

Bericht

der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Ständerates und der Nationalrates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2001

vom 26. Februar 2002

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 50 Absatz 10 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11) und auf Artikel 19 Absatz 1 des Reglements vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (SR 171.126) den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr zu unterbreiten.

In Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des revidierten Finanzkontrollgesetzes vom 19. März 1999 (SR 614.0) erstattet die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionsstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe informiert. Der Bericht wird zur gleichen Zeit, jedoch unabhängig veröffentlicht wie der Bericht der Finanzdelegation.

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die 2001 behandelten Geschäfte.

26. Februar 2002

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Rico E. Wenger, Ständerat

Der Vizepräsident: Urs Hofmann, Nationalrat

Bericht

1 Auftrag und Organisation

1.1 Aufgaben und Kompetenzen

Die Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in Artikel 50 des GVG (SR 171.11) sowie im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (SR 171.126) unter anderem wie folgt festgelegt:

- Der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts des Bundes.
- Sie hat das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt in Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen.
- Es sind ihr alle haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates sowie alle Revisions- und Inspektionsberichte der EFK laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen.
- Gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 und 31 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, 611.0) ist sie befugt, bei zeitlicher Dringlichkeit Zahlungs- und Verpflichtungskredite zu beschliessen.
- Sie kann auch über Vorlagen des Bundesrates an die Räte beraten und ihre Ansicht oder ihre Anträge den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen.
- Sie hat auf Grund einer Vereinbarung mit dem Bundesrat über bestimmte Besoldungsmassnahmen im Bereich der Chefbeamten zu beschliessen.
- Sie macht in angemessenem Turnus Kontrollbesuche bei den in ihre Kompetenz gestellten Ämtern, Dienststellen und Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung.

1.2 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Finanzdelegation, die sich selbst konstituiert (Art. 49 GVG). Präsident ist abwechselungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates. Während des Berichtsjahres setzte sich die Finanzdelegation wie folgt zusammen:

Die Finanzdelegation gliederte sich im Jahr 2001 in folgende Sektionen:

<i>Präsident</i>	<i>Vizepräsident</i>
Nationalrat Erich Müller	Ständerat Rico E. Wenger
<hr/>	
<i>Erste Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Behörden und Gerichte	– Nationalrat Erich Müller
– Finanzdepartement	– Ständerat Rico E. Wenger
<hr/>	
<i>Zweite Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	– Nationalrat Felix Walker
– Departement für auswärtige Angelegen- heiten	– Ständerat Hans-Rudolf Merz
– Departement für Verteidigung, Bevöl- kerungsschutz und Sport	– Ständerat Hans-Rudolf Merz
<hr/>	
<i>Dritte Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Justiz- und Polizeidepartement	– Nationalrat Urs Hofmann
– Volkswirtschaftsdepartement	– Nationalrat Urs Hofmann
– Departement des Innern	– Ständerat Pierre Paupe
<hr/>	

1.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den in Artikel 50 Absatz 5 des GVG (SR 171.11) vorgeschriebenen sechs ordentlichen Tagungen zu zwei bis vier Sitzungstagen zusammen. Ferner fanden während der Sessionen 13 ausserordentliche Sitzungen und Aussprachen statt, die im Wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Zudem fanden im Oktober zwei Sondersitzungen statt. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt acht Kontrollbesuche durch. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl behandelte Geschäfte.

Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (2000 und 2001)

Tabelle 1

	2000 Anzahl	Mio. Fr.	2001 Anzahl	Mio. Fr.
Personalbegehren (gemäss Vereinbarung 1951)	32	.	46	.
<i>Vorschussbegehren</i>				
– Total	26	211,8	44	1948,8
– genehmigt	24	209,9	39	1925,0
– abgelehnt	2	1,9	5	23,8
<i>Zusatzkreditbegehren</i>				
– Total	4	73,5	10	4748
– genehmigt	3	69,5	10	4748
– abgelehnt	1	4	0	
Revisions- und Inspektionsberichte der EFK	193		342	
Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse	179		138	

2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen

2.1 Budgetkompetenzen der Finanzdelegation

Der Umfang der vom Bundesrat im Dringlichkeitsverfahren beantragten und von der Finanzdelegation genehmigten Kredite zur Fortführung des Flugbetriebs und zur Beteiligung des Bundes an einer neuen Fluggesellschaft (vgl. unten Ziff. 3.2.3) führte zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, welche eine Beschränkung der Budgetkompetenzen des Bundesrates und der Finanzdelegation forderten; diese Beschränkung soll in Artikel 18 Absatz 1 und Artikel 31 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 6. Oktober 1999 (FHG; SR 611.0) verankert werden.

Parlamentarische Vorstösse

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei beantragt mit der Parlamentarischen Initiative 01.462 n in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, dass in den beiden oben erwähnten Artikeln die Befugnisse des Bundesrates und der Finanzdelegation auf 100 Millionen Franken beschränkt werden.

Die Grüne Fraktion verlangt mit der Motion 01.3654 n, dass die Finanzdelegation nur noch Kredite bis zu 100 Millionen Franken bewilligen darf.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei beantragt mit der Motion 01.3717 n eine Änderung von Artikel 9 Absatz 2 des Reglements vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (nachstehend Reglement, SR 171.266; vom Nationalrat und Ständerat am 11. bzw. 12. Dezember 1985 genehmigt), um die Befugnisse der Finanzdelegation einzuschränken.

Nationalrätin Vallender schliesslich beantragt mit der Motion 01.3662 n, diese Befugnisse auf 600 Millionen Franken (bei einstimmiger Zustimmung der Finanzdelegation) bzw. auf 100 Millionen Franken (bei nicht einstimmiger Zustimmung) zu begrenzen.

Gesetzgebung und heutige Praxis

In den parlamentarischen Vorstössen werden folgende Gesetzes- und Verordnungstexte zitiert:

Art. 18 Abs. 1 FHG: Zahlungskredite

¹ Erträgt eine Ausgabe, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, keinen Aufschub, so kann der Bundesrat sie vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung beschliessen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.

Die von der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren bewilligten Zahlungskredite werden als «gewöhnliche Vorschüsse» bezeichnet. Die vom Bundesrat in eigener Kompetenz bewilligten Zahlungskredite werden als «dringliche Vorschüsse» bezeichnet.

Art. 31 Abs. 3 FHG: Verpflichtungskredite

³ Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat die Ermächtigung zur Inangriffnahme und Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredits erteilen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.

Diese beiden Bestimmungen wurden in das erste FHG vom 18. Dezember 1968 aufgenommen.

In Artikel 9 Absatz 2 des Reglements wird lediglich daran erinnert, dass die Finanzdelegation befugt ist, gemäss den oben erwähnten Artikeln des FHG bei zeitlicher Dringlichkeit Zahlungs- und Verpflichtungskredite zu beschliessen.

Bei der Ausübung ihrer Befugnisse war der Finanzdelegation stets daran gelegen, dass das Parlament Vorrang in der Beschlussfassung hat. Mit anderen Worten äusserte sie sich nur in strikten Dringlichkeitsfällen.

Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Finanzdelegation Anfang 1992 verschiedene Kriterien zur Beurteilung der Nachtrags- oder Zusatzkredite, mit denen sie sich in Anwendung von Artikel 18 und 31 FHG befasste. Die Finanzdelegation legte dem Bundesrat diese Kriterien vor und forderte ihn anschliessend mehrmals auf, bei der Kreditpräsentation auf grössere Präzision zu achten.

Es handelt sich um folgende Kriterien:

- **Dringlichkeit:** Aus der Begründung des Kreditbegehrens muss ersichtlich sein, dass der Kredit innerhalb kürzester Frist freigegeben werden muss und dass es demzufolge nicht möglich ist, die Annahme der nächsten Botschaft über die Nachträge durch das Parlament abzuwarten. Fehlt dieser Nachweis, so tritt die Finanzdelegation nicht auf das Begehren ein und weist die Kre-

ditprüfung an die Finanzkommissionen bzw. an die Eidgenössischen Räte zurück.

- Mitberichte des Finanzdepartements: Die in diesen etwaigen Mitberichten angeführten Argumente werden eingehend untersucht und bei Bedarf mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements und dem Vorsteher des jeweils betroffenen Departements erörtert.
- Materielle Kriterien: Wenn die Finanzdelegation auf das Kreditbegehren eintritt, prüft sie insbesondere, ob der Kredit bei der Erstellung des Voranschlags absehbar war und falls nein, ob neue Umstände den Kredit notwendig machten. Ausserdem untersucht sie, ob das Kreditbegehren bis zum nächsten Voranschlag aufgeschoben werden kann bzw. ob es sich auf einen Posten bezieht, dessen Kredit bei der Genehmigung des aktuellen Voranschlags verringert wurde.

In der folgenden Statistik werden die von der Finanzdelegation genehmigten Nachtragskredite seit 1990 ausgewiesen:

Entwicklung der Nachtragskredite 1990–2001

Tabelle 2

Jahr	Nachtragskredit in Mio. Fr.	in % im Verhältnis zum Voranschlag	von der Finanzdelegation bewilligt (in Mio. Fr.)	in % des Totalbetrags der Nachtragskredite
1990	1006	3,4	371	37
1991	2229	6,6	786	35
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925	65

Die Statistik zeigt den Ausnahmecharakter der von der Finanzdelegation als gewöhnliche Vorschüsse gewährten Kredite.

Die Finanzdelegation akzeptierte nicht alle beantragten dringlichen Kredite. In der folgenden Tabelle werden die seit 1990 zurückgewiesenen dringlichen Zahlungskredite dargestellt.

Von der Finanzdelegation in den Jahren 1990–2001 zurückgewiesene Nachtragskredite

Tabelle 3

Jahr	Vom BR bei der FD beantragte Kredite	Zurückgewiesene Kredite
1990	133	2
1991	89	4
1992	102	18
1993	65	–
1994	55	4
1995	36	3
1996	32	4
1997	54	5
1998	56	7
1999	43	2
2000	26	2
2001	44	5

Die Finanzdelegation hat seit 1991 folgende Kredit von gegen 100 Millionen Franken oder mehr bewilligt:

1990	I	59 Mio.	Zinsvergütungen an die EFV
	II	80 Mio.	Ausserordentliche Massnahmen für die Wälder (Sturm von Februar 1990)
1991	I	150 Mio.	Hilfe im Rahmen der Golfkrise
	II	80 Mio.	Abwasser- und Abfallanlagen
		138 Mio.	Asylbewerber: Rückerstattungen von Fürsorgeauslagen an die Kantone (Voranschlag 340 Mio.)
		100 Mio.	Vorschüsse an die Exportrisikogarantie
	50 Mio.	Butterverwertung (Kredittotal: 87.3 Mio.)	
1992	I	70 Mio.	Schulden gegenüber Bundesbetrieben und Anstalten
	II	95 Mio.	Beteiligung an der Weltbank
		119 Mio.	Geld- und Kapitalmarktschulden
		50 Mio.	Schulden gegenüber Bundesbetrieben und Anstalten (langfristiger Ausgleich)
		90 Mio.	Bezüge Etatpersonal
	65 Mio.	Beiträge an Tierhalter	
1993	I	600 Mio.	Darlehen an den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (Kredittotal: 1300 Mio. zuzüglich zum im Voranschlag eingestellten Betrag von 500 Mio.)
	II	97 Mio.	Kauf des Geneva Executive Center: Ausübung des Kaufrechts
		400 Mio.	Finanzierung der Arbeitslosenversicherung
1994	I	–	
	II	35 Mio.	Schulden gegenüber Bundesbetrieben und Anstalten (kompensiert)

1995	I	–	
	II	49 Mio.	Butterverwertung
		52 Mio.	Käseverwertung
1996	I	–	
	II	–	
1997	I	–	
	II	101 Mio.	Rückzahlung von Fürsorgeauslagen für Asylsuchende
			(+ 11 000 Asylsuchende gegenüber dem Voranschlag)
		86 Mio.	Garantiebeiträge BBL
1998	I	90 Mio.	Tresoreriekosten EFV
	II	100 Mio.	Rückerstattung von Fürsorgeauslagen für Asylsuchende
1999	I	–	
	II	50 Mio.	Humanitäre Hilfe (beantragter Kredit 80 Mio.)
		257 Mio.	Asylsuchende (+ 25 000 Asylbewerber gegenüber dem Voranschlag)
2000	I	–	
	II	50 Mio.	Waldschäden (beantragter Kredit 140 Mio.)
2001	I	70 Mio.	Mehrwertsteuer Rüstungsbetriebe
		105 Mio.	Tadschikistan (Rückzahlung nach zwei Wochen)
	II	350 Mio.	Kredit für Jugoslawien (Rückzahlung nach einer Woche)
		1248 Mio.	Swissair

Bei sehr hohen Beträgen ist in vielen Fällen festzustellen, dass der Finanzdelegation lediglich ein Teilbetrag der insgesamt benötigten Summe zum Entscheid unterbreitet wird (beispielsweise 600 Mio. von 1300 Mio. für die Arbeitslosenversicherung). In mehreren anderen Fällen hatte sich die Finanzdelegation zu Krediten auszusprechen, deren unvorhergesehene Dringlichkeit eine vorgängige Konsultation des Parlaments verunmöglichte (zum Beispiel Schulden des Bundes bei seinen Betrieben oder Unternehmen und Schuldzinsen). Schliesslich ist festzustellen, dass sich die Finanzdelegation zu Krediten von mehr als 200 Millionen Franken wie folgt auszusprechen hatte: Zweimal im Jahre 1993, einmal im Jahre 1999 sowie zweimal im Jahre 2001, wobei insbesondere der Kredit von 1062 Millionen Franken für die Swissair zu erwähnen ist.

Zu den dringlichen Verpflichtungskrediten hatte sich die Finanzdelegation – abgesehen von den in Kapitel 3.2.2 behandelten Geschäften – in zehn Jahren nur zu einem einzigen Verpflichtungskredit von über 50 Millionen Franken zu äussern: Es handelte sich um die 66,7 Millionen Franken für die Übernahme der Hälfte eines etwaigen Defizits des Internationalen Flughafens Basel-Mülhausen auf der Grundlage einer internationalen Konvention.

Voraussetzung für eine etwaige Revision

Das FHG beruht auf Artikel 85 Ziff. 1, 2 und 10 der alten Bundesverfassung, was den Artikeln 169 und 178 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 entspricht. Artikel 18 Absatz 1 (Zahlungskredite) und 31 Absatz 3 (Verpflichtungskredite bzw. Zusatzkredite) des FHG übertragen die Entscheidungskompetenz in

Kreditfragen bei aussergewöhnlicher Dringlichkeit an den Bundesrat und bei gewöhnlicher Dringlichkeit an die Finanzdelegation.

Diese beiden Artikel werden in der Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01) näher präzisiert. Betreffend die Zahlungskredite hält Artikel 24 Absätze 2 und 3 fest:

2 Gewöhnliche Vorschüsse werden nur bewilligt, wenn mit der Zahlung nicht bis zur Genehmigung der Nachtragskredite zugewartet werden kann. Dringliche Vorschüsse dürfen nur bewilligt werden, wenn mit der Zahlung nicht bis zu einem Beschluss der Finanzdelegation zugewartet werden kann. Die Dringlichkeit ist im Begehren eingehend nachzuweisen.

3 Im Begehren sind der Kreditbedarf eingehend zu begründen und die wichtigsten Berechnungsgrundlagen (Preis, Menge, Währungskurs usw.) darzulegen. Es ist nachzuweisen, warum die Ausgabe nicht rechtzeitig vorausgesehen werden konnte, die Verzögerung der Zahlung zu erheblichen Nachteilen führen würde und warum nicht bis zum nächsten Voranschlag zugewartet werden kann.

Betreffend die Verpflichtungskredite sieht Artikel 32 Absatz 3 vor:

3 Erträgt die Ausführung oder Fortsetzung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat vor der Bewilligung des Zusatzkredites mit Zustimmung der Finanzdelegation das Eingehen der Verpflichtung bewilligen. Von dieser Zustimmung darf nur ausnahmsweise und bei besonderer Dringlichkeit abgesehen werden, wenn mit der Verpflichtung nicht bis zu einem Beschluss der Finanzdelegation zugewartet werden kann. Der Bundesrat holt nachträglich im ordentlichen Verfahren die Genehmigung der eidgenössischen Räte ein.

Im Laufe der letzten zehn Jahre hat der Bundesrat unseres Wissens seine ausschliessliche Budgetkompetenz lediglich zweimal wahrgenommen. Im ersten Fall ging es um den Abschluss eines Ausgleichs im Prozess zwischen dem Kernkraftwerk Graben AG und dem Bund in Höhe von 227 Millionen Franken. Im Voranschlag war dafür ein Kredit von 225 Millionen vorgesehen. Der Bundesrat beschloss, die fehlenden 2 Millionen in eigener Kompetenz zu bewilligen, was das Parlament mit der Annahme des Nachtrags I zum Voranschlag 1996 guthiess. Im zweiten Fall war die Finanzdelegation mit einer Lösegeldforderung für eine Entführung konfrontiert. Sie überliess es dem Bundesrat, in eigener Kompetenz darüber zu befinden. Der Kredit von Fr. 55 000 wurde anschliessend vom Parlament im Rahmen des Nachtrags II zum Voranschlag 1998 bestätigt.

Die ausserordentliche Befugnis der Regierung wird zwar nur äusserst selten ausgeübt, ist aber trotzdem beizubehalten – nicht zuletzt um den Bundesrat in die Lage zu versetzen, Beschlüsse zu fassen, deren Dringlichkeit keinen Aufschub erträgt. Insofern könnte es für den Staat von Nachteil sein, wenn die Regierung nicht über dieses «Sicherheitsventil» verfügte.

Die gleiche Argumentation gilt für die Budgetkompetenzen der Finanzdelegation. Die Lösung, wonach die Finanzdelegation in einem Nachtragsverfahren im Namen und im Auftrag des Parlaments einschreitet, hat sich in vielfacher Hinsicht bewährt. Dringliche Probleme lassen sich so im Dialog zwischen der Exekutive, welche die Kredite beantragt, und einem Vertreter der Legislative, welche sie beschliesst, zügig und flexibel regeln. Ausserdem wird damit vermieden, dass die Exekutive in Dring-

lichkeitsfällen eigenmächtig entscheidet und damit die Budgetkompetenzen der Legislative verletzt.

Die für den Fall Swissair beantragten Kredite mögen die Frage der Begrenzung der Befugnisse der Finanzdelegation und des Bundesrates aufwerfen. Es ist indessen höchst unwahrscheinlich, dass der Bundesrat Beschlüsse von besonderer Dringlichkeit zu erheblichen Kreditbeträgen fasst – aus dem einfachen Grund, dass diese vorgängig innerhalb der Exekutive besprochen werden müssen und der Bundesrat somit Zeit hat, um die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen. Dass der Bundesrat seine Befugnis in den letzten zehn Jahren nur zweimal und zudem nur für geringfügige Beträge ausgeübt hat, ist ein Beweis dafür.

Dagegen ist nachzuvollziehen, dass die dringlichen Budgetkompetenzen der Finanzdelegation durch die Vorschritt, sich an die höhere Hierarchiestufe in der parlamentarischen Finanzaufsicht zu wenden, eingeschränkt werden. Die direkt vorgesetzten Organe der Finanzdelegation sind die Finanzkommissionen, und der Rahmen der Kompetenzdelegation aus Artikel 18 und 31 FHG ist klar: Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei äussert daher in der Motion 01.3717 n die Auffassung, es genüge, diese Befugnisse im Reglement – das die Aufgaben und die Beziehungen zwischen den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation festlegt – zu ändern.

Aus diesem Grund ist erstens zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Finanzdelegation nicht mehr allein beschliessen dürfe und zweitens, welches Organ mit ihr beschliessen soll.

Wie aus den oben stehenden Statistiken hervorgeht, haben nicht alle Beschlüsse der Finanzdelegation die gleiche *politische Tragweite*. Sowohl der Dringlichkeitskredit von 59 Millionen Franken für die Zinsvergütungen an Bundesbetriebe als auch der Überbrückungskredit (zwei Wochen) von 350 Millionen Franken an Jugoslawien haben nur geringes politisches Gewicht, während die Rückerstattung von Fürsorgeauslagen für Flüchtlinge in Höhe von 101 Millionen Franken grössere politische Bedeutung besitzen dürften. Ausserdem ergeben sich bestimmte Kredite aus einem *gesetzlichen Imperativ*, z.B. der 1993 beschlossene Betrag von 600 Millionen Franken, der in die Kassen der Arbeitslosenversicherung fliessen sollte. Diese beiden Aspekte müssen folglich berücksichtigt und gegebenenfalls mit zu einer Voraussetzung für das Beziehen des übergeordneten Organs gemacht werden.

Die Motion 01.3762 n Vallender beantragt ausserdem, die Budgetkompetenzen der Finanzdelegation auf 600 Millionen Franken (einstimmige Zustimmung) bzw. auf 100 Millionen Franken (nicht einstimmige Zustimmung) zu begrenzen. Die Motion 01.3654 n der Grünen Fraktion und die Parlamentarische Initiative 01.462 n der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ziehen die einfache Begrenzung auf 100 Millionen ohne Auflagen in Betracht. Die Befugnisse auf einen fixen Betrag zu begrenzen, wäre jedoch selbst für ein Reglement eine zu inflexible Lösung – nicht zuletzt wegen einer möglichen Zunahme dieser Beträge als einfache Folge der Teuerung. Daher sollte der Maximalbetrag, für den die Befugnisse gelten, besser an eine objektive Variabel gekoppelt werden. Eine sinnvolle Lösung bestünde darin, den Maximalbetrag der Kompetenzen der Finanzdelegation in Prozenten der Einnahmen auszudrücken. Der Voranschlag 2002 z.B. beziffert die Einnahmen auf 50,9 Milliarden Franken; ausgehend von einer Maximalgrenze von einem oder einem halben Prozent für Beschlüsse der Finanzdelegation könnte der Betrag auf 509 oder auf 254,5 Millionen Franken festgelegt werden.

Die der Finanzdelegation in Budgetbelangen direkt übergeordnete Behörde sind die Finanzkommissionen. Wenn die drei oben genannten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, könnte ein Verfahren entwickelt werden, wonach die beiden Finanzkommissionen kurzfristig einberufen würden (verhinderte Mitglieder lassen sich nach Möglichkeit vertreten). Der Vorteil dieser Lösung bestünde in der breiten Vertretung des Parlaments, der Nachteil in einer gewissen Schwerfälligkeit. Als Alternative wäre denkbar, die Finanzdelegation um die Stellvertreter zu erweitern, um das politische Gewicht der zu fassenden Beschlüsse zu steigern.

Die beiden Finanzkommissionen wurden ersucht, sich zu diesen Begrenzungen der Kompetenzen der Finanzdelegation und des Bundesrats zu äussern. Sie stellen fest, dass kein Interventionsbedarf besteht und dass die geltende Regelung beibehalten werden soll.

2.2 Koordination der Kontrollkommissionen

Die vor über 10 Jahren institutionalisierte Koordination der Finanzkommissionen (FK) und der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und ihrer jeweiligen Delegationen (vgl. dazu Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation für das Jahr 2000, Ziff. 2.2) ist bislang problemlos in abgestimmter und ordentlicher Weise verlaufen. Im Jahr 2001 hielten die Sekretariate sechs Koordinationssitzungen ab, während deren sie die Tätigkeitsprogramme harmonisierten, Akten austauschten und verschiedene Fragen vor allem in Bezug auf das Parlamentsgesetz, das damals vorbereitet wurde, und auf die Umsetzung des neuen Bundespersonalgesetzes prüften. Ausserdem wurde eine Arbeitsteilung für verschiedene Dossiers wie Expo.01/02, Informatik des Bundes, UMTS-Lizenzen, Besoldung von Chefbeamten, Unternehmen des Bundes und in der Swissair-Affäre eingeführt.

Die Subkommissionen der Kontrollkommissionen prüften anlässlich der neun gemeinsamen Sitzungen die Voranschläge, Rechnungen und Geschäftsberichte der FLAG-Ämter und der Eidgenössischen Technischen Hochschulen sowie die Rechnungen und Geschäftsberichte der SBB, der Post und von Swisscom. Zwei ad hoc-Arbeitsgruppen der GPK und der FK befassten sich mit dem Gesetz über die ETH, das sich in der Vorbereitung befand, sowie mit den Krediten des Bundes zur Unterstützung der Presse.

Da die behandelten Geschäfte keine Kontroversen auslösten, verzichteten die Präsidenten der Kontrollkommissionen bzw. der entsprechenden Delegationen auf eine Koordinationssitzung.

Schliesslich bemühten sich die Kontrollkommissionen auch um eine bestmögliche Koordination ihrer Tätigkeiten mit den Legislativkommissionen des Parlaments, um effizienzschädigende Doppelspurigkeiten in den Parlamentsarbeiten zu verhindern.

2.3

Berichterstattung über Pendenzen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) macht im Rahmen ihrer Prüfungen zahlreiche Feststellungen und Empfehlungen und setzt Fristen für deren Umsetzung. Nach Artikel 14 Absatz 1 des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0) verfasst die EFK über jede abgeschlossene Prüfung einen Bericht. Diesen und sämtliche dazugehörigen Akten einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung stellt sie der Finanzdelegation zu. In Artikel 50 Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) finden sich analoge Gesetzesbestimmungen aus der Sicht der Finanzdelegation. Die Finanzdelegation hat gemäss Artikel 19 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation (SR 171.126) an die Finanzkommissionen Bericht zu erstatten. Aus der Finanzkommission kam der Wunsch, dass Pendenzen der EFK inskünftig im Anhang zum Jahresbericht der EFK übersichtlich festgehalten werden. Seit der letzten Revision des Finanzkontrollgesetzes vom 19. März 1999 erstattet die EFK einen Jahresbericht an die Finanzdelegation und den Bundesrat, der veröffentlicht wird (FKG, Art. 14, Abs. 3). Dieser Bericht hat auch Feststellungen über die Revisionspendenzen und deren Gründe zu enthalten. Um Pendenzen gemäss dieser Gesetzesbestimmung handelt es sich, wenn die Empfehlungen der EFK nicht fristgerecht umgesetzt worden sind.

Die EFK überwacht im Rahmen ihrer regelmässigen Prüfungen, ob frühere Empfehlungen umgesetzt worden sind. Die Nachprüfungen werden nicht zwingend im auf die Revision folgenden Jahr durchgeführt. Die Häufigkeit der Prüfungen hängt vom Risiko ab, und dieses wird aufgrund des Finanzvolumens, der Komplexität der Prozesse und Strukturen, der internen Kontrollsysteme oder der Prüfungsbefunde bestimmt.

Die EFK meldet der Finanzdelegation gewichtige Feststellungen und Empfehlungen aus der Revisionstätigkeit für jede ordentliche Tagung in einer besonderen Aufstellung. Die Finanzdelegation erwartet von der EFK, dass bei der Nachprüfung nicht befolgte Empfehlungen seitens der Dienststellen in die Pendenzenliste aufgenommen werden, die jährlich einmal der Finanzdelegation in geeigneter Form vorgelegt wird.

Die Finanzdelegation hält daran fest, dass sie bezüglich der Umsetzung von Revisionsempfehlungen auf dem Laufenden zu halten ist. In der Nachprüfung durch die EFK wird festgestellt, ob ihre Empfehlungen umgesetzt worden sind. Es entscheidet nicht der einzelne Revisor, sondern es ist Aufgabe der Qualitätskontrolle der EFK, dafür zu sorgen, dass die Pendenzenerledigung lückenlos erfolgt.

2.4

NOVE-IT: Kontrollbesuche bei vier Informatikdienstleistungszentren (IDZ)

Das Projekt NOVE-IT (NOVE Informatik und Telekommunikation) gehört in den Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform. Die Finanzdelegation hatte bereits Gelegenheit, den Start des Projekts zu prüfen (vgl. Tätigkeitsbericht 1998, Teil I, Ziff. 4.6.1). Das Projekt NOVE-IT verfolgt das Ziel, die Informatik voll in die ordentlichen Führungsprozesse zu integrieren, Informatikleistungen kostengünstiger zu erbringen und Aufgaben, die dezentral wahrgenommen werden können, abzugrenzen von solchen, die zentral wahrgenommen werden müssen.

Das Projekt NOVE-IT ist im Juli 1997 angelaufen und soll bis Ende 2003 vollständig abgeschlossen werden. Das Projekt verläuft in den 4 folgenden Phasen:

1. Bestandsaufnahme der Informatik des Bundes, Ermitteln von Schwachstellen (1997)
2. Konzeption und Entwurf der Informatikreform (1998)
3. Planung der Grundlagen, Planung der Umsetzung (Ende 1998–August 2000)
4. Umsetzung des Projekts bis zum Abschluss (September 2000–Ende 2003)

In der Botschaft (00.023 s) vom 23. Februar 2000 stellte der Bundesrat den eidgenössischen Räten das Projekt NOVE-IT vor und beantragte die Mittel für die Durchführung.

Dazu müssen folgende Massnahmen getroffen werden:

- Die Informatik wird wie die anderen Ressourcen (Personal, Finanzen usw.) zu einem integralen Bestandteil des Führungsprozesses der Verwaltung werden. Dazu werden insbesondere die sogenannten Leistungsvereinbarungen («Service Level Agreement», SLA) eingesetzt.
- Definition und Zuteilung von Verantwortung: Der *Informatikrat* (IRB) unter dem Vorsitz des Generalsekretärs der Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) setzt sich aus einem Vertreter der einzelnen Departemente auf Ebene des Generalsekretariats und einem Vertreter der Bundeskanzlei zusammen. Der IRB übernimmt die globale strategische Verantwortung. Das *Informatikstrategieorgan Bund* (ISB), das Stabsorgan des IRB, hat im Wesentlichen die Aufgabe, Informatikvorschriften auszuarbeiten. Das ISB ist an das Generalsekretariat des EFD angeschlossen. Im Rahmen von NOVE-IT wird unterschieden zwischen *Leistungsbezügern* (LB) oder Benutzern und *Leistungserbringern* (LE). Diese Auftraggeber und Auftragnehmer schliessen die SLA ab. Die Leistungserbringer bilden die *Informatikkonferenz Bund* (IKB). Heute verfügt jedes Departement über ein *Informatikdienstleistungszentrum* (IDZ) als Leistungserbringer. Für das EFD übernimmt das *Bundesamt für Informatik und Telekommunikation* (BIT) diese Rolle. Daneben erbringt das BIT verschiedene departementsübergreifende Leistungen.

Der Bundesrat wies in der Botschaft darauf hin, dass die Informatik nach heutiger Sachlage 570 Millionen Franken koste (2000) und dass sich mit dem Projekt NOVE-IT langfristig rund 130 Millionen Franken einsparen liessen. Auf dieser Basis beantragte der Bundesrat einen Rahmenkredit von 200 Millionen Franken für Investitionen sowie einen Verpflichtungskredit von 30 Millionen Franken für Massnahmen im Personalbereich.

Die Finanzkommission (FK) begrüßte in ihrem Mitbericht an die mit der Behandlung der Botschaft befasste Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) den Willen des Bundesrates, die Informatik zu standardisieren, und sprach sich für die Projektverwirklichung aus. Ausserdem nahm sie die Ersparnisse von 130 Millionen Franken zur Kenntnis und beantragte der SPK-NR, das Projekt zu genehmigen. Dagegen zweifelte sie daran, dass die mit der Durchführung von NOVE-IT beauftragten Gremien die gesetzten Fristen eingehalten werden können.

In Anwendung des Grundsatzes der mitschreitenden Oberaufsicht beschloss die Finanzdelegation, systematische Kontrollbesuche bei allen IDZ der Departemente durchzuführen. Im Berichtsjahr besuchte die Sektion 1 der Finanzdelegation die IDZ des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, des Departements des Innern, des Volkswirtschaftsdepartements und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.

Anlässlich der vier Besuche erwarb die Sektion 1 einen Einblick in die Schwierigkeiten, die es zu überwinden galt, um zum einen die Anzahl der Leistungserbringer (LE) von 75 auf 7 (einen pro Departement) zu verringern und zum anderen mit ungenügenden personellen und finanziellen Ressourcen zurechtzukommen. Die Sektion 1 nahm das vom 6. Juni 2001 datierte Beschwerdeschreiben der Informatikkonferenz Bund (IKB), zu welcher die LE der Departemente gehören, an den Informatikrat (IRB), zu dem die Vertreter der Generalsekretariate der einzelnen Departemente gehören, zur Kenntnis. In diesem Schreiben formulierten die LE eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Beziehungen mit den Leistungsbezüglern (LB), d.h. den Bundesämtern, zur Aufstockung des Personalbestandes und zur Ausarbeitung von Karriereplänen. Ausserdem forderten sie, während der Durchführungsphase keine Einsparungen am Projekt vorzunehmen.

Gleichzeitig unterbreitete die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation einen Bericht, in dem das kritische Defizit an Ressourcen betreffend Informatikfachleute und die hohe Personalfuktuation, vor allem im BIT, sowie die erheblichen Probleme der LE, auf die Finanzressourcen zur Durchführung des NOVE-IT-Projekts zuzugreifen, erwähnt wurden. Da das Projekt parallel zu den laufenden Informatiktätigkeiten durchgeführt wurde, kam es zu Harmonisierungsproblemen, welche die Steuerung und das Controlling der Informatik beeinträchtigten.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten überzeugte sich die Sektion 1 von der Bereitschaft sämtlicher Beteiligten, das NOVE-IT-Projekt, das alle für einen Fortschritt halten, zu Ende zu führen. Die bisweilen gravierende zusätzliche Belastung durch die Projektdurchführung wirkt sich häufig nachteilig auf die Dienstleistungen an die LB aus. Alle IDZ bestätigten die im Schreiben vom 6. Juni 2001 an den IRB formulierten Beschwerdepunkte.

Nach Kenntnisnahme der Berichte der Sektion 1 und der Eidgenössischen Finanzkontrolle legte die Finanzdelegation dem Bundesrat ihre Würdigung der Sachlage vor und wies einfühlend darauf hin, der «point of no return» sei bereits überschritten, so dass NOVE-IT zu Ende geführt werden müsse.

Nach Auffassung der Finanzdelegation drohen indessen die erforderlichen Einsparungen und die im Rahmen des Projekts geforderten Kompensationen die Aufgabenerfüllung gravierend zu beeinträchtigen. Ausserdem besteht die grosse Gefahr, dass die Effizienz der Verwaltungstätigkeiten sinkt. Die Finanzdelegation fordert zudem, die Kosten von NOVE-IT in einem Controlling zu prüfen. Der Erfolg des

Projekts hängt auch von den Fristen ab, die den Bundesämtern und Departementen für die phasenweise Durchführung zu setzen sind. Die strategische Steuerung des Projekts muss gestärkt werden. Aus diesem Grund erwartet die Finanzdelegation vom Bundesrat, dass er das ganze Projekt zur Chefsache macht und ihm damit die erforderliche Autorität verleiht. Eine unverzichtbare Voraussetzung für die erfolgreiche Projektdurchführung bildet ausserdem die enge Zusammenarbeit unter den verschiedenen Informatikorganen des Bundes.

NOVE-IT bedeutet für eine grosse Verwaltung wie die Bundesverwaltung einen Kulturwandel. Die Kommunikation muss daher besser entwickelt und der Wandel so angegangen werden, dass die betroffenen Gruppen sich damit identifizieren und das Projekt mittragen. Der freie Zugang zu den Leistungen der LE in einem der Konkurrenz geöffneten Markt wird das Personal der IDZ künftig in eine unsichere Lage bringen. Daher sollte umgehend eine grundsätzliche Entscheidung gefasst werden, um die hohe Personalfuktuation anzuhalten. Die prekäre Situation des Informatikpersonals gehört im Übrigen zu den Haupt Sorgen der Finanzdelegation. Gemäss dem Bericht der EFK war allein das BIT mit dem Austritt von 40% des Personals konfrontiert. Auch anderswo ist ein zu starker Überhang bei den Leerstellen zu verzeichnen. Der Personalmangel gefährdet die Projektumsetzung und muss daher dringend behoben werden.

Schliesslich hat der Bundesrat den IRB zu ersuchen, ihm über die Projekte von NOVE-IT – insbesondere über die Kosten, die Personallage, die Einhaltung der Fristen und den Grad der Zielerreichung – halbjährlich Bericht zu erstatten.

Ende 2001 übermittelte der Bundesrat der Finanzdelegation den Halbjahresbericht des IRB sowie seine Antwort. Der Bundesrat hält es nicht für erforderlich, die Einsparungs- und Kompensationsziele zu überarbeiten. Im Grunde handele es sich nicht um Einsparungen, sondern um nachgewiesene Effizienzgewinne. Das NOVE-IT-Projekt dürfe nicht mit den gesamten Informatikausgaben, die je nach Bedarf variieren, verwechselt werden. In dieser Hinsicht erteilte der Bundesrat das Mandat zur Ermittlung des Bedarfsverlaufs im Planungszeitraum 2003–2006. Die Ergebnisse sollen im Frühjahr 2002 vorgestellt werden. Ausserdem wird die Kostenentwicklung von einem Programm-Controlling beobachtet. Der Bundesrat räumt ein, dass die Direktoren der Bundesämter als Leistungsbezüger (LB) stärker in das Projekt einbezogen werden müssen und dass das Projekt fristgerecht abzuschliessen ist. Dazu müssen die Ausbildung und das Change Management verstärkt werden. Der IRB soll etwaige Entgleisungen im Projektverlauf wachsam mit verfolgen. Zur Wahrung der Kohärenz wurde daher das Berechnungskonzept für das Kosten-Leistungs-Verhältnis überarbeitet.

Als Reaktion auf das Gesuch der Finanzdelegation setzte der Bundesrat ausserdem den Ausschuss Informatik und interne Telekommunikation ein, welcher die Programmumsetzung regelmässig mit verfolgt, was der Steuerung und der zügigen Umsetzung von NOVE-IT förderlich ist. Wie der Bundesrat ausserdem betont, gilt das für die Organisation und Führung von NOVE-IT gewählte «föderalistische» Modell unter den Consultant-Fachleuten als ökonomisch optimal. Damit wird die 1998 verabschiedete Maxime «so zentral wie nötig, so dezentral wie möglich» verwirklicht. Zur Steuerung des zentralen und gleichzeitig dezentralen Projekts wurde der IRB geschaffen, der zwar weniger rasch beschliesst als eine einheitliche Führung, aber Kompromiss und Kollegialität besser gerecht wird. Der IRB hat der Kommunikation stets grosse Bedeutung beigemessen. Aus diesem Grund sind alle wichtigen Infor-

mationen im Intra- und Internet einsehbar. Information ist aber nicht nur als «Bring-schuld», sondern auch als «Holschuld» zu betrachten und findet im Dialog statt.

In Sachen «Change Management» wird der Bundesrat vor allem im Jahr 2002 den Akzent auf die Mitwirkung der Leistungsbezüger (LB) setzen und eine Persönlichkeit, die sich in der Verwaltung gut auskennt, beauftragen, mit den LB Kontakt aufzunehmen. Betreffend den freien Zugang zum Informatikdienstleistungsmarkt spielen das Betriebsmodell und die Marktregeln für alle Akteure, vor allem für die Leistungserbringer (LE), eine sehr wichtige Rolle. Die Einführung der analytischen Buchführung ermöglicht einen Vergleich mit der Privatwirtschaft. Dafür hatte sich der Bundesrat in seinem Grundsatzentscheid von 1998 ausgesprochen und den Sachverhalt ausserdem in den Informatik-Leitlinien von Oktober 2001 näher erläutert: Der Bundesrat forderte, sich dann an den Privatsektor zu wenden, wenn der öffentliche Sektor nicht mehr im Stande ist, die Informatik allein zu steuern. Im Gegenzug könnten die Informatikdienstleistungszentren (IDZ) der Departemente Dienstleistungen an Kantone oder gar andere Gebietskörperschaften erbringen, falls sie sich gegenüber dem Privatsektor als wettbewerbsfähig erweisen. Das EFD erhielt das Mandat, im Jahr 2002 diesbezügliche Vorschläge zu unterbreiten.

In zahlreichen Sektoren bleibt zwar die Lage des Personals nach wie vor prekär, aber die Redimensionierung der IT-Branche erleichterte die Suche nach neuen Mitarbeitern. Die hohe Personalfluktuationsrate muss unbedingt verringert werden, vor allem wenn der Markt für IT-Fachkräfte austrocknet. Bereits 2000 wurde das Prinzip der Karriere für IT-Spezialisten nach dem privatwirtschaftlichen Modell eingeführt. Am 5. Oktober 2001 wurde das EFD beauftragt, finanzneutrale Lösungen zur Anwerbung und Bindung von IT-Mitarbeitern in der Verwaltung zu suchen. Dieses Mandat kann im Rahmen des Voranschlags 2003 ausgeführt werden.

Der Vorsteher des EFD liess in der letzten Unterredung mit der Finanzdelegation durchklingen, dass der Informatikbereich erhebliche zusätzliche Mittel erfordern würde, welche jedoch die 130 Millionen Franken – die künftigen Produktivitätsgewinne aus dem NOVE-IT-Projekt – nicht in Frage stellen:

Die Finanzdelegation wird ihre Besuche bei den IDZ im Jahr 2002 fortsetzen und ihre Oberaufsicht über NOVE-IT bis zum Projektabschluss ausüben. Die Finanzdelegation bleibt davon überzeugt, dass NOVE-IT erfolgreich zu Ende geführt werden wird und dass es sich um ein innovatives, für die Bundesverwaltung sehr vorteilhaftes Projekt handelt.

3 Personal- und Kreditgeschäfte

3.1 Personalangelegenheiten

3.1.1 Besoldungsgeschäfte

Gestützt auf eine Vereinbarung des Bundesrates mit der Finanzdelegation aus dem Jahr 1951 treten gewisse Personalmassnahmen nur mit der Zustimmung der Finanzdelegation in Kraft. So ist ihre Zustimmung erforderlich für die Errichtung neuer Stellen in den Besoldungsklassen 30, 31 und der Überklasse, desgleichen für die

Höhereinreihung bisheriger Stellen in diese Besoldungsklassen einschliesslich der Umbenennung von Stellen zum/zur Vizedirektor/in oder zum/zur stellvertretenden Direktor/in. Gegenstand der personalrechtlichen Vereinbarung bilden auch die Gewährung von Zuschlägen zur Besoldung sowie die Gewährung wiederkehrender Vergütungen an Bedienstete, die in der 26. Lohnklasse und höher eingereiht sind.

In der Berichtsperiode hatte sich die Finanzdelegation zu 46 Personalgeschäften zu äussern. In Übereinstimmung mit der Koordinationskommission (KOKO), dem beratenden Organ des EFD für die Einreihung der höheren Stellen, hat die Finanzdelegation mit zwei Ausnahmen allen personalpolitischen Massnahmen zugestimmt. Die Finanzdelegation wurde auch über die Fälle orientiert, wo Stellen aufgrund einer Reorganisation tiefer eingereiht worden sind.

In einigen Fällen hat sie erst nach Einholung zusätzlicher Auskünfte oder nach Aussprachen mit dem Direktor des eidgenössischen Personalamtes zugestimmt. Mehrere Personalgeschäfte boten Gelegenheit, an konkreten Beispielen die Umsetzung der Personalpolitik im letzten Geltungsjahr des Beamtengesetzes von 1927 (SR 172.221.10) zu verfolgen. Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass der Bundesrat bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Bundespersonalgesetzes (SR 172.220.1) per 1. Januar 2002 vermehrt Kompetenzen an die Departemente und Linienvorgesetzten abgetreten hat. In gewissen Segmenten des Arbeitsmarktes sahen sich die Bundesstellen gezwungen, Gewinnungszulagen gemäss Artikel 36 Absatz 3 des Beamtengesetzes auszurichten. Zudem wurden neue Chefbeamte häufiger in der Endposition angestellt, da sie nur unter diesen Bedingungen bereit waren, in den Bundesdienst zu treten.

In gleicher Weise hat die Finanzdelegation unter die Vereinbarung von 1951 auch zu Begehren für Höhereinreihungen seitens der eidgenössischen Gerichte und der Parlamentsdienste Stellung genommen. Erfahrungsgemäss übt die Finanzdelegation in Einreihungsfragen und Besoldungen in allen Bereichen, die über die Rechnung des Bundes finanziert werden, eine präventive Wirkung aus.

Mit dem neuen Bundespersonalrecht wird die Aufgabe der Finanzdelegation neu zu definieren sein. Der grösseren Autonomie der Linie steht der unveränderte Auftrag der Finanzdelegation gegenüber, den Bundeshaushalts bezüglich Personalausgaben zu überwachen.

3.1.2 Revision der Vereinbarung über Personalmassnahmen, die der Zustimmung der Finanzdelegation bedürfen

Die Finanzdelegation hat sich im letzten Jahresbericht zum Ziel gesetzt, im Berichtsjahr mit dem Bundesrat eine Vereinbarung zu treffen, wie sie ihre begleitende Oberaufsichtsfunktion im neuen Bundespersonalgesetz (BPG; SR 172.220.1) wahrnehmen will. Es bestand nie ein Zweifel, dass die bestehende Vereinbarung 1951 den neurechtlichen Strukturen und der neuen Verteilung der Kompetenzen in der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung angepasst werden muss. Die Finanzkommissionen erteilten der Finanzdelegation den Auftrag, mit dem Bundesrat Ver-

handlungen über die Weiterführung der begleitenden Finanzaufsicht im Personalbereich zu führen.

Nach verschiedenen Aussprachen mit dem Vorsteher des EFD und dem Direktor des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) konkretisierte sich die neue Form der mitschreitenden Kontrolle im Personalbereich ab November 2001 zusehends: Der Bundesrat und die Finanzdelegation kamen überein, dass das Mitspracherecht der Finanzdelegation in einer neuen Form aufrechterhalten wird. Nach einer ersten Erfahrung wird die Zweckmässigkeit der getroffenen Lösung zu überprüfen sein.

Die mitschreitende Kontrolle und der Vorbehalt der Zustimmung der Finanzdelegation wird sich unter dem neuen Personalrecht noch auf rund 400 Stellen im Überklassenbereich erstrecken. Die Zustimmung der Finanzdelegation braucht es für die Anwendung folgender Bestimmungen der Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3):

- Funktionsbewertung neuer Stellen und Änderung der Funktionsbewertung (Art. 52 BPV)
- Höherbewertung um eine Lohnklasse von 5% der Stellen des Departementes nach Artikel 52 Absatz 6 BPV
- Wiederkehrende Sonderzulagen nach Artikel 48 BPV
- Arbeitsmarktzulagen nach Artikel 50 BPV
- Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses nach Artikel 78 und 79 BPV
- Verleihung der Titel Direktor, Stellvertretender Direktor, Vizedirektor und Stellvertretender Generalsekretär

Über die Stellen ab der 30. Besoldungsklasse (ca. 870 Stellen) wird die Finanzdelegation aufgrund der Vereinbarung eine nachträgliche Kontrolle mit einer jährlichen Berichterstattung einführen. Neben den oben erwähnten Punkten umfasst es auch die folgenden Artikel der BPV:

- Vorzeitige Pensionierungen im VBS und EDA (Art. 33 und 34)
- Lohnentwicklung und ausserordentliche Lohnanpassungen (Art. 39 und 40)
- Funktionszulagen (Art. 46)
- Einsatzprämien (Art. 47)
- Einmalige Sonderzulagen (Art. 48)
- Anerkennungsprämien (Art. 49)
- Nebenbeschäftigungen (Art. 91)
- Ablieferungspflicht (Art. 92)
- Vorzeitige Pensionierungen bei Umstrukturierungen (Art. 104–106)

Zudem wird der Bundesrat in Artikel 5 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes (SR 172.220.1) zu einem umfassenden Controlling über alle Besoldungsklassen verpflichtet. Er überprüft periodisch, ob die Ziele dieses Gesetzes erreicht werden und erstattet der Bundesversammlung darüber Bericht und beantragt ihr rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen. Der Bundesrat vereinbart mit den parlamentarischen Aufsichtskommissionen Form und Inhalt der Berichterstattung. Die Durchfüh-

rung dieser nachträglichen Kontrolle wird zurzeit in den Kontrollkommissionen abgesprochen.

Die Finanzdelegation wird mit dem Bundesrat eine neue Vereinbarung über die Finanzaufsicht im Personalbereich abschliessen. Aus der Sicht der Finanzdelegation ist es wichtig, dass darin auch Stellen der dezentralisierten Verwaltung im dritten Kreis eingeschlossen werden. Die Finanzdelegation wird die eidgenössischen Gerichte und die Verwaltungsdelegation des Parlamentes ebenfalls dazu einladen, eine analoge Vereinbarung abzuschliessen.

3.1.3 Kaderlöhne der Bundesunternehmen

Das Bekanntwerden von Löhnen der Geschäftsleitungsmitglieder der SBB, der Post und anderer Unternehmungen, die ganz oder teilweise im Besitz des Bundes sind oder diesem auf andere Weise besonders nahe stehen, hatte im Berichtsjahr eine öffentliche Diskussion ausgelöst. Die Finanzdelegation verlangte vom Bundesrat, dass er bezüglich der Gehaltsfestsetzung der obersten Kader der Unternehmungen des Bundes und Anstalten (zum Beispiel SBB, Post, Swisscom, SUVA, Schweizerische Nationalbank, Rüstungsbetriebe und SRG) eine Lagebeurteilung vornimmt und Massnahmen vorschlägt. Aus der Sicht der Finanzdelegation sind insbesondere bundesrätliche Vorgaben für die Definition von erfolgsabhängigen Lohnbestandteilen (Boni) und im Entscheidungsverfahren, wer zur Geschäftsleitung gehört, nötig. In der Folge verlangten verschiedene parlamentarische Kommissionen (Staatspolitischen Kommission des Nationalrats und der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats) vom Bundesrat Auskunft über die Löhne und Anstellungsbedingungen der obersten Führungskräfte.

Seit dem Inkrafttreten des neuen SBB-Gesetzes (SR 742.31) am 1. Januar 1999 ist die Kompetenz zur Lohnfestlegung für die Geschäftsleitung der SBB an den Verwaltungsrat der SBB übergegangen. Der Bundesrat hatte am 22. Juni 1998 die Anstellungsregelungen für die Kader der SBB bis Ende 2000 festgelegt. Anstellungen nach dem Obligationenrecht (OR) mit Gehältern über dem bisherigen Besoldungsmaximum waren seither möglich und galten schon für die obersten Kader. Post und SBB hatten nach Ziffer 3 dieses Bundesratsbeschlusses die Anstellungen nach dem OR mit einem Gehalt (inkl. Bonus), welches das Maximum gemäss Artikel 36 Beamtenengesetz (SR 172.221.10) übersteigt, vorgängig der Anstellung mit den zuständigen Departementen zu koordinieren. Post, SBB und Swisscom hatten jährlich eine Aussprache mit dem EFD und der Koordinationskommission über die Grundsätze der Personal- und Lohnpolitik durchzuführen. Die Finanzdelegation stellte fest, dass der Informationsaustausch im Einzelfall wegen Zeitdruck und geänderten Kompetenzen nur rudimentär erfolgt war. Zudem hatte es der Bundesrat unterlassen, für die Post und SBB ab dem Jahr 2001 Vorgaben auf der Basis des neuen Bundespersonalgesetzes zu machen. Die rasche Gangart des Verwaltungsrates der SBB in der Kaderlohnpolitik hatte den Bundesrat und die Öffentlichkeit unvorbereitet getroffen.

Der Bundesrat untersuchte die Verhältnisse bei acht dem Bund nahe stehenden Unternehmungen und legte am 5. Juni 2001 seinen Bericht vor. Er kam zum Schluss, dass die Löhne der obersten Führungskräfte marktgerecht sind. Gesetzgeberischer

Handlungsbedarf besteht darum nach Ansicht des Bundesrates nicht. Da es sich um substanziell mit öffentlichen Mitteln ausgestattete oder in öffentlichem Mehrheitsbesitz befindliche Unternehmen handelt, erachtet es der Bundesrat aber als zwingend, der Lohnpolitik der Unternehmungen die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. In den Bereichen Entschädigungen und Entlohnung sowie bezüglich Boni und berufliche Vorsorge sollen Massnahmen ergriffen werden.

Mit der Vonselbständigung der Unternehmungen des Bundes haben sich sowohl die Aufsichts- und Steuerungsfunktionen als auch das Umfeld der Unternehmungen verändert. Der Lohnbericht hält fest, dass die Trennung zwischen politisch-strategischer und operativer Führung im Zentrum steht. Während die Bundesinteressen durch die Festlegung der Eignerstrategien und mittels Leistungsaufträgen wahrgenommen werden, liegt die operative Führung allein bei den Unternehmungen, die Ergebnisverantwortung tragen und zugleich voll oder zumindest teilweise im Wettbewerb stehen. Das trifft besonders auch auf den Personalmarkt zu, der für bestimmte Funktionen eine höhere Flexibilität in der Lohnfestsetzung erfordert.

Der Bundesrat will mit einer ausgebauten Berichterstattung die Transparenz verbessern. Für Unternehmungen, bei denen der Bund alleiniger Eigentümer ist oder die dem Bund auf andere Weise besonders nahe stehen, sieht der Bundesrat Grundsätze für die Entschädigung der Verwaltungsräte sowie für die Entlohnung, Boni und die berufliche Vorsorge der obersten Führungskräfte vor. Die Finanzdelegation soll dann die standardisierten Berichte über die Anstellungen, Besoldungen und Zusatzentschädigungen erhalten.

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, einen Schritt weiterzugehen und für die Entlohnung eigentliche Eckwerte festzulegen. Diese Eckwerte wären je nach geltenden Rahmenbedingungen (Wettbewerb, Anteil der öffentlichen Finanzmittel, Umsatz und Zahl der Mitarbeiter) zu differenzieren. Zudem erwartet die Finanzdelegation Regeln über die Kriterien für die Auszahlung von Boni und Lohnanpassungen. Wenn der Bundesrat unter dem geltenden Recht die Eignerstrategie nicht bestimmter vertritt, könnte das Parlament geneigt sein, auf gesetzgeberischer Stufe tätig zu werden. Der Bundesrat fasste am 19. Dezember 2001 den Grundsatzentscheid, Eckwerte für die Kaderlöhne festzulegen. Das EFD und das UVEK wurden beauftragt, die definitiven Massnahmenvorschläge auszuarbeiten und diese nach Konsultation der Unternehmungen der Finanzdelegation zu unterbreiten.

Die Finanzdelegation wird im laufenden Jahr zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen Stellung nehmen.

3.1.4 Einkaufsbeiträge in die Pensionskasse für Kader

Durch das Inkrafttreten des neuen Pensionskassengesetzes (SR 172.222.0) am 1. März 2001, welche die Bundesbediensteten in die neue Pensionskasse PUBLICA überführt, und der im Leistungsprimat ausgestalteten Verordnung über die Versicherung im Kernplan der Pensionskasse des Bundes (PKBV 1, SR. 172.222.034.1) sowie der im Beitragsprimat ausgestalteten Verordnung über die Versicherung im Ergänzungsplan der Pensionskasse des Bundes (PKVB 2, SR 172.222.034.2) am

1. Januar 2002 hat sich bei den höheren Kadern des Bundes eine wesentliche Änderung bei den Leistungen für die Pensionskasse ergeben.

Die Beiträge zur Finanzierung der Leistungen werden nach Alter gestaffelt. Auch bei einer Erhöhung des versicherten Verdiensten leisten die Versicherten einen nach Alter gestaffelten einmaligen Beitrag. Der 173 040 Fr. überschüssende Lohn wird vollständig im Ergänzungsplan (PKVB 2) versichert (ca. Lohnklasse 31). Die Kaderangestellten bezahlen nach der Überführung in PUBLICA gesamthaft auf einen höheren versicherten Verdienst (nach dem Alter gestaffelte) höhere Beiträge. Sie werden somit neben der Beitragsstaffelung wegen der Erhöhung der versicherten Lohnsumme (bei praktisch gleichbleibenden Leistungsanwartschaften) zusätzlich belastet. Die zusätzliche Mehrbelastung kann im Einzelfall bis 3000 Fr. pro Jahr betragen, was rund 15 Prozent der heutigen Beitragsbelastung entspricht. Gemäss Bundesrat soll diese Mehrbelastung der Kaderangestellten durch geeignete Massnahmen ausgeglichen werden. Für die Mehrbelastungen, die sich allein durch die Altersstaffelung ergibt, sind grundsätzlich keine Ausgleichszahlungen vorgesehen. Eine allfällige Abfederung, z.B. beim Übergang in das neue System, kann jedoch Gegenstand von Verhandlungen mit den Personalverbänden bilden. Da die Überführung frühestens am 1. Oktober 2002 stattfinden wird, fasst der Bundesrat ins Auge, den Ausgleich im Rahmen von Lohnmassnahmen ab 2003 vorzusehen.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass die Umsetzung des Grundsatzes der nach Alter gestaffelten Beiträge ab dem 45. Altersjahr zu wesentlich höheren Beiträgen führen wird. Bundesbedienstete ab 55 Jahren zahlen zum Beispiel inskünftig 9 Prozent (bisher 7,5%) des versicherten Verdienstes. Bei einer Erhöhung des versicherten Verdienstes haben sie ab 55 Jahren 85 Prozent (bisher 50%) der Erhöhung des versicherten Verdienstes zu tragen. Die Finanzdelegation ist sich bewusst, dass bei der Beratung des Pensionskassengesetzes die Staffelung nach Alter vom Parlament beschlossen worden ist. Sie macht sich jedoch gewisse Sorgen, welche Auswirkungen die neuen Bestimmungen auf den Leistungswillen und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für Bedienstete über 45 Jahre haben. Es stellte sich für die Finanzdelegation deshalb die Frage, ob dadurch der Bund andersweitig Kompensation leisten muss. Sie ersuchte darum den Bundesrat um eine erste Stellungnahme, ob mit dem Inkrafttreten der oben erwähnten Verordnungen personalpolitische Massnahmen vorgesehen sind, welche die wesentlich höhere Belastung der Bundesbediensteten ab dem 45. Jahrsjahr kompensieren können.

Die Finanzdelegation vertritt die Auffassung, dass hier eine Lösung gefunden werden muss, welche finanziell vertretbar ist und gleichzeitig die Chancen der Bundesbediensteten auf dem Arbeitsmarkt nicht schmälert.

3.2

Überblick über die bewilligten Dringlichkeitskredite

3.2.1

Dringlichkeitskredite für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs in der Zivilluftfahrt

Die Probleme der internationalen Zivilluftfahrt im Allgemeinen und der SairGroup im Besonderen wurden durch die tragischen Ereignisse vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten noch verschärft. Die Situation wuchs sich zu einer echten Krise aus, welche praktisch alle Luftfahrtgesellschaften weltweit erfasste und sämtliche Industrien und Dienstleistungen der Flugbranche in Mitleidenschaft zog. Die Krise beschleunigte auch das Debakel der Swissair-Gruppe.

Dringlicher Verpflichtungskredit von 3112 Millionen Franken

Faktisch wurde die Finanzdelegation am 24. September 2001 erstmals aufgefordert, sich in dieser Krise einzuschalten. Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 beschlossen die Versicherungsgesellschaften, ab dem 24. September 2001 um 23 h 59 GMT die Kriegsversicherungsdeckung (einschliesslich Terrorakte und Flugzeugentführungen) für Dritthaftpflichtschäden auf 50 Millionen US-Dollar zu begrenzen. Bislang wurden auf dem Versicherungsmarkt Garantien bis zu 2 Milliarden Franken pro Ereignis angeboten.

Zahlreiche schweizerische Luftfahrtgesellschaften hatten jedoch Verträge von weit mehr als 50 Millionen Dollar abgeschlossen. Die Begrenzung der Versicherung auf diesen Betrag bedeutete für die Luftfahrtgesellschaften ein untragbares finanzielles Risiko, zumal sie gezwungen worden wären, den Luftverkehr völlig einzustellen und die Flotte ab dem 25. September 2001 stillzulegen. Die Leasing-Unternehmen – häufig Flugzeugbesitzer – drohten Leasing-Nehmern ohne ausreichende Deckung mit einem Flugverbot, und zahlreiche Länder warnten, dass Flugzeugen ohne genügende Kriegsversicherungsdeckung der Überflug über ihr Hoheitsgebiet verweigert würde.

Aus diesem Grund sprach sich der Bundesrat am Nachmittag des 24. September 2001 nach dem Beispiel der Länder der Europäischen Union für die Gewährung eines dringlichen Verpflichtungskredits von 3112 Millionen Franken (2 Milliarden Dollar) aus, um die Übernahme der erwähnten Risikogarantie durch den Bund zu ermöglichen. Die gesuchstellenden Fluggesellschaften verpflichteten sich dabei, den gleichen Prämienbetrag zu entrichten, den sie vorher für diese Garantie an Versicherungsgesellschaften geleistet hatten. Die Garantie sollte während 30 Tagen gewährt werden (mit einer Verlängerungsklausel).

Da die Finanzdelegation sehr kurzfristig einberufen werden konnte – die eidgenössischen Räte hielten Session – sah der Bundesrat davon ab, die eigene Kompetenz auszuüben, und unterbreitete den Kreditantrag der Finanzdelegation.

Nachdem die Finanzdelegation sich mit Vertretern des Finanzdepartements unterhalten und ausreichende Begründungen zur Dringlichkeit, zum Garantiebetrug, zur Rechtsgrundlage und zu den Massnahmen der europäischen Länder erhalten hatte, genehmigte sie das Kreditbegehren, welches in der Folge in den Nachtrag II zum Voranschlag 2001 eingetragen wurde.

Nachdem Produkte zur Kriegsversicherungsdeckung (wenngleich zu stark erhöhten Prämien) erneut auf dem Versicherungsmarkt angeboten wurden, lief die Garantie

des Bundes am 24. Dezember 2001 aus, ohne dass der Bund Entschädigungen ausrichten musste.

Zahlungskredit von 450 Millionen Franken

Am 3. Oktober 2001 wurde die Finanzdelegation ein zweites Mal – erneut unter grösster Dringlichkeit – auf den Plan gerufen. Wegen eines bis heute noch nicht lückenlos geklärten Liquiditätsmangels kam es am 2. Oktober 2001 zur Stilllegung der Flotte der Swissair-Gesellschaft, denn die Zulieferer waren unter diesen Umständen nicht bereit, die für den Flugbetrieb unentbehrlichen Güter und Dienstleistungen zu liefern. Rund 19 000 Passagiere auf 262 Swissair-Flügen in den verschiedenen Flughäfen der fünf Kontinente konnten weder ihr Flugzeug besteigen, noch wurden ihnen die bereits bezahlten Flugscheine zurückerstattet bzw. die in der Wartezeit angefallenen Spesen vergütet. Diese Zustände erwiesen sich als Katastrophe für das touristische und wirtschaftliche Image der Schweiz im Ausland. Plötzlich waren Tausende von Arbeitsplätze von Swissair-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern gefährdet.

Angesichts des beispiellosen Debakels, das für unser Land in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht katastrophale Konsequenzen hat, war der Bundesrat zu sehr raschem Reagieren gezwungen. Nach dem Scheitern der Unterredungen mit den wichtigsten involvierten Banken wurde beschlossen, einen Zahlungskredit von 450 Millionen Franken für die Fortführung des Swissair-Flugbetriebs zu beantragen. Zunächst erwog der Bundesrat, den Beschluss in Anwendung von Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG; SR 611.0) in eigener Kompetenz zu fassen. Da jedoch die Finanzdelegation auch in diesem Fall kurzfristig zusammentreten konnte – die eidgenössischen Räte waren zur Session versammelt – holte der Bundesrat die Zustimmung der Finanzdelegation ein.

Die Finanzdelegation widmete dem Geschäft am 2. Oktober 2001 zwei Sitzungen. Anlässlich der ersten Sitzung um 7 Uhr morgens schilderte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) die Lage und beschrieb die Diskussionen, die in den vorangehenden Tagen und Nächten mit den verschiedenen vom Debakel betroffenen Akteuren stattgefunden hatten. In der zweiten Sitzung im 17 Uhr unterbreitete Bundesrat Villiger der Finanzdelegation den Vorschlag zur Krisenbewältigung.

Materiell gewährte der Bund einen Zahlungskredit, der als zinsloses Darlehen an die Fluggesellschaft Swissair im Nachtrag II zum Voranschlag 2001 auszuweisen ist. Dieser Kredit sollte die Wiederaufnahme des Flugbetriebs durch Swissair bis zum 28. Oktober 2001 und anschliessend einen geordneten Transfer der Tätigkeiten von Swissair auf die Crossair-Gesellschaft ermöglichen.

Juristisch beruhte das Darlehen auf Artikel 101 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) und auf Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1). Der Darlehensvertrag umfasste weitere Bedingungen insbesondere zur Beibehaltung des Betriebs der flughnahen Unternehmen, der kostenlosen Bereitstellung von Zeitnischen an Crossair usw.

Schliesslich teilte der Bundesrat der Finanzdelegation mit, dass Swissair und die anderen Gesellschaften der Gruppe um eine Nachlassstundung ab dem 4. Oktober 2001 ersuchten.

Daneben wies der Bundesrat darauf hin, dass er im sogenannten «Phoenix»-Projekt über die Restrukturierung der Swissair-Gruppe, zu welchem Crossair, die involvierten Banken, Swissair und der Bund gehören, mitarbeiten werde mit dem Ziel, eine Airline mit interkontinentaler Anbindung in der Schweiz zu behalten.

Die Finanzdelegation forderte, die gewährten 450 Millionen Franken pro Tranche nicht zu überschreiten. Ausserdem verlangte sie eine strikte Überwachung der Mittelverwendung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und plädierte für die Freigabe der von Swissair-Mitarbeitern bei der Gesellschaft angelegten Gelder.

Auf der Grundlage der Zusicherungen des Bundesrats, aber auch angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Interessen und zur Rettung des Rufs der Schweiz im Ausland bewilligte die Finanzdelegation das Kreditbegehren. Sie verlangte, über die Restrukturierungsarbeiten der SairGroup auf dem Laufenden gehalten zu werden.

Am darauffolgenden Tag, dem 4. Oktober 2001, berieten sich der Nationalrat und der Ständerat über die Lage und über die Zukunft von Swissair. Auslöser der Debatte waren die beiden dringlichen Interpellationen von Nationalrätin Leutenegger Oberholzer (01.3443) und von Ständerat Lombardi (01.3446). Bei dieser Gelegenheit informierte der Bundesrat die Räte offiziell über die Freigabe des Kredits von 450 Millionen und über seine Absicht, im Interesse des Landes zur Schaffung einer neuen Fluggesellschaft, die Swissair ablösen soll, beizutragen.

Zwischenzeitlich hatten die Büros der eidgenössischen Räte auf Antrag der sozialdemokratischen Fraktion beschlossen, am 16. und am 17. November 2001 eine Sondersession zur Swissair-Affäre abzuhalten.

Am 5. Oktober 2001 nahm die Task Force «Luftbrücke» unter der Leitung des Direktors der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ihre Arbeiten zur Vorbereitung der Schaffung der neuen Fluggesellschaft auf. Am 14. Oktober 2001 unterrichtete die Task Force die Öffentlichkeit über die Fortschritte. Die Finanzdelegation wurde von der EFK über die Lageentwicklung und über die Verwendung des Kredits von 450 Millionen Franken informiert.

Schliesslich vermittelte der EFD-Vorsteher den Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates anlässlich der Sitzungen vom 15. bzw. 18. Oktober 2001 einen Lageüberblick.

Kredite Swissair/New Crossair

Am 18. Oktober 2001 lud die Finanzdelegation den EFV-Direktor als Vorsitzenden der Task force «Luftbrücke» zu einem Gespräch über die Fortschritte bei der Einführung der neuen Fluggesellschaft ein. Der EFV-Direktor teilte mit, dass der Betrieb von Swissair während des Winterflugplans vom 28. Oktober 2001 bis zum 31. März 2002 unbedingt aufrechterhalten werden müsse, um «New Crossair» Zeit zu geben, die europäischen und die interkontinentalen Flüge der ehemaligen Gesellschaft zu übernehmen. Die Nettobetriebskosten beliefen sich auf 1 Milliarde Franken. Der Bund solle folglich einen Kredit in dieser Höhe in Form eines zinslosen Darlehens gewähren.

Der Aufbau von «New Crossair» verursachte ausserdem einen zusätzlichen Kapitalbedarf von rund 2,74 Milliarden Franken. Ein noch festzulegender Anteil müsste der Bund bestreiten. Bereits zu jenem Zeitpunkt wurde davon ausgegangen, dass «New Crossair» von April 2002 bis Ende 2003 Verluste in der Grössenordnung von 940 Millionen schreiben würde.

Für zahlreiche Probleme in Bezug auf die flughnahen Betriebe (SR Technic, Swiss-Cargo, Cargologic, Atraxis, Gate Gourmet, Swissport und Avireal), auf den Rechtsschutz gegen das Risiko von Flugzeugbeschlagnahmen im Ausland usw. stand noch keine Lösung in Aussicht.

Wie der Direktor der EFV betonte, arbeitete die Task Force unter extremem Zeitdruck, da aufgrund der Flugzeug-Leasingverträge die Entscheidungen zum Darlehen an Swissair und zur Beteiligung am Gesellschaftskapital von «New Crossair» zwingend vor dem 22. Oktober 2001 gefällt werden müssten. Anderenfalls drohte die ganze Operation zu scheitern.

Am 22. Oktober 2001 traf sich die Finanzdelegation zu einer Sitzung, um die vom Bundesrat angekündigten Kreditbegehren in Anwesenheit des Vorstehers des EFD zu prüfen.

Zunächst ist festzustellen, dass die Task Force «Luftbrücke» drei Szenarien – je nach Anzahl der Lang-, Mittel- und Kurzstreckenflugzeuge, die «New Crossair» übernehmen sollte – definierte. Bei der sogenannten «Full-scale»-Lösung (26 Langstreckenflugzeuge/26 Mittelstreckenflugzeuge/82 Kurzstreckenflugzeuge) würden 9100 der 72 000 in der Schweiz und im Ausland erfassten Arbeitsplätze verloren gehen. Bei der «Intermediate»-Lösung (15/26/82) würden 14 400 Stellen abgebaut. Die Lösung «Europa/regional» (0/0/82) hätte den Verlust von über 27 200 Arbeitsplätzen zur Folge.

Die «Full-scale»-Lösung sieht einen globalen Kapitalbedarf von rund 4,14 Milliarden Franken vor, davon 1,6 Milliarden zu Lasten des Bundes. Die Sozialkosten wurden auf 1 Milliarde Franken evaluiert. Bei der «Intermediate»-Lösung beläuft sich der Kapitalbedarf auf 3,4 Milliarden, wovon der Bund über eine Milliarde trägt.

Bei der Lösung «Europa/regional» schliesslich beträgt zwar der Kapitalbedarf nur noch 200 Millionen, aber es wäre mit dem Verschwinden von 6 Gesellschaften der Swissair-Gruppe und mit Sozialkosten von 3,5 Milliarden Franken zu rechnen (ohne die Arbeitslosenversicherung).

Auf Vorschlag der Task Force sprach sich der Bundesrat für die «Full-scale»-Lösung aus, die in sozialer Hinsicht den geringsten Schaden anrichtete und ausserdem für den Wirtschaftsstandort Schweiz den grössten Nutzen versprach.

Der Darlehensvertrag des Bundes über 1 Milliarde Franken für die Finanzierung des reduzierten Flugprogramms von Swissair im Winterflugplan vom 28. Oktober 2001 bis zum 31. März 2002 wurde auf der Basis von 1,75 Milliarden Betriebskosten und geschätzten 750 Millionen Franken Einnahmen errechnet. Der Betrag soll ausser im Rahmen der Aufrechterhaltung des Flugbetriebs nicht für die flughnahen Betriebe der Swissair verwendet werden.

Nach Absprache mit dem Sachwalter der Nachlassstundung *ersuchte der Bundesrat die Finanzdelegation um einen Verpflichtungskredit von 1 Milliarde Franken für die Aufrechterhaltung des Betriebs von Swissair.*

Für die Beteiligung an der neuen Gesellschaft wurde unter äusserst schwierigen Umständen, d.h. sehr knappen Terminen für die Ausarbeitung eines Projekts der Tragweite von «New Crossair», ein Businessplan erstellt. Der Plan bildete Gegenstand einer ersten kritischen Studie. Anschliessend holte der Bundesrat bei der Deutschen Bank eine Begutachtung (second opinion) ein. Nach Erachten der Deutschen Bank war die Erreichung der Finanzziele im Businessplan zahlreichen operativen (internationaler Wettbewerb, Erfahrungsmangel der neuen Gesellschaft, angespanntes Aussenumfeld) und finanziellen Risiken unterworfen (Fremdkapitalanteil, Leasingverträge usw.). Die Deutsche Bank unterstrich den hohen Risikograd einer Investition in die neue Gesellschaft.

Nach intensiven Verhandlungen mit den Akteuren, die für die Deckung des Rekapitalisierungsbedarfs der neuen Fluggesellschaft in Betracht kamen, wurde eine Grundsatzvereinbarung erzielt. Am Montag, dem 22. Oktober 2001 betrug die Eigenkapitaldeckung laut den Verpflichtungen der Partner 2851 Millionen, während der Bruttokapitalbedarf auf 3,04 Milliarden geschätzt wurde. Zu den Zeichnern gehörten die Kantone und die Privatwirtschaft.

In diesem Rahmen beantragte der Bundesrat eine Bundesbeteiligung in Höhe von 600 Millionen Franken oder 20% des Kapitals. *Der Bundesrat ersuchte die Finanzdelegation, einen Verpflichtungskredit von 600 Millionen Franken als Beteiligung des Bundes an der Kapitalerhöhung von Crossair zu gewähren.*

Gleichzeitig wurden im Rahmen des Nachtrags II zum Voranschlag 2001 weitere Zahlungskredite mit ordentlichen Vorschüssen für den Verwaltungsaufwand, Honorare für Treuhandgesellschaften, Kommissionen und Darlehenskosten beantragt.

In Kenntnis der aussergewöhnlichen Bedeutung der unterbreiteten Kreditbegehren und der sich daraus ergebenden Folgen musste die Finanzdelegation ihre Beschlüsse im Bewusstsein der Tatsache fassen, dass sie sich gemäss Artikel 18 und 31 FHG im Namen und Auftrag des Parlamentes definitiv äusserte.

Die Finanzdelegation stellte ausserdem fest, dass es wegen der vertraglichen Termine, mit der Swissair und die neue, noch zu schaffende Fluggesellschaft konfrontiert waren, gar nicht möglich war, bis zur Sondersession vom 16. und 17. November 2001 zu warten. Dagegen nahm sie zur Kenntnis, dass die Zahlungskredite im Rahmen des Voranschlags 2002 beantragt und dem Parlament anlässlich der erwähnten Sondersession gleichzeitig mit den oben genannten Beträgen in einer getrennten Botschaft unterbreiten werden sollten.

In der hoch politischen Prüfung der Angelegenheit berücksichtigte die Finanzdelegation auch die Debatten der eidgenössischen Räte vom 4. Oktober 2001, als die Mehrheit der Redner sich nachdrücklich für eine Hilfe des Bundes an die Swissair ausgesprochen hatte.

Die Interessensabwägung veranlasste die Finanzdelegation schliesslich nach langem Zögern, die vom Bundesrat beantragten sehr hohen Beiträge zu bewilligen – und zwar deshalb, um den Abbau von Zehntausenden Arbeitsplätzen, Konkurse nach dem Schneeballsystem und den Verlust von Werten und Wohlstand, der sich für die Wirtschaft und für das Image der Schweiz verheerend auswirken würde, abzuwenden.

Im Detail bewilligte die Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren folgende Kredite:

- Verpflichtungskredit von 1000 Millionen Franken sowie Zahlungskredit (gewöhnlicher Vorschuss) von 600 Millionen (Budgetposten 803.4200.002, Aufrechterhaltung der Flugbetriebe);
- Verpflichtungskredit von 600 Millionen Franken für die Beteiligung des Bundes an der Kapitalerhöhung der Fluggesellschaft Crossair;
- 3 Nachtragskredite (gewöhnlicher Vorschuss) unter folgenden Budgetposten:
 - 601.3180.100 Kommissionen, Abgaben und Spesen der Bundestresorerie Fr. 12 000 000
 - 611.3180.000 Dienstleistungen Dritter Fr. 200 000
 - 611.3190.000 Übrige Sachausgaben Fr. 20 000.

Am 30. Oktober 2001 nahm die Finanzdelegation die Prüfung ihres Beschlusses wieder auf und unterhielt sich erneut mit dem EFD-Vorsteher über die jüngsten Entwicklungen in der Angelegenheit. Gleichentags bestätigte sie in einem Schreiben an den Bundesrat die Schlussfolgerungen, die sie aus den folgenschweren Beschlüssen, zu denen sie am 3. und am 22. Oktober 2001 gelangt war, gezogen hatte.

Die Finanzdelegation unterstrich in ihrem Schreiben, dass die vom Bund bereitgestellten Finanzmittel vor allem zweckmässig verwendet werden und erlauben sollen, die Ziele zu erreichen, nämlich erstens die verheerenden wirtschaftlichen Folgen des Swissair-Debakels abzufedern und zweitens eine nationale Fluggesellschaft mit einem interkontinentalen Netz in der Schweiz zu behalten (Inhalt des Beschlusses vom 22. Oktober 2001).

Die Finanzdelegation stellte fest, dass die Verantwortlichkeiten nicht ausreichend transparent auf die verschiedenen in der Angelegenheit Swissair/New Crossair beteiligten Gremien (Steering Committee, Task Force «Luftbrücke», Verwaltungsrat von Crossair usw.) aufgeteilt waren. Daher forderte sie den Bundesrat auf, umgehend Massnahmen zu ergreifen, um eine effiziente Führungsorganisation einzuführen, und die einzelnen Aufgaben, Befugnisse und Verantwortlichkeiten klar zu definieren, damit keine Koordinierungsprobleme entstehen. Im Rahmen dieser Organisation sollte der Bundesrat seine Vertreter bezeichnen, welche die Interessen des Bundes verbindlich verteidigen und seinen Zielen zur Verwirklichung verhelfen, ohne dass jedoch der Bundesrat selbst Führungsverantwortung übernimmt. So könnte sich der Bundesrat den unverzichtbaren Handlungsspielraum und die erforderliche Distanz bewahren, um als Ultima ratio als Regierungsbehörde auf den Plan zu treten.

Im Zusammenhang mit der Überwachung des am 3. Oktober 2001 gewährten Kredits von 450 Millionen Franken zur Aufrechterhaltung des Flugbetriebs betonte die Finanzdelegation, dass die Finanzkontrolle hervorragende Arbeit geleistet habe und dass sie nun den Einsatz des Kredits von einer Milliarde Franken, der zur Fortführung des reduzierten Kurz- und Mittelstreckenflugprogramms bis zum 31. März 2002 genehmigt wurde, weiter überwachen solle. Allerdings hängt die Verwendung dieses Kredits von schwer einschätzbaren Einnahmen ab. Daher war es wichtig, dass der Bundesrat mit der Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle in die Lage versetzte, das Monitoring nicht nur über den aktuellen Kreditstand, sondern auch über die absehbare phasenweise Beanspruchung auszuüben, damit die Behörden jederzeit über inakzeptable Fehlentwicklungen informiert werden könnten. Es

versteht sich von selbst, dass das fragliche Darlehen ausschliesslich für den Swissair-Flugbetrieb verwendet werden sollte.

Die Finanzdelegation teilte auch den Standpunkt des Bundesrates, dass die bis zum 22. Oktober 2001 gewährten Beiträge des Bundes eine absolute Höchstgrenze bilden sollen und dass damit weder die Kosten eines Sozialplanes aufgefangen noch die flughafen Betriebe unterstützt werden dürfen.

Die Finanzdelegation legt Wert darauf, ihre Aufgabe der Oberaufsicht unter bestmöglichen Voraussetzungen zu erfüllen. Daher bat sie den Bundesrat, ihr regelmässig die «Fact sheets Task Force Luftbrücke» zuzusenden und sie über alle Entwicklungen in der Angelegenheit auf dem Laufenden zu halten.

Anlässlich der Sondersession vom 16. und 17. November 2001 befassten sich die eidgenössischen Räte mit der Botschaft 01.067 ns betreffend die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt und bestätigten sämtliche von der Finanzdelegation beantragten Kredite.

Weitere Entwicklung in der Swissair-Affäre/Sozialpläne

Kurz nach der Sondersession erfuhr die Finanzdelegation mit grossem Erstaunen, dass Swissair Zahlungen zur Umsetzung von Sozialplänen im Ausland geleistet hatte. Dieser Sachverhalt war weder anlässlich der Sitzung der Finanzdelegation von Ende Oktober noch in den Kommissionen, die sich mit der Botschaft 01.067 né betreffend die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt befassten, noch anlässlich der Sondersession des Parlaments vom 16. und 17. Oktober 2001 mitgeteilt worden.

Anlässlich der Sitzungen vom 29. und 30. Oktober 2001 hatte der Vorsteher des EFD noch wiederholt, dass sich der Bund nicht an Sozialplänen beteiligen könne, ohne damit einen Präzedenzfall für andere Konkursfälle zu schaffen. Ausserdem genügten die Mittel aus der Arbeitslosenversicherung, um den von der Swissair-Krise betroffenen Arbeitnehmern zu helfen. Im Fall einer Nachlassstundung sollten die in Lohnforderungen umgewandelten Insolvenzenschädigungen Vorrang erhalten. Folglich war die Ausarbeitung von Sozialplänen nicht Angelegenheit des Bundes, sondern der Partner, die an der Diskussion über die Nachlassstundung beteiligt waren.

Angesichts der neuen unerwarteten Entwicklungen bat die Finanzdelegation die EFK als Aufsichtsorgan über die Verwendung des Darlehens von 1 Milliarde Franken an Swissair um nähere Informationen. Aus dem Bericht der EFK, den die Finanzdelegation anlässlich der Sitzung vom 27. November 2001 zur Kenntnis nahm, geht hervor, dass Swissair gezwungen war, Sozialpläne im Ausland zu finanzieren, um Flugzeugbeschlagnahmen und andere, der lokalen Gesetzgebung entsprechende juristische Anfechtungsmassnahmen abzuwenden. Die Zahlungen waren demnach für die Fortführung des Flugbetriebs unumgänglich. Am 24. November 2001 waren hauptsächlich in Frankreich und in Japan bereits 6,8 Millionen Franken geleistet worden. Gemäss den Schätzungen von Swissair könnten die fraglichen Zahlungen im Übrigen Beträge zwischen 64 und 82 Millionen Franken erreichen.

Die Finanzdelegation räumte zwar ein, dass die Zahlungen notwendig und berechtigt waren, bedauerte aber lebhaft, dass diese politische wichtige Information nicht am 14. und 15. November 2001 anlässlich der Beratungen der Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) und der Kommission Wirtschaft und Abgaben des Ständerates

(WAK-S), die sich mit der oben erwähnten Botschaft auseinander setzten, mitgeteilt worden war.

Die Finanzdelegation forderte vom Vorsteher des EFD in einem Schreiben Erklärungen zum Thema an und fragte, ob der Bundesrat nach wie vor beabsichtige, seine Verpflichtung auf die Förderung rascher Lösungen zur Finanzierung von im Rahmen des Swissair-Nachlassvertrags nicht versicherter Sozialpläne zu beschränken.

Am 12. Dezember 2001 nahm die Finanzdelegation das Antwortschreiben der Vorsteher des EFD und des Volkswirtschaftsdepartements zur Kenntnis. Diese machten geltend, der Bundesrat habe zum Zeitpunkt der Beratungen der FK-N und der WAK-S noch nichts von Zahlungen an Sozialpläne im Ausland gewusst, obwohl die eigentliche Information in der Tat bereits vorlag. Allerdings unterstrichen sie, dass in einer knappen Zeitspanne zahlreiche und komplexe Angelegenheiten bearbeitet werden mussten, so dass solche Unterlassungen durchaus passieren konnten. Im gleichen Schreiben weisen die Bundesräte darauf hin, dass der Bundesrat sich am 30. November 2001 mit den Sozialplänen von Swissair und der flughafen Betriebe befasst und seinen Beschluss, keine diesbezüglichen Leistungen zu erbringen, bestätigt hatte. Dagegen mussten die Zahlungen an Sozialpläne im Ausland unbedingt fortgesetzt werden, um den Flugbetrieb nicht zu gefährden. In der gleichen Sitzung beschloss der Bundesrat, eine «Incentive»-Finanzierungsvariante von Sozialplänen (auf Anreize gestützt) in der Schweiz weiter zu prüfen. Dabei ging es im Wesentlichen um die Einigung, dass bei Überschreiten der im Swissair-Darlehensvertrag auf 750 Millionen Franken evaluierten Einnahmen rund 50% des Überschusses zur Finanzierung von Sozialplänen verwendet werden kann. Der Anreiz zu Eigenanstrengungen dürfte den Mitarbeitern selbst wie auch dem Bund, der einen Teil der geliehenen Gelder zurück erhielt, zugute kommen. Der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung äusserte sich anlässlich der Sitzung vom 12. Dezember 2001 zum besagten Schreiben. Die Finanzdelegation erstattete anschliessend den Finanzkommissionen der Nationalrates und des Ständerates an den Sitzungen vom 10. bzw. vom 17. Januar 2002 Bericht.

Nachdem die Finanzdelegation den letzten Businessplan der neuen Crossair und verschiedene Informationen über die Entwicklung des Swissair-Flugbetriebs zur Kenntnis genommen hatte, ging sie zusammen mit dem EFD-Vorsteher anlässlich der ersten ordentlichen Sitzung vom 21. und 22. Januar 2002 erneut auf die Finanzierung der Sozialpläne ein. Der EFD-Vorsteher stellte die am 22. Dezember 2001 zwischen den wichtigsten Gesellschaften der Swissair-Gruppe und mehreren Gewerkschaften unterzeichnete Vereinbarung zur Finanzierung der Sozialpläne vor. Damit wurde die vom Bundesrat untersuchte «Incentive»-Variante tatsächlich konkretisiert. Allerdings sollten gemäss der Vereinbarung die Hälfte des Kreditüberhangs von 1 Milliarde Franken, im Maximum aber 50 Millionen Franken, zur Finanzierung von 40% der Renten der ehemaligen Mitarbeiter der Swissair-Gruppe dienen, die 1996 in den Vorruhestand getreten waren; der Restbetrag sollte auf die Personen verteilt werden, die noch bis Ende März 2002 bei Swissair beschäftigt waren.

Die Finanzdelegation hatte die «Incentive»-Variante immer als Ansporn für das Personal ausgelegt, höhere Einnahmen zu erwirtschaften, die teilweise zur Finanzierung der Sozialpläne zu Gunsten der am 31. März 2002 entlassenen Mitarbeiter dienen sollten. Nach Auffassung der Finanzdelegation bietet diese Variante keinen Spiel-

raum für die Finanzierung von bis ins Jahr 1996 zurück reichenden Frühpensionsleistungen.

Der Vorsteher der EFD argumentierte darauf, dass die Frührenten im Rahmen des Nachlassvertrags keinen Vorrang besässen und demnach lediglich Anspruch auf eine bescheidene Dividende eröffneten. Im übrigen könnte womöglich die Auslegung des Vertrags über die Übernahme des Swissair-Betriebs durch Crossair letztere dazu zwingen, in Anwendung von Artikel 333 des Obligationenrechts sämtliche Pensionsverträge zu übernehmen, was Crossair viel zu stark belasten würde.

Nichtsdestotrotz richtete die Finanzdelegation nach dieser Sitzung ein Schreiben an den Bundesrat, in welchem sie ihr Erstaunen bekundete und ihn aufforderte, sich zur Gesamtproblematik der Sozialpläne sowie auch zur Übereinstimmung seiner Erklärungen im Parlament und der Parlamentsbeschlüsse mit der Vereinbarung vom 22. Dezember 2001 zu äussern.

Die Affäre der Swissair-Gruppe, welche die schweizerische Volkswirtschaft erschüttert und ein entschlossenes Eingreifen des Bundes und der Schweizer Kantone erfordert hat, ist noch nicht überstanden. Erst in Monaten oder Jahren wird sich zeigen, ob die Intervention des Staates gefruchtet hat.

Im Bewusstsein um ihre Verantwortung in der Angelegenheit wird die Finanzdelegation im Namen des Parlaments weiterhin die Oberaufsicht über den Umgang mit den Steuergeldern für die Erhaltung einer schweizerischen Fluggesellschaft ausüben.

3.2.2 Abgelehnte dringliche Zahlungskredite

Die Finanzdelegation lehnte im Berichtsjahr die Dringlichkeit von 5 Vorschüssen (Zahlungskredite) im Betrage von 23 758 000 Fr. ab. Die Tabelle unten gibt dazu einen Überblick. Dringliche Verpflichtungskredite mussten keine abgelehnt werden.

Die abgelehnten dringlichen Kredite entsprechen 11 Prozent der Begehren, aber nur knapp 1,25 Prozent des gesamten Kreditbetrages. Dies zeigt, dass die Finanzdelegation auch Kreditbegehren mit kleineren Beträgen mit aller Sorgfalt prüft und Vorschüsse nicht bewilligt, wenn das Kriterium der Dringlichkeit, wie es von Artikel 18 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR 611.0) verlangt wird, nicht erfüllt ist und ein erheblicher politischer Ermessensspielraum vorliegt. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass insbesondere bei politisch umstrittenen Kreditgeschäften die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes erhalten bleibt. Sie möchte damit verhindern, dass das parlamentarische Budgetrecht geschwächt wird.

Einzelne Begehren werden erst aufgrund eines Wiederwägungsgesuchs gutgeheissen: So lehnte sie zuerst zwei Begehren des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) ab, weil für sie auf Grund der gelieferten Begründungen die Dringlichkeit nach der ersten Beratung nicht gegeben war und in diesen Bereichen schon mehrmals dringliche Nachtragskreditbegehren gestellt wurden. Es handelte sich bei diesen zwei Begehren um Kredite über 13 000 000 Franken die Zusammenarbeit mit Osteuropa und über 21 000 000 Franken für Finanzhilfeschenkungen im Rahmen der Entwick-

lungszusammenarbeit. Nach einem Wiedererwägungsgesuch des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, bei welchem die Dringlichkeit klar dargelegt und begründet wurde, stimmte die Finanzdelegation den Begehren in einer späteren Sitzung zu.

Bei den in Tabelle 4 aufgeführten Zahlungskrediten lehnte die Finanzdelegation die Dringlichkeit ab. Das Parlament stimmte ihnen im Rahmen der Behandlung des Nachtrags II zum Budget 2001 im Dezember zu.

Von der Finanzdelegation abgelehnte dringliche Zahlungskredite

Tabelle 4

Kreditrubrik	Bezeichnung	Betrag
316.3600.016	Überbrückungsmassnahmen für Suchttherapien	15 000 000
403.300.005	Ausserordentliche Schutzaufgaben der Kantone und Städte	
	Begründung: Öcalan/Nato-Angriffe Kosovo)	3 997 000
	Begründung: WEF	3 261 000
620.3110.000	Infrastruktur (Spezialfahrzeuge)	200 000
620.3110.001	Büroräumlichkeiten für neue Stellen	1 300 000
Total		23 758 000

Die Finanzdelegation lehnte die Dringlichkeit eines Gesuches des Bundesamtes für Gesundheitswesen für Überbrückungsmassnahmen für Suchttherapien im Betrage von 15 Millionen Franken ab. Der Bundesrat begründete das Begehren mit dem Vorstoss 99.3382, gemäss dem ein ausreichendes Therapieangebot im stationären Bereich erhalten bleiben muss. Der Ständerat überwies diese Motion des Nationalrates in der Sommersession 2001 als Postulat. Da die Zahlungskredite in diesem Bereich politisch unterschiedlich beurteilt werden, wollte die Finanzdelegation den Entscheid der Finanzkommissionen und des Parlamentes nicht vorwegnehmen. Sie sah insbesondere auch die Dringlichkeit als nicht gegeben, weil sich die Situation nicht grundlegend geändert hatte.

Das Bundesamt für Polizei beehrte zwei dringliche Vorschüsse an für die Rubrik «Ausserordentliche Schutzaufgaben der Kantone und Städte». Gemäss Artikel 28 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) leistet der Bund an Kantone, die in grossem Ausmass Schutzaufgaben für Personen und Gebäude erfüllen müssen, sowie bei ausserordentlichen Ereignissen Abgeltung. Die zusätzlichen Ausgaben für Überwachungskosten standen im Zusammenhang mit der Entführung von Kurdenführer Öcalan in die Türkei und den NATO-Luftangriffen im Kosovo im Jahr 1999. Nachdem es so lange gedauert hatte, bis die Städte und Kantone mit dem Bund eine definitive Rechnung aufstellen konnten, war für die Finanzdelegation nicht mehr ersichtlich, weshalb jetzt noch ein dringlicher Kreditbeschluss von ihrer Seite nötig sein soll. Nach ihrer Auffassung konnte der Kredit ohne weiteres durch die Finanzkommissionen und das Parlament im Dezember entschieden werden, weshalb sie das Begehren ablehnte.

Zudem wurden Mehrausgaben zugunsten des WEF 2001 in Davos geltend gemacht. Gemäss einem früheren Bundesratsbeschluss hatte der Bund 80 Prozent der Kosten für das Zusatzdispositiv zugunsten völkerrechtlich geschützter Personen zu über-

nehmen. Die finanzielle Abgeltung des Bundes betrug 3 261 000 Franken; zudem verzichtete der Bund darauf, für den Einsatz des Festungswachtkorps Rechnung zu stellen. Die Finanzdelegation verlangte vom Bundesrat, ihr die Schlussabrechnung vorzulegen. Sie sah keinen Anlass für eine besondere Dringlichkeit der Kreditspre-
chung.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik stellte ein Kreditbegehren von 200 000 Franken für Spezialfahrzeuge, die bei der Bundesgärtnerei für den Transport von Pflanzen eingesetzt werden sollen. Die Finanzdelegation war der Auffassung, dass die Dringlichkeit objektiv nicht gegeben ist. Die Finanzkommissionen sollten die Möglichkeit erhalten, die Notwendigkeit der Anschaffung von drei neuen Fahrzeugen zu prüfen. Die Beschaffung von Fahrzeugen ist grundsätzlich eine planbare Aufgabe, die im Budget eingestellt werden kann.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik stellte einen Nachtragskredit in der Höhe von 1 300 000 Millionen Franken in der «Rubrik Periodischer und laufender Unterhalt von zivilen Gebäuden». Begründet wurde er mit Massnahmen für die Umsetzung der Effizienzvorlage, in deren Rahmen bis Ende 2004 rund 400 neue zusätzliche Arbeitsstellen geschaffen werden. Die Finanzdelegation ist bei der Beurteilung davon ausgegangen, dass sich der Stellenaufbau und die Bereitstellung der Infrastruktur langsamer vollzieht als ursprünglich angenommen. Sie verneinte deshalb die Dringlichkeit. Sie verlangte, dass die Kredite für die Ausstattung der zusätzlichen Arbeitsplätze auf dem ordentlichen Nachtragskreditweg zu beantragen oder in den Voranschlag 2002 aufzunehmen sind.

4 Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen

4.1 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

4.1.1 Kontrollbesuch bei der DEZA

Anlässlich eines Kontrollbesuchs bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) hat sich die Sektion 2 der Finanzdelegation insbesondere mit der personellen und finanziellen Führung, der Zuteilung der Ressourcen nach Ländern und Bedürfnissen sowie mit dem Controlling und der Evaluation befasst. Das Budget der DEZA beträgt rund 1,2 Milliarden Franken pro Jahr. Davon werden etwa zwei Drittel bilateral und ein Drittel multilateral eingesetzt.

In personeller Hinsicht ist zwischen dem Strukturpersonal in der Zentrale und den Koordinationsbüros einerseits und dem Projektpersonal und der Nachwuchsförderung andererseits zu unterscheiden. Der Anteil der externen Mitarbeitenden ist relativ hoch. Die Lohnstruktur der DEZA unterscheidet sich wesentlich von derjenigen des übrigen Departements. So kennt die DEZA kein diplomatisches Karrieresystem, sondern ein Laufbahnsystem mit drei Dimensionen. Diese sind gekennzeichnet durch relativ flache Hierarchien, ein Rotationssystem, thematische Durchlässigkeit und einen generalistischen Ansatz mit Betonung der Methodenkompetenz.

Das Projektinformationssystem und das Finanzinformationssystem der DEZA beruhen auf SAP. Für den Übergang in die Staatsrechnung musste SAP für den Bund das

Modul HHM (Haushaltmanagement) konstruieren. Die Finanzströme im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre werden mit verschiedenen Darstellungsmethoden abgebildet. Die Kreditsteuerung erfolgt nach Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) über Rahmenkredite für mehrere Jahre. Verpflichtungskredite bestehen für die humanitäre Hilfe, für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, für die Ostzusammenarbeit (gemeinsam mit dem Seco), für multilaterale Finanzinstitutionen (Weltbank und Entwicklungsbanken) (gemeinsam mit dem Seco).

Das Controlling der DEZA umfasst die finanzielle und operationelle Steuerung und das eigentliche Finanzkontrollsystem. Die DEZA liess von Externen abklären, wo Schwachstellen im Sinne von Korruptionsanfälligkeit vorhanden sind. Die DEZA verlangt die Befolgung des Vier-Augen-Prinzips. Die DEZA geht davon aus, dass die Kontrollfunktion wirksam wahrgenommen und dass die interne oder die externe Revision solche Fälle von Korruption entdecken müsste. Die Inspektoren der DEZA müssen mindestens jedes dritte Jahr vor Ort inspizieren. Die Eidgenössische Finanzkontrolle ergänzt die Arbeit des Finanzinspektorats durch eigene Prüfungen. Bei Fehlhandlungen werden die Schuldigen zur Rechenschaft gezogen: dazu gibt es in verschiedenen Ländern etwa ein halbes Dutzend Gerichtsfälle. Bei Kofinanzierungen mit der Weltbank oder andern Entwicklungsbanken hat die DEZA keine direkte Kontrollmöglichkeit. In diesen Fällen kann sie höchstens die Revisionsberichte verlangen. Zusätzlich zu den Ordnungsmässigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen führt die DEZA seit vier Jahren im Sinne einer Neuerung Nachhaltigkeitsprüfungen durch, die weiter optimiert werden.

Um die Evaluation auszubauen, hat die DEZA das System PEMU (Planung, Evaluation, Monitoring, Umsetzung) zum Programme Cycle Management (PCM) weiterentwickelt. Ergänzt durch das klassische Controlling und die unabhängige Evaluation verfügt die DEZA damit über ein überdurchschnittlich ausgebautes Qualitätssicherungssystem. Die Finanzdelegation erachtet diesen überdurchschnittlichen Evaluationsaufwand im Sinne einer Investition in die Glaubwürdigkeit als gerechtfertigt.

Die Finanzdelegation befasste sich bei ihrem Kontrollbesuch auch mit den Vorwürfen eines Schweizer Bürgers gegen die DEZA. Dieser machte geltend, dass ihm durch das Verhalten einer von der DEZA beaufsichtigten Organisation schwere wirtschaftliche Nachteile erwachsen seien. Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass der Petent mehrmals von der Direktion der DEZA angehört wurde und die DEZA ihrerseits umfangreiche Abklärungen unternommen hat, um den Sachverhalt abzuklären. Dabei hat sie keine Unregelmässigkeiten oder Pflichtverletzungen festgestellt. Der Bürger hat eine Aufsichtsbeschwerde gegen das EDA eingereicht, die vom Departement noch nicht entschieden worden ist.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die DEZA in der Projektevaluation in der Bundesverwaltung eine Vorreiterrolle einnimmt. Das gut ausgebaute Qualitätssicherungssystem der DEZA sollte dazu beitragen, dass Korruption und Zweckentfremdung der Mittel weitgehend ausgeschlossen werden. Die internen Projektprüfungen sollten durch eine amtsunabhängige Evaluation ergänzt werden.

4.1.2 Präsenz Schweiz

Die Finanzdelegation befasst sich mit «Präsenz Schweiz» (PRS) seit dessen Gründung (vgl. Jahresberichte 2000, Ziff. 4.2.2; 1999, Ziff. 4.1.3). Sie interessierte sich auch im Jahre 2001 für deren Aktivitäten, insbesondere für die Koordination mit anderen Stellen mit ähnlicher Aufgabe. Die Finanzdelegation begehrte von Präsenz Schweiz einen Zwischenbericht an und gab ihr die Gelegenheit, ihre Ziele, Strategien und deren Umsetzungen sowie Organisation der Delegation zu präsentieren.

Zwischen Pro Helvetia und Präsenz Schweiz besteht eine schriftliche Vereinbarung betreffend der Regelung der Zusammenarbeit und der Kompetenzzuteilung. Auf Stufe des Präsidiums finden zweimal jährlich Treffen statt. Zusätzlich wird jede ad hoc Gelegenheit zur Absprache auf Stufe Präsidium benutzt. PRS will die Expo.02 über ihre Kanäle im Ausland bekannt machen. Sie führt in acht Ländern einen Wettbewerb bei Schulklassen durch und lädt die Gewinner in die Schweiz und an die Expo.02 ein.

Die wichtigsten Partnerinnen und Partner von Präsenz Schweiz sind in der «Präsenz Schweiz-Kommission» vertreten, darunter auch Pro Helvetia. Auf strategischer Ebene erfolgt die Koordination in dieser Kommission, auf operationeller Ebene wurde unter der Federführung von Präsenz Schweiz eine Reihe von Arbeitsgruppen eingesetzt (Zusammensetzung à géométrie variable). Einen besonders intensiven Kontakt pflegt Präsenz Schweiz mit den Aussenposten des EDA.

Die Finanzdelegation interessierte sich daneben auch für spezifisch finanzielle Fragen. So erkundigte sie sich über die Entschädigung des Präsidenten von Präsenz Schweiz und nach den Kosten für die Finanzierung des Swiss Light beim Tate Modern in London. Die pauschale Entschädigung für den Präsident beträgt 36 000 Franken pro Jahr plus Spesen. Der Finanzierungsbeitrag für das Swiss Light betrug ca. 780 000 Franken.

Die Finanzdelegation legt grossen Wert darauf, dass die Mittel von Präsenz Schweiz effizient eingesetzt werden und es zu keinen Doppelspurigkeiten mit anderen Repräsentanten der Schweiz im Ausland (etwa Pro Helvetia) kommt. Sie unterstützt deshalb die Koordinationsbemühungen von Präsenz Schweiz. Nach Auffassung der Finanzdelegation ist Präsenz Schweiz so zu organisieren, dass möglichst viel Geld direkt für Aktionen im Ausland eingesetzt wird und man die Verwaltungs- und Bürokosten möglichst klein halten kann.

4.1.3 Mandate Internationaler Organisationen an Schweizerinnen und Schweizern

Für die Schweiz nehmen viele Persönlichkeiten Mandate in internationalen Organisationen wahr. Die Finanzdelegation erachtet diese Mandate grundsätzlich als wichtig für die Schweiz, es stellt sich für sie jedoch die Frage der Transparenz der Kosten. Zudem werfen solche Mandate auch einige kreditrechtliche Fragen auf.

Die Finanzdelegation ersuchte deshalb den Bundesrat, ihr eine Liste mit allen Mandaten zukommen zu lassen, welche Schweizerinnen und Schweizer in internationalen Organisationen wahrnehmen. Es hat sich gezeigt, dass der Grossteil dieser Personen eine übliche Anstellung in einer internationalen Organisation bekleiden. Diese erhalten ihren Lohn direkt von den verschiedenen internationalen Organisationen (z.B. UNO und deren Organisationen, OECD, OSZE, IWF, WTO, Europarat, EFTA). Zudem kann der Bundesrat nach Artikel 88 der Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3) den Einsatz von Bundesangestellten in internationalen Organisationen mit besonderen Leistungen fördern. Die Kostenfolgen halten sich mit Ausnahmen in bescheidenem Rahmen. In diesem Zusammenhang hat die Finanzdelegation im Jahresbericht 1999 unter Ziffer 3.1.1 auf den Status von Frau Carla del Ponte nach ihrer Wahl zur Chefanklägerin des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag hingewiesen.

Im Berichtsjahr hat sich die Finanzdelegation mit dem Mandat von alt Bundesrat Adolf Ogi als Sonderberater des UNO-Generalsekretärs für Sport, Frieden und Entwicklung und den Mandaten von alt Bundesrat Arnold Koller bei der Internationalen Föderalismuskonferenz und alt Nationalrat Jean Ziegler als UNO-Sonderbotschafter für das Recht auf Nahrung befasst. Was die Unterstützung von alt Nationalrat Ziegler betrifft, hat der Bundesrat bei der Beantwortung einer einfachen Anfrage (00.1102) Stellung genommen.

Das Mandat von alt Bundesrat Adolf Ogi wird von der UNO mit einem symbolischen Beitrag von 1 Dollar pro Jahr entlohnt. Die Kosten der notwendigen Infrastruktur (Büros und Hilfspersonal) für die Wahrnehmung solcher Mandate werden von der UNO hingegen gewöhnlich nicht zur Verfügung gestellt. Es ist üblich, dass die Staaten, aus welchen die Persönlichkeiten stammen, diese kostenlos zur Verfügung stellen. Im Falle von Herrn Ogi stellte die UNO diesem jedoch ein Büro in Genf zur Verfügung, was eher aussergewöhnlich und entsprechend als positive Geste seitens der UNO zu werten ist.

Die Finanzdelegation gelangte an den Bundesrat und erkundigte sich nach den Kosten dieses Mandates, das vorerst bis Ende April 2002 befristet ist. Die direkten Ausgaben für die Wahrnehmung des Mandats betragen jährlich 120 000 Franken; dazu kommen ca. 350 000 Franken für das zur Verfügung gestellte Personal und die Büroräumlichkeiten. Der Bundesrat hat dem Sonderbeauftragten einen Diplomaten des EDA mit Arbeitsort Genf und ein Sekretariat zur Verfügung gestellt. Die Weiterführung des Mandats bildet Gegenstand von Abklärungen unter den betreffenden Departementen EDA und VBS.

Nach Auffassung der Finanzdelegation enthält das UNO-Mandat von alt Bundesrat Adolf Ogi kreditrechtlich problematische Aspekte. So werden die Regeln der Transparenz verletzt, wenn in einem beträchtlichen Umfang Ressourcen (Personal und Räumlichkeiten) des EDA und des VBS zur Verfügung gestellt und die Ausgaben dabei auf verschiedene Rubriken verteilt werden. Die Gesamtkosten sind so nicht direkt ersichtlich. Der Bundesrat ist wie die Finanzdelegation der Auffassung, dass die Transparenz wichtig ist, wollte jedoch für die Budgetberatung 2002 noch keine eigene Rubrik schaffen. Die Finanzdelegation ist aber weiterhin der Auffassung, dass in jedem Fall eine klare Transparenz bezüglich der Kosten herrschen muss. Die Öffentlichkeit könnte sonst davon ausgehen, dass ehrenamtliche Tätigkeit keine Ausgaben für den Bund nach sich zieht.

Nach Auffassung der Finanzdelegation ist der Bundesrat bei der Gewährung von Beiträgen anlässlich der Ernennung ehemaliger Mitglieder seines Kollegiums oder ehemalige Bundeskanzlerin oder einen Bundeskanzler in solche Mandate in gewissem Ausmass befangen, weil er letztlich in eigener Sache entscheidet. Sie hat den Bundesrat deshalb eingeladen, vor einer Entscheidung in solchen Fragen an die Finanzdelegation zu gelangen. Eine Mitsprache der Finanzdelegation könnte dazu beitragen, solche Entscheidungen zu versachlichen. Der Bundesrat sprach sich gegen eine solche Vereinbarung aus und wies darauf hin, dass er sich bei solchen Mandaten grösste Zurückhaltung auferlege und weniger weit gehe als wohl jedes andere Land. Der Bundesrat zeigte sich aber bereit, die Finanzdelegation über solche Entscheidungen zu informieren. Sollte es sich erweisen, dass die Erfahrungen mit diesem Vorgehen für die Finanzdelegation unbefriedigend ausfallen, kann sie gemäss Bundesrat jederzeit auf ihr Anliegen zurückkommen.

Die Finanzdelegation ist mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Informationsregelung einverstanden. Sie legt weiter Wert darauf, dass die Kosten für die Unterstützung solcher Mandate transparent ausgewiesen und die kreditrechtlichen Bestimmungen und das ordentliche Budgetverfahren eingehalten werden. Bei Beachtung dieser Bedingungen unterstützt die Finanzdelegation die Wahrnehmung solcher Mandate durch Schweizer Persönlichkeiten, da sie das Image der Schweiz im Ausland fördern.

4.2 Eidgenössisches Departement des Innern

4.2.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Kultur und bei der Stiftung Pro Helvetia

Die Finanzdelegation hatte am 17. August 1999 beim Bundesamt für Kultur (BAK) einen Kontrollbesuch durchgeführt (vgl. Ziff. 4.2.1 Jahresbericht 1999), bei dem es in erster Linie um die Reorganisation des Bundesamtes und seiner drei Tätigkeitsbereiche ging (Kulturförderung, Schweizerische Landesbibliothek und Schweizerisches Landesmuseum). Die Finanzdelegation begrüsst die eingeleiteten oder geplanten Strukturreformen, forderte jedoch eine vertiefte Prüfung der Schnittstellen zwischen dem BAK und der Pro Helvetia (PH) sowie die Beseitigung von Doppelspurigkeiten und ineffizienten Strukturen. Sie kündigte auch an, dass sie erneut vorstellig werden würde. Vor kurzem hat die Finanzdelegation mit der neuen Institution Präsenz Schweiz das Gespräch aufgenommen. Sie hat vor allem Informationen über die Zusammenarbeit dieser Institution mit der PH eingeholt.

Die dritte Sektion der Finanzdelegation wurde aus diesem Grund mit einem erneuten Kontrollbesuch beim BAK beauftragt; schwerpunktmässig wurde die Reform der PH kontrolliert. Die dritte Sektion begab sich am 17. August 2001 ins BAK, wo sie auch mit der Direktion der Pro Helvetia zusammentraf.

Bundesamt für Kultur (BAK)

Das reorganisierte BAK umfasst die drei oben erwähnten Bereiche. Es zählt insgesamt 408 Mitarbeitende, die sich 278 Stellen teilen. Allein der Bereich der Schweizerischen Landesbibliothek beansprucht 117 Stellen und beschäftigt 199 Mitarbeitende (Stand Dezember 2000). Das Budget 2001 des Bundesamtes für Kultur beträgt 194 Millionen Franken (12 Mio. mehr als im Vorjahr); im Finanzplan sind für das

BAK im Jahr 2005 212 Millionen veranschlagt. Der grösste Teil dieser Erhöhung dürfte auf den Jahresbeitrag an die PH entfallen. Die anderen Mehrausgaben sind im Wesentlichen auf die erwartete Teuerung und die Kosten der Informatik- und Telekommunikationskredite zurückzuführen. Die wichtigste Aufgabe, die das BAK in den kommenden Jahren zu erfüllen hat, besteht in der Umsetzung des Kulturförderungsartikels 69 der neuen Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Das BAK muss eine Revision des Bundesgesetzes über die Kulturförderung vorbereiten und insbesondere die Bildung darin verankern. Es wird auch das Projekt der Überführung des Schweizerischen Landesmuseums in eine Stiftung des 3. Kreises umsetzen müssen. Das Gesetz über die Filmförderung, das gegenwärtig im eidgenössischen Parlament beraten wird, stellt ebenfalls eine prioritäre Aufgabe dar. Schliesslich warten auch in den Bereichen Kulturgütertransfer, Schweizer Schulen im Ausland und Informationsgesellschaft wichtige Aufgaben auf das BAK.

Pro Helvetia

Während das BAK vom Bundesrat mit der eidgenössischen Kulturpolitik betraut ist, besteht die Aufgabe der Pro Helvetia in der Unterstützung konkreter Kulturprojekte. 1939 gegründet, um die kulturelle und geistige Landesverteidigung zu gewährleisten, und 1949 in eine öffentlich-rechtliche Stiftung umgewandelt, stellt die Pro Helvetia eine parallele Institution zum BAK dar, vom dem sie finanziert wird. Sie beschäftigt 89 Mitarbeitende, die sich 70 Vollzeitstellen teilen. Ihr Budget für das laufende Jahr beträgt 40 Millionen Franken, wovon 9,8 Millionen auf die Löhne entfallen. Die letztgenannte Summe umfasst jedoch nicht nur Verwaltungskosten, sondern auch so genannte Produktionskosten für Arbeiten, die der Projektumsetzung dienen.

Im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965 (SR 447.1) ist die Organisation der Pro Helvetia verankert. Die PH hat ihre 1999 angekündigte Reform in Angriff genommen, ohne diesen Gesetzestext zu ändern. Die Reform soll der PH eine bessere Arbeitsweise ermöglichen und ihr erlauben, die wachsende Zahl von Aufgaben, insbesondere den immer höher werdenden Berg von Subventionsgesuchen zu bewältigen. Es geht um die Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen dem von 35 auf 25 Mitglieder verkleinerten Stiftungsrat einerseits und dem Sekretariat andererseits, das insbesondere im Hinblick auf eine schnellere Bearbeitung der ungefähr 4000 jährlich eintreffenden Subventionsgesuche mehr Kompetenzen erhält. Die Anzahl Abteilungen im Sekretariat wird auf fünf reduziert. Jede von ihnen muss nicht nur Gesuche bearbeiten, sondern auch eigene Initiativen entwickeln. Die Kommunikation und die internationale Koordination schliesslich werden in diejenigen Stabsstellen überführt, die die Kulturzentren in Paris und Mailand sowie die Verbindungsbüros der PH in Afrika und Osteuropa betreuen. Diese am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Reform wurde vom Stiftungsrat am 16. August 2001, das heisst am Vortag des Besuchs der dritten Abteilung verabschiedet.

Auf der Koordinationsebene existiert eine genaue Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Bereichen des BAK und der PH; beide Institutionen stimmen ihre Tätigkeit aufeinander ab. In manchen Bereichen wie der Filmförderung zum Beispiel gibt es jedoch noch Überschneidungen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und seinen Botschaften einerseits und der PH, ihren Kulturzentren und Verbindungsbüros andererseits sieht in der Umsetzung so aus, dass die Botschaften oft die wichtigsten An-

sprechpartner der PH im Ausland sind. Manche Verbindungsbüros der PH sind sogar in den Schweizer Vertretungen untergebracht. Die Kulturzentren und Verbindungsbüros sind für die von der PH initiierten und finanzierten Aktivitäten verantwortlich. Die Botschaften ihrerseits erfüllen im Kulturbereich besondere Aufträge, können jedoch auch Projekte unterstützen, an denen sich die PH beteiligt. Zwischen den Zentren und Verbindungsbüros der PH sowie den Botschaften und Konsulaten findet ein regelmässiger Informationsaustausch statt. Schliesslich arbeitet die PH auf verschiedenen Ebenen mit der neuen Institution Präsenz Schweiz (PS) zusammen. Sie gehört beispielsweise deren Kommission an. Zwei Mal pro Jahr findet ein Treffen der Präsidenten beider Institutionen statt. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Einrichtungen wird noch durch weitere Koordinationsbemühungen sichergestellt.

Die Finanzdelegation hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass sich die PH eine neue Struktur gegeben hat. Sie hat dem BAK und der PH empfohlen, die Aufgabenteilung im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels 69 über die Kulturförderung zu verfeinern und die unterschiedlichen Funktionen nach aussen stärker zu verdeutlichen. Die Finanzdelegation hat ausserdem die Frage aufgeworfen, ob der Bund die Aufgaben der PH noch weitergehend definieren und ihr einen entsprechenden Leistungsauftrag erteilen sollte. Sie begrüsst die Überführung des Schweizerischen Landesmuseums in eine Stiftung und hat verlangt, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) weiterhin die Aufgabe des Aufsichtsorgans dieser neuen Institution erfüllen soll.

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern hat in ihrer Antwort auf die verschiedenen Fragen und Vorschläge der Finanzdelegation betont, dass sie das BAK und die PH bereits angewiesen hat, im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels 69 eine bessere Aufgabenteilung vorzunehmen. Hingegen sei es in Anbetracht der Bewilligungsverfahren für die PH-Programme nicht erforderlich, dieser einen Leistungsauftrag zu erteilen. Die Departementsvorsteherin hat schliesslich bestätigt, dass die EFK weiterhin die Aufsicht über das in eine Stiftung überführte Schweizerische Landesmuseum ausüben wird.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass ihre Empfehlungen bei der Reorganisation des BAK und der PH berücksichtigt wurden.

4.2.2 Kostentransparenz bei den Leistungserbringern nach Krankenversicherungsgesetz

Zu Beginn des Jahres hatte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates der Finanzdelegation einen Antrag über die Kostentransparenz der Leistungserbringer im Sinne des Bundesgesetzes vom 18. März 1984 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) überwiesen.

Der Antragsteller, ein Berater im Sektor der Gesundheitskosten, wies darauf hin, dass die fehlerhafte Verbuchung der Arztrechnungen durch die Leistungserbringer nach Artikel 35 KVG (Spitäler und Pflegeheime) der Allgemeinheit jährliche Kosten in Höhe von 600 Millionen Franken aufbürde. Diese müssten je zur Hälfte von den

Steuerzahlenden sowie aus den Versichertenprämien gedeckt werden. Das EDI vertrat im Gegenteil die Ansicht, man könne nicht davon ausgehen, dass die Abrechnungen der Arzthonorare die Betriebskosten der Spitäler ungerechtfertigt in die Höhe trieben.

Gestützt darauf beantragte die Finanzdelegation die eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), eine Voranalyse der Kostentransparenz bei den Leistungserbringern nach KVG vorzunehmen. Sie verlangte insbesondere eine Prüfung darüber, ob Verbuchungsfehler bei den Arzthonoraren für die Behandlung von privat oder halbprivat versicherten Patienten, bei Investitionen und bei Forschungs- und Ausbildungskosten «Geschenke» in Höhe von 600 Millionen Franken pro Jahr verursachen könnten, wie es der Antragsteller versicherte.

Die EFK legte in ihrer Antwort dar, dass die oben erwähnte Buchführung nicht explizit im Gesetz geregelt sei, dass das Berechnungsmodell des Krankenkassenkonkordates aber als Standard verwendet werde und der Bundesrat eine diesbezügliche Rechtsprechung entwickelt habe. Im Übrigen ist eine Verordnung in Vorbereitung, die unter anderem Weisungen zur Rechnungsdarstellung enthalten wird. Zudem müssen die kantonalen Behörden zwingend den Preisüberwacher konsultieren, sobald sie die im Einverständnis mit den Krankenkassen beschlossenen Spitaltarife verabschiedet haben. Der Preisüberwacher beurteilt die Rechnungsdarstellung als nicht vollständig transparent, weil die Kassen den Spitälern die Kosten nicht vollumfänglich vergüten. Die Gesundheitspolitik liegt in der Kompetenz der Kantone; das KVG beschränkt sich lediglich darauf, die Beziehungen zwischen den verschiedenen Partnern im Gesundheitswesen zu regeln, indem es die Höchstbeträge festsetzt, die der Bund den Kantonen für die Prämienverbilligung zur Verfügung stellt. Der Bundesrat fungiert im Übrigen als letzte Beschwerdeinstanz gegen die Verfügungen der Tarifpartner. Die geltende Praxis erlaubt in diesem Rahmen die Unterscheidung zwischen anrechenbaren und nicht anrechenbaren Kosten.

Anlässlich einer Diskussion mit der EFK bezweifelte der Antragsteller, dass es das KVG erlaube, die anrechenbaren von den nicht anrechenbaren Kosten zu unterscheiden, weswegen es ja auch zu diesem Verlust von 600 Millionen Franken komme. Manche Definitionen schienen ihm zudem interpretationsbedürftig. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) unterzieht die Auswirkungen des KVG seit 1997 einer Evaluation durch externe Sachverständige. Diese Evaluation sollte Ende 2001 abgeschlossen sein.

Angesichts des hohen Betrags, der auf dem Spiel steht, bat die Finanzdelegation das BSV um zusätzliche Informationen und lud den Direktor des Bundesamtes zu einer Aussprache ein.

Das BSV anerkannte anlässlich dieses Gesprächs, dass die Definition der anrechenbaren Kosten nach Artikel 49 KVG in der Verordnung, die in Vorbereitung ist, noch genauer umschrieben werden muss. Das KVG beruht auf dem Prinzip der Tarifverhandlungen zwischen Versicherten und Leistungserbringern. Die politischen Druckversuche für eine Kostensenkung in der Krankenversicherung führten dazu, dass das KVG nun eine auf betriebswirtschaftlichen Kriterien beruhende Tarifberechnung vorschreibt. Die Spitäler und Pflegeheime müssen ihre Kosten nach einer einheitlichen Methode ermitteln. Dies bedingt neue Formen der Tarifberechnung. Das Ergebnis ihrer Analyse veranlasste die Experten namentlich dazu, den Leistungserbringern zu empfehlen, für eine bessere Datenbasis zu sorgen. Der Bund muss für

die Betriebsbuchführung der Spitäler und Pflegeheime Ziele festlegen. Weitere Massnahmen sind zu treffen, um die Zahl der Konsultationen zu senken und den Bedarfsnachweis zu erbringen.

Gemäss BSV-Direktor hat das Inkrafttreten des revidierten KVG im Übrigen die Funktion und Organisation der Aufsichtsorgane tief greifend verändert. Im Interesse der Versicherten müssten sich diese dynamisch und aktiv verhalten. Die Aufsicht gründet auf einem effizienten Drei-Säulen-System (rückwärtsgewandte, gleichzeitige und vorausschauende Aufsicht). Die Aufsicht beruht auf den Prinzipien der einheitlichen Umsetzung des Gesetzes, des raschen Eingreifens gegenüber Versicherten, die sich einer Übertretung schuldig machen, der Kontrolle und Bewilligung der Tarife nach ganz bestimmten Kriterien sowie der Prüfung der Jahresrechnungen der Versicherungen.

Der Direktor hob schliesslich hervor, dass es in der Schweiz 26 zum Teil sehr unterschiedliche Gesundheitssysteme gibt.

Die Finanzdelegation beschloss, erste Erfahrungen mit der in Vorbereitung befindlichen Verordnung abzuwarten. Sie forderte das BSV ausserdem auf, den Antragsteller zu treffen und ihr anschliessend Bericht zu erstatten.

4.2.3 Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge

In ihrem Jahresbericht 1999 (Ziff. 2.4) hatte die Finanzdelegation auf Schwachstellen bei der Kontrolle im Bereich der beruflichen Vorsorge hingewiesen und Massnahmen zur Verstärkung dieser Kontrolle gefordert.

Die berufliche Vorsorge in der Schweiz ist sehr heterogen: sie zeichnet sich durch eine enorme Zahl an Vorsorgeeinrichtungen mit unterschiedlichsten Vorsorgeplänen und ebenso vielfältigen Finanzierungssystemen aus. Eine für die Arbeitnehmenden obligatorische berufliche Mindestvorsorge wurde 1985 eingeführt; den Vorsorgeeinrichtungen ist es jedoch freigestellt, auch überobligatorische Leistungen anzubieten. Die staatliche Aufsicht muss darüber wachen, dass die berufliche Vorsorge dem Recht, der Verfassung und der Gesetzgebung entsprechend vollzogen wird. Die Aufsicht selber untersteht jedoch keiner zentralen Behörde, sondern vielmehr einer Vielzahl von kantonalen und eidgenössischen Behörden. Mit der Einführung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) und dem Obligatorium für die berufliche Vorsorge ist das System durch ein weiteres Aufsichtsniveau ergänzt worden; es handelt sich um die Oberaufsicht des Bundes über die Aufsichtsbehörden.

Die schlechte Wirtschaftslage in den Neunziger Jahren brachte verschiedene Probleme der beruflichen Vorsorge, insbesondere Schwachstellen bei deren Aufsicht, ans Licht. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hatte deshalb bereits 1998 eine Arbeitsgruppe mit der Prüfung des Systems der Aufsicht und Oberaufsicht sowie der Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen beauftragt.

Die Arbeitsgruppe präsentierte 2001 einen ersten Bericht; aus ihm ging hervor, dass das Aufsichtssystem sich bewährt habe und normal funktioniere. Die Oberaufsicht spiele eine wichtige Rolle, weise jedoch manchmal gewisse Effizienzmängel. Aus diesem Grund machte die Arbeitsgruppe Verbesserungsvorschläge, die darauf zielten, die Oberaufsicht des Bundes mit einer Erweiterung ihres Instrumentariums zu verstärken. Sie schlug auch vor, die direkte Aufsicht stärker von der Oberaufsicht zu trennen; schliesslich sprach sie sich für mehr Transparenz bei der direkten Aufsicht aus.

Die Finanzdelegation forderte das BSV auf, sie über die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen zu informieren. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Innern bildete darauf eine neue Arbeitsgruppe und beauftragte diese, an Hand verschiedener Modelle Grundlagen und Vorschläge auszuarbeiten, mit der die Oberaufsicht des Bundes verstärkt werden sollte.

Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe vom 10. Dezember 2001 wurden drei Modelle vorgelegt:

- das erste Modell beruht auf dem Prinzip der Ausübung der Oberaufsicht durch das BSV. Die direkte Aufsicht hingegen soll ausschliesslich den kantonalen Aufsichtsbehörden obliegen. Dieses Modell erlaubt bei gleichzeitiger Beibehaltung des dezentralen Aufbaus eine Trennung zwischen Aufsicht und Oberaufsicht. Damit sind die von der Arbeitsgruppe aufgestellten Kriterien voll erfüllt. Das Modell bewirkt, dass die heutige direkte eidgenössische Oberaufsicht über die nationalen und internationalen Institutionen auf die Kantone übertragen wird und sich das BSV ausschliesslich auf die Oberaufsicht beschränkt;
- das zweite Modell beruht auf dem Prinzip einer bundesamtsexternen Oberaufsicht. In diesem Zusammenhang werden die Kompetenzen für die direkte Aufsicht neu verteilt: die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen der Kantone werden der Aufsicht des Bundes unterstellt, während die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen des Bundes auf die Kantone übergeht;
- das dritte Modell schliesslich zielt auf die Schaffung einer einzigen zentralen Behörde, die gesamtschweizerisch die ganze Aufsicht wahrnimmt.

Die oben erwähnten Modelle sehen Varianten vor, die sich jeweils unterschiedlich auf das Aufsichtssystem auswirken.

Zum Schluss gab die Arbeitsgruppe verschiedene Empfehlungen ab, die auf eine verbesserte Effizienz des Aufsichtssystems zielen.

Die Finanzdelegation möchte über die getroffene Wahl sowie über die Massnahmen zur Umsetzung des ausgewählten Modells informiert werden.

4.2.4

Liegenschaften der Eidgenössischen Technischen Hochschulen

Am 12. Mai 1999 vereinbarten der Bundesrat und der ETH-Rat einen Leistungsauftrag über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und ihrer Anxeranstalten (ETH). Die Finanzdelegation erwähnte diesen in ihren Jahresberichten 1999 (Ziff. 2.2) und 2000 (Ziff. 4.3.1). Der Leistungsauftrag will der ETH mehr Autonomie geben und aus ihr eine Anstalt des 3. Kreises machen (vgl. 4-Kreis-Modell, Jahresbericht 1997 der Finanzdelegation, Ziff. 2.3); der dritte Kreis umfasst die öffentlich-rechtlichen Betriebe und Anstalten, die zu hundert Prozent im Besitz des Bundes sind. Sie haben eine eigene Rechtspersönlichkeit und führen eine eigene Buchhaltung.

Die Finanzdelegation verlangte, dass noch vor der für 2002 geplanten Revision des ETH-Gesetzes für die hängigen Probleme im Zusammenhang mit der finanziellen Verselbständigung der ETH eine Lösung gefunden werde.

Anlässlich der Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung der ETH für das Jahr 2000 stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) fest, dass die Konsolidierung noch nicht abgeschlossen war. Sie hob insbesondere hervor, dass die bis Ende 1999 erworbenen Mobilien und Immobilien zwar von den ETH gebraucht würden, sich aber immer noch im Eigentum des Bund befänden und demzufolge nicht in der konsolidierten Rechnung ausgewiesen seien. Unterhalt und Reparaturen dieser Liegenschaften erschienen jedoch in der Jahresrechnung des ETH-Bereichs. Dies werfe die Frage nach der Substanzerhaltung auf, die von den ETH vernachlässigt werden könnte.

Im Übrigen gibt es keine gültige schriftliche Vereinbarung darüber, dass der Bund für alle Schäden infolge Feuer, Wasser, Diebstahl, Explosion, usw. haftet. Keine Versicherungspolice deckt diese Risiken. In der ETH-Rechnung sind keine Rückstellungen zur Deckung dieser Risiken ausgewiesen.

Die Finanzdelegation forderte den Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen auf, ihm seine diesbezüglichen Absichten bekannt zu geben. Bei einem Gespräch mit dem Delegierten des ETH-Rates bestätigte dieser, dass in dieser Frage ein ungelöstes Problem bestehe; die ETH sei aber bemüht, eine Lösung zu finden – zum Beispiel in Form von Rückstellungen für Selbstversicherung. Die definitive Lösung für die Übertragung der ETH-Liegenschaften wird jedoch im Rahmen der Revision des ETH-Gesetzes zu erfolgen haben. Im Hinblick auf diese Revision werden die Grundstücke übrigens einer Bewertung unterzogen.

<p>Die Finanzdelegation betonte, dass sie vom Rat der ETH rasche Massnahmen erwartet, um eine Deckungslücke bei den Immobilienrisiken der ETH zu vermeiden.</p>

4.3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

4.3.1 Kontrollbesuch bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission

Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) besteht aus fünf bis sieben sachverständigen Mitgliedern. Der ESBK steht ein ständiges Sekretariat zur Seite. Dieses bereitet die Geschäfte der Kommission vor, stellt ihr Antrag und vollzieht ihre Entscheide. Für die Erfüllung der vielfältigen Aufgaben wird es erforderlich sein, das Sekretariat der ESBK von seinem Personalbestand von derzeit 22 Personen in den nächsten Jahren sukzessive auf ca. 30 Personen auszubauen. Besondere Schwierigkeiten stellen sich bei der Rekrutierung von Informatik- und Netzwerkspezialistinnen und -spezialisten. Schwerpunkte der Tätigkeit der ESBK bilden die drei Bereiche Konzessionsgesuche, administrative Überwachung und Strafverfolgung.

In Bezug auf ein allfälliges Manipulationspotential wurde der Finanzdelegation ein eher beruhigender Gesamteindruck vermittelt. Dieser stützt sich jedoch gemäss Feststellung der Finanzdelegation im wesentlichen auf eine funktionierende Überwachung der Informatiknetzwerke und eine funktionierende Videoüberwachung. Unklar ist bislang, welche Möglichkeiten bestehen, die Informatiknetzwerke und Programme der Spielautomaten (black box) zu manipulieren. Die Wirksamkeit der Überwachungsmaßnahmen wird sich erst nach einigen Betriebsjahren beurteilen lassen.

Die grösste Gefährdung betreffend die Geldwäscherei geht nicht von den Kunden, sondern von unseriösen Casinos aus. Aus diesem Grund begrüsst die Finanzdelegation die strengen Konzessionsbedingungen als wichtiges Instrument, um die nötige Transparenz in Bezug auf die Herkunft des Kapitals sicherzustellen. Da jedoch die Konzessionen für die lange Dauer von 20 Jahren vergeben werden, befürwortet die Finanzdelegation eine direkte Überwachung der Spielbanken durch die ESBK auch für den Bereich der Geldwäscherei und begrüsst den entsprechenden Entscheid der ESBK und des EJPD, die Überwachung der Einhaltung der Konzessionsvorgaben und der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei bei den neukonzessionierten Spielbanken nicht an eine Selbstregulierungsorganisation zu delegieren.

Die Finanzdelegation hat auf eine bessere Abgeltung der Verfahrenskosten durch die verursachenden Casinos gedrängt. Sie begrüsst die von der ESBK eingeleiteten Massnahmen, welche es der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) erlauben werden, den Kunden die vollen Aufwendungen zu fakturieren. Betreffend die Kosten von Strafverfahren hat die ESBK mit den Kantonen Tessin, Wallis, Uri, Bern, Luzern und Aargau Vereinbarungen abgeschlossen. Die Vereinbarungen sehen mit einer Ausnahme regelmässig vor, dass der Arbeitsaufwand des auf Antrag des Kantons durch die ESBK jeweils für das Kantonsgebiet eingesetzten Untersuchungsbeamten dem Kanton mit 150 Franken pro Stunde vergütet wird. Die ESBK strebt eine möglichst einheitliche Handhabung der Entschädigung an, wobei die bereits abgeschlossenen Vereinbarungen als verbesserungsfähige Übergangslösungen betrachtet werden.

Die Finanzdelegation erwartet von der ESBK eine konsequente Handhabung ihrer direkten und indirekten Aufsichtsmöglichkeiten insbesondere im Bereich der Geldwäscherei. Die Finanzdelegation begrüsst das Bestreben der ESBK, die durch die Casinos verursachten Verfahrenskosten und andere Aufwendungen in Anwendung des Verursacherprinzips möglichst vollumfänglich den Verursachern zu belasten.

4.3.2 Sicherheitsleistungen der Asylbewerbenden

Die Finanzdelegation prüft seit einigen Jahren die korrekte Handhabung der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht (SiRück) von Asylbewerbenden (vgl. Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1997, Teil I, Ziff. 4.4.2: 1998, Teil I; Ziff. 4.4.2; Bericht über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1999, Ziff. 4.3.3; Bericht über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2000, Ziff. 4.4.3). Während im Verlaufe des Jahres 2000 konkrete Einzelfälle zu überprüfen waren, beschränkte sich die Finanzdelegation im Berichtsjahr auf die generelle Überprüfung der Abwicklung der Arbeiten im Bereich SiRück anhand der Berichterstattung. Die Berichterstattung erfolgt durch die Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen AG (OSP AG), welcher das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) die Arbeiten der ehemaligen Task Force SiRück übertragen hat.

Im Monat Dezember 2001 arbeiteten im Bereich SiRück der OSP AG 35 Personen. Insgesamt beliefen sich die Rechnungen der OSP AG zulasten des BFF in den Monaten Januar bis und mit Dezember 2001 auf 2 907 653.40 Franken, womit das Kostendach von 3 Millionen Franken für das Jahr 2001 eingehalten wurde. Auf der anderen Seite hat die OSP AG für das BFF im Jahr 2001 einen Betrag von 46 800 000 Franken vereinnahmt.

Gestützt auf die Berichterstattung der OSP AG stellt die Finanzdelegation fest, dass wesentliche Kennziffern im Bereich Inkasso und Betreibungen nicht erhoben werden konnten. Grund dafür ist der Umstand, dass das Geschäftskontrollsystem (NOGESI) nach wie vor nicht operationell ist und die fünfundzwanzigmonatige Einführungsphase nun definitiv eingestellt wird. Dieser Umstand führt zu einer unsicheren Datenlage insbesondere in Bezug auf die definitiven Abrechnungen und die Auszahlungen an die Kontoinhabenden. Per 31. März 2001 waren 4161 Schlussabrechnungen pendent.

Die Finanzdelegation verlangt vom BFF sicherzustellen, dass die unsicheren Datenlagen in gewissen Fachbereichen von SiRück im Verlaufe des Jahres 2002 behoben werden und insbesondere die Auszahlungen an die Kontoinhabenden rasch, korrekt und gestützt auf nachvollziehbare Daten erfolgen. Sie wird sich weiterhin mit dem Geschäft befassen und verlangt vom BFF eine regelmässige Berichterstattung.

4.4 Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

4.4.1 Kontrollbesuch bei der Gruppe Rüstung

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte am 29. August 2001 ein Gespräch mit dem Rüstungschef, der sein Amt am 1. Januar 2001 angetreten hatte. Der frühere Rüstungschef war in Personalunion gleichzeitig Delegierter des Verwaltungsrats der RUAG AG. Die Doppelfunktion wurde seinerzeit als Übergangslösung beschlossen. Die Gruppe Rüstung (GR) hat einen Personalbestand von 960 Personen. Sie umfasst die Zentralverwaltung, das Bundesamt für Luftwaffen- und Führungssysteme, das Bundesamt für Waffensysteme und Munition, das Bundesamt für Armeematerial und Bauten sowie seit dem 1. Juli 2001 die Schweizerische Landestopographie. Die GR wurde auf den gleichen Zeitpunkt ISO 9000 zertifiziert.

Ein internes Finanzinspektorat der GR (FISP), das einen Leiter und sieben Mitarbeitende umfasst, kontrolliert das Finanzgebaren. Das Finanzinspektorat ist die Kontrollstelle des Rüstungschefs. Sie überprüft einerseits die Organisation und die Abläufe intern. Gegenüber den Lieferanten in Monopolsituationen führt sie in Abstimmung mit der eidgenössischen Finanzkontrolle Preisprüfungen durch.

Im Verantwortungsbereich der GR waren im Voranschlag 2001 Zahlungskredite von 2123 Millionen Franken eingestellt. Die Rüstungsausgaben machen 1325 Millionen Franken aus (62%), die Betriebsausgaben 798 Millionen Franken (38%). In den letzten Jahren stiegen die Betriebsausgaben zulasten der Rüstungsausgaben und verringerten damit die Investitionsmöglichkeiten. Der Rüstungschef will diesen Trend brechen, der zu einer stetigen Steigerung der Betriebsausgaben geführt hat; dazu sollen die Prozesse vereinfacht und das Material mit einer besseren Logistik bewirtschaftet werden. Die GR sieht Möglichkeiten, die Betriebsausgaben zu senken, indem beispielsweise Material, das noch aus Armee 61 stammt, liquidiert wird. Dadurch kann Lagerplatz und Personal eingespart werden. In der Armee XXI gehen im Teilprojekt Logistik XXI die Meinungen noch auseinander, welcher Grad der Zentralisierung in der Lagerhaltung die grössten Einsparungen bringt.

Die Verpflichtungskredite werden über das jährliche Rüstungsprogramm, die jährlichen mit dem Voranschlag unterbreiteten Kredite Ausrüstung und Erneuerungsbedarf (AEB), Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB), Ausbildungsmunition (AMB) und Ersatzmaterial und Unterhalt (EUB) bewilligt. Das Verhältnis der Verpflichtungskredite zu den Zahlungskrediten zeigt einen leichten Überhang an den ersteren. Die Verpflichtungskredite für die mehrjährigen Projekte sind immer höher, denn sie enthalten eine Reserve. Ausserdem werden das Währungsrisiko und die Teuerung ebenfalls einbezogen. Die effektiven Ausgaben widerspiegeln sich in den laufenden Zahlungskrediten. Die nicht ausgeschöpften Verpflichtungskredite verfallen, wenn das Vorhaben verwirklicht ist (Art. 30 Abs. 2 FHG; SR 611.0).

Die GR steht bei den Beschaffungen in einem gewissen Spannungsverhältnis. Aus regionalpolitischer Sicht wird erwartet, dass die RUAG-Betriebe die Arbeitsplätze in Randregionen erhalten. Die Rüstungsbeschaffungen müssen aber auch dem Erfordernis der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit genügen. Die Finanzdelegation begrüsst es daher, dass der Rüstungschef die RUAG AG grundsätzlich wie jeden andern Lieferanten behandeln will und bestrebt ist, wo immer möglich eine echte

Wettbewerbssituation zu schaffen. Im Unterhalt ist diese Bedingung vielfach nicht gegeben, denn die GR muss die Systeme in einer allfälligen Krisensituation voll betriebsfähig halten. Offen bleibt, welche Auslastungsgrade für die Preiskalkulation der RUAG-Betriebe gelten sollen und wie die Grundsätze für die Gewinnermittlung zu definieren sind.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass sich die GR wirkungsorientierter und betriebswirtschaftlicher ausrichten und ihre Produkte überdenken will. Die verstärkte betriebswirtschaftliche Ausrichtung ruft nach den nötigen Controlling-Instrumenten. Diese sind weitgehend vorhanden, müssen aber zum Teil noch verfeinert werden. Dem Rechnungswesen ist auf allen Stufen die entsprechende Begleitung zu geben.

4.4.2 **Kontrollbesuch im Bereich Subventionen des Bundesamtes für Sport**

Das Bundesamt für Sport (BASPO) wird seit dem 1. Januar 2001 als FLAG-Amt geführt. Bei der Prüfung des Voranschlags und der Rechnung stehen die Produktgruppen im Vordergrund, wo die Leistungen direkt mit den dazu erforderlichen Ressourcen verknüpft sind. Das BASPO richtet aber auch im Betrag von rund 80 Millionen Franken Bundessubventionen aus. Die Finanzdelegation prüfte deshalb am 29. August 2001, wie das BASPO den Auflagen des Subventionsgesetzes (SR 616.1) nachkommt.

Im Bereich BASPO erkannten die Subventionsberichte (BBl 1998 2051 und BBl 1999 8013) in den sechs nach genannten Subventionsrubriken nur geringen Handlungsbedarf. Die Rechtsgrundlage für die Subventionierung des Sportstättenbaus wurde erst am 17. Dezember 1998 geschaffen.

Subventionen des Bundesamtes für Sport

Tabelle 5

Rubrik	Bezeichnung	VA 2001 (Mio. Fr.)
504.3600.201	Turnen und Sport in der Schule (im NFA)	0,7
504.3600.202	Turn- und Sportverbände	5,4
504.3600.203	Internationale Sportanlässe	0,9
504.3600.204	Entschädigungen an Kantone für Ausbildung	9,0
504.3600.205	Leiterausstellung Seniorensport	0,5
504.3600.206	Entschädigungen Jugend + Sport	53,5
504.4600.001	Sportstättenbau	10
BASPO	Total Subventionen	80

Die Ämter sind die Subventionsgeber. Nach dem Subventionsgesetz müssen sie sicherstellen, dass die Aufgaben wirtschaftlich erfüllt werden. Die Ämter sind auch für Kontrolle und Überwachung verantwortlich. Nach den Feststellungen der Finanzdelegation verfügt das BASPO über Instrumente, die Verwendung der Subven-

tionen und deren Auswirkungen beaufsichtigen zu können. Die finanzielle Kontrolle wird durch eine Revisionsstelle durchgeführt. Zudem verlangt das BASPO Berichte, welche die Resultate mit den Zielsetzungen vergleichen. Die Finanzdelegation stellt fest, dass das BASPO die Subventionen korrekt überwacht. Richtschnur bildet die vom Bundesrat bestimmte schweizerische Sportpolitik.

Ausgangspunkt für die Zuteilung der Subventionen ist der politische Entscheid, dem Sport eine bestimmte Unterstützung aus einem öffentlichen Interesse zukommen zu lassen. Wie die Erfahrung zeigt, werden einmal bewilligte Subventionen später durch das Amt kaum mehr in Frage gestellt. Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat nicht die Ressourcen, Evaluationen über die Subventionen durchzuführen. Sie ist darauf angewiesen, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle sowie die Finanzdelegation ihre Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen und die Finanzkommissionen und das Parlament allenfalls beim Budget die Ressourcenzuteilung ändern.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass im BASPO Pläne für die Fortsetzung des nationalen Sportanlagenkonzepts (NASAK) bestehen, obwohl in der Botschaft zum 2. Verpflichtungskredit 80 Millionen Franken als Maximum für Finanzhilfen an Sportstätten von nationaler Bedeutung genannt wurden (BBl 2000 1616). Die Finanzdelegation unterstreicht die Notwendigkeit, die Ergebnisse aus den bestehenden Programmen NASAK 1 und NASAK 2 systematisch auszuwerten, bevor dem Parlament ein Verpflichtungskredit für ein Nachfolgekonzept unterbreitet wird.

Die Finanzdelegation hat zudem festgestellt, dass dem Parlament im Voranschlag 2002 unter der Rubrik 504.3600.202 1,5 Millionen Franken für ein Sportprojekt an Expo der Expo.02 beantragt wurden. Grundsätzlich wurden die Ämter vom Bundesrat angewiesen, Projekte an der Expo über die verfügbaren Zahlungskredite zu finanzieren. Das BASPO machte geltend, dass die Beteiligung des BASPO für die Präsentation des Sports auf der Artepilg in Yverdon unerlässlich sei. Eine Kompensation bei anderen Subventionsausgaben sei nicht möglich. Die Finanzkommissionen und das Parlament haben den Zahlungskredit mit dem Voranschlag 2002 bewilligt.

Die Finanzdelegation wird inskünftig vermehrt prüfen, wie die Ämter die Subventionen in ihrem Bereich beaufsichtigen. Sie stellt fest, dass eine unabhängige Evaluation über die Wirkung einer Massnahme nötig ist, bevor diese verlängert wird.

4.4.3 Liquidation von Immobilien

Die Reduktion der Armee im Rahmen von Armee 95, aber auch die Pläne zur Armee XXI haben zur Konsequenz, dass jetzt und auch in Zukunft grössere Mengen von Armeematerial liquidiert werden müssen. Dies wirft verschiedene Fragen auf, mit denen sich die Finanzdelegation aufgrund der Grösse des Projekts seit längerem beschäftigt. Sie lässt sich deshalb auch regelmässig (zuerst viertel-, neu halbjährlich) vom VBS über den Stand der Liquidation informieren und führte an ihrer 4. ordentlichen Tagung eine Aussprache mit dem Generalstabchef durch über die Frage des Verkaufs sensibler Waffen (z.B. 9 mm MP), der Liquidation von Flugzeugen, dem

Verkauf von Militärflugplätzen, der Regelung der Betriebskosten der Flugplätze in der Übergangsphase und die Ausschreibung der zu verkaufenden Immobilien.

Aufgrund des grossen Volumens der zu liquidierenden Immobilien hat die Finanzdelegation sich im Jahre 2001 vertieft mit dieser befasst. Der Reportingbericht des VBS über die Liquidation von Material, Munition und Immobilien (Stand 30.06.2001) weist insgesamt 9555 Objekte als deklassiert aus. Für den Verkauf oder den Rückbau sind 6941 Objekte vorgesehen, wovon bis zum 30.06.2001 total 1471 Objekte verkauft oder rückgebaut wurden, was 21% der Gesamtmenge entspricht. Der Abbau bzw. der Verkauf der restlichen 5470 Objekte ist innerhalb eines Jahrzehnts bis voraussichtlich 2008 vorgesehen. 2641 Objekte werden gehütet; es handelt sich vor allem um Panzersperren und Bunker in unwegsamem Gelände, die aus Gründen des Umweltschutzes oder aus wirtschaftlichen Gründen weder verkauft noch zurückgebaut werden können.

Beim Verkauf einer Wohnimmobilie gab es Probleme. Diese wurde veräussert ohne eine vorherige Ausschreibung, wie es gemäss Vorschriften eigentlich sein müsste. Dieses Vorgehen wurde in der Finanzkommission des Nationalrates zur Sprache gebracht. Die Finanzdelegation befasste sich mit dieser Angelegenheit und wollte in einer Aussprache mit dem Generalstabchef mehr über die Modalitäten und Regelungen beim Verkauf von nicht mehr notwendigen Immobilien erfahren. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass die öffentliche Ausschreibung die Regel und die in diesem Fall angewandte Methode die Ausnahme sei. Die Finanzdelegation hat keinen Anlass zur Annahme, dass rechtlich relevante Unregelmässigkeiten vorliegen, welche die Einleitung einer Administrativuntersuchung oder sogar eines Disziplinarverfahrens rechtfertigen würden.

Zu Fragen Anlass gaben auch die 10 Militärflugplätze, die das VBS aufgeben will (Ambri, Kägiswil, Frutigen, Reichenbach, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen, Münster, Raron und Ulrichen). Der Bundesrat hat am 18. Oktober 2000 den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) verabschiedet und unter anderem festgelegt, welche Liquidationsflugplätze zivil weitergenutzt werden können. Ganz im Eigentum des VBS bleiben Ambri und St. Stephan, teilweise diejenigen von Ulrichen und Raron. Für diese Anlagen ist das VBS teilweise auch für den Unterhalt sowie die Betriebskosten mitverantwortlich, was erhebliche Kosten verursacht. In Samedan belaufen sich die vom VBS getragenen Betriebskosten auf 300 000 Franken. Die Luftwaffe hatte bereits 1998 den Antrag auf Liquidation gestellt, da dieser Flugplatz militärisch nicht mehr von Bedeutung ist. Aus regionalpolitischen Gründen soll er bis Ende 2002 im Eigentum des VBS bleiben; anschliessend soll er in drei Etappen an die Gesellschaft Regionalflughafen Oberengadin (GFO) verkauft werden. Die Finanzdelegation erwartet, dass der Verkauf den Bund spätestens ab 2003 von den hohen Betriebskosten entlastet.

Bei den übrigen Flugplätzen ist das VBS bis zu deren Veräusserung zu einem minimalen Unterhalt der Anlagen im Rahmen seiner Verantwortung als Werkeigentümerin verpflichtet. Mit Ausnahme von Ulrichen und Frutigen sind die Liquidationsflugplätze gegen Entschädigung und mit Auflage an zivile Flugplatzhalter vermietet. Jahrelang konnten die zivilen Fluggruppen mit der Begründung «Fliegerische Vorschulung» und militärische Ausbildung zu äusserst günstigen Bedingungen die Flugplatzinfrastruktur nutzen. Nach der Stilllegung der 10 Liquidationsflugplätze konnten Tarifierhöhungen und einigermassen ausgewogene Entschädigungen nur mit grössten Schwierigkeiten und gegen heftige Widerstände durchgesetzt werden. All-

gemein ist das Interesse für den Erwerb der Flugplätze von seiten der öffentlichen Hand wie auch von Fluggruppen gross. Es herrscht jedoch die Meinung, das VBS solle die Anlagen gratis oder zu symbolischen Preisen veräussern. Gemäss den Vorgaben und den gültigen Desinvestitionsgrundsätzen des Bundes sind jedoch Marktpreise zu erzielen.

Die Finanzdelegation verlangt, dass vormals militärisch genutzte Immobilien wie Flugplätze nach Preisschätzungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und den Desinvestitionsrichtlinien des Bundes verkauft werden. Sie ist auch der Auffassung, dass Immobilien und Land nicht um jeden Preis veräussert werden sollen. Zu veräussernde Objekte sind wenn immer möglich öffentlich auszuschreiben. Diese Grundsätze haben sinngemäss für alle Liquidationen zu gelten, bei denen ein gewisser Markt herrscht und die nicht besonders sensitiv sind (z.B. Waffen). Die Finanzdelegation unterstützt auch Kooperationsmodelle für Flugplätze mit beschränkter militärischer Nutzung.

4.4.4 Dienstleistungen der Armee und des Zivilschutzes

Armee und Zivilschutz erbringen in verschiedensten Bereichen in erheblichem Ausmass geldwerte Leistungen für Dritte. Die Finanzdelegation ersuchte deshalb das VBS und den Zivildienst um eine entsprechende Auflistung solcher geldwerter Leistungen. Die Mehrheit der Leistungen der Armee und des Zivildienstes wird nicht entschädigt. Sie sind in den unten aufgeführten Zahlen nicht enthalten.

Die Gesamtheit der Leistungen der Armee und des Zivilschutzes zugunsten Dritter beläuft sich für das Jahr 2000 auf 160,4 Millionen Franken, die sich gemäss folgender Tabelle verteilen.

Geldwerte Leistungen der Armee und des Zivilschutzes zu Gunsten Dritter (Jahr 2000) (Werte in Mio. Fr.)

Tabelle 6

Erbringer	Empfängerkategorie		Dienstleistung	
Armee 123,3	Andere Departemente	105,4	Subsidiäre Sicherheitseinsätze	11,5
			Transporte	93,9
	Internationale Organisationen	4,0	Friedensförderung	2,9
			Subsidiäre Sicherheitseinsätze	0,8
			Transporte	0,3
	Kantone, Gemeinden und Behörden	6,1	Bauarbeiten	1,3
			Katastrophenhilfe	2,2
			Subsidiäre Sicherheitseinsätze	0,3
			Transporte	2,3
	Nicht gewinnorientierte Privatorganisationen (Anlässe)	7,8	Diverse	6,0
			Subsidiäre Sicherheitseinsätze Transporte	0,0 1,8

Erbringer	Empfängerkategorie		Dienstleistung	
Zivilschutz 37,1	Kantone, Gemeinden und Behörden	34,6	Bauarbeiten	5,4
			Diverse Katastrophenhilfe	3,2 6,0
	Nicht gewinnorientierte Privatorganisationen (Anlässe)	2,5	Diverse	2,5

Die Leistungen der Armee ergeben sich aus 334 927 Manntagen und 2652 Flugstunden, verteilt auf alle Kategorien von Leistungen. Der Einheitstarif für einen Manntag beträgt 42 Franken (ohne Munition, Ersatzmaterial und Materialunterhalt sowie ohne alle Sozialaufwendungen). Für eine Stunde Flug wird gemäss Gebührentarif VBS ein Preis von 5000 Franken eingesetzt. Die Armee hat 142 232 Manntage Einsatz geleistet für nicht gewinnorientierte Organisationen (Sportveranstaltungen, EXPO.02, etc.). Für die EXPO.02 wurden 2232 Manntage aufgewendet. Aus der Tabelle ergibt sich, dass die hauptsächlichen Nutzniesser jedoch die anderen Departemente sind. Ein gewisser Anteil der Kosten werden durch Dienstleistungen verursacht, die zum Basisauftrag der Armee gehören (subsidiäre Sicherungseinsätze).

Beim Zivilschutz werden aufgrund interner Berechnungen 130 Franken pro Manntag berechnet, die auch die sozialen Kosten beinhalten, nicht jedoch die zahlreichen Folgekosten. Auch hier wäre ein ökonomisch korrekt gerechneter Tarif erheblich höher. Für die Kantone, Gemeinden und Behörden wurden 266 674 Manntage geleistet, wovon 200 167 auf die Katastrophenhilfe fielen.

In den meisten Zahlen sind nur die Leistungen der Personen, aber nicht die Benutzung der Maschinen oder Fahrzeuge enthalten. Die Schätzungen von Manntagen beruhen auf internen Schätzungen des VBS und decken nicht die effektiven Kosten. Die Berechnungen wurden auch nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorgenommen, so dass die Kosten unterschätzt werden.

Die Finanzdelegation hat die vorstehenden Zahlen zur Kenntnis genommen. Sie findet sie wertvoll in Bezug auf die Transparenz der Kosten von Armee und Zivilschutz. Sie zeigen auch auf, dass die Armee in vielen Bereichen eingesetzt zu Kosten ist, die nicht im geringsten mit den tatsächlichen übereinstimmen. Auf der anderen Seite gehören viele dieser Einsätze zum Basisauftrag der Armee. Bei einer korrekten Zurechnung müssten sie an sich im Sinne einer Herstellung von Kostentransparenz den anderen Departementen belastet werden.

4.5

Eidgenössisches Finanzdepartement

4.5.1

Kontrollbesuch bei der Eidg. Finanzverwaltung; Abteilung Währung, Wirtschaft und Finanzmärkte

Die Abteilung Währung, Wirtschaft und Finanzmärkte gliedert sich in drei Sektionen.

Die Sektion IWF und internationale Finanzierungsfragen ist federführend für die Beziehungen der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds. Die Sektion Wirtschafts- und Geldpolitik erstellt Berichte über die nationale und internationale Konjunktorentwicklung, prognostiziert volkswirtschaftliche Eckwerte für die Budgetierung und Finanzplanung, analysiert die Geld- und Währungspolitik der SNB und berät die Direktion der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) sowie den Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements (EFD) bei aktuellen wirtschaftspolitischen Problemstellungen. Die Sektion Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen verfolgt und analysiert die Entwicklung auf den in- und ausländischen Finanzmärkten und beurteilt diese mit Blick auf den regulatorischen Anpassungsbedarf für die Schweiz. Zu den Aufgaben der Sektion gehören zudem die federführende Vertretung bei der «Financial Action Task Force» (FATF), die Bekämpfung der Geldwäscherei, die Mitwirkung in Ausschüssen der OECD und der UNO sowie die Teilnahme an zwischenstaatlichen Verhandlungen auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen.

Die Finanzdelegation hat zahlreiche Schnittstellen zu ähnlich gelagerten Einheiten im EFD selbst und in anderen Departementen festgestellt, welche alle aus je ihrer eigenen departementsspezifischen Sichtweise an die Problemstellungen herangehen (z.B. ESTV, EBK, EJPD, EDA, EVD/seco). Zwar funktioniert die Zusammenarbeit in der Regel und erscheint sogar weiter ausbaubar, jedoch scheinen sich gewisse Friktionen insbesondere zwischen Einheiten verschiedener Departemente im Bereich der Aussenbeziehungen durch organisatorische Vorkehrungen nicht verhindern zu lassen.

Die Finanzdelegation erkundigte sich über die Rechtsnatur von kurzfristigen Krediten, die der Bund anderen Nationalbanken gewährt. Sie stellt fest, dass die rechtlichen Grundlagen für die kurzfristigen bilateralen Überbrückungskredite ungenügend sind. Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz ist zum Schluss gekommen, dass sich solche Kredite nicht nur auf die Verfassung abstützen dürfen. Für die Beteiligung der Schweiz an multilateralen Initiativen und für Bürgschaften des Bundes im Rahmen internationaler Initiativen wird in Abstimmung mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) eine neue Rechtsgrundlage für die Kreditmassnahmen ausgearbeitet.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass sowohl betreffend der IWF-Kredite als auch in Bezug auf die Gewinnermittlung bei der SNB die rechtlichen Grundlagen ungenügend sind. In beiden Bereichen ist der legislatorische Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Arbeiten sind in Gang gesetzt worden.

Die Finanzdelegation erachtet insbesondere die Schaffung rechtlicher Grundlagen für kurzfristige bilaterale Überbrückungskredite, für die Beteiligung der Schweiz an multilateralen Initiativen und für Bürgschaften des Bundes im Rahmen internationaler Initiativen als vordringlich, damit künftigen Kreditanträgen keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen und die Mitwirkung der Schweiz im Rahmen von IWF-Initiativen nicht beeinträchtigt wird.

4.5.2 Anlagen der Pensionskasse des Bundes

Aufgrund der unerfreulichen Entwicklung der Aktienmärkte betrug die Performance des Gesamtvermögens der Pensionskasse des Bundes (PKB) im Berichtsjahr (1. Januar–31. Dezember 2001) – 1,50 Prozent. Dieser Wert liegt weit unter dem Satz von 4 Prozent, mit welchem die Anlagen beim Bund verzinst werden und auch unter dem technischen Zinssatz von ebenfalls 4 Prozent. Unter dem Eindruck dieser negativen Performance interessierte die Finanzdelegation besonders die Frage nach Szenarien, welche unter Umständen dazu führen können, dass der Bund über die ordentlichen Arbeitgeberbeiträge hinaus zu zusätzlichen Leistungen verpflichtet werden könnte, sowie die Frage nach der Anlagestrategie. In einer «Gesamtübersicht über die PKB» vom 20. Dezember 2001 kommen die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und die PKB zum Schluss, dass sich bezüglich der vom Bundesrat am 5. Mai 1999 beschlossenen Anlagestrategie keine Änderung aufdränge.

Der Statusbericht per Ende November 2001 wies unter der Annahme, dass im Dezember 2001 eine Rendite in der Höhe des technischen Zinssatzes erwirtschaftet werden kann, per Ende 2001 ein Manko von rund 2,2 Milliarden Franken aus. Davon entfallen gut 700 Millionen Franken auf die PK Post und 1,5 Millionen Franken auf die PKB. Der auf die PK Post entfallende Anteil des Fehlbetrages wird gemäss Artikel 24 des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG; SR 783.1) in der Bilanz des Bundes Ende 2002 als Verpflichtung gegenüber der PK Post verbucht und über die Erfolgsrechnung abgeschrieben.

Die auf die PKB entfallenden Deckungslücke von 1,5 Milliarden Franken wurde per Ende 2001 zum Fehlbetrag hinzugeschlagen. Sollte bis zur Errichtung der PUBLICA per 1. Oktober 2002 ein über dem technischen Zinssatz von 4 Prozent liegende Performance auf dem Gesamtvermögen erzielt werden können, so wird sich der in der Bundesbilanz ausgewiesene Fehlbetrag dementsprechend reduzieren. Ein allenfalls verbleibender Fehlbetrag wird gemäss Artikel 26 Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz; SR 172.222.0) in der Bestandesrechnung des Bundes aktiviert und in den Folgejahren zulasten der Erfolgsrechnung abgeschrieben. Eine verbleibende Deckungslücke in der Bilanz der PUBLICA wird bei deren Errichtung als eine Forderung gegenüber dem Bund eingestellt. Gleichzeitig erlischt die Leistungsgarantie des Bundes. Der Bund garantiert der PUBLICA eine Schwankungsreserve von 10 Prozent des Deckungskapitals im Zeitpunkt der Errichtung, was ihr eine Anlagestrategie mit einem höheren Risiko und gleichzeitig einem höheren langfristig zu erwartenden Ertrag erlaubt. Diese Garantie fällt in jenem Zeitpunkt dahin, in dem die PUBLICA aus eigenen

Vermögenserträgen eine Schwankungsreserve von 10 Prozent aufgebaut hat. In der Bilanz des Bundes wird diese Garantie zusammen mit den anderen Garantien und Bürgschaften des Bundes unter den Ordnungskonti (Konto 960) verbucht.

Zur Verbuchung der Fehlbeträge der PK Post und der PKB zu Lasten der Erfolgsrechnung siehe nachfolgend, Ziff. 4.6.3.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die EFV für das laufende Jahr wieder von einer positiven Performance ausgeht und Investitionen im Umfang von ca. 4,5 Milliarden Franken plant. In der Anlagestrategie von 1999 sind Aktienquoten von 16,5 Prozent Aktien Schweiz und 19 Prozent Aktien Ausland vorgesehen. Neuinvestitionen in Aktien werden den Anteil innerhalb der Bandbreiten halten. Nicht zuletzt mit Hinweis auf die ausserordentlichen Ereignisse des vergangenen Jahres weist die Finanzdelegation auf die Notwendigkeit hin, die Anlagestrategie von 1999 dauernd auf ihre Tauglichkeit gegenüber neuen Risiken zu hinterfragen. Die Finanzdelegation lässt sich halbjährlich über den Stand der Wertchriftenanlagen orientieren.

4.5.3 Ausweis von aktivierten Deckungslücken unter dem Verwaltungsvermögen

Die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen haben sich bereits im Jahr 2000 dafür eingesetzt, dass einmalige Ausgaben nicht weiterhin über Spezialgesetze als Aktivposten definiert und zu Lasten der Bestandesrechnung in künftigen Jahren abgezahlt werden (vgl. Bericht betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahr 2000, Ziff. 4.6.2; vgl. auch vorstehend, Ziff. 4.6.2). Die Finanzdelegation musste jedoch feststellen, dass weiterhin umfangreiche Wertberichtigungen und Ausfinanzierungen ausserhalb der Finanzrechnung des Bundes getätigt und geplant wurden. Im Berichtsjahr betraf dies in erster Linie die Übernahme der Deckungslücke bei den SBB (999 Mio. Franken), die Übernahme der Deckungslücke bei der PKB (700 Mio. Franken) sowie Rückstellungen von Rentenansprüchen bei den ETH (150 Mio. Franken). Dadurch verschlechterte sich der Bilanzfehlbetrag des Bundes allein im Jahre 2001 um insgesamt 1849 Milliarden Franken. Im Zeitraum von 2003–2009 werden die zusätzlichen Belastungen aus Wertberichtigungen und Ausfinanzierungen rund 13,5 Milliarden Franken betragen und sind bislang im Finanzplan nicht enthalten.

Auswirkungen der Verselbständigung von ehemaligen Regiebetrieben und der Pensionskasse auf den Bilanzfehlbetrag des Bundes (in Mio. Fr.)

Tabelle 7

	1996–2000	2001	2002	2003–2009	Total
SBB	19 300	999	850	1 757	22 906
Swisscom	–1 094	–	–3700	–	–4 794
Post	–300	–	350	6 350	6 400
RUAG	628	–	250	–	878
PKB	700	700	700	4 700	6 800

	1996–2000	2001	2002	2003–2009	Total
Skyguide		–	–	220	220
ETH			150	150	1 050
Auswirkungen auf den Bilanzfehlbetrag	19 234	1849	–1180	13 557	33 460

Die Einnahmen aus dem Aktienrückkauf der Swisscom betragen rund 3,7 Milliarden Franken. Bei den sonstigen oben erwähnten Zahlen handelt es sich ab dem laufenden Jahr um Schätzungen. Die Übernahme des Fehlbetrags der Pensionskasse der Post wird dem Parlament in diesem Jahr mit einer Botschaft unterbreitet. Die Zusammenfassung der zivilen und militärische Flugsicherung in die neue Aktiengesellschaft Skyguide führt zu einem Finanzierungsbedarf von rund 220 Millionen Franken. Die Renten der ETH-Professoren, die vor 1995 angestellt wurden, sind nicht in der Pensionskasse des Bundes versichert. Ihre Renten werden direkt aus der Finanzrechnung bezahlt. Mit einer vermögensmässigen Verselbständigung der ETH muss für diese Renten ein Deckungskapital von rund 1 Milliarden Franken bereitgestellt werden.

Die Wertberichtigungen und Ausfinanzierungen erfolgten bisher über die Erfolgsrechnung und/oder die Bilanz des Bundes. In gesetzlichen Spezialbestimmungen wurden Sondernormen geschaffen, die zu einer nicht usanzgemässen Rechnungslegung führten. Der Finanzdelegation wird auch künftigen Gesetzesrevisionen opponieren, wenn dadurch anerkannte Bewertungsregeln verletzt werden. Eine transparente und periodengerechte Rechnungslegung ist Voraussetzung für eine nachhaltige Gesundung der Bundesfinanzen. Das neue Rechnungsmodell des Bundes soll hierzu beitragen.

4.6 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

4.6.1 Kontrollbesuch beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Fachbereich Standortförderung

Die Sektion 3 führte im Leistungsbereich Standortförderung des Seco am 7. November 2001 einen Kontrollbesuch durch. Der Leistungsbereich umfasst rund 30 Stellen mit einem Budget von 190 Millionen Franken.

Von der Finanzaufsicht her ist der Vollzug des Investitionshilfegesetzes (IHG; SR 901.1) die anspruchsvollste Aufgabe des Fachbereichs. Die Finanzdelegation hat im Jahresbericht 2001 über den Vollzug des IHG unter Ziffer 4.7.5 berichtet. Es sind ausbezahlte Darlehen von 1,7 Milliarden Franken zu überwachen. Das Berggebiet nach IHG umfasst rund 25 Prozent der Bevölkerung und ist in 45 IHG-Regionen unterteilt, die zwischen 1975 und 1983 gebildet worden sind. Bis zur Totalrevision des IHG von 1997 floss die Investitionshilfe vor allem in Basisinvestitionen. Heute steht die Förderung der Entwicklungsinvestitionen wie Kongress- und Sportzentren und die Erschliessung von Industrie- und Gewerbeland im Vordergrund; damit steigt das Verlustrisiko deutlich. Statt wie bisher Verluste von 0,2 Pro-

zent der Darlehenssumme werden in nächster Zeit Verluste von 1,3 erwartet. Die Kantone haften im Verlustfall für die Hälfte des Bundesdarlehens. Bisher waren 34 Verlustfälle zu verzeichnen, die sich insbesondere auf Darlehen im Bereich Sport, Erholung und Freizeit konzentrierten. Bei diesen Investitionen werden oft die Betriebskosten unterschätzt. Die grössten Verluste betrafen Bergbahnen in den Kantonen Wallis und Bern. In den gleichen Branchen sind auch die meisten Problemfälle und offenen Fakturen anzutreffen.

Verluste und Risiken beim Vollzug IHG

Tabelle 8

	Offene Fakturen 2001		Problemfälle 2001		Verluste 1982–2001	
	Anzahl	Mio. Fr.	Anzahl	Mio. Fr.	Anzahl	Mio. Fr.
Bergbahnen	6	0,2	7	9,1	19	2,1
Sportanlagen	11	0,2	7	5,7	5	0,7
Diverses	11	0,3	2	0,6	10	1,5
Total	28	0,7	16	15,4	34	4,3

Der Fachbereich hat eine Vielzahl von Erlassen zu vollziehen, die auf eine Standortförderung (Regio Plus, Tourismusförderung, Standortpromotion, Finanzierungshilfe für wirtschaftlich bedrohte Regionen) zielen. Die Subventionen erscheinen in der Staatsrechnung unter 13 verschiedenen Rubriken. Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass die Beihilfen je nach ordnungspolitischem Standpunkt beurteilt werden und letztlich politisch entschieden werden müssen. Offen ist zum Beispiel, wieweit sich der Bund im Tourismus und der Hotellerie noch zusätzlich engagieren soll.

Zu begrüssen ist, dass das Seco für den gesamten Bereich der Regional- und Raumpolitik einen Bericht vorlegen wird, der dann eine differenzierte Evaluation der verschiedenen Instrumente erlauben sollte. Handlungsbedarf zeichnet sich besonders bei den Bürgschaften sowie der Förderung von Risikokapital (SR 642.15) ab.

Im Aufgabenbereich Export und Standortpromotion ist die Umsetzung der verschiedenen Business Hubs durch die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC) aktuell. Auf diesem Gebiet ist unbedingt eine strukturierte Erfolgskontrolle und Überprüfung der Leistungserbringung notwendig. Die OSEC ist eine private Organisation, die aufgrund eines Leistungsauftrags des Seco Bundesmittel erhält. Die Verantwortung liegt letztlich beim Seco und die Aufsicht muss daher auch durch das Seco wahrgenommen werden. Grundsätzlich müssen die Vorgaben von Artikel 25 des Subventionsgesetzes (SR 616.1) beachtet werden, wonach die zuständige Behörde prüft, ob der Empfänger die Aufgabe gesetzmässig und nach den ihm auferlegten Bedingungen erfüllt.

Die Finanzdelegation sieht bezüglich der Aufsichtspflicht des Seco beim Vollzug des IHG den grössten Handlungsbedarf. Mit nur zwei Stellen kann die Aufsichtsfunktion nur mangelhaft wahrgenommen werden. Das IHG von 1997 brachte eine Dezentralisierung im Beurteilungs- und Entscheidungsprozess. Die Kompetenzen der Kantone sind durch die neuen rechtlichen Grundlagen entscheidend erweitert worden. In diesem Zusammenhang muss die Verantwortung und das Engagement

des Bundes für diese Projekte betont werden, auch wenn die Entscheidungen und die Entwicklungsplanung heute bei den Kantonen und Regionen liegen und die finanzielle Beteiligung des Bundes weniger als 50 Prozent umfasst. Die Finanzdelegation stellt fest, dass im Bereich des IHG keine laufenden Kontrollen über die verschiedenen Projekte durchgeführt werden, obwohl das Verlustrisiko durch das neue IHG erhöht wurde.

Die Finanzdelegation hat das Seco beauftragt, beim Vollzug des IHG ein internes Kontrollsystem zu erarbeiten. Hinsichtlich des grossen finanziellen Engagements sollte die kantonalen Entscheide und die finanziellen Transaktionen gründlich überprüft werden. Trotz der Dezentralisierung des Entscheidungsprozesses durch das neue IHG muss der Bund seine Verantwortung in Form von kontinuierlichen Kontrollen wahrnehmen.

4.6.2 Expo.02

Wie in den beiden Vorjahren beschäftigt die begleitende Finanzaufsicht über die Expo.02 die Finanzdelegation im Berichtsjahr in hohem Masse (Jahresbericht 1999 Ziff. 4.6.2 und Jahresbericht 2000 Ziff. 4.7.2.). Die Finanzdelegation richtete im Mai und November 2001 Berichte an die Finanzkommissionen und machte diese ungeschminkt auf die prekäre Finanzlage der Expo.02 aufmerksam. Bei der Umwandlung vom 300 Millionen Franken Defizitgarantie in Darlehen mit dem Nachtrag I/2001 hatte die Finanzdelegation darauf hingewiesen, dass im Budget der Expo.02 keine Reserven enthalten sind, was dazu führen wird dass die Bundesdarlehen von 430 Millionen Franken kaum je zurückbezahlt werden. Vor den Sitzungen für den Voranschlag im November stellten wir fest, dass 2002 neben den bewilligten 718 Millionen Franken weitere Bundesmittel unumgänglich sind, wenn die Expo.02 wie geplant stattfinden soll. Wie die unten stehende Tabelle der bewilligten Aufwendungen für die Landesausstellung zeigt, steht das Vorgehen für die Bemessung des Verpflichtungskredites für die Expo in offensichtlichem Widerspruch zu Artikel 26 des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0). Diese Gesetzesbestimmung verlangt sorgfältige Kostenberechnungen und angemessene Reserven für die Realisierung von komplexen Projekten. Es ist nicht Sache der Finanzdelegation, die politischen Hintergründe für das Kreditbewilligungsverfahren in Tranchen zu beleuchten. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat mit ihrem Bericht vom 27. März 2001 «Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Landesausstellung 2001 (Expo.01). Eine Aufarbeitung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht» (Bericht GPK; BBl 2001 2542) hat dazu Hinweise geliefert. Letztlich sanktionierte das Parlament mit der Bewilligung der Zusatzkredite und Defizitgarantien das kreditrechtlich aussergewöhnliche Vorgehen.

Aufwendungen des Bundes für die Expo (Stand 14. März 2002)

Tabelle 9

Beschluss	Datum	Verpflichtungskredite	Zahlungskredite
BB über einen Beitrag an die Landesausstellung 2001	10.12.1996	130 Mio. Fr. davon 20 Mio. Fr. als Defizitgarantie	
Staatsrechnung 1996–1998			51,1 Mio. Fr.
BB über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung	16.12.1999	250 Mio. Fr. davon 130 Mio. Fr. als Darlehen und 50 Mio. Fr. für Bundesprojekte	
BB über einen Nachtragskredit (NK II/99)	20.12.1999		(50 Mio. Fr.)
Staatsrechnung 1999			79,1 Mio. Fr. (inkl. 50 Mio. Fr. Nachtrag)
BB über eine Defizitgarantie zugunsten der Expo	16.06.2000	338 Mio. Fr.	
Staatsrechnung 2000			143,5 Mio. Fr.
Voranschlag 2001			50 Mio. Fr.
Nachtrag I/2001 Umwandlung der Defizitgarantie von 338 Mio. Fr. in Darlehen von 300 Mio. Fr.	13.06.2001		300 Mio. Fr.
Voranschlag 2002			36,2 Mio. Fr.
BB über einen zweiten Zusatzkredit zugunsten der Expo (Nachtrag I/2002)	14.03.2002	120 Mio. Fr.	120 Mio. Fr.
Nachtrag I/2002 Umwandlung der Defizitgarantien von 38 und 20 Mio. Fr. in Darlehen (Nachtrag I/2002)			58 Mio. Fr.
		Total bewilligter Verpflichtungskredit 838 Mio. Fr.	Total bewilligte Zahlungskredite 837,9 Mio. Fr.

Zusätzliche Leistungen des Bundes (über bewilligte Budgetkredite der Ämter)

VBS (inkl. Sportprojekt)	15,5 Mio.
Übrige Dienstleistungen von Bundesstellen	1,4 Mio.
Ausstellungsprojekte mit Kostenbeteiligung Bund	9,0 Mio.
Gesamtausgaben	25,9 Mio.

Bei ihrer begleitenden Finanzaufsicht ging die Finanzdelegation von der Tatsache aus, dass der Bundesrat und das Parlament sich immer mit deutlichen Mehrheiten für die Durchführung der Landesausstellung entschieden haben. Obwohl die neue Leitung der Expo.02 die Probleme ab 2000 energisch angegangen ist und auch Einsparungen realisiert hat, blieb die finanzielle Lage der Expo.02 immer angespannt. Die finanziellen Unsicherheiten bestehen bei den Einnahmen, da auch unter der neuen Führung keine verbindlichen Zusagen bezüglich Sponsoren und Eintrittskarten gemacht werden können. Die Sponsoreneinnahmen mussten im Berichtsjahr laufend nach unten korrigiert werden: Sie wurden von 454 auf 329 Millionen Franken reduziert. Im Betrag von 71 Millionen Franken konnten die Sponsorengelder nicht als Nettoeinnahmen verbucht werden, da sie auch zu höheren Ausgaben für die Expo führen oder in Form von Naturalspenden erbracht werden.

Die Expo-Leitung hatte sich zum Ziel gesetzt, dass die Liquidität bis anfangs Juni 2002 ohne zusätzliche Unterstützung durch den Bund gewährleistet sein sollte. Die Finanzdelegation stellte aber im Oktober 2001 bei einer Aussprache mit dem Verein Expo.02 fest, dass diese Prognose auf unrealistischen Annahmen beruht. Die Finanzdelegation hat es gegenüber dem federführenden EVD klar abgelehnt, nochmals Dringlichkeitsrecht anzuwenden und verlangt, dass der Bundesrat rechtzeitig eine Botschaft über einen zweiten Zusatzkredit zugunsten der Landesausstellung 2002 vorlegt, damit das Parlament in der Frühjahrsession darüber entscheiden könne. Dies tat der Bundesrat mit der Botschaft vom 30. Januar 2002. Das Parlament stimmte dem Kreditbegehren in der Frühjahrsession zu. Die Finanzdelegation stimmte in der Folge einem gewöhnlichen Vorschuss von 120 Millionen Fr. zu, damit die Expo zeitgerecht über die nötige Liquidität verfügt.

Die Finanzdelegation hat die Finanzkommissionen darauf hingewiesen, dass auch nach der Gewährung des zweiten Zusatzkredites finanzielle Risiken bestehen. Wenn die Expo.02 mit einem Defizit von 269 Millionen Franken abschliesst, kann sie dem Bund rund 200 Millionen Franken zurückzahlen. Übersteigt das Defizit jedoch 491 Millionen Franken, kommen keine Rückzahlungen mehr. Im schlechtesten Fall reichen die zur Verfügung stehenden Verpflichtungskredite von 838 Millionen Franken nicht aus. Eine Ungewissheit liegt beim Erlöse der verkauften Eintritten. Die Vorverkäufe haben sich zwar gut entwickelt, doch werden von den Firmen vielfach nur Eintagespässe gekauft.

Zudem beauftragte die Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der Abklärung, ob die Rückbaukosten durch die Generalunternehmerverträge im Budget der Expo abgedeckt sind. Die Expo hat dafür in ihren Risikoüberlegungen eine Reserve von rund 10 Millionen Franken eingestellt.

Die Durchführung der Expo.02 wurde vom Bundesrat und Parlament beschlossen. Der Finanzdelegation wünscht der Landesausstellung ein gutes Gelingen. Die immer noch bestehenden finanziellen Risiken erfordern eine enge Führung der Vereinsleitung durch das EVD. Die Finanzdelegation ruft allen Verantwortungsträgern der Expo.02 in Erinnerung, dass die bis März 2002 bewilligten Verpflichtungskredite und Budgetkredite der Ämter als Obergrenze zu respektieren sind. Die Finanzdelegation teilt die Empfehlung der GPK, dass der Bundesrat geeignete Massnahmen zu treffen hat, damit vom Bund unterstützte Grossprojekte wie die Expo.02 enger begleitet werden.

4.6.3 Finanzielle Folgen von BSE

Seit dem ersten Auftreten von BSE in der Schweiz im November 1990 wird diese Krankheit intensiv bekämpft. Ziel aller Massnahmen war von Anfang an, eine mögliche Übertragung von BSE auf den Menschen zu verhindern und die Neuansteckung von Tieren zu unterbinden, um die Seuche möglichst schnell auszurotten. Die Massnahmen zur Ausrottung der BSE wurden jeweils nach dem Stand der Wissenschaft verschärft. So müssen seit 1996 die Risikoorgane sowie alle Kadaver verbrannt werden. Nachdem im November 2000 bei zwei Kühen BSE diagnostiziert worden ist, die nach den verschärften Massnahmen von 1996 geboren worden waren, beschloss der Bundesrat durch eine Änderung der Tierseuchenverordnung (SR 916.401) ein generelles Tiermehlverbot, das am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist.

An den anfallenden Mehrkosten, die bei der Entsorgung durch Verbrennung entstehen, beteiligt sich der Bund mit bis zu 75 Prozent. Verboten wird die Verwendung von Mehlen tierischer Herkunft auch bei der Düngerproduktion. Die Centravo AG, die den Hauptanteil an Tiermehl in der Schweiz herstellt, und die cemsuisse, der Verband der schweizerischen Zementindustrie, garantieren die Entsorgung durch Verbrennung in den Zementöfen. Zugelassen bleibt unter strengen Auflagen die Verfütterung von bestimmten Schlachtabfällen, die von der Fleischkontrolle als nicht gesundheitsschädlich bezeichnet worden sind, in flüssiger Form an Schweine.

Die Finanzdelegation hat bei den Departementen EVD und EDI die Ausgaben ermittelt, welche im Zusammenhang mit BSE stehen. Wie die unten stehende Tabelle zeigt, sind durch die BSE-Krise neue Ausgaben für den Bund entstanden. Im Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) sind die Entschädigungen für die Tierverluste, die zusätzlichen Kosten für die Verbrennung von Tiermehl sowie die Kosten der Kontrolleinheit (Enforcement-Einheit) eingestellt. Ausgaben fallen zudem im Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) an, wo die kurzfristigen Rückschläge beim Fleischabsatz durch Entlastungsmassnahmen abgedämpft werden. In diesem Zusammenhang sind Verbilligungsaktionen für Rindfleisch und der Ankauf von Rindfleisch für die Nahrungsmittelhilfe zu erwähnen. Die Ausgaben im Bundesamt für Gesundheit (BAG) betreffen insbesondere Forschungen und Tests über Prionenkrankheiten und deren Übertragung auf den Menschen.

Gesamtausgaben im Zusammenhang mit BSE (in Mio. Fr.)

Tabelle 10

	1990–2000	2001	2002
BLW	100,2	16,4	8,4
BVET	24,9	31,9	32
– Tierverluste	13,2	–	–
– Tiermehlverbrennung	2,3	28	28
– Übrige Kosten	9,4	3,9	4
BAG	2,7	2,1	2,1
Total	127,8	50,4	42,5

Die verschiedenen Massnahmen der Schweiz zur Ausrottung der BSE gelten als vorbildlich, doch fehlte eine einheitliche Kontrollinstanz. Der Bundesrat setzte mit Beschluss vom 28. Februar 2001 eine solche Kontrolleinheit von 20 Stellen für vorerst 6 Jahre unter der Leitung der drei Bundesämter BVET, BAG und BLW ein. Dadurch sollen Lücken beim Vollzug aufgedeckt und die Massnahmen zur Ausrottung von BSE und zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten konsequent umgesetzt werden.

Die BSE-Krise führte im Berichtsjahr auch zu einem parlamentarischen Vorstoss auf Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), welche die Fehler untersuchen soll, die den Dienststellen des Bundes seit dem Auftreten der Seuche unterlaufen sind (01.427 Pa.Iv. Cuche; BSE-Krise. Einsetzung einer PUK). Der Nationalrat hat den Vorstoss noch nicht behandelt.

Mit dem Auftreten von BSE ist unsere Wirtschaft und Gesellschaft mit einem neuen Risiko konfrontiert. Die Finanzdelegation wird deshalb die Herausforderung durch neue Risiken für die Aufsichtssysteme des Bundes zum Thema der Jubiläumstagung vom 13. September 2002 machen.

4.6.4 Wirtschaftlichkeitsprüfung der SAPOMP Wohnbau AG

Anlässlich des Kontrollbesuchs der Sektion 3 beim Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) vom 25. Mai 2000 (vgl. Jahresbericht 2000, Ziff. 4.7.1) veranlasste die Finanzdelegation, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Zweck- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der SAPOMP vornimmt. Im Vordergrund stand zuerst eine Überprüfung der Organisation und des internen Kontrollsystems. Die SAPOMP ist die Auffanggesellschaft des Bundes für Objekte, die mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG; SR 843) gefördert worden sind und in finanzielle Schwierigkeiten geraten.

Die EFK stellte bei ihrem Prüfungsauftrag fest, dass die Zweckmässigkeit der Instrumente des Kaufs und der Bewirtschaftung notleidender Objekte durch die SAPOMP eng mit der Frage zusammenhängt, inwiefern sie das Ziel der Verlustmin-

derung erreichen kann. Im Verlauf der Prüfung ergaben sich Unklarheiten zu den Zielen der SAPOMP. Während der Leistungsauftrag des EVD die Rückzahlung der Grundverbilligung als ein Ziel festhält, wurde dieses im Berichtsjahr vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) weitgehend relativiert. Das BWO deklariert die Rückzahlung der erlittenen Verluste aus verbürgten Hypotheken als Ziel der SAPOMP. Zudem hat die SAPOMP während der Prüfung durch die EFK einer privaten Unternehmensberatungsfirma den Auftrag erteilt, ihre Organisation und die Arbeitsweise zu überprüfen. Die EFK wurde über diesen Sachverhalt erst einige Monate später informiert. Die Finanzdelegation drückt ihre Verwunderung darüber aus, dass während einer von ihr angeordneten Wirtschaftlichkeitsprüfung Dritte mit Prüfungen beauftragt werden, ohne dies der EFK sofort zu melden.

Die private Unternehmensberatungsfirma kommt zum Schluss, dass das Geschäftsmodell der SAPOMP grundsätzlich zweckmässig ist. Die Führung sei intakt und alle wesentlichen Kennzahlen und Überwachungsinstrumente seien grundsätzlich vorhanden. Bezüglich Führung und Organisation kommt die EFK nicht zu wesentlich anderen Schlussfolgerungen.

Im Vordergrund bleibt aber die Frage, ob über das Instrument der SAPOMP und deren Dotierung mit Bundesmitteln die Verlustminderung des Bundes tatsächlich erreicht wird. Der Bund hält ein Aktienkapital von 156 Millionen Franken an dieser Gesellschaft. Hier geht es um bedeutende öffentliche Mittel, deren Risikolage vertieft beurteilt werden muss. Im Speziellen interessieren daher Fragen zur Bilanzierung und zur Ertragslage. Private Kaufinteressenten versuchen die Rückzahlungsverpflichtung für die Grundverbilligung im Kaufpreis abzuziehen, während dies die SAPOMP nicht macht. Allfällige Verluste beim Verkauf der SAPOMP-Objekte würden zulasten öffentlicher Mittel gehen.

Es ist der Finanzdelegation ein Anliegen, dass die EFK bei der SAPOMP eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vornimmt und abklärt, inwieweit das Ziel der Verlustminderung in Berücksichtigung aller Kosten erreicht werden kann. Die Finanzdelegation verlangt eine vertiefte Abklärung über das finanzielle Ergebnis der SAPOMP und eine transparente und wettbewerbsneutrale Regelung der Behandlung von Grundverbilligungsvorschüssen.

4.7 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

4.7.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Zivilluftfahrt

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte am 29. August 2001 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) einen Kontrollbesuch durch. Bemerkenswert ist, dass der Kontrollbesuch vor dem 11. September und dem darauf folgenden finanziellen Zusammenbruch der SAir-Group stattgefunden hatte. Beim Kontrollbesuch beim BAZL wurde die finanzielle Lage der Swissair nicht thematisiert, da die damalige Beteiligung an Swissair in den Zuständigkeitsbereich der Eidgenössischen Finanzverwaltung gefallen ist. Die Betriebsbewilligungsgrundsätze nach Artikel 27 des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) wurden beim Kontrollbesuch nicht behandelt. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat bezüglich der Bundesaufsicht über die SAir-Group am 10. Oktober 2001 eine Untersuchung eingeleitet.

Beim Kontrollbesuch standen die Themen der finanziellen Führung des BAZL, die Konzessionen für Flughäfen und die Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen im Vordergrund. Die Finanzdelegation ist bei diesen Fragen auf keine grundlegenden Probleme gestossen, für die ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht.

Das BAZL weist einen Personalbestand von 154 Stellen auf. Ohne die dringlichen Kredite für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs und für die Beteiligung an Fluggesellschaften (vgl. Ziff. 3.2.3) hatte das BAZL im Berichtsjahr ein Budget von 70 Millionen Franken zur Verfügung. In der Finanzrechnung werden die Ausgaben zu 41 Prozent mit Einnahmen gedeckt. Bei den Ausgaben fallen 28 Prozent auf Personalbezüge sowie 44 Prozent auf sogenannte Transferausgaben (Flugsicherung, Sicherheitsmassnahmen), wo das BAZL fremdbestimmt ist und nur als Transferstelle dient. Auf die verbleibenden 28 Prozent Ausgaben kann das BAZL mehr oder weniger Einfluss ausüben. Einnahmen fallen durch die Kostenrückerstattungen aus der Flugsicherung an, die das BAZL jedoch an Eurocontrol weitergeben muss. 30 Prozent der Einnahmen sind Gebühren und 5 Prozent fallen aus der Rückzahlung von Darlehen an.

Die Gebühren des BAZL werden in einer Verordnung festgelegt (SR 748.112.11). Diese muss revidiert und den veränderten Gegebenheiten angepasst werden. Im Moment basieren die Ansätze zur Berechnung der Gebühren auf Schätzwerten. Die künftige Gebührenfestsetzung soll sich auf die Kosten-, Leistungsrechnung stützen. Die neue Verordnung dürfte per 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Öffentliche Flugplätze brauchen eine Konzession, private eine Polizeibewilligung. Mit der Konzession wird ein hoheitliches Recht übertragen. Der Konzessionär muss und darf einen Flughafen gewerbmässig betreiben und kann dafür Gebühren kassieren. Die Konzession von Handelsflughäfen ist aus Gründen der Investitions- und Planungssicherheit des Konzessionärs gesetzlich auf 50 Jahre beschränkt. Der ganze Betrieb eines Flughafens wird nicht in der Konzession, sondern im Betriebsreglement geregelt, das vom Flughafen ausgearbeitet und vom BAZL zu genehmigen ist. Hinsichtlich der Verwendung der Gebühren hat das BAZL eine Aufsichtspflicht. Die Aufsicht des BAZL über die Flughafengebühren richtet sich nach den Richtlinien der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde sowie nach den schweizerischen Vorschriften. Während im internationalen Umfeld das Kriterium der Kostenbezogenheit

ausschlaggebend ist, steht auf nationaler Ebene die Einhaltung der allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze im Vordergrund.

Die Flughafenengebühren werden vom Flughafenhalter festgesetzt und bei den Benutzern erhoben. Die Gebührenansätze sind aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen je Flughafen verschieden hoch. Die Gebühren (Landegebühren, Passagiergebühren, Emissionsgebühren und Parkgebühren für Flugzeuge) gehen aus der Tabelle 11 hervor:

Erträge aus Aviatik-Gebühren

Tabelle 11

	1999 (in Mio. Fr.)	2000 (in Mio. Fr.)
Flughafen Zürich	234	251
Flughafen Genf	81	89

Die Flughafen Zürich AG und die öffentlich-rechtliche Anstalt Aéroport International de Genève generierten im Jahr 2000 48 Prozent der Einnahmen aus den Aviatik-Gebühren. Sämtliche im Zusammenhang mit Lärm stehende Kosten wie auch die entsprechenden Gebührensuschläge werden im Flughafen Zürich über eine spezielle Rechnung abgewickelt, die in den oben erwähnten Zahlen nicht enthalten sind.

Mit 11 Millionen Franken stellen die Sicherheitsmassnahmen einen erheblichen Budgetposten dar. Die Ausgaben dienen zum Schutz der Zivilluftfahrt vor Terrorismus. Nach den terroristischen Anschlägen und Entführungen in den 70er Jahren hat der Bund alle Sicherheitsmassnahmen bezahlt. In der Folge wurden die Kontrollmassnahmen auf dem Flughafen (Kontrolle des Handgepäcks, des aufgegebenen Gepäcks) durch eine Sicherheitsgebühr finanziert, die als Bestandteil des Billettpreises integriert ist. Durch den Bund finanziert werden die Einsätze der Tigers (Sicherheitsbeamte an Bord) und Foxes, die auf bestimmten Flughäfen im Ausland stationiert sind. Diese werden je nach Bedrohungslage eingesetzt, weshalb die Kosten nicht auf den Verkaufspreis abgewälzt werden können, da nicht alle Passagiere gleich profitieren.

Die Finanzdelegation erwartet, dass im BAZL im Jahr 2002 die Kostenrechnung eingeführt wird, damit die Gebühren nach dem Kostenverursacherprinzip festgesetzt werden können.

4.7.2 Einnahmen aus UMTS-Lizenzen

Bei der Vergabe der schweizerischen UMTS-Konzessionen trug der Bundeskasse im Berichtsjahr 205 Millionen Franken ein; budgetiert waren Einnahmen von 4 Milliarden Franken. Dieses finanzielle Ergebnis lag im Vergleich zu mehreren anderen Ländern, in denen UMTS-Vergaben früher und mit Einnahmen in Milliardenhöhe für den Staat erfolgten, weit unter den Erwartungen. Im Frühjahr 2001 stellte sich die Finanzkommission des Nationalrates die Frage, welches die Gründe für die ma-

geren Einnahmen waren, warum so lange mit dem Verkauf zugewartet wurde und wer für die Wahl und die Durchführung des Verfahrens die Verantwortung trägt.

Die Finanzdelegation kam in ihrem Bericht vom 14. Mai 2001 zum Schluss, dass keine Indizien vorlagen, welche die Vermutung auf ein fahrlässiges Verhalten hätten aufkommen lassen können. Um so weniger konnte ein grobfahrlässiges oder gar vorsätzliches Handeln festgestellt werden, welches unter anderem Voraussetzung für eine Haftung der beteiligten Organe gemäss Artikel 19 in Verbindung mit Artikel 8 und 9 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32) gewesen wäre. Die Abklärungen der Finanzdelegation haben keine Anzeichen ergeben, dass für den hypothetischen Schaden, welcher dem Bund durch die zu späte Vergabe der UMTS-Konzessionen wahrscheinlich entstanden ist, Personen innerhalb oder ausserhalb der Bundesverwaltung eine Verantwortlichkeit im Rechtssinne trifft.

In Bezug auf das Konzessionsvergabeverfahren stellte die Finanzdelegation fest, dass die beteiligten Organe im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung gehandelt haben. Die aufgetretenen Verzögerungen in der ersten Phase waren einerseits auf externe Faktoren und andererseits auf den Mangel an Erfahrung der Kommunikationskommission (ComCom) mit Vergaben in dieser Grössenordnung zurückzuführen.

Die Finanzdelegation nahm die Begründung der ComCom für ihren Entscheid, die Mindestgebotssumme nicht zu erhöhen, zur Kenntnis. Sie warf allerdings die Frage auf, ob die ComCom in der Abwägung der Vor- und Nachteile einer Erhöhung der Mindestgebotssumme die Angst vor einem Gang vor das Bundesgericht und die Befürchtung vor der daraus möglicherweise resultierenden Verzögerung bei der Einführung der neuen Technologie zulasten der finanziellen Anliegen des Bundes überbewertet hat, dies um so mehr, als der Vorsteher des UVEK eine Erhöhung ausdrücklich empfohlen hatte und eine Änderung der Auktionsregeln in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich vorgesehen war. Die Finanzdelegation stellt fest, dass die ComCom die Vergabe der vier UMTS-Konzessionen im Rahmen ihrer Möglichkeiten nach bestem Wissen und Gewissen durchgeführt hat. Aufgrund der damaligen aussergewöhnlichen Situation respektierte die Finanzdelegation die Begründung der ComCom, weshalb sie der Empfehlung des UVEK, die Mindestgebotssumme zu erhöhen, nicht Folge geleistet hatte.

Im Gegensatz zur ComCom hielt die Finanzdelegation die Befürchtung nicht für unbegründet, dass jene Konzerne, welche eine günstige schweizerische UMTS-Konzession erhalten haben, in Zukunft durch künstlich hochgehaltene Preise ihre teuren Konzessionen im Ausland quersubventionieren könnten. Um sicherzustellen, dass diese Risiko vermieden wird, verlangte die Finanzdelegation vom UVEK, dem BAKOM und der ComCom, dass diese die Einhaltung der Konzessionsvorgaben und insbesondere die Auflagen in Bezug auf den Aufbau der nötigen Infrastruktur konsequent überwachen.

Die Finanzdelegation prüfte insbesondere die finanzrelevanten Verbesserungsvorschläge des UVEK und befand sie als nützlich, um die festgestellten Mängel im Verfahrensablauf zu beheben. Im Rahmen der Umsetzung eines Teils der vorgeschlagenen Massnahmen beschloss der Bundesrat am 19. Dezember 2001 eine Revision der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über Fernmeldedienste (FDV; SR 784.101.1) auf den 1. April 2002.

Die Forderung der Finanzdelegation nach einer Kompetenzverschiebung von der ComCom zum Bundesrat bei der Festlegung des Ausschreibungsverfahrens wurde von der Landesregierung abgelehnt. Sie wies insbesondere auf die Notwendigkeit hin, die strikte Trennung zwischen der Rolle des Bundes als Mehrheitsaktionär der Swisscom AG (Bundesrat) und der Rolle als Regulator des Telekommunikationsmarktes (ComCom) nicht aufzuweichen; dies umso mehr, als dass sich diese klare Trennung international durchgesetzt hat. Des weitern dürfe es bei der Wahl eines Vergabeverfahrens für neue Telekommunikationsanwendungen nicht in erster Linie darum gehen, möglichst grosse finanzielle Erlöse für den Staat zu erzielen, sondern es müsse vielmehr eine volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung zugunsten des Gemeinwohls und des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Vordergrund stehen.

Demgegenüber wurde den übrigen Anliegen der Finanzdelegation mit der Änderung von Artikel 12 Absatz 2 und einem neuen Artikel 12a der FDV Rechnung getragen.

Für eine Übertragung der Kompetenz für die Festlegung von Mindestpreisen von der ComCom an den Bundesrat fehlt nach Abklärungen des Bundesamtes für Justiz (BJ) die nötige gesetzliche Grundlage. Da gemäss Artikel 39 Absatz 3 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10) ein allfälliges Mindestangebot von der Konzessionsbehörde festzulegen ist, müsste für die Festsetzung finanzieller Eckwerte durch den Bundesrat das FMG revidiert werden. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass das angestrebte Ziel von finanziellen Leitplanken indirekt auch über Artikel 12 Absatz 2 FDV erreicht werden kann, da der Bundesrat auf die Gestaltung der Mindestpreise durch seine Verordnung über Gebühren im Fernmeldebereich Einfluss nehmen kann. Die Berechnung des Mindestpreises stützt sich auf den in dieser Verordnung festgelegten Wert der zu vergebenden Frequenz ab.

Eine allfällige Schadensersatzpflicht im Zusammenhang mit einer Änderung, einer Sistierung oder einem Abbruch des Ausschreibungsverfahrens und damit eine Abgeltung der Aufwendungen der Bewerberinnen richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz und besteht nur bei Widerrechtlichkeit.

Die ComCom ihrerseits strebt an, mehr Flexibilität und Spielraum bei der endgültigen Festlegung ausgewählter Verfahrenskriterien zu erreichen. In einem ersten Schritt werden dabei die allgemeinen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der Konzessionsvergabe festgelegt. Nach einem gleichzeitig vorgegebenen Zeitplan sollen anschliessend die noch genauer zu definierenden Punkte schrittweise präzisiert werden. Ein solches Verfahren soll beispielsweise bei der Festlegung des Mindestpreisangebotes oder bei Spezialregeln für den Fall gleich vieler Bewerber wie Konzessionen zur Anwendung kommen. Das BAKOM wird der ComCom in künftigen Verfahren jeweils einen Vorschlag zur Festlegung der erwähnten Verfahrensparameter unterbreiten.

Das BAKOM seinerseits hat per 1. Dezember 2001 eine neue Sektion geschaffen, in der sich rund zehn Ökonominen und Ökonomen vertiefter mit volks- und betriebswirtschaftlichen Fragen im Telekommunikationsbereich befassen. Neben der Mitarbeit in konkreten Verfahren – insbesondere im Bereich der Interkonnektion – werden sie zu Handen der ComCom und des BAKOM Fachberichte erstellen und eine systematische Marktbeobachtung betreiben.

Die Finanzdelegation konnte zur Kenntnis nehmen, dass der Grossteil ihrer Forderungen umgesetzt wurde. Sie stellt fest, dass – trotz der relativ günstigen schweizerischen UMTS-Vergabe – der Bund als Mehrheitsaktionär der Swisscom indirekt Anteil an den hohen Erträgen und der Wertsteigerung hat.

4.7.3 Stand der Sanierung der Seetalbahn

Die Finanzdelegation hatte sich im Jahre 1992 (vgl. Tätigkeitsbericht 1992/93, Ziff. 483) kritisch zum Bundesratsbeschluss vom 31. August 1992 über die etappenweise Sanierung der Seetalbahn geäußert. Gestützt auf ihren Bericht verlangte ein Postulat der Finanzkommissionen eine nochmalige Überprüfung des Projekts. Am 20. September 1993 lehnte der Nationalrat das Postulat mit 86 zu 85 Stimmen ab. In der Debatte wurde damals die Beseitigung von 400 ungesicherten Niveauübergängen als Hauptargument für die Teilsanierung vorgebracht.

Die Finanzdelegation musste im Jahre 1995 mit einer gewissen Überraschung zur Kenntnis nehmen, dass bei Emmen zwei Holzzufahrten erneut mit Barriereanlagen gesichert werden sollten. Zudem traten bei der Umfahrung von Emmen geologische Probleme im Bereich der offenen Linienführung auf. Damals wurde das Risiko einer Kostenüberschreitung von bis zu neun Prozent befürchtet.

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) beauftragte die SBB, nach neuen Lösungsansätzen zu suchen und eine Verzichtsplanning zu erstellen. Mit einer Neuausrichtung wurde ein neuartiges Rollmaterial evaluiert, das helfen sollte, das Ausmass an Infrastrukturbauten zu reduzieren. Zudem wurde auf Seiten des Bundes geprüft, wie die geltenden Vorschriften angepasst werden könnten.

Die Finanzdelegation beschloss zu jenem Zeitpunkt, sich mittels eines Standberichts periodisch über die Einhaltung der Finanzen, Kosten und Termine informieren zu lassen.

Aufgrund der jüngsten Standberichte konnte die Finanzdelegation feststellen, dass keine nennenswerten Abweichungen bestehen. Im Abschnitt 1 zwischen Emmenbrücke und Waldbrücke konnten alle Baumassnahmen abgeschlossen werden. Für den Abschnitt 2 zwischen Waldbrücke und Lenzburg wurden die Dossiers für das Plangenehmigungsverfahren dem BAV zur Genehmigung vorgelegt.

Das Kostendach für das Gesamtprojekt beträgt 200 Millionen Franken. Die Endkostenprognose für den Abschnitt 1 weist gegenüber dem aktualisierten Kostenvorschlag Mehrkosten von 460 000 Franken oder plus 0,6 Prozent aus. Die Endkostenprognose für den Abschnitt 2 weist gegenüber der Finanzierungsvereinbarung derzeit keine Abweichung aus. Das Restbudget beträgt unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Endkosten von Abschnitt 1 und 2 rund 12,3 Millionen Franken. Auch in Bezug auf den geplanten Terminablauf sind aus heutiger Sicht keine bedeutenden Abweichungen vom geplanten Terminablauf feststellbar.

Nachdem sich in den letzten Jahren Schwachstellen in Bezug auf die regelmässige Berichterstattung abzeichneten, intervenierte die Finanzdelegation beim Departement. Sie verlangte, dass sie vom BAV – ergänzend zur regulären jährlichen Berichterstattung – inskünftig bei grösseren Abweichungen in der Kosten- und Terminprognose oder im Falle von ausserordentlichen Vorkommnissen wie unerwarteten Bauunterbrüchen und Unfällen auch während des Jahres direkt informiert wird. Das Departement erklärte sich mit dem Vorgehen einverstanden.

4.7.4 Schlussbericht zum Ausbau der BLS auf Doppelspur

Um die Leistungsfähigkeit im Nord-Süd-Gütertransitverkehr der Schweiz zu erhöhen, hatte der Bund im Jahre 1976 beschlossen, die Lötschberglinie mit einem Aufwand von 620 Millionen Franken durchgehend auf Doppelspur auszubauen. Die Bauherrschaft wurde an die BLS AG übertragen. Gemäss Vereinbarung zwischen Bund, Kanton Bern und der BLS stand für die Arbeiten eine Baukommission zur Seite. Der Ausbau der Strecke wurde in fünf Bauphasen zwischen 1976 und 1991 realisiert. Am 8. Mai 1992 erfolgte die offizielle Eröffnung der Strecke Spiez-Brig. Zwischen 1992 und 1999 erfolgte als sechste Bauphase der Umbau des Bahnhofs Spiez mit dem Ziel, Spiez zu einem modernen und attraktiven Zentrum des Betriebs auf der Lötschberglinie werden zu lassen. Am 18. August 1993 wurde das Projekt «Spiez» vom Bundesamt für Verkehr (BAV) genehmigt. Mit der Einweihung des Bahnhofs Spiez am 25. September 1999 wurden – mit Ausnahme der Lärmsanierung – alle Bauarbeiten abgeschlossen und die neuen Bauobjekte in Betrieb genommen. Die Finanzdelegation begleitete den Ausbau während der sechsten Bauetappe intensiv.

Nach Abschluss der wesentlichen Arbeiten beschloss das BAV im Berichtsjahr, die Schlussabrechnung der BLS AG als Bauherrin mit einer Rückstellung von 2,5 Millionen Franken für die noch auszuführenden Lärmschutzmassnahmen zu genehmigen. Aufgrund von Plausibilitätskontrollen bestätigte das Amt, dass die ausgewiesenen Daten der Realität entsprechen.

Die Finanzdelegation erklärte sich angesichts der Tatsache, dass bis zum Abschluss aller Detailarbeiten noch mehrere Jahre vergehen können, mit dem Vorgehen des BAV einverstanden.

Die effektiven Endkosten – inklusive der erwähnten Rückstellungen – betragen 780,4 Millionen Franken (Preisstand März 2001, inklusive Bauzinsen). Der Gesamtkredit sah 784,0 Millionen Franken vor (Stand 1989, ohne Bauzinsen). Die in der Zwischenzeit aufgelaufene Teuerung kann durch die Minderkosten aufgefangen werden. Der Anteil des Bundes beträgt 698,7 Millionen Franken.

Das Finanzinspektorat des BAV stellte in seinem Begleitbericht zur Schlussabrechnung fest, dass in Bezug auf die Teuerung in der Schlussabrechnung der BLS AG keine Unterscheidung und Trennung zwischen der Indexteuerung, die zwischen der Kreditsprechung und der Unterzeichnung des Werkvertrags, und der Vertragsteuerung, die zwischen dem Abschluss des Werkvertrags und der Schlussabrechnung anfällt, gemacht wird. Diese Praxis wurde vom BAV akzeptiert, da die Endkosten

ohne Beanspruchung der Teuerung eingehalten werden konnten. Die «materiellen Minderkosten» im Schlussbericht enthalten unter anderem Projektänderungen, Vergabeerfolge, Vertragsteuerungen sowie Einsparungen durch den Übergang von der Warenumsatzsteuer (WUST) zur Mehrwertsteuer (MwSt) von rund 10 Millionen Franken und sind deshalb mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet.

Das Finanzinspektorat ist der Ansicht, dass eine aktivere Rolle des BAV beim Controlling angesichts der finanziellen Dimensionen angezeigt gewesen wäre. Aufgrund der Prioritätensetzung, der Ressourcensituation sowie den in der Vereinbarung eher vage festgesetzten Rahmenbedingungen verzichtete das BAV darauf.

In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit sah die Vereinbarung zwischen Bund, Kanton Bern und BLS vom 1. Juli 1976 vor, dass die Darlehen des Bundes innert 40 Jahren nach Bauabschluss zu amortisieren sind. Dabei wurde von einer Rendite von 7,6 Prozent ausgegangen.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass unter den heutigen Rahmenbedingungen die dabei erzielbaren Erlöse kaum zur Deckung der Betriebskosten reichen. Eine Verzinsung der eingesetzten Mittel kann daher auch in absehbarer Zeit nicht erreicht werden. Der Bund hat diesem Umstand Rechnung getragen, indem er mit der jährlichen Konsolidierung gleichzeitig eine Abschreibung zu Lasten der Erfolgsrechnung vorgenommen hat. Das BAV betont, dass ein allfälliger Verzicht auf die Rückzahlung der Bundesdarlehen, wozu es einer Änderung des Bundesbeschlusses bedarf, in der Staatsrechnung daher keine Auswirkungen hätte.

4.7.5 Kosten der Wiederansiedlung des Luchses

Der Bundesrat hat im Jahre 1967 beschlossen, zur Bereicherung der Artenvielfalt in der Schweiz wieder Luchse anzusiedeln. Die erste legale Freilassung folgte 1971 im Kanton Obwalden. Für die Umsetzung dieses «Projekts Luchs» standen im Berichtsjahr insgesamt 475 000 Franken an Krediten aus dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) zur Verfügung, davon 225 000 Franken für das Monitoring und 250 000 Franken für Präventionsmassnahmen wie Herdenschutz. Darüber hinaus sind im Voranschlag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) jährlich rund 250 000 Franken für Massnahmen zum Schutz von Nutztieren gegenüber dem Luchs eingestellt. Um das Überleben der Luchspopulation in der Schweiz langfristig zu sichern und eine bessere Verteilung zu gewährleisten, wurden im Berichtsjahr sechs Luchse aus den Nordwestalpen in die Nordostschweiz umgesiedelt. Das im Rahmen des «Projekts Luchs» unter dem Namen «Luno» laufende Vorhaben verursacht zusätzliche Aufwendungen von jährlich rund 555 000 Franken. Für die Auswertung der Beobachtungen fallen an den ETH-Annexanstalten weitere Kosten an.

Die Finanzdelegation äusserte gegenüber dem BUWAL Bedenken über die relativ hohen Kosten, die auf unabsehbare Zeit hin für die Luchsansiedlung aufgewendet werden sollen. Sie beschloss, ihre Abklärungen auch auf den Schutz des Wolfes auszudehnen und führte mit dem Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Aussprache über die Verhältnismässig-

keit des Mitteleinsatzes, die Dauer der verschiedenen Projekte, die Höhe der vorgesehenen Kredite im Finanzplan 2003–2005 und die transparente Ausweisung im Voranschlag und in der Staatsrechnung.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass neben der Wiederansiedlung des Luchses kein Programm zur Wiederansiedlung des Wolfes besteht. Kredite von rund 1 310 000 Franken bestehen in Zusammenhang mit den namentlich aus Italien einwandernden Wölfen. Für deren Überwachung sind 560 000 Franken, für die damit zusammenhängenden Präventionsmassnahmen zum Schutz von Nutztieren vor Wölfen 750 000 Franken vorgesehen.

Der Vorsteher des UVEK stimmte der Finanzdelegation zu, dass die Wiederansiedlung des Luchses nicht eine Daueraufgabe des Bundes sein kann. Er vereinbarte mit der Finanzdelegation, die entsprechenden Anstrengungen und Ausgaben zeitlich auf vier Jahre zu befristen. Bis diesem Zeitpunkt soll eine Lagebeurteilung Klarheit darüber bringen, ob der Versuch zum erwünschten Erfolg geführt hat oder aber das Projekt abzubrechen ist. Das BUWAL sicherte zu, dass die Begleitung des Projekts «Luno» bis spätestens Ende 2005 abgeschlossen sein wird. Damit werden die Ausgaben mittelfristig gesehen wesentlich zurückgehen. Die Finanzdelegation konnte ferner zur Kenntnis nehmen, dass die Unterlagen zum Voranschlag und zur Staatsrechnung die Kosten der Luchs- und Wolfsprojekte während dieser beschränkten Versuchsphase transparent und nachvollziehbar ausweisen werden.

4.7.6 Aufsichtseingabe zur Linienführung der Nationalstrasse A9

Die Finanzdelegation informierte im Jahresbericht 2000 unter Ziffer 4.8.4 über die Aufsichtsbeschwerde zur Linienführung der Nationalstrasse A9 im Bereich der Umfahrung von Visp. Der Bundesrat wies die Beschwerde am 25. April 2001 ab. Der Beschwerdeführer machte gegenüber der Finanzdelegation geltend, dass auch nach der Ablehnung der Aufsichtsbeschwerde aus der Sicht der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen ein dringlicher Handlungsbedarf bestehe. Die Finanzdelegation behandelte dieses Ersuchen als Aufsichtseingabe im Sinne von Artikel 45 des Geschäftsreglements des Nationalrats (SR 171.13) bzw. Artikel 37 des Geschäftsreglements des Ständerates (SR 171.14). Die Finanzdelegation beauftragte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), den Sachverhalt mit einem unabhängigen Experten zu prüfen.

Im Expertenbericht der EFK wird festgehalten, dass die vom Beschwerdeführer bevorzugte Variante die Gesamtkosten um rund 1,7 Prozent reduzieren würde. Bezogen auf den Tunnelabschnitt, wo 16 bis 17,5 Millionen Franken eingespart werden könnten, beträgt der entsprechende Prozentsatz rund 7 Prozent. Weitere Projektoptimierungen könnten dazu führen, dass die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Variante in zweistelliger Millionenhöhe günstiger wäre als die Amtsvariante. Das UVEK macht geltend, dass die neue Linienführung zu Verzögerungen von mehreren Jahren führen könnte, da diese nicht mit dem generellen Projekt übereinstimmt. Das

UVEK will das Kosten-Nutzen-Verhältnis für eine Änderung der Linienführung prüfen.

5 **Schlusswort**

Zwar gehört es nicht zur Aufgabe der Finanzdelegation, Anerkennung oder Tadel auszusprechen; sie hat vielmehr den Auftrag, so objektiv wie möglich – das heisst mit Hilfe von Belegen und Erklärungen – das Finanzgebaren des Bundes zu prüfen und zu beurteilen.

Die Finanzdelegation musste jedoch im Jahr 2001 Schlag auf Schlag und in einem Ausmass, das in keinem Verhältnis zu den bisherigen 99 Jahren ihrer Existenz stand, politische und finanzielle Verantwortung übernehmen. Im Namen und im Auftrag des Parlaments hatte sie ungewöhnlich hohe Kredite zu sprechen, hauptsächlich für die zahlungsunfähig gewordene nationale Fluggesellschaft Swissair. Dass sie ihre Verantwortung überhaupt wahrnehmen konnte, verdankte sie der Tatsache, dass die betreffenden Kreditbegehren wohlbegründet waren und auf der Ebene des Managements und der Finanzen zu überzeugen vermochten, trotz der äusserst knappen Fristen, die zu ihrer Vorbereitung zur Verfügung standen.

Mit anderen Worten konnte sich die Finanzdelegation bei ihren Entscheiden auf angesehene Führungspersönlichkeiten abstützen; im Vordergrund standen dabei die Vertreter des Bundes, die die staatliche Finanzhilfe aushandelten. Die Finanzdelegation konnte über Wochen hinweg mitverfolgen, wie diese Personen mit bewundernswertem Einsatz Tag und Nacht arbeiteten und ihr Bestes gaben. Der Dank und die Anerkennung der Finanzdelegation richtet sich deshalb in erster Linie an diese Vertreter des Bundes, die sich im Namen des Staates und unter der entschlossenen Führung des Bundesrates dafür einsetzten, den entstandenen volkswirtschaftlichen Schaden zu begrenzen.

Ihr Dank richtet sich jedoch auch an die gesamte Bundesverwaltung, die – angeführt von der Kollegialbehörde des Bundesrates – mit ihrer Arbeit die Rahmenbedingungen schuf, die für das weitere wirtschaftliche und soziale Wohlergehen unseres Landes unabdingbar waren. In gewissen Belangen setzte sich die Verwaltung der Kritik aus; in den allermeisten Fällen legte sie jedoch mustergültige Kompetenzen an den Tag.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle und das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation schliesslich erfüllten wie gewohnt ihre Aufgabe mit Effizienz, Scharfsinn und Einsatzbereitschaft. Die Finanzdelegation spricht ihr für diese Arbeit, die sie im Dienste der Oberaufsicht über die eidgenössischen Finanzen sowie im Dienste der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes erfüllt, ihren Dank aus.

Abkürzungsverzeichnis

AEB	Ausrüstung und Erneuerungsbedarf
AMB	Ausbildungsmunition
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BASPO	Bundesamt für Sport
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BLS	Bern Lötschberg Simplon
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
ComCom	Kommunikationskommission
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Parlament des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EUB	Ersatzmaterial und Unterhalt
FATF	Financial Action Task Force
FDV	Verordnung über Fernmeldedienste
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FISP	Finanzinspektorat
FK	Finanzkommissionen

FKG	Finanzkontrollgesetz
FMG	Fernmeldegesetz
GMT	Greenwich Mean Time
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GR	Gruppe Rüstung
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
HHM	Haushaltmanagement
IDZ	Informatikdienstleistungszentren
IHG	Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiet
IKB	Informatikkonferenz des Bundes
IRB	Informatikrat
ISB	Informatikstrategieorgan des Bundes
IWF	Internationaler Währungsfonds
KOKO	Koordinationskommission
KVG	Krankenversicherung
LB	Leistungsbezügern
LE	Leistungserbringer
LFG	Luftfahrtgesetz
NASAK	Nationales Sportanlagenkonzept
NK	Nachtragskredit
NOVE-IT	Neu organisierte Informatik des Bundes
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht
OSEC	Schweizerische Zentrale für Handelsförderung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OSP AG	Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen AG
PCM	Programme Cycle Management
PEB	Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung
PH	Pro Helvetia
PKB	Pensionskasse des Bundes
PKVB	Verordnung über die Versicherung im Ergänzungsplan der Pensionskasse des Bundes
PMU	Planung, Evaluation, Monitoring, Umsetzung
POG	Postorganisationsgesetz
PRS	Präsenz Schweiz
PTT	Post Telegraph Telephone
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
Si Rück	Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht
SIL	Sachplan Infrastruktur und Luftfahrt
SLA	Service Level Agreement
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPK	Staatspolitische Kommission
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Rundfunkgesellschaft
SuG	Subventionsgesetz
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UNO	Organisation der Vereinten Nationen

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung Bevölkerungsschutz und Sport
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WEF	World Economic Forum
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz
WTO	World Tradeorganisation
WUST	Warenumsatzsteuer

Inhaltsverzeichnis

1 Auftrag und Organisation	4548
1.1 Aufgaben und Kompetenzen	4548
1.2 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr	4548
1.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte	4549
2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen	4550
2.1 Budgetkompetenzen der Finanzdelegation	4550
2.2 Koordination der Kontrollkommissionen	4557
2.3 Berichterstattung über Pendenzen der Eidgenössischen Finanzkontrolle	4558
2.4 NOVE-IT: Kontrollbesuche bei vier Informatikdienstleistungszentren (IDZ)	4559
3 Personal- und Kreditgeschäfte	4562
3.1 Personalangelegenheiten	4562
3.1.1 Besoldungsgeschäfte	4562
3.1.2 Revision der Vereinbarung über Personalmassnahmen, die der Zustimmung der Finanzdelegation bedürfen	4563
3.1.3 Kaderlöhne der Bundesunternehmen	4565
3.1.4 Einkaufsbeiträge in die Pensionskasse für Kader	4566
3.2 Überblick über die bewilligten Dringlichkeitskredite	4568
3.2.1 Dringlichkeitskredite für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs in der Zivilluftfahrt	4568
3.2.2 Abgelehnte dringliche Zahlungskredite	4576
4 Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen	4578
4.1 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	4578
4.1.1 Kontrollbesuch bei der DEZA	4578
4.1.2 Präsenz Schweiz	4580
4.1.3 Mandate Internationaler Organisationen an Schweizerinnen und Schweizern	4580
4.2 Eidgenössisches Departement des Innern	4582
4.2.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Kultur und bei der Stiftung Pro Helvetia	4582
4.2.2 Kostentransparenz bei den Leistungserbringern nach Krankenversicherungsgesetz	4584
4.2.3 Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge	4586
4.2.4 Liegenschaften der Eidgenössischen Technischen Hochschulen	4588
4.3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	4589
4.3.1 Kontrollbesuch bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission	4589
4.3.2 Sicherheitsleistungen der Asylbewerbenden	4590
4.4 Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	4591
4.4.1 Kontrollbesuch bei der Gruppe Rüstung	4591
4.4.2 Kontrollbesuch im Bereich Subventionen des Bundesamtes für Sport	4592

4.4.3 Liquidation von Immobilien	4593
4.4.4 Dienstleistungen der Armee und des Zivilschutzes	4595
4.5 Eidgenössisches Finanzdepartement	4597
4.5.1 Kontrollbesuch bei der Eidg. Finanzverwaltung; Abteilung Währung, Wirtschaft und Finanzmärkte	4597
4.5.2 Anlagen der Pensionskasse des Bundes	4598
4.5.3 Ausweis von aktivierten Deckungslücken unter dem Verwaltungsvermögen	4599
4.6 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	4600
4.6.1 Kontrollbesuch beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Fachbereich Standortförderung	4600
4.6.2 Expo.02	4602
4.6.3 Finanzielle Folgen von BSE	4605
4.6.4 Wirtschaftlichkeitsprüfung der SAPOMP Wohnbau AG	4606
4.7 Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	4608
4.7.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Zivilluftfahrt	4608
4.7.2 Einnahmen aus UMTS-Lizenzen	4609
4.7.3 Stand der Sanierung der Seetalbahn	4612
4.7.4 Schlussbericht zum Ausbau der BLS auf Doppelspur	4613
4.7.5 Kosten der Wiederansiedlung des Luchses	4614
4.7.6 Aufsichtseingabe zur Linienführung der Nationalstrasse A9	4615
5 Schlusswort	4616
Abkürzungsverzeichnis	4617