



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, 13. Dezember 2024

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 15.4112 Feller
vom 8. Dezember 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.1.1	Vorgeschichte.....	3
1.1.2	Das Postulat Feller	3
1.1.3	Weitere Geschäfte mit einem Bezug zum Postulat	4
1.2	Gegenstand des Berichts	5
1.3	Rechtsgrundlagen zur Finanzaufsicht durch die EFK.....	6
1.3.1	Verfassung	6
1.3.2	Gesetz	6
1.4	Prüfumfang des Berichtes.....	8
2	Kompetenzbereich der EFK in Bezug auf die Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung – geltende Rechtslage	8
2.1	Der Finanzkontrolle unterstellte Organisationen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG	8
2.2	Ausnahmen	9
2.2.1	Schweizerische Nationalbank (SNB).....	9
2.2.2	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva).....	9
2.2.3	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR).....	10
2.3	Fazit zur geltenden Rechtslage.....	11
3	Modifikation des Finanzaufsichtsbereichs	12
3.1	Allgemeines	12
3.2	Einführung neuer Unterstellungskriterien (Einschränkung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK)	13
3.2.1	Exekutive und parlamentarische Aufsichtsorgane	13
3.2.2	Aufsicht des Bundesrates.....	13
3.2.3	Oberaufsicht der Bundesversammlung	14
3.2.4	Verhältnis zwischen Aufsicht des Bundesrates und Oberaufsicht der Bundesversammlung	15
3.2.5	Bedeutung des Finanzaufsichtsbereiches der EFK für die Oberaufsicht durch das Parlament	15
3.2.6	Wechselwirkungen zwischen Aufsicht, Oberaufsicht und dem Aufsichtsbereich der EFK.....	16
3.2.7	Fazit in Bezug auf eine Schmälerung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK.....	17
4	Zusammenfassung.....	20

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Vorgeschichte

Im September 2015 reichte die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) die Motion 15.3828 ein, mit der der Bundesrat beauftragt werden sollte, der Bundesversammlung im Rahmen der nächsten Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG¹) die ersatzlose Streichung von Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b FKG vorzulegen. Diese Sonderbestimmung sieht vor, dass die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) in ihrer Tätigkeit ausserhalb des Bereichs der Militärversicherung der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nicht untersteht.

Mit der Motion der FK-N wurde gefordert, die Suva unter die Finanzaufsicht der EFK zu stellen. Die Mehrheit der Finanzkommission erachtete es als weder zeitgemäss noch sachgerecht, die Suva von der Finanzaufsicht und damit auch von der Oberaufsicht durch das Parlament auszunehmen. Die Ausnahme der Suva sei historisch bedingt und widerspreche dem heutigen Verständnis der Public Corporate Governance.²

Der Bundesrat beantragte am 18. November 2015 die Ablehnung der Motion 15.3828 FK-N, mit der Begründung, dass ausreichende Kontrollmechanismen bestünden und eine zusätzliche Überprüfung der Suva durch die EFK im Vergleich zu heute zu gewissen Doppelspurigkeiten führen würde.

In seiner Stellungnahme signalisierte der Bundesrat aber seine Bereitschaft, die Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung unter die Aufsicht der EFK im Rahmen eines Postulats zu prüfen.

Die Motion 15.3828 FK-N wurde am 7. Dezember 2015 vom Nationalrat mit 73 zu 102 Stimmen (bei fünf Enthaltungen) abgelehnt.

1.1.2 Das Postulat Feller

Einen Tag nachdem der Nationalrat die Motion 15.3828 FK-N abgelehnt hatte, reichte Nationalrat Olivier Feller das Postulat 15.4112 «Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung» ein.

Eingereichter Text

«Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, nach welchen Kriterien verwaltungsexterne Träger öffentlicher Aufgaben der Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zu unterstellen sind.»

¹ Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle; SR 614.0

² Vgl. Begründung zur Motion 15.3828

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

Begründung

«Die Finanzkommission des Nationalrates hat am 4. September 2015 die Motion 15.3828 eingereicht mit dem Ziel, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) der Finanzaufsicht der EFK zu unterstellen. Der Nationalrat hat die Motion am 7. Dezember 2015 abgelehnt.

Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d des Finanzkontrollgesetzes (FKG) hält fest, dass Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde, der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt sind. Davon ausgenommen sind die Schweizerische Nationalbank und die Suva in ihrer Tätigkeit ausserhalb des Bereichs der Militärversicherung (Art. 19 FKG).

Dass die Suva nicht zum Aufsichtsbereich der EFK gehört, ist historisch bedingt. Es entspricht aber nicht mehr unbedingt dem heutigen Verständnis der Public Corporate Governance.

In seiner Stellungnahme vom 18. November 2015 beantragt der Bundesrat die Ablehnung der Motion 15.3828. Er führt aber aus: «Der Bundesrat verschliesst sich einer stärkeren Aufsicht über die Suva durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nicht grundsätzlich. Gleichzeitig scheint es aber sinnvoll, die Aufsicht über ausgelagerte Träger von öffentlichen Aufgaben nach einheitlichen Kriterien festzulegen und sicherzustellen, dass keine Mehrfachprüfungen erfolgen. Der Bundesrat wäre daher bereit, im Rahmen eines Postulates zu prüfen, nach welchen Kriterien Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung der Prüfung durch die EFK zu unterstellen sind.

Das Parlament sollte dieser Stellungnahme des Bundesrates Beachtung schenken. Es ist wichtig, die Aufsicht über verwaltungsexterne Träger öffentlicher Aufgaben nach einheitlichen Kriterien, auf wirksame Weise und den aktuellen Anforderungen im Bereich der Governance entsprechend festzulegen. Es handelt sich hier um eine zentrale Frage für einen Rechtsstaat.»

Der Bundesrat hat am 3. März 2016 die Annahme des Postulats beantragt. Der Nationalrat hat es am 18. März 2016 im beschleunigten Verfahren angenommen.

1.1.3 Weitere Geschäfte mit einem Bezug zum Postulat

Die Frage des Aufsichtsbereichs der EFK war Thema einer Reihe weiterer parlamentarischer Vorstösse, die jedoch allesamt abgelehnt, zurückgezogen oder abgeschrieben wurden. Es sind dies:

- Motion 19.4371 Ettlin «Keine Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle bei teilprivatisierten Unternehmen des Bundes»

Die Motion verlangte, dass das FKG so zu ändern sei, dass teilprivatisierte Unternehmen des Bundes nicht mehr vom Anwendungsbereich erfasst sind und damit die Finanzaufsichtskompetenz der EFK gegenüber diesen Unternehmen entfällt. Die Motion wurde am 30. Oktober 2020 vom Nationalrat abgelehnt.

- Parlamentarische Initiative 20.506 Sommaruga «Die SRG einer externen, öffentlichen Kontrolle der Unternehmensführung unterstellen»

Die parlamentarische Initiative verlangte, die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) einer öffentlichen, externen Kontrolle der Unternehmensführung unterstellt wird, damit die Prozesse des Personalmanagements verbessert und die finanziellen Mittel effizienter eingesetzt werden. Die Kontrolle könnte vom parlamentarischen Kontrollorgan, von der EFK oder von einer eigens dafür vorgesehenen öffentlichen Kontrollstelle

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

durchgeführt werden. Die parlamentarische Initiative wurde am 18. Januar 2022 zurückgezogen.

- Motion 20.4671 Lohr «Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft. Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle»

Die Motion verlangte eine Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG³), die es der EFK ermöglicht, inskünftig auch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zu prüfen. Die Motion wurde am 16. Dezember 2022 abgeschrieben, da sie nicht innert zwei Jahren behandelt wurde.

- Motion 21.3928 Pfister «Schweizerische Unfallversicherungsanstalt. Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle»

Die Motion verlangt eine Aufhebung von Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b FKG, welcher die Suva von der Aufsicht durch die EFK ausnimmt. Die Motion wurde am 16. März 2022 vom Ständerat abgelehnt.

- Parlamentarische Initiative 22.498 Romano «Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft der Eidgenössischen Finanzkontrolle unterstellen»

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass die SRG der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt wird. Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative am 5. März 2024 Folge gegeben, der Ständerat hat ihr am 24. September 2024 nicht zugestimmt.

- Motion 23.3561 Weichelt «Aufsicht über die Verwaltung der SNB. Einhaltung der Bundesverfassung»

Mit der Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, eine Vorlage oder andere geeignete Massnahmen auszuarbeiten und dem Parlament zu unterbreiten, die es ermöglichen, die Verwaltung der Schweizerischen Nationalbank wirksam und im Einklang mit Artikel 99 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV⁴) zu beaufsichtigen. Die Motion wurde am 13. März 2023 vom Nationalrat abgelehnt.

1.2 Gegenstand des Berichts

Vorliegender Bericht setzt sich mit den Kompetenzen der EFK zur Finanzaufsicht über Organisationen – unabhängig von ihrer Rechtsform – auseinander, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen und Bundesaufgaben erfüllen. Dabei kommt das Augenmerk – dem Postulatsinhalt folgend – auf die *Kriterien der Unterstellung* unter die Aufsicht der EFK nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG zu liegen.

Die Darstellung des nach heutiger Rechtslage geltenden aufsichtsrechtlichen Kompetenzbereichs der EFK in Bezug auf verwaltungsexterne Träger öffentlicher Aufgaben im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG bildet den ersten Teil des Berichts. Ausgehend von diesen Ergebnissen werden in einem zweiten Teil mögliche Modifikationen des Kompetenzbereichs durch Einführung neuer Unterstellungskriterien beleuchtet.

Die Modalitäten zur Übertragung der Erfüllung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben an Dritte sind nicht Gegenstand dieses Berichts.⁵

³ SR 784.40

⁴ SR 101

⁵ Diesbezüglich wird insbesondere auf den Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233, 8243 ff. verwiesen.

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

Die jüngsten Änderungen des Finanzkontrollgesetzes per 1. Januar 2018⁶, 1. Januar 2021⁷ und 1. September 2023⁸ wurden berücksichtigt, diese entfalten aber auf die hier zu behandelnde Fragestellung keine wesentlichen Auswirkungen.

Der Bundesrat legt diesen Bericht in Erfüllung des Postulats 15.4112 Feller vor.

1.3 Rechtsgrundlagen zur Finanzaufsicht durch die EFK

1.3.1 Verfassung

Gemäss Artikel 183 und 187 BV obliegt dem Bundesrat die Vorbereitung des jährlichen Voranschlages, die Erstellung der Staatsrechnung, die Sorge um die ordnungsgemässe Haushaltsführung sowie die Aufsicht über die Verwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Die Bundesversammlung setzt den Voranschlag fest, nimmt die Staatsrechnung ab und übt die Oberaufsicht über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit aus (Art. 167 und 169 BV).

Im Bund besteht mit der EFK ein selbständiges und unabhängiges Finanzaufsichtsorgan. Eine explizite Rechtsgrundlage für die EFK ergibt sich aus der Bundesverfassung indes nicht.

1.3.2 Gesetz

Gemäss Artikel 1 Absatz 1 des Finanzkontrollgesetzes FKG ist die EFK das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet. Sie unterstützt

- a. die **Bundesversammlung** bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer *Oberaufsicht* über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege;
- b. den **Bundesrat** bei der Ausübung seiner *Aufsicht* über die Bundesverwaltung.

Der EFK kommt damit eine Doppelstellung zu: Als administratives Kontrollorgan führt sie die Prüfung des öffentlichen Finanzhaushaltes im Interesse von Regierung und Verwaltung durch, und als Hilfsorgan der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation steht sie zugleich im Dienst der politischen Kontrolle.⁹

Die EFK ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig (Art. 1 Abs. 2 FKG). Administrativ ist sie dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) beigeordnet, ist aber Teil der dezentralen Bundesverwaltung.¹⁰

Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes hat die EFK die gesamte Einnahmen- und Ausgabenseite des Finanzhaushaltes abzudecken.¹¹ Die Finanzaufsicht übt sie nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus (Art. 5 Abs. 1 FKG). Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsprüfungen klärt sie ab, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben (Art. 5 Abs. 2 FKG). Die einzelnen Kontrollaufgaben

⁶ AS 2017 4883; BBl 2016 7117

⁷ AS 2020 6077

⁸ AS 2022 491; BBl 2017 6941

⁹ Botschaft FKG, BBl 1966 708, 711

¹⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 3 FKG und Anhang 1 zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1), Bst. B., Ziff. V./2.1.1

¹¹ Bericht «Überblick über die Stellung und Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)», August 2010, Ziff. 3.1.1

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

sind in Artikel 6 FKG normiert. Sie umfassen insbesondere die Prüfung des Finanzhaushaltes, der internen Kontrollsysteme, der EDV-Anwendungen, Preisprüfungen im Einkaufswesen sowie Prüfung der Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs.

Der **Bereich der Finanzaufsicht** erstreckt sich nach **Artikel 8 Absatz 1 FKG** auf

- a. die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung;
- b. die Parlamentsdienste;
- c. die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen;
- d. Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde;
- e. Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist.

Vorbehalten bleiben die Sonderregelungen nach Artikel 19 FKG sowie die spezialgesetzlichen Regelungen.

Die eidgenössischen Gerichte, die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde RAB, die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und die Bundesanwaltschaft AB-BA unterstehen der Finanzaufsicht durch die EFK, soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient. Sie übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Kontrolle eingerichtet ist (Art. 8 Abs. 2 und 3 FKG).

Darüber hinaus unterstützt die EFK die internen Revisionen der Bundesverwaltung durch Aus- und Weiterbildung sowie Überwachung mittels Wirksamkeitsprüfungen (Art. 11 FKG).

Bei der Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung gibt die EFK ihre Berichte und Feststellungen der für das Finanzgebaren zuständigen Verwaltungseinheit des Bundes bekannt. Sie kann das Finanzgebaren beanstanden und entsprechende Massnahmen beantragen (Art. 12 Abs. 2 FKG). Der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte stellt sie den Prüfbericht und sämtliche dazugehörenden Akten einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung zu. Gleichzeitig mit der Berichterstattung an die Finanzdelegation bringt sie den Geschäftsprüfungskommissionen beziehungsweise der Geschäftsprüfungsdelegation die von ihr festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung zur Kenntnis und informiert darüber den zuständigen Departementsvorsteher oder die zuständige Departementsvorsteherin (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 FKG, in Kraft seit 1. Januar 2018¹²). Den Prüfbericht und die Zusammenfassung betreffend die verselbständigten Einheiten nach Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG¹³), für welche strategische Ziele festgelegt worden sind, erhält auch der Bundesrat (Art. 14 Abs. 1^{bis} FKG).

1.4 Prüfumfang des Berichtes

Im Titel des Postulats ist die Rede von der Unterstellung von «Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung» unter die Aufsicht der EFK. Das Postulat spricht sodann von «verwal-

¹² AS 2017 4883; BBl 2016 7117

¹³ SR 172.010

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

tungsexternen Trägern öffentlicher Aufgaben», mithin von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, denen öffentliche Aufgaben übertragen wurden.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, an denen der Bund eine Mehrheitsbeteiligung hält oder die Subventionen erhalten, nicht thematisiert, da diese Organisationen ohnehin aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c und e FKG der Finanzaufsicht unterstellt sind.

Der Prüfumfang des vorliegenden Berichts richtet sich – entsprechend dem im Postulat angerufenen Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG – auf Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde.

2 Kompetenzbereich der EFK in Bezug auf die Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung – geltende Rechtslage

2.1 Der Finanzkontrolle unterstellte Organisationen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG

Der Bundesrat und die Bundesversammlung werden zur Sicherstellung ihres verfassungsmässigen Auftrags¹⁴ (auf die Einzelheiten wird unter Ziff. 3.2 eingegangen) gegenüber den verwaltungsexternen Trägern von Bundesaufgaben durch die EFK unterstützt, die über gesetzlich verankerte Kontrollbefugnisse verfügt (weitgehende Einsichts-, Inspektions- und Prüfrechte). In Ergänzung zur EFK verfügen verselbständigte Verwaltungseinheiten über unternehmensinterne Kontrollorgane (z.B. Verwaltungsrat, der die Geschäftsleitung überwacht; Revisionsstelle).¹⁵

Die Aufsicht der Finanzkontrolle ist auf Bundesebene unabhängig von der Rechtsform der verwaltungsexternen Träger ausgestaltet. Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben d FKG sieht die Unterstellung für Träger öffentlicher Aufgaben *jeglicher* Rechtsform vor.

Unter Vorbehalt der wenigen, nachstehend zu thematisierenden Ausnahmen sind gemäss geltendem Recht alle verwaltungsexternen Träger von Bundesaufgaben dem Kontrollbereich der EFK unterstellt, sei dies gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG oder gestützt auf die Buchstaben a, c oder e.¹⁶

2.2 Ausnahmen

Gemäss den Sonderregelungen nach Artikel 19 FKG unterstehen die *Schweizerische Nationalbank (SNB)* und die *Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva)* abgesehen von der Militärversicherung nicht der Finanzaufsicht durch die EFK. Weitere Sonderregelungen bedür-

¹⁴ Vgl. Art. 169 Abs. 1 BV zur Oberaufsichtspflicht des Parlaments sowie Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV zur Aufsichtspflicht des Bundesrates.

¹⁵ Demgegenüber nimmt die EFK bei einzelnen verselbständigten Einheiten zusätzlich zur Aufgabe der Finanzaufsicht das Mandat der externen Revisionsstelle wahr, so bspw. bei der Swissmedic und dem Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum (IGE).

¹⁶ FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft? Zur Bedeutung der Rechtsform bei Ausgliederungen, 2016, S. 353 f.

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

fen einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung. Eine derartige Regelung besteht in Bezug auf die *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR)*.

2.2.1 Schweizerische Nationalbank (SNB)

Die SNB führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient. Damit nimmt die SNB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des Bundes zwar Bundesaufgaben wahr, der Bund ist jedoch weder Haupt- noch Mehrheitsaktionär der SNB.

Der SNB kommt eine verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit zu (vgl. Art. 99 Abs. 2 BV). Sie umfasst verschiedene Aspekte (funktionelle, finanzielle, institutionelle und personelle Unabhängigkeit), die im Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG¹⁷) konkretisiert werden. Die Nichtbeteiligung des Bundes am Aktienkapital soll die Unabhängigkeit der SNB sicherstellen.

Die Organisation der SNB weist bedeutende Abweichungen von der aktienrechtlichen Ordnung auf. Im Gegensatz zu einer Aktiengesellschaft gemäss Obligationenrecht (OR¹⁸), in welcher der Verwaltungsrat sowohl das oberste Leitungs- als auch Aufsichtsorgan ist, sind die Aufsichts- und Leitungsfunktionen der SNB organisatorisch und personell strikt getrennt. Die Aufsichtsfunktion kommt dem Bankrat zu, während die Leitung dem Direktorium obliegt. Ausserdem sind die Befugnisse der Generalversammlung und der Aktionäre (z.B. Recht auf Gewinn- und Liquidationsanteil, Wahl des Bankrats) stark eingeschränkt.¹⁹

Gemäss Artikel 6 NBG dürfen die Nationalbank und die Mitglieder ihrer Organe bei der Wahrnehmung der geld- und währungspolitischen Aufgaben nach Art. 5 Abs. 1 und 2 NBG weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung oder anderen Stellen Weisungen einholen oder entgegennehmen. Auch das primäre Aufsichtsorgan, der vom Bundesrat gewählte Bankrat, darf sich nicht in diese Fragen einmischen. Hinsichtlich Rechenschaftspflicht und Information trifft Artikel 7 NBG eine «abschliessende Sonderregelung, (...) welche den Vorschriften über die Oberaufsicht des Parlamentes und die Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen im Parlamentsgesetz vorgeht.»²⁰

2.2.2 Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva)

Die Suva ist als rechtsfähige öffentliche-rechtliche Anstalt organisiert und bietet den obligatorischen Versicherungsschutz für Berufstätige und Arbeitslose gegen Unfälle und Berufskrankheiten. Sie erhält – anders als gewisse andere verselbständigte Einheiten – keine Subventionen. Die Suva finanziert sich zu 100 Prozent aus den Prämieinnahmen.

Die Suva verfügt derzeit über ein mehrstufiges Kontrollsystem, bestehend aus einer Finanzaufsichtskommission, die die finanzielle Lage der Suva und die Rechnungsführung beurteilt sowie die Jahresrechnung und ihre Sonderrechnungen prüft, ferner aus einer unabhängigen internen Kontrolle sowie einer externen Revisionsstelle und schliesslich der Oberaufsicht durch das Bundesamt für Gesundheit (im Auftrag des Bundesrates).²¹ Das Reglement über die Organisation der Suva sowie der Jahresbericht und die Jahresrechnung bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.²² Dem Parlament hingegen fällt aufgrund von Artikel 26 Absatz

¹⁷ SR 951.11

¹⁸ SR 220

¹⁹ HANNI/STÖCKLI, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013, Rz. 1765

²⁰ MÜLLER/VOGEL, Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Schweizerische Nationalbank, S. 282

²¹ Vgl. Art. 76 Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG; SR 830.1

²² Vgl. Art. 61 Abs. 3 Bundesgesetz über die Unfallversicherung, UVG; SR 832.20

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

2 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG²³) sowie Artikel 8 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 FKG keine Finanzhaushaltsoberaufsichtskompetenz zu.

Nach geltendem Recht ist die Suva in ihrer Tätigkeit ausserhalb des Bereichs der Militärversicherung (nachfolgend nur noch: Suva) gemäss der Sonderregelung des Artikels 19 Absatz 1 Buchstabe b FKG mithin von der Finanzaufsicht durch die EFK ausgenommen. Ihre Nichtunterstellung unter die Finanzaufsicht ist historisch bedingt²⁴, sie wird insbesondere damit begründet, dass die Suva ausschliesslich durch Prämien finanziert wird und keine Subventionen erhält. Die Ausnahme wird aber in jüngster Zeit kritisiert. Die (finanz-)aufsichtsrechtliche Sonderstellung der Suva bildete auch die Triebfeder für vorliegenden Bericht. Wie einleitend geschildert, entsprang das diesem Bericht zugrundeliegende Postulat Feller aus der abgelehnten Motion 15.3828 FK-N, mit welcher die FK-N die Unterstellung der Suva unter die Finanzaufsicht und damit auch unter die Oberaufsicht durch das Parlament anstrebte (vgl. Ziff. 1.1.1) – im Gegensatz zur gegenwärtigen Rechtslage, wo die Oberaufsicht über die Suva durch den Bundesrat ausgeübt wird.²⁵

In der Gestalt der Suva als verwaltungsexterner Aufgabenträger besteht ein Anknüpfungspunkt, der eine allfällige Erweiterung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK ermöglichen könnte. Es ist aber nicht das Ziel des vorliegenden Berichts, eine abschliessende Antwort auf die Frage zu liefern, ob die Suva unter die Finanzaufsicht der EFK zu stellen ist.

2.2.3 Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR)

Die als Verein organisierte SRG SSR erfüllt den verfassungsrechtlichen Auftrag im Bereich von Radio und Fernsehen (Programmauftrag). In Artikel 36 Absatz 6 RTVG wird festgehalten, dass das Finanzkontrollgesetz in Bezug auf die SRG SSR nicht anwendbar ist, womit eine spezialgesetzliche Regelung für eine Nichtunterstellung vorliegt. Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber der Unabhängigkeit und Autonomie der SRG SSR Rechnung tragen.²⁶

Das RTVG sieht vor, dass zur Sicherung der öffentlichen Interessen hoheitlich interveniert werden kann, sobald die SRG SSR-internen Finanzaufsichtsmechanismen nicht hinreichend funktionieren. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) kann Dritte (auf Rechnungsprüfung spezialisierte Firmen) oder die EFK beziehen, ohne dass aber dadurch das Finanzkontrollgesetz anwendbar würde.²⁷ Dem Parlament hingegen fällt aufgrund von Artikel 26 Absatz 2 ParlG sowie Artikel 8 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 FKG keine Finanzhaushaltsoberaufsichtskompetenz zu.

Angeichts der Tatsache, dass sich die SRG SSR zu einem hohen Anteil über die Abgabe für Radio und Fernsehen finanziert (heute 82 %), ist die Finanzaufsicht im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen sowie in der Konzession der SRG geregelt. Damit wird den Interessen der Öffentlichkeit und der Abgabepflichtigen Rechnung getragen. Die SRG SSR unterliegt im Gegensatz zu bundesnahen Unternehmen weder dem Finanzkontrollgesetz noch der parlamentarischen Oberaufsicht.²⁸ Von den gesetzlich vorgesehenen Instanzen ist insbeson-

²³ SR 171.10

²⁴ In der Botschaft FKG wird zu Art. 19 FKG ausgeführt: «Im ersten Absatz sollen vorerst jene Sonderregelungen festgehalten werden, die auf den gesetzgeberischen Willen zur Schaffung autonomer Anstalten des Bundes zurückgeführt werden können. Es betrifft dies einerseits die Schweizerischen Bundesbahnen und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, welche vom Finanzkontrollorgan des Bundes überhaupt nicht geprüft werden [...]» (BBl 1966 II 708, 726)

²⁵ Vgl. Art. 61 Abs. 3 UVG

²⁶ Vgl. Botschaft RTVG, BBl 2003 1699

²⁷ Vgl. Botschaft RTVG, BBl 2003 1613 sowie Art. 36 Abs. 6 RTVG

²⁸ Dazu die Tabelle «Staatliche Finanzaufsicht nach Rechtsänderungen» im Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommission des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1997 vom 27. Februar 1998 (BBl 1998 3109 ff.).

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

dere zu prüfen, ob die SRG SSR wirtschaftlich geführt wird und ob die Abgabenanteile zweckkonform eingesetzt werden.

Dass den Anliegen der wirtschaftlichen Betriebsführung und der zielkonformen Abgabenverwendung Rechnung getragen wird, liegt in erster Linie in der Verantwortung der SRG SSR selbst. In die Pflicht genommen werden einerseits die Generaldirektion und die Unternehmenseinheiten bei ihrer operativen Tätigkeit und andererseits die Oberleitung (Verwaltungsrat) im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktionen. Eine wichtige Funktion kommt bei der Finanzaufsicht ferner der internen Revisionsstelle zu. Ihre Rolle ist mit derjenigen der Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor vergleichbar, wobei die interne Revision aufgrund der organisatorischen Einbettung in die SRG SSR jedoch nicht über die gleiche Unabhängigkeit verfügt wie die Finanzkontrolle. Die interne Revision der SRG ist dem Verwaltungsrat unterstellt.

Das für die Finanzaufsicht zuständige Departement stützt sich in erster Linie auf die Berichterstattung der Oberleitung. Erst wenn die Berichterstattung trotz Aufforderung zur Präzisierung ungenügend bleibt oder konkrete Verdachtsmomente bestehen, dass die SRG SSR ihren Pflichten zur wirtschaftlichen Betriebsführung sowie zur bestimmungsgemässen Mittelverwendung nicht nachkommt, greift das Departement direkt ein und kann vor Ort Nachprüfungen vornehmen. Dabei können Dritte beauftragt – zu denken ist namentlich an Firmen, die auf Rechnungsprüfung spezialisiert sind – oder die EFK beigezogen werden, ohne dass aber dadurch das Finanzkontrollgesetz anwendbar würde.

Dieses vom Gedanken der Subsidiarität geprägte Konzept trägt der Selbstverantwortung der SRG SSR Rechnung und soll verhindern, dass durch vorschnelle Interventionen der Finanzaufsichtsbehörde die Autonomie der SRG SSR ungebührlich beeinträchtigt wird. Eine Unterstellung der SRG SSR unter das Finanzkontrollgesetz hat der Gesetzgeber daher bisher abgelehnt. Diese (finanz-)aufsichtsrechtliche Sonderstellung wurde jedoch in jüngster Zeit im Rahmen wiederkehrender parlamentarischer Vorstösse kritisiert. Es ist aber nicht das Ziel des vorliegenden Berichts, eine abschliessende Antwort auf die Frage zu geben, ob die SRG SSR unter die Finanzaufsicht der EFK zu stellen ist.

2.3 Fazit zur geltenden Rechtslage

Nach den bisherigen Ausführungen ist zu konstatieren, dass gemäss dem geltenden Regulativ für Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG keine detaillierten Kriterien hinsichtlich der Unterstellung unter die Finanzaufsicht durch die EFK bestehen; vielmehr werden unabhängig von ihrer Rechtsform grundsätzlich sämtliche verwaltungsexternen Organisationen der Finanzaufsicht der EFK unterstellt, sofern sie öffentliche Aufgaben des Bundes erfüllen. Auch die SNB, die Suva sowie die SRG SSR erfüllen öffentliche Aufgaben des Bundes, sind jedoch infolge der Sonderregelung nach Artikel 19 FKG bzw. einer spezialgesetzlichen Regelung im RTVG derzeit von der Finanzaufsicht durch die EFK ausgenommen.

SCHLUSSFOLGERUNG 1

- a. Das einzige Kriterium für die Unterstellung von verwaltungsexternen Trägern öffentlicher Aufgaben unter die Finanzaufsicht durch die EFK ist die Übertragung der Erfüllung von Bundesaufgaben auf sie.
Die Rechtsform der Organisationen ist irrelevant.
- b. Die Unterstellung ist im geltenden Recht, abgesehen von einzelnen Sonderregelungen, einheitlich und umfassend.
- c. Der Bereich der Finanzaufsicht durch die EFK erstreckt sich – vorbehältlich den Sonderregelungen betreffend die SNB und die Suva sowie der spezialgesetzlichen Regelung zur SRG SSR – auf sämtliche verwaltungsexterne Träger öffentlicher Aufgaben.

Es bleibt zu prüfen, ob Gründe bestehen, den Verzicht auf weitere bzw. differenzierende Unterstellungskriterien de lege feranda zu überdenken.

3 Modifikation des Finanzaufsichtsbereichs

3.1 Allgemeines

Angesichts des Auftrags aus dem Postulat Feller, die Kriterien für die Unterstellung von verwaltungsexternen Trägern von öffentlichen Aufgaben unter die Finanzaufsicht der EFK zu prüfen – was in Bezug auf die geltende Rechtslage soeben erfolgt ist –, drängt es sich auf, konkret die Frage zu klären, ob der nach geltender Rechtslage definierte Finanzaufsichtsbereich der EFK den heutigen aufsichtsrechtlichen Anforderungen noch entspricht, oder ob eine Veränderung des Aufsichtsbereichs nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG anzuviseieren ist.

Betreffend die verwaltungsexternen Träger von Bundesaufgaben erweist sich der **geltende Finanzaufsichtsbereich der EFK im Prinzip als lückenlos**. De lege lata nicht von der Finanzaufsicht erfasst sind einzig die drei genannten Ausnahmen (SNB, Suva, SRG SSR). Die Einführung neuer bzw. weiterer Kriterien für die Unterstellung von Organisationen mit Bundesaufgaben ausserhalb der Bundesverwaltung unter die Finanzkontrolle würde den Finanzaufsichtsbereich zwangsläufig *schmälern* – träfe dies nicht zu, wäre jedes neu geschaffene Unterstellungskriterium obsolet.

Ob eine Schmälerung des Aufsichtsbereiches über die verwaltungsexternen Aufgabenträger überhaupt geboten ist, wird zu untersuchen sein (vgl. nachfolgende Ziff. 3.2). Um die Sinnhaftigkeit einer Schmälerung des Finanzaufsichtsbereichs beurteilen zu können, muss zwingend dem **finalen Zweck der Aufsicht durch die EFK** – nämlich die Unterstützung der exekutiven und parlamentarischen Aufsichtsinstanzen (vgl. Art. 1 Abs. 1 FKG) – gebührend Rechnung getragen werden. Dementsprechend sind in einem nächsten Schritt die staatlichen Aufsichtspflichten sowie die Wechselwirkungen und Abhängigkeiten im Rahmen der staatlichen Aufsicht über die Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung darzustellen. Diese Überle-

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

gungen werden aufzeigen, ob bzw. inwieweit eine Schmälerung des Finanzaufsichtsbereichs durch den Erlass zusätzlicher Unterstellungskriterien opportun ist.

3.2 Einführung neuer Unterstellungskriterien (Einschränkung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK)

3.2.1 Exekutive und parlamentarische Aufsichtsorgane

Da auch verwaltungsexterne Aufgabenträger Staatsgewalt ausüben, ist es im ureigenen Interesse des Bundes, über angemessene Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten ihnen gegenüber zu verfügen.²⁹ Denn die verwaltungsexterne Erfüllung von Bundesaufgaben darf nicht zu einer völligen Abkoppelung vom Bund führen. Vielmehr verlangt das Demokratieprinzip, dass das Muttergemeinwesen, vorliegend der Bund, auf die wesentlichen Entscheide, welche die Einheit zu treffen hat, Einfluss nehmen kann und ihm die Möglichkeit verbleibt, die Einheit zu kontrollieren.³⁰ Denn Staat bleibt Staat, ungeachtet des rechtlichen Gewandes. Damit bleibt aber auch die Verantwortlichkeit des Bundes für die Aufgabenerfüllung und entsprechend das Erfordernis der rechtsstaatlich demokratischen *Kontrolle* und Rückbindung bestehen.³¹

Mit dem Begriff «Kontrolle»³² wird die *nachträgliche* Überprüfung der (Unternehmens-)Tätigkeit auf Übereinstimmung mit den massgeblichen Zielvorstellungen bezeichnet.³³ Die *laufende* Beaufsichtigung der betrieblichen Abläufe wird mit der Auslagerung der Aufgabe aus der zentralen Bundesverwaltung grundsätzlich an die Organe der Einheit delegiert.³⁴

Hinsichtlich der staatlichen Kontrollmöglichkeiten (im hier interessierenden Sinne³⁵) wird unterschieden zwischen der *Aufsicht des Bundesrates* und der *Oberaufsicht des Parlaments*. Sowohl bei der Ausübung der bundesrätlichen Aufsicht als auch bei der parlamentarischen Oberaufsicht über die verwaltungsexternen Aufgabenträger ist es die gesetzliche Aufgabe der EFK, den Bundesrat und die Bundesversammlung zu unterstützen (vgl. Art. 1 Abs. 1 FKG). Um den Umfang dieser Unterstützung durch die EFK abzustecken, ist die Aufsichtszuständigkeit des Bundesrates und des Parlaments hinsichtlich verwaltungsexterner Träger von Bundesaufgaben nachfolgend in gebotener Kürze zu beleuchten.

3.2.2 Aufsicht des Bundesrates

Mit Artikel 187 Absatz 1 Buchstabe a BV wird der Bundesrat verpflichtet, die Bundesverwaltung und *die anderen Träger von Aufgaben des Bundes* zu beaufsichtigen.

Die Aufsicht des Bundesrates ist Bestandteil des Führungsprozesses und soll ihm erlauben, korrigierend in die Erledigung der Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten einzugreifen.³⁶ Die Aufsicht ist die notwendige Voraussetzung dafür, dass der Bundesrat in Bezug auf die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben einer Verantwortlichkeit unterworfen werden

²⁹ Hierzu der Corporate-Governance Bericht vom 13. September 2006, BBl 2006, 8266: «Die organisationsrechtliche Konzeption hat dem Bund als Eigner den Einfluss und die Kontrolle zu sichern, die der öffentlichen Zweckbestimmung seines Eigentums bzw. seiner Beteiligung entspricht.»

³⁰ Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen. Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, in: Piff - Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz Band/Nr. 3, 2012, S. 77.

³¹ Biaggini, Verfassungsfragen der Behördenorganisation im Bereich der Finanzmarktaufsicht, in: Aktuelle Fragen des Bank- und Finanzmarktrechts. Festschrift für Dieter Zöhl zum 60. Geburtstag, Zürich 2004, S. 37.

³² Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird der Begriff «Kontrolle» als Synonym für den Begriff «Aufsicht» verwendet. Zur im erläuternden Bericht der EFV vorgenommenen Unterscheidung, wird auf dessen Seite 57 f. verwiesen.

³³ Hänni, a.a.O., Rz. 1797

³⁴ Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006, Ziff. 8.2.1

³⁵ Nicht gemeint ist z.B. die Dienstaufsicht.

³⁶ ZBl 111/2010 S. 651

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

kann.³⁷ Schliesslich ist er der Bundesversammlung gegenüber rechenschaftspflichtig. Unterstützt wird der Bundesrat bei der Erfüllung seiner Aufsichtsaufgabe vor allem durch die allgemeinen Stabsstellen auf Stufe Bundesrat und Departement – die Bundeskanzlei und die Generalsekretariate – sowie bezüglich Finanzaufsicht durch die EFK (Art. 1 Abs. 1 Bst. b FKG).

In Bezug auf die «anderen Träger von Aufgaben des Bundes» wird der **Umfang der bundesrätlichen Aufsicht** in Artikel 8 Absatz 4 RVOG umschrieben. Danach beaufsichtigt der Bundesrat **nach Massgabe der besonderen Bestimmungen** die Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes, die nicht der Bundesverwaltung angehören. «Nach Massgabe der besonderen Bestimmungen» bedeutet, dass der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Regelung der Aufgabenauslagerung den Umfang, die Intensität und die Mittel der Aufsicht bestimmt. Er hat dabei den Interessen und Eigenheiten gerecht zu werden, die den betreffenden Aufgabebereich prägen.³⁸ Die Tatsache, dass mit Bundesaufgaben betraute Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt sind, lässt noch keine Rückschlüsse über Umfang, Intensität und Mittel der Finanzaufsicht über die verwaltungsexternen Aufgabenträger zu, was jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts ist.

Artikel 8 Absatz 4 RVOG wird sodann durch Artikel 24 Absatz 3 RVOG konkretisiert: «Die Aufsicht über die dezentrale Bundesverwaltung sowie über die Organisationen und Personen gemäss Artikel 2 Absatz 4 RVOG³⁹ wird in Gegenstand, Umfang und Grundsätzen durch die Spezialgesetzgebung geregelt und richtet sich nach dem jeweiligen Grad der Autonomie.» Die Autonomie kann sich etwa in der Kompetenz zur Selbstorganisation, zum Erlass von Reglementen oder in einem anstaltsinternen Beschwerdedienst äussern.

Dass die Aufsicht über verwaltungsexternen Aufgabenträger nicht mehr erschöpfend ist, erscheint zweckmässig. Mit der Auslagerung der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben schwindet die Leitungsaufgabe des Bundesrates und generell sein Einflussbereich. Ein wesentlicher Teil der Verantwortung für die entsprechende Aufgabenerfüllung wird bewusst den jeweiligen Einheiten übertragen. Entsprechend wird ihnen ein der Art der übertragenen Aufgaben entsprechendes Mass an betrieblicher und aufgabenbezogener Autonomie zugesprochen.⁴⁰

3.2.3 Oberaufsicht der Bundesversammlung

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und *die anderen Träger von Aufgaben des Bundes*. Ihre Oberaufsichtskompetenz beruht auf Artikel 169 BV und Artikel 26 ParlG. Über den Finanzhaushalt übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht im Bereich von Artikel 8 FKG (Aufsichtsbereich der EFK; vgl. Ziff. 1.3.2) aus.

Die Oberaufsicht der Bundesversammlung dient in erster Linie der *Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit des Bundesrates*. Dieser ist primärer Adressat der parlamentarischen Oberaufsicht.

Die Oberaufsicht zielt nicht auf die Korrektur laufender Geschäfte ab, sondern auf eine Standortbestimmung im Hinblick auf die Erfüllung von Staatsaufgaben. Damit hat sie den Charakter einer Gesamtschau, geprägt «von einer gewissen Distanz zu den Entscheidungs- und Kontrollfunktionen des Bundesrates».⁴¹ Im Gegensatz zur Aufsicht des Bundesrates ist die Ober-

³⁷ BIAGGINI, St. Galler Kommentar zu Art. 178 BV, Rz. 16

³⁸ BIAGGINI, St. Galler Kommentar zu Art. 187 BV, Rz. 5 f.

³⁹ Art. 2 Abs. 4 RVOG: Durch die Bundesgesetzgebung können Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, mit Verwaltungsaufgaben betraut werden.

⁴⁰ BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht über ausgelagerte Einheiten des Bundes, Diplomarbeit NDS 2007, Universität Bern, S. 19

⁴¹ ZBI 111/2010 S. 650; Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl 2006, 8281

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

aufsicht des Parlaments folglich auf das Grundsätzliche ausgerichtet und kein Instrument der Verwaltungsführung.

Im *Finanzbereich* (Haushaltführung) obliegt die Oberaufsicht den Finanzkommissionen der beiden Räte (Art. 50 Abs. 1 ParlG) und der Finanzdelegation (Art. 51 Abs. 2 ParlG). Dem Parlament stehen aufgrund seiner Budgethoheit und der Kompetenz zur Genehmigung der Staatsrechnung umfangreiche Prüf- und Einflussbefugnisse zu. Entsprechend diesen weitreichenden Finanzkompetenzen der Bundesversammlung ist die «Finanzaufsicht» intensiver als die blossе Oberaufsicht. Die Bundesversammlung wird bei der Haushaltskontrolle (wie der Bundesrat) durch die EFK unterstützt (Art. 1 Abs. 1 Bst. a FKG).⁴²

3.2.4 Verhältnis zwischen Aufsicht des Bundesrates und Oberaufsicht der Bundesversammlung

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die verwaltungsexternen Träger von Bundesaufgaben überwacht das Parlament den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Bundes. Die Oberaufsicht knüpft somit an die Aufsicht des Bundesrates an.

Massgebend für den Gegenstand und die Grenzen der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates sind deshalb die Bestimmungen über die Aufsichtsbefugnisse des Bundesrates in den einzelnen Spezialgesetzen (soweit diese nicht spezifische Regelungen für die Oberaufsicht enthalten, was sehr selten anzutreffen ist). Denn die Aufsichtskompetenz des Bundesrates und damit auch die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Geschäftsführung des Bundesrates werden durch die Autonomie und die Verantwortung der verwaltungsexternen Aufgabenträger beschränkt. Dies trifft sowohl auf Anstalten als auch – in noch stärkerem Masse – auf Aktiengesellschaften zu. Bei diesen werden die Informations- und Einflussmöglichkeiten des Bundes durch das Privat- und gegebenenfalls durch das Kapitalmarktrecht begrenzt.⁴³

Im erläuternden Bericht der EFV zum Corporate-Governance-Bericht wird hierzu präzisiert, dass direktes Objekt der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung der Bundesrat sei. Die Oberaufsicht erfasse dessen ganzen Zuständigkeitsbereich. Wenn das Gesetz eine Organisationseinheit nicht der Aufsicht des Bundesrates unterstelle oder ihr Autonomie gewähre, bestehe keine Oberaufsicht. Die Aufgabe des Bundesrates sei insbesondere, die Eignerinteressen des Bundes gegenüber den verselbständigten Einheiten des Bundes wahrzunehmen. Dementsprechend sei es Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht, bei solchen Einheiten die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Eignerinteressen zu überwachen.⁴⁴

3.2.5 Bedeutung des Finanzaufsichtsbereiches der EFK für die Oberaufsicht durch das Parlament

Wie einleitend dargestellt, wird der Finanzaufsichtsbereich der EFK in Artikel 8 Absatz 1 FKG festgelegt (vgl. Ziff. 1.3.2). Auf diese Bestimmung bezieht sich seinerseits Artikel 26 Absatz 2 ParlG, welcher den Oberaufsichtsbereich des Parlaments im Bereich des Finanzhaushaltes definiert. Der Bereich der Finanzoberaufsicht durch das Parlament – und somit auch der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen – ist mithin direkt an den Aufsichtsbereich der

⁴² Bericht des Bundesrates vom 25. Juni 1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben, S. 7 und 10

⁴³ Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl 2006, 8281

⁴⁴ Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006, Ziff. 8.3.3

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

EFK gekoppelt. Jede Änderung von Artikel 8 Absatz 1 FKG zeitigt demnach direkte Auswirkungen auf das Spektrum der parlamentarischen Finanzoberaufsicht.

3.2.6 Wechselwirkungen zwischen Aufsicht, Oberaufsicht und dem Aufsichtsbereich der EFK

Nach dem vorstehend Gesagten ergibt sich grob betrachtet eine Wechselwirkung zwischen der bundesrätlichen Aufsicht, der parlamentarischen Oberaufsicht und dem in Artikel 8 Absatz 1 FKG definierten Finanzaufsichtsbereich der EFK:

Zentraler Ausgangspunkt zur Bestimmung der Unterstellung verwaltungsexterner Aufgabenträger unter die staatliche Aufsicht bildet die bundesrätliche Aufsichtszuständigkeit, die durch die verfassungsmässige Verpflichtung des Bundesrates, «die anderen Träger von Aufgaben des Bundes zu beaufsichtigen» (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV), definiert wird und somit umfassend ist.

Unter Beachtung der Sonderregelung von Art. 19 FKG sowie spezialgesetzlicher Vorbehalte hat die EFK die Exekutive sowie die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation dabei als deren Hilfsorgan in ihren jeweiligen Aufsichtstätigkeiten bei verwaltungsexternen Aufgabenträgern zu unterstützen (vgl. Art. 1 Abs. 1 FKG).

Gemäss Artikel 8 Absatz 4 RVOG beaufsichtigt der Bundesrat nach Massgabe der besonderen Bestimmungen u. a. die Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Die vom Gesetzgeber in den jeweiligen für die verwaltungsexternen Aufgabenträger geltenden Spezialerlassen festgelegten Vorgaben schränken die Aufsichtszuständigkeit des Bundesrates nicht ein, sondern beinhalten konkretisierende Bestimmungen zu Umfang, Intensität und Mitteln der bundesrätlichen Aufsicht (vgl. Art. 8 Abs. 4 RVOG). Wie weitreichend oder rudimentär diese Vorgaben auch sein mögen, der Bundesrat bleibt stets zuständig, die Aufsicht über die jeweiligen verwaltungsexternen Aufgabenträger auszuüben (die genannten Ausnahmen vorbehalten; vgl. Ziff. 2.2).

Eine **Veränderung des Finanzaufsichtsbereichs** wäre **nur über folgende Handlungsoptionen realisierbar**:

Option 1	Schaffung neuer Unterstellungskriterien in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG
Option 2	Befreiung weiterer verwaltungsexterner Aufgabenträger von der Finanzaufsicht, indem sie unter die Sonderregelung von Artikel 19 FKG aufgenommen und damit der SNB und Suva in Bezug auf die Nichtunterstellung gleichgesetzt werden
Option 3	Befreiung weiterer verwaltungsexterner Aufgabenträger von der Finanzaufsicht, indem für sie – wie bei der SRG SSR – entsprechende spezialgesetzliche Regelungen erlassen werden

Option 4	Änderung der Verfassung, die zum Gegenstand hätte, die in Artikel 187 Absatz 1 Buchstabe a BV definierte Aufsichtszuständigkeit des Bundesrates in Bezug auf die anderen Träger von Aufgaben des Bundes zu verringern
-----------------	---

Die Optionen 2 bis 4 werden im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht weiterverfolgt, da es sich dabei um Einzelausnahmen handeln würde, und nicht, wie vom Postulat gefordert, um einheitliche Kriterien, um auf wirksame Weise und den aktuellen Anforderungen entsprechend den Aufsichtsbereich festzulegen. Nachdem die in Ziffer 1.1.3 genannten Vorstösse abgelehnt oder zurückgezogen wurden, bestehen zurzeit keine politischen Forderungen, die in diese Richtung weisen.

Option 1 schliesslich hat folgenden Nachteil: Würde der gesetzliche Finanzaufsichtsbereich der EFK nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG mit neuen bzw. zusätzlichen Unterstellungskriterien eingegrenzt, führte dies – im Vergleich zum Status quo – eine Schmälerung desselben herbei. Eine Schmälerung des Aufsichtsbereichs über die Einführung von Unterstellungskriterien würde aber die EFK daran hindern, ihren Unterstützungspflichten gemäss Artikel 1 Absatz 1 FKG gegenüber dem Bundesrat und dem Parlament vollumfänglich nachzukommen – nämlich insoweit, als die neuen Kriterien bisher bestehende Aufsichtsgebiete von der Finanzaufsicht durch die EFK befreien würden. Der Bundesrat würde dadurch bei seiner Aufsicht gegenüber den «anderen Träger von Aufgaben des Bundes» eingeschränkt werden, weil er in Bezug auf die Finanzaufsicht die Unterstützung der EFK nicht in vollen Massen in Anspruch nehmen könnte, während ihm gleichzeitig und unverändert die verfassungsmässige Pflicht auferlegt wäre, *alle* Träger von Bundesaufgaben zu beaufsichtigen (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV). Nämliches würde auch für die Bundesversammlung gelten, müsste sie doch im Rahmen ihrer Oberaufsichtskompetenz gegenüber den verwaltungsexternen Trägern von Bundesaufgaben gleichermassen auf die Unterstützung der EFK verzichten.

Durch die Einführung zusätzlicher Unterstellungskriterien in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG ergäbe sich konsequenterweise auch eine Diskrepanz bei den aufsichtsrechtlichen Wechselwirkungen: Die für die parlamentarische Oberaufsicht massgebenden Bezugsgrössen wären nicht mehr passend; die Aufsichtszuständigkeit des Bundesrates, von der die Oberaufsicht der Bundesversammlung betreffend dessen Geschäftsführung abhängt, wäre weitreichender als der Aufsichtsbereich der EFK, an den die Oberaufsicht über den Verweis von Artikel 26 Absatz 2 ParlG ebenfalls gekoppelt ist. Derartige Diskrepanzen gilt es zu vermeiden.

Im Übrigen ist klar festzuhalten, dass mit der Einführung neuer bzw. zusätzlicher Unterstellungskriterien in Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben d FKG kein Mehrwert zu erzielen wäre. Eine Schmälerung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK würde keinen ersichtlichen Nutzen bringen.

3.2.7 Fazit in Bezug auf eine Schmälerung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK

Die Übertragung der Erfüllung von Bundesaufgaben auf Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung ändert nichts daran, dass der Bund für deren Erfüllung mitverantwortlich bleibt. Mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung reduziert sich lediglich die Verantwortung des Bundes, dass die Aufgabe in angemessener Qualität und in gewünschtem Ausmass erfüllt wird.

(sog. Gewährleistungsverantwortung).⁴⁵ In der Bundesverfassung werden Bundesrat und Bundesversammlung folgerichtig verpflichtet, auch verwaltungsexterne Aufgabenträger zu beaufsichtigen. **Die Funktion der EFK besteht darin, die Bundesversammlung und den Bundesrat in ihren jeweiligen Aufsichtsaufgaben zu «unterstützen» (Art. 1 Abs. 1 FKG).** Die parlamentarische Oberaufsicht und die bundesrätliche Aufsicht haben zwar den gleichen Gegenstand und werden nach denselben Massstäben ausgeübt. Sie konkurrenzieren sich aber nicht, sondern ergänzen sich, indem das Parlament eine distanziert-politische Beurteilung vornimmt, während der Bundesrat seine Aufsicht im Rahmen der Verwaltungsführung ausübt.

Zwecks Schmälerung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK bestünden, wie dargelegt, vier verschiedene Handlungsoptionen. Gegenüber sämtlichen Optionen ist aber ausdrücklich einzuwenden, dass **kein entsprechender gesetzgeberischer Handlungsbedarf** festzustellen ist, die Finanzaufsichtskompetenz der EFK gegenüber verwaltungsexternen Aufgabenträgern zu reduzieren. Komplett zu verwerfen ist die Befreiung verwaltungsexterner Träger von der Finanzaufsicht mittels deren Aufnahme unter die Sonderregelung von Artikel 19 FKG (wie dies aktuell für die SNB und die Suva gilt) oder mittels Statuierung spezialgesetzlicher Ausschlussregelungen (wie sie für die SRG SSR im RTVG erlassen wurden). Trifftige Gründe, die ein solches Ansinnen für eine bestimmte Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung zu stützen vermögen, sind nicht ersichtlich. Ebenso zu verwerfen ist die Option einer Verfassungsänderung, mit der die verfassungsrechtlichen Aufsichtsbefugnisse des Bundesrates gegenüber verwaltungsexternen Aufgabenträgern eingeschränkt würden. Ein solches Vorgehen würde die im Sinne einer Good Governance zwingend erforderlichen Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes gegenüber diesen Einheiten erheblich beeinträchtigen. Weil der Bund für die Aufgabenerfüllung durch die verwaltungsexternen Aufgabenträger (mit-)verantwortlich ist, kann es nicht im Interesse des Bundes sein, Aufgaben verwaltungsexternen Trägern zu überbinden, ohne Befugnis, diese auch ausreichend zu beaufsichtigen.

Durch die Einführung neuer bzw. zusätzlicher Unterstellungskriterien in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG schliesslich würde der Finanzaufsichtsbereich der EFK geschmälert, was sich nachteilig auf den Umfang der Unterstützung der EFK gegenüber dem Bundesrat und der Bundesversammlung auswirken würde. Darüber hinaus entstünden unauflösbare Diskrepanzen bezüglich der parlamentarischen Oberaufsichtszuständigkeit, die einerseits von der Aufsichtszuständigkeit des Bundesrates abhängt und andererseits an den (diesfalls geschmäler-ten) Aufsichtsbereich nach Artikel 8 Absatz 1 EFK gekoppelt ist.

Auch wenn das Postulat Feller dahingehend lautet, die Kriterien (hier unter Betonung der Mehrzahl) für die Unterstellung verwaltungsexterner Träger öffentlicher Aufgaben im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG zu prüfen, was eine Vielzahl von Kriterien impliziert, ist es zu begrüssen, dass der Gesetzgeber lediglich das Kriterium der Übertragung der Erfüllung von Bundesaufgaben auf verwaltungsexterne Aufgabenträger als massgebend erachtet hat, um die Finanzaufsicht durch die EFK auszulösen (vgl. SCHLUSSFOLGERUNG 1 a.). Jedes weitere Unterstellungskriterium hätte die Aufsichtskompetenz der EFK geschmälert und gleichzeitig – im Umfang dieser Schmälerung – dem Bundesrat sowie dem Parlament die Unterstützung durch die EFK bei der Finanzaufsicht entzogen. Es gilt daher zu vermeiden, dass die heute sehr offene Formulierung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG unnötig eingeeengt und damit die Arbeit der EFK, des Bundesrates und der parlamentarischen Finanzoberaufsicht erschwert oder eingeschränkt wird.

Die unter Ziffer 3.1 einleitend aufgeworfene Frage, ob eine Schmälerung des Aufsichtsbe-
reichs nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d FKG anzuvisieren sei, ist folglich klar zu verneinen.

⁴⁵ Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl 2006, 8245 f. Vgl. auch THOMAS P. MÜLLER, Art. 9 N 10 BöB, in: Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht (Hrsg.: Hans Rudolf Trüb), Zürich 2020.

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Prüfung der Kriterien für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich von vornherein die Prüfung neuer oder zusätzlicher Kriterien für die Unterstellung von verwaltungsexternen Trägern von Bundesaufgaben unter die Finanzaufsicht.

SCHLUSSFOLGERUNG 2

- a. Die Finanzaufsichtskompetenz der EFK über die verwaltungsexternen Träger öffentlicher Aufgaben ergibt sich aus Art. 8 Abs. 1 FKG, jene des Bundesrates aus Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV. Der Umfang der Oberaufsicht der Bundesversammlung ist an die Aufsichtskompetenzen des Bundesrates und der EFK gekoppelt.
- b. De lege lata unterstehen mit Ausnahme der SNB, SUVA und SRG SSR alle anderen Träger von Bundesaufgaben der Finanzaufsicht durch die EFK.
- c. Von der Prüfung weiterer oder neuer Unterstellungskriterien ist abzusehen, da solche den Finanzaufsichtsbereich der EFK zwangsläufig schmälern würden. Für eine Schmälerung des Aufsichtsbereichs bestehen keine triftigen Gründe.

4 Zusammenfassung

Gemäss geltender Rechtslage ist für die Unterstellung von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung unter die Finanzaufsicht durch die EFK lediglich massgebend, ob einer Organisation durch den Bund die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben übertragen wurde. Die Rechtsform der Organisation ist dabei belanglos.

Von diesem Unterstellungskriterium werden grundsätzlich sämtliche verwaltungsexternen Träger öffentlicher Aufgaben erfasst, sie unterstehen mithin der Finanzaufsicht durch die EFK. Dieser Aufsicht nicht unterstellt sind de lege lata, obwohl sie Aufgaben des Bundes erfüllen und ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, aufgrund der Sonderregelung von Artikel 19 Absatz 1 FKG die SNB und die SUVA sowie die SRG SSR gestützt auf eine spezialgesetzliche Abweichung.

Der finale Zweck der Finanzaufsicht durch die EFK bildet die Unterstützung der exekutiven und parlamentarischen Aufsichtsorgane bei der Ausübung ihrer jeweiligen Aufsichtspflichten (Art. 1 Abs. 1 FKG). Der Aufsichtsbereich des Bundesrates wird in Gegenstand, Umfang und Grundsätzen durch die Spezialgesetzgebung geregelt und richtet sich nach dem jeweiligen Grad der Autonomie der verwaltungsexternen Aufgabenträger sowie deren Rechtsform (sog. Verbandsaufsicht). Die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung betreffend die Geschäftsführung des Bundesrates knüpft sodann an die Aufsicht des Bundesrates an. Gleichzeitig ist die parlamentarische (Finanz-)Oberaufsicht an den Aufsichtsbereich der EFK gemäss Artikel 8 Absatz 1 FKG gekoppelt. In Bezug auf die Aufsichtskompetenzen der EFK über die externen Aufgabenträger ergibt sich, dass diese nicht weiterreichen, als die Aufsichtszuständigkeit des Bundesrates.

Durch die Implementierung neuer bzw. zusätzlicher Unterstellungskriterien würde der Finanzaufsichtsbereich der EFK betreffend die externen Aufgabenträger geschmälert; mit den Interessen des Bundes nach ausreichenden Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber verwaltungsexternen Trägern von Bundesaufgaben ist eine Beschneidung des Aufsichtsbereichs allerdings nicht in Einklang zu bringen. Von der Prüfung (oder gar vom Erlass) weiterer oder neuer Unterstellungskriterien ist daher abzusehen, würden solche den Finanzaufsichtsbereich der EFK im Vergleich zum Status quo doch unweigerlich und in unerwünschter Weise schmälern.

Eine allfällige Erweiterung des Finanzaufsichtsbereichs der EFK wäre über eine Aufhebung der die Suva betreffende Sonderregelung von Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b FKG oder über die Aufhebung der spezialgesetzlichen Bestimmung zur SRG SSR im RTVG realisierbar. Diese Unterstellungen würden zu einer einheitlichen Aufsichtslandschaft beitragen. Nachdem jedoch die in Ziffer 1.1.3 genannten Vorstösse abgelehnt oder zurückgezogen wurden, bestehen zurzeit keine politischen Forderungen, die in diese Richtung weisen.