EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS

Die Auslagerung von Aufgaben und neue Finanzierungsformen - Herausforderungen an die externe Finanzkontrolle

Einführung ins Kongressthema

Referat von K. Grüter, Direktor der Eidg. Finanzkontrolle, am VI. EURORAI-Kongress vom 21.-23. Oktober 2007 in Crans-Montana, Schweiz

---

Sowohl in der Schweiz wie im Ausland sind in Zusammenhang mit Auslagerungen bisher unterschiedlichste Organisationsformen gewählt worden. Die OECD hat diese Vielfalt in ihren Mitgliedstaaten 2004 als „Verwaltungszoo" kritisiert, der die Transparenz über staatliche Zuständigkeiten und Verantwortungen reduziert. Solche Bedenken führten auf Bundesebene zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen. Als Antwort auf diese Vorstösse hat die Regierung einheitliche Grundsätze für die Steuerung von Bundesbetrieben sowie für die Auslagerung von Aufgaben geschaffen.

Der Bund erfüllt einen Teil seiner Aufgaben nicht mehr selbst, sondern überträgt sie an Organisationen und Unternehmen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung. Mit einer Auslagerung verfolgt der Bund primär das Ziel, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung zu erhöhen. Einzelne Aufgaben hat der Bund auch im Hinblick auf die Öffnung und Liberalisierung von Märkten ausgelagert. Auf ausgelagerte Aufgaben kann der Bund nicht mehr kurzfristig und direkt Einfluss nehmen. Er bleibt aber für ihre Erfüllung weiterhin verantwortlich. Den entsprechenden Einfluss sichert er sich, indem er als Eigner der Organisation oder Unternehmen fungiert, welche die ausgelagerte Aufgabe wahrnimmt.

Mit dem Corporate-Governance-Bericht hat die Regierung am 13. September 2006 einheitliche Grundsätze für die Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben geschaffen. Der Bericht beantwortet folgende Fragen:

- Welche Bundesaufgaben eignen sich zur Auslagerung?
- Wie sind die mit der Erfüllung ausgelagerter Aufgaben betrauten Organisationen und Unternehmen rechtlich zu konzipieren?
- Wie soll sich der Bund intern bei der Wahrnehmung seiner Eignerinteressen organisieren?

Nicht alle Aufgaben des Bundes eignen sich für eine Auslagerung. Einzelne Aufgaben bedingen eine enge politische Begleitung oder sie bedürfen einer hohen politischen Legitimation (z.B.

Monbijoustrasse 45
CH-3003 Bern
T +41 31 323 11 11
F +41 31 323 11 01

Aufgaben der inneren und äusseren Sicherheit). Sie sind innerhalb der Ministerialverwaltung zu erfüllen, weil nur hier eine enge politische Einflussnahme gewährleistet ist. Andere Aufgaben eignen sich hingegen eher für eine Auslagerung. Entweder werden sie zunehmend von funktionierenden Märkten (z.B. Telekommunikation) wahrgenommen oder ihre Erfüllung ist weitgehend durch internationale oder wissenschaftliche beziehungsweise technische Erfordernisse bestimmt (z.B. Flugsicherung). Ebenfalls ausgelagert werden sollen Aufgaben, die eine mit der Justiz vergleichbare Unabhängigkeit von der Politik voraussetzen (z.B. Finanzmarktaufsicht). Entsprechend können vier verschiedene Aufgabentypen unterschieden werden:

- *Ministerialaufgaben*: Diese Aufgaben umfassen insbesondere die Politikvorbereitung sowie Dienstleistungen mit hoheitlichem Charakter. Vielfach ist ihre Erfüllung mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden. Diesen Aufgaben fehlt die Auslagerungseignung, weil sie einen hohen politischen Steuerungs- und Legitimationsbedarf aufweisen.
- *Dienstleistungen mit Monopolcharakter*: Sie finden sich beispielweise in den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur und lassen sich zum Teil nur in den Grundzügen durch die Politik bestimmen. Solche Dienstleistungen eignen sich zur Auslagerung, weil die politischen Einflussmöglichkeiten begrenzt sind. Weil sich diese Aufgaben nur mit öffentlichen Geldern erfüllen lassen, muss eine enge politische Steuerung gewährleistet sein.
- *Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht*: Solche Aufsichtstätigkeiten sind ohne politischen Einfluss im Einzelfall auszuführen. Sie sollen ausgelagert werden, weil damit die Unabhängigkeit gewährleistet wird, mit der diese Tätigkeiten wahrzunehmen sind.
- *Dienstleistungen am Markt*: Diese werden weitgehend durch Angebot und Nachfrage gesteuert. Das Gesetz garantiert weiterhin den Mindestversorgungsgrad. Sie eignen sich zur Auslagerung, da ihr Erbringer über eine weitgehende Eigenständigkeit verfügen muss, um sich erfolgreich am Markt positionieren zu können.

Jede Auslagerung bedingt letztlich ein Abwägen zwischen dem Wunsch nach einem schlanken Staat und dem Anliegen nach staatlich gesicherter Versorgung. Dieser Entscheid kann nur im Rahmen politischer Prozesse getroffen werden.

Der Corporate-Governance-Bericht zeigt auf, wie der Bund langfristig eine kohärente Eignerpolitik sicherstellen kann. Die Stellung des Bundes als Eigner kann verbessert werden, indem die formulierten 28 Leitsätze auf die ausgelagerten Bereiche ausgerichtet und zu einem aufgabenspezifischen Steuerungsmodell zusammengeführt werden. Zweitens müssen die verschiedenen Rollen geklärt werden. Innerhalb des Bundes sind insbesondere Parlament, Regierung und Verwaltung mit Aufgaben der Eignerpolitik betraut. Gegenüber den Bundesbetrieben nimmt die Regierung die Funktion des Eigners wahr. Das Parlament legt demgegenüber die gesetzlichen Rahmenbedingungen fest und übt die Oberaufsicht aus. Auf Verwaltungsebene müssen Interessenskonflikte vermieden werden. Parlament und Regierung wollen die Grundsätze des Corporate-Governance-Berichts bei künftigen Auslagerungsentscheiden berücksichtigen. Die bereits ausgelagerten Bereiche sollen schrittweise mit diesen Grundsätzen in Übereinstimmung gebracht werden.

Public Private Partnership (PPP) ist eine zunehmend beliebte Finanzierungsform. Angesichts knapper öffentlicher Mittel bekunden Gemeinden, Kantone und auch der Bund Mühe, für staatliche Aufgaben die nötigen Investitionen bereitzustellen. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung ortet

ein riesiges Potenzial in Deutschland und bezeichnet solche Kooperationsprojekte als Wachstumsbranche mit Schönheitsfehlern.

PPP kann als neuer, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft basierender Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung komplexer öffentlicher Aufgaben umschrieben werden. Voraussetzung für ein erfolgreiches Projekt sind eine eingehende Prüfung des Projektes auf dessen Eignung, die professionelle Abwicklung des Projektes und die rechtlichen Rahmenbedingungen. Unabdingbar sind eine saubere Wirtschaftlichkeitsanalyse und das Abwägen der Risiken. Diese sind von demjenigen Partner zu tragen, der sie am besten einschätzen, kontrollieren und verwalten kann. PPP ist kein Wundermittel. Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten. Die Wirtschaftlichkeit eines Projektes muss in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg nachgewiesen sein. Zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner ist eine angemessene und wirtschaftliche Risikoverteilung vorzunehmen. Das Vergaberecht ist einzuhalten und die Prüfungsrechte der externen Finanzkontrolle sind sicherzustellen.

An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung kommt der externen Finanzkontrolle eine wichtige Rolle bei der Auslagerung von Aufgaben und neuen Finanzierungsformen zu. Auch wenn die Finanzkontrolle nicht Motor der Veränderung ist, darf sie Veränderungen nicht zum vorneherein ablehnend gegenüberstehen. Die Politik steuert und gestaltet den Modernisierungsprozess. Sie muss sorgfältig abwägen, welche Bereiche vermehrt über den Markt abzuwickeln sind. Das Spannungsfeld zwischen Markt und Politik ist bei jeder Auslagerung sorgfältig auszuloten. Bei Auslagerungsentscheiden und neuen Finanzierungsformen ist das Parlament auf eine unabhängige Meinung angewiesen. Die Finanzkontrolle kann hier eine wichtige Funktion wahrnehmen. Sie kann beurteilen, ob der Entscheid der Regierung nachvollziehbar und begründet ist und auf transparenten Grundlagen beruht. Auch muss sie darauf bestehen, dass die organisatorischen Voraussetzungen gegeben und die betriebswirtschaftlichen Instrumente vorhanden sind. Sie muss zudem sicherstellen, dass die Prüfrechte gewahrt bleiben und die Revisionstauglichkeit gegeben ist. Aufgrund ihrer Prüferfahrungen ist die externe Finanzkontrolle schliesslich auch in der Lage, Vorschläge zum Steuerungsmodell, zum Risikomanagement oder zu Haftungsfragen einzubringen. Dank ihrer unabhängigen Stellung ist sie geradezu berufen, Entscheide zu kritisieren, wenn diese lediglich der Flucht aus dem Budget oder vor der Finanzkontrolle dienen. Die externe Finanzkontrolle muss deshalb bereits in der Vorbereitung eines Auslagerungsentscheides unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit ihre Sichtweise einbringen. Sie muss daran interessiert sein, dass Auslagerungen nach einheitlichen Grundsätzen und geordnet erfolgen. Die Leitlinien der Schweizer Regierung sind deshalb zu begrüssen, bilden sie doch auch eine wichtige Richtschnur für die Prüfungen der externen Finanzkontrolle. Auch wenn Auslagerungen sorgfältig durchgeführt werden, steigt unweigerlich das Risiko für den Staat als Eigner. Mehr Markt bedeutet nicht nur mehr Chancen, sondern auch mehr Risiken. Umso wichtiger ist eine unabhängige und objektive Beurteilung durch die externe Finanzkontrolle. Es wäre allerdings falsch, den grösseren Handlungsspielraum durch die Hintertür von Aufsichtsmassnahmen wieder einzuengen. Die erfolgreiche Anwendung von neuen Führungsgrundsätzen ist auf einen Vorschuss durch die Politik angewiesen.

Auslagerungen und neue Finanzierungsformen stellen nicht nur in der Konzeptionsphase, sondern auch im Vollzug die Finanzkontrollen vor neue Herausforderungen. Ist die externe Finanzkontrolle gleichzeitig auch Abschlussprüferin von selbständigen öffentlichen Unternehmen, muss zwischen Abschlussprüfung und Finanzaufsicht getrennt werden. Ist eine private Treuhandfirma für die Abschlussprüfung zuständig, kann sich die externe Finanzkontrolle vermehrt auf die Finanzaufsicht konzentrieren. Die Prüfung der Kosten-Leistungs-Rechnung, der Schnittstellen zwischen hoheitlichem Bereich und Markt, die Kontrolle des Reporting oder die Evaluation des Leistungsauftrages verlangen neue Prüfansätze und neue Qualifikationen der Prüfer.

Die beratende Unterstützung der Entscheidungsträger in Regierung und Parlament unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit sowie die Vorwegnahme zukünftiger Entwicklungen, um rechtzeitig agieren zu können, sind dabei wohl die grössten Herausforderungen an die externe Finanzkontrolle.

Bern, 8. Oktober 2007