

# **Bericht**

## **der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Ständerates und des Nationalrates und betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2004**

vom 16. Februar 2005

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 51 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2003 (ParlG, SR 171.10) den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr zu unterbreiten.

In Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des 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. Dieser Bericht wird gleichzeitig mit dem Bericht der Finanzdelegation, jedoch unabhängig von diesem, veröffentlicht.

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die im Jahre 2004 behandelten wichtigsten Geschäfte.

16. Februar 2005

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Bruno Zuppiger, Nationalrat  
Der Vizepräsident: Simon Epiney, Ständerat

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>3014</b>
<b>1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und Entlastungsprogramm 2004</b>	<b>3017</b>
<b>2 Auftrag und Organisation</b>	<b>3018</b>
2.1 Aufgaben und Kompetenzen	3018
2.2 Zusammensetzung der Delegation	3018
2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte	3019
<b>3 Grundsatzfragen</b>	<b>3020</b>
3.1 Peer Review der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) durch den Bundesrechnungshof	3020
3.2 Risiken für den Bund	3021
3.3 Unterbilanz der Post durch Verpflichtungen gegenüber der Pensionskasse	3022
3.4 Prüfung des Verkaufs von Debitel durch Swisscom	3023
3.5 Entsenden von Delegationen an internationale Konferenzen	3025
3.6 Kreditrechtliche Fragen im Bauwesen des Bundes	3026
3.7 Beratungs- und Expertenaufträge des Bundes an Dritte	3027
<b>4 Personal- und Kreditgeschäfte</b>	<b>3028</b>
4.1 Personalangelegenheiten	3028
4.1.1 Oberaufsicht über Personalmassnahmen beim oberen Kader	3028
4.1.2 Beschränkung der Abgangsentschädigungen	3030
4.1.3 Flankierende Massnahmen zur Aufgabenverzichtsplannung im Personalbereich	3032
4.1.4 Umsetzung der Kaderlohnverordnung	3033
4.2 Kreditgeschäfte	3034
4.2.1 Übersicht über die bewilligten dringlichen Kredite	3034
4.2.2 Vorschüsse für die Luftfahrtsicherheit	3036
4.2.3 Abgelehnte Vorschüsse	3036
<b>5 Weitere Prüfungspunkte nach Departementen</b>	<b>3037</b>
5.1 Behörden und Gerichte	3037
5.1.1 Informationsbesuch beim Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt	3037
5.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	3039
5.2.1 Informationsbesuch bei der Politischen Abteilung III	3039
5.3 Eidgenössisches Departement des Innern	3040
5.3.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Gesundheit	3040
5.3.2 Finanzielle Auswirkungen des Wechsels des ETH-Bereichs in den 3. Kreis	3041
5.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	3042
5.4.1 Informationsbesuch bei der Asylrekurskommission	3042
5.4.2 Vollzug Asylgesetz	3043

5.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	3044
5.5.1 Kontrollbesuch betreffend Instruktionkorps	3044
5.5.2 Kreditrechtliche Abwicklung von klassifizierten Projekten	3046
5.5.3 Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien	3047
5.5.4 Projektreporting POLYCOM	3048
5.6 Eidgenössisches Finanzdepartement	3049
5.6.1 Informationsbesuch beim Eidgenössischen Personalamt	3049
5.6.2 Zahlungsströme zwischen Bund und Kantonen	3050
5.6.3 Beschaffungen des Bundes	3051
5.6.4 Informatikprobleme der Eidgenössischen Steuerverwaltung	3052
5.6.5 Luftfahrtgesellschaft Swiss	3052
5.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	3053
5.7.1 Informationsbesuch beim Staatssekretär für Wirtschaft	3053
5.7.2 Entschädigungen im Bereich Kommission für Technologie und Innovation (KTI)	3055
5.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation	3056
5.8.1 Informationsbesuch bei der Hauptabteilung für die Sicherheit von Kernanlagen	3056
5.8.2 Finanzoberaufsicht über den Fonds für die Eisenbahngrossprojekte; Sonderrechnung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) für 2003	3058
<b>6 Schlussbetrachtungen</b>	<b>3058</b>

## Abkürzungsverzeichnis

A 95	Armeereform 95
Abs.	Absatz
AMB	Ausbildungsmunition und Munitions-Bewirtschaftung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBT	Bundesamt für Bildung und Technologie
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BORS	Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
CERN	Centre européen de recherche nucléaire
CICG	Centre International de Conférences Genève (Internationales Konferenzzentrum Genf)
ComCom	Kommunikationskommission
d.h.	das heisst
dBSt.	Direkte Bundessteuer
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFHK	Eidgenössische Fachhochschulkommission
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
EP 03	Entlastungsprogramm 2003
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVK	Eidgenössische Versicherungskasse
f.	folgende
FHG	Finanzhaushaltgesetz

FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales (Immobilienstiftung für internationalen Organisationen)
FISP BAV	Finanzinspektorat Bundesamt für Verkehr
FIT-LIQ	Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien der Armee
FK	Finanzkommission
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle; Finanzkontrollgesetz
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS	Generalsekretariat
GSK	Gesundheit, soziale Arbeit und Kunst
GSM	Global System for Mobile Communications
GWK	Grenzwachtkorps
HA DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer
HA MWST	Hauptabteilung Mehrwertsteuer
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKAPOL	Interkantonaler Polizeieinsatz
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
KOKO	Koordinationskommission für die Einreihung höherer Funktionen
MFM	Monitoring Flankierende Massnahmen
MHz	Megahertz
Mio.	Millionen
MThB	Mittelthurgaubahn
MWST	Mehrwertsteuer
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NIV	Niederspannungs-Installationsverordnung
NOVE-IT	Neu organisierte Informatik des Bundes
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Osec	Osec Business Network Switzerland
PA	Politische Abteilung
ParlG	Parlamentsgesetz
PKB	Pensionskasse des Bundes
PKG	Pensionskassengesetz
PKG-V	Pensionskassenverordnung
Polycom	Schweizweites Funknetz
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RTVG	Radio- und Fernsehgesetz
Ruag	Technologiekonzern, hervorgegangen aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes

RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrom (Schweres akutes Atemnotsyndrom)
Satos/Onyx	Satellitenauflärungssystem für den Funkverkehr im Ausland
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Rechtssammlung
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SuG	Subventionsgesetz
SVP-Fraktion	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
TETRAPOL	Digitales, zelluläres Bündelfunksystem für Sprach- und Datenübertragung
u.a.	unter anderem
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes
VKV	Verordnung über die Förderung des Kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge
WEF	World Economic Forum
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WMD	Weapons of Mass Destruction (Massenvernichtungswaffen)
WTO	World Trade Organization
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ca.	circa

# Bericht

## 1 **Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und Entlastungsprogramm 2004**

Der Bundesrat verabschiedete am 22. Dezember 2004 die Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004 (EP 04). Gemessen am Finanzplan vom 24. September 2004 wird der Bundeshaushalt mit den im EP 04 beantragten Massnahmen bis 2008 um knapp 2 Milliarden Franken verbessert. Das neueste Entlastungsprogramm bremst das Ausgabenwachstum von 2004 bis 2008 auf durchschnittlich 2,2 Prozent ab. Ohne die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 würden die Schulden des Bundes bis 2010 um weitere 25 Milliarden Franken anwachsen.

Für die Finanzdelegation steht die Notwendigkeit dieser Sanierungsmassnahmen ausser Zweifel. In ihren regelmässigen Gesprächen mit dem Vorsteher des Finanzdepartements legte sie Wert darauf, dass die Vorlage mit den Kantonen abgesprochen wird und ihre Anliegen im Transferbereich nach Möglichkeit berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm 2003 hatte die Finanzdelegation verlangt, dass ein nächstes Entlastungsprogramm bei den Aufgabenverzicht und Funktionsausgaben einen Schwerpunkt setzt. Der Bundesrat definiert die Aufgabenverzichtsplannung (AVP) als dritten Pfeiler der Sanierungsstrategie. Ziel ist es, die Verwaltung zu veranlassen, auf Leistungen von untergeordneter Bedeutung zu verzichten und ihre Ressourcen zu optimieren. Die Sparvorgaben – bezogen auf den Legislaturfinanzplan – betragen im Jahr 2008 192 Millionen Franken. Die Verzichtsplannung soll von den Ämtern von unten nach oben ablaufen, wobei die Departemente und der Bundesrat als Koordinations- und Genehmigungsinstanzen wirken.

Vor diesem finanzpolitischen Hintergrund ist der Auftrag der Finanzdelegation zur laufenden Überwachung des Finanzgebarens von besonderer Bedeutung. Die Finanzdelegation erhält als einziges parlamentarisches Organ laufend und regelmässig sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte. Zudem wird die Finanzdelegation über die Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle über das Geschehen in der Bundesverwaltung fortlaufend orientiert. Ausgestattet mit den vertieften Kenntnissen über die verwaltungsinternen Abläufe hat die Finanzdelegation die Möglichkeit, frühzeitig zu intervenieren und einer echten Ausgabenverzichtsplannung zum Durchbruch zu verhelfen. Angesichts der prekären Lage der Bundesfinanzen sind auch echte Entlastungen im Eigenbereich der Verwaltung nötig. Dieses Ziel ist durch Massnahmen zu erreichen wie den Verzicht auf Leistungen, die für die staatliche Aufgabenerfüllung von untergeordneter Bedeutung sind, durch die Senkung von Leistungs- und Qualitätsstandards, die Vereinfachung und Optimierung von Abläufen und Strukturen und durch Projektverzichte und die Auslagerung von Aufgaben, sofern damit eine dauerhafte Aufwandsenkung erreicht werden kann.

Die Finanzdelegation wird prüfen, welche Verzichtsplannungen die Departemente treffen. Sie wird sich regelmässig über die beschlossenen Massnahmen orientieren lassen.

## **2 Auftrag und Organisation**

### **2.1 Aufgaben und Kompetenzen**

Die Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in erster Linie im Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10), aber auch in weiteren Gesetzes- und Reglementstexten festgelegt.

So obliegt der Finanzdelegation die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes (Art. 51 Abs. 2 ParlG). Die Finanzdelegation erstattet den Finanzkommissionen Bericht und stellt Antrag (Art. 51 Abs. 4 ParlG).

Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 5 ParlG).

Gemäss dem Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1985 (Reglement; SR 171.126) hat die Finanzdelegation im Rahmen der allgemeinen Informationsrechte der Aufsichtskommissionen und -delegationen das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt in Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen und von den Behörden und Verwaltungseinheiten auf jeder Stufe die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen.

Die Finanzdelegation erhält laufend und regelmässig sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG).

Gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 und 31 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0) ist sie befugt, anstelle des Parlaments dringliche Zahlungskredite – so genannte Nachtragskredite mit gewöhnlichem Vorschuss und dringliche Verpflichtungskredite – zu beschliessen.

Ausserdem hat sie aufgrund der sogenannten «Vereinbarung 2002» mit dem Bundesrat über bestimmte Besoldungsmassnahmen beim obersten Kader des Bundes zu entscheiden.

Schliesslich macht sie in angemessenem Turnus Informations- und Kontrollbesuche bei den Ämtern und Dienststellen der Bundesverwaltung.

### **2.2 Zusammensetzung der Delegation**

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Finanzdelegation, die sich selbst konstituiert (Art. 51 ParlG). Präsident ist abwechslungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates.



## **Zusammensetzung der Finanzdelegation**

Die Finanzdelegation setzte sich im Berichtsjahr wie folgt zusammen:

---

<i>Präsident</i>	<i>Vizepräsident</i>
Ständerat Hans Fünfschilling	Nationalrat Bruno Zuppiger

---

<i>Erste Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Behörden und Gerichte	Ständerat Hans Fünfschilling
– Departement für auswärtige Angelegenheiten	Ständerat Hans Fünfschilling
– Volkswirtschaftsdepartement	Nationalrat Bruno Zuppiger

---

<i>Zweite Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	Ständerat Simon Epiney
– Justiz- und Polizeidepartement	Nationalrätin Marianne Kleiner
– Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	Nationalrätin Marianne Kleiner

---

<i>Dritte Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Departement des Innern	Ständerat Hans Lauri
– Finanzdepartement	Nationalrat Urs Hofmann

---

## **2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte**

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu sechs ordentlichen Tagungen zu zwei bis drei Sitzungstagen zusammen. Ferner fanden während der Sessionen elf ausserordentliche Sitzungen und Aussprachen statt, die im Wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt acht Informations- und Kontrollbesuche durch. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl behandelter Geschäfte.

Tabelle 1

**Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (2003 und 2004)**

	2003 Anzahl	Mio. Fr.	2004 Anzahl	Mio. Fr.
Personalbegehren (gemäss Vereinbarung 2002)	27		15	
Vorschussbegehren				
– Total	24	424,0	20	229,5
– genehmigt	24	424,0	18	226,5
– abgelehnt	0	0	2	3,0
Zusatzkreditbegehren				
– Total	2	65,0	2	27,9
– genehmigt	2	65,0	2	27,9
– abgelehnt	0	0	0	0
Revisions- und Inspektions- berichte der EFK	80		85	
Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse	189		159	

**3 Grundsatzfragen****3.1 Peer Review der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) durch den Bundesrechnungshof**

Im Jahr 1999 ist das revidierte Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0) in Kraft getreten. Das Parlament stärkte mit dieser Vorlage die Autonomie und Unabhängigkeit der EFK. Die EFK reicht ihren Voranschlag dem Bundesrat ein. Dieser leitet ihn unverändert an die Bundesversammlung weiter (Art. 2 Abs. 3 FKG). Die Finanzdelegation stellt der Bundesversammlung Antrag über das Budget der EFK.

Nach der Teilrevision des FKG leitete die EFK aus eigener Initiative eine kritische Überprüfung der Arbeitsweise ein und führte eine grundlegende Reorganisation durch (Matrixorganisation). Nach der Konsolidierung des internen Betriebs beabsichtigte die EFK auch, ihre Arbeitsweise durch eine externe Stelle überprüfen zu lassen. Die Frage «Wer kontrolliert die Kontrolleure?» wird regelmässig aufgeworfen und im Ausland unterschiedlich gelöst.

Die Finanzdelegation hatte die Überprüfung der EFK durch eine externe Stelle ebenfalls schon seit längerer Zeit thematisiert. Sie behandelt im Auftrag der Bundesversammlung Budget und Rechnung der EFK und nimmt damit Oberaufsichtsfunktionen gegenüber der EFK wahr. Es ist deshalb angezeigt, dass die Finanzdelegation im Sinne einer Oberaufsichtsbehörde die externe Stelle bestimmt und das

Mandat für eine Peer Review der EFK in Auftrag gibt. Auf Vorschlag der EFK konnte der deutsche Bundesrechnungshof für die Peer Review gewonnen werden.

Die Finanzdelegation und die EFK stimmen überein, dass die folgenden Fragen im Vordergrund der Peer Review stehen:

- Erfüllt die EFK ihren gesetzlichen Auftrag?
- Arbeitet die EFK professionell und verfügt sie über die richtigen Strukturen, Prozesse und Mittel?
- Welcher Nutzen erwächst den Geprüften aus den Empfehlungen der EFK?

Das vierköpfige Prüfungsteam des Bundesrechnungshofs führte im 4. Quartal 2004 strukturierte Interviews mit ausgewählten Vertretern von parlamentarischen Kommissionen (Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungskommissionen und einzelnen Fachkommissionen) und einem Vertreter des Bundesrates sowie mit einigen Amtsdirektoren durch.

Der Bericht des Bundesrechnungshofs wird im Sommer 2005 vorliegen. Die Finanzdelegation wird in Kenntnis der Peer Review das weitere Vorgehen beschliessen.

## **3.2 Risiken für den Bund**

Der Bundesrat hatte am 25. Juni 2003 die Bestandesaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Kenntnis genommen. Im Bericht werden verschiedene Risikobereiche unterschieden: Schäden an Vermögenswerten des Bundes, Haftpflichtrisiken des Bundes und finanzielle Leistungen ohne haftpflichtrechtliche Anknüpfung. Die Risiken wurden departementsweise erhoben und wurden nach Eintretenswahrscheinlichkeiten sowie nach möglicher Schadenhöhe bewertet. Das EFD wurde vom Bundesrat beauftragt, gestützt auf die Risikoanalyse eine Strategie der Risiko- und Versicherungspolitik zu formulieren und sie dem Bundesrat zum Entscheid zu unterbreiten. Der Bundesrat hat am 19. Januar 2005 beschlossen, dass die Risiken dezentral in den Verwaltungseinheiten erfasst werden. Die Verantwortung für das Risikomanagement liegt bei den Departementen. Die einheitliche Umsetzung der Risikopolitik wird durch den Einsatz einer Risikomanagement-Applikation gewährleistet. Die Kernrisiken werden in den Departementen aggregiert und im Geschäftsbericht des Bundesrates zusammengefasst. Der Bundesrat wird im Geschäftsbericht 2005 erstmals einen Zwischenbericht zu den Risiken des 1. und 2. Kreises erstellen.

Im Berichtsjahr liess sich die Finanzdelegation vom EFD darüber orientieren, welchen Stellenwert die Forderungen der Kantone Genf (3,5 Mrd. Fr.) und Waadt (2,8 Mrd. Fr.) an den Bund wegen angeblich mangelhafter Aufsicht der Bankenkommision gegenüber den Kantonalbanken haben. Da es sich um laufende Rechtsverfahren handelt, sind keine Angaben über das finanzielle Risiko für den Bund möglich. Das Thema wird auch durch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates behandelt.

Die Finanzdelegation wird im Rahmen der begleitenden Finanzaufsicht das Risikomanagement des Bundesrates weiterverfolgen.

### **3.3 Unterbilanz der Post durch Verpflichtungen gegenüber der Pensionskasse**

Am Beispiel der Post befasste sich die Finanzdelegation mit der Wahrnehmung der Eignerinteressen. Wie im Jahresbericht 2003 unter Ziffer 3.3 ausgeführt wurde, sollte es nicht mehr vorkommen, dass vom Bundesrat gewählte Verwaltungsräte dessen explizit geäußerten Willen klar missachteten. Der Verwaltungsrat der Post hatte den Rechnungslegungsstandard gegen die Absicht des Bundesrates und den Willen des Parlaments geändert, so dass die Post eine negative Bilanz ausweisen musste. Zu dieser Bilanzierung lag keine Zustimmung des Eigners vor. Der Bundesrat wollte, dass die Pensionskassenverpflichtungen im Anhang zur Bilanz ausgewiesen werden. Wäre die Post eine private Unternehmung ohne Rückhalt des Bundes, hätte der Verwaltungsrat die Auswirkungen der Pensionskassenverpflichtungen auf die Bilanz mit mehr Umsicht angehen müssen.

Die Finanzdelegation drückte dem Bundesrat ihre Enttäuschung aus, dass dieser das Vorgehen des Verwaltungsrates der Post zuerst nur achselzuckend zur Kenntnis zu nehmen schien. Der Verwaltungsrat der Post, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, ist nach Artikel 9 des Postorganisationsgesetzes (POG; SR 783.1) verpflichtet, die strategischen Ziele des Bundesrates in die Unternehmungsstrategie der Post umzusetzen. Die strategischen Ziele des Bundesrats bei der Post beinhalten auch finanzielle Ziele: Der Bundesrat erwartet nämlich von der Post, dass diese aus den erwirtschafteten Gewinnen schrittweise die Eigenkapitalbasis aufbaut und eine angemessene Gewinnausschüttung für das vom Bund zur Verfügung gestellte Dotationskapital sicherstellt. Der Entscheid des Verwaltungsrates der Post zur sofortigen Einführung von IAS führte zu einer Überschuldung, die bei einer Aktiengesellschaft dem Richter gemeldet werden müsste. Nach diesem fragwürdigen Entscheid des Post-Verwaltungsrats hätte der Bundesrat die Kompetenz gehabt, die Verwaltungsräte aus wichtigem Grund abzuberufen (POG Art. 8 Abs. 2) oder die Konzernrechnung 2003 als Bestandteil des Geschäftsberichts (Art. 9 Bst. f POG) nicht zu genehmigen.

Der Bundesrat sah von solchen Massnahmen ab und räumte dem Verwaltungsrat der Post den unternehmerischen Handlungsspielraum zum Entscheid über die Rechnungslegung ein. Er machte an die Adresse der Finanzdelegation geltend, dass die Post nach Artikel 11 Absatz 1 POG für die Konzernrechnung anerkannte Standards zu berücksichtigen habe. Die Ausgestaltung des Rechnungswesens sei nach Artikel 9 Buchstabe e POG eine unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Verwaltungsrates der Post und liege damit in dessen Kompetenzbereich. Mit der Bilanzierung einer Unterdeckung nach IAS 19 und durch den Ausweis der Vorsorgeverpflichtungen sei lediglich eine bereits bestehende Verpflichtung in der Konzernrechnung der Post ausgewiesen worden und nicht eine neue geschaffen worden.

Das Parlament hat am 13. Dezember 2002 die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage in Artikel 24 Absatz 3 POG für eine Rekapitalisierung der Post zur Sicherstellung der Vorsorgeverpflichtungen nach einem anerkannten Rechnungslegungsstan-

dard beschlossen. Diese Kann-Bestimmung gibt dem Bundesrat bzw. dem Parlament im Rahmen der Genehmigung des Voranschlags bezüglich des Zeitpunktes, des Umfangs und der Modalitäten der erforderlichen Rekapitalisierung jedoch einen Ermessensspielraum.

Die Kritik der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen hat immerhin bewirkt, dass der Bundesrat bei der Genehmigung der Rechnung 2003 der Post in seinem Beschluss festgehalten hat, dass er über Zeitpunkt und Umfang der Rekapitalisierung der Post frei ist. Die Intervention der parlamentarischen Finanzaufsicht führte zu einem Schreiben des Bundesrates an die Post. In diesem Schreiben wird die Richtung vorgegeben, wie die Vorsorgeverpflichtungen der Post auf den Zeitpunkt der Rekapitalisierung bilanziert werden sollen. Die Deckungslücke wird nicht mehr 3,7 Milliarden Franken betragen, sondern wesentlich tiefer ausfallen. Zum einen werden die Vorsorgeverpflichtungen der Post gegenüber ihrer Pensionskasse mit der dringlichen Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz; SR 172.222.0) vom 17. Dezember 2004 stark reduziert. Mit diesem Beschluss wird die Garantie des halben Teuerungsausgleichs auf den Renten aufgehoben. Zudem entbindet sie die Post, ihre Rentnerinnen und Rentner gleich zu behandeln wie der Arbeitgeber Bund. Ein Teil der Deckungslücke für die Pensionskassenverpflichtungen sollte die Post selber aus ihren Erträgen finanzieren können. Es wird Sache der Post sein, die Leistungen ihrer Pensionskasse mit der Arbeitnehmerseite auszuhandeln.

Die Post hat auf den Zeitpunkt einer Ausfinanzierung hin den bis dahin eingetretenen Änderungen Rechnung zu tragen und die Vorsorgeverpflichtungen neu zu berechnen; dabei werden auch die noch nicht amortisierten versicherungstechnischen Gewinne bzw. Verluste zu berücksichtigen sein. Aus der Genehmigung der Rechnung 2003 der Post kann diese keine finanziellen Ansprüche ableiten. Es wird Sache des Parlamentes sein, die spätere Ausfinanzierung zu beschliessen. Ein formeller Vorbehalt des Bundesrates zur Rechnung 2003 der Post statt die «Überlegungen» im Genehmigungsbeschluss hätte nach Auffassung der Finanzdelegation die Position des Bundes bei der noch anstehenden Neuberechnung der Vorsorgeverpflichtungen gestärkt.

Die Finanzdelegation ist mit dem Bundesrat weiter im Gespräch, wie er die in den strategischen Zielen festgeschriebenen Eignerinteressen des Bundes in den bundesnahen Unternehmungen wirksamer durchsetzen will.

### **3.4 Prüfung des Verkaufs von Debitel durch Swisscom**

An der Sitzung vom 3. Mai 2004 der Subkommissionen UVEK der Finanzkommissionen (FK) und Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) wurde die Finanzdelegation beauftragt, die Hintergründe und Abläufe des Kaufs und Verkaufs der Beteiligung Debitel durch Swisscom abzuklären. Der Verkauf wurde am 30. April 2004 bekannt gegeben. 1999 wurde Debitel für 4,3 Milliarden Franken gekauft; der Verkaufspreis an die britische Beteiligungsgesellschaft Permira betrug rund 1 Milliarde Franken. Vom Verlust von 3,3 Milliarden Franken entfallen bei einer Beteiligung am Aktienkapital von 62,5 Prozent rund 2 Milliarden Franken auf den Bund.

Die Finanzdelegation prüfte mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), ob eine formelle Untersuchung nach Artikel 8 des Bundesgesetzes über Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0) durchgeführt werden soll. Nach dieser Gesetzesgrundlage kann die EFK bei Unternehmungen, an deren Aktienkapital der Bund als zu mehr als 50 Prozent beteiligt ist, Prüfungen in Absprache mit dem Verwaltungsrat durchführen. Nach Aussprachen mit den Vertretern der Swisscom, des UVEK und EFD erachtete die Finanzdelegation eine aktienrechtliche Sonderprüfung nicht als notwendig.

Die Finanzdelegation wollte wissen, ob der Verlust von rund 3,3 Milliarden Franken auf mangelhafte Entscheidungsgrundlagen und unsorgfältige Geschäftsführung zurückzuführen war. Sie beauftragte die EFK, Kauf, Bewirtschaftung und Verkauf der Debitel-Beteiligung zu untersuchen. Neben eigenen bundesinternen Abklärungen stützte sich die EFK auch auf eine Untersuchung der unternehmensinternen Abläufe durch Ernst & Young, welche der Verwaltungsrat von Swisscom im Einvernehmen mit der EFK in Auftrag gegeben hatte. Die Finanzdelegation beauftragte zudem die EFK zu prüfen, ob die involvierten Departemente ihre Aufsicht richtig wahrgenommen haben.

Aus strategischen Überlegungen beteiligte sich Swisscom 1999 an der deutschen Debitel. Nachdem Swisscom durch Steigerungen eine UMTS-Lizenz in Deutschland via Debitel wegen übertrieben hoher Preise aufgeben musste und weil sich die erhofften Synergien infolge der zu unterschiedlichen Geschäftsmodelle von Swisscom Mobile AG und Debitel nicht realisieren liessen, wurde Debitel in der Folge zur reinen Finanzbeteiligung. Wie den Geschäftsberichten entnommen werden kann, musste Swisscom in den Jahren 2001 bis 2003 Goodwill-Abschreibungen von insgesamt 3,3 Milliarden Franken vornehmen. Ende 2003 stand die Debitel-Beteiligung noch mit 0,8 Milliarden Franken in den Büchern von Swisscom.

Die EFK kommt zum Schluss, dass Kauf und Verkauf der Beteiligung professionell abgewickelt und keine Normen verletzt wurden. Der in der Presse erhobene Vorwurf, dass im Rahmen des Debitel-Verkaufes ein anderer interessierter Käufer einen höheren Preis geboten habe, ist nicht haltbar. Die Kompetenzen wurden eingehalten. Der Verwaltungsrat von Swisscom verfügte für den Kauf und Verkauf über alle wesentlichen Entscheidungsgrundlagen. Diese sind plausibel und nachvollziehbar. Kritisiert werden der hohe Zeitdruck, den Swisscom teilweise selber verursacht hat, und die Überschätzung des Synergiepotenzials, welcher dann auch zum vereinbarten – und im Nachhinein als überhöht zu beurteilenden – Kaufpreis von 4,3 Milliarden Franken führte.

Die EFK hält zudem fest, dass gestützt auf die spezialgesetzlichen Grundlagen und Beschlüsse des Bundesrates allein der Verwaltungsrat für die Entscheide im Zusammenhang mit Kauf, Bewirtschaftung und Veräusserung der Beteiligung zuständig war. Die Rolle des Bundes beschränkte sich auf die Wahrnehmung der Eignerinteressen im Rahmen der aktienrechtlichen Bestimmungen und der im Swisscom-Gesetz umschriebenen Sonderrechte des Hauptaktionärs, insbesondere die Festlegung von Zielvorgaben und deren Überwachung. Der Bund als Hauptaktionär wurde über Absichten des Erwerbs und Veräusserung ins Bild gesetzt. Für eine Intervention des Bundes bestand nach Auffassung der EFK zu keinem Zeitpunkt eine Veranlassung. Die Zuständigkeiten wurden eingehalten. Anhaltspunkte einer unsorgfältigen Geschäftsführung konnten keine festgestellt werden. Die Geschäftsführung des Verwaltungsrates kann als sorgfältig im Sinne der schweizerischen Gesetze und der Rechtsprechung beurteilt werden.

Die Finanzdelegation ist der Meinung, dass der Verlust von 3,3 Milliarden Franken auch unter Berücksichtigung des Umfelds beurteilt werden muss, in dem sich die Finanz- und Wirtschaftswelt zum Zeitpunkt des Kaufes befand (New Economy-Euphorie). Swisscom hat von diesem Umfeld auch profitiert. Beim Verkauf der Beteiligungen an Cablecom und des 25-Prozent-Anteils an Swisscom Mobile AG konnten Gewinne von insgesamt 5,6 Milliarden Franken erzielt werden, die heute nicht mehr realisiert werden könnten.

Aus der Untersuchung hat die Finanzdelegation den Schluss gezogen, dass die Rolle des Eigners und von dessen Akteuren klärungsbedürftig ist. Sie will diese Frage deshalb mit dem Bundesrat grundsätzlich angehen.

### **3.5 Entsenden von Delegationen an internationale Konferenzen**

Der Bundesrat beschloss im Dezember 2003, eine schweizerische Delegation von 10 Bediensteten des Bundes und zwei externe Personen bis zu 18 Tage an zwei in Kuala Lumpur (Malaysia) stattfindende internationale Konferenzen mit dem Thema Biodiversität zu entsenden. Die Finanzdelegation gelangte bei der Diskussion dieses Bundesratsbeschlusses anlässlich der ersten ordentlichen Tagung von Ende Januar 2004 zum Schluss, dass diese Delegation zu gross sei und wünschte vom Bundesrat Auskunft über die Aufenthaltsdauer dieser 10 Bundesbediensteten sowie die Gesamtkosten der Delegation. Des Weiteren verlangte sie eine Liste der im Jahre 2003 von jedem Departement an internationale Konferenzen entsandten Delegationen. Schliesslich teilte sie dem Bundesrat mit, dass sie die Frage der Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen zu einem Schwerpunkt im Jahre 2004 mache.

Der Vorsteher UVEK stellte der Finanzdelegation die Kostenzusammenstellung zu, welche die Finanzdelegation an der zweiten ordentlichen Tagung diskutierte. Aus der Zusammenstellung ergibt sich, dass neben Vertretern des UVEK auch solche des EDA und des EDV in der Delegation vertreten waren. Die Kosten der Delegation betragen insgesamt rund 70 000 Franken, wobei bei den Kosten der einzelnen Bundesangestellten für die Beherbergung erhebliche Unterschiede bestanden. Die Finanzdelegation erachtete die Begründungen als zu wenig stichhaltig und verlangte vom Departementsvorsteher UVEK detailliertere Begründungen, wieso einzelne Bundesbedienstete so lange an den Konferenzen teilnehmen mussten, worin der wissenschaftliche Beitrag der Schweiz bestehe und wieso diese Konferenzen eine derartige Bedeutung hätten, dass sich die Entsendung einer solch grossen Delegation rechtfertige.

In seiner Antwort wies Bundesrat Moritz Leuenberger darauf hin, dass es um zwei verschiedene Konferenzen mit unterschiedlicher Thematik handle, die aus Kostengründen (Minimierung der Reisekosten) nacheinander abgehalten würden. Er erläuterte der Finanzdelegation weiter die politische Bedeutung und die Rolle der Schweiz an diesen beiden Konferenzen. Der Departementsvorsteher UVEK teilte der Finanzdelegation mit, dass aufgrund von Preisverhandlungen tiefere Beherbergungskosten anfielen als ursprünglich gefordert.

An der dritten ordentlichen Tagung von Ende April 2004 führte die Delegation eine Aussprache mit der Bundeskanzlerin über die zuvor vom Bundesrat zugestellte Liste aller im Jahre 2003 entsandten Delegationen. Aus der Liste ergibt sich, dass 63 Delegationen entsendet worden sind, die Gesamtkosten von 1,2 Millionen Franken nach sich zogen. In diesen Zahlen sind nur die vom Bundesrat bewilligten Delegationen enthalten. Nicht bekannt sind deshalb die von den Departementen und Ämtern bewilligten Delegationen. Die vom Vorsteher UVEK gelieferten Begründungen für die Wichtigkeit der erwähnten Konferenzen waren der Finanzdelegation zu wenig stichhaltig, sodass sie von ihm die Originaldokumente der Konferenz verlangte; diese wurden im Juni zugestellt.

An der fünften ordentlichen Tagung erstattete der Referent noch einmal Bericht. Er hatte festgestellt, dass keiner der entsendeten Bundesbediensteten einen Bericht über die Konferenz verfasst hatte. Nach seiner Auffassung hätte die Entsendung von zwei Personen genügt. Die Finanzdelegation schrieb anschliessend dem Bundesrat, dass sie zukünftig eine grössere Zurückhaltung bei der Entsendung von Delegationen an Konferenzen erwarte angesichts der drastischen Massnahmen, welche zur Sanierung des Bundeshaushaltes notwendig sind. Sie werde weiter den Finanzkommissionen empfehlen, bei der Beratung des Voranschlages 2005 dieser Frage spezielle Beachtung zu schenken.

Die Bundeskanzlerin teilte der Finanzdelegation im Oktober 2004 mit, dass der Bundesrat die Konferenz der Generalsekretäre beauftragt hat, die Richtlinien des Bundesrates vom 24. November 1999 betreffend die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen sowie deren Vorbereitung und Folgearbeiten zu überprüfen. Ziel der Arbeit sei es, die Angemessenheit der Richtlinien mit der aktuellen Situation zu überprüfen. Die Ergebnisse würden dem Bundesrat wahrscheinlich Ende 2004 unterbreitet werden.

Die Finanzdelegation wird sich ausführlich mit den überarbeiteten Richtlinien befassen und die Praxis der Entsendung von Delegationen in Zukunft aufmerksam verfolgen.

### **3.6 Kreditrechtliche Fragen im Bauwesen des Bundes**

Die Finanzdelegation hat sich seit 2003 vertieft mit kreditrechtlichen Fragen im Bereich der Immobilien befasst. Sie stellte fest, dass bei Bauinvestitionen mit langfristigen Mietverträgen Präzisierungen notwendig sind. Bei der Vorfinanzierung von Bauten durch die künftigen Vermieter mit anschliessender Verzinsung und Amortisation über den Sachkredit «Miet- und Pachtzinse» im Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) besteht schon seit längerer Zeit eine Rechtsunsicherheit, ob damit nicht die parlamentarischen Finanzkompetenzen in unzulässiger Weise tangiert werden. Bereits 1999 ist das Bundesamt für Justiz (BJ) in einem Gutachten bei einem Verwaltungsgebäude in Ausserholligen, Bern zum Schluss gekommen, der Rahmen des «courant normal» sei überschritten worden und der Vertrag hätte deshalb erst nach Bewilligung eines entsprechenden Verpflichtungskredits abgeschlossen werden dürfen.



Die Finanzdelegation hat dem Bundesrat vorgeschlagen, dass langfristige Mietverträge ab einem bestimmten Volumen kreditrechtlich wie ein Kaufvertrag behandelt werden. Bislang werden die Ausgaben auch bei langfristigen Mietverträgen nicht durch einen Verpflichtungskredit gesteuert. Die Miete wird mit den jährlichen Zahlungskrediten im Voranschlag bewilligt. Mit Befriedigung stellt die Finanzdelegation fest, dass der Bundesrat im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG; SR 611.0) auf das Anliegen der Finanzdelegation eingetreten ist. Er schlägt im Abschnitt Verpflichtungskredite eine Ergänzung vor: Die Aufzählung jener Fälle, die obligatorisch die Einholung eines Verpflichtungskredits erfordern, sollen mit einer Bestimmung über «längerfristige Liegenschaftsmieten mit erheblicher finanzieller Tragweite» ergänzt werden (Art. 21 Abs. 4 Bst. b des Entwurfs FHG). Damit werden Miet-Kauf-Verträge gleich behandelt wie Liegenschaftskäufe.

Der Bundesrat sieht vor, einen Verpflichtungskredit immer dann zu beantragen, wenn im Verlauf einer festen mehrjährigen Mietdauer Gesamtausgaben von über 10 Millionen Franken erwachsen. Hingegen sollen Liegenschaftsmieten ohne besondere Tragweite weiterhin nicht mittels Verpflichtungskrediten gesteuert werden.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass nach Einführung der Schuldenbremse vermehrte Anreize für Miet-/Kaufverträge geschaffen wurden. Sie geht davon aus, dass diese Art der Raumbeschaffung den Bund in der Regel teurer kommt als ein Bau in Eigenregie. Es ist deshalb wichtig, dass das Parlament vor Vertragsabschluss die nötigen Verpflichtungskredite bewilligt.

Da beim Bau des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen ebenfalls ein Miet-/Kaufvertrag vorgesehen ist, intervenierte die Finanzdelegation erfolgreich beim Bundesrat, so dass er dem Parlament einen Verpflichtungskredit vorlegen wird (vgl. Ziff. 5.4.1).

Die Finanzdelegation setzt sich dafür ein, dass über ein Jahr hinauslaufende grosse finanzielle Verpflichtungen in Miet-Kauf-Verträgen durch einen Verpflichtungskredit-Beschluss des Parlamentes zu bewilligen sind.

### **3.7 Beratungs- und Expertenaufträge des Bundes an Dritte**

Die Finanzdelegation hatte die Absicht, die Expertenaufträge und Dienstleistungen Dritter näher zu prüfen. Anhand der Aufträge von über 50 000 Franken für die Jahre 2002/2003 war zu prüfen, ob sich die kreditrechtliche Abwicklung nach den Regeln des Beschaffungswesens richtet oder in welchen Bereichen stets die gleichen Firmen und Institute berücksichtigt werden. Zudem sollen der Nutzen dieser Ausgaben hinterfragt und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aufträge beurteilt werden.

Zur Abklärung des Handlungsbedarfs fanden gezielte Prüfungen in vier Bundesämtern (seco, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Energie, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) statt. In den Aussprachen mit den vier Amtsdirektoren hat die Finanzdelegation Einblick in viele Einzelheiten der Verwaltungstätigkeit erhalten. Die Finanzdelegation war erstaunt über die Vielfalt der Aufträge. Die Gespräche zeigten auch, dass sich das Verhältnis der Bundesverwaltung zu den

Experten verändert hat. Die hohe Spezialisierung des Fachwissens kann den Beizug von externem Fachwissen erfordern. Studien werden auch extern vergeben, wenn bei einer einmaligen Fragestellung die bundeseigenen Forschungsressourcen nicht geeignet erscheinen und Dringlichkeit gegeben ist.

Grundsätzlich nahm die Finanzdelegation zur Ausdehnung der Expertenaufträge eine kritische Haltung ein. Sie beauftragte die Finanzkommissionen, bei der Prüfung des Voranschlags 2005 nach Einsparungsmöglichkeiten zu suchen. Es sollte nur in Ausnahmefällen vorkommen, dass Experten wegen Personalmangels zugezogen werden. Kritisch zu bemerken ist, dass einzelne externe Mandate auf einen Übereifer der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zurückzuführen sind. Gewisse Aufträge scheinen nicht notwendig zu sein.

Die vertiefte Prüfung der Drittmandate war an der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen (KPA) Gegenstand der Koordination der Prüfungsprogramme. In der Folge beschlossen die Geschäftsprüfungskommissionen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Expertise zu beauftragen. Diese soll ausgewählte Expertenaufträge vertieft betrachten und sich zur Kosten-Nutzen-Relation und zu möglichen Missbräuchen äussern. Eine solche aufwändige Untersuchung wird wegen ihres prophylaktischen Charakters für zweckmässig erachtet.

Die Finanzdelegation wird auf das Geschäft zurückkommen, sobald die Geschäftsprüfungskommissionen aufgrund der Untersuchung der PVK ihre Schlussfolgerungen gezogen haben. Die Finanzdelegation wird sich bei der begleitenden Finanzaufsicht weiter mit den Beratungs- und Expertenaufträgen befassen.

## **4 Personal- und Kreditgeschäfte**

### **4.1 Personalangelegenheiten**

#### **4.1.1 Oberaufsicht über Personalmassnahmen beim oberen Kader**

Gestützt auf eine Vereinbarung des Bundesrates mit der Finanzdelegation vom 26. November 2002 treten gewisse Personalmassnahmen nur mit der Zustimmung der Finanzdelegation in Kraft. So ist ihre Zustimmung erforderlich für die Errichtung neuer Stellen in den Lohnklassen 32 und höher gemäss Artikel 36 der Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3) sowie die Umbenennung von Funktionen zum Stellvertretenden Direktor oder zur Stellvertretenden Direktorin und zum Stellvertretenden Generalsekretär oder zur Stellvertretenden Generalsekretärin. Unter die Vereinbarung fällt auch die Höhereinreihung bestehender Stellen in eine höhere Lohnklasse ab Lohnklasse 32.

Die Gewährung von Sonderzulagen zum Ausgleich von Risiken bei der Funktionsausübung und zur Abgeltung besonderer Verhältnisse gemäss Artikel 48 BPV sowie von Arbeitsmarktzulagen gemäss Artikel 50 BPV, für die Lohnklassen 32 und darüber benötigen ebenfalls die Zustimmung der Finanzdelegation. Das gleiche gilt für die Ausrichtung von Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses nach Artikel 78 ff BPV.

Die mitschreitende Finanzaufsicht bei den oben erwähnten Personalmassnahmen finden Anwendung auf die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, einschliesslich der FLAG-Ämter und Dienststellen nach Artikel 6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) einschliesslich des ETH-Bereichs (ohne Hochschulprofessoren), Swissmedic, des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) sowie der Pensionskasse des Bundes PUBLICA.

In der Berichtsperiode hatte sich die Finanzdelegation zu 15 Personalgeschäften zu äussern. In Übereinstimmung mit der Koordinationskommission (KOKO), dem begutachtenden Organ des EFD für die Einreihung der höheren Stellen, hat die Finanzdelegation allen personalpolitischen Massnahmen zugestimmt. In einigen Fällen hat sie erst nach Einholung zusätzlicher Auskünfte oder nach Aussprachen mit dem zuständigen Departementschef zugestimmt. Mehrere Personalgeschäfte boten Gelegenheit, an konkreten Beispielen die Umsetzung des neuen Bundespersonalgesetzes (BPG, SR 172.220.1) zu verfolgen. In diesem Zusammenhang hat die Finanzdelegation vor allem den Bemessungsrahmen für die Ausrichtung von Abgangsentschädigungen kritisiert (vgl. dazu Ziff. 4.1.2).

Die am 26. November 2002 zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation abgeschlossene Vereinbarung unterscheidet zwischen mitschreitender Finanzaufsicht (Massnahmen, die der ausdrücklichen Zustimmung der Finanzdelegation bedürfen) und nachträglicher Oberaufsicht (Reporting). Nach Abschluss der Staatsrechnung unterbreitet der Bundesrat der Finanzdelegation einen mit anonymisierten statistischen Daten versehenen Bericht über die Personalmassnahmen im oberen Kader der zentralen Bundesverwaltung. Diese Berichterstattung betrifft 987 Führungskräfte der Lohnklassen 30 bis 38, die 2,6 Prozent des Personalbestandes entsprechen.

Der Finanzdelegation lag erstmals ein umfassender Bericht des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) vor, der alle 2003 getroffenen Personalmassnahmen im Rahmen des neuen Bundespersonalrechts bei den 987 Kaderstellen der Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste und der Eidgenössischen Gerichte im Kalenderjahr 2003 darstellt.

- 25 oberste Führungskräfte wurden vorzeitig pensioniert, davon 14 in gesetzlich festgehaltenen Bereichen des VBS, 5 beim versetzbaren Personal des EDA und 6 im Rahmen von Umstrukturierungen); die dadurch angefallenen Kosten belaufen sich insgesamt auf 8 Millionen Franken.
- 5 Kaderstellen wurden der Titel Vizedirektoren zugesprochen.
- Die Lohnentwicklung aufgrund der durchgeführten Personalbeurteilung brachte Kosten in der Höhe von rund 2 Millionen Franken mit sich; das sind 3,9 Prozent des Gesamtbetrages von 51,3 Millionen Franken; ebenfalls aufgrund der Personalbeurteilung wurden Anerkennungsprämien ausgerichtet, deren Gesamtkosten rund 400 000 Franken betragen.
- Die übrige Zulagen (Funktionszulagen, Sonderzulagen und Einsatzprämien) verursachten Kosten in der Höhe von rund 2 Millionen Franken.
- Die im Rahmen des neuen Lohnsystems eingeführte Arbeitsmarktzulage wurde bei 17 Personen der obersten Kader angewandt und führte zu Kosten von 235 000 Franken. Auf das gesamte Personal bezogen wurden 35 Arbeitsmarktzulagen mit Kosten von 360 000 Franken gewährt.

- Im Jahre 2003 wurde eine einzige Abgangsentschädigung in der Höhe von 360 000 Franken entrichtet.
- 44 oberste Führungskräfte üben eine Nebenbeschäftigung aus. 23 wirken in Verwaltungsräten mit, davon ist ein Mandat ablieferungspflichtig.
- Umstrukturierungen führten nebst 6 vollzogenen vorzeitigen Pensionierungen zu keinen weiteren Massnahmen bzw. zu keinen zusätzlichen Leistungen des Arbeitgebers.

Für die Finanzdelegation fehlt eine Würdigung, was die ausgerichteten Zusatzleistungen letztlich bewirkt haben. Nach ihren Feststellungen könnten sich unter verschiedenen Titeln gewährten Zulagen auch überschneiden (zum Beispiel Einsatzprämien und Sonderprämien). 29 Prozent der Kaderstellen profitierten von Einsatzprämien (Art. 47 BPV) und 7 Prozent von Sonderzulagen (Art. 48 BPV).

Da das neue Bundespersonalgesetz und die entsprechenden Verordnungen erst anfangs 2002 in Kraft getreten sind, sieht die Finanzdelegation zurzeit noch keinen unmittelbaren Handlungsbedarf, doch stellt sich die Frage, wie sinnvoll die Zulagen unter verschiedenen ähnlichen Titeln sind. Die Notwendigkeit einer Vereinfachung und Beschränkung dieses Zulagensystems zeichnet sich ab. Die Bundespersonalverordnung sollte mittelfristig in dieser Richtung überprüft werden.

Die mitschreitende und nachträgliche Finanzaufsicht der Finanzdelegation in Personalfragen soll weiterhin präventiv zur Eindämmung der Verwaltungsausgaben beitragen.

#### **4.1.2 Beschränkung der Abgangsentschädigungen**

Bereits im Jahresbericht 2003 berichtete die Finanzdelegation unter Ziffer 4.4 über den Stand ihrer Aktivitäten zu diesem Geschäft. Bei der mitschreitenden Finanzaufsicht zu Personalmassnahmen hat die Finanzdelegation festgestellt, dass Artikel 78 und 79 der Bundespersonalverordnung in der Fassung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3) einen zu grosszügigen Rahmen für Abgangsentschädigungen bilden. In der Folge reichte die Finanzkommission des Nationalrates am 23. Mai 2003 eine Motion betreffend Einschränkung der Entschädigungsberechtigten und Kürzung der Entschädigungen für Führungskräfte in der Verwaltung bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses (03.3241) ein. Der Nationalrat stimmte der Motion am 8. März 2004 gegen den Willen des Bundesrates mit 148 zu 9 Stimmen an. Der Ständerat beschloss am 4. Juni 2004, die Motion in Form eines Postulats beider Räte zu überweisen.

Im Berichtsjahr verstärkte die Finanzdelegation ihren Druck auf den Bundesrat, die Abgangsentschädigungen auf höchstens ein Jahresgehalt einzuschränken und Rückerstattungen zu verlangen, wenn Kaderleute des Bundes wieder eine gut bezahlte Stelle finden. Nach den geltenden Bestimmungen der BPV sind Rückerstattungen nur bei einer Weiterbeschäftigung bei den Arbeitgebern nach Artikel 3 des Bundespersonalgesetzes (BPG; SR 172.220.1) vorgesehen. Bei diesen Arbeitgebern handelt es sich um die Bundesverwaltung, die Parlaments- und Gerichtsverwaltungen, die Post und die SBB.

Am 22. Dezember 2004 hat der Bundesrat eine Teilrevision der BPV beschlossen und dabei auch Artikel 79 geändert: Die Abgangsentschädigungen werden demnach für das gesamte Personal der Bundesverwaltung auf höchstens einen Jahreslohn beschränkt. Kaderstellen, bei denen der Arbeitsvertrag aufgelöst werden kann, wenn die gedeihliche Zusammenarbeit mit dem Departementsvorsteher der der Departementsvorsteherin wegfällt (Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren) oder bei denen der Wille des Departementsvorstehers bzw. Departementsvorsteherin zur gedeihlichen Zusammenarbeit wegfällt (Generalsekretäre und Generalsekretärinnen) erhalten bei einer Kündigung durch den Bundesrat wegen Wegfalls der gedeihlichen Zusammenarbeit neu einen Jahreslohn als Abgangsentschädigung statt wie bisher bis zu drei Jahreslöhnen. Der Bundesrat leistet damit dem wiederholten Ersuchen der Finanzdelegation Folge. Höhere Entschädigungen sind nach der Ausnahmeklausel (Art. 79 Abs. 3) für alle Personalkategorien durch den Bundesrat zu beschliessen und bedürfen der Zustimmung der Finanzdelegation.

Für die Kader gemäss Artikel 26 Absatz 1 der BPV (Amtsdirektoren, Vizekanzler, Generalsekretäre) sind die neuen Bestimmungen restriktiver. Es ist deshalb eine Übergangsregelung vorgesehen: Bei Kündigungen vor dem 1. Januar 2008 wird die Abgangsentschädigung nach dem bisher geltenden Rahmen von Artikel 79 BPV bemessen. Diese Entschädigungen bedürfen der Zustimmung der Finanzdelegation.

Der Bundesrat hat aber darauf verzichtet, die von der Finanzdelegation geforderte Rückerstattung der Abgangsentschädigung bei einem Wechsel in die Privatwirtschaft oder einer bundesnahen Unternehmung ausserhalb Artikel 3 BPG zu beschliessen. Es wird geltend gemacht, dass dazu die Rechtsgrundlage fehle. Der Bundesrat sieht indessen vor, dass die Angestellten den einen Jahreslohn übersteigenden Teil der Abgangsentschädigung zurückzahlen muss, wenn sie innert einem Jahr seit der Kündigung eine Stelle ausserhalb des Bundes finden. Diese Bereitschaft zur Rückzahlung wird in der Entschädigungsvereinbarung oder, falls bereits im Arbeitsvertrag die Abgangsentschädigung festgelegt wird, im Arbeitsvertrag vereinbart.

Die Finanzdelegation hat auch davon zustimmend zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat Artikel 79 BPV so interpretiert, dass in Arbeitsverträgen die Entschädigung auch degressiv festgelegt werden kann. In diesen Fällen nimmt die Entschädigung mit zunehmenden Dienstjahren ab. Der Bundesrat sieht jedoch davon ab, eine entsprechende Bestimmung als Regel in die BPV aufzunehmen, da die Voraussetzungen für eine solche Risikoentschädigung nicht von denjenigen für die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung abweichen dürfen. Die Höhe dieser Risikoentschädigung soll die Höhe der neu festgelegten Abgangsentschädigungen nicht übersteigen. Für die besonderen Vertragsbestimmungen bezüglich Höhe der Abgangsentschädigung ist auch in diesem Fall die Zustimmung des Bundesrates und der Finanzdelegation nötig.

Die Finanzdelegation wird ihre restriktive Haltung bei der Bewilligung von Abgangsentschädigungen fortsetzen.

### 4.1.3

## **Flankierende Massnahmen zur Aufgabenverzichtplanung im Personalbereich**

Die Sozialplankosten bei frühzeitigen Pensionierungen müssen von den Ämtern mit dem Budget beantragt werden. Das Parlament beschliesst auf Antrag der Finanzkommissionen die entsprechenden Zahlungskredite mit dem Voranschlag. Im Rahmen des Personal-Reportings bei der Beratung der Staatsrechnung berichtet das Eidgenössische Personalamt jeweils über die Ausgaben der erfolgten frühzeitigen Pensionierungen.

Der Bundesrat verabschiedete am 11. Juni 2004 das Detailkonzept zur systematischen Aufgabenverzichtplanung (AVP). Die AVP führt zu einer Beschleunigung des Stellenabbaus in der Bundesverwaltung. Im VBS werden im Rahmen der Departementsreform rund 2500 Stellen gestrichen. Circa 700 Stellen müssen im zivilen Bereich der Verwaltung aufgrund des Entlastungsprogramms 2003 abgebaut werden. Mit einem Abbau von nochmals 600 bis 1000 Stellen ist aufgrund der AVP zu rechnen. Der Bund will auch in dieser Phase ein sozialer Arbeitgeber bleiben. Das Konzept «Umbau mit Perspektiven» strebt einen sozialverträglichen Stellenabbau durch interne Stellenbesetzungen und neue Stellenprofile an.

Wie die Finanzdelegation an Einzelfällen festgestellt hat, sind die Dienststellen und Departemente bei der Ausgestaltung der Anstellungspolitik bisher weitgehend frei gewesen. Künftig soll der interne Arbeitsmarkt aktiviert werden. Dies sollte dadurch geschehen, dass je nach Berufskategorien Stellen erst nach erfolgloser dreimonatiger bundesinterner Suche extern ausgeschrieben und besetzt werden können (Phase orange). Bei gewissen Personalkategorien könnten die Stellen überhaupt nicht extern ausgeschrieben werden (Phase rot). In der Verordnung über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen (Umbau mit Perspektiven; SR 172. 220.111.5) vom 11. Juni 2004 wurden die Kompetenzen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) festgelegt. Mit der Job Börse steht im EPA ein Instrument zur Verfügung, mit dem bundesintern schnell und einfach über das aktuelle Stellenangebot informiert wird. In der Job Börse sind tagesaktuelle Stellenangebote zu finden, die aufgrund der Verordnung «Umbau mit Perspektiven» nicht mehr ausserhalb der Bundesverwaltung ausgeschrieben sind.

Die Finanzdelegation wollte nähere Informationen, wie die interne Vermittlung in der Praxis ablaufen wird, wenn Widerstände auftreten. Bisher konnten qualifizierte Kader, zum Beispiel aus dem VBS, kaum bundesintern vermittelt und mussten mit hohem Aufwand vorzeitig pensioniert werden. Nach den bisherigen Erfahrungen scheiterten die internen Vermittlungen oft sowohl an den Selektionskriterien der rekrutierenden Stellen als auch am Widerstand der zu vermittelnden Kaderleute.

Die Finanzdelegation hatte Bedenken, dass das EFD das Entlastungsprogramm 2003 und die AVP zuerst auch auf die Bankenkommission (EBK) anwenden wollte. Zwar sollten auch durch Gebühren finanzierte Ämter die Effizienz ihrer Aufgabenerfüllung periodisch überprüfen. Da aber die Schaffung einer integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde im dritten Kreis ohnehin in Prüfung ist, erscheint es der Finanzdelegation nicht zweckmässig, die EBK in eine Sparübung des ersten und zweiten Kreises der Bundesverwaltung einzubinden.

Der Bundesrat wird die Finanzdelegation regelmässig über den Stand der Umsetzung der Verordnung «Umbau mit Perspektiven» orientieren.

#### **4.1.4 Umsetzung der Kaderlohnverordnung**

Die Finanzdelegation hat seit 2001 regelmässig im Jahresbericht über den Stand der Kaderlohnfrage berichtet.

Am 23. Juni 2003 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Entlöhnung und weitere Vertragsbestimmungen des obersten Kadern und der Mitglieder leitender Organe von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohngesetz) praktisch einstimmig angenommen. Die Grundsätze des Bundesrates sind in der entsprechenden Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung; SR 172.220.12) und in den begleitenden Grundsatzbeschlüssen des Bundesrates festgelegt. Die Kaderlohnverordnung ist auf den 1. Februar 2004 in Kraft getreten.

Die Kaderlohnverordnung erfasst alle dem Bundespersonalrecht unterstellten dezentralen Verwaltungseinheiten, Unternehmen und Anstalten sowie die spezialgesetzlich geregelten Unternehmen SUVA, Institut für geistiges Eigentum (IGE) und Swissmedic. Die Kaderlohnverordnung enthält Grundsätze des Bundesrates für die Leistungen des Arbeitgebers, der Leistungsbemessung und der Ablieferung von Nebeneinnahmen. Zudem wird die Berichterstattung und Veröffentlichung verbindlich geregelt.

Nach Artikel 13 Absatz 1 der Kaderlohnverordnung berichten die Unternehmen und Anstalten jährlich den zuständigen Departementen zuhanden des Bundesrates und der Finanzdelegation in standardisierter Form über die Anwendung dieser Verordnung. Die Berichte enthalten insbesondere die Gesamtsumme der an das oberste Leitungsorgan ausgerichteten Honorare und Nebenleistungen, die Gesamtsumme der Entlöhnung, die weiteren Vertragsbedingungen und die vom Bundesrat bewilligten Nebenbeschäftigungen. Die Leistungen an das Präsidium des obersten Leitungsorgans und an den Vorsitz der Geschäftsleitung sind gesondert auszuweisen. Die Angaben sind in Lohn, Honorar, Bonifikationen und andere Nebenleistungen zu gliedern.

Die jährliche Berichterstattung über die Kaderlöhne ist durch die Unternehmen für das Geschäftsjahr 2004 erstmals zu erstellen. Der Bericht wird im Herbst 2005 durch den Bundesrat und die Finanzdelegation behandelt. Im Dezember 2004 hat das EFD eine Anleitung erlassen, wie die Unternehmen bei der Berichterstattung vorzugehen haben.

Die Finanzdelegation wird bei der Abnahme des Kaderlohnberichts prüfen, ob die Kaderlohnverordnung und die Grundsätze des Bundesrates eingehalten werden.

## 4.2

## Kreditgeschäfte

### 4.2.1

### Übersicht über die bewilligten dringlichen Kredite

Durch die strenge Praxis in der Beurteilung dringlicher Nachtragskredite hat die Finanzdelegation im Berichtsjahr erreicht, dass die Zahl der vom Bundesrat vorgelegten Vorschussbegehren auf 22 (Vorjahr 24) zurückgegangen ist. Bekanntlich kann sie bei zeitlicher Dringlichkeit anstelle des Parlaments Ausgaben zustimmen, für die kein oder kein ausreichender Zahlungskredit oder Verpflichtungskredit bewilligt ist (Art. 18 Abs. 1 bzw. Art. 31 Abs. 3 des Finanzhaushaltgesetzes FHG; SR 611.0). Im Jahr 2004 beantragte der Bundesrat bei 20 Zahlungskrediten und bei zwei Verpflichtungskrediten die dringliche Kreditbewilligung.

Das Dringlichkeitsverfahren muss im Einzelnen eingehend begründet sein. Die Finanzdelegation verlangt den Nachweis, dass die Kreditbereitstellung innert den kurzen Fristen erforderlich ist und dass die Verabschiedung durch das Parlament bis zum ordentlichen Nachtrag I oder II nicht abgewartet werden kann. Im Weiteren ist zu prüfen, ob der Kreditbedarf bereits bei der Aufstellung des Voranschlags voraussehbar war. Es gilt nämlich zu verhindern, dass die Verwaltung auf dem Nachtragskreditweg einfacher zu Mitteln kommt als im ordentlichen Budgetierungsverfahren. Grösste Zurückhaltung ist für Nachtragskredite geboten, die sich auf vom Parlament gekürzte Kreditrubriken beziehen; hier bedarf es einer besonders eingehenden Begründung für allfällige Ausgaben über die von den Räten bewilligte Limite. Über das dringliche Nachtragskreditverfahren darf zudem der Ausgabenplafonds nicht umgangen werden.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Nachtragskredite in den letzten zehn Jahren und den Anteil der von der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren genehmigten Zahlungskredite (gewöhnliche Vorschüsse). Seit 8 Jahren wurden nie mehr so wenig dringliche Kredite gesprochen. In zwei Fällen lehnte die Finanzdelegation die Dringlichkeit ab (vgl. Ziff. 4.2.3).

In einzelnen Fällen hat die Finanzdelegation nach der Prüfung der Dringlichkeit festgestellt, dass der vom Bundesrat beantragte Vorschuss nicht in seinem ganzen Betrag erforderlich ist, um die unaufschiebbaren Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. In diesen Fällen wurde dem Kreditbegehren nur partiell entsprochen. Der Restbetrag wurde dann auf den ordentlichen Bewilligungsverfahren durch das Parlament bewilligt.

Die Finanzdelegation bevorschusste im Berichtsjahr 35 Prozent der Nachtragskreditbeträge nach sorgfältiger Prüfung. Die Finanzdelegation stimmte 2004 insgesamt 18 Vorschüssen auf Nachtragskrediten im Betrag von 227 Millionen Franken zu. Ein Nachtragskredit für die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) bei der Krankenversicherung von 130 Millionen Franken war der höchste zu bewilligende Betrag. Grund für den Vorschuss war, dass mehrere Kantone mehr Geld anforderten, wozu sie aufgrund der Rechtsgrundlagen auch berechtigt waren. Mit der Zustimmung der Finanzdelegation und der Zahlungsüberweisungen per Ende September konnten Verzugszinsen zu Lasten des Bundes vermieden werden.



**Entwicklung der Nachtragskredite 1995–2004**

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	Davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite
<b>1995</b>	648	1,5	195	30
<b>1996</b>	1704	3,9	169	10
<b>1997</b>	1552	3,5	371	24
<b>1998</b>	764	1,6	345	45
<b>1999</b>	962	2,1	532	55
<b>2000</b>	641	1,4	210	33
<b>2001</b>	2968	6,1	1925*	65
<b>2002</b>	1250	2,4	584	47
<b>2003</b>	684	1,3	424	62
<b>2004</b>	631	1,2	227	36

\* davon 1,248 Mrd. Franken für die Luftfahrt

Die zwei Zusatzkreditbegehren (Art. 31 Abs. 3 FHG) betrafen zum einen eine Garantieerklärung des Bundes zur Sicherstellung der Durchführung internationaler Leistungsaushilfen im Bereiche der Krankenversicherung. Hier stimmte die Finanzdelegation der Dringlichkeit nur im Umfang von 20 Millionen Franken zu. Der restliche Betrag von 80 Millionen Franken wurde im ordentlichen Kreditbewilligungsverfahren mit dem Nachtrag II/20004 unterbreitet. Im Weiteren bewilligte die Finanzdelegation nach einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD einen Zusatzkredit von 7,9 Millionen Franken für zwei Pass-Personalisierungssysteme im Dringlichkeitsverfahren.

Im 2001 hatte die Finanzdelegation insbesondere wegen der Probleme der Luftfahrt ausserordentlich viele Kredite im Dringlichkeitsverfahren bewilligt. Diese Kreditbeschlüsse der Finanzdelegation lösten parlamentarische Vorstösse aus. Die Parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion (01.462) wurde im Berichtsjahr von beiden Räten behandelt.

Der Ständerat beschloss am 7. Oktober 2004 mit 29:4 Stimmen, auf die vom Nationalrat am 2. Juni 2004 mit 150:7 Stimmen angenommene Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) nicht einzutreten. Diese Gesetzesrevision wollte im Wesentlichen die heutige nachträgliche Genehmigung von dringlichen Nachtragskrediten durch die Bundesversammlung durch eine vorgängige Bewilligung ersetzen, wobei bei Krediten unter 250 Millionen Franken diese Zuständigkeit wie bisher an die Finanzdelegation delegiert wird.

Die Finanzdelegation will ihre Kreditkompetenzen weiterhin mit Umsicht und nach restriktiven Kriterien wahrnehmen.

## 4.2.2 Vorschüsse für die Luftfahrtsicherheit

Nach dem Konkurs der Swissair AG und einiger schwerer Unfälle in der schweizerischen Zivilluftfahrt (Halifax, Nassenwil, Bassersdorf und Überlingen) hat der Ständerat auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission am 12. Dezember 2002 eine Empfehlung an den Bundesrat überwiesen (02.3463). Diese forderte den Bundesrat auf, die personellen Ressourcen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu überprüfen, um ein hohes Sicherheitsniveau der Zivilluftfahrt zu gewährleisten. Das vom UVEK beauftragte niederländische Institut legte in seinem Untersuchungsbericht dar, dass die staatlichen Strukturen in der Schweiz mit der rasanten Entwicklung des Luftverkehrs seit 1990 nicht Schritt gehalten haben.

Der Bundesrat wollte die Reorganisation des BAZL rasch umsetzen und beantragte mit dem Nachtrag I/2004 60 zusätzliche Stellen für das BAZL. Neu sollen im BAZL die sicherheitsrelevanten Aufgaben einerseits und die Funktionen der Luftfahrtpolitik andererseits unabhängig und getrennt voneinander wahrgenommen werden.

Die Finanzdelegation bewilligte 3 Zahlungskredite im Dringlichkeitsverfahren und hiess damit Vorschüsse von 2,3 Millionen Franken gut. Angesichts der beantragten Erhöhung um 60 Stellen führte die Finanzdelegation vor der Genehmigung der Vorschüsse eine Aussprache mit Vertretern des UVEK. Sie liess sich überzeugen, dass der geplante Aufwuchs von der Rekrutierung, Organisation und Ausbildung her bewältigt werden kann. Trotz Bedenken über die rasche Integration einer so grossen Zahl neuer Beschäftigte stimmte die Finanzdelegation im Interesse eines raschen Personalaufbaus den Vorschüssen auf den Nachtragskrediten bereits am 10. März 2004 zu. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, um die weiteren Phasen umsetzen zu können. Die ersten Ausgaben waren für Schulungsprogramme, das Risikomanagement und die Optimierung der Informatik erforderlich.

Im Nachtrag I/2004 wurden insgesamt 12,7 Millionen Franken für die Umsetzung von Massnahmen zugunsten der Luftfahrtsicherheit bewilligt. Der Ständerat stimmte diesen Nachtragskrediten ohne Opposition zu; der Nationalrat folgte am 14. Juni 2004 in der dritten Differenzvereinbarung mit 88 zu 82 Stimmen.

## 4.2.3 Abgelehnte Vorschüsse

Die Finanzdelegation lehnte im Berichtsjahr die Dringlichkeit von zwei Vorschüssen (Zahlungskredite) im Betrage von rund 3 Millionen Franken ab. 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 Ermessensspielraum bezüglich der Zahlungsfristen vorliegt. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes nicht unnötig eingeschränkt wird; dies gilt insbesondere bei politisch umstrittenen Kreditgeschäften.

Die Finanzdelegation lehnte im Berichtsjahr in der Rubrik 201.3600.361 «Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen» einen Vorschuss von 623 740 Franken für die Abgeltung von Bewachungsaufgaben bei der internationalen Zypern-Konferenz an den Kanton Nidwalden ab. Auf dem Bürgerstock fanden vom 22. März–1. April 2004 die internationalen Zyperngespräche statt, für deren

adäquaten Schutz die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet war. Wenige Tage vor Konferenzbeginn setzte der Bundesrat die pauschale Abgeltung an den Kanton Nidwalden auf maximal 350 000 Franken fest. Die Konferenz dauerte länger als geplant und führte zu höheren Kosten als angenommen. Das EDA und der Kanton Nidwalden einigten sich in Verhandlungen auf die Entrichtung einer Pauschalentschädigung des Bundes von 500 000 Franken sowie die Erstattung der ausgewiesenen Einsatzkosten.

Die Finanzdelegation hatte nichts gegen die ausgehandelte Entschädigung einzuwenden. Sie ging aber davon aus, dass hier kein Erfordernis für eine dringliche Kreditbewilligung vorliegt und das Parlament den Nachtragskredit in der Dezembersession beschliessen kann. Das Dringlichkeitsverfahren sollte nur bei Geschäften zur Anwendung kommen, bei denen kein Verhandlungsspielraum für den Zahlungstermin besteht.

Die Finanzdelegation lehnt es auch ab, unter der Rubrik 601.3600.951 «Deckungskapitalien ETH-Professoren» einen Vorschuss von 2 425 000 Franken zu gewähren. Für den Kreditantrag wurde geltend gemacht, dass im Voranschlag 2004 der Finanzierungsbedarf für das zusätzlich notwendige Deckungskapital für die Renten der altrechtlichen ETH-Professorinnen und -Professoren noch nicht definitiv festgelegt werden konnte. In der zweiten Jahreshälfte 2004 liess sich aufgrund des gewährten Teuerungsausgleichs und der Lohnentwicklung per 1. Januar 2004 das notwendige Deckungskapital errechnen.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass der Bundesrat den Zahlungskredit im Voranschlag 2004 bereits durch Nachmeldung von 810 auf 845 Millionen Franken erhöht hatte. Ausgehend von ihren Kriterien zur Behandlung von dringlichen Kreditgeschäften konnte die Finanzdelegation ihre Zustimmung zur Dringlichkeit zu einer weiteren Erhöhung des Zahlungskredits im Dringlichkeitsverfahren nicht geben.

Für die Finanzdelegation ist unbestritten, dass der Bund für die Deckungslücke von rund 2,4 Millionen Franken einzustehen hat. Die definitive Schlussabrechnung wird in einem späteren Zeitpunkt durch den Beizug eines Zweitgutachtens bestätigt. Mit der Schlussabrechnung kann vereinbart werden, dass die Restschuld zu Lasten des Bundes erst mit der ordentlichen Kreditbewilligung fällig wird. Das Dringlichkeitsverfahren sollte nur bei Geschäften zur Anwendung kommen, die ausserhalb der Möglichkeiten einer sorgfältigen und sparsamen Budget- und Finanzplanung liegen.

## **5 Weitere Prüfungspunkte nach Departementen**

### **5.1 Behörden und Gerichte**

#### **5.1.1 Informationsbesuch beim Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt**

Ende 1999 wurde das Strafgesetzbuch dahingehend geändert, dass im Bereich des organisierten Verbrechens, der Geldwäscherei und der Korruption neu die Bundesbehörden für die Behandlung komplexer Fälle von nationaler oder internationaler Bedeutung zuständig sind. Seit 2002 kann gemäss Artikel 340<sup>bis</sup> des Schweizer Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) der Bund in Fällen schwerer Wirtschaftskriminalität das Ermittlungsverfahren eröffnen. Somit untersteht die Bundesanwaltschaft (BA) seit 2002 dem Bundesgericht, bleibt aber hinsichtlich Organisation und Ver-

waltung weiterhin dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) angegliedert. Am 1. April 2004 nahm das in personeller und organisatorischer Hinsicht unabhängige erstinstanzliche Bundesstrafgericht (BStG) in Bellinzona seine Arbeit auf. Das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt (URA) und die BA sind seit diesem Datum dem BStG unterstellt.

Als unabhängige richterliche Behörde hat das URA zur Aufgabe, Straftatbestände zu klären. Die Untersuchungen dienen der BA als Grundlage, um zu entscheiden, ob eine Strafverfolgung eingeleitet wird oder nicht.

Das URA besteht aus fünf Untersuchungsteams die jeweils von einem Untersuchungsrichter geleitet werden. Diese verfügen über eine Kanzlei und werden durch Finanz- und Informatikspezialisten unterstützt. Das URA hat seine Zentrale in Bern und eine Aussenstelle in Genf. Es beschäftigt 23 Personen, darunter fünf Untersuchungsrichter und fünf Finanzfachleute. Die im Voranschlag 2005 eingestellten Lohnkosten belaufen sich auf 2 835 000 Franken.

Bei ihrem Kontrollbesuch vom 7. Juni 2004 stellte die Sektion 1 der Finanzdelegation fest, dass die BA im Rahmen des Projektes «EffVor» und basierend auf den Angaben der Kantone Schätzungen über die zukünftigen Fallzahlen angestellt hatte. Diese Schätzungen wurden vom BStG übernommen und dienten zur Ermittlung der zu schaffenden Untersuchungsrichterstellen. Weil sich diese Schätzungen in der Praxis als zu hoch erwiesen haben, musste der Bedarf des URA an Richterstellen nach unten korrigiert werden, dies letztmals im März 2004. Demzufolge beruht die Effizienz des URA weniger auf Verfahrensvorschriften als vielmehr auf der für die Beweiserhebung unerlässlichen internationalen Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit ist jedoch nicht immer gesichert. Das URA erhofft sich deshalb viel von der Ratifikation des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass auf den Schweizer Banken mehrere Milliarden Franken blockierten Geldes liegen, das vermutlich krimineller Herkunft ist. Ein grosser Teil davon wird den Behörden der Herkunftsländer zurückerstattet werden müssen. Gewisse aus dem Drogenhandel stammende Beträge werden jedoch den Kantonen und dem Bund zugute kommen. Die Strafverfolgung trägt somit dazu bei, diese Gelder wieder in den Wirtschaftskreislauf einfliessen zu lassen.

Die Finanzdelegation hat den Bericht ihrer Sektion genehmigt und dem EJPD empfohlen, zu prüfen, wie von der fachlichen/administrativen Doppelunterstellung der BA abgerückt werden könnte. Der Vorsteher des EJPD hat dazu beim Bundesamt für Justiz ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Anhand der Schlussfolgerungen dieses Gutachtens könnten gegebenenfalls das Bundesstrafgerichtsgesetz und das Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege entsprechend revidiert werden.

## 5.2 **Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten**

### 5.2.1 **Informationsbesuch bei der Politischen Abteilung III**

Die Sektion 1 der Finanzdelegation widmete ihren Informationsbesuch 2004 beim EDA der Frage der Sicherstellung der Koordination und Kohärenz der schweizerischen Interessen bei der UNO und ihren Unterorganisationen, da sich mit dem Volltritt der Schweiz hier neue Aufgaben stellen. Ziel des Besuches war es, sich informieren zu lassen, wie die Meinungsbildung in der Verwaltung, deren einzelne Stellen naturgemäss nicht immer gleiche Interessen zu vertreten haben, in der Praxis abläuft. Aufgaben, welche die UNO betreffen, werden innerhalb des EDA von der Politischen Abteilung III (Vereinte Nationen, Internationale Organisationen, Umwelt, Kultur und Frankophonie) betreut, die 53 Personen beschäftigt. Davon sind 28 im Bereich UNO und Internationalen Organisationen eingesetzt. Innerhalb der Politischen Abteilung III (PA III) ist die Sektion UNO-Koordination für diese Aufgabe zuständig, bei welcher der Besuch stattfand.

Die Sektion wurde zuerst über die UNO und die Rolle der Schweiz informiert. In der UNO-Mission in New York arbeiten 30 Personen (davon 16 als Diplomaten), in Genf 35 (15 Diplomaten), in Wien 4,5 (davon 2,5 Diplomaten) und in Nairobi 1. In der UNO werden jährlich etwa 300 Resolutionen eingebracht, wovon etwa 250 bereits einmal behandelt wurden. Das Budget der UNO ist nur schwer beeinflussbar. Insbesondere die Friedenserhaltenden Massnahmen sind nicht voraussehbar, da sie von einem Entscheid des UNO-Sicherheitsrats abhängen. Die Beiträge der Schweiz an das System der Vereinten Nationen (inkl. den diversen UNO-Sonderorganisationen), welche entsprechend der fachlichen Zuständigkeit in den jeweiligen Vorschlägen der Departemente eingestellt sind, betragen im Jahre 2002 rund 525 Millionen Franken.

In der Praxis müssen die Positionen der Schweiz konsolidiert, auf eine realistische Basis gebracht sowie auf die aussenpolitische Kohärenz hin überprüft werden. Eine starke Koordination ist v.a. bei neuen und politisch heiklen Fragen notwendig. Das EDA unterscheidet zwischen der lang- und mittelfristigen Koordination sowie der Tageskoordination. Die Schwerpunkte werden jeweils für die kommende Session der UNO-Generalversammlung in der Interdepartementalen Arbeitsgruppe UNO (IDAG UNO) erarbeitet. Diese ist eine offene Arbeitsgruppe und die Departemente können entsenden, wen sie möchten. Jährlich finden etwa 3 Treffen zu 2 Stunden mit rund 40 Personen statt. Die von der IDAG UNO erarbeiteten Strukturen wurden vom Bundesrat im Jahre 2002 genehmigt.

Der *Koordinationsprozess* stützt sich u.a. auf die aussenpolitischen Prioritäten des Bundesrates sowie die Legislaturziele. Die kurzfristige Koordination der Tageskoordination erfolgt über die UNO-Koordination EDA (UNOK EDA). Anfragen der Mission in New York gehen sowohl an die UNOK als auch an die betroffene Fachstelle, worauf ein Koordinationsprozess beginnt. Zwischen den Fachstellen gibt es nur selten eine Kontroverse um die Federführung in einem Dossier. Die inhaltliche und fachliche Verantwortung bleibt bei den Fachstellen. Kommt es zu keiner Einigung, wird die Frage auf die Stufe der Amtsdirektoren gegeben, danach auf die Stufe der betroffenen Departementvorstehenden und allenfalls auf die Stufe Gesamtbundesrat. In dringenden Notfällen ohne Konsultationsmöglichkeit hat der Delegationschef in New York die Entscheidungskompetenz. Die zentrale Koordina-

tion und die Überprüfung auf die ausserpolitische Kohärenz werden von der PA III wahrgenommen.

Die Finanzdelegation nahm Kenntnis von der Korrektheit und Transparenz der Verfahren zwischen der Zentrale in Bern und den UNO-Missionen vor Ort. Der Finanzdelegation fiel auf, dass das bei internationalen Organisationen aus der Schweiz angestellte Personal untervertreten ist. Sie begrüsst deshalb die Anstrengungen des EDA zugunsten einer grösseren Vertretung auf allen Stufen. Die Finanzdelegation bemerkte weiter, dass sehr vielen, in der Öffentlichkeit teilweise unbekanntem Organisationen des UNO-Systems Zahlungen geleistet werden, und empfahl dem Bundesrat eine periodische Überprüfung der Höhe sowie der Notwendigkeit der Beiträge der Eidgenossenschaft.

Die Finanzdelegation verlangt, die Beiträge an Organisationen des UNO-Systems zu überprüfen und auf das Notwendige zu beschränken.

## **5.3 Eidgenössisches Departement des Innern**

### **5.3.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Gesundheit**

Am 17. Mai 2004 hat die Sektion 3 der Finanzdelegation einen Informationsbesuch beim BAG durchgeführt. Schwerpunkte des Besuchs waren die Integration der Kranken- und Unfallversicherung in das Amt, die Finanzaufsicht über Swissmedic, Fragen des Risikomanagements und die Unterbringung des BAG.

Das BAG ist in den letzten Jahren als Folge von Aufgabenverschiebungen zwischen den Kantonen und dem Bund, neuen Entwicklungen im Gesundheitswesen mit entsprechendem Regelungsbedarf, der Internationalisierung sowie der Integration der Kranken- und Unfallversicherung in einem beachtlichen Masse gewachsen. Es beschäftigt heute über 500 Mitarbeitende. Der thematisch ausgesprochen breite Einsatzbereich mit einer starken prospektiven Komponente erfordert die gewählte dezentrale Führungsorganisation mit starker Delegation. Die Finanzdelegation hat zur Kenntnis genommen, dass der Bund im kurativen Bereich wenig, im präventiven Sektor dagegen mehr Handlungsspielraum hat. Der kurative Bereich verursacht dabei den überwiegenden Teil der Gesundheitskosten.

Gemäss BAG wird die Integration der neuen Facheinheit Kranken- und Unfallversicherung sichtbare Verbesserungen bringen. Eine internationale Evaluation des Schweizer Gesundheitswesens bei der WHO und der OECD ist in Auftrag gegeben worden.

In Bezug auf die Aufsicht über Swissmedic, einer Verwaltungseinheit des dritten Kreises, stellte die Sektion namentlich fest, dass der Bund weiterhin verantwortlich bleibt, selbst wenn eine Aufgabe ausgelagert worden ist. Im Wissen darum wurde das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern mit der Abklärung der anspruchsvollen Führungs- und Aufsichtsfragen beauftragt. Die Ergebnisse sollen in den nächsten Leistungsauftrag einfließen.

Das BAG misst dem Risikomanagement grosse Bedeutung zu. Zwei wesentliche Risikobereiche werden unterschieden: Gesundheitsrisiken der Bevölkerung und Unternehmensrisiken. Aufgrund der Komplexität und Bedeutung dieser Materie

erachtete es die Sektion als lohnenswert, diesen Aufgabenkreis in einem nächsten Jahr erneut zu besprechen.

Die Finanzdelegation unterstützt die Verstärkung des Risikomanagements im BAG.

### **5.3.2                    Finanzielle Auswirkungen des Wechsels des ETH-Bereichs in den 3. Kreis**

Die Finanzdelegation hat im Jahresbericht 2003 unter Ziffer 6.3.1 über finanzielle Fragen der Oberaufsicht im ETH-Bereich berichtet.

Am 1. Januar 2004 sind sowohl das teilrevidierte Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz; *SR 414.110*) als auch die geänderte Verordnung über den ETH-Bereich (*SR 414.110.3*) ohne Regelung der Haftungsfrage in Kraft gesetzt worden. Es war umstritten, ob der Bund oder der ETH-Bereich die Kosten zu tragen hat, falls Risiken im ETH-Bereich zu Schäden führen. In diesem Zusammenhang warf die Finanzdelegation im Speziellen die Frage auf, ob der ETH-Bereich entweder vollumfänglich in die Eigenversicherung des Bundes aufgenommen werden oder aber seine Risiken unlimitiert fremd versichern lassen sollte.

Am 26. August 2004 orientierte die EFV die Finanzdelegation, dass für die Übergangsphase eine Versicherungslösung gewählt wurde. Der ETH-Rat und die ETH Zürich sowie weitere Institute haben eine Sachversicherung abgeschlossen. Die ETH Lausanne und das Paul Scherrer Institut (PSI) haben bis heute auf den Abschluss einer Sachversicherung verzichtet. Die beiden ETH und die vier Forschungsanstalten haben eine Betriebshaftpflichtversicherung abgeschlossen. Die Versicherungsprämien werden aus dem Finanzierungsbeitrag des Bundes geleistet.

Angestrebt wird eine einheitliche Lösung für sämtliche Institutionen des ETH-Bereichs. Konkret wird an einer Versicherungslösung gearbeitet, die sich nach gewissen branchenspezifischen Minimalanforderungen richtet. Sind die Standards definiert und damit die Höhe der in den Einzelfällen zu versichernden Summen bekannt, gilt es, die Modalitäten der Deckung eines Schadens zu regeln, wenn die von den ETH und Forschungsanstalten abgeschlossenen Betriebshaftpflicht- und Sachversicherungen im Einzelfall zur Schadensdeckung nicht ausreichen sollten.

Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die öffentlich-rechtliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen, fallen unter die sog. Ausfallhaftung gemäss Artikel 19 Verantwortlichkeitsgesetz (*SR 170.32*). Gemäss dieser haftet der Bund dem Geschädigten für den ungedeckten Betrag, soweit die betroffene Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Bund sich an der Schadensdeckung beteiligt. Der ETH-Rat hingegen würde verbindliche Richtlinien bevorzugen, namentlich, dass der Bund Schäden ab einer gewissen Höhe übernehmen soll.

Die Versicherungslösung wird der geplanten Überführung der Immobilien in das Eigentum des ETH-Bereiches Rechnung zu tragen haben. Die Immobilienüberführung wurde bereits anlässlich der Teilrevision des ETH-Gesetzes diskutiert, nach der

Vernehmlassung jedoch bewusst zurückgestellt. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 soll der Transfer nun durchgeführt werden.

Die Finanzdelegation wird sich mit der Regelung der Versicherungsfrage im ETH-Bereich befassen.

## **5.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement**

### **5.4.1 Informationsbesuch bei der Asylrekurskommission**

Anlässlich des Informationsbesuchs vom 26. April 2004 hat sich die Sektion 2 der Finanzdelegation insbesondere über die Vorbereitungen betreffend des Transfers der Asylrekurskommission (ARK) ins Bundesverwaltungsgericht orientieren lassen. Der Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts stellt insofern eine besondere Herausforderung dar, als er mit der Auflösung von über 30 eidgenössischen Rekurskommissionen und Beschwerdediensten einhergeht.

In einem Konzeptpapier und anlässlich von Aussprachen mit dem Vorsteher des EJPD und dem EPA hat die Finanzdelegation von der beabsichtigten Stossrichtung bezüglich personalpolitischen Massnahmen und Konsequenzen Kenntnis genommen. Demnach werden sämtliche bestehenden Arbeitsverhältnisse der aufzulösenden Justizbehörden auf Ende 2006 gekündigt. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird das Bundesverwaltungsgericht sein Personal selbst rekrutieren. Für den Zeitpunkt des Übergangs von den alten Strukturen zur neuen Institution wurden zwei Rahmenbedingungen formuliert:

1. Die Rekurskommissionen und Beschwerdedienste sind bis zum Zeitpunkt des Übergangs und nach Aufnahme der Arbeit am Bundesverwaltungsgericht voll leistungs- und funktionsfähig;
2. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt seinen Betrieb mit der nötigen Anzahl an qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ohne zusätzlich angelegenen Pendenzen der Vorgängerinstitution auf.

Das Erfüllen dieser Bedingungen setzt voraus, dass seitens der jetzigen Mitarbeitenden keine Kündigungen im grösseren Ausmass erfolgen und dass das neue Bundesverwaltungsgericht nach Möglichkeit auf die Erfahrungen des Personals der Vorgängerinstitutionen zurückgreifen kann. Dies hat zur Konsequenz, dass die Autonomie des Bundesverwaltungsgerichts bei der erstmaligen Anstellung des Personals insofern eine gewisse Einschränkung erfährt, als dass gut qualifizierte und geeignete Kandidatinnen und Kandidaten aus dem Feld der bisherigen Mitarbeitenden der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste berücksichtigt werden müssen. Als eher grosszügig beurteilte die Finanzdelegation die ursprünglich geplanten Regelungen für das Personal. Sie müssen jedoch in Relation zur Gefahr von durch wachsende Pendenzenberge entstehende Mehrkosten gesetzt werden.

Mit Befriedigung hat die Finanzdelegation zur Kenntnis genommen, dass die Pendenzen der ARK durch geeignete Massnahmen abgebaut werden können und der Vorsteher des EJPD bezüglich Zeitpunkt und Umstände des Transfers bereits Klarheit geschaffen hat. Da das neu zu erstellende Gerichtsgebäude nach heutigem Stand der Planung frühestens im Jahre 2010 bezogen werden kann, wird das Gericht seinen



Betrieb im Verlauf des Jahres 2007 in einem Provisorium im Raum Bern aufnehmen. Bei einer Übergangszeit von 3 bis 4 Jahren sollten sich die Sozialplankosten in engen Grenzen halten, weil das Personal langfristig planen kann. Die Entwürfe der im Zusammenhang mit dem Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts erforderlichen rechtlichen Grundlagen wurden in der Botschaft vom 25. August 2004 dem Parlament überwiesen (BBl 2004 4787).

Wie unter Ziffer 3.6 ausgeführt, setzte sich die Finanzdelegation beim Bau des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen für ein kreditrechtlich korrektes Vorgehen ein. Nach der zwischen dem Bund und dem Kanton St. Gallen getroffenen Vereinbarung baut der Kanton auf dem Gelände «Chrüzacker» in St. Gallen das Gebäude für das neue Bundesverwaltungsgericht. Er vermietet es an den Bund für eine feste Dauer von 50 Jahren. Nach Ablauf dieser Mietdauer geht das Eigentum am Gebäude und am Grundstück an den Bund über. Der Kanton St. Gallen leistet einen fixen Finanzierungsbeitrag von 15 Millionen Franken und garantiert dem Bund einen verbilligten Mietzins für das Gebäude. Nach Ablauf der Mietdauer überträgt er dem Bund das Eigentum am Grundstück unentgeltlich.

Nach den Genehmigungen durch die beiden Regierungen muss die Schweizerische Bundesversammlung einem Verpflichtungskredit für die Mietkosten zustimmen. Im Kanton St. Gallen wird der Kantonsrat über den fixen kantonalen Finanzierungsbeitrag entscheiden. Die Abklärungen des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt des Kanton St. Gallen zeigen, dass der Bezugstermin in einem neuen Gebäude auf dem «Chrüzacker» frühestens 2010 möglich sein wird. Nach dem heutigen Stand der Planung wird das neue Bundesverwaltungsgericht seinen Betrieb 2007 in einem Provisorium in Bern aufnehmen; frühestens 2010 wird das Gericht in den Neubau nach St. Gallen ziehen.

Die Finanzdelegation begrüsst, dass durch das gewählte Vorgehen kostspielige Übergangsregelungen und Sozialpläne vermieden werden können.

#### **5.4.2 Vollzug Asylgesetz**

Die Finanzdelegation prüft seit einigen Jahren die korrekte Handhabung der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht (SiRück) von Asylbewerbenden (vgl. Jahresbericht 2001 über die finanzielle Oberaufsicht beim Bund, Teil 1, Kapitel 4.4.2). In den Jahren 2003 und 2004 wurde die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) von der Finanzdelegation beauftragt, den Vollzug des Asylgesetzes und insbesondere die Handhabung der SiRück in den Kantonen St. Gallen und Zürich zu überprüfen. Die Ergebnisse hat die EFK in ihrem Jahresbericht 2003 über ihre Tätigkeit zuhanden der Finanzdelegation und des Bundesrates dargestellt (Jahresbericht 2003 der EFK; BBl 2004 3594 f).

Gestützt auf einen Bericht des internen Finanzinspektorates des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) vom 7. Mai 2003 über die SiRück sowie den entsprechenden Bemerkungen der EFK, kam die Finanzdelegation zum Schluss, dass im Bereich der SiRück seitens des BFF nach wie vor eine zuverlässige Geschäftskontrolle fehlt. Die Finanzdelegation forderte das BFF auf, im Bereich SiRück eine systematische

Geschäftskontrolle einzuführen und die halbjährliche Berichterstattung an die Finanzdelegation wieder aufzunehmen.

Auf Grund der Tatsache, dass die SiRück gegenwärtig weiterentwickelt und durch die Sonderabgabe (SonderA) abgelöst wird, erachtet es die Finanzdelegation als zweckmässig, die geforderte systematische Geschäftskontrolle auf der Grundlage der neuen Bestimmungen aufzubauen. Für die Übergangsphase verlangt sie vom BFF eine Übersicht der pendenten Zwischen- und Schlussabrechnungen. Die Zahlen sind Bestandteil der halbjährlichen Berichterstattung an die Finanzdelegation.

Die bei den Kantonen seitens der EFK durchgeführten Stichproben ergaben, dass in den Jahren 2001 und 2002 ungerechtfertigte Zahlungen im Umfang von 2,3 Prozent bzw. 5,4 Prozent der Vergütungen erfolgten. Abklärungen seitens der Finanzdelegation, ob eine Hochrechnung der Prüfungsergebnisse gerechtfertigt sei, ergaben, dass die Auswahl der geprüften Abrechnungsstellen nicht zufällig erfolgte und die Stichproben somit nicht repräsentativ sind. Bei der Berechnung der durchschnittlichen kantonalen Fehlerquoten geht die EFK jeweils von einer tieferen Quote aus.

Die Analyse der Prüfungsergebnisse zeigt, dass die Abrechnungsqualität stark von der Gemeindegrösse, der Organisationsstruktur und vom Wissensstand der zuständigen Mitarbeitenden der Gemeinden abhängig ist. Ausgehend von diesem Befund hatte die EFK diverse einfache Präventiv- und Kontrollmassnahmen empfohlen, die ohne grossen Mehraufwand umgesetzt werden könnten. Zudem hat sie von den Gemeinden die Rückzahlung der seit dem Jahre 2000 erfolgten ungerechtfertigten Zahlungen verlangt. Unter Berufung auf die Gemeindeautonomie erklärte sich der Kanton St. Gallen ausserstande, in seinen Gemeinden zu intervenieren. Der Kanton hat jedoch seinen Willen kundgetan, bei der Umsetzung der Empfehlungen der EFK die Gemeinden zu unterstützen. Die Finanzdelegation anerkennt die Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton. Gleichzeitig vertritt sie die Auffassung, dass die Kantone gerade wegen der föderalistischen Struktur des Landes gegenüber dem Bund in der Verantwortung stehen, die korrekte Anwendung des Asylgesetzes in ihren Gemeinden durchzusetzen.

Die Finanzdelegation wird sich weiterhin mit dem Geschäft befassen und die halbjährliche Berichterstattung für den Bereich SiRück/SonderA durch das BFF analysieren.

## **5.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport**

### **5.5.1 Kontrollbesuch betreffend Instruktionskorps**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation stattete dem Personal Verteidigung des VBS im Juli 2004 einen Kontrollbesuch ab. Im Rahmen der Zusammenarbeit und Koordination mit den Geschäftsprüfungskommissionen nahm an diesem Besuch auch ein Mitglied der zuständigen Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates teil. Diese befasste sich 1998 letztmals intensiv mit dem Instruktionskorps und die Sitzung der Finanzdelegation sollte gewisse Aspekte dieser früheren Untersuchung im Sinne einer Nachkontrolle wieder aufgreifen.

Dem VBS angekündigte Themen der Sitzung waren die «besonderen Leistungen», die Berufsmilitärs (Berufsoffiziere und -unteroffiziere) – früher noch Instrukto­ren genannt – erhalten, sowie die Instrukto­ren bzw. Berufsmilitärs, die in einer Verwal­tungsfunktion eingesetzt sind. Gewisse Leistungen an Mitglieder des Berufsmilitärs werden als «besonders» bezeichnet, weil sie nur diesen ausgerichtet werden. Die Begründung liegt im speziellen Anstellungsverhältnis, welches sich wesentlich unterscheidet von demjenigen von zivil angestelltem Personal. So besteht für die Berufsmilitär die Pflicht, so lange zu arbeiten, wie es der Dienstbetrieb verlangt. Weiter müssen die Berufsmilitärs bereit sein, dort zu arbeiten, wo Bedarf besteht. Die Finanzdelegation interessierte sich in diesem Zusammenhang besonders für die Frage, ob Berufsmilitärs diese besonderen Leistungen weiterhin erhalten, wenn sie nicht mehr auf einem Waffenplatz oder in einer Kaserne im Ausbildungsbereich Dienst leisten, sondern eine Funktion in einem Stab in der Zentrale wahrnehmen.

Das VBS gab der Sektion zu Beginn des Besuches einen Überblick über das Berufsbild (Ausbildung und Tätigkeitsfelder) und die derzeitige Situation der Berufsmilitärs. Hier zeigte sich schnell die Problematik eines massiven Unterbestandes an Berufsmilitär, was für die Umsetzung der Armee XXI problematisch ist, weil dem Berufsmilitär hier zentrale Bedeutung zukommt. Es fehlten im Juli 2004 beim Berufsmilitär 900 Personen, was einem Stellenbesetzungsfaktor von lediglich 0,7 entspricht. Das VBS bezifferte die maximale Durchhaltefähigkeit mit diesem Stellenbesetzungsfaktor auf maximal 1,5 bis 2 Jahre. Folge dieses starken Unterbestandes ist eine zeitliche Überbeanspruchung des bestehenden Korps, was u.a. zu einer erhöhten Zahl von krankheitsbedingten Ausfällen, zu vermehrten Kündigungen und zu einer sinkenden Motivation führe.

Bezüglich der «besonderen Leistungen» der Instrukto­ren legte das VBS dar, dass diese abgebaut werden. So soll ab dem Jahr 2006 etwa das Privileg, dass die Prä­mien der Militärversicherung vom Arbeitgeber übernommen werden, abgeschafft werden. Auch bei der vorzeitigen Pensionierung und bei den Einstiegs­löhnen wurden die Leistungen des Bundes reduziert. Beim Besuch betonten die Berufsmilitärs, dass sie mit dem Leistungs­paket (Lohn-Spesen-Militärversicherung-Pensionierung) angesichts der hohen zeitlichen Belastung nicht mehr zufrieden sind. Die Leistungen würden kontinuierlich abgebaut, während die Anforderungen fortlaufend stiegen.

Die Finanzdelegation erkannte hier ein Problem, welches vom VBS im eigenen Kompetenzbereich zu lösen ist, beispielsweise durch eine Umpriorisierung der finanziellen Mittel des Departementes. Die Delegation machte gegenüber dem Departement­vorsteher klar, dass eine Aufstockung der finanziellen Mittel im derzeitigen finanziellen Umfeld nicht möglich ist. Mit dem Zurückfahren der besonderen Leistungen sei aber in der Übergangszeit der Einführung der Armee XXI Vorsicht walten zu lassen.

Auf die Frage der Finanzdelegation, ob die Berufsmilitärs, welche statt auf einem Waffenplatz im Ausbildungsdienst mit hoher zeitlicher Belastung in einer Funktion in der Zentrale in Bern eingesetzt sind, diese besonderen Leistungen weiter erhalten, erklärte die Vertretung des VBS als erstes, dass diese Berufsmilitärs alle eine militärische Funktion, bei der militärische Kenntnisse unabdingbar seien, im Hauptquartier in den Stäben ausüben. Sie würden ebenfalls wie Berufsmilitärs auf den Waffenplätzen nach Bedarf arbeiten und nicht 42 Stunden wie das zivil angestellte

Personal. Diese Berufsmilitärs seien lediglich im gleichen Gebäude wie die Verwaltung untergebracht. Der Anteil der Berufsmilitärs, die in einem Stab arbeiten und welche Anrecht auf diese besonderen Leistungen haben, betrage in den zentralen Stäben 7,5 Prozent, bei den Stäben der Teilstreitkraft Heer 40 Prozent. Die Besetzung der einzelnen Stellen erfolgt über den Stellenplan Verteidigung, der die verbindliche Soll-Konfiguration der militärischen und zivilen Stellen im Departement festlegt. Nach Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung des VBS über das militärische Personal (SR 172.220.111.310.2; V Mil Pers) verlieren Berufsoffiziere und -unteroffiziere den Status als Berufsoffizier, wenn sie nichtmilitärische Stellen besetzen, nach drei Jahren. Damit erlöscht auch der Anspruch auf diese besonderen Leistungen.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass hier vom VBS Leistungen abgebaut werden. In Bezug auf das Zulagensystem gelangte sie zur Auffassung, dass dieses einen zu grossen administrativen Aufwand verursache. Sie vertrat gegenüber dem Departementsvorsteher die Auffassung, dass diese Abteilungen soweit als möglich als Lohnbestandteil auszugestalten sind. In seiner Antwort hielt der Vorsteher VBS fest, dass die Zulagen nicht in die Besoldung zu integrieren seien, da sie keinen Lohncharakter aufwiesen.

## **5.5.2 Kreditrechtliche Abwicklung von klassifizierten Projekten**

Die Finanzdelegation befasst sich seit längerem mit dem Projekt des Satellitenauflärungssystem Onyx (früher Satos genannt; vgl. zum Inhalt dieses Projektes Jahresbericht Finanzdelegation 2003, Ziff. 6.5.1). Ein Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle hatte aufgezeigt, dass die Kosten dieses geheimen klassifizierten Projektes erheblich höher ausfallen als ursprünglich angenommen. Die EFK wies in ihrem Bericht auch darauf hin, dass zu Beginn des Projektes die Kosten, welche dem Bundesrat als Entscheidungsgrundlage vorgelegt wurden, zu wenig fundiert waren und nicht klar genug auf die Projektrisiken hingewiesen wurde. Die Finanzdelegation verlangte vom VBS verschiedene Berichte und führte dazu auch eine Aussprache mit dem Departementsvorsteher VBS. In einem Schreiben vom November 2003 erkundigte sich die Finanzdelegation beim Bundesrat, ob weitere Projekte ähnlicher Art in der Bundesverwaltung vorhanden seien. Die Finanzdelegation kritisierte bei diesem Projekt stets die mangelnde Transparenz bei der Kreditsprechung und der Kosten.

Der Bundesrat wies anfangs Januar 2004 in seiner Antwort darauf hin, dass in der Bundesverwaltung nur wenige Projekte als vertrauliche Vorhaben eingestuft sind und neben Onyx kein weiteres geheimes Projekt mit ähnlichen Mittelbedürfnissen bestehe. An der zweiten ordentlichen Tagung 2004 führte die Finanzdelegation mit dem Departementsvorsteher VBS eine weitere Aussprache, in welcher sowohl die kreditrechtlichen Aspekte als auch die Notwendigkeit der Geheimhaltung diskutiert wurden.

Die Finanzdelegation erteilte danach der Eidgenössischen Finanzkontrolle den Auftrag, ihr für die dritte ordentliche Tagung vom April die relevanten haushalts-

rechtlichen Vorschriften darzustellen und das Projekt Onyx im Lichte dieser Vorschriften zu würdigen. Die EFK kam zum Schluss, dass sich unter dem Titel «Leistungsfähigkeit» kaum echte Geheimhaltungsinteressen gegen eine Kostentransparenz begründen lassen. Sie empfahl, dass alle Investitionsprojekte, die auch Sicherheits- oder anderen Geheimhaltungsinteressen in Abweichung der Finanzhaushaltsrechtlichen Vorschriften abgewickelt werden, automatisch Gegenstand einer besonderen Berichterstattung an die Finanzdelegation werden. Nur so könne diese die mitschreitende Finanzaufsicht wirksam wahrnehmen. Weiter seien zukünftig Kosten und Risiken einlässlicher zu prüfen.

Die Finanzdelegation kam zum gleichen Schluss und wandte sich deshalb an den Bundesrat und verlangte, dass das VBS Richtlinien für die kredittechnische Abwicklung von geheimen Projekten erlässt. Künftig müssten der Finanzdelegation bei solchen Projekten Kreditanträge gestellt und ein regelmässiges Reporting an sie institutionalisiert werden. In einem Zwischenbericht vom Juli 2004 teilte der Vorsteher VBS der Finanzdelegation mit, dass eine VBS-interne Arbeitsgruppe mit der Umsetzung der Forderungen der Finanzdelegation beauftragt worden ist. Das VBS hat die Finanzdelegation über die neuen Richtlinien für die kreditrechtliche Behandlung geheimer Projekte orientiert.

Zwischenzeitlich wurden die verlangten Richtlinien im VBS in Kraft gesetzt. Damit wird künftig über sämtliche geheime Investitionsprojekte Bericht erstattet. Die klassifizierten Projekte werden somit korrekt nach den finanzhaushaltsrechtlichen Vorschriften abgewickelt. Separate Kreditanträge werden somit obsolet.

Die Finanzdelegation wird sich weiter intensiv mit der kreditrechtlichen Behandlung geheimer Projekte befassen und auch die weitere Entwicklung des Projektes Onyx in Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungsdelegation eng verfolgen.

### **5.5.3 Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien**

Die Finanzdelegation wird seit längerem informiert über den Fortgang der Liquidation von nicht mehr benötigtem Armeematerial (vgl. Jahresberichte Finanzdelegation 2001, Ziff. 4.4.3; 2002, Ziff. 6.5.3). In den letzten Jahresberichten schilderte die Finanzdelegation das Vorgehen und die imposanten Mengen, die wegen der Verkleinerung und des Umbaus der Armee liquidiert werden müssen.

Für die zweite ordentliche Tagung vom Februar erhielt die Finanzdelegation den Reportingbericht ADS-LIQ (Ausserdienststellung/Liquidation/Entsorgung von Armeematerial) II/2003, welcher die Zahlen für das Jahr 2003 ausweist. Der Bericht zeigt wiederum die grosse Menge an zu liquidierendem Material auf. So wurden 2003 beispielsweise 3150 Fahrzeuge liquidiert und 7400 Tonnen Munition entsorgt. Der Inventarwert, welcher dem seinerzeitigen Einkaufswert entspricht, reduzierte sich durch die Liquidationen im Jahre 2003 um 3613 Millionen Franken.

Aus den Material- und Fahrzeug-Verkäufen wurden 2003 Brutto-Einnahmen von 23,1 Millionen Franken erzielt. Der Detailverkauf des Liquidationsmaterials wird hauptsächlich über acht in der ganzen Schweiz verteilte Army-Liq-Shops abgewi-

ckelt. Die Einnahmen der RUAG Components werden nach dem Netto-Prinzip mit dem VBS verrechnet und dem Kredit AMB (Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung) gutgeschrieben. Die Kosten für die Materialvernichtung betragen 2003 total 7,3 Millionen Franken, diejenigen für die Munitionsentsorgung 12,6 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation nahm vom Reportingbericht Kenntnis. Sie wird sich weiterhin informieren lassen über den Fortschritt der Liquidation von nicht mehr benötigtem Armeematerial.

#### **5.5.4 Projektreporting POLYCOM**

Die Finanzdelegation befasst sich seit dem Jahr 2002 mit dem Projekt des Funknetzes Polycom, welches die Netze der Rettungsorganisationen im Blaulichtbereich (Polizei, Feuerwehr, Armee, etc.) schweizweit miteinander vernetzen soll (vgl. dazu Jahresberichte Finanzdelegation 2003; 2002, je Ziff. 6.5.2). Das Projekt ist von seiner Struktur her schwierig zu führen, da es auf einem föderalen Ansatz aufbaut und sehr viele Partner mit unterschiedlichen Interessen am Aufbau beteiligt sind. Die bestehenden Netze in den Kantonen weisen einen unterschiedlichen Ausbaustandard auf. So haben einige Kantone in den letzten Jahren ihre Netze erneuert, sodass für sie die Erneuerung des Netzes verständlicherweise keine Priorität hat, da sie nach kurzer Zeit wieder erhebliche Mittel investieren müssten, während andere Kantone ein neues Netz benötigen, da das bestehende den Anforderungen nicht mehr genügt. Auch diverse Organisationen des Bundes wie etwa das Grenzwachtkorps benötigen ein neues Netz. Dieses ist bereits teilweise aufgebaut.

Im November 2003 verlangte die Finanzdelegation vom Bundesrat einen ausführlichen Bericht über den Stand des Projektes. Der Bundesrat legte diesen im Februar 2004 vor. Die Delegation führte dazu eine Aussprache mit dem Departementvorsteher VBS sowie mit den Projektverantwortlichen im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Der bundesrätliche Bericht verweist auf die hohe Bedeutung des Projektes, aber auch auf die schwierigen Strukturen, in welchen dieses geführt werden muss, und stellt insbesondere auch die bis anhin angefallenen Kosten dar. Das Gesamtsystem POLYCOM, bestehend aus den nationalen Komponenten, der Systeminfrastruktur, den Managementausrüstungen und den Endgeräten wird bis zum erwarteten Vollausbau im Jahre 2010 voraussichtlich 580 Millionen Franken kosten. Davon entfallen etwa 370 Millionen Franken (ca. 65 %) auf den Bund und 210 Millionen Franken (ca. 35%) auf die Kantone.

Der Vorsteher VBS betonte bei der Aussprache, dass das Projekt auf Kurs sei, der Zeitpunkt des Abschlusses aber nicht definitiv vorausgesagt werden könne. Das Problem liege hauptsächlich in den knappen finanziellen Mitteln. Es gebe aber keine Alternative zu diesem Projekt und es sei richtig gewesen, dieses in Angriff zu nehmen. Die Finanzdelegation schrieb nach der Aussprache dem Bundesrat, dass sich für sie durch den Bericht und die Aussprache mit den Verantwortlichen einige Fragen geklärt hätten.

Aufgrund der früheren Interventionen der Finanzdelegation beschloss der Bundesrat am 23. Juni 2003, ein interdepartementales Finanzcontrolling einzurichten, für

welches das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) zuständig erklärt wurde, da dieses auch mit der Projektkoordination betraut ist. Der Controllingbericht sollte jeweils im Dezember der Finanzdelegation zugeleitet werden. Im Jahre 2004 wurden die Strukturen dieses Berichtes festgelegt und die Arbeiten aufgenommen. Der Direktor des BABS ersuchte die Finanzdelegation im September 2004, die auf Dezember vorgesehene Zustellung des Reportingberichtes jeweils auf den März verschieben zu dürfen. Die definitiven Rechnungsabschlüsse lägen erst im Verlauf der Monate Januar/Februar vor. Bei einer Ablieferung jeweils erst im März könnten die aktuellen Zahlen der Staatsrechnung in den Controllingbericht eingebaut werden. Die Finanzdelegation stimmte dem Begehren zu und wird inskünftig den Reportingbericht im März erhalten und beraten, weshalb der neueste Stand des Projektes in diesem Jahresbericht nicht dargestellt werden kann.

Die Finanzdelegation stellte im Berichtsjahr fest, dass im Projekt POLYCOM Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden. Dennoch bleibt dieses Projekt aufgrund seiner Struktur weiterhin ein schwieriges Unterfangen. Die Finanzdelegation wird deshalb den Verlauf des Projektes POLYCOM weiterhin aufmerksam verfolgen.

## **5.6 Eidgenössisches Finanzdepartement**

### **5.6.1 Informationsbesuch beim Eidgenössischen Personalamt**

Die Sektion 3 der Finanzdelegation führte am 9. September 2004 mit einer Vertretung der Geschäftsprüfungskommissionen einen Informationsbesuch beim Eidgenössischen Personalamt (EPA) durch. Das EPA arbeitet seit dem 1. Januar 2004 in einer neuen Organisationsstruktur. Als «Querschnittsamt» mit 90 Etatstellen ist es die Fachstelle für die Personalpolitik des Bundes und entwickelt Grundlagen und Instrumente zur Steuerung und Koordination des Personalwesens. Es plant die personalpolitischen Geschäfte des Bundesrates und berät die Departemente und Bundesämter bei der Umsetzung der zentralen Vorgaben. In seinen Zuständigkeitsbereich fallen ebenso die Zusammenführung, Aufbereitung und Interpretation von Daten aus der gesamten Bundesverwaltung, die insbesondere über die Höhe und die Verwendung des Personalbudgets Auskunft geben.

Der Informationsbesuch befasste sich unter anderem mit Fragen der Ausbildung und des Einsatzes von Erwerbsbehinderten, Praktikanten und Lehrlingen in der Bundesverwaltung. Mit der Ausdehnung des Ausbildungsangebots in den Departementen haben Koordination und Controlling über das Ausbildungswesen eine grössere Bedeutung erlangt. Die Budgetrestriktionen erfordern eine Straffung und effiziente Ausgestaltung des gesamten Angebots. Das EPA beabsichtigt, mit den Ausbildungsverantwortlichen in den Departementen die gegenwärtigen Prozesse zu untersuchen und einem zentralen Controlling zu unterziehen. Wegen der hohen Schwierigkeit, den Nutzen der Ausbildungsgänge konkret zu überprüfen und zu beziffern, erkennt die Finanzdelegation hier einen Koordinationsbedarf.

Die Datenlage im Bereich Erwerbsbehinderte, Praktikanten und Lehrlinge erweist sich als eher ungenügend. Das EPA wurde deshalb aufgefordert, genauere Angaben

anhand von Zahlenmaterial mit vergleichbaren Gegenüberstellungen mit anderen öffentlichen Körperschaften oder mit der Privatwirtschaft zur Verfügung zu stellen.

Seit 1. Januar 2001 wird in der Bundesverwaltung das Personalinformationssystem BV PLUS eingesetzt. Hier bestehen Schnittstellenrisiken, die angesichts der Komplexität und der Interdependenzen der Materie nicht leicht zu beheben sind. Die Entdeckung von Fällen von zu hohen Auszahlungen aufgrund falscher Daten lässt die Vermutung zu, dass die Datenqualität bei einzelnen Ämtern nicht den Richtlinien entspricht. Zwar können im jetzigen Zeitpunkt noch keine gesicherten Aussagen im Bezug auf die Ursache genannt werden, doch sind technisch-methodisch fehlerhafte Bedienung oder gar Absicht denkbar. Das EPA beabsichtigt, die Rechtmässigkeit der Mutationen sowohl stichprobenartig als auch jährlich in einem ganzen Amt in jedem Departement zu prüfen. Die Sanktionsfrage wird nach den ersten Erfahrungen hinsichtlich Menge und Art der Fehler zu klären sein.

Die Finanzdelegation unterstützt die Koordination und effiziente Ausgestaltung der Ausbildung unter Führung des EPA. Sie forderte das EPA auf, die Informationen bezüglich des Einsatzes von Erwerbsbehinderten, Praktikanten und Lehrlingen zu verbessern. Zudem verlangt die Finanzdelegation, dass potentielle Missbräuche in der Lohnverarbeitung abgeklärt und verhindert werden.

## **5.6.2 Zahlungsströme zwischen Bund und Kantonen**

Im Zusammenhang mit den Steuerablieferungen der Kantone an den Bund beauftragte die Finanzdelegation die Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Abklärungen über die Zahlungsmoral der Kantone und die Verbuchung der Zahlungen beim Bund vorzunehmen. Die Abklärungen der EFK haben ergeben, dass im Jahre 2003 verschiedene Kantone erheblich Beträge wiederholt zu spät abrechneten, was zu Mahnungen seitens der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) führte. In der Folge befasste sich die Finanzdelegation im Detail mit den die Zahlungsströme zwischen Bund und Kantonen beeinflussenden finanziellen Anreizmechanismen.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass bei den für den Bund von den Kantonen einkassierten direkten Bundessteuern und der Wehrpflichtersatzabgabe die Rechtsgrundlagen für das Erheben von Verzugszinsen seitens des Bundes fehlen (DBG SR 642.11; WPEG SR 661). Dies führt zu finanziellen Anreizen seitens der Kantone, die Abrechnungen mit dem Bund nicht fristgerecht vorzunehmen um sich daraus einen Zinsvorteil zu verschaffen. In mehreren Aussprachen mit dem Vorsteher des EFD wurde nach möglichen Lösungen gesucht, die finanziellen Anreize so auszugestalten, dass der Vollzug der bestehenden Vorschriften durch die Kantone einheitlicher und konsequenter erfolgt und insbesondere keinen Raum mehr für das Heraus schlagen von Zinsvorteilen offen lässt.

Die erkannten Mängel bewogen die Finanzdelegation, sich generell über die Validierungsregeln der Zahlungsströme zwischen Bund und Kantonen zu informieren. Demnach werden die Kantonskontokorrente grundsätzlich zinslos geführt. Halbmonatlich werden sie ausgeglichen. Erfolgt der Ausgleich durch den Bund oder einen Kanton mit Verspätung, wird ein Verzugszins in der Höhe des offiziellen Lombardsatzes der SNB minus 1 Prozentpunkt erhoben.



Die Finanzdelegation hat Verständnis dafür, dass das EFD davon absehen möchte, losgelöst von anderen Änderungen des Bundesgesetzes über die direkten Bundessteuern (SR 642.11), bzw. des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe (SR 661) neue Verzugszinsregelungen einzuführen.

Die Finanzdelegation empfiehlt, dass bei der nächsten Revision der erwähnten Erlasse die Gesetzeslücke vorerst im DBG und auch im WPEG geschlossen wird.

### 5.6.3 Beschaffungen des Bundes

Die Beschaffungsstatistik des Bundes gibt über das Volumen der in einem Jahr im In- und Ausland getätigten Beschaffungen von beweglichen Gütern Auskunft. Unter Einbezug der bundeseigenen Betriebe SBB und Post weist die Statistik für das Jahr 2003 ein Volumen von 3,8 Milliarden Franken aus, was die grosse finanzielle Bedeutung in diesem Bereich verdeutlicht.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft regelmässig die Beschaffungen der Ämter und nimmt dort Preisprüfungen vor, wo die Auftragsverhältnisse Monopolsituationen darstellen. Die Revisionsberichte werden von der Finanzdelegation abgenommen. Im Jahre 2004 nahm sie Kenntnis von den Berichten betreffend die Prüfung der Beschaffungen bei der RUAG Aerospace, beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), bei der Eig. Technischen Hochschule Zürich (ETH), der armasuisse sowie beim Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG).

Aus den Berichten und den Erläuterungen der EFK geht hervor, dass die Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie die Sparsamkeit nicht durchwegs bestätigt werden konnten (vgl. Jahresbericht 2003 der EFK; BBl 2004 3567). Im Weiteren konnte festgestellt werden, dass bezüglich der Fachkenntnisse der mit dem Einkauf betrauten Mitarbeitenden Lücken bestehen. Die Finanzdelegation stellt mit Genugtuung fest, dass die von der EFK abgegebenen Empfehlungen von den revidierten Organisationen positiv aufgenommen und zügig umgesetzt wurden.

Die Preisprüfungen bei der RUAG führten dazu, dass der Gruppe Rüstung (GR) eine Preisreduktion von 483 000 Franken gutgeschrieben wurde. Sie verdeutlicht die spezielle Situation zwischen der GR und der sich im Bundesbesitz befindenden RUAG. Die Finanzdelegation befasste sich daher mit der Weiterführung des Einsichtsrechts der GR in die Unteralgen der RUAG bei Beschaffungen, bei denen eine monopolartige Situation besteht. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebenem Zeitpunkt mit den sich in Überarbeitung befindenden Konventionen wieder auseinandersetzen.

Die Finanzdelegation wird die Einhaltung der bestehenden Vorschriften im Beschaffungswesen weiterhin aufmerksam verfolgen.

## 5.6.4

### **Informatikprobleme der Eidgenössischen Steuerverwaltung**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zeigte sich in ihren Revisionsberichten und in ihrem Jahresbericht 2002 (Ziff. 2.6) besorgt über die Entwicklung der Informatik in der Hauptabteilung Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Es war zu befürchten, dass die Rückstände in der Bereitstellung neuer Programme sich negativ auf die Abrechnung dieser wichtigsten Steuer für den Bund (18 Mrd. Fr.) auswirken könnten.

Die Finanzdelegation befasste sich in der Folge mit den aufgetretenen Problemen. Die ESTV arbeitet seit den achtziger Jahren mit den Kernapplikationen «Mehrwertsteuer-Online-Informationssystem» (MOLIS) und «Stempelabgaben-Online-Informationssystem» (STOLIS). Es handelt sich um sichere Anwendungen, die aber in den Entwicklungsmöglichkeiten beschränkt sind. Nach der Abtretung der Informatikstellen der ESTV an das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) im Rahmen von NOVE-IT wurden verschiedene Systemmängel transparent, welche teilweise zu Ausfällen geführt haben. Diese Mängel sind heute jedoch weitgehend behoben. Zudem traten bei der geplanten Ablösung der alten Software unter dem Projektnamen «Migration BS2000» unerwartete Probleme auf. Die begonnene Migration der veralteten ESTV-Programme musste nach zwei Jahren abgebrochen werden und durch eine reine HW-Migration ersetzt werden. Dadurch entstanden dem Bund Kosten von 9. Millionen Franken. Ein externes Gutachten sah die Ursachen des Scheiterns zwar mehrheitlich beim BIT. Jedoch hat die als Generalunternehmerin eingesetzte externe Firma ihre Mitverantwortung anerkannt und ist bereit, 20 Prozent des direkten Projektvolumens als Schadenersatz in Form von Kulanzleistungen (Gratisleistungen bei andern Projekten) zu leisten. Beim BIT wurden intern die nötigen Lehren gezogen.

Das EFD hat mit der ESTV und dem BIT entschieden, die Kernapplikationen MOLIS und STOLIS vorerst auf einer nicht NOVE-IT konformen Plattform weiter zu betreiben. Die Wartung dieser veralteten Applikationen ist jedoch aufwändig und erfordert jährliche Unterhaltsarbeiten beim BIT im Umfang von 12 Mannjahren. Das BIT muss diese Ressourcen bereitstellen, damit nicht mehr befürchtet werden muss, dass die Systeme technisch ausfallen. In geordneten Schritten plant die ESTV mit Unterstützung des BIT die neue Informatiktechnologie ab 2007/2008. Das neue Projekt unter dem Titel INSIEME wird die ganze Organisation der ESTV auf die definierten Prozesse ausrichten.

Die Finanzdelegation erwartet, dass die ESTV als grosser Leistungsbezüger ihre Anforderungen an die Informatik zukunftsgerichtet definiert. Die Vereinbarungen mit dem BIT über die Leistungserbringung sind zu verbessern.

## 5.6.5

### **Luftfahrtgesellschaft Swiss**

Die Finanzdelegation lässt sich regelmässig vom Vorsteher EFD, dem Vorsitzenden des Ausschusses Swiss des Bundesrates, und dem Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat der Swiss über die Geschäftslage orientieren.

Im Berichtsjahr konnte die Swiss nach langen Verhandlungen einen dreijährigen Vertrag über einen Betriebskredit mit einem internationalen Bankenkonsortium abschliessen. Es geht um 325 Millionen Franken, wovon 180 Millionen Franken ab November 2004 liquiditätswirksam sind.

Der Verlängerung der Aktionärsbindung bis Ende August 2005 wurde von 86 Prozent der Aktionäre zugestimmt. Im Januar 2005 gab die Swiss einen weiteren Personal- und Flottenabbau bekannt: Der ansteigende Wettbewerbsdruck sowie die fortgesetzte Preiserosion im Europageschäft zwingen Swiss, ihre Flotte um mindestens 13 Flugzeuge im Segment der Regionalflieger abzubauen. Es wird mit einem Abbau in der Grössenordnung von 800 bis 1000 Arbeitsplätzen innerhalb der nächsten 18 Monate gerechnet; damit strebt die Swiss eine Verbesserung der Nettokosten von 300 Millionen Franken an.

Der Bundesrat wurde im Berichtsjahr durch verschiedene parlamentarische Vorstösse aufgefordert, seine Strategie zur Swiss darzulegen. Dazu sei auf die Beantwortung der Interpellation 04.3022 Betriebskredit Swiss vom 15. September 2004 verwiesen. Danach ist das Engagement des Bundes bei der Swiss zeitlich befristet. Die Veränderung des Bundesanteils darf jedoch nicht zu einem unpassenden Zeitpunkt erfolgen und hat die Ziele der Luftfahrtpolitik des Bundesrates zu berücksichtigen. Der Verkauf an eine ausländische Fluggesellschaft ist dabei als eine von mehreren Handlungsmöglichkeiten zu betrachten.

Die Finanzdelegation wurde im Berichtsjahr orientiert, dass die Frage einer Bundesgarantie für Terrorrisiken bundesintern ernsthaft geprüft wird, weil die privaten Versicherungen im internationalen Luftverkehr den Ausschluss von Schäden durch Bomben und nukleare Verstrahlungen erwogen. Die Finanzdelegation hat dem Bundesrat klar signalisiert, dass ein solcher Verpflichtungskredit vom Parlament bewilligt werden sollte, wenn immer dieses in Bern zu einer Session versammelt ist.

Die Finanzdelegation nimmt von den Informationen zur Swiss Kenntnis. Sie steht hinter der vom Bundesrat verfolgten Strategie. Die Finanzdelegation erklärte gegenüber dem Bundesrat, dass sie keine hohen Verpflichtungskredite für die Luftfahrt auf dem Dringlichkeitsweg bewilligen will.

## **5.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement**

### **5.7.1 Informationsbesuch beim Staatssekretär für Wirtschaft**

Beim Informationsbesuch vom 18. Mai 2004 liess sich die Sektion 1 vom neuen Staatssekretär orientieren, welche Grundsätze im Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) für die Amtsführung, Good Governance, die Finanzaufsicht und die Risikoanalyse gelten. Weitere Themen betrafen das Wirtschaftswachstum und die Aufgabenverzichtsplanung.

Der Staatssekretär stellte die Reorganisation des seco sowie sein Amtsverständnis vor. Das seco ist das Kompetenzzentrum des Bundes für Wirtschaftsfragen und zusammen mit dem EDA das Kernzentrum der Aussenwirtschafts- und Entwick-

lungspolitik. Das seco versteht sich als unternehmerische Organisationseinheit der Bundesverwaltung.

Mit der aktuellen Organisationsstruktur ist das seco von der Matrixorganisation weitgehend weggekommen, zumal die Verantwortlichkeiten darin letzten Endes unklar geworden sind. Das seco weist heute auf operativer Ebene wieder eine traditionelle Linienfunktionsstruktur auf. Für jede Leitungsfunktion ist eine mit allen Entscheidungskompetenzen befugte Stellvertretung bestimmt. Das seco hat im Vergleich zu anderen Bundesämtern eine flache Hierarchiestruktur. Es gibt es keine Sektions- oder Abteilungsleiter; nebst der Geschäftsleitung besteht einzig die Stufe der Ressortchefs. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass modern geführte Ämter mit flachen Hierarchien nicht mit negativen Anreizen bei der Zuteilung der Personalkredite demotiviert werden sollten. Sie hat darüber mit dem Eidgenössischen Personalamt eine Aussprache geführt.

Einen weiteren Schwerpunkt des Informationsbesuchs bildeten die Vorkehrungen des seco zur Sicherstellung von Good Governance in den dezentralen Verwaltungseinheiten. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung mit einem Umsatz von jährlich rund 6 Milliarden Franken wurde in den letzten Jahren auf Wunsch der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) die Finanzaufsicht auf allen Stufen verstärkt. Die Risiken des ALV-Ausgleichsfonds wurden umfassend analysiert. Die Revisionsberichte der EFK über die Jahresrechnung der Arbeitslosenversicherung legen darüber Rechenschaft ab. In den Bereichen wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit und Standortförderung bestehen unterschiedliche Aufsichtsmassnahmen. Die EKF prüft zum Beispiel regelmässig die Rechnung der Exportrisikoversicherung. Bei der *Swiss Organisation for Facilitating Investments* (SOFI) und dem Investitionshilfefonds für Berggebiete (IHG) sind Audits der EFK 2004 und 2005 vorgesehen.

Der Bundesrat hatte am 18. Februar 2004 ein Massnahmenpaket Wachstumspolitik beschlossen. Mit dem Wachstumspaket soll die Wachstumsschwäche überwunden werden. Die interdepartementale Arbeitsgruppe Wachstum unter der Leitung des seco hat den Bundesrat jährlich über die Fortschritte bei der Umsetzung der Massnahmen zu orientieren.

Der Bundesrat hat alle Ämter beauftragt, Vorschläge für Verzichtsplänen zu unterbreiten. Die Finanzdelegation erwartet, dass das seco entsprechende Prioritäten und Posterioritäten festlegt. Die Politik muss aber auch bereit sein, das Amt von sekundären Aufgaben zu entlasten. Das gilt besonders für Aufgaben, die extern ebenso gut oder besser erfüllt werden können. Allgemein sollte der Grundsatz gelten, dass die das Wirtschaftswachstum fördernden Bereiche des seco gestärkt und ausgebaut werden sollen, während bei strukturerehaltenden und markthinderlichen Massnahmen gespart werden kann.

Die Finanzdelegation unterstützt die Einführung flacher Hierarchien in der Bundesverwaltung und erwartet eine organisationsunabhängige Zuteilung der Personalkredite. Sie wird sich mit den Revisionsberichten der EFK zu SOFI und IHG befassen.

## 5.7.2

### **Entschädigungen im Bereich Kommission für Technologie und Innovation (KTI)**

Im Jahre 2003 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) im Leistungsbereich Innovation/KTI (Kommission für Technologie + Innovation) eine Revision durch. Mit Befriedigung konnte die Finanzdelegation damals feststellen, dass die Ergebnisse der Prüfung insgesamt gut ausgefallen sind. Zu einzelnen Feststellungen verlangte die Finanzdelegation im Jahre 2004 nähere Informationen.

Die Finanzdelegation unterstützte die Bereitschaft des BBT, die nicht auszuschliessenden Interessenskonflikte von KTI-Kommissionsmitgliedern, Gesuchstellern und Wirtschaftspartnern neu durch eine Ergänzung der vertraglich festgehaltenen Integritätsklausel offen zu legen. Gleichzeitig nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass an KTI-Kommissionsmitglieder und Experten teilweise beträchtliche Entschädigungen und Honorare ausbezahlt wurden. Angesichts der Grössenordnung der verschiedenen Zahlungen ersuchte die Finanzdelegation das EVD um detailliertere Angaben betreffend die Höhe der Bezüge, die Anspruchsberechtigten und ihrer zeitlichen Beanspruchung durch die KTI. Im Weiteren verlangte die Finanzdelegation nähere Informationen bezüglich der Anzahl der Gesuche, der Auswahl der Projekte sowie der Leistungsüberprüfung.

Aus der Antwort des EVD geht hervor, dass die Stundenansätze für die Leiter von KTI-Fördergebieten 190 Franken pro Stunde, für international anerkannte Experten 150 Franken pro Stunde und für Fachkräfte 125 Franken pro Stunde betragen. An Kommissionsmitglieder die Mitarbeitende der Bundesverwaltung sind, werden grundsätzlich keine Entschädigungen ausgerichtet.

Seit dem Jahr 2000 hat die Zahl der bei der KTI eingereichten Beitragsgesuche von 600 auf 1000 Gesuche im Jahre 2003 zugenommen. Die zeitliche Beanspruchung der KTI-Experten wird durch den Arbeitsaufwand der einzelnen Mandate bestimmt und erreicht in Einzelfällen über 1000 Stunden pro Jahr. Diese Experten sind jeweils für mehrere KTI-Förderbereiche tätig und nehmen zusätzlich strategische Aufgaben wahr, wie z.B. die Unterstützung der Strategieentwicklung der KTI und der Fachhochschulen oder die Erarbeitung von Konzepten für die Stärkung der Innovationsfähigkeit am Standort Schweiz.

Die Evaluation der Beitrittsgesuche erfolgt gemäss den in Artikel 9 der geltenden KTI-Verordnung aufgeführten Kriterien (SR 823.312). Die Überprüfung dieser sowie der im überwiesenen Postulat des Nationalrates aufgeführten weiteren Kriterien (03.3186) bzw. die Schaffung einer neuen rechtlichen Grundlage für die Förderfähigkeit der KTI erfolgen im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Umsetzung der BFT-Botschaft 2004–2007 und der darin vorgeschlagenen neuen Strategie für ein Nationales Innovationssystem.

Die Überprüfung der Zielerreichung der KTI-Projekte erfolgt sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene. Mittels des operationellen Projekt-Controllings werden die Projekte erstmals nach 3 Monaten und anschliessend alle 6 Monate hinsichtlich Einhaltung des Projektplans überprüft. Die strategische Überprüfung der Wirkung der Fördertätigkeiten erfolgt gegenwärtig mittels Evaluationen ausgewählter Projekte.

Die Finanzdelegation begrüsst die Bestrebungen einer weiteren Verbesserung des Controllings im Bereich der KTI.

## **5.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation**

### **5.8.1 Informationsbesuch bei der Hauptabteilung für die Sicherheit von Kernanlagen**

Die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) ist im Bundesamt für Energie (BFE) angesiedelt, geniesst aber weitgehende Handlungsautonomie, dies aufgrund ihrer Kontrolltätigkeiten und insbesondere deshalb, weil sie seit dem 1. Januar 2004 mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt wird (FLAG). Die HSK ist die Aufsichtsbehörde des Bundes auf dem Gebiet der Kernenergie. Sie kontrolliert und beurteilt die schweizerischen Kernanlagen punkto Sicherheit und Strahlenschutz, und zwar in der Projekt- sowie in der Bau- und Betriebsphase bis hin zur Stilllegung und zum Abbruch der Anlage. Die HSK überwacht den Transport radioaktiver Stoffe sowie die Vorbereitungen zur geologischen Tiefenlagerung radioaktiver Abfälle.

Die HSK weist für die Leistungsauftragsperiode 2004–2007 ein Globalbudget von 133,3 Millionen Franken auf der Aufwand- und von 128 Millionen Franken auf der Ertragsseite der Betriebsrechnung und somit einen Deckungsgrad von 96 Prozent aus. Die Einnahmen werden durch den Bund auf Grund von Arbeitszeitpreisen, die unter den SIA-Ansätzen liegen, verrechnet. Die Gesamtdeckung lässt sich schwer erreichen, weil die HSK auch nicht verrechenbare Leistungen erbringt. Die HSK zählt insgesamt 91 Beschäftigte, davon 78 technisch-wissenschaftliche und 13 administrative Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Personalbestand hat im Vergleich zu den Vorjahren zugenommen. Die HSK umfasst vier Abteilungen mit folgenden Aufgabengebieten: Aufsichtssteuerung, Support und Kommunikation; Reaktorsicherheit; Sicherheit von Transporten und Entsorgung; Strahlenschutz, Notfallplanung und Organisation.

Der Aufsicht der HSK unterstellt sind fünf Kernkraftwerke (Beznau 1 und 2, Mühleberg, Gösgen und Leibstadt), 3 Forschungsanlagen (diejenigen des Paul Scherrer Instituts, der ETHL und der Universität Basel) sowie drei Zwischenlager für radioaktive Abfälle. Ausserdem überwacht sie die Kernanlagen und die Transporte von radioaktiven Abfällen und führt Untersuchungen im Hinblick auf die geologische Tiefenlagerung von radioaktiven Abfällen durch.

Was die Kontrollen betrifft, muss die HSK die Einhaltung der strengen Betriebsvorschriften der Kernanlagen sicherstellen und unterlaufene Fehler und infrastrukturelle Schwächen der Kernanlagen kompromisslos aufzeigen. Sie ist bestrebt, eine Sicherheitskultur zu entwickeln, die in der Schweiz hohe Standards kennt. Die HSK muss in der Lage sein, völlig autonom zu handeln, und zwar sowohl gegenüber den beaufsichtigten Unternehmen als auch gegenüber dem BFE, da dieses Amt nicht die gleichen Interessen wie das Kontrollorgan wahrnimmt. Die HSK verfügt für Störungsfälle über eine Notfallorganisation und führt im Übrigen auch Risikotests anhand von Wahrscheinlichkeitsanalysen durch. Die HSK beabsichtigt, in Zukunft

zur Steigerung der Wirksamkeit integrierte Überwachungsprogramme einzuführen. Die HSK arbeitet auf nationaler Ebene mit dem BFA, der Nationalen Alarmzentrale, dem Bundesamt für Gesundheit und verschiedenen anderen Organen zusammen. Auf internationaler Ebene pflegt sie Kontakte mit der Internationalen Atomenergie-Organisation sowie mit der Kernenergie-Agentur der OECD sowie mit verschiedenen Kommissionen und Organen. Schliesslich bietet sie den osteuropäischen Ländern technische Unterstützung bei der Verbesserung der Sicherheit von Nuklearanlagen an.

Bei ihrem Besuch vom 27. April 2004 stellte die Sektion 2 der Finanzdelegation fest, dass die HSK für äusserst fachspezifische Aufgaben immer die gleichen externen Experten beizieht. Die Auftragsvergabe erfolgt also nicht nach WTO-Normen, weil es zum einen nur sehr wenige Firmen mit dem erforderlichen Fachwissen gibt und weil zum andern ein Expertenwechsel mit zusätzlichen Einführungskosten verbunden wäre. Bei den Auftragnehmern der HSK darf es sich indessen nicht um Zulieferer der beaufsichtigten Anlagen handeln. Die Finanzdelegation hat nichts gegen diese Normenabweichung einzuwenden, denn sie geht vom Grundsatz aus, dass die Sicherheit der Kernanlagen Vorrang vor der Einhaltung von WTO-Normen hat.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Hauptprobleme der HSK mit der Erneuerung der Kernanlagen, der Erhaltung der hohen Sicherheitsstandards, der Entsorgung der radioaktiven Abfälle sowie mit den sogenannten Restrisiken im Zusammenhang stehen. Ausserdem ist seit dem 11. September 2001 die nationale und internationale Zusammenarbeit mit der Polizei verstärkt worden, obschon die Kernanlagen von Anfang an auf eine Weise konzipiert wurden, dass terroristische Anschläge abgehalten werden können.

Nachdem die Finanzdelegation den Bericht ihrer Sektion 2 zur Kenntnis genommen und genehmigt hatte, stellte sie ihn mit verschiedenen Empfehlungen dem Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu.

So fordert sie die HSK auf, den Kostendeckungsgrad zu verbessern, indem sie die Arbeitszeitpreise ihrer Kontrollen bedarfsgerecht erhöht.

Bei ihren Kontrollen ist die HSK einzig für die Einhaltung der Verfahrensvorschriften und für die Korrektheit ihrer Kontrollen verantwortlich. Hingegen kann sie grundsätzlich nicht haftbar gemacht werden, weil die Haftung beim kontrollierten Anlagebetreiber liegt. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Finanzdelegation aber, die einschlägigen Gesetzesbestimmungen dahingehend zu überprüfen, ob wirklich jegliche Haftpflicht auf Seiten der HSK ausgeschlossen ist.

Auch ist die Finanzdelegation der Meinung, dass der HSK eine möglichst grosse Autonomie sowohl gegenüber den staatlichen Institutionen, denen sie unterstellt ist, als auch gegenüber den kontrollierten Unternehmen gewährleistet werden muss.

Die Finanzdelegation weist darauf hin, dass die Öffnung des Elektrizitätsmarktes unweigerlich zu Preissenkungen und damit zu Rationalisierungen im Investitions- und Betriebsbereich der Kernanlagen führen wird. Es gilt deshalb ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass diese Rationalisierungsmassnahmen nicht einen Sicherheitsverlust zur Folge haben.

Ein etwas allgemeineres Anliegen der Finanzdelegation wäre, dass im Kernenergiebereich der Schweiz dem Rückgang des Fachwissens und der Fachleute entgegen gewirkt wird.

Der Vorsteher des UVEK unterstützte die Überlegungen und Empfehlungen der Finanzdelegation und nahm sich vor, sie umzusetzen.

## **5.8.2                    Finanzoberaufsicht über den Fonds für die Eisenbahngrossprojekte; Sonderrechnung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) für 2003**

Die Finanzdelegation nahm im Frühjahr 2004 Kenntnis vom Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Revision der Sonderrechnung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) für 2003. Vor dem Hintergrund der Neat-Mehrkosten, der vom Bundesrat ans Parlament überwiesenen Botschaft über einen Neat-Zusatzkredit von 900 Millionen Franken, der darin enthaltenen verschlechterten Wirtschaftlichkeitsrechnung und der angekündigten Botschaft vom 8. September 2004 über die Änderung der Finanzierung der FinöV-Projekte (BBl 2004 5313) zeigte sich die Finanzdelegation besorgt über die weitere Entwicklung der Kosten der FinöV-Projekte.

Während die Neat-Aufsichtsdelegation (NAD) die Oberaufsicht über das Neat-Projekt ausübt, hat die Finanzdelegation die Finanzoberaufsicht über die Sonderrechnung des FinöV-Fonds wahrzunehmen. Sie wandte sich deshalb in der Berichtsperiode an den Bundesrat und forderte ihn auf, nicht auf regionale Sonder- und Zusatzwünsche bei den FinöV-Projekten einzugehen, um kein Präjudiz für weitere Kostensteigerungen und damit eine Überschreitung der Bevorschussungslimite im FinöV-Fonds zu schaffen.

Im Berichtsjahr befassten sich die Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA) sowie die Präsidien der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) mit dem parlamentarischen Aufsichtssystem über die Neat. Die neuen Richtlinien zur Oberaufsicht über die Neat enthalten in drei Punkten Präzisierungen: Die NAD-Mitglieder müssen bei der Berichterstattung in den einzelnen parlamentarischen Kommissionen und der Finanzdelegation klare Anträge und Empfehlungen abgeben wenn Handlungsbedarf besteht. Die Kommissionen und die Finanzdelegation geben Abklärungsaufträge im Bereich der Neat direkt an die NAD. Diese informiert die Öffentlichkeit selbst über ihre Aktivität.

## **6                                    Schlussbetrachtungen**

Die Finanzdelegation musste im Berichtsjahr oftmals schwierige und für die Verwaltung gar schmerzvolle Entscheide treffen. Aber mit ihrer restriktiven Haltung und ihrem konsequenten Sparkurs beugte sie sich weitgehend nur dem Diktat der Umstände, und sie wird angesichts der besorgniserregenden Lage der Bundesfinanzen auch weiterhin gezwungen sein, strenge Spardisziplin walten zu lassen.

Die Finanzdelegation erwähnt zwar in erster Linie Fälle, die einer Korrektur bedürfen oder Anlass zu Empfehlungen geben, doch möchte sie es nicht unterlassen, zu



betonen, dass sie die Dossiers, die ihr die Eidgenössische Finanzkontrolle unterbreitete, in den allermeisten Fällen positiv beurteilen konnte. Sie möchte deshalb dem Bundesrat und der Verwaltung danken für die gute Haushaltführung und die insgesamt wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Gelder. Sie ermutigt sie, in den kommenden Jahren bei ihrem Finanzgebaren alle gebotene Strenge an den Tag zu legen. Doch damit allein können die Bundesfinanzen nicht ins Lot gebracht werden. Die Verwaltung wird mit weniger Mitteln als bisher auskommen müssen, wie die von den eidgenössischen Räten bereits beschlossenen oder noch in parlamentarischer Beratung befindlichen Entlastungsprogramme zeigen.

Der Dank der Finanzdelegation gehört auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ihres Sekretariats für ihren unermüdlichen Einsatz sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle für ihre Oberaufsicht über die Bundesfinanzen. Die EFK hat ihre Aufgabe wie gewohnt effizient, weitsichtig und engagiert im Dienste der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes erfüllt.

