterInnen des Bundes sowohl zur Wahrung der Bundesinteressen als auch zur Wahrung der Interessen der subventionierten Einheit (Bundesrat 2006: 8272).

		<p>ter sein: „Die Vertreter sind tendenziell instruiert. Es geht ja um wichtige Sachen. Da kommen sie nicht ohne, dass der Regierungsrat oder der Bund hier ja gesagt hätten.“ (BLS 4.5). Der Bund spielt für die Organisationen unabhängig von der Art der Interessenvertretung aber eine wichtige Rolle. „Wir betrachten das SECO als wichtigen Kunden. Wenn die etwas monieren würden, würden wir das sehr ernst nehmen.“ (SNV 4.5). Daraus lässt sich ableiten, dass die Frage der Instruktion für die beliebten Betriebe nicht im Vordergrund steht, sondern dass die Voten der BundesvertreterInnen in jedem Fall hohe Bedeutung haben.</p> <p><i>Folgerung:</i> Die Instruktion wird sehr zurückhaltend angewendet. Vielmehr stellt sich grundsätzlich die Frage, nach welchen Kriterien der Bund bei subventionierten Organisationen vertreten ist.</p>
--	--	---

Tabelle 8: Aussagen Steuerungsbereich Bundesvertreter.

Leitsatz 9 spricht zwei Aspekte an: die grundsätzliche Vertretung des Bundes in den Unternehmungen und deren Instruktion zur Interessensvertretung. Bei fünf der acht befragten beliebten Organisationen ist der Bund mit mindestens einer Person (teilweise mit zwei) vertreten. Die Instruktion wird unterschiedlich wahrgenommen, aber nicht problematisiert.

Bei den beliebten Organisationen wird die Vertretung des Bundes bei den Organisationen grundsätzlich begrüsst. Die Zusammenarbeit wird mehrheitlich als sehr gut geschildert, was für alle Beteiligten auf einen Mehrwert durch die Präsenz des Bundes schliessen lässt - dies entgegen der Annahme, dass durch die politische Präsenz Entscheidungsprozesse behindert werden oder sich Interessenskonflikte ergeben könnten. Die InterviewpartnerInnen sind sich einig, dass der Bund durch seine VertreterInnen steuernd in das Abgeltungsverhältnis einwirkt. Durch die Qualität der Zusammenarbeit und der Ausrichtung des Verwaltungsrates

bzw. Vorstands ergeben sich daraus jedoch kaum problematische Situationen.

Die Kriterien für eine Bundesvertretung lassen sich jedoch aus den Interviews nicht ableiten. Ebenso kann nicht schlüssig erklärt werden, von welcher Hierarchiestufe welche VertreterInnen in welche Organisationen delegiert werden. Bei den Bundesämtern verweist einzig das BAV auf eine klare Regelung: „Es gibt eine Strategie, welche zwischen dem UVEK und dem EFD verabschiedet wurde, die besagt, wir schicken erst einen Vertreter in den Verwaltungsrat, wenn die Unternehmung einen Umsatz von 100 Millionen generiert und wenn unser Anteil die Minderheitsbeteiligung von 33 $\frac{1}{3}$ % überschreitet (Blockierungsbeteiligung). [...] Somit haben wir eine Grenze, um zu definieren, in welchen Verwaltungsräten wir vertreten sein wollen.“ (BAV 3.1).

In den Gesprächen wurden keinerlei Aussagen gemacht, ob die Bundesvertretungen - generell und unabhängig von der Instruktion - reduziert werden bzw. die Kriterien überdacht werden sollten. Insofern ist anzunehmen, dass von beiden Seiten ein Nutzen besteht. Nur in einem Fall wird kritisch festgestellt, dass man sich offenbar im betreffenden Bundesamt nicht um das Vertretungsamt reist, was an dem Status des Delegierten und am signalisierten Interessen des Bundes am Gegenstand an sich abzulesen sei. Der betreffende Interviewpartner ist zudem der Meinung, vom Bund müsse aufgrund der geleisteten Abgeltung eine stärkere Koordinations- und Strategiefunktion im betreffenden Politikfeld zu erwarten sein.

Aufgrund der Interviews lässt sich denn auch die grundsätzliche Vertretung des Bundes in den obersten Leitungsorganen subventionierter Betriebe nicht in Frage stellen. Und ein Anforderungsprofil steht nicht im Vordergrund. Vielmehr drängt sich die Klärung der Frage auf, nach welchen Kriterien die Vertretungen erfolgen (z. B. Höhe und politische Bedeutung der Abgeltung).

Steuerungsbereich Haftungen: Leitsatz 10 bis 12

<p><i>Leitsatz 10:</i></p> <p>Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechts ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.</p>	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Mit der Vorgabe des Leitsatzes 10 werden die verselbständigten Einheiten in Haftungsfragen den Exponenten der Privatwirtschaft gleichgestellt. Leitsatz 10 ist somit anwendbar. Allerdings ist im spezifischen Rechtsverhältnis detailliert zu prüfen, welches Recht anzuwenden ist.</p> <p>Im Einzelfall werden wie bei der BLS spezielle Gesetzgebungen relevant, z. B. „Eisenbahngesetz und neu: Gesetzesregelung für den öffentlichen Verkehr, weil das EBG⁹⁶ fast ausschliesslich für den Infrastrukturbereich gemacht ist (Trassepreise). Alles, was die Verkehrsunternehmungen betrifft, ist im sog. Personenbeförderungsgesetz geregelt. Das ist jetzt deutlicher abgegrenzt zwischen den beiden Bereichen (Infrastruktur/ Personenverkehr).“ (BLS 3.7).</p> <p>Aus Sicht der Bundesämter wird u. a. auf spezielle Bedingungen, bzw. auf das Verantwortlichkeitsgesetz⁹⁷ verwiesen für bundesnahe Unternehmungen. „Es gibt keine andere Bestimmung, die eine Haftung definieren würde. Tatsache ist aber, dass der Bund einspringt, wenn eine Unternehmung z. B. völlig falsch investiert. Bei der GFM⁹⁸ in den 90er Jahren hat der Bund mittels Bundesbeschluss geholfen. Hier geht es um die Sicherstellung des öffentlichen Verkehrs. Es ist nicht akzeptabel, dass man in einem gewissen Teil der Schweiz einfach plötzlich keinen öffentlichen Verkehr mehr hat. Das ist dann quasi eine faktische Haftung.“ (BAV 3.7).</p>
--	-------------------------------------	--

⁹⁶ Eisenbahngesetz, SR 742.101.

⁹⁷ Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32.

⁹⁸ Chemins de Fer Fribourgeois: Gruyères - Fribourg - Morat.

		<p><i>Folgerung:</i> Die Vorgaben für die Haftung für beliehene Organisationen entsprechen den Vorgaben für die verselbständigten Einheiten. Insofern besteht kein direkter Handlungsbedarf. Allenfalls wäre aber insbesondere der Kenntnisstand bei den beliehenen Organisationen zu klären und als Klausel in die Vereinbarung zu nehmen.</p>
--	--	---

<p><i>Leitsatz 11:</i> Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten, und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufsichtigten zurückzuführen ist.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	Keine Relevanz bei Abgeltungen.
---	---------------------------------	---------------------------------

<p><i>Leitsatz 12:</i> Gegenüber verselbständigten Einheiten soll der Bund nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	Keine Relevanz bei Abgeltungen.
---	---------------------------------	---------------------------------

Tabelle 9: Aussagen Steuerungsereich Haftungen.

Die Leitsätze 11 und 12 tragen der spezifischen Situation der verselbständigten Einheiten des Bundes im Bereich der Haftung Rechnung. Sie resultieren aus den speziellen Verantwortlichkeiten des Bundes⁹⁹ und lassen sich nicht auf beliebige Organisationen übertragen.

Steuerungsbereich Besondere Kompetenzen: Leitsatz 13 bis 15

<p><i>Leitsatz 13:</i> Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Keine Relevanz bei Abgeltungen.</p>
---	---------------------------------	--

<p><i>Leitsatz 14:</i> Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer pri-</p>	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Leitsatz 14 ist teilweise übertragbar. Die interviewten Organisationen äusserten sich mehrheitlich als frei in der Frage nach Kooperationen und Beteiligungen. In zwei Fällen wird bereits in Kooperation mit anderen Organisationen zusammengearbeitet. Eine Organisation gab zu bedenken, dass je nach Gewinn oder Verlust die Beteiligungen mehr oder weniger Probleme mit dem Bund verursachen könnten: „Hier ist der Zweck der Unternehmung zentral. Wenn eine Beteiligung nachteilig für das Ge-</p>
--	-------------------------------------	---

⁹⁹ Vgl. zu den Themen Staatshaftung und Beamtenhaftung: Häfelin/Müller/Uhlmann 2006: 476 ff. und 491 ff.

<p>vaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungs-mässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.</p>		<p>schäftsgeschehen wäre, könnte ich mir vorstellen, dass es Probleme mit den Abgeltungsberechtigungen geben könnte. Solange sie Gewinn bringen, ist es sicher kein Thema. Wenn eine Beteiligung aber Verlust bringen würde, gäbe es sicher Diskussionen.“ (MGB 3.8).</p> <p>Seitens des Bunds konnte diesbezüglich nur eine Antwort eruiert werden. Interessant daran ist, dass entgegen der allfälligen Annahme, dass die Subventionsgeberin restriktiv auf Kooperationen reagieren könnte, das betreffende Bundesamt selber die subventionierten Unternehmen zu Kooperationen und sogar zu Fusionen motiviert.</p> <p><i>Folgerung:</i> Unabhängig von der Rechtsform werden Kooperationen und Beteiligungen diskutiert und eingegangen. Solange der subventionsrechtliche Rahmen nicht tangiert wird und keine unternehmerischen Risiken entstehen, werden damit keine erheblichen Probleme verbunden. In der Rolle des Gewährleisters kann der Bund solche Optionen auch fördern.</p>
--	--	--

<p>Leitsatz 15: Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Leitsatz 15 kann auf Abgeltungen übertragen werden - grundsätzlich sind die gleichen Bedingungen wie bei bundeseigenen Betrieben einzuhalten. Von sechs erzielten Antworten gaben vier befragte Organisationen an, kommerzielle Nebenleistungen anzubieten. Dabei werden unternehmerische Freiheiten genutzt und dem Spannungsfeld subventionierter bzw. nicht-subventionierter Leistungen Rechnung getragen. „Die Nebenleistungen müssen kostendeckend sein. D. h. die Leistungen müssen zu gleichen Bedingungen angebo-</p>
--	---------------------------	--

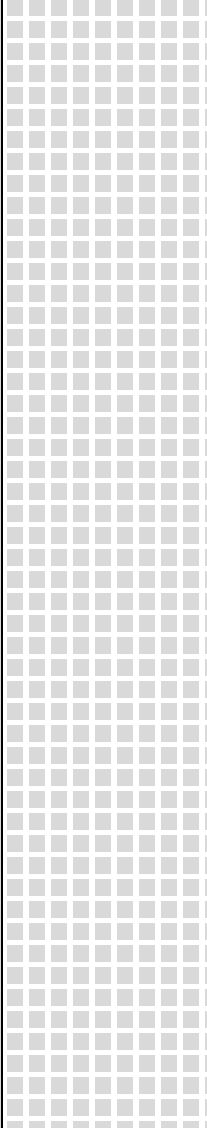
<p>mindestens die Kosten decken.</p>		<p>ten werden, wie dies ein Dritter machen würde. Es darf keine Querfinanzierung durch die Subventionen passieren. Es besteht eine strenge Abgrenzung zwischen den subventionierten Bereichen und den Nebenleistungen.“ (MGB 3.9). Auch der Bund hat unter gewissen Umständen gegen kommerzielle Nebengeschäfte nichts einzuwenden. Zwecks Verhinderung der Marktverzerrung müssen Nebengeschäfte vom Subventionsverhältnis getrennt sein und wie festgehalten wird, „... nicht risikoträchtig sein“ (BAV 3.9). Dies zu prüfen und sicherzustellen sei wiederum Aufgabe der Vertretung im Verwaltungsrat bzw. Vorstand.</p> <p><i>Folgerung:</i> Subventionierte Betriebe sind in der Regel auf alternative Finanzierungen angewiesen. Dass in gewissen Unternehmensbereichen eine Lockerung der Rahmenbedingungen vorgesehen ist, ist begrüßenswert und darf als Anreiz zu unternehmerischem Handeln auch von öffentlich subventionierten Betrieben gewertet werden.</p>
--------------------------------------	--	---

Tabelle 10: Aussagen Steuerbereich Besondere Kompetenzen.

Beliehene Organisationen vereinen teilweise gewinnorientierte und nicht-gewinnorientierte Leistungen. Sie sind mehr noch als die bundeseigenen Unternehmen gefordert Kooperationen einzugehen und alternative Finanzierungen zu suchen, da die Abgeltung in den meisten Fällen nur einen (kleinen) Teil des Umsatzes ausmacht.

Sowohl Kooperationen als auch kommerzielle Nebenleistungen können im Subventionsverhältnis ergänzend eingesetzt werden. Sie können auch für die Subventionsgeberin zu einem Mehrwert führen. In jedem Fall sind sie aber auszuweisen und allfällige Konsequenzen auf das Abgeltungsverhältnis sind zu prüfen. Transparente Information und Diskussion mit der Subventionsgeberin sind unterstützend.

Steuerungsbereich Strategische Ziele: Leitsatz 16 und 17

<p><i>Leitsatz 16:</i> Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen („unternehmensbezogene Vorgaben“) und auf ihre Aufgaben („aufgabenseitige Vorgaben“). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird • in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird • mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann 	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Leitsatz 16 ist in dieser Form nicht übertragbar. Der Bund gibt in der Regel keine „übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben“ vor. Bei Abgeltungen ist sein Einfluss bzw. seine Steuerung indirekter und erfolgt weitgehend über die Instrumente der Leistungsverträge, die gesetzlichen Vorgaben, die Rechnungslegung oder den Gremieneinsatz. Im Falle des SECO wird zudem über methodisch-inhaltliche Vorgaben Einfluss genommen, indem die Wirkungsorientierung in Form von standardisierten Kriterien und Formularen einheitlich erhoben wird.</p> <p>Trotz der lediglich indirekten Einflussnahme hat der Bund gemäss den drei Bundesämtern klare Erwartungen an professionelle Management- und Controllinginstrumente und stellt entsprechende Anforderungen an die beliehenen Organisationen. „Generell mache ich keine Vorgaben darüber, welche Instrumente der Verwaltungsrat zur Verfügung haben sollte. Meine Vorgaben zielen auf die Rechnungslegung. Wo wir einen Verwaltungsrat haben, erwarte ich, dass dieser Verwaltungsrat sich darum kümmert, dass diese Führungsinstrumente genügen.“ (BAV 4.3).</p> <p>Die beliehenen Organisationen sind sich der steuernden Instrumente des Bundes bewusst und schätzen diese, solange sie klar und zielorientiert sind. „Der Leistungsvertrag gibt relativ weiche Ziele vor [...]. Hier vertraut man auf unsere Professionalität. Es ist auch so, dass der Bund dies nicht kontrolliert - wie wir die Ziele erreichen - nur ob wir sie erreichen.“ (SNV 4.1). Am stärksten nimmt der Bund</p>
--	---------------------------------	--

	<p>gemäss den Organisationen Einfluss im Finanzbereich und nur punktuell im Leistungs- und Personalbereich. Aber in jedem Fall macht sich der Einfluss des Bundes auch an seiner Art der Präsenz fest: „Aber gerade im Bereich Arbeitslosenversicherung, wo Kantone und Verband die Hauptsubvention erhalten, ist die Machtstellung des Bundes nicht nur stimmenmässig anzusehen. Wenn der Vertreter des Bundes nun vor einem Entscheid ganz klar gegen eine vorherrschende Meinung opponieren würde, würde dies von den anderen Mitgliedern der Geschäftsleitung gebührend zur Kenntnis genommen.“ (VSAA 4.2).</p> <p>Keine Aussagen konnten die Organisationen machen, welche Kriterien zur Steuerung bei einer Abgeltung angewendet werden.</p> <p>Dass der Bund Anforderungen an das Controlling-Instrumentarium der beliebigen Organisationen stellt, wird nicht als negativ empfunden: „Die Informationen, die verlangt werden für die Riesen-Mittel, die bezahlt werden, die braucht es auch.“ (BLS 4.3). Teilweise besteht darüber ein ausführlicher Dialog „Die Controlling-Instrumente werden gemeinsam entwickelt in dem Sinne, dass das quartalsweise Finanz-Controlling regelmässig der Geschäftsleitung abgegeben wird.“ (VSAA 4.3).</p> <p><i>Folgerung:</i> Die Einflussnahme der Subventionsgeberin erfolgt einerseits weitgehend indirekt über die genannten Instrumente und andererseits über Anforderungen an das Controlling-Instrumentarium. Diese Steuerungsinstrumente und Vorgaben sollten nicht durch Zusätzliche ergänzt werden, sondern allenfalls qualitativ</p>
--	---

		verbessert und soweit vereinheitlicht werden, dass sie als gemeinsame Grundlage für Abgeltungen auch nach aussen ersichtlich und verständlich werden.
--	--	---

<p><i>Leitsatz 17:</i> Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung durch den Bund abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Leitsatz 17 ist nicht direkt übertragbar, da im Abgeltungsverhältnis die Verabschiedung der strategischen Ziele in der Zuständigkeit des Verwaltungsrats bzw. Vorstands liegt. Durch seine Einsitznahme nimmt der Bund aber indirekt Einfluss. Grundsätzlich richtet sich die Einflussnahme auf die strategischen Ziele nach der Art des Subventionsverhältnisses. Bei der BLS werden die strategischen Ziele vom Eigner - also u. a. vom Bund - verabschiedet. Im Fall des BKW-Projekts Ökofonds erfolgen die Aktivitäten grundsätzlich im Rahmen einer von Bund oder Parlament beschlossenen strategischen Massnahme.</p> <p>Aber ob direkter oder indirekter Zugang - der Bund äussert sich nicht immer explizit zu den strategischen Zielen. Es darf, wie von der SNV formuliert, vermutlich davon ausgegangen werden, dass sich die Organisationen auf der Linie des Bundes bewegen bzw. dass der Bund bei grösseren Abweichungen intervenieren würde: „Wir bewegen uns auf der Linie der Vorgaben des Bundes.“ (SNV 4.4).</p> <p><i>Folgerung:</i> Die Praxis bei den Abgeltungen deckt sich nicht mit dem Leitsatz 17. Die strategischen Ziele gehören bei Abgeltungsverhältnissen in die Hoheit der autonomen Unternehmen. Dem Bund ist Einsicht zu gewähren im Sinne von Kenntnisnahme aber ohne direkte Entscheidkompetenz.</p>
--	---------------------------------	--

Tabelle 11: Aussagen Steuerungsereich Strategische Ziele.

Beliehene Organisationen erfüllen bestimmte Aufgaben im Auftrag des Bundes. Diese decken in der Regel lediglich einen Teil des Leistungsportfolios einer Organisation. Insofern anerkennt der Bund bei der Auslagerung einer Aufgabe die grundsätzliche strategische Ausrichtung der Organisation, beeinflusst diese in der Folge aber nur mehr indirekt oder zielorientiert durch bestimmte Anforderungen an das Controlling-Instrumentarium. Hinsichtlich der unternehmerischen und organisatorischen Freiheiten ist diese Praxis grundsätzlich beizubehalten. Hingegen stellt sich auch hier die Frage nach der Einheitlichkeit der Anforderungen und nach der Transparenz der Kriterien, die zur Steuerung von Abgeltungsverhältnissen angewendet werden. Durch eine Vereinheitlichung der Anforderungen an Abgeltungsverhältnisse kann auch gegenüber der Öffentlichkeit die Glaubwürdigkeit der effizienten Mittelverwendung und Kontrolle gesteigert werden.

Steuerungsbereich Kontrolle des Bundesrates: Leitsatz 18 bis 22

<p><i>Leitsatz 18:</i> Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele • der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats • der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts) 	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Abgesehen von der Rechtsform und der Rolle des Bundes kann der Leitsatz 18 punktuell auf Abgeltungen übertragen werden.</p> <p>Eigentliche Aufsichtsfunktion hat bei Abgeltungen das oberste Leitungsorgan der subventionierten Organisationen. Das zuständige Fachamt beim Bund ist zuständig für die Einhaltung der Vorgaben und die richtige Mittelverwendung. Insofern unterbreiten subventionierte Organisationen dem Bund für dessen Kontrollfunktion jährlich mindestens den Geschäftsbericht und den Prüfbericht der externen Revisionsstelle.</p> <p><i>Folgerung:</i> Kein Handlungsbedarf.</p>
--	-------------------------------------	--

<ul style="list-style-type: none"> • der Bericht der Eidg. Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt. <p>Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.</p>		
--	--	--

<p><i>Leitsatz 19:</i></p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich der Mindestinhalt des Geschäftsberichts in Anlehnung an das Aktienrecht.</p>	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Aufgrund der analogen Anwendung des Aktienrechts ist zumindest eine teilweise Übertragbarkeit gegeben, dies abhängig davon, wie die Bezeichnung Anlehnung zu verstehen ist und ob auf beliebiger Seite eine Aktiengesellschaft, oder eine NPO betroffen ist.</p> <p>Ausser dem Verweis auf die gesetzlichen Bestimmungen werden keine weiteren Vorgaben zum Geschäftsbericht geltend gemacht.</p> <p><i>Folgerung:</i> Kein Handlungsbedarf.</p>
--	-------------------------------------	---

<p><i>Leitsatz 20:</i></p> <p>Bei Anstalten ist der Geschäftsbericht vor seiner Publikation dem Bundesrat (bzw. den zuständigen Departementen) zur Genehmigung zu unterbreiten.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Der Geschäftsbericht liegt in der Verantwortung der beliehenen Organisation und muss dem Bund nicht vorgängig vorgelegt werden. In der Regel erhalten die beliehenen Organisationen auch im Nachgang kein explizites Feedback. Ausser den gesetzlichen Bestimmungen werden ihnen offenbar keine Vorgaben gemacht. „Verlangt wird nichts. Wir haben mittlerweile einen recht detaillierten Geschäftsbericht“ (SPI 4.9).</p> <p><i>Folgerung:</i> Kein Handlungsbedarf.</p>
---	---------------------------------	--

<p><i>Leitsatz 21:</i></p> <p>Bei Anstalten befindet der Bundesrat (bzw. die zuständigen Departemente) jährlich über die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Im Gegensatz zur Eignerrolle prüft der Bund zwar die Rechnung der Subventionsvergabe, erteilt aber nur in Ausnahmefällen Décharge an die entsprechenden Organisationen.</p> <p>Auf Seite der privaten Organisationen fällt die Aufgabe der Entlastung in der Regel der Mitglieder- oder Generalversammlung zu.</p> <p><i>Folgerung:</i> Kein Handlungsbedarf.</p>
--	---------------------------------	--

<p><i>Leitsatz 22:</i></p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich die Berichterstattung der externen Revisionsstelle in Anlehnung an das Aktienrecht</p>	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Der Leitsatz 22 ist mindestens teilweise übertragbar. Die Berichterstattung der externen Revisionsstelle richtet sich nach dem Revisionsaufsichtsgesetz (RAG).¹⁰⁰ Dieses gilt für Aktiengesellschaften und hat auch für NPO Gültigkeit, sofern sie unter das revidierte Revisionsaufsichtsgesetz fallen.</p> <p><i>Folgerung:</i> Kein Handlungsbedarf.</p>
--	-------------------------------------	---

Tabelle 12: Aussagen Steuerbereich Kontrolle des Bundesrates.

Ausser Leitsatz 18 sind die Leitsätze nur bedingt von Interesse für die Steuerung von Abgeltungen, da sie sich insbesondere auf gesetzliche Bestimmungen abstützen, die je nach Rechtsform variieren. Der Geschäftsbericht hat für alle Organisationen insofern einen hohen Stellenwert, da er gegenüber allen LeistungszahlerInnen und -finanziererInnen das eigentliche Legitimations- und Rechenschaftsinstrument darstellt. Der Geschäftsbericht enthält sowohl finanzielle als auch qualitative Berichterstattung. Offenbar erhalten die subventionierten Organisationen dazu allerdings kaum Rückmeldung seitens der Fachämter. Konkrete Leistungskontrolle werden selten und Wirkungskontrollen keine durchgeführt. Eine Ausnahme bildet das SECO, welches im Leistungsbereich

¹⁰⁰ Vgl. Fn. 93.

Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung flächendeckend Kennzahlen zur Wirkung erhebt und in einem Benchmark publiziert.

Steuerungsbereich Finanzen und Steuern: Leitsatz 23 bis 28

<p><i>Leitsatz 23:</i> Die verselbständigten Einheiten führen eine eigene Rechnung.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Analog Leitsatz 23 führen alle beliehenen Organisationen eine eigene Rechnung. <i>Folgerung:</i> kein Handlungsbedarf</p>
---	---------------------------	--

<p><i>Leitsatz 24:</i> Die Kapitalausstattung verselbständigter Einheiten erfolgt unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z. B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf (u. a. Haftungssubstrat) und der Branchenüblichkeit. Die Kapitalausstattung ist unverzinslich.</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Beliehene Organisationen werden nicht mittels Kapitalausstattung finanziert. Hin- gegen könnten die Kriterien zur Bemessung der Subventionsbeiträge relevant sein. Gemäss den drei befragten Bundesämtern werden die Beiträge erhoben aufgrund des Umfangs bzw. der Fallpauschalen einer Leistung, den Qualitäts- und Wirkungskriterien sowie Konzessionen und den effektiven Kosten. Gemäss den befragten Organisationen erfolgt die Subvention v. a. aufgrund des Kostenumfangs. Staatliche Zahlungen können dabei auch als Defizitgarantie erfolgen. Grundsätzlich konnten aber aufgrund der Befragungen keine klaren Kriterien für die Festlegung der Abgeltungen festgehalten werden. <i>Folgerung:</i> Die Finanzierung entspricht nicht den Kriterien des Leitsatzes 24. Aber die Fachämter wenden bestimmte Kriterien zur Bemessung der Kriterien an. Es fragt sich, ob diese einheitlicher und damit für die SubventionsnehmerInnen transparenter gestaltet werden könnten.</p>
--	---------------------------------	---

<p><i>Leitsatz 25:</i> Für verselbständigte Einheiten, die rechnungsmässig mit der</p>	<p>Teilweise übertragbar</p>	<p>Bezüglich des Leitsatzes 25 besteht eine Divergenz zwischen den befragten Organisationen und dem Bund. Gemäss den befragten Organisationen</p>
--	-------------------------------------	---

<p>Staatsrechnung des Bundes zusammengeführt werden (Vollkonsolidierung), erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Rechnungslegung.</p>		<p>macht der Bund keine einheitlichen Vorgaben zur Rechnungslegung bei Abgeltungen. So folgen vier Organisationen den Empfehlungen von Swiss Gaap Fer, zwei ziehen zusätzlich das OR bei. Eine Organisation folgt den Vorgaben der Stiftungsaufsicht: „Wir unterstehen der Stiftungsaufsicht des Bundes und müssen jährlich Bericht erstatten. Wir publizieren unseren Geschäftsbericht, die Rechnung der Stiftung und die Betriebsrechnung. Auch die Verhältnisse zur Gönnervereinigung sind offengelegt. Wir versuchen, die grösstmögliche Offenheit zu gewährleisten.“ (Ballenberg 3.6). Eine Organisation muss die Richtlinien aus verschiedenen Quellen herausfiltern: „Die Vorgaben im Kreisschreiben des BSV sind sehr marginal. Man muss eine Kostenrechnung führen. Die kantonale Stiftungsaufsicht regelt das bereits detaillierter. Im OR stehen dann explizite Vorgaben für die Rechnungslegung.“ (Bächtelen 3.6). Eine Organisation entwickelte gar eine eigene Vorlage: „Wir haben einen jährlichen Bericht, den wir abgeben. Wir haben ein Abrechnungsraster entwickelt mit Kostentreiber und der Anzahl bearbeitete Elemente. Das Raster wird seit 5 Jahren verwendet. Es wurde dem Bund vorgelegt und von diesem gutgeheissen.“ (SNV 3.6).</p> <p>Demgegenüber geben die Bundesämter an, die Rechnungen einzeln zu prüfen und klare Kriterien anzuwenden, „[...] indem wir jede Rechnung von jeder Transportunternehmung, die von uns Geld erhält, prüfen. Basis ist eine Verordnung des UVEK, die die anzuwendenden Grundsätze festlegt. An der GV muss im Bericht erklärt sein, dass das BAV sein OK gegeben hat.“ (BAV 3.6).</p> <p><i>Folgerung:</i> Einheitliche Vorgaben zur</p>
---	--	---

		<p>Rechnungslegung können die Glaubwürdigkeit in die Bundesfinanzierung steigern (z.B. Swiss Gaap Fer). Dies könnte allenfalls administrative Anpassungen nach sich ziehen, die insbesondere bei den Organisationen zunächst auf Abwehr stossen dürften. Gleichzeitig müssen die Prozesse und Voraussetzungen bei den einzelnen Bundesämtern berücksichtigt werden. Denkbar ist, dass allenfalls über die grundlegenden Rechnungslegungsstandards hinaus flexibel spezifische Anforderungen gelten.</p>
--	--	---

<p>Leitsatz 26:</p> <p>Die Finanzierung von Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Leitsatz 26 ist sinngemäss auch auf Abgeltungen anwendbar. Die Finanzierung wird grundsätzlich in den Leistungsverträgen - je nach vertraglichem Verhältnis aber auch in Grundsatzpapieren, Tarifvereinbarungen bzw. Kreisschreiben oder gar nur in einem Gesuch - festgeschrieben. Ist die Subvention gesprochen, so erfolgt sie in der Regel jährlich oder in Teilzahlungen quartalsweise.</p> <p><i>Folgerung:</i> Obwohl sie dominieren, sind Leistungsverträge nicht durchgängiges Instrument bei Abgeltungen. Es wäre zu prüfen, inwiefern Leistungsaufträge obligatorische Grundlage für ein Abgeltungsverhältnis sein könnten. Die darin enthaltenen Steuerungskriterien wie Leistungs- und Zieldefinition, Finanzierungsbeiträge und vertragliche Bestimmungen sollten in den Grundzügen einheitlich und generell gültig sein.</p>
---	---------------------------	--

<p>Leitsatz 27:</p> <p>Bei Anstalten entscheidet der Bundes-</p>	<p>Nicht übertragbar</p>	<p>Leitsatz 27 lässt sich heute noch nicht oder erst unvollständig - und dann sinngemäss - auf Abgeltungen anwenden. Zunächst sind Entscheidungsinstanz und Gewinnerwirt-</p>
---	---------------------------------	---

<p>rat jährlich im Rahmen der Rechnungsge- nehmigung über die Verwendung eines allfälligen Gewinns.</p>		<p>schaftung als Themen zu unterscheiden.</p> <p>In Abgeltungsverhältnissen ist grundsätzlich der Verwaltungsrat bzw. der Vorstand für die Jahresrechnung und damit für die Gewinnverwendung zuständig. Allerdings ist relevant, in welchem Bereich ein allfälliger Gewinn erzielt wird. In den subventionierten Bereichen ist die Gewinnverwendung bei allen Organisationen erst gering oder noch gar nicht entwickelt. Die Bestrebungen des NPM, durch die Stärkung der Finanzverantwortung unternehmerisches Denken auch im öffentlichen Bereich zu fördern, greifen noch nicht durchgängig. Allfälliger Gewinn wird vorab in Reservefonds angelegt: „In einem Jahr mit Gewinn wird dieser in einen Reservefonds für schlechtere Jahre gespiesen“ (SPI 3.10). Im öffentlichen Verkehr findet aufgrund der veränderten gesetzlichen Bestimmungen ein Umdenken statt: „Im Bereich des abgeltungsberechtigten Verkehrs ist mit dem EBG (seit der Änderung) nun klar festgelegt worden, dass man hier nun zaghafte auch eine Gewinnverwendung machen dürfte. Im Infrastrukturbereich, der Service Public pur ist, wird jeder Franken Gewinn für allfällige zukünftige Defizite verwendet. Es wird kein Franken für einen anderen Zweck verwendet, geschweige denn für eine Gewinnausschüttung.“ (BLS 3.10).</p> <p>In einem Fall kann ein erzielter Gewinn nicht weiter verwendet werden, sondern fließt in die Gesamtrechnung, wobei sich die Subvention entsprechend verkleinert.¹⁰¹ „Mit anderen Leistungen wäre dies möglich, wenn wir abgrenzten. Das fehlt im Augenblick noch, aber wir machen uns dazu Ge-</p>
---	--	---

¹⁰¹ Bei der betreffenden Organisation handelt es sich allerdings nicht um eine eigentliche Abgeltung als vielmehr um eine Versicherungsleistung.

		<p>danken. Derzeit sind die Nebenleistungen einen Teil des Ausbildungsbetriebs. D. h., wenn wir mehr verdienen, haben wir weniger Subventionen. Ein möglicher Gewinn geht noch in den Gesamttopf.“ (Bächtelen 3.10).</p> <p>Bei zwei der drei Bundesämter besteht die Bestrebung, das unternehmerische Denken zu fördern. „Wenn die Unternehmung am Schluss besser abschliesst, darf sie das Geld behalten, wenn sie schlechter abschliesst, muss sie dies selber finanzieren. [...] Das System ist so, dass damit kein Geld gemacht werden kann. [...] Ab Januar 2010 wird die Gesetzgebung punkto Gewinnverwendung im Regionalverkehr leicht geändert. Die Unternehmungen dürfen in den abgeltungsbereinigten Verkehrssparten den Gewinn frei verwenden, wenn ein gewisses Niveau an Rückstellungen erreicht worden ist. Die Idee ist, dass die Unternehmungen etwas freier werden und die Gewinnvorträge nicht einfach blockiert sind, sondern besser verwendet/ investiert werden können.“ (BAV 3.10). Ein Bonus-Malus-System kennt auch das SECO: „Bei der Leistungsvereinbarung der Arbeitslosenkasse ist vorgesehen, dass wenn eine Kasse besonders effizient arbeitet (die Kosten der Kasse werden nach einem Leistungspunktsystem beurteilt), es einen Bonus geben kann. Dieser ist für den Träger der Kasse, sprich Kanton oder Gewerkschaft. Es kann aber auch einen Malus geben, wenn jemand besonders ineffizient arbeitet und der Träger muss dann diesen Malus finanzieren.“ (SECO 3.10).</p> <p><i>Folgerung:</i> Als oberstes Leitungsorgan ist es im Abgeltungsverhältnis der Verwaltungsrat bzw. der Vorstand, der über eine allfällige Gewinnverwendung entscheidet.</p>
--	--	--

		Die Risikoabwägung und das Tragen eines allfälligen Defizits sind ebenfalls ihm übertragen. Auch subventionierte Betriebe brauchen unternehmerische Spielräume, um sich zu entwickeln und Leistungen möglichst effizient und effektiv zu erbringen. Der Bund könnte hier allgemeine Bestimmungen erlassen, um die Schaffung unternehmerischer Anreize zu unterstützen. Inwieweit dabei Gewinn bzw. Defizit das Subventionsverhältnis betreffen dürfen, und wie der Bund als Gewährleister damit umzugehen hat, sprengt den Rahmen der hier möglichen Diskussion.
--	--	--

Leitsatz 28: Die Steuerpflicht der Anstalten richtet sich nach der Tätigkeit und nicht nach der Organisationsform. Bei einer teilweisen Steuerpflicht sind sie zur Führung einer Spartenrechnung zu verpflichten.	Übertragbar	Grundsätzlich richtet sich die Steuerpflicht auch bei Abgeltungen analog Leitsatz 28 nach der Tätigkeit der Organisation und nicht nach deren Organisationsform. Nicht gewinnbringende bzw. subventionierte Aktivitäten sind steuerbefreit. Steuerpflichtig sind die Organisationen im Bereich der Mehrwertsteuer ¹⁰² und bei der Ausrichtung von Dividenden. ¹⁰³ <i>Folgerung:</i> Kein direkter Handlungsbedarf für die Steuerung.
---	--------------------	---

Tabelle 13: Aussagen Steuerungsereich Finanzen und Steuern.

Auch im Finanzbereich ist es in erster Linie die Rechtsform, die einer klaren Unterscheidung zu den Abgeltungen zugrunde liegt. Darüber hinaus sind es aber wiederum Harmonisierungsfragen, die zur optimierten Steuerung von Abgeltungsverhältnissen relevant sein können.

So könnte die Vergabe von Abgeltungen über den gesetzlich definierten Abgeltungsbegriff hinaus an einige grundlegende einheitliche Kriterien

¹⁰² Wobei unter gewissen Umständen in diesem Bereich Verbesserungen angestrebt werden. „Wir hatten mit der MwSt Probleme. [...] Wir versuchen, mit der 4. AVIG-Revision diese Thematik zu regeln. Wir haben bei den privaten Kassen noch ein theoretisches Problem, dass dort die Verwaltungskosten mehrwertsteuerpflichtig werden. Wir haben eine Abmachung mit den Steuerbehörden analog der AHV“ (SECO 3.11).

¹⁰³ Siehe Kap. 4.2, S. 74, letzter Absatz.

geknüpft sein und Corporate Governance-Standards enthalten - zumindest fachdepartementsintern oder sogar departementsübergreifend. Gleichzeitig muss aber auch genügend Raum gelassen werden für spezifische Kriterien, die dem Abgeltungsverhältnis Rechnung tragen und dem jeweiligen Fachdepartement, bzw. dem Politikfeld entsprechen.

Grundsätzlich von grosser Bedeutung für die Organisationen ist der unternehmerische Handlungsspielraum. Unter dem Aspekt der Leistungs- und Wirkungsorientierung hat auch der Bund ein Interesse an effizienten Betrieben, die nach unternehmerischen Kriterien funktionieren.

Steuerungsbereich Personalstatut, Personalpolitische Zielvorgaben, Pensionskassenstatut und Vorsorgepolitische Zielvorgaben: Leitsatz 29 bis 37

Die in der Parlamentsrunde vom Mai 2008 zusätzlich erhobenen Leitsätze 29 bis 37 sind für die Steuerung von Abgeltungsverhältnissen weniger interessant. Sie lassen sich nicht übertragen, da sie insgesamt an die Rechtsform gebunden sind. Zudem handelt es sich um organisationspezifische Faktoren, die in der Hoheit der jeweiligen Unternehmung liegen und nicht oder nur kaum vom Bund direkt beeinflusst werden können. Grundsätzlich wird jedoch vom Bund erwartet, dass er seine Leistungen bei Unternehmen einkauft, die u. a. auf personal- und vorsorgepolitische Rahmenbedingungen achtet.

Ergänzte Leitsätze

Die in der erwähnten Parlamentsdebatte ergänzten Leitsätze haben für die Übertragbarkeit der Leitsätze auf Abgeltungsverhältnisse ebenfalls keine weiteren Auswirkungen, da sie lediglich geringfügige Veränderungen beinhalten. Es wird daher nicht näher auf sie eingegangen. Einzig der ergänzte bzw. neue Leitsatz 22b lässt sich im Rahmen der Transferierbarkeit auf Abgeltungen diskutieren:

Steuerungsbereich Kontrolle des Bundesrates: neuer Leitsatz 22b

<p><i>Leitsatz 22b:</i> Der Bundesrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen</p>	<p>Übertragbar</p>	<p>Grundsätzlich ist der Leitsatz 22b auf Abgeltungen übertragbar. Allerdings ist es insbesondere das Fachamt, das als Subventionsgeberin Sanktionsmassnahmen aussprechen würde. Das Bewusstsein ist bei</p>
--	---------------------------	--

<p>treffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben • Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts • Verweigerung der Entlastung • Abberufungen oder Ersatz von Personen • Verantwortlichkeitsansprüche • Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung 		<p>den beliebigen Organisationen vorhanden, dass das Subventionsverhältnis sich auch verändern kann und zu Kürzungen bzw. im Extremfall zu Konzessionsentzug oder Zahlungseinstellung führen kann.</p> <p>Bei nicht Einhaltung der Vertragsbedingungen kann aufgrund der Leistungsverträge in der Regel mit Sanktionen reagiert werden. Theoretisch kann das die Zahlungseinstellung oder auch den Konzessionsentzug bedeuten. „Es kann aber auch einen Malus geben, wenn jemand besonders ineffizient arbeitet und der Träger muss dann diesen Malus finanzieren.“ (SECO 3.10). Die Bundesämter haben jedoch kein grosses Interesse an Sanktionen, sondern sind bemüht, flexibel und konstruktiv auf die subventionierten Organisationen zu reagieren. „Ich habe aber auch kein Interesse daran, die Unternehmung zu erwürgen.“ (BAV unter 3.10 zu Frage 4.14).</p> <p><i>Folgerung:</i> Kein Handlungsbedarf</p>
--	--	--

Tabelle 14: Aussagen Steuerungsereich Kontrolle des Bundesrates: neuer Leitsatz.

5.4 Synthese der Transferierbarkeit der Leitsätze bei Abgeltungen

Die zentrale Frage der vorliegenden Arbeit, welche Leitsätze aus dem Corporate-Governance-Bericht des Bundes für die verselbständigten Einheiten sich auch auf Abgeltungsverhältnisse übertragen lassen, kann aufgrund der empirischen Untersuchung grundsätzlich positiv beantwortet werden. Ein Grossteil der Leitsätze lassen sich - bei entsprechender rechtlicher und struktureller Adaption auf den Abgeltungsbereich - auch auf Abgeltungen übertragen und sie legen damit die wesentlichen Grundsteine für eine Public Corporate Governance bei Subventionsverhältnissen.

Die Erhebung zur Übertragbarkeit der Leitsätze auf Abgeltungsverhältnisse lässt sich zusammenfassend folgendermassen darstellen:

Übertragbar 11	Teilweise übertragbar 8	Nicht übertragbar 10
Leitsätze 2, 3, 6, 7, 8, 9, 15, 22b, 23, 26, 28	Leitsätze 4, 5, 10, 14, 18, 19, 22a, 25	Leitsätze 1, 11, 12, 13, 16, 17, 20, 21, 24, 27

Tabelle 15: Übertragbarkeit der Leitsätze auf Abgeltungsverhältnisse (eigene Darstellung).

Elf Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts sind auf Abgeltungen anwendbar, acht Leitsätze lassen sich teilweise übertragen und zehn Leitsätze eignen sich nicht zum Transfer.¹⁰⁴

Grundsätzlich richtet sich der Corporate-Governance-Bericht an bundeseigene Betriebe mit der Rechtsform der Anstalt bzw. in Spezialfällen der Aktiengesellschaft. Damit ist der bedeutendste Unterschied benannt. Bundeseigene Betriebe bewegen sich in der Regel im Rahmen des öffentlichen Rechts, also dort, wo der Bund Eigner ist. Subventionierte Organisationen hingegen bewegen sich meistens im privatrechtlichen Bereich, also dort, wo der Bund Geldgeber ist. Damit hat der Bund generell in Subventionsverhältnissen weniger direkte Eingriffsmöglichkeiten. Dieser Unterschied führt dazu, dass viele der Leitsätze nicht wörtlich übertragbar sind. Die Eidgenössische Finanzverwaltung präzisiert denn auch: „Die Leitsätze dienen eigentlich grösstenteils zur Gestaltung eines Organisationserlasses. Häufig sind die Organisationen, die Subventionen erhalten, privatrechtlicher Natur. Somit können diese Leitsätze dort nicht tellequelle angewendet werden.“ (EFV 3.1).

Für die vorliegende Arbeit interessierte jedoch darüber hinaus, welche Inhalte - abgesehen von Rechtsform und Rechtsgrundlage - sich ausgehend von einem bereits bestehenden Instrument hinsichtlich einer Corporate Governance für das spezifische Subventionsverhältnis der Abgeltung grundsätzlich ableiten lassen. Insofern ist zu unterscheiden zwischen wörtlich und grundsätzlich übertragbar. Das heisst, es wird defi-

¹⁰⁴ Aufgrund der im Nachtrag zum Corporate-Governance-Bericht erfolgten Ergänzungen im Parlament, ergeben sich hier 29 Leitsätze, da der 22. Leitsatz neu in a) und b) unterteilt ist.

niert, welche Inhalte sich in leichter und spezifischer Abänderung für Subventionsverhältnisse anwenden lassen könnten.

Wir stellen fest, dass sich unter diesen Vorzeichen elf Leitsätze ganz und acht teilweise auf Abgeltungen übertragen lassen. Daraus leiten wir eine relativ hohe Übereinstimmung von Grundsätzen der Corporate Governance, die sich auf unterschiedliche Organisations- und Rechtsformen anwenden lassen und übergreifenden Charakter haben, ab.

Wie zu erwarten war, lässt sich der Steuerungsbereich Rechtsform nur auf das jeweilige Finanzierungsverhältnis und nicht generell definieren. Da der Bund bei Abgeltungen in der Gewährleistungsrolle Aufgaben an Dritte überträgt, akzeptiert er im Moment der Aufgabendelegation die Rechts- und Organisationsform der beliebigen Organisation. Es herrscht in der Gewährleistungsrolle kein Eigentumsverhältnis vor, das einen direkten Einfluss auf die Rechts- und Organisationsform erlauben würde.

Erwartungsgemäss weist der Steuerungsbereich Organe eine hohe Übertragbarkeitsquote auf. Grundlegende Prinzipien der Corporate Governance finden teilweise explizit, teilweise implizit Anwendung. Es sind dies zusammenfassend:

- Schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen,
- Personelle Unabhängigkeit der Organe,
- Wahl der FunktionsträgerInnen (Verwaltungsrat bzw. Vorstand, Geschäftsleitung, Revisionsstelle) durch das jeweils übergeordnete Organ und damit der darin einsitzenden InteressenvertreterInnen,
- Wahrung der Interessen der Organisation,
- Ausstand oder Ausscheidung bei Interessenkonflikten,
- Grundsätzliche Möglichkeit der Abberufung während einer Amtsperiode,
- Position und Durchführung externer Revisionen aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen.

Der Bund nimmt gemäss seiner Rolle bei Abgeltungen nur indirekt Einfluss auf die Struktur der Organisation und die Funktionalität der Organe.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung als Verantwortliche für alle Subventionsverhältnisse erachtet die Einhaltung gewisser Grundsätze im Steuerungsbereich Organe als sinnvoll: „Der Bund kann im Sinne eines effizienten Subventionseinsatzes durchaus das Interesse haben, dass gewisse Leitsätze betreffend die Organe eingehalten werden. Hier besteht ein Anreiz für effiziente und klare Strukturen bei Organisationen. Dies könnte mit der Subventionsvergabe gekoppelt werden.“ (EFV 3.2)

Der Steuerungsbereich Bundesvertreter zeigt bei den Abgeltungsverhältnissen ein differenziertes Bild. Die Vertretung des Bundes in den obersten Leitungsorganen der beliehenen Organisationen wirft weder aus Sicht der befragten Organisationen noch aus Sicht der befragten Bundesämter wesentliche Fragen auf. Im Gegenteil wird die Vertretung des Bundes bei den Organisationen grundsätzlich begrüsst, sie erkennen darin eine Wertschätzung und ein Interesse des Bundes gegenüber der subventionierten Aufgabenerfüllung und ihrer Organisation ganz generell. Die Zusammenarbeit wird in den meisten Fällen von beiden Seiten als durchwegs positiv geschildert. Die Frage der Instruktion ist entweder geklärt oder stellt kein Problem dar.

Aus Sicht der Eidgenössischen Finanzverwaltung ist der Frage der Bundesvertretung allerdings Aufmerksamkeit zu schenken: „Sicher kann es für kleine Anbieter interessant sein, einen Bundesvertreter im VR zu haben. Die Frage ist, ob es für den Bund interessant ist. Es macht keinen Sinn, wenn überall Vertreter des Bundes sitzen und diese dann nicht instruiert sind. Wenn man in Hunderten von VR sitzt, wird eine einheitliche Handhabung schwierig.“ (EFV 3.2)

Die divergierenden Rollen, die der Bund als Gewährleister, Besteller, Gesetzgeber, Kontrolleur innehat, können bei der Wahrnehmung der Vertretungsfunktion zu Problemen führen. Je nachdem wer in die beliehenen Organisationen delegiert wird, ist mehr oder weniger Instruktion nötig. Es stellte sich heraus, dass nicht klar definiert werden kann, welche Funktions- oder Entscheidungsträger den Bund in welchen Organisationen vertreten. Hier sind Kriterien zu bestimmen, die transparent und nachvollziehbar die Bundesvertretung erklären und gerade hinsichtlich der Public Corporate Governance die Frage der Einflussnahme der FinanziererIn vorab klären. Aus Sicht des Bundes ist insbesondere die

grundsätzliche Bedeutung einer Organisation bzw. einer ausgelagerten Aufgabe massgebend. Zudem ist vermutlich auch die Frage des Aufwands und des Ertrags bei insgesamt etwa 361 Subventionsverhältnissen (davon 58 Abgeltungen) zu bilanzieren und zu klären, mit welchen Instrumenten die Interessen des Bundes anderweitig wahrgenommen werden könnten.

Grundsätzlich ist ein Anforderungsprofil für das oberste Leitungsorgan zu begrüssen. Damit könnten funktions- und unternehmensspezifische Kompetenzen zusammengestellt werden. Dies müsste allerdings in der Verantwortung der Organisation selber liegen und ausreichend Spielraum für die Besetzung der VerwaltungsrätInnen bzw. VorständInnen lassen.

Der Steuerungsbereich Haftungen weist aufgrund der Anwendbarkeit von privatrechtlichen Haftungsregeln für verselbständigte Einheiten des Bundes Analogien zum Haftungsrecht für beliehene Organisationen auf. Wesentlich ist, dass die Haftungsfrage für subventionierte Betriebe in jedem Fall explizit gestellt und geklärt wird.

Der Steuerungsbereich Besondere Kompetenzen regelt einen Teil der unternehmerischen Spielräume. Da bei Abgeltungen keine Besitzverhältnisse des Bundes geltend gemacht werden können, kann der Bund auch nur indirekt auf die Geschäftstätigkeiten der subventionierten Organisationen Einfluss nehmen. Er macht deshalb u. a. geltend, dass Subventionen als Steuergelder nicht wettbewerbsverzerrend sein dürfen. Um den wirtschaftlichen Erfolg der subventionierten Organisation dennoch zu fördern und Anreize zu unternehmerischem Handeln zu ermöglichen, sollten aber Kooperationen eingegangen und kommerzielle Nebenleistungen angeboten werden, solange das Subventionsverhältnis nicht tangiert wird und keine übermässigen Risiken daraus entstehen.

Der Steuerungsbereich Strategische Ziele lässt sich in der Form des Corporate-Governance-Berichts nicht auf Abgeltungen übertragen. Sinngemäss sind aber für Subventionsverhältnisse adaptierte Grundsätze sinnvoll. Die strategischen Ziele und die unternehmerische Entwicklung von subventionierten Betrieben sind vom obersten Leitungsorgan festzulegen und nach aussen bzw. gegenüber der Subventionsgeberin trans-

parent zu machen. Der Bund kann gegebenenfalls durch seine Vertretung im Verwaltungsrat bzw. Vorstand Einfluss nehmen und kann Anforderungen an das Controlling definieren. Aus den Interviews geht hervor, dass im Steuerungsbereich Strategische Ziele grundsätzlich genügend Instrumente vorhanden sind. Es geht also nicht darum, neue Instrumente zu schaffen, als vielmehr die bestehenden zu vereinheitlichen bzw. an alle SubventionsnehmerInnen die gleichen Anforderungen zu stellen. Deshalb ist eher von einer qualitativen als von einer quantitativen Optimierung auszugehen. Aus den Interviews wird zudem deutlich, dass die Organisationen zwar nicht mehr administrativen Aufwand wünschen, aber angesichts der erhaltenen Mittel expliziten Anforderungen in der Steuerung positiv gegenüberstehen. Dies insbesondere, wenn diese unterstützend sind und damit das Interesse des Bundes an der Aufgabenerfüllung deutlich zum Ausdruck kommt.

Der Steuerungsbereich Kontrolle des Bundesrates muss insofern relativiert werden, als dass es in Abgeltungsverhältnissen in der Regel nicht der Bundesrat sondern allenfalls das Fachamt ist, das die Kontrolle wahrnimmt. Gemäss den Interviews sind die bedeutendsten Kontrollinstrumente der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung. Offenbar erfolgen daraufhin aber nicht in jedem Fall eine Rückmeldung und eine Décharge. Nicht definitiv geklärt werden kann, inwieweit der Bund auch die Leistungserbringung an sich und deren Wirkung kontrolliert. Trotz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung scheint sich die inhaltliche Auseinandersetzung in der Realität noch nicht überall durchgesetzt zu haben. Dort wo die Wirkungsmessung umgesetzt wird, basiert sie auf ausgefeilten Grundlagen: „Wir sagen dem wirkungsorientierte Steuerung, d. h. wir geben messbare Wirkungsziele vor, welche beurteilt werden. Daraus folgen kantonale Ranglisten. Für jene Kantone, welche einmalig oder nachhaltig schlecht sind haben wir ein Instrument Namens besondere Lagebeurteilung. Wir sitzen mit ihnen an einen Tisch und haben eine definierte Prozedur, nach welcher wir sagen können: ‚Schauen Sie,... da und da müssen Sie besser werden, bitte entwickeln Sie Massnahmen...‘ Die Umsetzung der Massnahmen wird von uns evaluiert und dann natürlich auch mit der Wirkungsmessung wiederum überprüft [...]“ (SECO 2.2/ 4.7).

Transparente Anforderungen zur Leistungs- und Wirkungsüberprüfung müssten Voraussetzung sein für ein Subventionsverhältnis. Um der Vielfalt der Subventionsverhältnisse und der involvierten Organisationen und Verwaltungsstellen Rechnung zu tragen, sollten sie in ihrem Kern einheitlich, gleichzeitig aber flexibel und auf die jeweiligen Gegebenheiten angepasst sein.

Im Steuerungsbereich Finanzen und Steuern gibt es gleichwertig übertragbare und nicht-übertragbare Leitsätze. Obwohl die Rechtsform im Finanzbereich determinierend ist, zeigt sich auch hier, dass grundlegende einheitliche Vorgaben der Transparenz und der Corporate Governance zuträglich wären - dies insbesondere bezüglich Rechnungslegung und wo möglich auch bezüglich einer Vereinheitlichung der diversen kantonalen Steuerpraxen.

Aus dieser Analyse lassen sich zusammenfassend und abgeleitet aus dem Corporate-Governance-Bericht folgende adaptierte Grundsätze für Abgeltungen formulieren, die das Subventionsverhältnis an sich charakterisieren und sich entsprechend sowohl an die Subventionsgebenden als auch an die Subventionsnehmenden richten:

Grundsatz 1 (*Leitsatz 2*)¹⁰⁵: Subventionierte bzw. beliehene Organisationen verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.

Grundsatz 2 (*Leitsatz 3*): Die Organe subventionierter Organisationen sind grundsätzlich von einander personell unabhängig.

Grundsatz 3 (*Leitsatz 4*): Die Wahl der Organe von subventionierten Organisationen liegt in der Autonomie derselben. Der Bund nimmt nur indirekt über seine allfällige Vertretung im obersten Leitungsgremium Einfluss. Das betrifft sowohl den Verwaltungsrat bzw. Vorstand und die Geschäftsleitung als auch die externe Revision. Geachtet wird auf eine angemessene Vertretung der Geschlechter und der Sprachregion sowie auf gute personal- und vorsorgerechtlichen Rahmenbedingungen. (*Leitsatz 7*): Mitglieder von Organen einer subventionierten

¹⁰⁵ Kursiv: die Leitsätze aus dem Corporate-Governance-Bericht zum Vergleich.

Organisation können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.

Grundsatz 4 (*Leitsatz 6*): Die Mitglieder des Verwaltungsrats bzw. Vorstands sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der subventionierten Organisation. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im obersten Leitungsorgan sowie in der Geschäftsleitung aus.

Grundsatz 5 (*Leitsatz 8*): Das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG), bzw. das Aktien- oder Vereinsrecht definiert die Anforderungen an die externe Revision.

Grundsatz 6 (*Leitsatz 9*): Die Frage der Wesentlichkeit ist für den Bund entscheidend bei der Delegation einer Bundesvertretung in die obersten Leitungsorgane der subventionierten Organisationen. Die Funktionen und Anforderungen im obersten Leitungsorgan sind transparent formuliert.

Grundsatz 7 (*Leitsatz 10-12*): Fragen der Haftung sind für das jeweilige Subventionsverhältnis geklärt und sind Bestandteil der Vereinbarung.

Grundsatz 8 (*Leitsatz 13-15*): Subventionierte Organisationen können soweit Kooperationen und kommerzielle Nebenleistungen betreiben, als diese nicht wettbewerbsverzerrend wirken, die Kosten decken, das Subventionsverhältnis nicht tangieren und keine übermässigen Risiken auslösen.

Grundsatz 9 (*Leitsatz 16-17*): Das oberste Leitungsorgan legt die strategischen Ziele und die unternehmerische Entwicklung von subventionierten Betrieben fest und macht sie nach aussen, bzw. gegenüber dem subventionsgebenden Organ transparent.

Grundsatz 10 (*Leitsatz 18-22*): Über die Leistungserbringung und den Mitteleinsatz wird im Geschäftsbericht und in der Jahresrechnung Rechenschaft abgelegt gegenüber den FinanziererInnen. Décharge erteilt wird durch das oberste Entscheidungsorgan - die General- bzw. die Mitgliederversammlung. Die Subventionsgeberin nimmt die Be-

richterstattung zur Kenntnis bzw. gibt wenn nötig eine Rückmeldung. Sie genehmigt die Jahresrechnung in Bezug auf die Verwendung der Subventionsgelder. Vorgängig legt sie einheitlich fest, welchen Anforderungen die Berichterstattung genügen muss. Die Berichterstattung der externen Revisionsstelle richtet sich nach dem geltenden Revisionsrecht.

Grundsatz 11 (*Leitsatz 23-28*): Die Subventionsgeberin legt einheitliche Kriterien fest zur Rechnungslegung.

Die Corporate Governance stellt in subventionierten Verhältnissen auf beide Seiten Anforderungen. So ist im Rahmen der Public Corporate Governance der Bund gefordert, die Steuerung der Subventionsverhältnisse angemessen wahrzunehmen. Andererseits spielen bei den Subventionsnehmenden die Nonprofit Governance und die Corporate Governance bezogen auf die jeweiligen subventionierten Organisationen eine wesentliche Rolle. Entsprechend haben sich die jeweiligen Betriebe an den entsprechenden Kodizes¹⁰⁶ zu orientieren.

5.5 Steuerungsanforderungen bei Abgeltungen

Nach der Übertragbarkeit der Leitsätze aus dem Corporate-Governance-Bericht auf Abgeltungen wird der Frage nach den Steuerungsanforderungen bei Abgeltungen an NPO bzw. Unternehmen nachgegangen.

Die Frage nach den Steuerungsanforderungen von Subventionsverhältnissen muss auf zwei Ebenen präzisiert werden: der Leistungssteuerung und der Unternehmensführung (Lienhard 2007: 12). Die Leistungssteuerung bezeichnet die Steuerung des Subventionsverhältnisses an sich. Die Unternehmenssteuerung meint die Steuerung und Funktionsfähigkeit der subventionierten Organisation, sozusagen als Voraussetzung oder Grundlage für die Subvention. Darauf beziehen sich im theoretischen Teil die jeweiligen Konzepte der Corporate Governance für privatwirtschaftliche Unternehmen wie Aktiengesellschaften und der Nonprofit Governance für NPO. In der Frage nach den Anforderungen an die

¹⁰⁶ Privatwirtschaftliche Unternehmen: Swiss Code of best Practice for Corporate Governance. Nonprofit Organisationen: NPO-Code. Bund: Public Corporate Governance.

Steuerung des Abgeltungsverhältnisses werden die beiden Ebenen Leistungssteuerung und Unternehmensführung zusammengeführt.

Um nicht nur theorie- sondern auch praxisgeleitete Antworten auf diese Frage zu finden, wurden die InterviewpartnerInnen explizit danach gefragt, ob der Bund aus ihrer Sicht mehr oder weniger steuern sollte, oder ob die heutige staatliche Regulierung ausreichend sei. Zusätzlich wurde gefragt, welche minimalen Standards für die Corporate Governance gelten sollten.

Mehrheitlich sind die subventionierten Organisationen mit der Steuerung des Bundes zufrieden und wünschen nicht mehr. „Mehr wäre kontraproduktiv, weniger wäre fahrlässig“ (Bächtelen 6.1) und „Wir müssen nicht viel Zeit mit unnötiger Administration und Bürokratie aufwenden.“ (SPI 6.1). Die SubventionsnehmerInnen erachten die staatliche Regulierung als grundsätzlich erforderlich. Wichtig ist ihnen eine der Subvention angemessene Regulierung und ein eingeschränkter administrativer Aufwand. Kritische Stimmen sprechen sich pointierter für mehr Selbstregulierung statt staatlicher Regulierung aus: „Mein Credo ist es, dass wir durch unsere Arbeit in der Selbstregulierung die staatliche Überregulierung ersetzen oder komplementieren. Das ist der „new approach“. Die EU gibt in den Gesetzen nur noch die Ziele vor. Wie diese Ziele zu erreichen sind, wird in Normen definiert.“ (SNV 6.1)

Die SubventionsnehmerInnen wünschen also grundsätzlich nicht mehr Steuerung. Teilweise aber sprechen sie sich für eine Verbesserung der Steuerungsqualität aus, insbesondere was deren Transparenz und Klarheit betrifft. Etwa die Hälfte der befragten Organisationen geben an, dass die Vorgaben des Bundes nur einigermaßen oder gar nicht klar seien. Unklarheit herrscht u. a. bei den Kriterien punkto Zusprechung einer Abgeltung. Zudem scheinen auch die Steuerungsinstrumente bzw. die Erlasse zur Festschreibung des Subventionsverhältnisses vielfältig zu sein: Leistungsverträge, Grundsatzpapiere, Tarifvereinbarungen und Kreis Schreiben. In zwei Fällen liegen jeweils lediglich ein Gesuch und ein entsprechendes Antwortschreiben des Bundes vor.

Auch die Bundesämter sprechen sich nicht für zusätzliche Steuerung aus. Das BAV macht eher auf die Tendenz zur Überregulierung auf-

merksam. „Unsere Intervention ist eigentlich stark genug. [...]. Wir befinden uns bereits in einem überregulierten Bereich. [...] Im täglichen Leben der Unternehmung, da sind wir an der Grenze des Zumutbaren aus Sicht der Unternehmungen. Subventionen führen zwangsläufig zu Regulierungen.“ (BAV 6.1). Auch das SECO will von einer weiteren Regulierung absehen. „Wir würden sagen, wir haben das Mass erreicht, das vernünftig ist. [...] Man ist zum Schluss gekommen, dass man die Vorgaben im Wesentlichen so belässt, wie bisher. Die Kontinuität ist [...] wichtiger, als Änderungen. Die Gesteuerten und wir als Steuernde finden, das Ganze habe sich bewährt.“ (SECO 6.1). Demgegenüber steht aber auch die Meinung einer generellen Tendenz zur Überregulierung: „Die Entwicklung in den letzten Jahren geht eindeutig in diese Richtung. Die Anforderungen steigen. [...] Praktisch für jeden Franken, den man ausgibt, ist man rechenschaftspflichtig. Oftmals fehlen aber die Instrumente und die Fälle werden dann schematisch abgearbeitet [...]. Man will eine lenkende Wirkung erzielen; einerseits auf die Projektbegleitung und andererseits hinsichtlich einer Standardisierung.“ (BFE, keiner standardisierten Frage zuzuordnen, Interview S. 9).

Die Eidgenössische Finanzverwaltung äussert sich als übergeordnete Stelle: „Ja, er [der Bund, Anmerk. der AutorIn] hat ein klares und grosses Interesse darin, dass der Mitteleinsatz klar gesteuert wird, und dass auch evaluiert wird, ob gemacht wurde, was vorgesehen war. [...] Wichtig ist, dass die Vorgaben so gemacht werden, dass die Organisationen ihren Spielraum behalten können. Es gibt ja auch Gründe, dass der Bund eine Aufgabe nicht selbst macht. Es wäre problematisch, wenn der Bund hier alles vorschreiben würde. Der Bund macht generelle Vorgaben.“ (EFV 3.2).

Konsens herrscht also insofern, als dass Steuerung von Subventionsverhältnissen zielgerichtet und zweckdienlich erfolgen soll. Dabei sollen der Vielfalt der Organisationen und der spezifischen Verhältnisse genügend Rechnung getragen und die Spielräume nicht unnötig beschnitten werden. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass qualitativ gute Steuerung Kontrollinstrumente und Leistungsnachweise erfordert, die wiederum von den subventionierten Organisationen entsprechenden Aufwand abverlangen.

Für die Steuerung unabdingbar ist eine zeitgemässe Corporate Governance, wie sie vorne diskutiert worden ist. Die InterviewpartnerInnen wurden gefragt, welche minimalen Standards sie dafür in Betracht ziehen würden.

Die Aussagen seitens der subventionierten Organisationen, ob der Bund minimale Standards für die Corporate Governance von beliebigen Organisationen vorgeben soll, gehen auseinander. Die oben erläuterten Meinungen zur staatlichen Steuerung legen nahe, dass kein grosses Interesse an zusätzlichen Corporate Governance-Vorgaben besteht. Trotz einigen klaren Verneinungen werden aber auch interessante Vorschläge zu minimalen Standards gemacht: „Professionalität desjenigen, der arbeitet. Relevanz von dem, was man macht. Gewisses öffentliches Interesse. Zugänglichkeit für möglichst unterschiedliche Bevölkerungsschichten.“ (Ballenberg 6.2). „Prozessorientierte, transparente Rechnung nach Bruttoprinzip und nach Wahrheitsrichtlinien, sowie einen sauberen Geschäftsbericht.“ (SPI 6.2).

Bei den befragten Bundesämtern spricht sich keines für weitere Standards aus. Hingegen plädieren sie für eine Anerkennung grundsätzlicher Standards. „Für mich ist ein minimales Kriterium die Gewaltentrennung (Verwaltungsrat - Geschäftsleitung). Das ist auch die klare Trennung von Besteller und den Eignerinteressen. Der Verwaltungsrat muss die Interessen der Unternehmung wahrnehmen und nicht jene der Gemeinde oder der Region. Für mich ist das die Basis.“ (BAV 6.2). Weiter führt dasselbe Bundesamt an. „Ich erwarte von unserem gewählten Vertreter im Verwaltungsrat, dass er darauf hin arbeitet, dass die Unternehmung sich Corporate Governance-Grundsätze gibt und diese respektiert.“ (BAV 3.2). Es wird auch auf Grenzen einer möglichen Standardlegung aufmerksam gemacht: „Zwischen der Deutschschweiz und der Welschschweiz gibt es einen ziemlichen Graben in der Kultur der Unternehmungen. Die Präsenz der Politik in der Romandie ist immer noch viel ausgeprägter in den Verwaltungsräten der KTU (Konzessionierte Transportunternehmen). In der Deutschschweiz ist die Anwendung der Corporate Governance-Grundsätze viel weiter gediehen.“ (BAV 3.2). Es gibt auch die Überlegungen der reinen Zielorientierung als Steuerungsgrösse: „Relevant ist, dass man möglichst rasch und dauerhaft den Stellen-

suchenden wieder Brot und Arbeit bringt. Punkt. Wie man das macht, ist nicht relevant.“ (SECO 6.2)

Wieder auf übergeordneter Ebene äussert sich die Eidgenössische Finanzverwaltung: „Hier muss man generell unterscheiden, ob der Bund aus der Eignersicht die subventionierte Unternehmung steuert, oder ob er als Geldgeber den materiellen Mitteleinsatz steuert, damit eine Subvention in seinem Sinne verwendet wird. Dabei stelle ich mir schon die Frage, wie eng der Bund bei subventionierten Unternehmungen überhaupt aus Eigner- oder CG-Sicht steuern kann und soll, wenn ihm die Unternehmungen nicht gehören.“ (EFV 3.1). Die EFV betrachtet Abgeltungen als Leistungseinkauf: „Abgeltung ist ein Leistungseinkauf. Der Bund tritt eigentlich auf wie ein normaler Marktteilnehmer, der etwas einkauft. Wenn ein Privater bei einer Firma etwas einkauft, geht er ja auch nicht und greift in die CG-Strukturen des Verkäufers ein, das macht der Aktionär.“ (EFV 3.1)

Steuerungsanforderungen an Subventionsverhältnisse werden denn auch nicht auf der Ebene der direkten Intervention diskutiert. Vielmehr geht es um die Formulierung grundlegender Kriterien, die das eigentliche Subventionsverhältnis - also den Austauschprozess zwischen SubventionsgeberIn und SubventionsnehmerIn - betreffen. Daraus resultieren Corporate Governance-Anforderungen an beide PartnerInnen.

In Ergänzung zu den genannten Steuerungskriterien seitens der beliebigen Organisationen bzw. der Fachämter, stellt die Eidgenössische Finanzverwaltung anhand der Frage nach der Bedeutung der subventionierten Organisation für den Bund das Kriterium der Wesentlichkeit ins Zentrum: „Wenn man dann sieht, wie viele Subventionen der Bund spricht, müsste man auch von Seiten Bund eine Wesentlichkeitsgrenze festlegen (wie wichtig ist diese Organisation für den Bund?).“ (EFV 3.1). Deshalb hat sich die Eidgenössische Finanzverwaltung damit befasst, wie sie bei Subventionen eine bessere materielle Steuerung gewährleisten kann. Anhand des Leitfadens zur Subventionsberichterstattung in Botschaften, sollen zukünftig Aussagen gemacht werden, wieso es eine Subvention braucht, und ob die Subvention so ausgestaltet ist, dass das Ziel erreicht werden kann (EFV 3.1).

Das heisst, dass zukünftig bei der erstmaligen Einführung oder der Weiterführung von Abgeltungen - und auch von Finanzhilfen - eingehend begründet werden muss, wie eine Subvention zur Erreichung der im Gesetz genannten Ziele beiträgt, und welche Form dazu am besten geeignet ist (EFV 2009: 3). Der Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften beinhaltet im Überblick folgende Kriterien:

1 Bedeutung einer Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele		
Begründung <ul style="list-style-type: none"> • Interesse Bund an der Aufgabenerfüllung • Grad der Aufgabenerfüllung durch Subvention • Möglichkeit der Zielerreichung durch Kantone 	Ausgestaltung <ul style="list-style-type: none"> • Inhaltliche Ausgestaltung der Subvention 	Finanzieller Umfang <ul style="list-style-type: none"> • Kostenaufwand • Begründung des Mitteleinsatzes • Konsequenzen bei Reduktion der Subvention
2 Materielle und finanzielle Steuerung einer Subvention		
Materielle Steuerung <ul style="list-style-type: none"> • Einflussnahme des Bundes im Rahmen der inhaltlichen Ausgestaltung einer Subvention 	Finanzielle Steuerung <ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung der finanziellen Steuerungsmechanismen und Einflussnahme durch den Bund 	
3 Verfahren der Beitragsgewährung		
Effizienz <ul style="list-style-type: none"> • Mitteleinsatz zur Zielerreichung • Verfahrensprozesse 	Transparenz <ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung einer transparenten Beitragsgewährung • Entscheidungskriterien für Subventionsgesuche 	Öffentliches Beschaffungsrecht <ul style="list-style-type: none"> • Einhaltung rechtlicher Bestimmungen

4 Befristung und degressive Ausgestaltung einer Subvention	
Befristung <ul style="list-style-type: none"> • Vorgesehene Befristung • Begründung 	Degressive Ausgestaltung <ul style="list-style-type: none"> • Vorgesehene Ausgestaltung der Degression • Begründung

Tabelle 16: Überblick Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften (EFV 2009: 3 f.).

Mit diesem Leitfaden wird beabsichtigt, die Verwaltungseinheiten des Bundes bei der Subventionsberichterstattung in Botschaften anzuleiten. Mit den aufgeführten Kriterien wird die Frage der Wesentlichkeit weitgehend zu beantworten sein, und der Bund gibt sich zur Steuerung der Gesamtheit seiner Subventionsverhältnisse ein Instrument in die Hand, das die Beurteilung zur Vergabe oder allenfalls zur Einstellung der Vergabe ermöglicht. Damit sind die Kriterien auch für die Frage nach den Steuerungsanforderungen bei Abgeltungen relevant.

5.6 Synthese der Steuerungsanforderungen bei Abgeltungen

Aus den Interviews insgesamt sind weitgehend Übereinstimmung und wenig Divergenzen in Bezug auf die Frage nach der staatlichen Steuerung und Corporate Governance-Standards feststellbar. Der Staat in seiner Rolle als Gewährleister und Subventionsgeber muss steuern und kontrollieren, um den wirtschaftlichen und wirkungsvollen Mitteleinsatz sicherzustellen. Die Vorgaben des Staates sollen klar und verständlich sein, sie sollen sich nach professionellen Managementkriterien richten, aber sie sollen auch im Rahmen des Machbaren liegen und keinen übermässigen administrativen Aufwand verursachen. Die Vorgaben sollen so angelegt sein, dass die Autonomie der subventionierten Betriebe und ihre unternehmerischen Freiräume gewährleistet sind. Entsprechende Kriterien und Systematisierungen sind zu begrüssen, solange daraus nicht mehr Aufwand als bisher resultiert.

Aus den Gesprächen mit den subventionierten Organisationen und den entsprechenden Bundesämtern sowie vor dem Hintergrund der dargelegten Theorie im ersten Teil dieser Arbeit lassen sich folgende Kriterien

für eine Corporate Governance bei Abgeltungsverhältnissen herleiten:

- **Wesentlichkeit¹⁰⁷:**
 - Bedeutung der Subvention bzw. der zu erfüllenden Aufgabe und die damit betraute Organisation für den Bund.
 - Höhe der Subvention in Bezug auf das gesamte Subventionsvolumen des Bundes bzw. Anteil der Bundessubvention am Gesamtaufwand der subventionierten Organisation.
- **Angepasste Organisationsform¹⁰⁸**
 - Die Organisationsform der subventionierten Organisationen ist auf die optimale Leistungserbringung zugeschnitten. Die Subventionsgeberin nimmt darauf keinen Einfluss
- **Abgestimmte Steuerungskreisläufe¹⁰⁹**
 - Klärung der Aufgaben- und Rollenteilung zwischen zentraler Steuerungsinstanz (Eidg. Finanzverwaltung) und den Fachämtern (Subventionsämter bzw. Bundesämter)
- **Steuerungsinstrumentarium¹¹⁰**
 - Extern (Bund): Gesetz, politische Gesamtplanungen, Bundesbudget, Finanzbeschlüsse, Sachplanungen, Ressourcen, Leistungsvereinbarungen
 - Intern (subventionierte Organisation): Unternehmensstrategie, Führungsstrukturen und -prozesse, transparentes Berichtswesen, Rechnungslegung, Qualitäts- und Risikomanagement
- **Gewaltentrennung**
 - Bund: Trennung von Eigner-, Gewährleister-, Bestellerinteressen
 - Subventionierte Organisation: Trennung Aufsichts- und Managementfunktion
- **Angemessene Aufsicht¹¹¹**
 - Fachämter (Bund): Aufsicht über Subventionsverhältnis via Rechnungslegung, Leistungs- bzw. Geschäftsbericht, ev. über Vertretung des Bundes im Verwaltungsrat bzw. Vorstand

¹⁰⁷ Interview mit der EFV, Antwort auf die Frage 3.1.

¹⁰⁸ Sinngemäss nach: Lienhard 2009: 55 ff., sowie in dieser Arbeit auf S. 29.

¹⁰⁹ dito.

¹¹⁰ dito.

¹¹¹ dito.

-
- Oberstes Leitungsorgan (subventionierte Organisation) und oberstes Entscheidungsorgan (Generalversammlung bzw. Mitgliederversammlung): Aufsicht über Gesamtunternehmung und Geschäftsverlauf via Unternehmensstrategie, Berichterstattung, Rechnungslegung, ev. Wirkungsmonitoring
 - Professionalität¹¹²
 - Qualifizierung der Geschäftsleitung und angestellten MitarbeiterInnen
 - Anforderungsprofil für Mitglieder des obersten Leitungsgremiums
 - Professionelle Managementinstrumente, Organisationsstrukturen und -prozesse, Kommunikationsprozesse, Anstellungsbedingungen
 - Relevanz¹¹³
 - Nachweis der gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen, ökologischen Bedeutung der subventionierten Leistung
 - Öffentliches Interesse und Zugänglichkeit¹¹⁴
 - Begründung des öffentlichen Interesses an der subventionierten Leistung
 - Zielgruppen

Diese Kriterien könnten als grundlegende Standards - sogenannte minimal standards - für die Corporate Governance bei subventionierten Organisationen gelten. Sie systematisieren die substanziellen Kontroll- und Einflussmechanismen und dienen der Rollenklärung auf der Seite der SubventionsgeberIn und SubventionsnehmerIn. Zudem stellen sie an beide Parteien grundlegende Anforderungen in Bezug auf ihre Ausstattung und Organisation. Damit wird dem Wunsch etlicher InterviewpartnerInnen nach einem klaren aber nicht überdotierten Kriterienset entsprochen. Der Mehrwert dieser Kriterien liegt insbesondere in ihrer Systematisierung und Verankerung in Theorie und Praxis. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass bei den meisten Organisationen und bei den Bundesämtern, die Grundlagen und das entsprechende Instrumentarium längstens vorhanden sind.

¹¹² Interview Ballenberg, Antwort auf die Frage 6.2.

¹¹³ dito.

¹¹⁴ dito.

5.7 Abgleich mit anderen Kodizes

Aus der empirischen Erhebung resultieren Empfehlungen an Corporate Governance bei Abgeltungen auf der Ebene der Leistungserbringung und der Unternehmensführung. An dieser Stelle drängt sich nun ein Abgleich von in dieser Arbeit bereits erwähnten Regelwerken auf, um zu prüfen, wie weit die erhobenen Corporate Governance-Kriterien verankert sind. Dazu werden hier die Kernpunkte von vier relevanten Kodizes kurz dargelegt und anschliessend in Bezug zu den vorgängig erhobenen Corporate Governance-Kriterien gesetzt.

OECD-Grundsätze der Corporate Governance

Als eigentlicher reglementarischer Überbau im Bereich Corporate Governance gelten heute die OECD-Grundsätze von 1999. Sie sollen Richtschnur für politische EntscheidungsträgerInnen, InvestorInnen und Unternehmen sein. Bereits 2004 wurden die Grundsätze ein erstes Mal überarbeitet. Diese zweite Fassung behandelt folgende sechs Grundsätze:

1. Sicherung der Grundlagen eines effektiven Corporate Governance-Rahmens. Dieser Rahmen sollte transparente und leistungsfähige Märkte fördern und namentlich eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten der verschiedenen Aufsichts-, Regulierungs- und Vollzugsinstanzen gewährleisten. Dabei handelt es sich in erster Linie um Aufträge an die Gesetzgeber zur Schaffung klarer Strukturen (OECD 2004: 19 und 31 ff.; Grundsatz 1, Buchstaben A bis D).
2. Aktionärsrechte und Schlüsselfunktionen der KapitaleignerInnen. Der Corporate Governance-Rahmen soll die Aktionärsrechte, sowie die Ansprüche der KapitaleignerInnen schützen und deren Ausübung erleichtern. Zentral sind hierbei Beteiligungs- und Einwirkungsmöglichkeiten auf das Board (OECD 2004: 20 ff. und 36 ff.). Diese Vorgaben dienen als Kontrollinstrumente und sollen insbesondere die Aufsicht von Geschäftsleitung und Verwaltungsrat sicherstellen (GS 2, Bst. A bis G).
3. Gleichbehandlung der AktionärInnen. Alle AktionärInnen sollen gleich behandelt werden und die gleichen Rechtsmittel zur Verfügung haben (OECD 2004: 23 und 47 ff.).
4. Rolle der verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder) bei der Corporate Governance. Ihre Rechte sollen anerkannt und eine aktive Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Stakeholdern soll sicher-

gestellt werden. Diese Vorgabe dient namentlich der Sicherung der Gläubigerrechte (OECD 2004: 24 und 55 ff.).

5. Offenlegung und Transparenz. Sämtliche relevanten Informationen zu Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sollen offen gelegt werden. Der OECD-Bericht präsentiert gleich eine Serie von Punkten, welche idealerweise abzudecken wären (OECD 2004: 25 f. und 59 ff.).
6. Pflichten des Aufsichtsorgans (Board). Strategische Ausrichtung, Überwachung der Geschäftsführung und Rechenschaftspflicht des Board sollen gewährleistet sein (OECD 2004: 27 f. und 72 ff.).

Insgesamt präsentieren die Grundsätze der OECD allgemein anwendbare Vorgaben für die Erstellung von gesetzlichen Rahmen in den einzelnen Mitgliedsländern. In der Schweiz finden sich in diversen Bereichen Regelungen zur Corporate Governance. Von Leitsätzen, die für ganze Wirtschaftszweige gelten,¹¹⁵ bis hin zu Corporate Governance-Leitlinien einzelner Grossfirmen (UBS, CS, Novartis, SwissRe, etc.)¹¹⁶ besteht in Bezug auf Ausgestaltung und AdressatInnen eine grosse Vielfalt an möglichen Konstellationen.¹¹⁷ Bereits sehr früh, nämlich im Rahmen des Entwurfs des Bundesrates von 1983 zur Aktienrechtsrevision wurden zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit Corporate Governance aufgeworfen. Im Juli 1992 konnte dann in Art. 716a des Obligationenrechts

¹¹⁵ Siehe nachfolgende Ausführungen zum SCBP im gleichen Kapitel.

¹¹⁶ Für die UBS finden sich die unternehmensinternen Corporate Governance-Grundsätze unter: www.ubs.com/1/g/investors/corporategovernance/governance_guidelines.html

Für die CS können die Richtlinien zu CG unter ff. Adresse bezogen werden:

www.credit-suisse.com/governance/de/governance_guidelines.jsp

Die Governance-Dokumente der Novartis sind zu finden unter:

www.novartis.ch/investors/governance-documents.shtml

Die SwissRe hat ihre CG-Prinzipien in ihren Jahresbericht integriert:

www.swissre.com/about_us/corporate_governance/

¹¹⁷ In diesem Zusammenhang wurde im März 2009 eine Studie der Stiftung Ethos publiziert, welche die Verhaltenskodexe und Best Practices der grössten in der Schweiz kotierten Unternehmen untersucht. Nach dieser Bestandesaufnahme besaßen im Jahr 2008 von den 100 grössten in der Schweiz kotierten Aktiengesellschaften 69 einen Verhaltenskodex (wovon 65 öffentlich zugänglich). Im Jahr 2006 waren es in der gleichen Zielgruppe noch 42. Ethos hat in der Studie acht Sparten definiert, welche für einen Verhaltenskodex wichtige Elemente enthalten: AktionärInnen, Geschäftsethik, MitarbeiterInnen, Kundschaft, LieferantInnen, Zivilgesellschaft, Umwelt, sowie Verweis auf externe Grundsätze. Die ersten beiden Punkte enthalten laut Studie Elemente der Corporate Governance. Von den 65 Unternehmen mit öffentlich zugänglichem Kodex erwähnen 25 in der Sparte „AktionärInnen“ die Grundsätze der Corporate Governance explizit, 20 beziehen sich nur fragmentarisch darauf und 20 bringen dazu Nichts. In der Sparte „Geschäftsethik“, innerhalb welcher auch Prinzipien der Corporate Governance zum Tragen kommen, bringen 51 Unternehmen umfassende und 8 lückenhafte Regelungen. 6 Unternehmen klammern das Thema komplett aus. Ethos erachtet den generellen Trend hin zu existenten Kodexen als positiv, sieht aber in der Ausformulierung je Thema durchaus Verbesserungspotential. Nachzulesen unter: www.ethosfund.ch.

ein Katalog an unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrates festgelegt werden, welcher die wichtigsten Grundsätze dieser Diskussion festhielt. Die Diskussion um Optimierungen wurde in Folge nie eingestellt (vgl. auch Abbildung 4 auf S. 22 dieser Arbeit). Aktuell ist eine nächste Aktienrechtsreform in Vorbereitung für die parlamentarische Debatte, welche nebst einer Stärkung der Aktionärsrechte insbesondere auch die brisante Thematik der Vergütung des obersten Managements berührt (Rüdlinger 2008: 18) und die aktienrechtlichen Bestimmungen insgesamt modernisieren soll. Die parlamentarische Absegnung dürfte aufgrund der Tragweite der Änderungen noch etwas auf sich warten lassen (Rüdlinger 2008: 23).¹¹⁸

Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance

Auf der einen Seite bestehen generelle und verbindliche Regeln im Obligationenrecht. Auf der anderen Seite entwickelt sich zunehmend das Bewusstsein der Unternehmen eigene Vorgaben zu erstellen. Zudem bestehen auch Regelungen von Verbänden, namentlich Wirtschaftsverbänden. Mit Abstand die wichtigste Regelung für die Schweiz ist der „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance“ des Schweizerischen Dachverbands Economiesuisse aus dem Jahre 2002 (abgekürzt „Swiss Code“, oder SCBP). Er wurde 2007 neu aufgelegt und bildet zusammen mit der Corporate Governance-Richtlinie SIX der Schweizer Börse von 2008 (abgekürzt Richtlinie SIX, oder RLCG) ein Werk, welches detaillierte Vorgaben im Bereich Corporate Governance macht, den Schweizer Unternehmen aber keine Zwangsjacke anzieht, sondern Leitlinien setzt und Empfehlungen abgibt, die es den Betroffenen ermöglichen, eigene Gestaltungsideen zu verwirklichen (SCBP 2007: 8). Ähnlich einem Ratifizierungs-Katalog bei Staatsverträgen haben diverse Organisationen, so u. a. die Schweizer Bankiervereinigung, oder der Schweizerische Arbeitgeberverband Unterstützungserklärungen zum „Swiss Code“ abgegeben (SCBP 2007: 4).

¹¹⁸ Vgl. dazu den aktuellen Stand der Verhandlungen im Parlament auf der Datenbank mit einer Themensuche www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/ unter Themen und Recht. Die Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts findet sich im BBI 2008/1589 (Geschäftsnummer 08.011). Der Zusatz zur Volksinitiative „gegen die Abzockerei“ und zur Änderung des Obligationenrechts ist im BBI 2009/299 publiziert (Geschäftsnummer 08.080).

Der "Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance" ist wie folgt gegliedert:

In einem ersten Kapitel werden die Rechte der AktionärInnen präsentiert. Zentral ist die Beteiligungsmöglichkeit der AktionärInnen an Entscheidungs- und Beschlussfassungsprozess innerhalb der Unternehmung (SCBP 2007: 9 ff.).

Den AktionärInnen steht die letzte Entscheidung in einem Prozess zu. Sie entscheiden in Personalfragen auf oberster Ebene, zu Rechnungsabnahme und Eigenkapitalpolitik. Um ihre Interessen wahrnehmen zu können, brauchen sie ungehinderten Zugang zu den wesentlichen Informationen - namentlich vor und während der Generalversammlung - und erhalten entsprechendes Gehör im Plenum (Regeln 1 bis 8).

Ein zweites Kapitel behandelt den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der Unternehmung (SCBP 2007: 12 ff.).

1. Aufgaben des Verwaltungsrats. Der VR hat als Oberleitungsorgan die Verantwortung für die Abstimmung von strategischer Planung auf die finanziellen Möglichkeiten. Er nimmt die in Art. 716a OR definierten unentziehbaren Rechte wahr und er erlässt zuhanden der Geschäftsführung ein Organisationsreglement zur klaren Abgrenzung der Kompetenzen (Regeln 9 bis 11).
2. Zusammensetzung des Verwaltungsrats. Der VR ist von der Grösse her ausgewogen, mit fachlich kompetenten Personen zu besetzen. Er kümmert sich um Weiterbildung und Nachfolge der Mitglieder (Regeln 12 und 13).
3. Arbeitsweise und Vorsitz des Verwaltungsrats. Der VR ist u. a. gehalten, seine eigene Leistung, sowie jene seiner Mitglieder jährlich zu reflektieren (Regeln 14 und 15).
4. Umgang mit Interessenskonflikten und Wissensvorsprüngen. Der VR hat seine persönlichen und geschäftlichen Verhältnisse so zu regeln, dass Interessenskonflikte vermieden werden können. Zudem sind Massnahmen zur Verhinderung von Insidergeschäften zu treffen (Regeln 16 und 17).
5. Vorgaben für den Fall der Personalunion (PräsidentIn VR ist GeschäftsführerIn). Dies ist nicht verboten. Vorgeschrieben sind aber adäquate Kontrollmechanismen (Regel 18).

6. Internes Kontrollsystem, Umgang mit Risiken und Compliance¹¹⁹. Verlangt werden ein der Unternehmung angepasstes IKS und Risk Management, sowie ein aktives Anwenden von Compliance-Grundsätzen (Regeln 19 und 20).
7. Ausschüsse des Verwaltungsrats und deren adäquate Umsetzung je nach Grösse des Unternehmens. Namentlich erwähnt werden ein Prüfungsausschuss (Audit Committee), ein Entschädigungsausschuss (Compensation Committee), sowie ein Nominierungsausschuss (Nomination Committee; Regeln 21 bis 28).

Daneben enthält der „Swiss Code“ einen Verweis auf die externe Revision (Regel 29), sowie die Offenlegungspflichten im Geschäftsbericht (Regel 30 mit Verweis auf die RLCG). Die Neuauflage von 2007 macht im Vorfeld der Diskussion um das neue Aktienrecht in einem Anhang 1 eigene Empfehlungen zur Entschädigung von VR und Geschäftsleitung.

Corporate Governance-Richtlinie SIX

Ergänzend zum „Swiss Code“ kommen wie bereits erwähnt die Vorgaben der Schweizer Börse SIX mit Gültigkeit für alle an dieser Börse kotierten Unternehmungen. Die Richtlinie wurde parallel zum Papier der Economiesuisse im 2002 erlassen und 2007 ergänzt. Sie behandelt in erster Linie Publizitätspflichten, d. h. die Offenlegung von Informationen zur Corporate Governance der Schweizer Gesellschaften in einem separaten Kapitel des Geschäftsberichts.

Swiss NPO-Code

Nebst den rein privatrechtlichen Vorgaben verfügt auch der Dritte Sektor über einen Code. Der Swiss NPO-Code (abgekürzt NPO-Code) wurde am 31. März 2006 als Corporate Governance-Richtlinie für Nonprofit-Organisationen in der Schweiz editiert. Ähnlich dem "Swiss Code" weist der NPO-Code eine breite Trägerschaft bei renommierten Hilfswerken, Stiftungen und Organisationen auf (NPO-Code 2006: 3). Eine optimale Erreichung der ideellen Sachziele unter Berücksichtigung von Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit erlangen hier klar eine höhere Bedeutung (NPO-Code 2006: 6). Der NPO-Code ist wie folgt gegliedert:

¹¹⁹ Compliance: Einhaltung von Verhaltensmaßregeln, Gesetzen und Richtlinien durch Unternehmen.

1. Im allgemeinen Teil werden Geltungsbereich und Ziele definiert. Als Grundsätze der Nonprofit-Governance werden aufgeführt: Gewaltenteilung, Verantwortung und Effizienz, Transparenz, sowie Wahrung der Interessen von Mitgliedern, GönnerInnen, Freiwilligen und SpenderInnen (§§ 1 bis 4).
2. Aufgaben oberster Organe werden getrennt nach Verein oder Stiftung präsentiert. Erwähnt werden die Aufgaben des obersten Organs und des obersten Leitungsorgans,¹²⁰ Gewaltentrennung und Interessenswahrung (§§ 5 bis 12).
3. Das dritte Kapitel befasst sich detailliert mit der Organisation und Arbeitsweise des obersten Leitungsorgans (§§ 13 bis 22).
4. Die Zusammenarbeit zwischen oberstem Leitungsorgan und Geschäftsleitung wird gesondert präsentiert (§§ 23 und 24).
5. Es folgen in einem fünften Kapitel die Rechnungslegungsgrundsätze (§§ 25 bis 27).
6. Abgeschlossen wird der Katalog mit Vorschriften zur Kommunikation (§§ 28 und 29).

Insgesamt sind keine grossen Abweichungen zwischen dem NPO-Code und dem „Swiss Code“ feststellbar. Beide geben Empfehlungen für mit ähnlichen Aufgaben betraute Organisationen ab.

Nebst den zuvor genannten Codes zeichnet sich auch in anderen Bereichen die Entstehung von Reglementierungen im Bereich Corporate Governance ab. Bereits etabliert ist der Swiss Foundation Code, welcher im 2005 ein erstes und im 2009 als überarbeitete Version bereits zum zweiten Mal aufgelegt worden ist. Laut eigener Aussage bezieht sich dieser Code explizit auf die Förderstiftungen und sucht somit „nicht die oberflächliche Allgemeingültigkeit, sondern die vertiefte Beispielhaftigkeit“ (Swiss Foundation Code 2009: 9). Auch im Spitalbereich wird viel über Corporate Governance gesprochen. Im Sinne einer qualitativen Anwendung ist die Pflege mit Best Care bereits weit gediehen. Im Themenbereich New Hospital Governance ist Martin Hilb führend und publizierte 2008 unter diesem Titel ein umfassendes Führungs- und Aufsichtskonzept für Gesundheitsorganisationen (Hilb 2008).

¹²⁰ Als oberstes Organ gilt die Vereins- oder Delegiertenversammlung, welche mit der GV einer Aktiengesellschaft verglichen werden kann. Das oberste Leitungsorgan entspricht dem VR im Bereich des Aktienrechts.

In der folgenden Darstellung wird versucht, die zentralen Empfehlungen der beschriebenen Regelwerke den in Kapitel 4.2.6 erarbeiteten Steuerungsanforderungen gegenüberzustellen, um Gemeinsamkeiten abzuleiten.

Synthese Steuerungsanforderungen bei Abgeltungen	OECD-Grundsätze	"Swiss Code" + Richtlinie SIX	Swiss NPO-Code
Wesentlichkeit der Subvention für beide Seiten			
Angepasste Organisationsform für optimale Leistung			§ 4 Ziff. 5. Wahrung Interessen SpenderInnen
Abgestimmte Steuerungskreisläufe auf öffentlicher Seite	GS 1C. Verteilung amtlicher Zuständigkeiten		
Steuerungsinstrumentarium (Gesetze auf Seiten Bund / Regelungen auf Seiten der EmpfängerInnen)	GS 1B. Transparente Regulierungsanforderungen		
Gewaltentrennung <ul style="list-style-type: none"> • EignerInnen/ GewährleisterInnen • Aufsicht/ Management 		Regeln 10 + 11. Oberleitung des VR und Kompetenzen der Geschäftsführung Regel 18. Personalunion/ Doppelspitze	§ 4 Ziff. 1. Gewaltenteilung als Grundsatz §§ 6 und 10. Gewaltentrennung § 17. Unvereinbarkeit § 23 Zusammenwirken von oberstem Leitungsorgan und Geschäftsleitung

<p>Angemessene Aufsicht und Vertretungsfragen</p>	<p>GS 1D. Aufsichtsorgan mit nötiger Autorität und Integrität GS 2. Aktionärsrechte GS 5. Offenlegung und Transparenz GS 6. Aufgaben des Aufsichtsorgans</p>	<p>Regel 2. AktionärInnen können ihre Rechte ausüben Regel 19. Internes Kontrollsystem und Risikomanagement Regel 20. Compliance Regeln 21. Ausschüsse Regel 29. Revision</p>	<p>§ 4 Ziff. 3. Grundsatz der Transparenz §§ 5, 8, 9 und 12. Aufgaben der Organe §§ 25 bis 27. Swiss GAAP FER, IKS und Revision</p>
<p>Garantie der Professionalität der Entscheidungsträger</p>	<p>GS 1D. Aufsichtsorgan mit nötiger Autorität und Integrität GS 6. Zusammensetzung des Aufsichtsorgans</p>	<p>Regeln 12 + 13. Fähigkeiten des VR / notwendige Zusammensetzung</p>	<p>§ 4 Ziff 2. Grundsatz der Verantwortung und Effizienz §§ 13 und 16. Zusammensetzung und Fachkompetenz des obersten Leitungsorgans</p>
<p>Relevanz der subventionierten Leistung</p>	<p>GS 1A. Corporate Governance-Rahmen soll effizienten Markt fördern</p>		
<p>Öffentliches Interesse und Zugänglichkeit</p>	<p>GS 2. Aktionärsrechte</p>	<p>Regel 3. GV als Ort der Kommunikation Regel 6. Aktionärsrecht auf Auskunft + Einsicht Regel 16. Transparenz zur Ver-</p>	<p>§ 4 Ziff. 4. Wahrung der Interessen der diversen Stakeholder § 28 Kommunikation § 29 Jahresbericht</p>

		meidung von Interessenskonflikten Regel 30. Offenlegung	
--	--	--	--

Tabelle 17: Gegenüberstellung Steuerungsanforderungen verschiedener Kodizes (eigene Darstellung).

Synthese aus dem Vergleich der verschiedenen Regelwerke

Während die Steuerungsanforderungen als minimale Vorgaben für ein komplettes Subventionsverhältnis verstanden werden, befassen sich die OECD-Grundsätze und die nationalen Codes mit Pflichten, Rechten und Arbeitsweisen der jeweiligen Organe einer Unternehmung. Dieser Rahmen ist bereits deutlich enger gefasst, einzig die OECD-Grundsätze machen einzelne Vorgaben gegenüber der öffentlichen Hand.

- Das Element der Wesentlichkeit findet sich in keinem der drei analysierten Codes.
- Die Anpassung der Organisationsform an die zu erbringende Leistung liesse sich bestenfalls in Analogie aus dem NPO-Code ableiten.
- Steuerungskreisläufe und Steuerungsinstrumentarien lassen sich einzig aus den OECD-Grundsätzen explizieren.
- Die grösste Übereinstimmung findet sich in den Bereichen der Gewaltentrennung, Aufsicht und Professionalität der Organe, sowie bei der Transparenz. Die Vorgaben, welche jeweils eine klar definierte Struktur der obersten Organe, Abgrenzungen der Zuständigkeiten im Innenverhältnis, sowie eine entsprechende Kontrolle der Machtverhältnisse bewirken sollen, finden sich in allen Codes ausführlich wieder.
- Das Element der Relevanz der Leistung lässt sich im weitesten Sinne aus den OECD-Grundsätzen ableiten.
- Die Belange der Information und Kommunikation werden ebenfalls in allen drei Codes ausführlich thematisiert. Namentlich die Aktionärsrechte, aber auch generelle Offenlegungspflichten finden sich überall wieder.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Bereiche der internen Strukturierung der Machtverhältnisse und der gegenseitigen Kontrolle (checks & balances), sowie die Vorgaben in Bezug auf Informationspflichten aus den drei analysierten Codes eine hohe Übereinstimmung mit den Steuerungsanforderungen im vorangehenden Kapitel aufweisen. Sobald es sich um subventionstechnische Spezialitäten handelt (z. B. das Element der Wesentlichkeit für Bund und private Organisation) lässt sich keine Übereinstimmung mehr herleiten.

6 ERKENNTNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Erkenntnisinteresse für die vorliegende Arbeit korrespondierte von Beginn an mit dem Anliegen, genauer zu erfassen, nach welchen Gesichtspunkten der Staat bzw. der Bund Organisationen, die durch Bundesbeiträge unterstützt und gefördert werden, steuert und auf sie Einfluss nimmt.

Dazu wurden eingangs drei Fragestellungen formuliert:¹²¹

- 1. Inwieweit lassen sich die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts auf subventionierte Betriebe übertragen, bei denen der Staat in der Gewährleisterrolle, nicht aber in der Eignerrolle steht?*
- 2. Welche Steuerungsanforderungen an beliehene Organisationen lassen sich ableiten und welche allfälligen Steuerungs-lücken lassen sich erkennen?*
- 3. Welche konkreten Auswirkungen konsequent wahrgenommener staatlicher Steuerung ergeben sich aus Sicht der Leistungserbringenden?*

Aus den Fragestellungen ergab sich eine Komplexität, die zunächst nicht erwartet wurde. Einerseits ist das Konzept der Corporate Governance keineswegs so eindeutig und definatorisch klar abgrenzbar, wie aufgrund des Begriffs und seiner Popularität hätte geschlossen werden können. Trotz der Eingrenzung auf Abgeltungen und weiter auf NPO und Unternehmen ergaben sich mehrfache Interdependenzen und Zusammenhänge, die zunächst ausdifferenziert werden mussten.

Die theoretische und empirische Bearbeitung der Thematik ermöglichte eine gezielte Auseinandersetzung und eine systematische Analyse der Fragestellung. Daraus resultieren Erkenntnisse, die hier in zusammengefasster und synthetisierter Form dargelegt werden. Dabei werden zunächst die drei Fragestellungen einzeln beantwortet und danach in eine abschliessende Betrachtung überführt.

¹²¹ S. Kap. 1, S. 5.

1. Inwieweit lassen sich die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts auf subventionierte Betriebe übertragen, bei denen der Staat in der Gewährleisterrolle, nicht aber in der Eignerrolle steht?

Bei entsprechender Berücksichtigung und Anpassung an die spezifischen Rahmenbedingungen können elf der Leitsätze ganz und acht teilweise auf Abgeltungsverhältnisse übertragen werden. Daraus lässt sich schliessen, dass es Grundanforderungen an Corporate Governance gibt, die unabhängig von der Art der Organisation und unabhängig vom Finanzierungsmodus und damit von der Rolle der finanzgebenden Instanz Geltung haben. Zehn Leitsätze lassen sich hingegen im Subventionsbereich nicht anwenden. Das zeigt, dass Corporate Governance situativ analysiert und ausgerichtet werden muss. Situativ schliesst hier kontextrelevante Bedingungen, sowie auch gesetzliche Bestimmungen und organisationsspezifische Besonderheiten mit ein.

Das Subventionsgesetz hält fest, dass der Bund Leistungen abgelden kann, die er an Dritte überträgt, bzw. die vom Bundesrecht vorgeschrieben sind. In dieser Konstellation bewegt er sich in der Rolle des Gewährleisters. Er wird nicht selber tätig, sondern er stellt sicher, dass die vorgesehenen Leistungen erbracht werden und finanziert die Leistungserbringung dafür angemessen. Im Gegensatz zu den öffentlichen Bundesunternehmen, die er als Eigner mit-führt, lässt die Gewährleisterrolle nur eine bedingte Einflussnahme zu. Dies geschieht nach dem Prinzip der Autonomiezunahme: Je weiter aussen im Kreismodell des Bundes sich eine Organisation befindet, desto mehr nehmen die direkten Einflussmöglichkeiten des Bundes ab. Gleichwohl bleibt ihm eine indirekte Einflussnahme. Er verfügt über Instrumente zur Steuerung der Kooperationsverhältnisse mit subventionierten Organisationen.

Das Subventionsverhältnis ist als Prozess zu verstehen, welcher sich in mehreren Schritten gestaltet. In der folgenden Darstellung werden vier Phasen unterschieden, sowie Rahmenbedingungen bzw. Voraussetzungen aufgezeigt, die darauf einwirken.

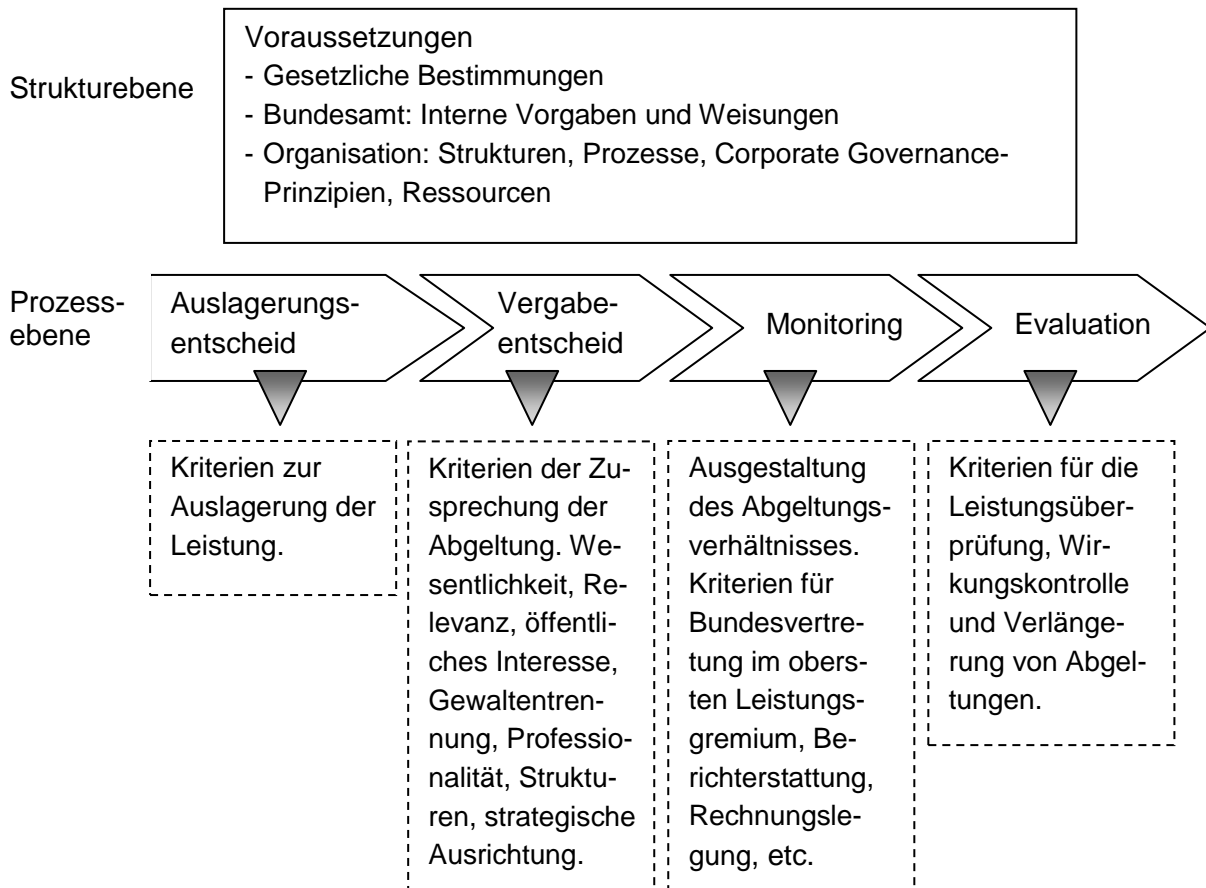


Abbildung 13: Prozessschritte im Abgeltungsverhältnis (eigene Darstellung in Anlehnung an PVK 2009).

Ein Abgeltungsverhältnis besteht aus strukturellen und prozessualen Elementen. Zu den strukturellen Voraussetzungen zählen auf der staatlichen Seite die gesetzlichen Bestimmungen, interne Vorgaben und Weisungen, sowie zusätzlich allfällige Kriterien und Standards für ebensolche Abgeltungsverhältnisse. Seitens der beliehenen Organisationen sind es ebenfalls gesetzliche Bestimmungen, sowie deren interne Strukturen, Prozesse, Strategien und Funktionsaufteilungen (Corporate Governance-Prinzipien), sowie deren vorhandene Ressourcen.

Die prozessualen Elemente beziehen sich auf den Ablauf des Abgeltungsverhältnisses und die Zusammenarbeit der involvierten AkteurInnen. Es ist demnach zu klären, wie eine Abgeltung zustande kommt, bzw. wie der Entscheid zu Auslagerung gefällt wird, und nach welchen Kriterien eine Abgeltung zugesprochen wird. Ist das Subventionsverhältnis einmal eingerichtet, muss es einem Monitoring unterstellt werden. Das heisst, es wird von den zuständigen Fachpersonen begleitet, beo-

bachtet, überprüft und je nach Bedarf gesteuert. Dazu gehört wiederum ein Instrumentarium, das diese Monitoringfunktion überhaupt erlaubt: Berichterstattung, Zielüberprüfung, Rechnungslegung und eventuell BundesvertreterInnen im Verwaltungsrat/ Vorstand. Subventionen werden nicht für die Unendlichkeit vergeben. Sie können auch entzogen werden. Dazu braucht es aber eine regelmässige Überprüfung und Evaluation des Abgeltungsverhältnisses.

Professionelle Strukturen und wirkungsvolle Prozesse sind Voraussetzung für eine Public Corporate Governance. Die Transparenz entsprechender Kriterien und Vorgaben gegen innen und aussen erhöht das Vertrauen sowohl der LeistungserbringerInnen (subventionierte Organisationen), wie auch der LeistungszahlerInnen (BürgerInnen). Nur so kann der wirtschaftliche und wirkungsvolle Mitteleinsatz legitimiert und das staatliche und private Handeln berechenbar und nachvollziehbar gemacht werden.

Grundsätzlich sind innerhalb des Abgeltungsverhältnisses zusätzlich zum eben beschriebenen Prozess zwei Corporate Governance-Ebenen zu unterscheiden. Einerseits geht es um die Public Corporate Governance. Hier liegt der Fokus auf der Leistungserbringung, also dem Verhältnis zwischen dem Bund und den beliebten Organisationen. Die Frage nach der staatlichen Steuerung von ausgelagerten Aufgaben und deren Finanzierung steht im Zentrum. Auf der anderen Seite geht es um NPO-Governance bzw. um Corporate Governance privater Unternehmen. Hier liegt der Fokus auf der Unternehmensführung, also auf den Organisationen und Unternehmen, die die staatlichen ausgelagerten Aufgaben im Abgeltungsverhältnis ausführen.

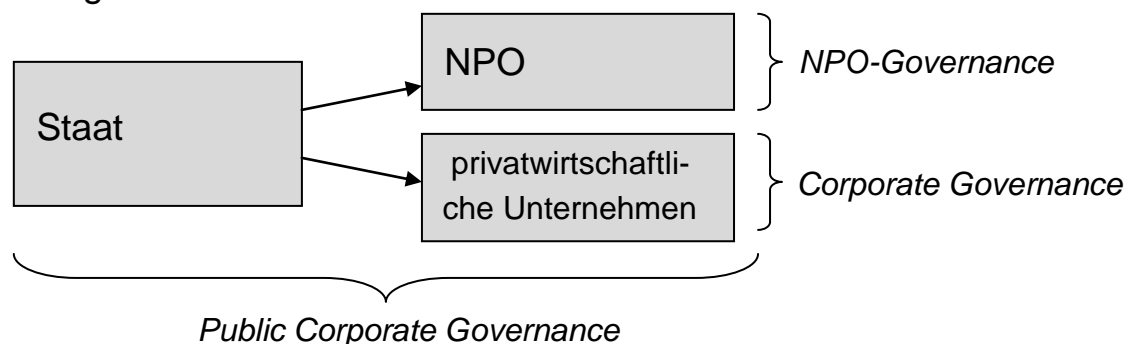


Abbildung 14: Corporate Governance-Ebenen im Abgeltungsverhältnis (eigene Darstellung).

Die Unterscheidung der Corporate Governance-Ebenen im Abgeltungsverhältnis hat ordnenden Charakter, denn daran können der jeweilige Gegenstand, die Voraussetzungen und Anforderungen ersichtlich gemacht werden. Die Betrachtungsweise muss aber gewissermassen fließend verstanden werden: das Abgeltungsverhältnis mit dem Ziel der effizienten und effektiven Leistungserbringung schliesst gleichzeitig die Unternehmensführung der beliehenen Organisation mit ein - im Wissen, dass der Bund nur indirekt Einfluss darauf nehmen kann. Je nach dem, ob die beliehene Organisation eine NPO oder ein privatwirtschaftliches Unternehmen ist, kommt für ihre Unternehmensführung das Konzept der NPO-Governance oder der Corporate Governance zum Tragen. In Bezug auf die Steuerung des Abgeltungsverhältnisses, bzw. für die Public Corporate Governance, konnten hingegen in der vorliegenden Arbeit zwischen NPO und Unternehmen keine relevanten Unterschiede abgeleitet werden. NPO und Unternehmen werden heute gleichermassen professionell geführt und die rechtlichen Unterscheidungen wirken sich nicht grundlegend auf die Steuerung des Subventionsverhältnisses aus.

Wenn nun festgestellt wird, dass sich aus dem Corporate-Governance-Bericht elf Leitsätze ganz und acht teilweise auf Abgeltungsverhältnisse anwenden lassen, so darf gleichwohl nicht linear daraus geschlossen werden, dass der Bericht als Instrument unbesehen übernommen werden kann. Aber es lassen sich gemeinsame Grundanforderungen formulieren, die vor dem Hintergrund der hier vorliegenden theoretischen und empirischen Erhebung in folgende sechs Themenbereiche eingeordnet werden können:

1. Wesentlichkeit: Bedeutung der Subvention für den Bund.
2. Relevanz: Nachweis der gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen, ökologischen Bedeutung der subventionierten Leistung.
3. Öffentliches Interesse und Zugänglichkeit: Interesse und Zugang der Öffentlichkeit an und zu der subventionierten Leistung.

4. Steuerungsinstrumentarium: Gesetz, politische Gesamtplanungen, Bundesbudget, Finanzbeschlüsse, Sachplanungen, Ressourcen, Leistungsvereinbarungen.
5. Angemessene Aufsicht: primär über das Fachamt, sekundär über Bundesrat und Parlament.
6. Abgestimmte Steuerungskreisläufe: Aufgaben- und Rollenteilung der zentralen Steuerungsinstanzen.

Abgeltungsverhältnisse müssen demnach für den Bund wesentlich und die Subvention muss bedeutend sein. Damit geht einher, dass die mit der Abgeltung ausgeführte Aufgabe gesellschaftlich, politisch, wirtschaftlich und ökologisch relevant ist. Diese Relevanz kann nur erreicht werden, wenn ein grundlegendes öffentliches Interesse an der subventionierten Leistung besteht. Um die Abgeltungsverhältnisse zu steuern, braucht es ein grundlegendes Instrumentarium wie Gesetze, politische Planungen, Ressourcen, Leistungsvereinbarungen. Subventionen sind Steuergelder und deren Verwendung muss politisch legitimiert sein. Das macht eine angemessene Kontrolle über die Mittelverwendung notwendig. Bei Abgeltungen ist in erster Linie das entsprechende Bundesamt, bzw. die Finanzkontrolle zuständig. Gesteuert werden Subventionsverhältnisse auf unterschiedlichen politischen Ebenen, was eine klare Aufgaben- und Rollenteilung erforderlich macht.

2. Welche Steuerungsanforderungen an beliehene Organisationen lassen sich ableiten und welche allfälligen Steuerungslücken lassen sich erkennen?

Public Corporate Governance, wie sie zur ersten Fragestellung dargelegt wurde, betreibt eine bewusste Steuerungs politik gegenüber den subventionierten Organisationen. Steuern bedeutet im Sinne von Corporate Governance einfordern und realisieren transparenter Strukturen und Prozesse, den Einsatz eines handhabbaren Instrumentariums zur Kontrolle und zur Einflussnahme, eine nachvollziehbare Rollenklärung bei allen beteiligten Akteuren und eine klare Kommunikation. Auf einen kurzen Nenner gebracht, heisst steuern demnach analysieren, operationalisieren, evaluieren und kommunizieren. Dazu braucht es einerseits die Steuerungsinstanz (der Bund) und andererseits der Steuerungsgegens-

tand (abgegoltene Leistung erbracht durch die beliehene Organisation). Staat und Organisation stehen in einem Verhältnis zu einander, das umso effizienter und fruchtbarer ist, je transparenter sich die Vorgaben und die Interaktion zwischen ihnen darstellen.

Wie im theoretischen Teil aufgezeigt werden konnte, ergibt sich das Gewährleistungsprinzip primär aus einem öffentlichen Interesse. Da der Staat gegenüber den BürgerInnen nicht nur verantwortlich ist für eine legitime und legale, sondern auch für eine wirtschaftliche und wirkungsvolle Leistungserbringung (Schedler/Gulde/Suter 2007: 9), muss die Aufgabenerfüllung auch bei Abgeltungen effizient und effektiv, das heisst kostengünstig und wirksam erfolgen.

Gemäss den InterviewpartnerInnen stellt der Bund wohl implizite, aber keine expliziten Forderungen an die Corporate Governance der beliebten Organisationen. Da diese in den meisten Fällen bereits über entsprechende Voraussetzungen verfügen, kann sich eine explizite Forderung erübrigen. Weil der Staat und damit die BürgerInnen auch bei Abgeltungen sowohl AuftraggeberInnen als auch ZahlerInnen - und damit in gewissem Sinn „EigentümerInnen“ - sind, müssten zur Sicherstellung der legitimen und wirtschaftlichen Leistungserbringung aber nachweisbar bestimmte strukturelle und prozessuale Voraussetzungen erfüllt und Anforderungen nicht nur implizit, sondern explizit vorhanden sein.

Für subventionierte Organisationen bedeutet das, dass sie als Voraussetzung über ebensolche Strukturen und Abläufe verfügen müssen, um eine Abgeltung zu erhalten. Für den Bund erwächst daraus die Pflicht, dies bei der Subventionsgewährung sicherzustellen, und im Kooperationsverhältnis laufend zu überprüfen. Aus der empirischen Untersuchung wird deutlich, dass die subventionierten Betriebe sehr professionell geführt werden und den Anforderungen des Bundes nicht nur entsprechen, sondern diese teilweise sogar übertreffen. Wie sich zeigte, sind aber gerade diese staatlichen Anforderungen nicht immer eindeutig. Ob Kriterien für die Zusprechung und Kontrolle von Abgeltungen gänzlich fehlen, oder ob sie lediglich undeutlich formuliert sind, lässt sich nicht abschliessend feststellen. Aus den Gesprächen wurde jedoch deutlich, dass keine einheitlichen Kriterien angewendet werden und solche den SubventionsnehmerInnen auch nicht weiter bekannt sind. Dies zeigte sich sowohl

bezüglich der Höhe der Subventionen, der Vertretungen des Bundes im obersten Leitungsgremium, der Anforderungen an Berichterstattung und Rechnungslegung, als auch an der effektiven Leistungsüberprüfung oder Wirkungskontrolle.

Ausgelagerte und abgegoltene Aufgabenerfüllung bewegt sich im spezifischen Spannungsfeld zwischen Politik und Markt. Autoren wie Henke/Hillebrand/Steltmann argumentieren, dass es auch deshalb ganz besonders klare, transparente und effiziente Steuerungs- und Kontrollmechanismen braucht (Henke/Hillebrand/Steltmann 2005: 32). Ein Instrument können Leistungsverträge sein. Damit werden klare Rahmenbedingungen gesetzt in Bezug auf die zu erbringende Leistung, die zu erreichenden Zielsetzungen und die Modalitäten der Finanzierung und Rechenschaftsablegung.

Die empirische Untersuchung hat ergeben, dass nur bei einigen Abgeltungsverhältnissen eine effektive Konkurrenz zu anderen AnbieterInnen besteht. Ansonsten liegt eine Art monopolartiger Angebotsstruktur vor. Diese Situation ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass Abgeltungen aufgrund gesetzlich definierter Aufgaben gesprochen werden und die Gewährung einer solchen Abgeltung für eine bestimmte Leistung oftmals nur an eine einzige Organisation erfolgt. Es kann sich auch um sehr spezifische Aufgaben handeln, die ebenso spezifisches Know-How voraussetzen. Die kürzlich durchgeführte Untersuchung der GPK des Ständerats betreffend die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen bekräftigt die Gefahr, „dass sich im Laufe der Zeit traditionsfeste Subventionierungen [...] mit entsprechenden Monopolstrukturen auf Seiten der NGOs“ (PVK 2009: 24) ergeben können. Monopole führen aus ökonomischer Sicht zu Ineffizienzen und geringen Anreizen, die Leistungen optimal zu erbringen. Diese latente Gefahr ist grundsätzlich auch bei Abgeltungen zu vermuten. Allerdings ist dem entgegenzuhalten, dass traditionsfeste Beziehungen nicht nur Ineffizienzen sondern auch Effizienzen zur Folge haben können. Die meisten InterviewteilnehmerInnen bewerten die Zusammenarbeit mit den Bundesämtern denn auch als sehr gut. Durch unkomplizierte Kommunikationskultur und effiziente Absprachen wird in ihren Augen die Bürokratie tief gehalten und das Kooperationsverhältnis optimal ausgefüllt.

Während in der Literatur die Frage der politischen Vertretung im Aufsichtsorgan kontrovers diskutiert wird, und der Bund bei öffentlichen Unternehmungen nur noch im Ausnahmefall personell präsent sein will, scheint diese Frage bei den beliebten Organisationen weitaus weniger brisant. In den meisten Fällen wird mit der Vertretung des Bundes ein Mehrwert verbunden in Form von Anerkennung, kurzen Kommunikationswegen und Verbindlichkeit für die Subventionsgewährung. Auch seitens des Bundes wird die Vertretungsfrage nicht problematisiert. Tatsächlich kann der er als Mit-Finanzierer durch seine Vertretung Einfluss nehmen und steuernd eingreifen. Obwohl die unternehmerischen Ziele in jedem Fall vorrangig sind, kann im öffentlichen Sektor der Markt nicht alleinige Referenzgrösse sein. Wie gezeigt wurde, lassen sich aber keine klaren Kriterien für die Vertretung des Bundes in den Verwaltungsräten/Vorständen der beliebten Organisationen ausmachen. Wiederum zur Stärkung der Transparenz und zur Klärung des damit zu erbringenden Mehrwerts auch für den Bund wären definierte Kriterien hilfreich und es könnte das Risiko einer zu starken Verflechtung zwischen SubventionsgeberIn und SubventionsnehmerIn minimiert werden. Diese Kriterien könnten wie im Falle des BAV gebunden sein an die Höhe der Subvention, oder an die Wesentlichkeit der Aufgabe für den Bund.

Das oberste Leitungsgremium - das Board - ist das zentrale Steuerungsorgan seitens der beliebten Organisation. Auf seine Zusammensetzung kann und soll der Bund höchstens indirekt Einfluss nehmen. Aus Sicht der Corporate Governance bzw. der Nonprofit-Governance sind auch dort bestimmte Vorkehrungen zu treffen. Schedler plädiert für Anforderungsprofile für Boards. Er spricht sich aus für Fach- und Sozialkompetenz, keine persönlichen Bindungen innerhalb der Organisation, genügend Informationen, fachliche Erfahrung, persönliche Eignung und zeitliche Disponibilität. Gleichzeitig setzt dies auch eine klare Rollen- und Funktionsdefinition seitens der operativen Geschäftsleitung voraus (Schedler/Gulde/Suter 2007: 30). Die im empirischen Teil befragten Organisationen weisen diesbezüglich klare Voraussetzungen und ein professionelles Management aus. Anforderungsprofile für die Boards scheinen hingegen kaum vorhanden zu sein, und es wird auch kein Bedarf signalisiert. Zur Entschärfung der Principal-Agent-Probematik und zur

Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion dürften diesbezüglich klare Kriterien ebenfalls unterstützend wirken. Darauf verweisen nicht nur die Literatur sondern auch die einschlägigen Kodizes.¹²²

Wenn im Rahmen der Principal-Agent-Problematik dargelegt wurde, dass auf Seiten der EigentümerInnen eine Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle beobachtet werden kann, dann wird diese Tendenz bei Auslagerungen insofern verstärkt, als dass durch die Übertragung von Aufgaben an Dritte für den Bund als Prinzipale ein Know-How-Verlust einhergeht. Der erwähnte PVK-Bericht zuhanden der GPK des Ständerats bestätigt dieses Risiko. Durch die Auslagerung von Aufgaben kann die Verwaltung Aufträge und Vorgaben nur noch beschränkt definieren und auch nur noch beschränkt kontrollieren (PVK 2009: 27). Damit entsteht ein immanentes Steuerungsdefizit. Dem kann nur mit kurzen Kommunikationswegen und klar definierten formalen Vorgaben entgegnet werden.

Als Zusammenführung der Frage 1 und 2 kann die folgende Darstellung dienen. Den beiden Ebenen Leistungserbringung - oder hier besser Abgeltungsverhältnis - und Unternehmensführung sind im Rahmen der Corporate Governance je spezifische Grundsätze bzw. Steuerungskriterien zuzuordnen. Diese lassen sich vor dem Hintergrund des Corporate-Governance-Berichts und ergänzt aus Theorie und Empirie ableiten.

¹²² NPO-Code, Swiss Code of best Practice, etc.

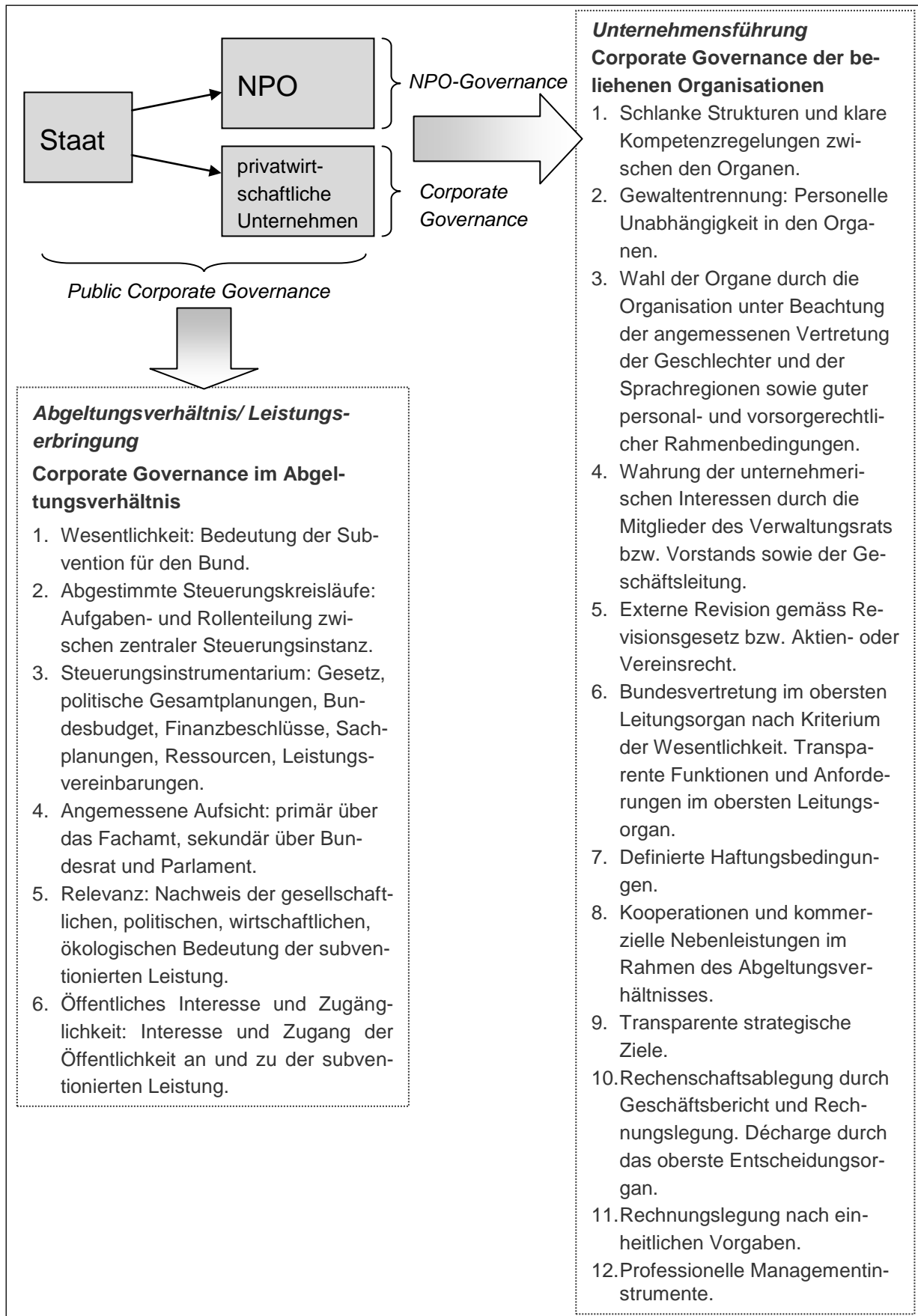


Abbildung 15: Corporate Governance-Kriterien im Abgeltungsverhältnis (eigene Darstellung).

Die Kriterien für eine Corporate Governance im Abgeltungsverhältnis sind im theoretischen und empirischen Teil der Arbeit hinreichend hergeleitet worden. Sie setzen sich zusammen aus den übertragbaren Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts, der Corporate Governance-Literatur und den in den Interviews erhobenen Anforderungen. Wesentlich sind hier ihre Systematisierung und die Zuordnung zu den jeweiligen Handlungsebenen.

3. Welche konkreten Auswirkungen konsequent wahrgenommener staatlicher Steuerung ergeben sich daraus aus Sicht der LeistungserbringerInnen?

Hinter dieser Frage steht die Annahme, dass mehr Regulierung auch mehr Aufwand für die beteiligten AkteurInnen bedeutet und damit die knappen Ressourcen nicht nur für die effektive Leistung eingesetzt werden, sondern für administrative Aufwendung zur Erbringung der Steuerungsanforderungen.

Weder die Bundesämter noch die subventionierten Organisationen sprachen sich in den Interviews für mehr Steuerung aus, und sie äusserten sich eher skeptisch gegenüber zunehmenden Anforderungen.

Die Erkenntnisse aus Frage 1 und 2 führen denn auch nicht in Richtung Schaffung neuer Instrumente und neuer Anforderungen. Vielmehr wird plädiert für eine Konsolidierung und Harmonisierung vorhandener Ansätze. Subventionen ziehen die Kontrolle der Mittelverwendung und der Leistungserbringung und die Einflussnahme der Zahlenden hinsichtlich der politischen Zielerreichung nach sich. Die Höhe der Subvention muss mit den Anforderungen zur Rechenschaftsablegung im Einklang stehen. Ebenso muss den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Departements flexibel entsprochen werden. Das jeweilige Politikfeld, in dem die Subvention geleistet wird, untersteht spezifischen inhaltlichen und fachlichen Rahmenbedingungen, die berücksichtigt werden müssen. Die Subventionslogik muss also mit der jeweiligen Politiklogik im Gleichgewicht stehen. Je klarer und einheitlicher die Vorgaben sind, desto geringer lässt sich der Aufwand halten und desto einfacher wird die Vergleichbarkeit der Leistungserbringung. Grundsätzliche Rahmenkriterien für Abgel-

tungen wie vorne formuliert, können die nötigen Voraussetzungen schaffen.

Abschliessende Feststellungen

Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit war die Hypothese, dass sich aus der Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen Standards für beliehene Organisationen ableiten lassen, wenn diese Corporate Governance konsequent umgesetzt wird.

Der Akzent liegt dabei in erster Linie auf dem Anspruch, ein vorhandenes Instrument auch für verwandte Situationen zu reflektieren und nutzbar zu machen. Die theoretische und empirische Bearbeitung der Thematik hat dies bestätigt. Es lassen sich aus den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts auch für Abgeltungsverhältnisse geltende Grundsätze ableiten. Dadurch könnte ein stringentes Instrumentarium für die Bundesverwaltung entwickelt werden, das mit dem Fokus auf zentrale Anforderungen in allen Subventionsbereichen - und mit der nötigen Anpassung in den jeweiligen Politikfeldern - kohärente Anwendung finden könnte. Der Bund würde damit über ein minimales Steuerungsmittel verfügen, das einfach zu kommunizieren und zu handhaben wäre.

Mit der Fragestellung zur vorliegenden Arbeit einher ging auch die Annahme, dass für die EmpfängerInnen von Subventionen mit der Wahrnehmung der konsequenten staatlichen Steuerungsfunktion erhöhter administrativer Aufwand und damit steigende Kosten entstehen könnten. Diese Befürchtung ist zwar angesichts der steten Zunahme an Qualitätsanforderungen im Managementbereich nicht unbegründet. Wie gezeigt werden konnte, liesse sich bei konsequenter Anwendung der erhobenen Kriterien der Aufwand für die SubventionsnehmerInnen aber auf dem heutigen Stand halten. Dies insbesondere, weil die Organisationen bereits über viele Voraussetzungen verfügen und weil es nicht unbedingt ein Mehr an Instrumenten braucht, sondern viel mehr eine gezielte Anwendung von Vorhandenem.

Abschliessend bleibt die Frage zu klären, ob sich aus dem klar erhobenen Steuerungsbedarf bei Abgeltungsverhältnissen die Forderung nach einem spezifischen und allenfalls übergreifenden Kodex für Public Corporate Governance ableiten lässt.

Mit der Frage nach einem übergreifenden Kodex für Public Corporate Governance ist ganz grundsätzlich das Interesse der BürgerInnen, bzw. der „EigentümerInnen“ verbunden, dass die Steuermittel nach Kriterien ausgegeben werden, die Rücksicht auf soziale Gesichtspunkte nehmen, vertretbare Entschädigungen für Management und VerwaltungsrätInnen darstellen und die die Interessen des Gemeinwesens nicht aus dem Blick verlieren.

Regelungen sind auf zwei Ebenen - der juristischen und der betriebswirtschaftlichen Ebene - zu verankern. Juristisch sind dies Kodifizierungen in Form von Normen und Gesetzen (z. B. Aktienrecht). Betriebswirtschaftlich handelt es sich um Strukturen, Abläufe, Gewaltentrennung, Interessenvertretung (vgl. dazu Siebart 2006: 4, bzw. Kap. 2.4).

Gemäss der Argumentation von Budäus kann die Forderung erhoben werden, dass statt neuer Kodifizierungen besser die rechtlichen Vorgaben eingehalten und insbesondere durchgesetzt - also auch entsprechend sanktioniert - werden (Budäus 2005: 23). Dazu müssen die Gesetzesbestimmungen aussagekräftig sein und einen verbindlichen Rahmen für Weisungen und Regelungen in den Departementen bilden. Insbesondere das Vereinsrecht genügt diesen Anforderungen nicht (Voggensperger 2004: 81). Voggensperger plädiert darüber hinaus für „eine Eintragspflicht für Nonprofit Organisationen, für eine wirksame staatliche NPO-Aufsicht, die eine verhältnismässige Sicherheit und Transparenz garantiert“ und für die Schaffung der Rechtsform des „kommerziellen Vereins“ (Voggensperger 2004: 87). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass heute auch viele NPO nahe am Markt tätig sind und entsprechende unternehmerische Freiräume benötigen.

Mit dem Corporate-Governance-Bericht, dem Swiss Code of Best Practice, den OECD-Normen, den SIX-Bestimmungen und mit dem NPO-Code ist eine Reihe von Kodizes vorhanden, die ausreichend Orientierung bieten. Ein weiterer Kodex wäre unseres Erachtens zum heutigen Zeitpunkt vermessen und würde die Übersicht über die verschiedenen Ansprüche und Regelungen kaum fördern.

Aus Sicht der vorliegenden Arbeit ist es ausreichend, wenn abgestimmt auf die vorhandenen Kodizes als Referenzgrössen die Kriterien für Sub-

ventionsverhältnisse transparent erhoben und anschliessend kommuniziert werden. Dies muss getan werden auf der Basis eines abgestimmten Corporate Governance-Verständnisses. Ziel dieser Konsolidierung ist die Schaffung von Transparenz gegenüber den SubventionsnehmerInnen und gegenüber den BürgerInnen als SteuerzahlerInnen. Implizit ist das Ziel, damit Steuerungsanforderungen zu formulieren, die genau diese Transparenz ermöglichen. Dazu können die in dieser Arbeit hergeleiteten Kriterien und Systematisierungen dienen.

Final ist festzuhalten, dass klare Unterschiede bestehen zwischen bundeseigenen Unternehmen, bei denen der Bund in der Eignerrolle steht, und subventionierten Organisationen. Bei Bundesunternehmen kann der Bund direkt Einfluss nehmen auf die Corporate Governance. Als Geldgeber bei subventionierten Organisationen kann der Bund zwar das Aussenverhältnis, nicht aber die Binnenstrukturen der Organisationen beeinflussen.

Corporate Governance ist ein dynamisches Themenfeld, das heute im Fokus verschiedenster Institutionen steht und sich nicht nur für die zentrale Bundesebene,¹²³ sondern auch auf subalternen Stufe für die Bundesämter¹²⁴ zu einem bedeutungsvollen Thema entwickelt. Aufgrund des Finanzvolumens von über der Hälfte der Bundesausgaben und der derzeit noch nicht vorhandenen institutionalisierten Regelung i. S. einheitlicher transparenter Kriterien ist davon auszugehen, dass die Frage der Corporate Governance und der Steuerung bei Subventionsverhältnissen in Zukunft an Bedeutung zunehmen wird. Dies dürfte u. a. durch die Politik selber eingefordert werden. Das Ziel dürfte dabei nicht sein, einen neuen Kodex zu erarbeiten, sondern das Vorhandene konsequent umzusetzen. Die in dieser Arbeit erarbeiteten Grundsätze könnten als Orientierungshilfe dienen.

Ausblick

Mit der vorliegenden Arbeit sollte ein Überblick über das Thema Corporate Governance verschafft und Einblick in die Komplexität der Subventionspraxis vermittelt werden. Weiter führend müsste nun untersucht wer-

¹²³ Vgl. dazu Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften (EFV 2009: 3 f).

¹²⁴ Vgl. dazu Bundesamt für Energie (2009) Finanzaudit-Programm. Bern 2009.

den, ob sich das gleiche Bild auch bei den Finanzhilfen wiederholt und ob die in dieser Arbeit erhobenen Kriterien entsprechend auch für diese Gültigkeit hätten.

Zudem könnte mit einer anderen oder breiteren Auswahl an InterviewpartnerInnen geprüft werden, inwiefern sich in Bezug auf unterschiedliche Departemente differierende Handhabungen in der Steuerungs- und Subventionspraxis erkennen lassen. Insbesondere von Belang wäre zudem die Untersuchung der Sachlage zur Subventionsgewährung auf kantonaler und kommunaler Ebene.

Besonders interessant wäre es nun, die in dieser Arbeit erhobenen Anforderungen mit dem Bund und den beliebigen Organisationen zu diskutieren und die Kriterien auf ihre Tauglichkeit zu überprüfen.

Diese Fragestellungen könnten in einer zukünftigen Masterarbeit thematisiert werden. Das Feld der staatlichen Finanzierung und der Steuerung dieser Finanzierungsverhältnisse ist breit und bietet noch viel Untersuchungstoff.

LITERATURVERZEICHNIS

Bücher / Referate

- Atteslander, Peter* (2008). Methoden der empirischen Sozialforschung. 12. Aufl., Berlin 2008
- Bauen, Marc/Venturi, Silvio* (2007). Der Verwaltungsrat: Organisation, Kompetenzen, Verantwortlichkeit, Corporate Governance. Zürich, Basel, Genf 2007
- Benz, Arthur* (2001). Der moderne Staat. Grundlagen der politischen Analyse. München und Wien 2001
- Benz, Arthur* (2004). Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hrsg.) (2004) Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004
- Benz, Arthur et al* (Hrsg.) (2007). Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfenster. Wiesbaden 2007
- Bergmann, Andreas/Hofmeister, Albert* (Hrsg.) (2004). Privatisierung - schlägt das Pendel zurück? SGVW-Schriftenreihe Nr. 45. Bern 2004
- Blindenbacher, Raoul/Hablützel, Peter/Letsch, Bruno* (2000). Vom Service Public zum Service au Public. Zürich 2000
- Bradke, Sven* (2000). Die Staatskasse als Beute. Ein Querschnitt durch die schweizerische Privilegienwirtschaft. Gossau 2000
- Budäus, Dietrich* (2005). Public Corporate Governance Kodex - Ein Beitrag zur Bildung von Vertrauen in Politik und Management? In: Ruter, Rudolf X./Sahr, Karin/Graf Waldersee, Georg (2005). Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. Wiesbaden 2005
- Cottier, Thomas/Kälin, Walter/Kiener, Regina/Künzli, Jörg/Müller, Markus/Tschannen, Pierre/Tschentscher, Axel* (2005). Öffentliches Recht I. Bern 2005 (zit. Cottier et al 2005)

- Davatz, Ariuscha* (2004). Corporate Governance und die Rolle der ZEW. In: Voggensperger, Ruth C. et al (2004). Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern 2004
- Doering, Hilmar* (1999). Kritische Analyse der Leistungsfähigkeit des Transaktionskostensatzes. Göttingen 1999
- Duden* (2009). Die deutsche Rechtschreibung. Duden Band 1. 25., völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Mannheim, Wien, Zürich 2009
- Eberle, Dagmar* (2007). Corporate Governance. In: Benz, Arthur et al (Hrsg.) (2007). Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfenster. Wiesbaden 2007
- Galli, Peter/Moser, André/Lang, Elisabeth/Clerc, Evelyne* (2007). Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts. Eine systematische Darstellung der Rechtsprechung des Bundes, der Kantone und der Europäischen Union. 1. Band: Landesrecht. 2. Aufl., Zürich 2007
- Glauser, Pierre-Marie* (2005). Apports et impôt sur le bénéfice. Le principe de détermination dans le contexte des apports et autres contributions de tiers. Dans la série: Droit fiscal suisse et international. Vol. 2. Genève 2005
- Gygi, Fritz* (1986). Verwaltungsrecht. Bern 1986, S. 216; zit. n. Schaerer, Barbara (1992). Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht. Inauguraldissertation. Bern 1992
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix* (2006). Allgemeines Verwaltungsrecht. 5. vollständig überarbeitete Aufl., Zürich, Basel, Genf 2006
- Hausammann, Fredy* (2007). Personal Governance als unverzichtbarer Teil der Corporate Governance und Unternehmensführung. Bern, Stuttgart, Wien 2007
- Henke, Hans Jochen/Hillebrand, Rainer/Steltmann, Silke* (2005). Müssen öffentliche Unternehmen anders gesteuert werden als private Unternehmen? In: Ruter, Rudolf X./Sahr, Karin/Graf Waldersee, Georg

-
- (2005). Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. Wiesbaden 2005
- Hilb, Martin* (2008). New Hospital Governance. Bern 2008
- Hilb, Martin* (2009). Integrierte Corporate Governance. Ein neues Konzept der wirksamen Unternehmens-Führung und -Aufsicht. 3. Aufl., Bern-Heidelberg 2009
- Hofmeister, Albert/Fischer, Guido/Borchert Heiko* (2006). Governance Kodex im öffentlichen Bereich notwendig. In: Albert Hofmeister (Hrsg.) (2006). Verwaltung wohin - Der öffentliche Sektor zwischen Stabilität und Veränderung. SGVW-Band Nr. 46. Bern 2006
- Humbel, Fabian* (2008). Subventionsbetrug. Dissertation. Zürich 2008
- Humbel, Matthias* (2009). Aktienrechtsrevision: Arbeitnehmer in den Verwaltungsrat! In: Pressedienst Travail.Suisse Nr. 5, 30. März 2009. Bern 2009
- Kägi-Diener, Regula* (2004). Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen - Eine verfassungsrechtliche Sichtung. In: Voggensperger, Ruth C. et al (2004). Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern 2004
- Lienhard, Andreas* (2005). Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Bern 2005
- Lienhard, Andreas* (2007). Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates. Übersicht und erste Würdigung. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (2007). Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht. Jahrbuch 2006. Bern 2007
- Lienhard, Andreas* (2008). Grundlagen der Corporate Governance im öffentlichen Sektor. Folien SVVOR-Tagung 31.10.2008, o. O. 2008
- Lienhard, Andreas* (2008a). Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament. In: Parlament - Mitteilungsblatt

der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. November 2008 - Nr. 3/11. Jahrgang. Bern 2008

Lienhard, Andreas (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (2009), Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, S. 43 - 77. Bern 2009

Linder, Wolf (2005). Schweizerische Demokratie - Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 2. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien 2005

Mayring, Philipp (2002). Eine Einführung in die qualitative Sozialforschung. 5. Aufl., Weinheim und Basel 2002

Möller, Fabian (2006). Rechtsschutz bei Subventionen. Die Rechtsschutzmöglichkeiten Privater im Subventionsverfahren des Bundes [...]. Basler Studien zur Rechtswissenschaft Band 72. Basel 2006

Müller, Georg (2001). Rechtsetzung im Gewährleistungsstaat. In: Sonderdruck aus Staat ▪ Kirche ▪ Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag. Geis, Max-Emmanuel/Lorenz, Dieter (Hrsg.). München 2001

Müller-Stewens, Günter/Lechner, Christoph (2005): Strategisches Management. Stuttgart 2005

Reichard, Christoph (2006). Öffentliche Dienstleistungen im gewährleistenden Staat. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.). Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Nr. 23. Berlin 2006

Reichard, Christoph (2008). Organisationsformen für den Service Public im internationalen Vergleich. Unterrichtsskript MPA 3.6.2009. Bern 2008

Rhinow, René (2004). Corporate Governance bei Nonprofit-Organisationen - ein dringendes Desideratum. In: Voggensperger, Ruth C. et al (2004). Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern 2004

-
- Rickenbacher, Ivan* (2009). Politische Kommunikation und PR für den Staat. Vorlesungsskript MPA 2007-2009 (22.6.2009). Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern. Bern 2009
- Rüdlinger, Katharina* (2008). Was bringt der Entwurf zum neuen Aktienrecht? In: Der Schweizer Treuhänder, Ausgabe 2008/1-2. Zürich 2008
- Ruffin, Regula* (2006). Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Bern 2006
- Ruter, Rudolf X./Sahr, Karin/Graf Waldersee, Georg* (2005). Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. Wiesbaden 2005
- Schaerer, Barbara* (1992). Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht. Inauguraldissertation. Bern 1992
- Schedler, Kuno/Gulde, Alexander/Suter, Simone* (2007). Corporate Governance öffentlicher Unternehmen - Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen. Universität St. Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus. St. Gallen 2007
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella* (2009). New Public Management. 4. Aufl., Bern 2009
- Schindler, Dietrich* (1952). Die Bundessubvention als Rechtsproblem; in: Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. Aarau 1952, S. 123; zit. n. Möller, Fabian (2006). Rechtsschutz bei Subventionen. Die Rechtsschutzmöglichkeiten Privater im Subventionsverfahren des Bundes[...]. Basler Studien zur Rechtswissenschaft Band 72. Basel 2006
- Schneider, Jürg/Bienek, Hubert* (2004). Corporate Governance - Etymologie und Theorieentwicklung. In: Voggensperger, Ruth C. et al (2004). Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern 2004

- Siebart, Patricia* (2006). Corporate Governance von Nonprofit- Organisationen. Bern 2006
- Simmen, Helene/Marti, Michael/Osterwald, Stephan/Walter, Felix* (2005). Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt - wer profitiert? Forschungsbericht im Rahmen des NFP 48. Zürich 2005
- Störi, Gilg* (1992). Verhaltenssteuerung durch Subventionen. Zur Bedeutung von Struktur und Funktion für die Zulässigkeit der Subvention. Dissertation. Zürich 1992
- Thaler, Gregor Oliver/Voggensperger, Ruth* (2004). Gutes besser tun - aber wie? In: Voggensperger, Ruth C. et al (2004). Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern 2004
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian* (2008). Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. Aufl., Wiesbaden 2008
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich* (2005). Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Aufl., Bern 2005
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich/Müller, Markus* (2009). Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Aufl., Bern 2009
- Vater, Hendrik/Bender, Christian/Hildenbrand, Katharina* (2004). Corporate Governance. Herausforderungen an die Management-Kultur. Bern, Stuttgart, Wien 2004
- Voggensperger, Ruth C. et al* (2004). Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern 2004
- Von Schnurbein, Georg* (2008). Nonprofit Governance in Verbänden. Bern 2008
- Weber, Marianne/Widmer, Marianne* (2006). Corporate Governance für Organisationen und Unternehmen des Bundes. In: Die Volkswirtschaft Nr. 11-2006. Bern 2006
- Werder, Hans* (2004). Brauchen wir neue Governance-Strukturen für den öffentlichen Sektor? In: Bergmann, Andreas/Hofmeister, Albert

(2004). Privatisierung - schlägt das Pendel zurück? SGVW-Schriftenreihe Nr. 45. Bern 2004

Rechtliche Grundlagen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101

Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÜoeB), SR 0.632.231.422

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010

Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB), SR 172.056.1

Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB), SR 172.056.11

Verordnung des EVD über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für das Jahr 2009 vom 27. November 2008 (Stand am 1. Januar 2009), SR 172.056.12

Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatsgesetz, GSG), SR 192.12

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR), SR 220

Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005, SR 221.302

Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11

Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG), SR 742.101

Bundesbeschluss über die Förderung der Heimarbeit vom 12. Februar 1949, SR 822.32

Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20

Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG), SR 954.1

Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 6. Oktober 2006; in Kraft seit dem 1. Januar 2008. AS 2007 5779 ff.

Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB), z. B. Systematische Sammlung des Aargauer Rechts, SAR 150.950

Grundlagendokumente

Grundlagendokumente der Bundesbehörden

Bundesamt für Energie (2009). Finanzaudit-Programm. Für Agenturen und Partnerorganisationen. Bern, 2009 (zit. BFE 2009)

Bundesrat (1986). Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986 (86.069); in: BBl 1987 I 369 ff. (zit. Bundesrat 1986)

Bundesrat (1997). Bericht des Bundesrats über die Prüfung der Bundes-subventionen vom 25. Juni 1997 (97.043), in: BBl 1998 II 2051 ff. (zit. Bundesrat 1997)

-
- Bundesrat (1999). Bericht des Bundesrats über die Prüfung der Bundes-subventionen vom 14. April 1999, zweiter Teil (99.037), in: BBI 1999 8013 ff. (zit. Bundesrat 1999)
- Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, in: BBI 2006 8233 ff. (zit. Bundesrat 2006)
- Bundesrat (2008). Subventionsbericht 2008 des Bundesrats. Vorabdruck. Zu finden auf: www.efv.admin.ch. *Nicht im BBI publiziert.* (zit. Bundesrat 2008)
- Bundesrat (2008a). Anhang zum Subventionsbericht 2008. Vorabdruck. Zu finden auf: www.efv.admin.ch. *Nicht im BBI publiziert.* (zit. Bundesrat 2008a)
- Bundesrat (2009). Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht - Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009 (zu 06.072); in: BBI 2009 2659 ff. (zit. Bundesrat 2009)
- Bundesrat (2009a). Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 25. März 2009. Zu finden auf: www.efv.admin.ch (zit. Bundesrat 2009a)
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2004). Erhebung zum Thema Eventualverbindlichkeiten als Subventionsinstrumente des Bundes vom November 2004. EFK Bericht Nr. 3146 (zit. EFK 2004)
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2005). Querschnittsprüfung. Termingerechte Auszahlung von Subventionen. Bericht zuhanden der Eidg. Finanzverwaltung (EFV). EFK Bericht Nr. 1.7310.100.00373.35 (zit. EFK 2005)
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 (zit. EFV 2006)

Eidgenössische Finanzverwaltung (2009). Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften. Stand Juni 2009. Bern 2009. (zit. EFV 2009)

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009). Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Synthesebericht der PVK zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. Juni 2009. Bern 2009. (zit. PVK 2009)

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009a). Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Bericht der PVK zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. Juni 2009 (zit. PVK 2009a)

Grundlegendokumente anderer Instanzen

Archiv für Schweizerisches Abgaberecht (2004). Band 73, Heft 3 vom September 2004 und Heft 5 vom November 2004 (zit. AfSA 2004/3 und AfSA 2004/5)

BILANZ (2009). Ausgabe 10/2009 vom 22.05.2009, sowie Online: www.bilanz.ch. vom 03.09.2009

Blätter für Agrarrecht (2001). Jahrgang 2001, Heft 1

Economiesuisse (2002). Swiss Code of best Practice for Corporate Governance. Herausgabe Juli 2002, aktualisiert 2007. Zürich (zit. SCBP 2007)

KPGH, Konferenz der PräsidentInnen grosser Hilfswerke (Hrsg.) (2006). Swiss NPO-Code. Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen in der Schweiz vom 31. März 2006. o. O. (zit. NPO-Code 2006)

NZZ (2009). Neue Zürcher Zeitung Nr. 195/2009 vom 25.08.2009

OECD (2004). OECD-Grundsätze der Corporate Governance, Neufassung 2004, Paris 2004

-
- Pro Senectute (2007). Chronik Pro Senectute. Von der Alterspflege zur umfassenden Unterstützung im Alter. Chronik 1917 - 2007. Zürich 2007
- SIX Exchange (2008). Richtlinie betr. Informationen zur Corporate Governance der SIX Exchange Regulation vom 29. Oktober 2008 (zit. RLCG 2008)
- Socialinfo (2009). Online-Wörterbuch der Sozialpolitik: www.socialinfo.ch. 23.9.2009
- Swiss Foundation (2009). Swiss Foundation Code 2009 mit Kommentar. Grundsätze und Empfehlungen zur Gründung und Führung von Förderstiftungen. Online: www.swissfoundations.ch/de/portrait/swiss-foundation-code%20.html, 23.9.2009 (zit. Swiss Foundation Code 2009)
- Swiss GAAP FER (2009). Fachempfehlungen zur Rechnungslegung: www.fer.ch. 27.09.2009
- Thurgauer Zeitung (2009). Online-Ausgabe vom 17.08.2009: www.thurgauerzeitung.ch
- Vimentis (2009). Online-Lexikon: www.vimentis.ch. 27.09.2009
- ZEWO (2008). Reglement über das ZEWO-Gütesiegel. Zürich 2008
- ZEWO (2009). Homepage der Stiftung ZEWO: www.zewo.ch/label/l_index.html. 27.09.2009
- ZEWO (2009a). Spendenstatistik 2008. In: ZEWO-Forum 3/2009. Zürich 2009

Quellennachweis zur Empirie

Die Angaben zu den qualitativen Interviews und zu den Auswertungen derselben werden im Anhang 9 aufgeführt.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Leitbild des „Gewährleistungsstaates“ (Reichard 2008: 5).	11
Abbildung 2:	Formen von Auslagerungen (Bundesrat 2006: 8245).	13
Abbildung 3:	Das 4-Kreise-Modell (Bundesrat 2006: 8248).	15
Abbildung 4:	Drei Corporate Governance-Systeme (eigene Darstellung nach Schneider/Bienek 2004: 31 und Müller-Stewens/ Lechner 2005: 498 ff.).	22
Abbildung 5:	Dimensionen und Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmungen (eigene Darstellung nach Werder 2004: 77 ff.).	25
Abbildung 6:	Rollenvielfalt des Staates bei Auslagerungen (Lienhard 2008, SVVOR-Tagung 31.10.2008).	28
Abbildung 7:	Kriterien für die Steuerungs- und Kontrollmechanismen bei Auslagerungen (eigene Darstellung nach Henke/Hillebrand/ Steltmann 2005: 32 f.).	33
Abbildung 8:	Merkmale von NPO (eigene Darstellung nach von Schnurbein 2006: 18).	37
Abbildung 9:	Themenbereiche und Steuerungselemente der Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht 2006.	55
Abbildung 10:	Grafische Darstellung der Entwicklung der Bundessubventionen (Bilanz-Grafik; Ausschnitt), in: BILANZ 10/2009 v. 22.05.2009 (mit freundlicher Genehmigung des Verlags vom 03.09.2009).	79
Abbildung 11:	Darstellung eines 8-Kreise-Modells, (eig. Darstellung).....	81
Abbildung 12:	Darstellung der Finanzströme (nach Simmen/ Marti/Osterwald/Walter 2005: 128).....	85
Abbildung 13:	Prozessschritte im Abgeltungsverhältnis (eigene Darstellung in Anlehnung an PVK 2009).....	161
Abbildung 14:	Corporate Governance-Ebenen im Abgeltungsverhältnis (eigene Darstellung).....	162
Abbildung 15:	Corporate Governance-Kriterien im Abgeltungsverhältnis	169
Abbildung 16:	Aufgaben und Anforderungen an das Board in der Public Corporate Governance (Eigene Darstellung nach Schedler/ Gulde/Suter 2007: 30).	193

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Die drei Konzeptionen Corporate Governance, Public Corporate Governance und NPO Governance im Überblick (eigene Darstellung).....	45
Tabelle 2:	Aufgabentypologie und Auslagerungseignung (eigene Darstellung nach Bundesrat 2006: 8260 ff.).....	54
Tabelle 3:	Zusammenfassung der Neuerungen des Corporate-Governance-Berichts (eigene Darstellung nach Weber/Widmer 2006: 49; Lienhard 2007: 8; Bundesrat 2009).....	57
Tabelle 4:	Ausgelagerte und subventionierte Verhältnisse des Bundes in Zahlen (eigene Darstellung abgeleitet aus Bundesrat 2008: 29).....	92
Tabelle 5:	Geführte qualitative Befragungen nach Departementen.	101
Tabelle 6:	Aussagen Steuerungsbereich Rechtsform.	103
Tabelle 7:	Aussagen Steuerungsbereich Organe.	108
Tabelle 8:	Aussagen Steuerungsbereich Bundesvertreter.	111
Tabelle 9:	Aussagen Steuerungsbereich Haftungen.....	114
Tabelle 10:	Aussagen Steuerungsbereich Besondere Kompetenzen.	117
Tabelle 11:	Aussagen Steuerungsbereich Strategische Ziele.....	120
Tabelle 12:	Aussagen Steuerungsbereich Kontrolle des Bundesrates.	123
Tabelle 13:	Aussagen Steuerungsbereich Finanzen und Steuern.	129
Tabelle 14:	Aussagen Steuerungsbereich Kontrolle des Bundesrates: neuer Leitsatz.....	131
Tabelle 15:	Übertragbarkeit der Leitsätze auf Abgeltungsverhältnisse (eigene Darstellung).....	132
Tabelle 16:	Überblick Leitfadens zur Subventionsberichterstattung in Botschaften (EFV 2009: 3 f.).....	145
Tabelle 17:	Gegenüberstellung Steuerungsanforderungen verschiedener Kodizes (eigene Darstellung).....	156
Tabelle 18:	Die 28 Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates von 2006 (eigene Darstellung nach Bundesrat 2006: 8267 ff.).....	199
Tabelle 19:	Die zusätzlichen 9 Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats (eigene Darstellung nach Bundesrat 2009: 2689 ff.).....	201
Tabelle 20:	Ergänzte bzw. erweiterte Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (eigene Darstellung nach Bundesrat 2009: 2706).....	203

ANHANG I: BEISPIELE VERSELBSTÄNDIGTER ORGANISATIONEN DES BUNDES¹²⁵

- Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)
- Schweizerisches Heilmittelinstitut (Swissmedic)
- Eidgenössische Technische Hochschulen Zürich und Lausanne (ETH und EPFL)
- Schweizerische Bundesbahnen (SBB)
- Die Schweizerische Post
- Swisscom

Bei dieser Aufzählung handelt es sich um die wichtigsten, respektive bekanntesten verselbständigten Organisationen des Bundes. Die Aufzählung ist exemplarisch und bei Weitem nicht vollständig. Eigene Darstellung nach Bundesrat 2006: 70f.

¹²⁵ Vgl. Inventar verselbständigter Einheiten, auf die das Steuerungsmodell angewendet werden kann. In: Bundesrat 2006: 8299 f.

ANHANG II: AUFGABEN UND ANFORDERUNGEN AN DAS BOARD IN DER PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE

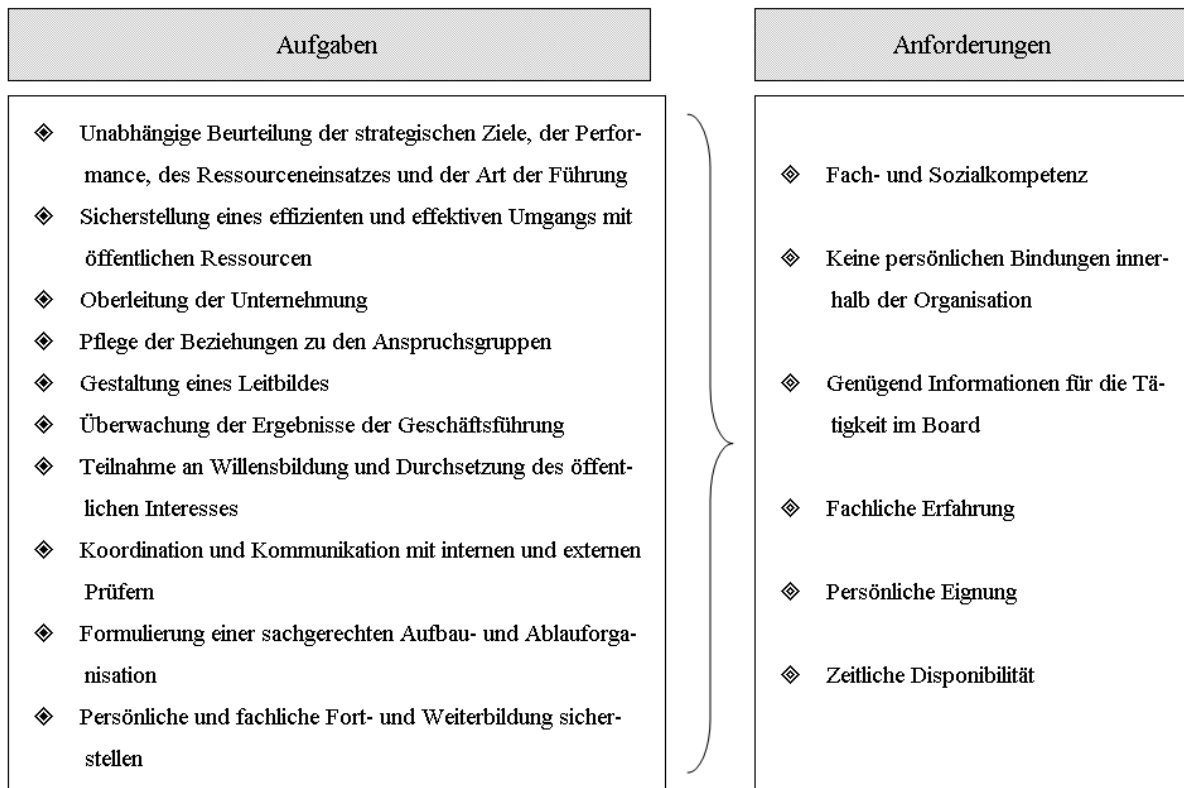


Abbildung 16: Aufgaben und Anforderungen an das Board in der Public Corporate Governance (Eigene Darstellung nach Schedler/Gulde/Suter 2007: 30).

ANHANG III: DIE LEITSÄTZE DES CORPORATE-GOVERNANCE-BERICHTS

Die nachfolgenden 28 Leitsätze sind im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates von 2006 aufgeführt:

Themenbereich	Rechtsform
Ziel	Die Wahl der Rechts- bzw. Organisationsform ist Ausgangspunkt für die Konzeption der weiteren Steuerungselemente. Sie soll der Besonderheit der Aufgabe entsprechen, die der verselbständigten Einheit zur Erfüllung übertragen worden ist.
<i>Leitsatz 1</i>	<p>Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten, b) die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen, c) die nicht hoheitlich handeln, d) an denen sich Dritte beteiligen können sollen. <p>Andere privatrechtlichen Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.</p>

Themenbereich	Organe
Ziel	Zahl, Zusammensetzung und Zusammenwirken der Organe sollen eine effiziente und effektive betriebliche Führung und Aufsicht sicherstellen.
<i>Leitsatz 2</i>	Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.
<i>Leitsatz 3</i>	Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.
<i>Leitsatz 4</i>	Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfi-

	ge Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.
<i>Leitsatz 5</i>	Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt für eine angemessene Vertretung der Interessen des Bundes im Verwaltungs- oder Institutsrat verselbständigter Einheiten.
<i>Leitsatz 6</i>	Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus.
<i>Leitsatz 7</i>	Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.
<i>Leitsatz 8</i>	Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.

Themenbereich	Bundesvertreter
Ziel	Der Bund soll nur noch dort mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern im Verwaltungs- oder Institutsrat Einsitz nehmen, wo das Anforderungsprofil des Leitungsorgans oder der Steuerungsbedarf des Bundes dies nahelegen.
<i>Leitsatz 9</i>	Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.

Themenbereich	Haftungen
Ziel	Haftungen des Bundes und einzelner seiner Einheiten sollen wesentlich werden.
<i>Leitsatz 10</i>	Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechts ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.
<i>Leitsatz 11</i>	Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten, und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufichtigten zurückzuführen ist.
<i>Leitsatz 12</i>	Gegenüber verselbständigten Einheiten soll der Bund nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.

Themenbereich	Besondere Kompetenzen
Ziel	Den verselbständigten Einheiten sollen Kompetenzen zur Rechtsetzung, zu Beteiligung und Kooperation sowie - gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage - zur Erbringung kommerzieller Nebenleistungen nur dann eingeräumt werden, wenn dies im übergeordneten Interesse des Bundes ist.
<i>Leitsatz 13</i>	Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.
<i>Leitsatz 14</i>	Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungs-mässig gut betreut werden können.

	Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.
<i>Leitsatz 15</i>	Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.

Themenbereich	Strategische Ziele
Ziel	Der Bundesrat soll alle verselbständigten Einheiten als Eigner auf mittelfristige Ziele ausgerichtet und unter Wahrung einer Gesamtsicht steuern.
<i>Leitsatz 16</i>	<p>Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen („unternehmensbezogene Vorgaben“) und auf ihre Aufgaben („aufgabenseitige Vorgaben“). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird, • in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird, • mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann.
<i>Leitsatz 17</i>	Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung durch den Bund abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.

Themenbereich	Kontrolle des Bundesrates
Ziel	Die Kontrolle des Bundesrates in seiner Funktion als Eigner soll hinsichtlich der Anstalten verstärkt werden. gegenüber Einheiten, die politisch-strategisch von Bedeutung und von namhaften Abteilungen abhängig sind, soll der Bundesrat die Kontrolle selber wahrnehmen.
<i>Leitsatz 18</i>	<p>Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele, • der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats, • der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts), • der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt. <p>Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.</p>
<i>Leitsatz 19</i>	Bei Anstalten bestimmt sich der Mindestinhalt des Geschäftsberichts in Anlehnung an das Aktienrecht.
<i>Leitsatz 20</i>	Bei Anstalten ist der Geschäftsbericht vor seiner Publikation dem Bundesrat (bzw. den zuständigen Departementen) zur Genehmigung zu unterbreiten.
<i>Leitsatz 21</i>	Bei Anstalten befindet der Bundesrat (bzw. die zuständigen Departemente) jährlich über die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats.
<i>Leitsatz 22</i>	Bei Anstalten bestimmt sich die Berichterstattung der externen Revisionsstelle in Anlehnung an das Aktienrecht.

Themenbereich	Finanzen und Steuern
Ziel	Die finanzielle Steuerung der verselbständigten Einheiten soll verbessert werden. Wettbewerbsverzerrende Sonderregelungen im Finanz- und Steuerbereich sollen so weit wie möglich behoben werden.
<i>Leitsatz 23</i>	Die verselbständigten Einheiten führen eine eigene Rechnung.

<i>Leitsatz 24</i>	Die Kapitalausstattung verselbständigter Einheiten erfolgt unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z. B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf (u. a. Haftungssubstrat) und der Branchenüblichkeit. Die Kapitalausstattung ist unverzinslich.
<i>Leitsatz 25</i>	Für verselbständigte Einheiten, die rechnungsmässig mit der Staatsrechnung des Bundes zusammengeführt werden (Vollkonsolidierung), erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Rechnungslegung.
<i>Leitsatz 26</i>	Die Finanzierung von Anstalten über Preise, Gebühren und Abgelten wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.
<i>Leitsatz 27</i>	Bei Anstalten entscheidet der Bundesrat jährlich im Rahmen der Rechnungsgenehmigung über die Verwendung eines allfälligen Gewinns.
<i>Leitsatz 28</i>	Die Steuerpflicht der Anstalten richtet sich nach der Tätigkeit und nicht nach der Organisationsform. Bei einer teilweisen Steuerpflicht sind sie zur Führung einer Spartenrechnung zu verpflichten.

Tabelle 18: Die 28 Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates von 2006 (eigene Darstellung nach Bundesrat 200: 8267 ff.).

Nach der Parlamentsdebatte im Jahr 2008 ergänzte der Bundesrat die ursprünglich 28 Leitsätze um zusätzliche 9 Leitsätze:

Themenbereich	Personalstatut
Ziel	Das Personalstatut dient der personalpolitischen Steuerung der verselbständigten Einheiten, soll der Besonderheit derer Aufgaben entsprechen und eine optimale Erfüllung desselben ermöglichen. (Bundesrat 2009: 31)
<i>Leitsatz 29</i>	Verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, haben ein öffentlich-rechtliches Personalstatut im Rahmen des BPG. Verselbständigte Einheiten, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, haben ein privatrechtliches Personalstatut. Die Art des Personalstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.

Themenbereich	Personalpolitische Zielvorgaben
Ziel	<p>Der Bundesrat soll den verselbständigten Einheiten unternehmensspezifische, nachvollziehbare sowie den politischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen Rechnung tragende personalpolitische Vorgaben machen können. Es stehen ihm dabei drei Steuerungsinstrumente zur Verfügung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelungen im Organisationsgesetz der jeweiligen Einheit, die dem Bundesrat personalpolitische Einflussmöglichkeiten einräumen, • Festlegung der unternehmensspezifischen strategischen Ziele, • Genehmigung der vom Verwaltungs- bzw. Institutsrat zu erlassenden personalrechtlichen Ausführungsbestimmungen.
<i>Leitsatz 30</i>	Bei öffentlich-rechtlichem Personalstatut im Rahmen des BPG: Die Ausführungsbestimmungen umfassen mindestens Grundsätze und Eckwerte betreffend Entlohnung und Nebenleistungen. Sie sind vom Bundesrat zu genehmigen.
<i>Leitsatz 31</i>	Bei privatrechtlichem Personalstatut: Die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung auf den Verwaltungs- oder Institutsrat, die Direktion und gewisse Kategorien von Mitarbeitenden ist im Organisationserlass zu regeln.
<i>Leitsatz 32</i>	Der Bund macht den verselbständigten Einheiten im Rahmen der strategischen Ziele personalpolitische Vorgaben.
<i>Leitsatz 33</i>	Arbeitsrechtliche Mindeststandards und eine Verhandlungspflicht zum Abschluss eines GAV sind im Rahmen der Marktregulierung zu verankern.

Themenbereich	Pensionskassenstatut
Ziel	<p>Das Personalstatut und das Pensionskassenstatut sollen inskünftig dem gleichen Rechtskreis - öffentliches Recht oder Privatrecht - zugeordnet werden. Deshalb und aufgrund des bestehenden Konnexes zwischen dem Personal- und Vorsorgerecht soll das Pensionskassenstatut an das Personalstatut geknüpft werden. (Bundesrat 2009: 42)</p>
<i>Leitsatz 34</i>	Für verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschaft- und Sicherheitsaufsicht erfüllen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, ist ein öffentlich-rechtliches Pensionskassen-

	<p>statut mit Anschluss an die PUBLICA vorzusehen.</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, ist ein privatrechtliches Pensionskassenstatut vorzusehen.</p> <p>Die Art des Pensionskassenstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.</p>
<i>Leitsatz 35</i>	<p>Bei der Schaffung neuer Einheiten sowie beim Austritt aus der PUBLICA von verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt muss der Arbeitgeber seine Rentenbeziehenden in das neue Vorsorgewerk mitnehmen oder für sie zumindest die finanzielle Verantwortung weiterhin tragen.</p>

Themenbereich	Vorsorgepolitische Zielvorgaben
Ziel	<p>Der Bundesrat macht allen verselbständigten Einheiten personalpolitische Vorgaben, die den unternehmensspezifischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Entsprechende vorsorgepolitische Zielvorgaben sollen grundsätzlich die gleichen Ziele erfüllen, wie die personalpolitischen Zielvorgaben. Im Bereich der Vorsorgepolitik stehen dem Bundesrat zwei Steuerungsinstrumente zur Verfügung: die unternehmensspezifischen strategischen Ziele und die Genehmigung der Anschlussverträge (Bundesrat 2009: 45).</p>
<i>Leitsatz 36</i>	<p>Der Bundesrat genehmigt die Anschlussverträge an PUBLICA von verselbständigten Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen.</p> <p>Die Anschlussverträge sollen nur insoweit von denjenigen für das Personal der Bundesverwaltung abweichen, als dies aufgrund der Aufgaben oder der Personalstruktur des betreffenden Arbeitgebers erforderlich ist.</p>
<i>Leitsatz 37</i>	<p>Der Bund macht den verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Rahmen der strategischen Ziele vorsorgepolitische Vorgaben.</p>

Tabelle 19: Die zusätzlichen 9 Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats (eigene Darstellung nach Bundesrat 2009: 2689 ff.).

Zudem wurden vereinzelt Leitsätze ergänzt oder erweitert:

Themenbereich	Organe
<i>Leitsatz 5</i> (ergänzt)	<p>Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt <i>unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes als Eigner für eine angemessene Vertretung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>der Geschlechter; und</i> • <i>der Sprachregionen der Schweiz.</i>

Themenbereich	Kontrolle des Bundesrates
<i>Leitsatz 22a</i> (neu)	<p>Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften nutzt das Controlling des Bundesrates die obligationenrechtlichen Steuerungsmittel des Bundes als Aktionär. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten sieht der Organisationserlass eine Rechtsgrundlage für das Controlling zu den strategischen Zielen des Bundesrates vor.</p> <p>Dieses Controlling des Bundesrates untersteht der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung.</p>

Themenbereich	Strategische Ziele
<i>Leitsatz 16</i> (ergänzt)	<p>Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten <i>als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Eigner</i> auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen („unternehmensbezogene Vorgaben“) und auf ihre Aufgaben („aufgabenseitige Vorgaben“). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird,

	<ul style="list-style-type: none"> • in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird, • mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann. <p><i>Die Zielerreichung wird nach den Kriterien und der Periodizität gemessen, die im Rahmen der strategischen Ziele festgelegt worden sind.</i></p>
--	---

Themenbereich	Kontrolle des Bundesrates
<i>Leitsatz 22b (neu)</i>	<p>Der Bundesrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen treffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben, • Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts, • Verweigerung der Entlastung, • Abberufungen oder Ersatz von Personen, • Verantwortlichkeitsansprüche, • Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung.

Tabelle 20: Ergänzte bzw. erweiterte Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (eigene Darstellung nach Bundesrat 2009: 2706).

ANHANG IV: INTERVIEWLEITFADEN FÜR BELIEHENE ORGANISATIONEN

Masterarbeit MPA Universität Bern

Public Corporate Governance - Staatliche Steuerung und Anforderungen im Falle von beliehenen Organisationen

Befragung 1 Beliehene Organisationen

Kontext

Dorothee Guggisberg und Alexander Maurer absolvieren den Master of Public Administration des Kompetenzzentrums für Public Management an der Universität Bern. Die Masterarbeit verfassen sie zum Thema der Public Corporate Governance. Sie gehen spezifisch der Frage nach, wie der Bund bei der Vergabe von Subventionen die Steuerung dieser Subventionsverhältnisse wahrnimmt und ob sich der Corporate-Governance-Bericht des Bundes für ausgelagerte Betriebe übertragen lässt. Insbesondere interessiert auch die Frage nach allfälligen minimalen Standards zur Steuerung von Subventionsverhältnissen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die AkteurInnen in der Praxis. Der Fokus im Spektrum der Subventionsverhältnisse liegt bei Abgeltungen. Aus Gründen des Umfangs wird nicht auf Finanzhilfen eingegangen.

Thema

Anwendung von Public Corporate Governance-Grundsätzen im Subventionsbereich.

Ziel

Der vorliegende Fragebogen dient dazu, verschiedene subventionsrechtliche Verhältnisse zu beleuchten um herauszufinden, an welche Anforderungen und Bedingungen der Erhalt respektive die Bezahlung von Subventionen geknüpft sind und ob sich die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundes auch auf subventionierte NPO und Unternehmen übertragen lässt.

Methode

Der theoretische und empirische Teil der Masterarbeit wird einerseits ergänzt durch Befragungen von acht Unternehmen und NPO, die vom Bund Abgeltungen erhalten. Befragt werden die jeweiligen Leitungspersonen oder die für Finanzen zuständigen Fachpersonen. Andererseits werden drei bis vier Fachpersonen aus der Bundesverwaltung zur Thematik befragt. Die Befragungen werden als halbstandardisierte Interviews geführt, protokolliert und zusätzlich auf Tonband aufgezeichnet. Auf Wunsch

der Interviewten können die Gespräche anonymisiert durchgeführt werden. Die Gespräche dauern ca. eine Stunde und werden von den beiden AutorInnen vor Ort realisiert. Die verwendeten Interviewaussagen werden den InterviewpartnerInnen nach dem Gespräch zum Gegenlesen und zum Einverständnis vorgelegt.

Publikation der Ergebnisse

Allen Beteiligten werden die Ergebnisse der Studie gerne nach Abgabe und Beurteilung der Masterarbeit zur Verfügung gestellt.

Dank

Für die Gesprächsbereitschaft und die Unterstützung danken die beiden AutorInnen ganz herzlich.

Befragung 1 Beliehene Organisationen

INTERVIEWLEITFADEN

Angaben Interview	
Behörde/ Organisation	
Die befragte Einheit gehört zu(r)	<input type="checkbox"/> Bundesverwaltung <input type="checkbox"/> den NGO und ist Subventionsempfängerin <input type="checkbox"/> Privatwirtschaft (AG o. ä.) und erhält Subventionen
Interviewte Person	Name..... Funktion..... Bezug zur Subvention.....
Art der Befragung	<input type="checkbox"/> Gespräch <input type="checkbox"/> Telefonat <input type="checkbox"/> Fragebogen
Ort und Datum	

1. Facts and Figures	
1.1 Art, Rechtsform und Grösse Betrieb	
1.2 Subventioniert seit wann?	
1.3 Höhe/ Anteil Subvention am Budget?	
1.4 Zuordnung: Welches Bundesamt?	

2. Subvention
Wie stellen sich die erbrachten subventionierten Dienstleistungen und Finanzierungsgrundlagen, sowie deren vertraglichen Voraussetzungen durch die subventionserteilende Behörde dar?

2.1 Worin besteht die durch den Bund übertragene, subventionierte Aufgabe?

2.2 Wie lautet der Auftrag des Bundes an Ihre Organisation als Subventionsnehmerin? (z. B. Vorgaben Leistungsvertrag)

2.3 Wer ist die Subventionsgeberin?

- Bundesrat
- Parlament
- Fachdepartement
- Regulierungsbehörde
- andere

2.4 Gibt es andere LeistungserbringerInnen in Ihrem Marktsegment? Wenn ja, welche AnbieterInnen sind am Markt?

- der Staat selbst
- private Konkurrenz
- Sonstige

2.5 Nach welchen Kriterien wird die Subvention festgelegt? (LS 24)

- Kosten
- Aufwand
- Umfang
- Qualität
- Defizit
- andere

2.6 Wie erfolgt die Finanzierung und wo wird die Finanzierung festgelegt? (LS 26)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Pro rata | <input type="checkbox"/> Reglement |
| <input type="checkbox"/> Einmalige Zahlung pro Kalenderjahr | <input type="checkbox"/> Leistungsvertrag |
| <input type="checkbox"/> andere | <input type="checkbox"/> andere |

2.7 Bestehen alternative Finanzierungsmöglichkeiten und wenn ja, werden diese auf strategischer oder operativer Ebene aktiv diskutiert?

--

3. Strukturen

Wie stellen sich die organisationsspezifischen Strukturen und Abläufe dar, auf denen das Subventionsverhältnis aufbaut?

3.1 Wer wählt und genehmigt (LS 4)

den Verwaltungsrat/ Vorstand?	die Geschäftsleitung?	die Revisionsstelle?

3.2 Besteht ein Anforderungsprofil für den VR/ VS und wer erstellt es? (LS 5)

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> Regierung
<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> Verwaltung
	<input type="checkbox"/> intern
Wie ist Ihr VR/ VS zusammengesetzt?	

3.3 Welche Kriterien enthält das Anforderungsprofil?

--

3.4 Wie werden die Interessen der Subventionsgeberin im VR/VS wahrgenommen? (LS 5)

--

3.5 Verfügt Ihre Organisation über eine eigene Rechnung? (LS 23)

--

3.6 Welche Vorschriften für die Rechnungslegung gelten? (LS 25)

--

3.7 Wie ist die Haftung geregelt? (LS 10)

--

3.8 Welche Kompetenzen zu Kooperationen/ Beteiligung besitzt Ihre Organisation? (LS 14)

3.9 Kann Ihre Organisation kommerzielle Nebenleistungen erbringen? (LS 15)

3.10 Was passiert mit einem allfälligen Gewinn im subventionierten Bereich? Wer entscheidet über dessen Verwendung? (LS 27)

3.11 Ist Ihre Organisation steuerpflichtig und wenn ja, nach welchen Kriterien (LS 28)

4. Steuerung

Wie steuert und kontrolliert der Bund als Subventionserteiler die Organisationen / Gesellschaften, welche eine entsprechende finanzielle Abgeltung erhalten. Welche Vorgaben werden gemacht. Wie funktioniert die Zusammenarbeit. Wie schätzen die befragten Organisationen die Steuerungsanforderungen ein.

4.1 Wie nimmt der Bund auf die Aufgabenerfüllung Ihrer Organisation Einfluss? (LS 16)

- Leistungsvertrag
- Vertretung in VR/VS
- Gesetzliche Bestimmungen
- Strategische Vorgaben
- Wahl VR/VS, Genehmigung GL
- andere

4.2 In welchen Bereichen nimmt der Bund Einfluss und wie?

- Finanzen
- Leistungserbringung
- Personalwesen: wie? z.B. Personalstatut (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich? LS 29 Oder: Personalpolitische Vorgaben im Rahmen der strategischen Ziele? LS 32 Oder: Arbeitsrechtliche Minimalstandards? LS 33)
- andere (z.B. Pensionskassenstatut LS 34 - 37)

4.3 Welche Anforderungen stellt der Bund zu Ihren Controlling-Instrumenten?

--

4.4 Wer verabschiedet die strategischen Ziele (LS 17)

--

4.5 Falls der Bund in Ihrem VR/VS Einsitz nimmt, sind die VertreterInnen instruierbar oder nicht instruierbar (weisungsgebundenes Abstimmungsverhalten) und um welche VertreterInnen handelt es sich? (LS 9)

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Exekutivmitglied <input type="checkbox"/> Parlament <input type="checkbox"/> Fachdepartement <input type="checkbox"/> Finanzverwaltung | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> instruierbar <input type="checkbox"/> nicht-instruierbar |
|--|--|

4.6 In welcher Form kontrolliert der Bund die Leistungserbringung?

- Berichterstattung
- Rechnungslegung
- Vertretung im VR/VS
- Regelmässige Treffen
- andere

4.7 Kontrolliert der Bund auch die Wirkung der Leistungserbringung und wenn ja, in welcher Form?

--

4.8 Wie klar sind die Vorgaben des Bundes?

- sehr klar formuliert
- einigermaßen klar
- wenig klar

4.9 Offenlegung der Informationen: Was wird verlangt? Was machen Sie?

- Geschäftsbericht
- andere

4.10 Bestehen Vorgaben zur Abfassung des Geschäftsberichts?

- Vorgaben aus Gesetz oder anderen Bestimmungen ableitbar? (LS 19)
- Genehmigung vor Publikation durch wen? (LS 20)

4.11 In welchem Rhythmus erfolgt die Information (z.B. Geschäftsbericht)?

- jährlich
- quartalsweise
- andere

4.12 Wie ist die Berichterstattung der externen Revision geregelt? (LS 8)**4.13 Wird dem VR/VS jährlich Décharge erteilt? Wenn ja, durch wen? (LS 21)****4.14 Sind Eingriffsmechanismen vorgesehen und wenn ja, wie sind diese ausgestaltet? Welche Sanktionen drohen bei Nicht-/Schlechterfüllung der vertraglich vorgeschriebenen Aufgabe?**

4.15 Wie und durch wen wird die Kontrollfunktion/ Aufsicht wahrgenommen?
(LS 18)

5. Anforderungen aus Sicht SubventionsnehmerIn

Wie beurteilen Sie die Steuerungsanforderungen des Bundes? Wie viel und wie soll der Bund steuern? Welche Konsequenzen hat die Steuerung und Kontrolle des Bundes für Ihre Organisation (wächst die Administration?)

5.1 Wie beurteilen Sie Ihre unternehmerischen Spielräume in dem durch Sie wahrgenommenen subventionierten Bereich?

- weit
- gerade richtig
- eng

Begründung:

5.2 Wie oft/ regelmässig haben Sie Kontakt mit dem Bund? Wie gestaltet sich dieser Kontakt (Sitzungen, Konferenzen, Briefverkehr....)? Ist dieser Kontakt für Sie zu häufig/ zu selten?

5.3 Wie erleben Sie diese Zusammenarbeit qualitativ? Ist sie für sie sehr gut, gut, nur befriedigend oder schlecht und was sind die Ursachen für Ihre Beurteilung?

5.4 Wie schätzen Sie die Tatsache, subventioniert zu werden, unternehmerisch ein? Wo liegen Chancen - Risiken?

6. Perspektiven

Was kann Ihrer Meinung nach verbessert werden? Was funktioniert besonders gut? Was funktioniert überhaupt nicht?

6.1 Braucht es Ihrer Meinung nach mehr oder weniger Regulierung/ Steuerung?
Müsste der Staat Ihres Erachtens...

- mehr steuern
- weniger steuern
- gerade richtig

6.2 Müsste der Bund minimal standards für die Corporate Governance von subventionierten Betrieben vorgeben? Wenn ja, welche? Bitte begründen Sie Ihre Ansicht.

- ja. welche?
- nein

6.3 Wo sehen Sie das subventionsrechtliche Verhältnis in 10 Jahren realistischerweise? Was würden Sie sich wünschen?

7. Was wurde aus Ihrer Sicht nicht thematisiert, ist aber wichtig für die Fragestellung?

Besten Dank für das Gespräch!

ANHANG V: INTERVIEWLEITFADEN FÜR VERTRETERINNEN BUND

Masterarbeit MPA Universität Bern

Public Corporate Governance - Staatliche Steuerung und Anforderungen im Falle von beliebigen Organisationen

Befragung 2 VertreterInnen Bund

Kontext

Dorothee Guggisberg und Alexander Maurer absolvieren den Master of Public Administration des Kompetenzzentrums für Public Management an der Universität Bern. Die Masterarbeit verfassen sie zum Thema der Public Corporate Governance. Sie gehen spezifisch der Frage nach, wie der Bund bei der Vergabe von Subventionen die Steuerung dieser Subventionsverhältnisse wahrnimmt und ob sich der Corporate-Governance-Bericht des Bundes für ausgelagerte Betriebe übertragen lässt. Insbesondere interessiert auch die Frage nach allfälligen minimalen Standards zur Steuerung von Subventionsverhältnissen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die AkteurInnen in der Praxis. Der Fokus im Spektrum der Subventionsverhältnisse liegt bei Abgeltungen. Aus Gründen des Umfangs wird nicht auf Finanzhilfen eingegangen.

Thema

Anwendung von Public Corporate Governance Grundsätzen im Subventionsbereich

Ziel

Der vorliegende Fragebogen dient dazu, verschiedene subventionsrechtliche Verhältnisse zu beleuchten um herauszufinden, an welche Anforderungen und Bedingungen der Bund an die Vergabe von Subventionen knüpft, wie er die Steuerung der Subventionsverhältnisse wahrnimmt und wie die Übertragung der Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundes auf subventionierte NPO und Unternehmen eingeschätzt wird.

Methode

Der theoretische und empirische Teil der Masterarbeit wird einerseits ergänzt durch Befragungen von acht Unternehmen und NPO, die vom Bund Abgeltungen erhalten. Befragt werden die jeweiligen Leitungspersonen oder die für Finanzen zuständigen Fachpersonen. Andererseits werden drei bis vier Fachpersonen aus der Bundesverwaltung zur Thematik befragt. Die Befragungen werden als halbstandardisierte Interviews geführt, protokolliert und zusätzlich auf Tonband aufgezeichnet. Auf Wunsch der Interviewten können die Gespräche anonymisiert durchgeführt werden. Die Ge-

sprache dauern ca. eine Stunde und werden von den beiden AutorInnen vor Ort realisiert. Die verwendeten Interviewaussagen werden den InterviewpartnerInnen nach dem Gespräch zum Gegenlesen und zum Einverständnis vorgelegt.

Publikation der Ergebnisse

Allen Beteiligten werden die Ergebnisse der Studie gerne nach Abgabe und Beurteilung der Masterarbeit zur Verfügung gestellt.

Dank

Für die Gesprächsbereitschaft und die Unterstützung danken die beiden AutorInnen ganz herzlich.

Befragung 2 VertreterInnen Bund

INTERVIEWLEITFADEN

Angaben Interview	
Behörde/ Fachdepartement	
Interviewte Person	Name..... Funktion.....
Bezug zur Fragestellung bzw. Subventionsverhältnissen/ Abgeltungen	
Art der Befragung	<input type="checkbox"/> Gespräch <input type="checkbox"/> Telefonat <input type="checkbox"/> Fragebogen
Ort und Datum	

1. Facts and Figures	
1.1 Aufgabe des Amtes	
1.2 Anzahl Subventionsverhältnisse	

2. Subvention
Wie stellen sich die erbrachten subventionierten Dienstleistungen und Finanzierungsgrundlagen, sowie deren vertragliche Voraussetzungen durch die subventioniserte Behörde dar?

2.1 Welche Aufgaben überträgt der Bund in Ihrem Bereich im Rahmen von Abgeltungen an Dritte?

2.2 Wie (mit welchen Instrumenten) werden die beliehenen Organisationen beauftragt?
<input type="checkbox"/> Leistungsvertrag <input type="checkbox"/> Reglement <input type="checkbox"/> Gesetzliche Vorgaben <input type="checkbox"/> andere

2.3 Wer ist die Subventionsgeberin?

- Bundesrat
- Parlament
- Fachdepartement
- Regulierungsbehörde
- andere

2.4 Wie erfolgt die Auswahl der SubventionsnehmerInnen?

- Auf Antrag der Organisationen selber
- Auf Antrag der Behörde
- historisch gewachsen

2.5 Nach welchen Kriterien wird die Subvention festgelegt? (LS 24)

- Kosten
- Aufwand
- Umfang
- Qualität
- Defizit
- andere

2.6 Wie erfolgt die Finanzierung und wo wird die Finanzierung festgelegt? (LS 26)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Pro rata | <input type="checkbox"/> Reglement |
| <input type="checkbox"/> Einmalige Zahlung pro Kalenderjahr | <input type="checkbox"/> Leistungsvertrag |
| <input type="checkbox"/> andere | <input type="checkbox"/> andere |

3. Strukturen

Auf welchen organisationsspezifischen Strukturen und Abläufen baut ein Subventionsverhältnis auf?

3.1 Übernimmt der Bund Entscheid- oder Wahlkompetenzen/ Mitsprache bei der Besetzung...(LS 4)		
des Verwaltungsrats/ Vorstands?	der Geschäftsleitung?	der Revisionsstelle?

3.2 Wird ein Anforderungsprofil für den VR/ VS eingefordert und wirkt der Bund dabei mit? (LS 5)	
<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	Anforderungen an VR/VS:
Mitwirkung:	

3.3 Welche Kriterien muss aus Ihrer Sicht ein Anforderungsprofil enthalten?

3.4 Wie werden die Interessen der Subventionsgeberin (Bund) im VR/VS wahrgenommen? (LS 5)

3.5 Muss die beliehene Organisation über eine eigene Rechnung verfügen? (LS 23)

3.6 Welche Vorschriften für die Rechnungslegung gelten? (LS 25)

3.7 Wie verhält sich der Bund bei Fragen der Haftung? (LS 10)

3.8 Welche Kooperationen/ Beteiligung dürfen die Organisationen eingehen? (LS 14)

3.9 Dürfen die Organisationen kommerzielle Nebenleistungen erbringen? (LS 15)

3.10 Was passiert mit einem allfälligen Gewinn im subventionierten Bereich? Wer entscheidet über dessen Verwendung? (LS 27)

3.11 Sind die Organisationen steuerpflichtig und wenn ja, nach welchen Kriterien (LS 28)

4. Steuerung

Wie steuert und kontrolliert der Bund als Subventionserteiler die Organisationen / Gesellschaften, welche eine entsprechende finanzielle Abgeltung erhalten? Welche Vorgaben werden gemacht? Wie funktioniert die Zusammenarbeit? Wie werden die Steuerungsanforderungen eingeschätzt?

4.1 Wie nimmt der Bund auf die Aufgabenerfüllung der Organisationen Einfluss? (LS 16)

- Leistungsvertrag
- Vertretung in VR/VS
- Gesetzliche Bestimmungen
- Strategische Vorgaben
- Wahl VR/VS, Genehmigung GL
- andere

4.2 In welchen Bereichen nimmt der Bund Einfluss und wie?

- Finanzen
- Leistungserbringung
- Personalwesen: wie? z.B. Personalstatut (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich? LS 29 Oder: Personalpolitische Vorgaben im Rahmen der strategischen Ziele? LS 32 Oder: Arbeitsrechtliche Minimalstandards? LS 33)
- andere (z.B. Pensionskassenstatut LS 34 - 37)

4.3 Welche Anforderungen stellt der Bund an die Controlling-Instrumente in den Organisationen?

4.4 Wer verabschiedet die strategischen Ziele (LS 17)

4.5 Falls der Bund im VR/VS Einsitz nimmt, sind die VertreterInnen instruierbar oder nicht-instruierbar (weisungsgebundenes Abstimmungsverhalten) und um welche VertreterInnen handelt es sich? (LS 9)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Exekutivmitglied | <input type="checkbox"/> instruierbar |
| <input type="checkbox"/> Parlament | <input type="checkbox"/> nicht-instruierbar |
| <input type="checkbox"/> Fachdepartement | |
| <input type="checkbox"/> Finanzverwaltung | |

4.6 In welcher Form kontrolliert der Bund die Leistungserbringung?

- Berichterstattung
- Rechnungslegung
- Vertretung im VR/VS
- Regelmässige Treffen
- andere

4.7 Kontrolliert der Bund auch die Wirkung der Leistungserbringung und wenn ja, in welcher Form?

4.8 Wie klar sind die Vorgaben des Bundes?

- sehr klar formuliert
- einigermaßen klar
- wenig klar

4.9 Offenlegung der Informationen: Was wird verlangt?

- Geschäftsbericht
- andere

4.10 Bestehen Vorgaben zur Abfassung des Geschäftsberichts?

- Vorgaben aus Gesetz oder anderen Bestimmungen ableitbar? (LS 19)
- Genehmigung vor Publikation durch wen? (LS 20)

4.11 In welchem Rhythmus muss die Information (z.B. Geschäftsbericht) erfolgen?

- jährlich
- quartalsweise
- andere

4.12 Wie ist die Berichterstattung der externen Revision geregelt? (LS 8)**4.13 Wird dem VR/VS jährlich Décharge erteilt? Wenn ja, durch wen? (LS 21)**

4.14 Sind Eingriffsmechanismen vorgesehen und wenn ja, wie sind diese ausgestaltet? Welche Sanktionen drohen bei Nicht-/Schlechterfüllung der vertraglich vorgeschriebenen Aufgabe?

4.15 Wie und durch wen wird die Kontrollfunktion/ Aufsicht wahrgenommen?(LS 18)

5. Anforderungen aus Sicht Subventionsgeberin

Wie beurteilen Sie die Steuerungsanforderungen des Bundes? Wie viel und wie soll der Bund steuern? Welche Konsequenzen hat die Steuerung und Kontrolle des Bundes für die Organisationen (z.B. Administration)?

5.1 Welche unternehmerischen Spielräume haben die beliebten Organisationen?

weit

mittel

eng

Begründung

5.2 Wie oft/ regelmässig haben Sie Kontakt mit beliebten Organisationen? Wie gestaltet sich dieser Kontakt (Sitzungen, Konferenzen, Briefverkehr....)? Ist dieser Kontakt für Sie zu häufig/ zu selten?

5.3 Wie erleben Sie diese Zusammenarbeit qualitativ? Ist sie für Sie sehr gut, gut, nur befriedigend oder schlecht und was sind die Ursachen für Ihre Beurteilung?

6. Perspektiven

Was kann Ihrer Meinung nach verbessert werden? Was funktioniert besonders gut? Was funktioniert überhaupt nicht?

6.1 Braucht es Ihrer Meinung nach mehr oder weniger Regulierung / Steuerung? Müsste der Staat Ihres Erachtens...

mehr steuern. Wenn ja, wie?

weniger steuern

gerade richtig

6.2 Müsste der Bund minimal standards für die Corporate Governance von subventionierten Betrieben vorgeben? Wenn ja, welche? Bitte begründen Sie Ihre Ansicht.

ja. welche?

nein

6.3 Wo sehen Sie das subventionsrechtliche Verhältnis in 10 Jahren realistischerweise? Was würden Sie sich wünschen?

7. Was wurde aus Ihrer Sicht nicht thematisiert, ist aber wichtig für die Fragestellung?

Besten Dank für das Gespräch!

ANHANG VI: LEITFADEN FÜR DAS EXPLORATIVE GESPRÄCH MIT DER EFV

Masterarbeit MPA Universität Bern

Public Corporate Governance - Staatliche Steuerung und Anforderungen
im Falle von beliebigen Organisationen

Befragung 3 VertreterInnen Bund - explorativ

Kontext

Dorothee Guggisberg und Alexander Maurer absolvieren den Master of Public Administration des Kompetenzzentrums für Public Management an der Universität Bern. Die Masterarbeit verfassen sie zum Thema der Public Corporate Governance. Sie gehen spezifisch der Frage nach, wie der Bund bei der Vergabe von Subventionen die Steuerung dieser Subventionsverhältnisse wahrnimmt und ob sich der Corporate-Governance-Bericht des Bundes für ausgelagerte Betriebe übertragen lässt. Insbesondere interessiert auch die Frage nach allfälligen minimalen Standards zur Steuerung von Subventionsverhältnissen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die AkteurInnen in der Praxis. Der Fokus im Spektrum der Subventionsverhältnisse liegt bei Abgeltungen. Aus Gründen des Umfangs wird nicht auf Finanzhilfen eingegangen.

Thema Interviews

Anwendung von Public Corporate Governance Grundsätzen im Subventionsbereich

Ziel

Der Befragung dient dazu, verschiedene subventionsrechtliche Verhältnisse zu beleuchten um herauszufinden, an welche Anforderungen und Bedingungen der Bund an die Vergabe von Subventionen knüpft, wie er die Steuerung der Subventionsverhältnisse wahrnimmt und wie die Übertragung der Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundes auf subventionierte NPO und Unternehmen eingeschätzt wird.

Methode

Der theoretische und empirische Teil der Masterarbeit wird einerseits ergänzt durch Befragungen von acht Unternehmen und NPO, die vom Bund Abgeltungen erhalten. Befragt werden die jeweiligen Leitungspersonen oder die für Finanzen zuständigen Fachpersonen. Andererseits werden drei bis vier Fachpersonen aus der Bundesverwaltung zur Thematik befragt. Die Befragungen werden als halbstandardisierte Inter-

views geführt, protokolliert und zusätzlich auf Tonband aufgezeichnet. Auf Wunsch der Interviewten können die Gespräche anonymisiert durchgeführt werden. Die Gespräche dauern ca. eine Stunde und werden von den beiden AutorInnen vor Ort realisiert. Die verwendeten Interviewaussagen werden den InterviewpartnerInnen nach dem Gespräch zum Gegenlesen und zum Einverständnis vorgelegt.

Publikation der Ergebnisse

Allen Beteiligten werden die Ergebnisse der Studie gerne nach Abgabe und Beurteilung der Masterarbeit zur Verfügung gestellt.

Dank

Für die Gesprächsbereitschaft und die Unterstützung danken die beiden AutorInnen ganz herzlich.

Befragung 3 VertreterInnen Bund - explorativ

GESPRÄCHSLEITFADEN

Angaben Interview	
Behörde/ Fachdepartement	
Interviewte Person	Name..... Funktion.....
Bezug zur Fragestellung bzw. Subventionsverhältnissen/ Abgeltungen	
Art der Befragung	<input type="checkbox"/> Gespräch <input type="checkbox"/> Telefonat <input type="checkbox"/> Fragebogen
Ort und Datum	

1. Facts and Figures	
1.1 Aufgabe des Amtes	
1.2 Anzahl Subventionsverhältnisse bzw. Bezug Subvention	

2. Corporate Governance Bericht
--

2.1 Kurzer Abriss: Wie ist der Corporate Governance-Bericht entstanden? Was haben Sie im Entstehungsprozess beobachtet/ erlebt?

2.2 Wo steht der Prozess heute? (Zusatzbericht abgesegnet im Parlament Frühling 2009?)

2.3 Waren die betreffenden Unternehmen einbezogen in die Ausarbeitung?

2.4 Wie sind/waren die Reaktionen der verselbständigten Einheiten auf den CGB?

2.5 Inwieweit wird der Corporate Governance Bericht bereits umgesetzt und welches sind die heutigen Beobachtungen und Erkenntnisse?

2.6 Was ist der grösste Erfolg des Corporate Governance Berichts?

2.7 Sind die Kriterien des Corporate Governance Berichts in Ihren Augen ausweiten?

3. Standards für subventionierte Betriebe

3.1 Wie soll der Bund seine Rolle als Gewährleister in Bezug auf subventionierte bringt diese Rolle für die Steuerung dieser Betriebe mit sich?

3.2 Welche Leitsätze (Kriterien) des CGB sind auf subventionierte Organisationen anwendbar? Bzw. welches wären aus Ihrer Sicht relevante Kriterien für die Corporate Governance subventionierter Betriebe (Abgeltung/Finanzhilfe)?

3.3 Welches sind aus Sicht der EFV die aktuellen Herausforderungen in diesem Bereich? (z.B. Bestrebungen zur Harmonisierung, verstärkte Auflagen, kein politisches Interesse?)

3.4 Ist die Einsitznahme des Bundes (politisch, bzw. Fachamt) bei Organisationen mit Subventionen sinnvoll? Bzw. welche Form erachten Sie als die optimalste?

3.5 Decken Leistungsverträge (Kontraktmanagement) die nötige Steuerung ab?

3.6 Welche für alle einheitlichen Inhalte sind minimal notwendig in einem Leistungsvertrag?

3.7 Wie kann muss der Bund Resultate und Wirkung messen? Und wie kann der den zusätzlichen Aufwand bewältigen?

3.8 Wie reagieren aus Ihrer Sicht die subventionierten Betriebe auf eine mögliche stärkere Steuerung durch den und?

3.9 Könnte ein Instrument wie das Finanzauditprogramm des BFE für den ganzen Bund übernommen werden oder ist es sinnvoller, dass jedes Bundesamt ein eigenes angepasstes Instrumentarium hat?

4. Perspektiven

4.1 Wie geht es Ihrer Meinung nach weiter? Wo gehen die Entwicklungen durch? Wo steht die Subventionspraxis des Bundes in 10 Jahren?

4.2 Ist der CGB „das Ende der Fahnenstange“ oder lässt er sich auf subventionierte Betriebe runterbrechen?

5. Was wurde aus Ihrer Sicht nicht thematisiert, ist aber wichtig für die Fragestellung?

Besten Dank für das Gespräch!

ANHANG VII: LEITFADEN FÜR DAS EXPLORATIVE GESPRÄCH MIT DEM BFE

Masterarbeit MPA Universität Bern

Public Corporate Governance - Staatliche Steuerung und Anforderungen im Falle von beliebigen Organisationen

Befragung 3 VertreterInnen Bund - explorativ

Kontext

Dorothee Guggisberg und Alexander Maurer absolvieren den Master of Public Administration des Kompetenzzentrums für Public Management an der Universität Bern. Die Masterarbeit verfassen sie zum Thema der Public Corporate Governance. Sie gehen spezifisch der Frage nach, wie der Bund bei der Vergabe von Subventionen die Steuerung dieser Subventionsverhältnisse wahrnimmt und ob sich der Corporate-Governance-Bericht des Bundes für ausgelagerte Betriebe übertragen lässt. Insbesondere interessiert auch die Frage nach allfälligen minimalen Standards zur Steuerung von Subventionsverhältnissen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die AkteurInnen in der Praxis. Der Fokus im Spektrum der Subventionsverhältnisse liegt bei Abgeltungen. Aus Gründen des Umfangs wird nicht auf Finanzhilfen eingegangen.

Thema Interviews

Anwendung von Public Corporate Governance Grundsätzen im Subventionsbereich

Ziel

Der Befragung dient dazu, verschiedene subventionsrechtliche Verhältnisse zu beleuchten um herauszufinden, an welche Anforderungen und Bedingungen der Bund an die Vergabe von Subventionen knüpft, wie er die Steuerung der Subventionsverhältnisse wahrnimmt und wie die Übertragung der Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundes auf subventionierte NPO und Unternehmen eingeschätzt wird.

Methode

Der theoretische und empirische Teil der Masterarbeit wird einerseits ergänzt durch Befragungen von acht Unternehmen und NPO, die vom Bund Abgeltungen erhalten. Befragt werden die jeweiligen Leitungspersonen oder die für Finanzen zuständigen Fachpersonen. Andererseits werden drei bis vier Fachpersonen aus der Bundesverwaltung zur Thematik befragt. Die Befragungen werden als halbstandardisierte Interviews geführt, protokolliert und zusätzlich auf Tonband aufgezeichnet. Auf Wunsch

der Interviewten können die Gespräche anonymisiert durchgeführt werden. Die Gespräche dauern ca. eine Stunde und werden von den beiden AutorInnen vor Ort realisiert. Die verwendeten Interviewaussagen werden den InterviewpartnerInnen nach dem Gespräch zum Gegenlesen und zum Einverständnis vorgelegt.

Publikation der Ergebnisse

Allen Beteiligten werden die Ergebnisse der Studie gerne nach Abgabe und Beurteilung der Masterarbeit zur Verfügung gestellt.

Dank

Für die Gesprächsbereitschaft und die Unterstützung danken die beiden AutorInnen ganz herzlich.

Befragung 3 VertreterInnen Bund - explorativ

GESPRÄCHSLEITFADEN

Angaben Interview	
Behörde/ Fachdepartement	
Interviewte Personen	Name..... Funktion.....
Bezug zur Fragestellung bzw. Subventionsverhältnissen/ Abgeltungen	
Art der Befragung	<input type="checkbox"/> Gespräch <input type="checkbox"/> Telefonat <input type="checkbox"/> Fragebogen
Ort und Datum	

1. Facts and Figures	
1.1 Aufgabe des Amtes	
1.2 Anzahl Subventionsverhältnisse bzw. Bezug Subvention	

OFFENER EINSTIEG

Vielen Dank für den Bericht (Finanzaudit). Wie ist dieser Bericht zustande gekommen? Wie sind sie auf die Idee gekommen, diesen Bericht zu machen?

..entsprechend dem Gesprächsverlauf weitere Fragen zum Finanzaudit...

2. Subvention
<i>Der ganze Themenblock zu den Subventionen unter Ziffer 2 wird mangels Zusammenhang so nicht besprochen.</i>

3. Massnahmen BFE
Wie funktioniert das Finanzaudit-Programm des BFE...

3.1 Ausgangslage/ Handlungsbedarf: Warum hat das BFE ein Finanzaudit-Programm erarbeitet?

3.2 Wer sind die AuftraggeberInnen des Finanzaudit-Programms, bzw. die AutorInnen?

3.3 Wie wurde das Finanzaudit-Programm erarbeitet?

- intern, aufgrund von Erfahrungen
- intern, aufgrund einer Evaluation und Problemanalyse bei den SubventionsnehmerInnen
- Unter Einbezug der Agenturen/ Partnerorganisationen
- Vernehmlassung oder Weisung

3.4 Wurde das Finanzaudit-Programm ausschliesslich für das BFE erarbeitet? Bzw. gibt es Bestrebungen zur Ausdehnung des Geltungsbereichs?

3.5 Besteht ein Austausch bzgl. Subventionsvergabe bzw. deren Verbesserung zwischen den Bundesämtern und Departementen?

3.6 Wie wird das Finanzaudit-Programm implementiert?

3.7 Inwiefern unterscheiden sich Agenturen und Partnerorganisationen abgesehen von der Dauer und Intensität des Finanzierungsverhältnisses? vgl. Abgeltung - Finanzhilfe

3.8 Wie reagieren die Agenturen und Partnerorganisationen auf die neuen Vorgaben?

3.9 Wie wird BFE-intern auf die neuen Vorgaben reagiert?

3.10 Das Finanzaudit-Programm macht Vorgaben zu den Prüfbereichen, aber nicht zu möglichen Minimal Standards. Nach welchen Kriterien wird geprüft?

3.11 Wären in Ihren Augen Minimal Standards für den Subventionsbereich sinnvoll?

ja nein

3.12 Welches wären mögliche Minimal Standards?

4. Standards

Der ganze Themenblock zu den Standards unter Ziffer 4 wird mangels Zusammenhang so nicht besprochen.

5. Was wurde nicht thematisiert, ist aber wichtig für die Fragestellung?

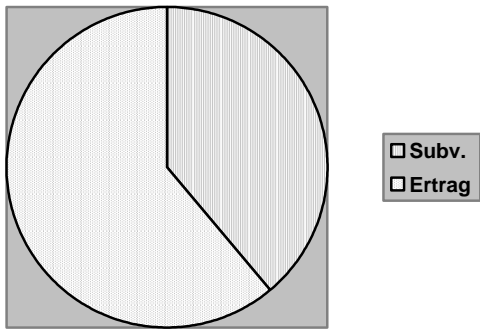
Besten Dank für das Gespräch!

ANHANG VIII: COCKPITS ZU DEN INTERVIEWPARTNERINNEN

QUALITATIVES INTERVIEW

(Die Zusammenstellung der Cockpits wird am Ende auf S. 176 kurz erklärt)

Interview-PartnerIn	1 / 13
VSAA	
Beteiligte Personen (1)	
Geschäftsführer	
Organisationsform:	Verband/ NPO
Anz. MitarbeiterInnen	7(Geschäftsstelle)
SubventionsgeberIn	SECO/ BFM /BBT
Alternativfinanzierung	Mitgliederbeiträge
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	29. Mai 2009

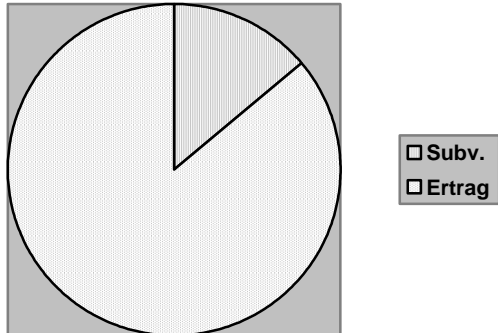
Betriebsertrag 2008	CHF1'283'400
Subventionsbetrag 2008	CHF 497'600
Subv. im Verhältnis	38.8%
	

Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus dem Jahresbericht 2008.

¹ Beim Betriebsertrag handelt es sich um den Ertrag IST 2008 der Erfolgsrechnung.

QUALITATIVES INTERVIEW

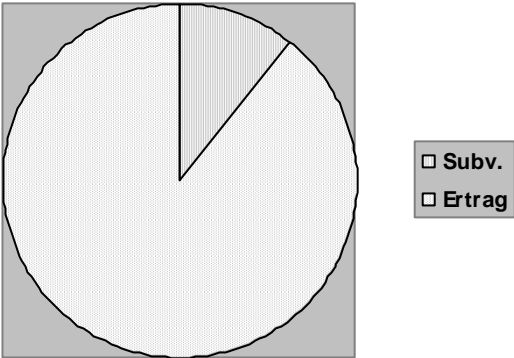
Interview-PartnerIn	2 / 13
SNV	
Beteiligte Personen (1)	
CEO	
Organisationsform:	Verein/ NPO
Anz. MitarbeiterInnen	43
SubventionsgeberIn	SECO
Alternativfinanzierung	op.Geschäft/Mitgl.
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	11. Juni 2009

Betriebsertrag 2008	CHF 12'286'000
Subventionsbetrag 2008	CHF 1'720'000
Subv. im Verhältnis	14.0%
	

Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus dem Jahresbericht 2008.

QUALITATIVES INTERVIEW

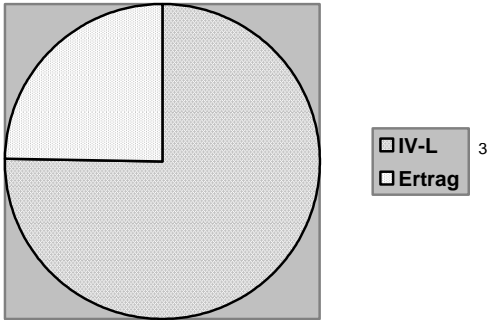
Interview-PartnerIn	3 / 13
Stiftung Ballenberg	
Beteiligte Personen (1)	
Leiter Kurszentrum	
Organisationsform:	Stiftung/ NPO
Anz. MitarbeiterInnen	5 (+ Kursleiter)
SubventionsgeberIn	SECO
Alternativfinanzierung	Kursgelder/ Gönner-Innen
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	1. Juli 2009

Betriebsertrag 2008	CHF 959'800
Subventionsbetrag 2008	CHF 101'800
Subv. im Verhältnis	10.6%
	

Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus dem Jahresbericht 2008.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	4 / 13
Stiftung Bächtelen	
Beteiligte Personen (1)	
Gesamtleiter	
Organisationsform:	Stiftung/ NPO
Anz. MitarbeiterInnen	63
SubventionsgeberIn	BJ (indirekt BSV)
Alternativfinanzierung	Verkauf Produkte
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	2. Juli 2009

Betriebsertrag 2008	CHF7'300'000 ²
Subventionsbetrag 2008	CHF 5'500'000
Subv. im Verhältnis	75.3%
	

Die Daten stammen aus dem Interview.

² Beim Betriebsertrag handelt es sich um den Betriebsaufwand für das Jahr 2008.

³ Die Stiftung Bächtelen erhält als einzige Interviewpartnerin Leistungen nach dem IVG, welche keine eigentliche Subvention darstellen. Entsprechend wurde die Farbe in der Kreisgrafik angepasst.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	5 / 13
SPI	
Beteiligte Personen (1)	
Direktor	
Organisationsform:	Stiftung/ NPO
Anz. MitarbeiterInnen	21
SubventionsgeberIn	fedpol/Kantone/div.
Alternativfinanzierung	Verlag/Kurse/Prüf.
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	7. Juli 2009

Betriebsertrag 2008	CHF 8'689'200
Subventionsbetrag 2008	CHF 1'963'300 ⁴
Subv. im Verhältnis	22.6%
<p>A pie chart illustrating the financial composition for SPI in 2008. The chart is divided into two segments: a small slice representing 'Subv.' (Subsidies) at 22.6%, and a larger slice representing 'Ertrag' (Revenue) at 77.4%. A legend to the right of the chart identifies the segments: a white square for 'Subv.' and a grey square for 'Ertrag'.</p>	

Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus dem Geschäftsbericht 2008.

⁴ Dieser Betrag ist im Geschäftsbericht auf S. 10 als „Subventionen und Verschiedenes“ aufgeführt.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	6 / 13
BLS AG	
Beteiligte Personen (1)	
Leiter Finanzen (stv. CEO)	
Organisationsform:	Aktiengesellschaft
Anz. MitarbeiterInnen	2'790
SubventionsgeberIn	BAV/ 5 Kantone
Alternativfinanzierung	operatives Ge- schäft
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	28. Mai 2009

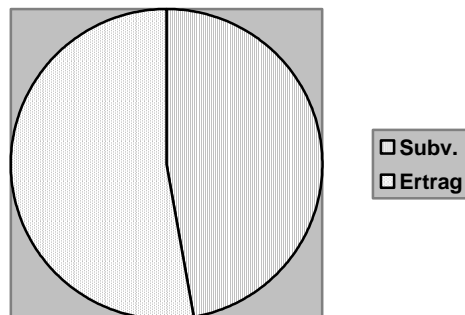
Betriebsertrag 2008	CHF 797.1 Mio.
Subventionsbetrag 2008	CHF 294.8 Mio.
Subv. im Verhältnis	37.0%
<p>A pie chart illustrating the financial composition for BLS AG in 2008. The chart is divided into two segments: a slice representing 'Subv.' (Subsidies) at 37.0%, and a larger slice representing 'Ertrag' (Revenue) at 63.0%. A legend to the right of the chart identifies the segments: a white square for 'Subv.' and a grey square for 'Ertrag'.</p>	

Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus dem Geschäftsbericht 2008.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	7 / 13
BKW Ökofond	
Beteiligte Personen (1)	
Vorsitzender Lenkungsgremium	
Organisationsform:	Projekt
Anz. MitarbeiterInnen	6 Lenkungsgremium
SubventionsgeberIn	BAFU
Alternativfinanzierung	1to1 energy = Ein Rp pro kWh
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	16. Juli 2009

Betriebsertrag 2008	CHF 1'375'200 ⁵
Subventionsbetrag 2008	CHF 650'000 ⁶
Subv. im Verhältnis	47.3%



Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus dem Jahresbericht 2008/2009.

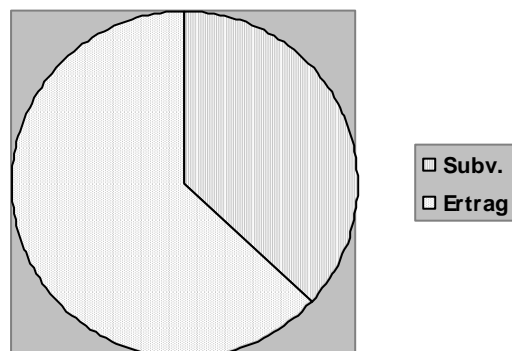
⁵ Als Betriebsertrag ist die bisher verwertete Projektsumme aufgeführt.

⁶ Dieser Betrag entspricht dem gesamten gesprochenen Bundesbeitrag für das Projekt.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	8 / 13
MGB	
Beteiligte Personen (2)	
Leiter Controlling/ Controller	
Organisationsform:	Aktiengesellschaft
Anz. MitarbeiterInnen	560
SubventionsgeberIn	BAV/ 2 Kantone
Alternativfinanzierung	operatives Geschäft
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	21. Juli 2009

Betriebsertrag 2008	CHF 143 Mio.
Subventionsbetrag 2008	CHF 53 Mio.
Subv. im Verhältnis	37.1%

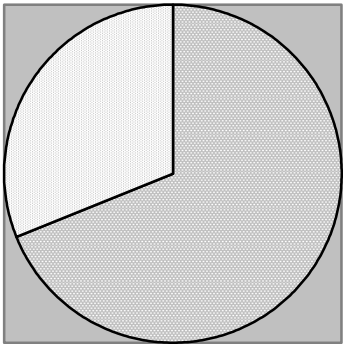


Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus dem Geschäftsbericht 2008 der bvz Holding AG.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	9 / 13
BFM	
Beteiligte Personen (1)	
Sektionschef Finanzen(stv.Abteilungsleiter)	
Organisationseinheit	Bundesamt
Anz. MitarbeiterInnen	760
Departement	EJPD
Subv.-EmpfängerInnen	Hilfswerke/ Kantone
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	11. Juni 2009

Aufwand 2008	CHF 949.3 Mio.
Beiträge/ Entschädigung	CHF 654.2Mio. ⁷
Subv. im Verhältnis	68.9%



Legend: Subv. Aufwand

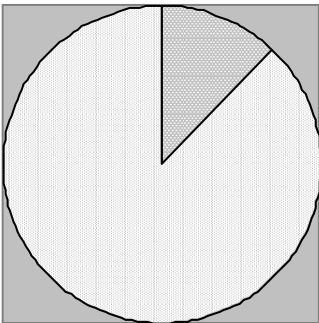
Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus der Staatsrechnung 2008, Bd. 2A (Verwaltungseinheiten/ Zahlen).

⁷ Die Entschädigungen beinhalten ebenfalls die Vollzugskosten im Migrationsbereich und sämtliche Abteilungen an Kantone. Bei den Anhörungspauschalen, die das eigentliche Thema des Interviews waren, liegt der Betrag bei CHF 2'793'000.

EXPLORATIVES GESPRÄCH

Interview-PartnerIn	10 / 13
BFE	
Beteiligte Personen (2)	
Sektionschefin Finanzen/ Geschäftsführer einer externen Beratungsunternehmung	
Organisationseinheit	Bundesamt
Anz. MitarbeiterInnen	155
Departement	UVEK
Subv.-EmpfängerInnen	Agenturen/Partner
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	18. Juni 2009

Aufwand 2008	CHF 112.0 Mio.
Beiträge/ Entschädigung	CHF 13.7 Mio. ⁸
Subv. im Verhältnis	12.2%



Legend: Subv. Aufwand

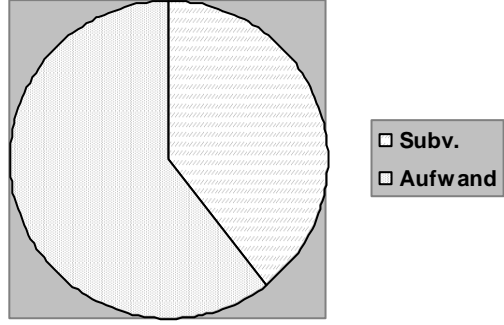
Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus der Staatsrechnung 2008, Bd. 2A (Verwaltungseinheiten / Zahlen).

⁸ In diesem Betrag sind auch die Beiträge an internationale Organisationen (z. B. IAEA), sowie Weiterbildungen enthalten.

EXPLORATIVES GESPRÄCH

Interview-PartnerIn	11 / 13
EFV	
Beteiligte Personen (1)	
Sektionschefin Stabsdienste/ Grundsatzfragen in der Direktion Ausgabenpolitik	
Organisationseinheit	Organisationseinheit
Anz. MitarbeiterInnen	230
Departement	EFD
Subv.-EmpfängerInnen	<i>keine direkten Empfänger</i>
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	29. Juni 2009

Aufwand 2008	CHF 6'966.8 Mio.
Beiträge/ Entschädigung	CHF 2'740.6 Mio. ⁹
NFA/ Fonds/ PassivZ. ⁹	39.3%



Legend: Subv. Aufwand

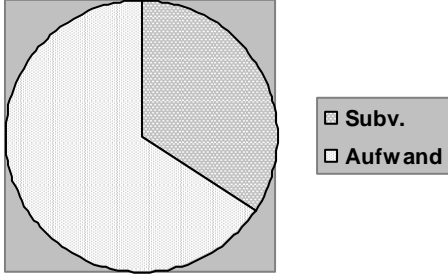
Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus der Staatsrechnung 2008, Bd. 2A (Verwaltungseinheiten / Zahlen).

⁹ Bei den 2.7 Milliarden Franken handelt es sich um die Zahlungen in den NFA, sowie Fonds und Passivzinsen.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	12 / 13
BAV	
Beteiligte Personen (1)	
Vizedirektor Finanzen	
Organisationseinheit	Bundesamt
Anz. MitarbeiterInnen	280
Departement	UVEK
Subv.-EmpfängerInnen	KTU
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	9. Juli 2009

Aufwand 2008	CHF 4'639.1 Mio.
Beiträge/ Entschädigung	CHF 1'590.5Mio. ¹⁰
Subv. im Verhältnis	34.3%



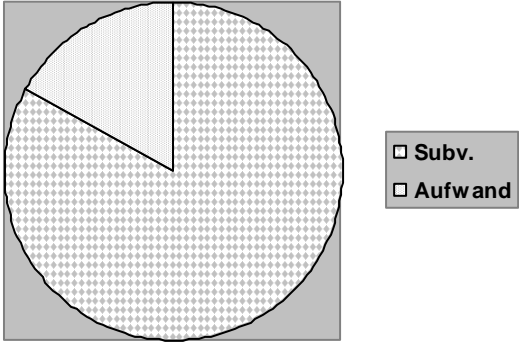
Legend: Subv. Aufwand

Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus der Staatsrechnung 2008, Bd. 2A (Verwaltungseinheiten/ Zahlen).

¹⁰ In dieser Zahl fehlen Investitionszahlungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs in der Höhe von rund 3 Milliarden Franken. Beim Personenverkehr liegen die Gesamtsubventionen bei 756 Millionen Franken.

QUALITATIVES INTERVIEW

Interview-PartnerIn	13 / 13
SECO	
Beteiligte Personen (3)	
stv. Leiter Direktion für Arbeit / Finanzchef ALV / Leiter AVAM/ RAV/ LAM	
Organisationseinheit	Bundesamt
Anz. MitarbeiterInnen	280
Departement	UVEK
Subv.- EmpfängerInnen	KTU
Form der Befragung:	Gespräch vor Ort
Datum:	9. Juli 2009

Aufwand 2008	CHF 764.6 Mio.
Beiträge/ Entschädigung	CHF 634.2 Mio. ¹¹
Subv./ andere (exkl. ALV)	82.9%
	

Die Daten stammen aus dem Interview, sowie aus der Staatsrechnung 2008, Bd. 2A (Verwaltungseinheiten/ Zahlen) des Bundes.

¹¹ Diese Zahl enthält Beiträge und Entschädigungen aus vier Bereichen:

- Arbeitsvermittlung, Heimarbeitsbeschaffung und die Bundesbeiträge an die ALV;
- Tourismus, Exportförderung, Regionalpolitik u. ä.;
- Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Exportrisikogarantien u. ä.;
- Beiträge an internationale Wirtschaftsorganisationen.

Nicht im Betrag enthalten sind 900 Mio. Franken, die innerhalb der ALV durch die Versicherungsleistungen umgesetzt werden.

Erklärung zu den Cockpits:

Die Cockpits geben eine Übersicht pro InterviewpartnerIn.

- Bei den beliebigen Organisationen werden nebst Organisationsform und der subventionsgebenden Instanz innerhalb des Bundes unter dem Schlagwort Alternativfinanzierung jene Quellen aufgeführt, die abgesehen von der Subvention für die Finanzierung verantwortlich sind. Da die Subvention den Organisationen finanziell zufließt, wird sie in Relation zum Betriebsertrag gesetzt. Die Kreis-Grafiken zeigen dabei die prozentuale Relevanz der Subventionen für die jeweilige Organisation.
- Im Gegenzug werden bei den ExponentInnen des Bundes die diversen SubventionsempfängerInnen aufgeführt und die gesamten Subventionen der Ämter werden mit dem entsprechenden Aufwand verglichen.
- Überall ist zudem die Anzahl der MitarbeiterInnen aufgeführt, weil dies einen Eindruck der Grösse und Struktur vermittelt.

ANHANG IX: QUELLENNACHWEIS ZUR EMPIRIE

Die Interviews wurden stichwortartig protokolliert, sowie auf Tonband aufgenommen und in Folge transkribiert. Es wurde mit dem KPM und den InterviewpartnerInnen vereinbart, die Protokolle zu den Interviews nicht in die vorliegende Arbeit einzufügen. Es wurde ebenfalls abgemacht, niemanden namentlich zu erwähnen.

Nachfolgend bezeichnet eine Liste jene Dokumente, welche nicht in den Anhängen untergebracht worden sind:

1. Interviews beliehene Organisationen

Interview 1: BLS AG, Leiter Finanzen, am 28.05.2009 (MA_Int01_BLS)

Interview 2: Verband Schweizerischer Arbeitsämter VSAA, Geschäftsführer, am 29.05.2009 (MA_Int02_VSAA)

Interview 3: Schweizerische Normen-Vereinigung SNV, geschäftsführender Direktor (CEO) am 11.06.2009 (MA_Int03_SNV)

Interview 7: Kurszentrum Ballenberg, Leiter Kurszentrum, am 01.07.2009 (MA_Int07_Ballenberg)

Interview 8: Bächtelen, Gesamtleiter, am 02.07.2009 (MA_Int08_Baechtelen)

Interview 9: Schweizerisches Polizeiinstitut Neuenburg SPI, Direktor, am 07.07.2009 (MA_Int09_SPI)

Interview 11: BKW FMB Energie AG, Öko- und Regiofonds, Vorsitzender des Lenkungsgremium Ökofonds, am 16.07.2009 (MA_Int11_BKW)

Interview 12: Matterhorn Gotthard Bahn MGB & Gornergrat Bahn AG, Leiter Controlling, sowie Controller, am 21.07.2009 (MA_Int12_MGB)

2. Interviews Bundesämter

Interview 4: Bundesamt für Migration BFM, Sektionschef Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik/ stv. Abteilungsleiter Direktionsbereich Planung und Ressourcen, am 11.06.2009 (MA_Int04_BFM)

Interview 10: Bundesamt für Verkehr BAV, Vizedirektor/ Vorsteher der Abteilung Finanzierung, am 09.07.2009 (MA_Int10_BFV)

Interview 13: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO/ Direktion für Arbeit/ Bereich Arbeitsmarkt/ ALV, stv. Leiter der Direktion für Arbeit, Finanzchef ALV, sowie Leiter AVAM/ RAV/ LAM, am 04.08.2009 (MA_Int13_SECO)

3. Explorative Interviews

Interview 5: Bundesamt für Energie BFE, Sektionschefin Finanzen und Controlling, Geschäftsführer einer externen Beratungsunternehmung, am 18.06.2009 (MA_Int05_BFE)

Interview 6: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Sektionschefin Stabsdienste und Grundsatzfragen, Direktion Ausgabenpolitik AP, am 29.06.2009 (MA_Int06_EFV)

4. Auswertung der Interviews mit subventionierten Organisationen

Raster Auswertung Organisationen: Kernaussagen

Raster Auswertung Organisationen: Kommentar

5. Auswertung der Interviews mit Bundesämtern

Raster Auswertung Bund: Kernaussagen

Raster Auswertung Bund: Kommentar

ÜBER DIE AUTORIN/ ÜBER DEN AUTOR



Dorothee Guggisberg, 1962

Studium Sozialarbeit FH. Weiterbildungen in Führung und Management, Gemeinwesenarbeit, sozialwissenschaftliche Forschung, Lehren an Fachhochschulen.

Acht Jahren Dozentin für Gemeinwesenarbeit und Organisationslehre an der Berner Fachhochschule, Hochschule für Sozialarbeit in Bern. Seit 2004 Geschäftsleiterin Brücke Le pont, Hilfswerk der Entwicklungszusammenarbeit. Ab 1.1.2010 Geschäftsführerin/ Generalsekretärin der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

Mit drei Kindern und Partner wohnhaft in Bern.



Alexander Michael Maurer, 1970

Jura-Studium in Freiburg i. Ue., Abschluss 1997 Master of Law.

Nach mehreren kürzeren Engagements beim Bund Wechsel in die Privatwirtschaft. Seit 2000 in der OSP AG (Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen mit Sitz in Zürich) als Jurist, Prokurist und Manager. Seit acht Jahren Operativer Leiter des Bereichs SonderA (zuvor SiRück) des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFM): Inkasso, Bearbeitung und Abrechnung der Sicherheitskonten im Asylbereich (privatisierte Auftrags erledigung im Rahmen eines Contracting Out).

Verheiratet, 1 Sohn, wohnhaft in Wabern bei Bern.