

98.041

**Eidgenössische Finanzkontrolle.  
Bundesgesetz. Revision****Contrôle fédéral des finances.  
Loi fédérale. Révision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 22. Juni 1998 (BBl 1998 4703)  
Message et projet de loi du 22 juin 1998 (FF 1998 4101)

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1998  
Décision du Conseil national du 14 décembre 1998

**Onken Thomas (S, TG),** Berichterstatter: Diese Vorlage geht auf die Debatte um den PUK-Bericht zur Pensionskasse des Bundes zurück, in dem durch die Motion Nr. 3 auch eine grössere Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) eingefordert wurde. Sie geht aber auch auf parlamentarische Vorstösse wie das Postulat Raggenbass und die parlamentarische Initiative Bühner zurück, die in der Stärkung der Finanzaufsichtskompetenz des Bundes sogar noch entschieden weiter gehen wollte.

Die Finanzkommission schliesst sich dem Bundesrat in der Grundüberzeugung an, dass die geltende Konzeption der Finanzaufsicht mit einer parlamentarischen Finanzdelegation und einem sowohl dem Parlament wie auch dem Bundesrat dienenden Fachorgan – eben der EFK – dem schweizerischen Regierungssystem auf Bundesebene eigentlich sehr gut entspricht und bisher – jedenfalls im grossen und ganzen – recht überzeugend funktioniert hat. Nicht wirklich funktioniert, nicht gegriffen haben hingegen die Umsetzung der Empfehlungen, das rasche Erfassen der Mängelrügen, der Hinweis auf Schwachstellen und die dezidierte Verwirklichung der Verbesserungsvorschläge der EFK. Aber selbst ein unabhängiger Rechnungshof vermöchte so lange nichts auszurichten, wie seine Beanstandungen ohne Widerhall blieben.

Es braucht also nicht unbedingt einen Systemwechsel, jedenfalls nicht kurzfristig, sondern der Hebel muss bei den Mechanismen zur Effizienzsteigerung des Bestehenden angesetzt werden. So kann auch das System selbst verbessert werden. Es sollen also, auch nach unserem Dafürhalten, die Vorteile dieser schweizerischen Lösung – etwa die Nähe zum Geprüften, die rasche Reaktionszeit, die mitschreitende, begleitende Kontrolle, das Weisungsrecht an die Dienststellen – erhalten werden. Diese Vorzüge aber müssen mit einer zügigen Reform in einigen Kernpunkten kombiniert werden, um damit die EFK in ihrer Stellung und in ihrer Wirkung zu stärken.

Dazu gibt es in dieser Vorlage eine ganze Reihe von Vorschlägen und Instrumenten. Erst einmal werden die Stellung und der Revisionsauftrag der EFK präzisiert. Die EFK soll institutionell die grösstmögliche Unabhängigkeit von der Verwaltung, aber zugleich auch vom Bundesrat und vom Parlament erhalten. Sie soll nur der Verfassung und den darauf beruhenden Gesetzen verpflichtet sein und auch an keine fachlichen Weisungen gebunden werden.

Der EFK wird sodann das Recht zuerkannt, ihre Jahresberichte und auch einzelne Prüfungsberichte selbständig zu veröffentlichen. Sie wird die Ergebnisse gleichzeitig jeweils der Finanzdelegation zuleiten. Auch das stärkt natürlich ihren Einfluss auf die Verwaltung, denn die Berichte werden eine hohe politische Aufmerksamkeit erhalten. Bei schwerwiegenden Mängeln kann sie auch direkt an den Bundesrat gelangen und ihn auf besondere Vorkommnisse hinweisen – auch dies eine Stärkung. Dass die EFK administrativ weiterhin dem EFD beigeordnet bleibt, ist in keiner Art und Weise eine Einschränkung; das hat nur organisatorisch-formale Bedeutung, und eine Alternative dazu gibt es eigentlich nicht. Eine Änderung dieser Zuordnung könnte allenfalls im Rahmen der Staatsleitungsreform ins Auge gefasst werden.

Grundsätzliche Bedeutung erlangt hingegen die Wahl des Direktors oder der Direktorin. Die Direktion – dies ist auch un-

sere Auffassung – soll herausgehoben werden; sie muss eine klare, unbeeinflussbare und gefestigte Position haben. Heute ist es so, dass der Bundesrat den Direktor oder die Direktorin wählt und die Finanzdelegation diese Wahl bestätigt. Neu soll die Wahl – und auch die Wiederwahl, versteht sich – durch die Bundesversammlung bestätigt werden.

Durch einen solchen Akt der parlamentarischen Bestätigung wird natürlich die Legitimation der Direktion erhöht und ihre Stellung gestärkt. Die Kommission begrüsst diesen Modus; er verbindet die vertrauliche Auswahl unter streng professionellen Anforderungskriterien durch den Bundesrat und – nach einem Konsultationsverfahren – die Notwendigkeit der Bestätigung durch die Räte. Eine Wahl durch die Räte selbst würde wahrscheinlich noch zu einer viel stärkeren Politisierung führen als schon das jetzige Vorgehen und würde möglicherweise viele Kandidatinnen und Kandidaten abschrecken oder zumindest zögern lassen. So halten wir diesen Zwischenweg für ein taugliches, ja optimales Verfahren.

Die Unabhängigkeit der Direktion der EFK wird auch durch die Ernennungs- und Beförderungskompetenzen betont, denn nur die Direktorin oder der Direktor allein soll unbeschadet aller äusseren Einflüsse und Einwirkungen Wahlbehörde sein und so das gesamte Personal der EFK wählen können. In gleich unabhängiger Art und Weise soll die EFK auch ihre personellen und finanziellen Ressourcen dem Parlament beantragen können. Bisher wurden ihre Anträge in den ordentlichen verwaltungsinternen Budgetprozess eingespiessen. Der Bundesrat wird nun neu gehalten sein, die Budgeteinzugabe der EFK unverändert in den Voranschlag zu integrieren und den Räten zuzuleiten, die dann darüber befinden.

Auch die Straffung des Verfahrens und die direkte Anfechtbarkeit der Beanstandungen der EFK beim Bundesrat selbst – und nicht zuvor noch beim EFD – werden eine Stärkung der EFK mit sich bringen.

Schliesslich haben wir den Aufsichtsbereich auf Unternehmungen mit mehr als 50prozentiger Bundesbeteiligung ausgedehnt. Das ist wichtig, wichtig vor allem für das Parlament, das hier sonst über keinerlei Instrumente mehr verfügen würde. Andere Länder gehen diesbezüglich doch sehr viel weiter. Der Bundesrat seinerseits hätte ja als Eigner – als Aktionär – noch andere Instrumente zur Verfügung.

Diese Ausweitung des Kontrollbereiches ist im Nationalrat nicht unumstritten gewesen; sie ist aber durchgekommen. Wir haben die Ausgestaltung nun aufgrund eines Antrages des Bundesrates noch etwas präzisiert und mildern dadurch die Bedenken, die gegen einen möglichen «Interventionismus» vorgetragen worden sind. Ich werde an Ort und Stelle – bei Artikel 8 Absatz 1bis – darauf zurückkommen. Schliesslich verspricht der Bundesrat im Gesetz, auch sich selber stärker in die Pflicht zu nehmen, die Beanstandungen und Empfehlungen ernst zu nehmen, umzusetzen und diese Umsetzung dann auch zu überwachen.

Zusammenfassend also: Das spezifisch schweizerische Konzept der EFK mit seinen unbestreitbaren Vorzügen bleibt erhalten, wird jedoch weiterentwickelt und optimiert. Die Unabhängigkeit der Stellung der EFK wird in einer rasch durchgeführten, zielgerichteten Reform gestärkt. Die EFK bleibt aber, wenngleich mit etwas mehr Distanz und mehr Autonomie, Dienerin zweier Herren, nämlich des Bundesrates und des Parlamentes. Die Schaffung eines eigentlichen Rechnungshofes ist mit dieser Reform nicht völlig vom Tisch. Sie sollte – und sie wird auch – weiterverfolgt werden; einige Mitglieder der Kommission – so die Kollegen Marty, Gemperli und andere – haben das in der Diskussion betont.

Einen Systemwechsel vorzubereiten, einen Systemwechsel, der dann wirklich sehr komplex und folgenreich wäre, bedarf aber einer vertieften Analyse; das braucht unglaublich viel mehr Zeit. Wir tun hier mit einem raschen Schritt das Notwendige und führen somit in einer sehr pragmatischen Art und Weise rasch Verbesserungen herbei. Die gefestigte Stellung, die strafferen Abläufe, die griffigeren Instrumente – das ist allerdings immer nur das eine. Die EFK bekommt diese Instrumente nun; sie wird auch ihre eigenen Strukturen den neuen Möglichkeiten anzupassen haben. Doch das andere ist und bleibt natürlich der politische Wille, den es braucht, um diese

Gefässe dann auch wirklich zu füllen, im richtigen Moment mit aller Entschiedenheit politisch zuzupacken und umzusetzen.

«Denn nichts ist die Kontrolle ohne die Tat», wie Kollege Merz in der Kommission ausgeführt hat. Diese Tat braucht es auch in Zukunft – mögen wir die Abläufe noch so sehr optimieren. Hoffen wir also, dass der politische Wille dazu allzeit vorhanden ist, und leisten wir durch unsere parlamentarische Hartnäckigkeit auch weiterhin einen Beitrag dazu, dass er nicht erlahmt!

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission Eintreten auf die Vorlage.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich stehe voll und ganz hinter dieser Vorlage. Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist zu verstärken und von der Verwaltung unabhängiger zu machen. Ihr Wirkungsbereich ist zu erweitern und ihr Vorsitzender von der Bundesversammlung zu bestätigen. Ich schliesse mich also der Beurteilung unseres Kommissionspräsidenten voll und ganz an.

Wenn ich das Wort trotzdem ergreife, dann wegen der in Artikel 8 Absatz 1 Litera d umschriebenen Verpflichtung, dass der Finanzaufsicht auch «Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform» unterstehen, «denen durch Gesetz oder Regierungsbeschluss die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde».

Zu diesen Anstalten gehört nachgerade auch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Sie ist ein Verein privaten Rechts, ist mit einem öffentlichen Leistungsauftrag versehen und wird dafür de facto mit einem Gebührenmonopol ausgestattet, woraus ihr öffentliche Gelder in der Höhe einer vollen Milliarde Franken zufließen. Das ist ein Betrag, der höher liegt als die Budgets einer ganzen Reihe von Kantonen.

Gemäss spezialgesetzlicher Regelung ist die SRG aber von jeglicher Finanzaufsicht durch die öffentliche Hand ausgenommen.

In Zusammenhang mit dieser Gesetzesvorlage stellt sich nun aber die Frage, ob diese Ausnahmeregelung noch zeitgemäss ist. Wir haben in der Kommission auf meine Anregung hin über diese Frage eingehend diskutiert. In einer konsultativen Abstimmung hat sich die halbe Kommission dafür ausgesprochen, dass diese Frage vom Bundesrat zumindest einer eingehenden Neubeurteilung unterzogen werden sollte. In diesem Sinne werde ich in der laufenden Session noch einen Vorstoss einreichen, denn der Gründe für eine positive Neubeurteilung gibt es viele; auch die SRG selbst sollte an einer Neubeurteilung dieser Ausnahmeregelung ein grosses Interesse haben. Sie steht vor einer markanten Gebührenerhöhung in der Höhe von rund 10 Prozent – das sind weitere 100 Millionen Franken –, und sie ist deswegen bereits in die Schusslinie der öffentlichen Kritik geraten. Da käme ihr eine echte, unabhängige Finanzaufsicht, wie wir sie mit dieser Gesetzesrevision nun gestalten, sehr entgegen. Die Spiesse des Preisüberwachers, der bei Gebührenerhöhungen pro forma beigezogen wird, scheinen doch etwas kurz zu sein. Auch im benachbarten Ausland unterstehen die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehgesellschaften der Aufsicht der staatlichen Rechnungshöfe.

Auch die Gebührenzahler sollen die Gewissheit haben, dass im SRG-Finanzhaushalt die Kriterien der Wirtschaftlichkeit voll und ganz eingehalten werden. Über ein Gebührenvolumen von 1 Milliarde soll meines Erachtens nicht ohne Not ausserhalb der ordentlichen Finanzaufsicht disponiert werden können. Denn bei den Empfangsgebühren handelt es sich um nichts anderes als um eine Art von Verbrauchssteuern auf dem Konsum von Radio- und Fernsehsendungen.

Schliesslich soll auch die private Konkurrenz, die sich ja weitgehend selber finanzieren muss, die Gewähr haben, dass auf dem elektronischen Medienmarkt die privilegierte SRG nach den staatlich anerkannten Kriterien der Wirtschaftlichkeit haushaltet. Das Thema wird somit pendent bleiben und uns spätestens im Zuge der von unserem Rat bereits früher angebehrten Revision des Radio- und Fernsehgesetzes wieder beschäftigen.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Ich danke, dass Sie das Gesetz zum grossen Teil stillschweigend und ohne Rückweisungsanträge akzeptieren. Ich will es sehr kurz machen.

Ich kann bestätigen, was der Kommissionspräsident namens der Kommission gesagt hat. Wir beurteilen im Bundesrat die Sache gleich. Rein nach den Theorien der Gewaltenteilung sind wir vielleicht nicht ganz lupenrein, wäre ein völlig unabhängiger Rechnungshof lupenreiner. Wir haben eine doppelte Mischform. Einerseits kann der Bundesrat die Finanzkontrolle für seine Aufsicht nutzen, andererseits kann auch das Parlament, d. h. die Finanzdelegation, sie als Instrument der Oberaufsicht nutzen. Zudem ist die Grenze zwischen interner und externer Revision nicht messerscharf. Aber: In den vergangenen Jahren hat sich diese spezifisch helvetische Art der Finanzkontrolle sehr gut bewährt, und sie hat zu guten Resultaten geführt.

Ich teile auch die Meinung, dass alle Probleme, die aufgetaucht sind und hier zu reden gegeben haben – von der EVK bis zu anderen –, letztlich nicht darauf zurückzuführen sind, dass die Finanzkontrolle nicht frühzeitig auf sie aufmerksam gemacht hätte, sondern dass es um Fragen der Umsetzung nachher ging.

Der Bundesrat ist mit Ihnen der Meinung, man müsse dieses Instrument verstärken, man müsse vor allem seine Unabhängigkeit stärken. Für den Bundesrat bedeutet Unabhängigkeit natürlich Unabhängigkeit von der Verwaltung – das sowieso –, aber auch Unabhängigkeit vom Bundesrat und Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme durch das Parlament. Auch hier muss die Finanzkontrolle einen gewissen Schutzpanzer haben. Sie muss ihren Auftrag völlig objektiv, soweit das überhaupt möglich ist, erfüllen können. Es gibt denkbare Missbrauchsmöglichkeiten von beiden Seiten.

Ich glaube, die Revision entspricht auch den Intosai-Richtlinien, diesen internationalen Richtlinien für die Unabhängigkeit, die wir wollen. Die einzelnen Instrumente muss ich nicht aufzählen: von der Wahl des Direktors über die Autonomie der Ressourcen bis hin zu den Kompetenzen im Personalbereich. All diese Dinge dienen dazu, dass z. B. der Finanzminister nicht Druck auf das Budget der Finanzkontrolle ausüben kann.

Wir haben vorgeschlagen, der Direktion, also dem Direktor oder der Direktorin, einen etwas stärkeren Status zu geben. Deshalb die Bestätigung durch das Parlament. Andererseits bin ich sehr froh, dass auch Ihre Kommission und der Nationalrat einverstanden sind, dass es nicht eine Wahl durch das Parlament sein soll. Das würde die Ernennung der Direktion doch etwas politisieren und könnte gute Fachleute davon abhalten, sich zu melden.

So kann man ein professionelles Auswahlverfahren kombinieren mit Ihrer Genehmigung, und der Bundesrat kann sich eine Nichtbestätigung dieses Direktors oder dieser Direktorin durch das Parlament nicht leisten. Das heisst, er muss sich sehr minutiös mit dieser Frage befassen und vielleicht sogar mit der Finanzdirektion in den Dialog treten. Das haben wir auch dieses Mal gemacht. Bei der Bestimmung des neuen Direktors letztes Mal war die Zusammenarbeit recht gut. In diesem Sinne ist dies ein guter Kompromiss.

Ich habe gesagt, die Probleme seien nicht vornehmlich im Zusammenhang mit den Diagnosen der Finanzkontrolle entstanden, sondern mit der Umsetzung. Hier haben wir einige Elemente hineingenommen, welche die Umsetzung verstärken sollten, auch im Bundesrat. Ich bin selbstverständlich auch daran, mir zu überlegen, wie man diese Umsetzung im Bundesrat selber mit einer Art Controlling besser verfolgen könnte.

Durch die Möglichkeit der eigenständigen Publikation von Berichten erhält die Finanzkontrolle auch ein ziemlich starkes Druckmittel gegenüber der Verwaltung, indem sie sagen kann: Wir publizieren das, damit die Augen der Öffentlichkeit auf den Missstand gelenkt wird. Das verstärkt natürlich den Willen und den Drang, diesen Missstand zu beheben. Wir wollen aus diesen Dingen, die hier geschehen sind, lernen und vor allem den Umsetzungsprozess, den Reinigungsprozess, der in der Verwaltung vor sich gehen muss, verstärken. Zur Problematik, die Herr Reimann aufgeworfen hat, will ich

jetzt nichts sagen. Ich habe Verständnis für seine Überlegungen. Wir warten jetzt seinen Vorstoss ab und werden dann eingehend dazu Stellung nehmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

# **Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances**

*Detailberatung – Examen de détail*

## **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

## **Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national*

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 1**

*Antrag der Kommission  
Abs. 1, 3  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
Abs. 2  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

### **Art. 1**

*Proposition de la commission  
Al. 1, 3  
Adhérer à la décision du Conseil national  
Al. 2  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: Ich äussere mich nicht zu Absatz 1, sondern nur zu Absatz 2, wo wir eine Änderung vorgenommen und uns dem Bundesrat angeschlossen haben. Der Nationalrat hat diesen eingeschobenen Satz «Sie (d. h. die EFK) kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden» gestrichen, und zwar mit dem Hinweis, das sei überflüssig; es verstehe sich eigentlich von selbst und ergebe sich zwingend aus Absatz 1. Denn wenn die EFK nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet sei, könne sie natürlich auch nicht zu Sonderaufträgen gezwungen werden.

Auf Antrag des Bundesrates haben wir uns jedoch davon überzeugen lassen, dass es besser sei, die Präzisierung im Gesetz beizubehalten. Durch die Verdeutlichung wird immerhin klargelegt, dass die autonom von der Eidgenössischen Finanzkontrolle aufgestellten Revisionsprogramme einen absoluten Vorrang geniessen und weder durch den Bundesrat noch durch das Parlament mit Sonderaufträgen in Frage gestellt werden dürfen. Es ist gut, eine explizite Schranke im Gesetz zu haben. Auch dadurch wird die institutionelle Unabhängigkeit der EFK nochmals verstärkt.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Diese Schranke entspricht auch internationalen Gepflogenheiten, damit die Arbeit nicht durch eine Flut von Aufträgen von aussen beeinflusst werden kann. Das betrifft auch den Bundesrat, nicht nur das Parlament. Aber ich darf hier auch namens des Direktors sagen, ohne mich mit ihm abgesprochen zu haben, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle alles daran setzen wird, Aufträge, die die Finanzdelegation ihr überträgt, nach bestem Wissen und Gewissen auszuführen. Das kann ja höchstens eine Sicherung sein, von der ich annehme, dass man sie nie braucht.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1  
.... oder einer Direktorin geleitet. Er oder sie wählt das gesamte Personal ....*

*Abs. 2*

*.... durch die Bundesversammlung. Der Bundesrat kann mit Zustimmung ....*

*Abs. 3*

*.... dem Bundesrat ein. Dieser leitet ihn unverändert den eidgenössischen Räten zu.*

*Abs. 4*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Antrag Schmid Carlo*

*Abs. 2*

*.... durch die Bundesversammlung. Der Bundesrat kann den Direktor oder die Direktorin bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung vor Ablauf der Amtsdauer abberufen. Vorbehalten bleibt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.*

### **Art. 2**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*.... directeur. Celui-ci est l'autorité qui nomme ....*

*Al. 2*

*.... approuvée par les Chambres fédérales. Le Conseil fédéral peut ....*

*Al. 3*

*.... au Conseil fédéral. Celui-ci le transmet, sans le modifier, aux Chambres fédérales.*

*Al. 4*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Proposition Schmid Carlo*

*Al. 2*

*.... approuvée par les Chambres fédérales. Le Conseil fédéral peut révoquer le directeur avant l'expiration de la période administrative, en cas de violation grave du devoir de fonction par celui-ci. Un recours de juridiction administrative au Tribunal fédéral reste sous réserve.*

*Abs. 1 – Al. 1*

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: Hier haben wir eine kleine Änderung eher redaktionellen denn materiellen Charakters vorgenommen. Wir wollten den vielleicht zu Fragen Anlass gebenden Begriff der «Amtsleitung» vermeiden. Eine Amtsleitung im Sinne eines besonderen Organs oder eines eigentlichen Gremiums gibt es nämlich nicht; sie ist auch nicht vorgesehen. Es ist allein der Direktor oder die Direktorin, der oder die das Personal wählt und anstellt. Das wird durch unsere Formulierung noch deutlicher.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: In den ersten beiden Sätzen lesen Sie zunächst, dass der Bundesrat die Direktorin oder den Direktor für eine Amtsdauer von sechs Jahren wählt und dass diese Wahl danach der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedarf. Mit 9 zu 2 Stimmen hat es die Kommission abgelehnt, die Bundesversammlung sogar zur Wahlbehörde zu machen. Wir glauben, dass damit die Angelegenheit noch stärker verpolitisiert werden könnte, als das auch durch eine Genehmigung möglich ist. Wir sind aber überzeugt, dass das zweistufige Verfahren für die diskretere Wahl nach streng fachlichen Kriterien durch den Bundesrat und die Genehmigung durch das Parlament eine optimale Lösung darstellt.

Sie sehen sodann, dass der Bundesrat die Möglichkeit einer zweimaligen Wiederwahl vorgeschlagen hat. Das würde eine Amtsdauer von höchstens 18 Jahren bedeuten. Der Natio-

nalrat hat das geändert: Er sieht nur eine Wiederwahl vor und will damit eine Begrenzung vornehmen. Die Betonung liegt auf diesem «eine» Wiederwahl ist möglich. Je nachdem, wie man es liest, muss man allerdings schon wieder die Materialien zu Hilfe nehmen, um herauszufinden, was damit wirklich gemeint ist; es war aber eine Einschränkung gemeint.

In der Kommission sind wir dann jedoch zur Auffassung gelangt, weder der einen noch der anderen Lösung zu folgen, sondern diesen Satz schlicht zu streichen. Gute Leute sollen dem Bund bzw. der Verwaltung erhalten bleiben. Durch die Genehmigung der Wiederwahl alle sechs Jahre hat das Parlament durchaus die Möglichkeit, die gelbe oder rote Karte zu ziehen, aber eine eigentliche Beschränkung der Amtsdauer ist nach unserem Dafürhalten nicht erforderlich. Es gibt sie auch sonst in der Bundesverwaltung nirgends. Deshalb plädieren wir hier für die offenste und flexibelste Lösung und beantragen, die Frage der Amtszeitbeschränkung völlig aus dem Gesetz herauszustreichen.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Zum Problem der Wiederwahl: Tatsächlich war die Meinung des Nationalrates eine einmalige Wiederwahl; wir im Bundesrat waren für eine zweimalige Wiederwahl. Letztlich ist das eine politische Ermessensfrage. Die Idee hinter der Begrenzung der Zahl der Wiederwahlen war einfach die, dass eine Person in einem solchen Amt nach einer gewissen Zeit – bei einer zweimaligen Wiederwahl wäre das nach dreimal sechs Jahren – vielleicht auch in Routine verfällt, dass man eine gewisse Erneuerung erreichen möchte. Das geschah auch im Einvernehmen mit dem jetzigen Direktor.

Wir waren für eine etwas längere Amtsdauer als nur vier Jahre, damit es auch eine institutionelle Sicherheit gibt. In diesem Sinne ist es natürlich klar: Wenn einer mit 32 Jahren Direktor wird, dann stellt sich die Frage – wenn es nur eine einmalige Wiederwahl gibt –, wie das nach zwölf Jahren, im Alter von 44 Jahren, aussieht. Das sind aber eher unwahrscheinliche Fälle.

Man kann im Prinzip der Meinung Ihrer Kommission zustimmen, wonach die Wiederwahl ja keine automatische ist. Sie muss noch einmal bestätigt werden; der Bundesrat muss sie noch einmal beantragen. Es gibt hier also gewisse Sicherungen.

Was neu dazugekommen ist – im Zusammenhang mit dem Antrag Schmid Carlo –, ist die Frage, ob der Direktor soll abberufen werden können oder nicht. Sie kennen das Prinzip der amerikanischen Richter. Diese können nicht abberufen werden, auch wenn sie über hundert Jahre alt sind. Das führt zu einer absoluten Unbeeinflussbarkeit. Sie können sich Dinge leisten, die sich andere nicht leisten können. Aber umgekehrt ist es so, dass es zum Problem werden kann, wenn sich einer aus irgendwelchen Gründen schwerwiegend verfehlt oder nicht mehr in der Lage ist, sein Amt auszuüben. Deshalb haben Sie immerhin vorgesehen, dass eine schwerwiegende Amtspflichtverletzung vorliegen muss, damit nicht eine Person, die unabhängig sein muss, aber unbequem ist, wegen irgendeiner Bagatelle abberufen werden kann. Es kann ja sein, dass sich eine solche Kontrollinstanz gerade durch Kompetenz unbeliebt macht. Dann soll man die Person nicht ablehnen dürfen.

**Präsident:** Der Bundesrat schliesst sich bezüglich der Frage der Wiederwahl der Finanzkommission an. Wir kommen nun zur zweiten Hälfte dieses Absatzes bezüglich der Frage der Abberufung.

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich schlage Ihnen mit meinem Antrag im Kern vor, das Parlament aus der Verantwortung für die Abberufung des Direktors oder der Direktorin der Finanzkontrolle zu entlassen. Ich begründe das wie folgt:

An sich sieht Artikel 2 zu Recht vor, dass die Stellung des Direktors oder der Direktorin gegenüber heute verstärkt wird. Diese Verstärkung wird insbesondere dadurch erreicht, dass die Wahl durch die Bundesversammlung genehmigt wird. Damit erhält diese Persönlichkeit eine andere Stellung als vorher, auch gegenüber dem Bundesrat. Damit bin ich ein-

verstanden, auch wenn ich darauf hinweisen möchte, dass das eine völlig unikale Lösung ist. Wir haben das Amt der Bundesanwältin bzw. des Bundesanwaltes auch nicht so behandelt, sondern diese Funktion als normal durch den Bundesrat zu bestellende bezeichnet. Unsere eigene Spitzenbeamtin oder den eigenen Spitzenbeamten, die Generalsekretärin oder den Generalsekretär, wählen wir auch nicht durch die Bundesversammlung. Es ist also eine unikale Stellung, die wir hier schaffen wollen.

Damit wird natürlich auch rechtlich eine Frage aufgeworfen: Ist eine Person eine Magistratsperson, wenn sie von der Bundesversammlung in ihrer Wahl bestätigt wird? Diese Frage ist gestellt; sie kann natürlich nur normativ beantwortet werden. Die normativen Antworten sind nicht ganz so einfach. Wenn nämlich Artikel 2 Absatz 2 besagt, dass der Direktor oder die Direktorin der Ruhegehaltsordnung für Bundesrichter untersteht, dann ist das wieder ein Hinweis auf die Magistratsstellung. Es stellt sich dann allerdings die Frage: Gilt auch das Garantiegesetz für diese Person – ja oder nein? Wir sind in einem Zustand, der etwas «flou» ist.

Diese Situation wird gerade mit der Abberufungsregelung noch etwas verstärkt. Wenn Sie bei der Abberufung noch einmal und zusätzlich auch die Bundesversammlung mit einschalten, dann wird natürlich die Magistratsstellung dieser Persönlichkeit verstärkt. Da stellt sich die Frage, ob man das will. Ich meine, das sei nicht notwendig, und möchte darauf verzichten.

Es kommt aber für mich noch ein zweiter Punkt dazu: Ich bin ganz klar der Auffassung, wir sollten nicht anhand eines einzelnen Beispiels die Rolle des Parlamentes bei Personalfragen in einem sensiblen Bereich derart verstärken. Sie müssen sich einmal vorstellen, was passiert, wenn jemand, der diese Stellung innehat, sich eine bestimmte Verletzung der Amtspflichten zuschulden kommen lässt. Dann muss der Bundesrat einen Antrag an die Bundesversammlung schreiben. Es gibt dann eine «Lex Grüter» – der Betreffende ist hier im Saal –, der Mann wird coram publico, vor dem ganzen Schweizervolk, «auseinandergenommen». Die Medien tun es ohnehin, aber überlassen wir das ihnen. Dass wir das selber tun, widerspricht meinem Rechtssinn. Es ist nicht Sache des Parlamentes, in solchen Exekutivangelegenheiten die Leute «auseinanderzunehmen». Da habe ich meine grossen Vorbehalte.

Wenn wir diesen Systemwechsel schon machen, dann stellt sich doch die Frage, ob das das richtige Objekt ist. Im Prinzip ist das, was wir hier einführen wollen, ähnlich wie das Impeachment im amerikanischen Recht. Es braucht eine zweistufige Veranstaltung, wobei nicht nur eine Kammer, sondern das gesamte Parlament das letzte Wort hat. Der Bundesrat stellt im Prinzip den Antrag, einen öffentlichen Bediensteten durch das Parlament seiner Amtsstellung zu entheben.

Bevor wir dann aber die Möglichkeit schaffen, Herrn Grüter des Amtes entheben, kann man noch an Bundesräte denken, an Bundesrichter oder an andere Persönlichkeiten. Ich sage das jetzt nicht personenbezogen, sondern es geht um den Grundsatz: Wollen wir etwas Ähnliches wie das Impeachment bei uns überhaupt einführen, ja oder nein? Wenn ja, dann ist es für mich nicht sicher, ob das die dringlichste und erste Stufe ist, mit der wir beginnen werden.

Ich bin der Auffassung, dass aus diesen Gründen das Parlament aus diesem Verfahren herauszuhalten ist. Was passiert, wenn die Zustimmung der Bundesversammlung nicht erforderlich ist? Wir liefern diese Persönlichkeit nicht der Willkür des Bundesrates aus, sondern dann wird der Bundesrat wieder in seine Pflicht gerufen, als einzige Instanz einen verantwortungsvollen Entscheid zu fällen. Dann kommt, das möchte ich mit dem zweiten Satz meines Antrages in Erinnerung rufen, das Bundesrechtspflegegesetz (OG) wieder zum Zug. Im OG steht in Artikel 98 Litera a, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist gegen Verfügungen «des Bundesrates auf dem Gebiete des Dienstverhältnisses von Bundespersonal, soweit das Bundesrecht vorsieht, dass der Bundesrat als Erstinstanz verfügt».

Nun kann man mir vorhalten, das sei an sich klar. Aber ich tue es absichtlich, das ist mein ausgedrückter Wille, aus fol-

gendem Grund: Wenn Sie nämlich die Bestätigung durch das Parlament beibehalten, schalten Sie Artikel 98 Buchstabe a OG aus, denn dann ist der Bundesrat nicht mehr einzige, erste Instanz gemäss Artikel 98 Buchstabe a OG; dann haben Sie einen Fall, der vom OG gar nicht vorgesehen ist. Dann ist dieser Mann oder diese Frau der Verfügung des Parlamentes ohne Rekursmöglichkeit ausgeliefert. Machen wir das nicht und stellen wir klar, dass ein Rechtsweg besteht!

Damit ist auch die allererste Frage wieder geklärt: Es handelt sich nicht um eine Magistratsperson. Wenn Sie meinem Antrag folgen, klären Sie die Stellung des Direktors respektive der Direktorin der Eidgenössischen Finanzkontrolle, ersparen sich selbst im Sinn der Gewaltenteilung Exekutivfunktionen, für die wir vorherhand sicher nicht geübt sind, behalten sich die Möglichkeit offen, wenn Sie einmal Impeachment-Verfahren einführen wollen, das am tauglichen Objekt zu tun, und sind damit im Bereich des OG, so wie wir es heute kennen.

Ich glaube, dass wir uns damit selbst einen Dienst erweisen, den Amtsinhabern aber auch. Wir haben damit die Möglichkeit, gute Amtsinhaber zu gewinnen, denn die Gefahr, einem sogenannten Impeachment ausgesetzt zu sein, ist nicht unbedingt eines guten, fachlich hervorragenden Schweizers bzw. einer fachlich guten Schweizerin Sache. Es genügt uns, in den Medien «herumgezogen» zu werden; wir müssen das nicht auch noch als Parlament tun.

Bitte stimmen Sie meinem Antrag zu.

**Onken Thomas (S, TG),** Berichterstatter: Zunächst möchte ich einmal festhalten, dass dieser Antrag in der Kommission nicht vorlag und dass die Kommission über diese Problematik auch nicht diskutiert hat. Wenn ich jetzt also ein paar Worte zum Antrag Schmid Carlo sage, dann spontan und im eigenen Namen und nicht für die gesamte Kommission.

Was Herr Schmid anspricht und ausleuchtet, dürfte ganz sicher nur einen sehr seltenen Fall betreffen. Aber immerhin wird er im Gesetz geregelt, immerhin ist er somit möglich und muss deshalb erwogen werden. Wir hatten, ohne das anzusprechen, wahrscheinlich sehr stark die Parallelität der Formen im Hinterkopf: Weil die Wahl und die Wiederwahl mit dem Zutun, mit der Genehmigung des Parlamentes erfolgen, sollte dieses Parlament auch bei einer möglichen Entlassung ein Wörtchen mitzureden haben. Vielleicht vertritt es ja sogar eine andere Auffassung als der Bundesrat, der die Abberufung vornehmen will. Da wollten wir das Parlament, in analoger Form zur Wahl und zur Wiederwahl sozusagen, einbezogen wissen.

Ob es in einem solchen Fall einer eigentlichen Botschaft an das Parlament bedürfte und ob dort die Gründe in aller denunzierenden Offenheit und Breite ausgeführt werden müssten, das vermag ich nicht zu sagen. Das scheint mir vielleicht etwas dramatisiert.

Aber es ist natürlich völlig richtig, was Herr Kollege Schmid sagt: Es könnte vor der Vereinigten Bundesversammlung zu einer doch recht problematischen, entblössenden Debatte kommen, und da er den Personenschutz stark in den Vordergrund seiner Argumentation stellt, glaube ich eigentlich, dass wir mit der Lösung, die er beantragt, ohne weiteres leben können.

Ich finde es auch richtig, dass er die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in seinen Antrag einbezogen hat. Nach der EMRK, so habe ich mir sagen lassen, müssen allerdings Entlassungsentscheide immer überprüfbar sein. Aber sein Antrag trägt ebenfalls zu einer Verdeutlichung und Klärung des Sachverhaltes bei.

Deshalb kann ich nur sagen: Ich möchte es dem Plenum überlassen zu entscheiden, ob es dem Antrag Schmid Carlo folgen will. Mir scheint er vernünftig zu sein und einen Personenschutz zu beinhalten, der dieser Funktion und ihrer exponierten Stellung angemessen ist.

**Zimmerli Ulrich (V, BE):** Ich bin Herrn Vizepräsident Schmid dankbar für seinen Antrag. Wir haben uns in der Kommission auf die Frage des Ernennungsverfahrens konzentriert, und wir waren vielleicht etwas stark unter dem Eindruck, dass die

Formen parallel sein sollten: bei der Ernennung und bei der Abberufung. Wir haben den Aspekt, den Herr Schmid hier zu Recht erwähnt, vielleicht nicht genügend berücksichtigt. Es geht in der Tat darum zu vermeiden, dass wir diesem Fall der ganz seltenen Abberufung eine politische Dimension geben, die sie nicht verdient. Es ist Sache des Rechtsstaates und der Mechanismen dieses Rechtsstaates, in einem solchen Fall dafür zu sorgen, dass die Rechte des Betroffenen vollumfänglich gewahrt sind. Das ist mit dem von Herrn Schmid vorgeschlagenen Vorgehen möglich.

Ich bitte Sie also, dem Antrag Schmid Carlo zuzustimmen; Herr Schmid hat alles gesagt, was wesentlich ist. Beizufügen wäre lediglich, damit kein Missverständnis entsteht, folgendes: Nur weil die Stellung des Direktors oder der Direktorin nun mit dem Antrag Schmid Carlo geklärt wird, kann natürlich keine Rede davon sein, dass für die Ruhegehaltsordnung die Magistratslösung gelten würde; die hat der Nationalrat ja auch gestrichen, das ergibt sich ganz klar aus der Fahne. Es gibt im Pensionsfall vielleicht Schwierigkeiten, wenn eine Wiederwahl vor Erreichen des Pensionsalters nicht genehmigt wird. Diese Probleme werden aber lösbar sein, und dieser Fall dürfte auch selten sein. Ich möchte nur, dass auch zuhanden der Materialien klagestellt ist, dass nicht etwa die Ruhegehaltsordnung für Bundesräte und Bundesrichter gilt.

**Wicki Franz (C, LU):** Herr Schmid Carlo hat uns eine sehr interessante Lösung dargelegt. In seinem Votum hat er die Stellung der Direktorin oder des Direktors angesprochen und uns erklärt, welche Stellung diese Person hat. Ist sie magistraler Art, ist sie beamtenrechtlicher Art? Mir ist es wichtig, dass uns seitens des Bundesrates gesagt wird, ob das, was Herr Schmid in bezug auf die Stellung gesagt hat, stimmt oder nicht; denn die Konsequenzen sind wesentlich, was auch Herr Zimmerli vorhin angetönt hat.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Ich hoffe, dass die Tatsache, dass die Abberufung bei diesem Gesetz am meisten zu reden gibt, den anwesenden Direktor nicht allzu sehr verunsichert. Aber ich glaube, das Problem, das Herr Schmid aufgeworfen hat, ist ein Problem, das besprochen werden muss. Ich kann nicht im Namen des Bundesrates sprechen, weil ich den Antrag auch erst seit einer Viertelstunde kenne.

Zur Frage des Magistratsstatus: Für mich ist es eindeutig. Wir haben eine Wahl durch den Bundesrat und, weil man die Stellung dem Parlament gegenüber stärken will, eine Bestätigung durch das Parlament. Das ist keine Wahl durch das Parlament; das ist nicht das gleiche. Das bedeutet, dass es nicht der gleiche Status sein kann, wie es der Status eines Bundesrates ist. Wir hätten das auch nicht so haben wollen. Die Legitimation der Bundesräte ist eigentlich schon höher als die von normalen Ministern in anderen Ländern. Der deutsche Kanzler hat vielleicht die Volkslegitimation, vielleicht nicht einmal. Aber er wird vom Parlament gewählt, und er ernannt seine Minister, die zum Teil bestätigt werden, zum Teil nicht. Es gibt die unterschiedlichsten Lösungen.

Aber ein Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat nicht die gleiche Stellung. Es wäre anders, wenn es um den Direktor eines Rechnungshofes mit eindeutigem Magistratsstatus ginge, um die vierte Gewalt sozusagen; dann müsste man das anders sehen. Die Idee hinter der Tatsache, dass im Entwurf des Bundesrates von der Ruhegehaltsordnung der Bundesrichter gesprochen wird, war eigentlich, dem Direktor eine besondere Unabhängigkeit zu geben.

Was ist die Rechtfertigung der Ruhegehälter auch für Bundesräte, die oft kritisiert wird, und noch mehr von Ihnen? Man will damit den Magistraten eine grosse innere Unabhängigkeit geben. Man will damit vermeiden, dass ein Direktor im zweitletzten Amtsjahr nichts anderes tut als zu überlegen, welcher Verwaltungsrat in Frage käme oder wo er sonst untergeschlüpfen könnte. Es gab im letzten Jahrhundert Bundesräte, die am Ende der Karriere Finanzprobleme hatten; das ist natürlich mit Blick auf die innere Unabhängigkeit falsch. Nun kann man umgekehrt sagen, es gebe ein Freizügigkeitsgesetz, wir hätten eine gut ausgebaute Vorsorge. Der Bundesrat hat dazu eine Botschaft verabschiedet, und Sie dürfen

nicht glauben, was die Verbände geschrieben haben: das sei ein Abbau. Das hat der Bundesrat nicht vor. Diese gut ausgebauten Vorsorge beim Bund wollen wir aufrechterhalten. Wie Herr Zimmerli gesagt hat, findet man bei Abberufungen meistens einen Weg über eine Abfindung oder etwas anderes.

So gesehen kann der Bundesrat akzeptieren, dass der Nationalrat die Ruhegehaltsordnung gestrichen hat.

Zum Antrag Schmid Carlo: Ich habe es vorhin schon gesagt: Für uns muss wesentlich sein, dass die Hürde der Abberufung hoch ist und dass sie objektivierbar ist. Der Bundesrat darf einen EFK-Direktor nicht abberufen, nur weil er un bequem oder irgend so etwas ist. Deshalb wird die schwerwiegende Amtspflichtverletzung genannt; das muss durchaus überprüfbar sein. Gemäss unserer Lösung hätte das Parlament auch diese Abberufung bestätigen müssen. Der Hintergrund war, dass man sagte: Das Parlament bestätigt den Direktor, also muss es auch dessen Abberufung bestätigen.

Ich habe meinerseits einiges Verständnis für die Argumentation von Herrn Schmid, wonach das für den Betroffenen nicht unbedingt ein Schutz sei; vielmehr könne es sogar ein besonderes Problem werden, wenn diese Wäsche dann öffentlich gewaschen werde. So gesehen hat die Lösung, dass man die Instanz sichert, etwas für sich. Der Betroffene kann vor Bundesgericht gehen, das ist präventiv wichtig; dann kann der Bundesrat nämlich keinen leichtfertigen Entscheid fällen – was er ohnehin nie täte. Das wäre eine Möglichkeit.

Mein Fachmann auf dem Gebiet des Rechts hat mich auf das gleiche hingewiesen, was vorhin Herr Onken spontan gesagt hat: Es ist auch EMRK-konform und in diesem Sinne absolut brauchbar.

Ich fände diese Lösung persönlich akzeptabel; aber weil Sie als Parlament mit der Bestätigung der Wahl des Direktors involviert sind, ist die Frage, ob Sie bei der Abberufung einbezogen werden wollen, eine Frage, die Sie zu entscheiden haben. In die mische ich mich in diesem Sinne nicht ein. Aber sollten Sie im Sinne des Antrages Schmid Carlo entscheiden, würde mir das einleuchten.

**Präsident:** Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat nie einen leichtfertigen Entscheid trifft, und danken ihm dafür. (*Heiterkeit*)

*Angenommen gemäss Antrag Schmid Carlo  
Adopté selon la proposition Schmid Carlo*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter:** Ich konzentriere mich in meinen Erläuterungen auf die Änderungen, die wir vorgenommen haben, auch zuhanden des Erstrates, damit er unsere Beschlüsse besser interpretieren und verstehen kann.

Wir finden, dass es nicht in das Gesetz gehört, wie die eidgenössischen Räte mit diesem Budget umgehen, ob sie es den Finanzkommissionen oder der Finanzdelegation oder über die Finanzkommissionen einer der Subkommissionen zuweisen. Das sollte nicht im Gesetz geregelt werden. Deshalb die direktere Formulierung: «Dieser leitet ihn unverändert den eidgenössischen Räten zu.» Die eidgenössischen Räte sollen dann darüber befinden, wie mit dem Budget zu verfahren ist.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4  
Angenommen – Adopté*

**Art. 8**  
*Antrag der Kommission  
Abs. 1*

....  
a. die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung;  
....

d. .... und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde;

....  
*Abs. 1bis*

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt ihre Prüfungen bei Unternehmungen nach Absatz 1 Buchstabe e in Absprache mit deren Verwaltungsrat durch. Sie kann die interne und externe Revision beiziehen. Sie stellt ihren Bericht dem Verwaltungsrat zuhanden der Generalversammlung zu und orientiert gleichzeitig den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

**Art. 8**  
*Proposition de la commission  
Al. 1*

....  
a. les unités administratives de l'administration fédérale centrale ou décentralisée;  
....  
d. .... de leur statut juridique auxquels la Confédération a confié l'exécution des tâches publiques;  
....

*Al. 1bis*  
Le Contrôle fédéral des finances procède à la surveillance des entreprises au sens de l'alinéa 1er lettre e en accord avec leur conseil d'administration. Il peut faire appel à la révision interne et externe. Il remet son rapport au conseil d'administration à l'attention de l'assemblée générale et informe sans délai le Conseil fédéral et la Délégation des finances des Chambres fédérales.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter:** Im ersten Satz übernehmen wir eine Formulierung des geänderten Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, ohne dass wir darauf einen speziellen Querverweis machen. Aber die Formulierung deckt das ab, was auch vom Bundesrat vorgeschlagen worden ist, jedoch im neuen, zutreffenden Wortlaut.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

**Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter:** Dies ist nun die neue Bestimmung, die wir auf Antrag des Bundesrates nach ausgiebiger Diskussion in das Gesetz aufgenommen haben. Wie gesagt, geht es darum, gewisse Bedenken zu mildern, wenn die Inspektionstätigkeit der EFK auch auf Unternehmungen ausgeweitet wird, an denen der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist: Wir tun dies dadurch, dass wir erstens die Kontrollen daran binden, dass sie in Absprache mit dem Verwaltungsrat durchzuführen sind, dass zweitens mit der internen und externen Revision eine gewisse Koordination stattfindet und dass der Bericht der EFK drittens auch dem Verwaltungsrat des Unternehmens unterbreitet wird – nebst der Weiterleitung an Bundesrat und Finanzdelegation. Mit diesen Bestimmungen, die die Art der Kontrolle und ihre Durchführung präzisieren, kommen wir den geäußerten Bedenken entgegen und gelangen zu einer insgesamt sehr kohärenten, praktikablen und auch zumutbaren Lösung.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Es geht hier ja um Betriebe, bei denen der Staat sozusagen mit Steuergeldern noch immer massgeblich Risiken trägt und an denen er auch beteiligt ist. Da muss man halt eine Grenze festlegen; wir haben 50 Prozent als Grenze genommen. Vor allem auf seiten der Swisscom ist man nicht begeistert; es gab auch starke Bedenken von seiten von Wirtschaftsvertretern im Parlament. Es ist in der Tat etwas problematisch, dass bei einer Aktien-



gesellschaft wie der Swisscom, die im freien Markt tätig ist und eine Revisionsstelle hat, gleichzeitig eine staatliche Stelle hineinblicken kann.

Der Bundesrat selbst hat an diesem Instrument ein weniger grosses Interesse als Sie, weil er verschiedene Möglichkeiten hat, bei diesen Unternehmen einzugreifen. Er kann z. B. – wenn er die Aktienmehrheit hat – als Aktionär eine Sonderprüfung veranlassen; er hat einen Aktionärsvertreter im Verwaltungsrat usw. Er hat alle diese Möglichkeiten, die das Parlament weniger hat.

Uns schien es deshalb, dass das Parlament durchaus – bei irgendwelchen Ereignissen – ein legitimes Interesse daran haben könnte, das auch ihm zur Verfügung stehende Instrument der Finanzkontrolle zu nutzen, um etwas zu evaluieren. Aber es darf natürlich nicht so sein, dass es damit z. B. zu einer Bevorzugung des Aktionärs Bund käme. Deshalb ist es wichtig, dass alle Aktionäre den Bericht einsehen können, damit es nicht einen privilegierten Informationsstand für eine Aktionärsgruppe gibt.

Es ist sicher richtig, dass der Verwaltungsrat einbezogen wird; es ist wichtig, dass durch diese Überprüfung nicht wie von der Revisionsstelle eine Mitverantwortung übernommen wird, damit hier keine geteilte Verantwortung besteht. Es kann also lediglich um punktuelle Untersuchungen und Überprüfungen gehen – möglichst in Zusammenarbeit mit den vorhandenen Revisionsstellen, mit der externen Revision. Ich empfehle Ihnen, dieses Instrument beizubehalten. Es ist hier ja auch nicht bestritten.

Eine letzte Bemerkung, die für Sie nicht uninteressant ist: Es ist auch die Befürchtung geäussert worden, eine solche Eingriffsmöglichkeit des Staates könne den Wert der Swisscom an der Börse beeinflussen. Es gibt in der Tat Beispiele, wo Telekom-Gesellschaften durch irgendwelche Regelungen plötzlich an Börsenwert verloren haben, weil man gesehen hat: Da fängt der Staat an, hineinzuwursteln usw. Das ist dann nicht mehr freie Wirtschaft, und das ist dann weniger wert.

Das ist hier nicht der Fall. Wir haben vorsorglich – weil die Börsenbestimmungen betreffend Prospekte vor allem in den Vereinigten Staaten sehr hart, sehr restriktiv sind – im Prospekt einen Vermerk gemacht, dass möglicherweise das Parlament so etwas beschliessen würde. So kann uns nachher niemand sagen, ein wichtiges Beurteilungsinstrument für die Investoren sei erst nachträglich durch das Gesetz hineingekommen, der Aktionär hätte keine Aktien gekauft, wenn er das gewusst hätte. In diesem Sinne ist das Vorgehen absolut sauber, und Sie können dem Antrag der Kommission zustimmen.

Ich selber bin aber der Meinung, dass die Präzisierungen wichtig sind, um gewisse Ängste auf seiten der Privataktionäre und der Swisscom selber etwas abzubauen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 11 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 11 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: In Artikel 11 Absatz 2 streichen wir den Satz wieder, den der Nationalrat eingefügt hat. Wir vermögen der komplizierten Ergänzung nichts abzugewinnen und erkennen in diesem Zusatz keinen Vorteil. Im Gegenteil, die Ergänzung schwächt in gewisser Weise die sehr bestimmte Aussage des ersten Satzes. Dort heisst es ohne Umschweife: «Die Eidgenössische Finanzkontrolle überwacht die Wirksamkeit der Kontrollen der Finanzinspektorate und sorgt für die Koordination.»

Der Ausdruck «sorgt für die Koordination» ist die entscheidende Kompetenz, denn dafür sorgen kann man nur, wenn man auch Vorgaben machen, Richtlinien und allenfalls fachliche Weisungen erlassen kann. Damit ist alles gesagt, und

der Zusatz ist nicht erforderlich. Wir haben ihn deshalb wieder aus der Vorlage gestrichen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 12**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 3*

.... angefochten werden. (Rest des Absatzes streichen)

*Abs. 5*

.... beim Bundesrat anfechten. (Rest des Absatzes streichen)

*Abs. 6*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 12**

*Proposition de la commission*

*Al. 3*

.... au Conseil fédéral. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Al. 5*

.... devant le Conseil fédéral. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Abs. 6*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: Hier haben wir aus ökonomischen Gründen beide Male den Satz «Dieser entscheidet abschliessend» gestrichen, denn eine andere Instanz als der Bundesrat kommt gar nicht in Betracht. Das muss also nicht ausdrücklich gesagt werden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 14**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: Zwei Bemerkungen, mehr zuhanden der Redaktionskommission:

Erstens sollte es oben in der Fassung des Nationalrates heissen: «.... sowie sämtliche dazugehörenden Akten ....».

Zweitens ist dieser Artikel mit vier Absätzen sehr lang geraten; das sieht man auf einen Blick. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass immer wieder die «Finanzdelegation der eidgenössischen Räte» voll ausgeschrieben wird, in Absatz 2 sogar zweimal hintereinander.

Wir bitten die Redaktionskommission zu prüfen, ob nicht für das ganze Gesetz bei der ersten Nennung der gesamte Name ausgeschrieben und dann «Finanzdelegation» in Klammern gesetzt werden könnte, um danach nur noch mit diesem kürzeren Begriff zu operieren. Eine andere Finanzdelegation gibt es ja nicht. So könnte etwas für die Straffung und Lesbarkeit der Vorlage getan werden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 15 Abs. 3; Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 15 al. 3; ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

28 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*  
Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.079

## **Doppelbesteuerung. Abkommen mit den Philippinen**

### **Double imposition. Convention avec les Philippines**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 14. Dezember 1998 (BBI 1999 1040)  
Message et projet d'arrêté du 14 décembre 1998 (FF 1999 914)

**Beerli** Christine (R, BE) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Schweiz und die Philippinen haben am 24. Juni 1998 ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bei den Einkommenssteuern abgeschlossen. Die Verhandlungen waren 1979 wegen massiver Differenzen abgebrochen worden, und die Philippinen signalisierten der Schweiz erst nach den innenpolitischen Umwälzungen Ende der achtziger Jahre ihr Interesse an einer Wiederaufnahme der Verhandlungen.

Die Philippinen sind für die Schweiz ein recht wichtiger Handelspartner. Die Schweiz figuriert auf den Philippinen seit langem auf den vorderen Rängen der ausländischen Investoren. So wiesen die schweizerischen Unternehmen auf den Philippinen im Jahre 1997 einen Personalbestand von 11 000 Personen auf. Aus diesem Grunde lag es auch im Interesse der Schweiz, dem philippinischen Begehren stattzugeben. In zwei Verhandlungsrunden konnten die offengebliebenen Punkte geregelt werden. Nachdem die Kantone und interessierten Wirtschaftskreise dem Abkommen zugestimmt hatten, wurde das Abkommen am 24. Juni 1998 in Manila unterzeichnet.

Das Abkommen bietet den auf den Philippinen investierenden Schweizer Unternehmen einen gewissen steuerlichen Schutz. Es begünstigt neue Investitionen und trägt dazu bei, dass den Unternehmen unseres Landes gegenüber der Konkurrenz aus anderen Industriestaaten keine steuerlich bedingten Wettbewerbsnachteile auf dem philippinischen Markt erwachsen.

Die wichtigsten Bestimmungen

Dieses neue Abkommen folgt sowohl materiell als auch formell weitgehend dem Musterabkommen der OECD und der schweizerischen Abkommenspraxis. Im folgenden werden die wichtigsten Besonderheiten zusammengefasst:

**Betroffene Steuern:** Da die Philippinen in der Regel keine Vermögenssteuer kennen, beschränkt sich der Geltungsbereich des Abkommens auf die Einkommenssteuern.

**Dividenden:** Das Besteuerungsrecht des Quellenstaates ist bei Beteiligungen von mindestens 10 Prozent des Kapitals der ausschüttenden Gesellschaft auf 10 Prozent und in allen übrigen Fällen auf 15 Prozent begrenzt.

**Zinsen:** Nach zähen Verhandlungen konnte die Quellensteuer auf Zinsen generell auf 10 Prozent begrenzt werden.

**Lizenzgebühren:** Die Quellensteuer auf Lizenzgebühren bildete einen der Hauptstreitpunkte. Die Philippinen waren höchstens bereit, die Quellensteuer generell auf 15 Prozent zu begrenzen. Die Schweiz stimmte dem philippinischen Vor-

schlag schliesslich zu, allerdings mit der Einschränkung, dass die pauschale Steueranrechnung nur für 10 Prozent gewährt werden kann.

Insgesamt lässt sich bestätigen, dass dieses Abkommen Rechtssicherheit schafft und die schweizerischen Investoren erheblich von den philippinischen Steuern entlastet. Das Abkommen dürfte sich günstig auf die weitere Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den Philippinen auswirken.

**Beerli** Christine (R, BE) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

La Suisse et les Philippines ont signé le 24 juin 1998 une convention en vue d'éliminer la double imposition en matière d'impôts sur le revenu. Il fallut aux Philippines un changement de politique intérieure à la fin des années quatre-vingt pour que cet Etat manifeste son intérêt à reprendre les négociations qui avaient été interrompues en 1979 à cause de divergences importantes.

Les Philippines représentent pour la Suisse un partenaire commercial relativement important. La Suisse, elle, figure depuis longtemps parmi les pays investisseurs étrangers les plus importants aux Philippines. Ainsi, le personnel présent dans les entreprises suisses aux Philippines en 1997 représentait 11 000 personnes. Pour ces raisons, la Suisse avait également intérêt à donner suite à la demande philippine. Après deux rounds de négociation, les points demeurés ouverts purent être réglés. La convention fut approuvée par les cantons et les associations économiques intéressées, puis fut signée à Manille le 24 juin 1998.

La présente convention offre une certaine protection sur le plan fiscal aux entreprises suisses actives aux Philippines. Elle favorise de nouveaux investissements et contribue à ce que les entreprises suisses présentes sur le marché philippin ne subissent pas de désavantages fiscaux par rapport à leurs concurrents d'autres pays industrialisés.

Les principales dispositions de la convention

Cette nouvelle convention suit dans une large mesure, tant sur le plan de la forme que du fond, le modèle de convention de l'OCDE ainsi que la pratique suisse dans ce domaine. Les particularités les plus importantes de cette convention peuvent toutefois être mentionnées:

**Impôts visés:** les Philippines ne connaissant en principe pas d'impôt sur la fortune, le champ d'application de la convention a donc été limité aux impôts sur le revenu.

**Dividendes:** l'impôt en faveur de l'Etat de la source est limité à 10 pour cent pour les participations d'au moins 10 pour cent dans le capital de la société qui paie les dividendes. Il est plafonné à 15 pour cent dans tous les autres cas.

**Intérêts:** après des négociations laborieuses, l'impôt à la source sur les intérêts a pu être limité à un taux général de 10 pour cent.

**Redevances:** l'impôt à la source sur les redevances de licence a représenté un des principaux points d'achoppement. Les Philippines n'étaient prêtes à accorder qu'un taux général d'impôt à la source limité à 15 pour cent. La Suisse a finalement accepté la proposition philippine, en limitant toutefois l'imputation forfaitaire d'impôt à 10 pour cent.

Globalement, nous pouvons affirmer que cette convention renforce la sécurité juridique et garantit aux investisseurs suisses d'importants dégrèvements des impôts philippins. Elle devrait se révéler favorable au développement ultérieur des relations économiques bilatérales entre la Suisse et les Philippines.

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, den Beschlussentwurf zu genehmigen und den Bundesrat zur Ratifizierung des Abkommens zu ermächtigen.

*Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, d'approuver le projet d'arrêté et d'habiliter le Conseil fédéral à ratifier la convention.



## **Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision**

### **Contrôle fédéral des finances. Loi fédérale. Révision**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.041
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1999 - 08:00
Date	
Data	
Seite	68-75
Page	
Pagina	
Ref. No	20 045 706

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.