Bericht

der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2003

vom 24. Februar 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 51 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2003 (ParlG, SR *171.10*) und auf Artikel 19 Absatz 1 des Reglements vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (SR *171.126*) den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr zu unterbreiten.

In Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des 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 Revisionstätigkeit, 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 2003 behandelten wichtigsten Geschäfte.

24. Februar 2004 Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Hans Fünfschilling, Ständerat
Der Vizepräsident: Bruno Zuppiger, Nationalrat

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **2604**

1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und Entlastungsprogramm 2003 **2607**

2 Auftrag und Organisation **2608**

2.1 Aufgaben und Kompetenzen 2608

2.2 Zusammensetzung der Delegation 2608

2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte 2609

3 Grundsatzfragen **2610**

3.1 Budgetkompetenzen der Finanzdelegation 2610

3.2 Koordination der Aufsichtskommissionen 2611

3.3 Good Governance in der dezentralen Bundesverwaltung und in Bundesunternehmungen 2612

4 Schwerpunkte der Finanzdelegation **2613**

4.1 Von der PKB zur PUBLICA 2613

4.2 Finanzgebaren der Business Network Switzerland (Osec) 2616

4.3 Informationsbesuch und Abklärungen im Bundesamt für Bauten und Logistik 2617

4.4 Beschränkung der Abgangsentschädigungen 2620

5 Personal- und Kreditgeschäfte **2622**

5.1 Personalangelegenheiten 2622

5.1.1 Neubewertung der Kaderstellen der Bundesverwaltung 2622

5.1.2 Kaderlöhne der Bundesunternehmen 2623

5.1.3 Bundesangestellte in Verwaltungsräten 2624

5.2 Kreditgeschäfte 2626

5.2.1 Übersicht über die bewilligten dringlichen Kredite 2626

5.2.2 Sicherheitsaufwendungen für den G8-Gipfel in Evian 2628

5.2.3 Kreditrubrik für WEF 2629

6 Weitere Prüfungspunkte nach Departementen **2629**

6.1 Behörden und Gerichte 2629

6.1.1 Wirksamkeit der Finanzinspektorate 2629

6.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten 2630

6.2.1 Besuch bei der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) 2630

6.3 Eidgenössisches Departement des Innern 2632

6.3.1 Oberaufsicht über den ETH-Bereich 2632

6.3.2 Informationsbesuch beim GS EDI 2634

6.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 2635

6.4.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Flüchtlinge 2635

6.4.2 Kostenbeteiligung der Standortkantone für die neuen Bundesgerichte 2636

6.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport 2637

6.5.1 Finanzielle Führung des Projektes Satos/Onyx 2637
6.5.2 Umsetzung und Finanzierung des Konzepts Polycom 2638
6.5.3 Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien 2641
6.6 Eidgenössisches Finanzdepartement 2643
6.6.1 Verbesserung der Einnahmenschätzungen 2643
6.6.2 Stand NOVE-IT 2644
6.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2646
6.7.1 Informationsbesuch bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst 2646
6.7.2 Leistungsbezogene Finanzierung der Fachhochschulen 2646
6.7.3 Abschlussarbeiten Expo.02 2647
6.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation 2648
6.8.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Verkehr 2648
6.8.2 Luftfahrtgesellschaft Swiss 2651
6.8.3 Vergabe neuer Mobilfunkkonzessionen 2652
7 Schlussbetrachtungen 2653

Abkürzungsverzeichnis

A 95	Armeereform 95
Abs.	Absatz
AHV	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
AMB	Ausbildungsmunition und Munitions-Bewirtschaftung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	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
Buchst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CERN	Centre européen de recherche nucléaire
ComCom	Kommunikationskommission
d.h.	das heisst
DLZ	Dienstleistungszentrum
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 Hochschulen
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

f.	folgende
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHSG	Fachhochschulgesetz
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales (Immobilienstiftung für internationalen Organisationen)
FISP	Finanzinspektorat
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
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKAPOL	Interkantonaler Polizeieinsatz
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
ISO	International Organization for Standardization
KBOB	Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes
KOKO	Koordinationskommission für die Einreihung höherer Funktionen
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer
MFM	Monitoring Flankierende Massnahmen
MHz	Megahertz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
MThB	Mittelthurgaubahn
MWST	Mehrwertsteuer
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NIV	Niederspannungs-Installationsverordnung
NOVE-IT	Neu organisierte Informatik 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 (heute: PUBLICA)
PKBG	Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes

PKB-V	Pensionskassenverordnung
Polycom	Schweizweites Funknetz
PPP	Öffentlich-private Partnerschaft
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RUAG	Technologiekonzern, hervorgegangen aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrom (Schweres akutes Atemnotsyndrom)
Satos/Onyx	Satellitenaufklärungssystem für den Funkverkehr im Ausland
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SLA	Service level agreement
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPFA	Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit
SR	Systematische Rechtssammlung
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SuG	Subventionsgesetz
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVP-Fraktion	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
TETRAPOL	Digitales, zellulares Bündelfunksystem für Sprach- und Datenübertragung
u.a.	unter anderem
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
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

Bericht

1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und Entlastungsprogramm 2003

Der Bundesrat legte am 2. Juli 2003 eine Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 vor (EP 03). Gemessen am Finanzplan vom 30. September 2002 waren bezogen auf das Jahr 2006 Verbesserungen im Bundeshaushalt von knapp 3,3 Milliarden Franken geplant; davon entfallen rund 85 % auf ausgabenseitige Massnahmen. Das Ausgabenwachstum 2002–2006 soll damit auf jährlich durchschnittlich 2,1 % begrenzt werden. Der Bundesrat ging davon aus, dass sich eine hinreichende Akzeptanz für ein solches Programm nur findet, wenn eine gewisse Opfersymmetrie gewährleistet bleibt und alle grossen Aufgabengebiete davon betroffen sind.

Der Ständerat behandelte das EP 03 in der Herbstsession, der Nationalrat während der Wintersession. Unter dem Druck der Schuldenbremse ist es gelungen, das EP 03 ohne wesentliche Abstriche zu verabschieden. Nach dem Beschluss der Räte vom 11. Dezember 2003 wird der Bundeshaushalt 2004 um 1 Milliarde, 2005 um 2,1 Milliarden und 2006 um 3 Milliarden Franken entlastet.

Für die Finanzdelegation war es unumgänglich, mit einem Entlastungsprogramm Einsparungen vorzunehmen. Es liess sich innerhalb der kurzen Zeit nicht vermeiden, bei den Kürzungen des Ausgabenzuwachses eine Auswahl in 37 Bereichen vorzunehmen. Das Parlament hat mit dem EP 03 mehrere Gesetzesänderungen beschlossen, die nachhaltige Einsparungen bringen werden. Der grösste Teil des EP 03 betraf politische Entscheidungen über die Finanzplanzahlen und damit die kommenden Budgets. Grundsätzlich bleibt das Parlament frei, in der Budgetberatung über jede Budgetrubrik so zu beschliessen, wie es will. Generell ist festzustellen, dass die Massnahmen des Entlastungsprogramms ein Sparen im Rahmen der bestehenden Strukturen bedeuten. Bislang wurden die bestehenden Aufgaben nicht grundsätzlich hinterfragt. Das EP 03 reicht nicht aus, um den neu fixierten Defizitabbaupfad einhalten zu können. Am Ende des Berichtsjahrs wird – gemessen an 2007 – mit einem Sanierungsbedarf von rund 2,5 Milliarden Franken gerechnet.

Vor diesem finanzpolitischen Hintergrund war der Auftrag der Finanzdelegation zur laufenden Überwachung des Finanzgebarens im Berichtsjahr besonders anspruchsvoll. Die Entlastungsprogramme des Bundes sind für viele Betroffene schmerzhaft. Dies veranlasste die Finanzdelegation, auch im verwaltungsinternen Bereich die Ausgaben besonders sorgfältig zu prüfen. Angesichts der prekären Lage der Bundesfinanzen musste die Finanzdelegation insbesondere auch bei Personalgeschäften intervenieren, die von der Mentalität der fetteren Jahre geprägt waren.

Die Finanzdelegation verlangte, dass ein nächstes Entlastungsprogramm schwerpunktmässige Aufgabenverzichte enthält und auch die Funktionsausgaben der Bundesverwaltung einschliesst. Im Vordergrund steht die Erhöhung von Effektivität und Effizienz der Verwaltung.

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 im Bereich der Chefbeamten 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:

Präsident	*Vizepräsident*
Nationalrat Urs Hofmann	Ständerat Hans Lauri
Erste Sektion	*Referenten*
– Behörden und Gerichte	Nationalrat Urs Hofmann
– Volkswirtschaftsdepartement	Nationalrat Urs Hofmann
– Justiz- und Polizeidepartement	Ständerat Hans Lauri
Zweite Sektion	*Referenten*
– Finanzdepartement	Ständerat Simon Epiney
– Departement für auswärtige Angelegenheiten	Nationalrat Erich Müller
– Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	Nationalrat Erich Müller
Dritte Sektion	*Referenten*
– Departement des Innern	Ständerat Hans Fünfschilling
– Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	Nationalrat Felix Walker

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 14 ausserordentliche Sitzungen und Aussprachen statt, die im Wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt sechs Informations- und Kontrollbesuche durch. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl behandelter Geschäfte.

Tabelle 1

Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (2002 und 2003)

	2002 Anzahl	Mio. Fr.	2003 Anzahl	Mio. Fr.
Personalbegehren (gemäss Vereinbarung 2002)	26		27	
Vorschussbegehren				
– Total	30	584,0	24	424,0
– genehmigt	29	583,9	24	424,0
– abgelehnt	1	0,15	0	0
Zusatzkreditbegehren				
– Total	3	40,4	2	65,0
– genehmigt	3	40,4	2	65,0
– abgelehnt	0	0	0	0
Revisions- und Inspektionsberichte der EFK	152		167	
Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse	162		189	

3 Grundsatzfragen

3.1 Budgetkompetenzen der Finanzdelegation

Nach der dringlichen Kreditbewilligung für die Luftfahrt durch die Finanzdelegation im Oktober 2001 wurden mehrere Vorstösse zur Einschränkung der Budgetkompetenzen der Finanzdelegation eingereicht (vgl. Jahresbericht 2002, Ziff. 3.1). Der Ständerat hatte es bei der Beratung des Parlamentsgesetzes am 20. März 2002 mit 24:15 Stimmen abgelehnt, die Budgetkompetenzen der Finanzdelegation zu begrenzen.

Der Nationalrat beschloss am 10. März 2003 mit 91:84 Stimmen, der von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei am 10. Dezember 2001 eingereichten Parlamentarischen Initiative «Die demokratische Kontrolle sichern, Änderung des Finanzhaushaltgesetzes» (01.462) Folge zu geben. Die Initiative fordert eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR *611.0*). Sie verlangt eine Einschränkung der dem Bundesrat für dringliche Fälle übertragenen Budgetkompetenz. Sowohl für Zahlungskredite als auch für Verpflichtungskredite sollen nach der Initiative nur noch Beträge bis maximal 100 Millionen Franken durch den Bundesrat bewilligt werden, wenn möglich mit vorgängiger Zustimmung der Finanzdelegation. Überschreitet die Ausgabe oder das Vorhaben den Betrag von 100 Millionen Franken, sei in jedem Fall die vorgängige Zustimmung der eidgenössischen Räte einzuholen.

Aus der Sicht der Finanzdelegation besteht kein Handlungsbedarf, da die bisherige Kompetenzregelung nur im Fall der dringlichen Kredite für die Swissair angezweifelt wurde. Das Problem der ausserordentlichen Kreditbewilligung besteht viel mehr in der Dringlichkeit der Geschäfte als in der Kredithöhe. In ausserordentlichen Lagen mit gestörten Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen, die ein kurzfristiges Handeln erfordern, sollte die Finanzdelegation die Kreditanträge des Bundesrates weiterhin ausnahmsweise an Stelle des Parlaments behandeln können.

Wo Geschäfte von grosser staats- und ordnungspolitischer Bedeutung zu entscheiden sind, verlangt die Finanzdelegation, dass der Bundesrat das ordentliche Kreditbewilligungsverfahren – wenn immer möglich – durch das Parlament einhält. In diesem Sinne hat die Finanzdelegation dem Bundesrat mitgeteilt, über die Luftfahrt keine weiteren Kredite mehr im Dringlichkeitsverfahren zu genehmigen (vgl. Ziff. 6.8.2 unten).

Die Wirkung der Finanzdelegation entfaltet sich vor allem bei den Nachtragskrediten (Zahlungskrediten). Die grossen Verpflichtungskredite werden meistens mit einer separaten Botschaft vorgelegt und durch die Fachkommissionen vorberaten. Seit 10 Jahren werden mit Ausnahme von 2001 (Kredite für die Luftfahrt) nur wenige (unter 5) dringliche Verpflichtungskredite (Zusatzkredite) durch die Finanzdelegation behandelt. Die dabei durch die Finanzdelegation bewilligte Kreditsumme liegt seit 10 Jahren mit Ausnahme der Swissair jährlich unter 100 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation empfiehlt den Finanzkommissionen, das geltende Recht der dringlichen Kreditbewilligung nicht zu ändern. Sie verlangt vom Bundesrat, an den Begriff der Dringlichkeit hohe Anforderungen zu stellen, was dazu führen wird, dass Verpflichtungskredite von grosser finanzieller und staatspolitischer Tragweite wenn immer möglich durch das Parlament bewilligt werden.

3.2 Koordination der Aufsichtskommissionen

Während die so genannten parlamentarischen Legislativkommissionen die Aufgabe haben, in den ihnen zugewiesenen Sachbereichen – zum Beispiel Sicherheit, Sozialwerke, Ausbildung und Forschung – gesetzgeberisch zu wirken, nehmen die Finanzkommissionen (FK) und die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) die Kontrolltätigkeiten über alle staatlichen Aufgaben und Verwaltungsarbeiten wahr. Dieser universale Auftrag setzt voraus, dass sie ihre Aktion abstimmen und in der Oberaufsicht, die sie im Namen des Parlamentes gemäss Artikel 169 der Bundesverfassung (BV; SR *101*) ausüben, zusammenarbeiten.

Die seit jeher punktuell durchgeführte Koordination und Zusammenarbeit wurde vor über zehn Jahren institutionalisiert und in den Bestimmungen des Parlamentsgesetzes, welches am 1. Dezember 2003 in Kraft getreten ist (ParlG; SR *171.10),* verankert. Mit Artikel 54 des Parlamentsgesetzes wird die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Die Zusammenarbeit wird jedoch in erster Linie auf der Ebene der Sekretariate und der Subkommissionen der Aufsichtskommissionen wahrgenommen. So hielten die Sekretariate der FK und der GPK im Jahr 2003 wie bereits im Vorjahr sieben Koor-

dinationssitzungen ab, an denen sie ihre Tätigkeitsprogramme aufeinander abstimmten und Unterlagen austauschten. Ausserdem bereiteten sie die Umsetzung der neuen Bestimmungen des Parlamentsgesetzes betreffend die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte vor. Schliesslich führten sie ein gemeinsames neues Informatikprogramm ein, welches die sofortige Koordination der Kontrolltätigkeiten gewährleistet. Das Programm wurde am 1. Dezember 2003 in Betrieb genommen

Die Subkommissionen der vier Aufsichtskommissionen hielten insgesamt neun gemeinsame Sitzungen ab, um den Geschäftsbericht, die Jahresrechnungen und die Budgets der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der RUAG sowie die Rechnungen und den Geschäftsbericht der Post, der SBB AG und der Swisscom zu prüfen. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes (BPG; SR *172.220.1)* koordinierten die zuständigen Subkommissionen die Arbeiten betreffend die Jahresberichterstattung über das Bundespersonal.

Daneben entsendet jede Aufsichtskommission zwei Mitglieder in die NEAT-Aufsichtsdelegation, die dort mit je zwei Kollegen der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen Einsitz nehmen. Diesbezüglich wird auf den Jahresbericht der NEAT-Aufsichtsdelegation verwiesen.

Schliesslich hielten die Präsidenten der Aufsichtskommissionen zwei Koordinationssitzungen ab, eine im Juni und die zweite im Dezember 2003. Sie bestätigten den Grundsatz, wonach die Präsidenten der Legislativkommissionen je nach Bedarf zur Teilnahme an ihren Sitzungen eingeladen werden können. Im Übrigen ersuchten sie den Bundesrat in einem Schreiben, erstens in der Jahresberichterstattung über das Bundespersonal auch die verschiedenen bundesnahen Unternehmungen zu behandeln und zweitens den Bericht über die strategischen Ziele der Bundesbetriebe auch auf neu geschaffene Stellen wie Swissmedic auszudehnen. Die Dezembersitzung bot den Aufsichtskommissionen und –delegationen die Gelegenheit, ihre Arbeitsprogramme für das Jahr 2004 vorzulegen und aufeinander abzustimmen.

3.3 Good Governance in der dezentralen Bundesverwaltung und in Bundesunternehmungen

Die Finanzdelegation verlangte vom Bundesrat eine Stellungnahme, wie er die Grundsätze von Good Governance in der dezentralen Bundesverwaltung (3. Kreis, umfassend z.B. ETH) und in Bundesunternehmungen (4. Kreis, umfassend z.B. SBB, Post und Swisscom) sowie den Organisationen, die mehrheitlich durch Bundessubventionen, Leistungsaufträge des Bundes oder Einkäufe des Bundes finanziert werden, durchsetzen will.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Finanzdelegation, dass die Ziele und Leitideen der Good Governance grundsätzlich auch für Unternehmen und Institutionen des Bundes zu gelten haben. Er schenkt der Entwicklung dieser Grundsätze weiterhin hohe Aufmerksamkeit, so dass wichtige neue Erkenntnisse bei Bedarf in die Beteiligungs- und Eignerpolitik des Bundes einfliessen können. Bei den ehemaligen Regiebetrieben (insbesondere Swisscom, Post, SBB, RUAG, Skyguide) stehen dabei drei Instrumente im Zentrum: Festlegung der strategischen Ziele, Wahl (bzw. Abwahl) der Verwaltungsräte (direkt oder via Generalversammlung) sowie Genehmigung der Jahresberichterstattung und der Rechnung (direkt oder via Generalversammlung). Im EFD wird derzeit an einer Rahmenordnung für die Vertretung des

Bundes in Organen Dritter gearbeitet, mit welcher auch der Zweck verfolgt wird, diese Grundsätze weiter zu konkretisieren.

Für den Bundesrat ist die Einhaltung von Grundsätzen von Good Governance zwar ein zentraler Aspekt seiner Politik gegenüber den ausgelagerten Einheiten. Von besonderem Interesse hält er die Arbeiten der OECD, welche gegenwärtig damit beschäftigt ist, Grundsätze guter Unternehmensführung für «State-owned Assets» zu entwickeln. Der Bundesrat will aber seine Unternehmungen weder explizit auf den Swiss Code of Best Practice noch die Corporate Governance-Prinzipien der OECD verpflichten.

Die Finanzdelegation legt grossen Wert darauf, dass der Bundesrat in der dezentralisierten Bundesverwaltung klare Grundsätze der guten Unternehmensführung durchsetzt. Dabei darf es nicht bei allgemeinen Absichtserklärungen bleiben. Die Grundsätze müssen vielmehr in jedem Einzelfall konkretisiert und deren Einhaltung in einem standardisierten Controlling-Prozess überprüft werden. Die Führungsorgane der ausgelagerten Einheiten müssen zudem vom Bundesrat mit genügendem Nachdruck auch an ihre politische Verantwortung erinnert werden. Diese ist vom Verwaltungsrat der Post bei der Festlegung des Rechnungslegungsstandards nicht im erforderlichen Mass wahrgenommen worden. Es sollte nicht mehr vorkommen, dass vom Bundesrat gewählte Führungsorgane dessen expliziert geäusserten Willen klar missachten.

Die Finanzdelegation anerkennt, dass der Bundesrat in den vergangenen Jahren ein eignerpolitisches Instrumentarium entwickelt hat, das sich im Grossen und Ganzen als tauglich erweist. Insbesondere in der Frage der Steuerung der dezentralen Bundesverwaltung ortet sie aber einen gewissen Wildwuchs. So ist aus heutiger Sicht nicht mehr nachvollziehbar, dass Instrumente wie Eignerziele oder Leistungsaufträge, die u.a. auch der Sicherung der Effizienz und der guten Betriebsführung dienen, bei einzelnen der ausgelagerten Einheiten nicht vorgesehen sind. Der Bundesrat sollte deshalb namentlich für die dezentrale Verwaltung (3. Kreis) ein Steuerungsmodell entwickeln, das in diesen Fragen eine Konsolidierung bringt.

Die Finanzdelegation verlangt vom Bundesrat, dass er die ausgelagerten Einheiten und Empfänger von Bundesmitteln in Form von Subventionen, Abgeltungen für Leistungsaufträge und Einnahmen (Mehrwertsteuerprozente, Gebühren, Lohnprozente usw.) im Rahmen eines kohärenten Steuerungsmodells auf Prinzipien der Good Governance verpflichtet und deren Einhaltung in einem systematischen Controlling-Prozess überwacht bzw. überwachen lässt.

4 Schwerpunkte der Finanzdelegation

4.1 Von der PKB zur PUBLICA

Die Finanzdelegation hat die Anlagepolitik und die Vorbereitungen für den Übergang der Pensionskasse des Bundes (PKB) zur PUBLICA seit mehreren Jahren mit verfolgt und in ihren letzten drei Tätigkeitsberichten darüber berichtet (vgl. Ziff. 4.6.4 des Jahresberichts 2000, Ziff. 4.6.2 des Jahresberichts 2001 und Ziff. 4.2 des Jahresberichts 2002).

So stellte die Finanzdelegation in ihrem letzten Bericht eine durch Börsenverluste verursachte markante Verschlechterung des PKB-Vermögens fest. Wie die Finanzdelegation erwähnte, führt die Überalterung der Bevölkerung dazu, dass die Zahl der Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger gegenüber der Zahl der aktiven Versicherten ansteigt. Ausserdem erfolgte der für den 1. Juni 2003 geplante Wechsel von der PKB zur PUBLICA zu einem für den Bund äusserst ungünstigen Zeitpunkt: Dieser musste seine Garantiepflicht ausgerechnet vor dem Hintergrund sehr niedriger Börsenkurse wahrnehmen.

Abschliessend fragte sich die Finanzdelegation, ob nicht Sofortmassnahmen zur Verringerung der Belastung, welche dem Bund aus dieser Garantieverpflichtung erwächst, und zur Sicherung der Überlebensfähigkeit der PUBLICA ergriffen werden sollten.

Das Berichtsjahr 2003 begann für die PKB unter schlechten Vorzeichen, da sich die Baisse an den Börsenmärkten bis Ende März noch verschärfte. In dieser Hinsicht ist zu erwähnen, dass auch die übrigen Pensionskassen – vor allem die öffentlichen – unter dieser Situation litten. So ist beispielsweise der Deckungsgrad der Pensionskasse der SBB auf rund 80 % gesunken.

Da der Übergang von der PKB zur PUBLICA für den 1. Juni 2003 – zum Zeitpunkt extrem niedriger Börsenkurse – geplant war, stellte die Finanzdelegation dem Bundesrat die Frage, ob es nicht angemessen sei, den Vorgang beispielsweise durch die Trennung der operativen Tätigkeit von den rein juristischen Aspekten des Wechsels hinauszuschieben. Mit anderen Worten wünschte die Finanzdelegation, dass das juristische Inkrafttreten des Übergangs auf einen späteren, für den Bund angesichts der erwarteten Besserung an den Börsen sicherlich günstigeren Zeitpunkt verschoben werden sollte.

Der Bundesrat antwortete der Finanzdelegation auf der Basis einer Studie, welche er dazu in Auftrag gegeben hatte, dass sich das technische nicht vom juristischen Element des Übergangs trennen liesse. Überdies würden Verzögerungen bei der Migration der PKB zur PUBLICA erhebliche Nachteile verursachen, z.B. einen Vertrauensverlust der Versicherten oder sogar eine Zunahme des Bilanzfehlbetrags. Dagegen beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), Entlastungsmassnahmen hinsichtlich einer Beteiligung des Bundes an Börsengewinnen der Kasse, hinsichtlich der Folgen der BVG-Revision, des Fluktuationsrisikos sowie der Aufhebung der Rentengarantie zu prüfen.

Am 1. Juni 2003 wurden die Versicherten der PKB in die neue Vorsorgeeinrichtung PUBLICA überführt. Der Wechsel bedeutete, dass der Bund einen Fehlbetrag von rund 12 Milliarden Franken, davon rund 5 Milliarden Franken Anlageverluste, übernehmen musste. Diese Schuld muss innert einer Frist von höchstens acht Jahren abgeschrieben werden.

Die Finanzdelegation wandte sich erneut an den Bundesrat, um ihre Enttäuschung über die Angelegenheit zu bekunden. Wie sie betonte, hatte sie den Bundesrat bereits im Jahr 2002 (vgl. Bericht 2002, Ziff. 4.2) auf die gravierenden Probleme im Zusammenhang mit der Angelegenheit hingewiesen. Deshalb wunderte sie sich, dass der Wechsel zur PUBLICA angesichts der grossen Tragweite der Konsequenzen und angesichts der bereits damals kritischen Situation nicht früher geprüft wurde. Allerdings stellte sie fest, dass der Bundesrat ihre Empfehlungen befolgt und eine Studie zu verschiedenen Entlastungsmassnahmen hinsichtlich der Beteiligung des Bundes an Börsengewinnen der Kasse, hinsichtlich der Folgen der BVG-Revision, des

Fluktuationsrisikos sowie der Aufhebung des Rententeuerungsausgleichs angeordnet hatte.

Im September 2003 gab der Bundesrat die Verwaltung des PKB-Vermögens an die PUBLICA weiter. Bislang war die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) dafür zuständig gewesen. Gleichzeitig änderte der Bundesrat die Anlagestrategie (Anlagestruktur, Risikoreduzierung usw.).

Als Reaktion auf die Forderungen der Finanzdelegation fasste der Bundesrat Ende Oktober 2003 vorläufige Beschlüsse, um Einfluss auf die Entwicklung der Pensionskassen des Bundes und der ehemaligen Bundesbetriebe zu nehmen. Dabei legte er den Rahmen für die Revision des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PKBG; SR *172.222.0*) sowie für Anpassungen der Vorsorgepläne von PUBLICA fest und beauftragte das EFD, für das Jahr 2004 eine Botschaft vorzubereiten. Im Rahmen der Gesetzesrevision soll die vom Arbeitgeber für die Renten gewährte Garantie für den halben Teuerungsausgleich gestrichen werden. Angesichts der demographischen Entwicklung muss ausserdem der Anreiz für freiwillige frühzeitige Pensionierungen in der Bundesverwaltung vermindert werden. Schliesslich sollen die bei der PUBLICA angeschlossenen und die aus der PKB ausgetretenen Arbeitgeber im Umfang ihrer jeweiligen Anteile an der Finanzierung des in den achtziger Jahren fixierten Fehlbetrags der Kasse beteiligt werden.

Überdies wird der Bundesrat die Begehren der SBB und der Post, welche ihn um einen Beitrag zur Lösung ihrer Pensionskassenprobleme gebeten haben, einer vertieften Prüfung unterziehen. Um schliesslich auf die Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. März 2000 einzutreten, ist langfristig vorgesehen, in der beruflichen Vorsorgeversicherung vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat überzugehen. Diese Änderung wird frühestens 2007 erfolgen.

Am Ende des Berichtsjahres nahm die Finanzdelegation Kenntnis von der Eröffnungsbilanz von PUBLICA, über welche der Bundesrat und die Kassenkommission vertiefte Gespräche geführt hatten. PUBLICA fordert vom Bund die Übernahme einer Fehlbetragsschuld von 12 752 Millionen Franken. Der Bundesrat anerkennt jedoch nur 11 950 Millionen Franken – vorbehältlich einer garantierten Erhöhung, wenn drei bestimmte Risiken eintreten. Diese Risiken sind: Gerichtsentscheide im Zusammenhang mit früheren Versprechen für Frauen sowie im Migrationszeitpunkt pendente Prozesse und die verspätete Inkraftsetzung der Teilrevision des PKB-Gesetzes. Die letzte Frage muss vom Parlament noch geprüft werden.

Die Finanzdelegation wird sich in den Finanzkommissionen dafür einsetzen, dass die Eröffnungsbilanz von PUBLICA im Rahmen der Beratungen zur Staatsrechnung gründlich und kritisch geprüft wird und dem Parlament entsprechende Anträge unterbreitet werden.

4.2 Finanzgebaren der Business Network Switzerland (Osec)

Am 20. März 2003 beauftragte die Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die gegenüber Business Network Switzerland, vormals Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (Osec), erhobenen Vorwürfe abzuklären. Die Abklärungen betrafen die Abgangsentschädigungen für den früheren Osec-Direktor, die Anstellung des amtierenden Direktors und dessen Anstellungsbedingungen, die Vergabe von Beratungsmandaten sowie das generelle Finanzgebaren.

Die Finanzdelegation musste feststellen, dass die am 7. Juli 2000 getroffene Trennungsvereinbarung zwischen der Osec und ihrem damaligen Direktor dem Grundsatz der Sparsamkeit offensichtlich widerspricht. Es wurden eine Lohnfortzahlung in voller Rentenhöhe während mehr als vier Jahren, ein lebenslänglicher Ausgleich einer Rentenkürzung von 5 Prozent sowie eine Entbindung von der Verpflichtung einer Stellensuche vereinbart. Die Kosten dieser Vereinbarung belaufen sich auf gesamthaft rund 1 Million Franken. Die Finanzdelegation erachtet diese Abgangsentschädigung sowohl im Quervergleich mit den Regelungen des Bundespersonalrechts als auch mit den Gepflogenheiten in den meisten Branchen der Privatwirtschaft als weit überhöht. Mit besonderem Missfallen hat die Finanzdelegation zudem zur Kenntnis nehmen müssen, dass die Entscheidfindung in dieser Angelegenheit aktenmässig nicht vollständig dokumentiert ist. Die Haltung der Bundesvertreter aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in den Aufsichtsgremien der Osec konnte deshalb nicht abschliessend geklärt werden. Trotz dieser schwerwiegenden inhaltlichen und administrativen Kritikpunkte ergaben sich nach den Abklärungen durch den Rechtsdienst des EVD keine Anhaltspunkte für ein zivil- oder strafrechtlich relevantes Fehlverhalten. Bei der Trennungsvereinbarung handelt es sich um einen gültigen Vertrag im Sinne des Obligationenrechts, welcher nachträglich nicht einseitig abgeändert werden kann.

Die EFK stellte fest, dass das Auswahlverfahren für die Anstellung des neuen Osec-Direktors korrekt abgelaufen war und keine unzulässige Einflussnahme stattgefunden hatte. Die EFK und die Finanzdelegation kommen in diesem Zusammenhang allerdings auch zum Schluss, dass das Gehalt des Direktors der Osec nach Abschluss der Turn-around-Phase bezüglich Bonus-Zahlungen zu überprüfen ist. Mit Blick auf die überwiegend mit öffentlichen Geldern finanzierte Osec müssen die Kadergehälter nach der Umstrukturierung neu bewertet werden. Die Aufsichtsfunktion des seco sollte in Bezug auf die Löhne des obersten Kaders der dezentralisierten und subventionierten Organisationen vertieft wahrgenommen werden.

Bei der Vergabe von Mandaten durch die Osec konnte die EFK keine Interessenkollisionen zwischen den Mitgliedern der Aufsichtskommission und den Beauftragten feststellen. Hingegen wurden die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen nicht immer eingehalten. Lediglich in wenigen Fällen wurden Aufträge mittels vollständiger Verträge erteilt. Die Finanzdelegation verlangt, ein Vertragscontrolling zu schaffen und die Aufträge konsequent auszuschreiben.

Die Abklärungen der EFK brachten auch ans Licht, dass das Spesenverhalten der Osec in einigen Fällen den in der Bundesverwaltung zulässigen Rahmen überschritten hatte. Das Aufsichtsamt sollte die Grundsätze bezüglich Spesen auf Stufe Geschäftsleitung restriktiver regeln. In diesem Zusammenhang verlangte die Finanzdelegation, die Notwendigkeit eines Dienstwagens für den Direktor des Osec zu überprüfen.

Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass die Aufsicht des EVD bzw. des seco über die Osec mangelhaft war. Nach einer Aussprache mit der Finanzdelegation sicherte der Vorsteher des EVD zu, die von der EFK vorgeschlagenen Massnahmen zur effizienten Mittelverwendung umzusetzen.

In der Herbstsession 2003 bewilligten die eidgenössischen Räte einen Zahlungsrahmen für die Exportförderung von 34 Millionen Franken für die zwei Jahre 2004 und 2005 (17 Mio. Fr./Jahr). Zuerst wollte der Nationalrat den Zahlungsrahmen nur für ein Jahr bewilligen. Der Bundesrat wurde im Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2004–2007 (BBl *2003* 6901) beauftragt, bis Ende März 2005 für die Weiterführung der Exportförderung ab 2006 zusätzliche Entscheidungsgrundlagen vorzulegen. Dazu beauftragte der Bundesrat die EFK, die Exportförderung des Bundes zu evaluieren. Im Bundesbeschluss wird auch ein Bericht darüber verlangt, ob die Aufgaben der Osec in der Bundesverwaltung integriert werden könnten.

Die Finanzdelegation erwartet generell, dass der Bundesrat, die Departemente und alle Bundesämter ihre Aufsichtsfunktion bezüglich sparsamer Mittelverwendung konsequent und wirksam wahrnehmen. Das gilt besonders auch für Organisationen, die Bundesmittel in Form von Subventionen oder Abgeltungen für Leistungsaufträge erhalten.

4.3 Informationsbesuch und Abklärungen im Bundesamt für Bauten und Logistik

Im April 2003 führte die Sektion 2 der Finanzdelegation einen Informationsbesuch beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) durch. Das Amt wurde am 1. Januar 1999 im Gefolge der Regierungs- und Verwaltungsreform eingerichtet. Dabei wurde der Baubereich in drei Immobiliendienstleistungszentren (DLZ) eingeteilt: ziviles Zentrum (beim BBL), militärisches (beim Generalstab des VBS) und Zentrum der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH). Das BBL beschäftigt rund 1000 Mitarbeitende, davon etwa 600 Personen auf Teilzeitbasis als Aufräumerinnen und Aufräumer in den Gebäuden des Bundes. Das BBL verwaltet einen Kreditbetrag von 600 Millionen Franken (Voranschlag 2003). Das BBL ist im zivilen Baubereich und in der Logistik Leistungserbringer für die gesamte Bundesverwaltung. Das Organigramm umfasst 7 Abteilungen, darunter 3 für Immobilienmanagement, Projektmanagement und Objektmanagement und 3 für Logistik (Beschaffung, Vertrieb und MediaCenter Bund). Ausserdem stellt das BBL das Sekretariat der Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes (KBOB), welche die 3 oben erwähnten DLZ sowie das Bundesamt für Strassen und das Bundesamt für Verkehr umfasst. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des BBL werden in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR *172.010.21*) verankert.

Die Sektion 2 machte insbesondere folgende Feststellungen: Die Qualifikationsgespräche im Humanressourcenbereich des BBL münden generell in strengeren Bewertungen als bei den übrigen Diensten des Departements. Dies erklärt sich aus der Autonomie des Amtes und aus der Dynamik der Direktion. Im Übrigen ist der

Personalbestand des BBL seit 1999 um 18 % zurückgegangen – offensichtlich ohne kostspielige Aufgabentransfers an den Privatsektor. Dagegen scheint es, dass der Spielraum für Einsparungen im Personalbereich ausgereizt ist. Das BBL ist eine Partnerschaft mit dem Technikum von Luzern eingegangen, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Projektmanagement auszubilden. An dieser öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP) sind heute auch die beiden anderen DLZ interessiert.

Im Finanzbereich plant das BBL, die Globalkredite der Logistik künftig zu dezentralisieren. Die Immobilienkredite dagegen bleiben im Neuen Rechnungsmodell zentralisiert und bilden Gegenstand der Kostenrechnung, die es erlaubt, den Benutzern die Mieten und die Nebenkosten in Rechnung zu stellen. Das Finanzinspektorat bildet die interne Revisionsstelle des BBL; es gewährleistet die Sicherheit der Finanztransaktionen, erteilt Ratschläge und wird zur Vermeidung von Fehlern präventiv tätig.

Im Immobilienmanagement verfolgt das BBL dank der günstigen Kreditkonditionen des Bundes tendenziell die Strategie kaufen statt mieten. Die Immobilien werden nach unterschiedlichen Sparten (Verwaltungsgebäude, Wohngebäude, unbebautes Gelände usw.) und nach einem ab der Berner Stadtmitte definierten Perimeter verwaltet. Das BBL erfüllt die Funktion des Eigentümers, die Verwaltung diejenige des Vermieters und Benutzers.

Die Immobiliendaten werden auf der Basis von Kennzahlen wie Fläche, Mieten, Bauvolumen usw. analysiert. Zurzeit ist ein Bericht in Vorbereitung, welcher einen Kostenvergleich zwischen dem Bund und der Privatwirtschaft ermöglichen soll. Die Sektion 2 hat verlangt, dass dieser Bericht die spezifischen Auflagen an die Immobilien des Bundes berücksichtigen soll: Der Bund muss bestimmte Vorschriften hinsichtlich Energie, Umwelt, Spezialausstattungen usw. einhalten.

Die Hauptaufgaben des Projektmanagements des BBL bestehen darin, den Bund als Bauherrn zu vertreten sowie Bauprojekte zu prüfen, vorzubereiten und bis zur Verwirklichung zu leiten. In diesem Rahmen hat die Sektion 2 nähere Angaben zum Projektstand Zoll Boncourt (nebeneinanderliegende Grenzabfertigungsstellen am Strassengrenzübergang zwischen der Schweiz und Frankreich) angefordert. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hatte den Verlauf des Projektes kritisiert. Die Eidgenössische Zollverwaltung führt derzeit Unterredungen durch, um die umstrittene Frage der Aufteilung der Planungskosten mit dem französischen Zoll zu klären.

Im Rahmen der Prüfung des Beschaffungsbereichs besuchte die Sektion 2 die Pass-Personalisierungslinie der neuen Schweizer Pässe. So erfuhr sie, dass dank dem Nachtragskredit, den die Finanzdelegation – nicht ohne den Bundesrat entsprechend zu kritisieren – gewährt hatte, die zweite Pass-Personalisierungslinie ohne Mehrkosten eingerichtet und die Rückstände bis Oktober 2003 abgearbeitet werden könnten. Die Sektion befasste sich insbesondere mit der Anwendung der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen und mit den Massnahmen über die Prävention von Korruptionsrisiken, welche im Beschaffungsbereich besonders ausgeprägt sind.

Die Finanzdelegation nahm den Bericht ihrer Sektion 2 zur Kenntnis und leitete die Schlussfolgerungen an den Bundesrat weiter. Dabei begrüsste sie die vom BBL mit dem Technikum von Luzern eingegangene öffentlich-private Partnerschaft (PPP) zwecks Vermittlung einer Managementausbildung an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ebenso befürwortet sie die Personalmanagementmethoden, soweit diese die Qualität der Leistungen für die Benutzer sowie diejenige der globalen Immobilienmanagementstrategie steigern sollen. Die Finanzdelegation betont, dass die Führung des Finanzinspektorats des BBL den Empfehlungen der EFK entspreche,

verlangt aber, das Inspektorat solle mehr Auditarbeiten und weniger Routinearbeiten für die Direktion leisten. Schliesslich empfiehlt sie dem BBL, zur Verhütung der Korruptionsrisiken im Beschaffungsbereich Massnahmen wie intensivere Stichproben und eine Verbesserung der Kommunikation und Transparenz zu ergreifen.

Kurz nach der Annahme des Berichts der Sektion 2 und nach der Weiterleitung der Schlussfolgerungen an den Bundesrat erhielt die Finanzdelegation Kenntnis von einem Presseartikel, in dem von Beschwerden von BBL-Mitarbeitern über den Direktor und von schlechter Amtsführung des Direktors die Rede war. Die Finanzdelegation erteilte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) umgehend das Mandat, die Vorwürfe wegen Misswirtschaft im BBL abzuklären. Ausserdem erfuhr die Finanzdelegation, dass der EFD-Vorsteher wegen der Klage, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BBL bei der Aufsichtsbehörde erhoben hatten, seinerseits eine Administrativuntersuchung gemäss Artikel 97 der Bundespersonalverordnung (BPV; SR *172.220.11.3*) angeordnet hatte.

Der Bericht der EFK von Anfang Dezember 2003 kommt zum Schluss, dass in den fünf von der Presse kritisierten Fällen keine Unregelmässigkeiten vorgekommen sind, welche den Vorwurf der Misswirtschaft zulassen würden. Die EFK prüfte nur die Beurteilung der sorgfältigen, wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Bundesmittel nach finanzhaushaltrechtlichen Kriterien sowie das Liegenschafts- und Vertragsmanagement. Sie vertrat dazu die Ansicht, dass teilweise wirtschaftlichere Lösungen möglich gewesen wären und bezüglich Kredit- und Beschaffungsverfahren Präzisierungen notwendig sind. Die Finanzdelegation hat von diesem Bericht Kenntnis genommen und ist zum Schluss gekommen, dass aufgrund der Abklärungen der EFK bezüglich Amtsführung kein Handlungsbedarf besteht.

Die Finanzdelegation unterhielt sich mit dem EFD-Vorsteher über die Angelegenheit. Dieser hatte ihr vorgängig den Bericht der Administrativuntersuchung übermittelt, die er nach den Klagen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BBL angefordert hatte. Der für die Untersuchung zuständige Anwalt gelangte zum Schluss, dass die gegen die Amtsdirektion gerichteten Vorwürfe nicht gerechtfertigt seien und dass nicht von Mobbing die Rede sein könne. Im Übrigen stellte er beim BBL-Personal besonders nach den radikalen Reformen im Amt eine gewisse Verunsicherung fest. Die Amtsdirektion hat entsprechende vertrauensbildende Massnahmen ergriffen. Nächstes Jahr wird eine Erhebung beim gesamten Bundespersonal durchgeführt. Im Rahmen dieser Personalumfrage ist zu prüfen, wie sich die eingeleiteten Massnahmen beim BBL auswirken. Schliesslich ergaben sich aus der Untersuchung Anhaltspunkte auf eventuelle Verletzungen des Amtsgeheimnisses durch Unbekannte. Die Bundesanwaltschaft wurde darüber informiert.

Die Finanzdelegation wird die Frage der Vorfinanzierung von Bauinvestitionen durch Dritte oder Banken sowie die Anwendung des öffentlichen Beschaffungsrechts bei Auftragsvergaben durch den Vermieter noch klären müssen. Zudem ist die Rolle des BBL bei Bauvorhaben und Beschaffungen der Eidgenössischen Gerichte klarer zu definieren.

4.4 Beschränkung der Abgangsentschädigungen

Ende 2002 und Anfang 2003 wurde die Finanzdelegation aufgefordert, sich gemäss Artikel 19 des Bundespersonalgesetzes (BPG; SR *172.220.1*) sowie Artikel 78 und 79 der Bundespersonalverordnung (BPV; SR *172.220.111.3*) zu verschiedenen Abgangsentschädigungsgesuchen zu äussern. Die erwähnten Gesetzestexte sind am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.

Zumal es sich um die ersten dem neuen Personalgesetz unterstellten Fälle handelte, ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat umgehend, klare, präzise und auch in finanzieller Hinsicht annehmbare Bestimmungen zu erlassen, um die Gepflogenheiten bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses von Führungskräften der Bundesverwaltung zu harmonisieren. Im Übrigen ersuchte sie den Bundesrat, restriktive Kriterien für die Höhe der Abgangsentschädigung festzulegen.

Der Bundesrat bekundete in seiner Antwort Unterstützung für die Idee der Finanzdelegation, den Vorschlägen für eine Abgangsentschädigungsleistung jeweils ein standardisiertes Dossier beizulegen. Eine stärker einengende Regelung der Höhe der bei Kündigung ausgerichteten Abgangsentschädigung und eine Festlegung von genauen Kriterien hält der Bundesrat für problematisch. Dagegen verpflichtete er sich, Zurückhaltung zu beweisen und die in Artikel 79 BPV vorgesehenen Höchstbeträge nur in begründeten Einzelfällen zu beschliessen. Daneben beabsichtigt der Bundesrat, die standardisierten Dossiers jeweils mit den folgenden Informationselementen zu ergänzen:

1. Feststellung der beim derzeitigen Sachstand anfallenden Kosten (d.h. wenn die Person ihre Funktion bis zum gesetzlichen Rentenalter weiter ausübt).
2. Alter der Person zum Zeitpunkt der Auflösung des Arbeitsverhältnisses, Dauer der Anstellung beim Bund, Familienverhältnisse.
3. Genaue Angaben zur neuen finanziellen Situation der Person nach Zulagen und Prämien, etwaige neue Mandate unter Angabe der Beträge, Höhe der gegebenenfalls ausgerichteten PKB/PUBLICA-Rente; Differenz zwischen dem ausgerichteten Rentenbetrag und dem vorher bezogenen Gehalt; Betrag des Rentenabzugs wegen vorzeitiger Pensionierung (vor 65 Jahren) usw.

Schliesslich verpflichtete sich der Bundesrat, bei der Anwendung von Artikel 26, 78, 79 und 105 BPV verschiedene Grundsätze zu beachten.

Die Finanzdelegation unterstützte die Vorschläge für die Bildung eines standardisierten Dossiers und auch die Grundsätze für die Harmonisierung der Gepflogenheiten. Dagegen stellte sie fest, dass ungeachtet der für die Entschädigungsgewährung massgeblichen Erwägungen und Kriterien die Entschädigungen zu hoch seien. In einigen Fällen entsprachen sie 12 bzw. 20 Monatslöhnen. Für Bundesangestellte, die nicht Artikel 78 BPV unterstehen, beträgt die Kündigungsfrist 3 bis 6 Monate. Die Finanzdelegation fragte sich, ob die nach Gesetz und Verordnung zulässigen Ausnahmen nicht Ungleichheiten herbeiführten, und betonte deshalb, dass sie die von ihr genehmigten Fälle nicht als für die Zukunft verbindliche Präzedenzfälle betrachten könne. Zudem ersuchte sie den Bundesrat, bei der Entschädigungsgewährung künftig grössere Zurückhaltung zu zeigen. Schliesslich plädierte sie dafür, zumindest Artikel 78 Absatz 4 BPV dahingehend zu revidieren, dass Personen, welche die erwähnte Entschädigung bezogen haben, diese ganz oder teilweise zurückerstatten müssen, wenn sie innerhalb von zwei Jahren nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses bei einem öffentlichen oder privaten Arbeitgeber angestellt werden.

Aufgrund eines weiteren Entschädigungsfalls verlangte die Finanzdelegation vom Bundesrat, dass die Gewährung einer PKB-Rente anstelle einer Abgangsentschädigung an eine über 58-jährige Angestellte keine AHV-Überbrückungsrente rechtfertigen dürfe.

Die oben erwähnten Betrachtungen veranlassten die Finanzkommission des Nationalrates, zur Unterstützung der Finanzdelegation am 23. Mai 2003 die folgende Motion einzureichen (03.3241):

«Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen des geplanten Entlastungsprogrammes über eine entsprechende Änderung der Artikel 78 und 79 der Bundespersonalverordnung den Kreis der Entschädigungsberechtigten einzuschränken und die Entschädigungen zu kürzen, welche den Führungskräften des Bundes bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses ausgerichtet werden.»

In seiner Antwort vom 10. September 2003 beantragte der Bundesrat dem Nationalrat, die Motion abzulehnen: Diese betreffe eine von der Finanzdelegation – mit welcher der Vorsteher des EFD im Gespräch stehe – bereits angesprochene Problematik. Der Bundesrat präzisierte, dass er der Finanzdelegation bis Herbst 2003 eine Stellungnahme abgeben werde. Im Übrigen vertrat er die Auffassung, dass eine Kürzung der Abgangsentschädigung für hohe Kader der Bundesverwaltung und eine Einschränkung des Kreises der Entschädigungsberechtigten im Rahmen des Entlastungsprogrammes, das sich in Vorbereitung befindet, keine substanziellen Einsparungen ermöglichten.

Die Finanzdelegation hatte anlässlich ihrer ordentlichen Sitzung von Anfang Juli 2003 den Bericht über die Erstellung von Kriterien für die Festlegung der Abgangsentschädigungen für hohe Kader der Bundesverwaltung und über die Änderung der BPV zur Kenntnis genommen und sich mit dem Vorsteher des EFD darüber unterhalten. Anschliessend bestätigte sie, dass sie die Vorschläge im Bericht prinzipiell unterstützte. Da die betroffenen Personen jeweils von den Bundesräten angestellt werden und mit diesen in einem engen Loyalitätsverhältnis zusammenarbeiten, ist es nachvollziehbar, dass ein Wechsel an der Departementsspitze zur Entlassung der betroffenen Kaderangehörigen führen kann. Doch selbst in diesen Fällen sollen die erwähnten Gepflogenheiten auf ein Minimum beschränkt werden. Generell räumt die Finanzdelegation ein, dass dem Bundesrat ein für das ordentliche politische Funktionieren der Institutionen unentbehrlicher Handlungsspielraum zugestanden werden muss. Nach Auffassung der Finanzdelegation sollten die Entschädigungen jedoch auf ein Mindestmass begrenzt werden. Die maximale Höhe der Entschädigung sollte auf höchstens ein Jahresgehalt festgelegt werden.

Die Finanzdelegation hält es für politisch wichtig, in jedem Fall die teilweise oder volle Rückerstattung der Entschädigung zu fordern, auch wenn der Begünstigte eine neue Stelle in der Privatwirtschaft findet. Zudem ist davon auszugehen, dass die austretenden Mitarbeiter dank der Erfahrung, die sie in der Tätigkeit als ranghohe Bundesbeamte erworben haben, rasch eine ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung finden sollten. Schliesslich forderte die Finanzdelegation den EFD-Vorsteher auf, ihm Änderungsvorschläge zur Verordnung vorzulegen.

Im Oktober 2003 unterbreitete der Vorsteher des EFD der Finanzdelegation einen vom Bundesrat noch nicht genehmigten Entwurf zur Änderung der Bundespersonalverordnung. Im Wesentlichen entfällt mit diesem Entwurf die Möglichkeit, in Ausnahmefällen Entschädigungen zu beschliessen, die höher sind als zwei oder drei Jahreslöhne; ausserdem wird die «normale» Obergrenze der Entschädigung auf

einen Jahreslohn herabgesetzt, wobei Ausnahmen möglich bleiben. Erwähnenswert ist ferner, dass die Übergangsrente nicht vom Arbeitgeber finanziert wird. Die Änderungen beziehen sich auf Artikel 78 Absatz 3 Buchstabe b (Vollrente), auf Artikel 79 sowie auf Artikel 5 (neu) der Verordnung über die Versicherung der Angestellten der Bundesverwaltung in der Pensionskasse des Bundes PUBLICA (SR *172.222.020*).

Anlässlich der sechsten ordentlichen Sitzung sprach sich die Finanzdelegation für die Änderungsvorschläge aus. Da die Abgangsentschädigung im Bundespersonalgesetz geregelt ist, verlangt die Finanzdelegation bis zum Inkrafttreten einer Gesetzesänderung eine vertragliche Vereinbarung für die Fälle, in denen der Begünstigte eine neue Stelle ausserhalb der Bundesverwaltung findet.

Am Ende des Berichtsjahres wurde die Finanzdelegation informiert, dass mit einem höheren Kaderangehörigen, der auf der Basis der alten Verordnung über das Dienstverhältnis von Generalsekretären und Informationschefs der Departement eingestellt worden war, nach dem Inkrafttreten des neuen BPG ein Einzelarbeitsvertrag abgeschlossen wurde, welcher bei Auflösung des Dienstverhältnisses eine Entschädigung von 14 Monatslöhnen vorsah. Da der Vertrag aus der Zeit vor dem Zustandekommen der «Vereinbarung 2002» stammte, wurde er der Finanzdelegation nicht zur Zustimmung unterbreitet. Dessenungeachtet bekundete die Finanzdelegation dem Bundesrat ihren Unmut über die Angelegenheit.

Die Finanzdelegation vertritt die Auffassung, dass der Bund in Besoldungsfragen mit dem guten Beispiel vorangehen sollte. Deshalb wird sie künftig bei der Anwendung der Lohnvorschriften, welche gemäss der «Vereinbarung 2002» in ihre Zuständigkeit fallen, noch grössere Strenge walten lassen.

5 Personal- und Kreditgeschäfte

5.1 Personalangelegenheiten

5.1.1 Neubewertung der Kaderstellen der Bundesverwaltung

Nach dem Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes (BPG; SR *172.220.1*) per 1. Januar 2001 befasste sich der Bundesrat mit der Neubewertung der Kaderstellen. Aufgrund eines objektiven Bewertungssystems des Eidgenössischen Personalamtes wurde das Einreihungsgefüge der in den Lohnklassen 34 und höher eingereihten Stellen in Zusammenarbeit mit der Koordinationskommission für die Einreihung höherer Funktionen (KOKO) überprüft. Der Bundesrat hat aus finanziellen Überlegungen die Abstufung der Lohnklassenmaxima nicht verändert. Die neu bewerteten Topkaderfunktionen betreffen 64 Amtsdirektoren; von diesen wurden 13 Funktionen höher bewertet und 11 tiefer: die gesamten Mehrausgaben der Neubewertungen sollten nach einer Übergangszeit durch die Tieferbewertungen weitgehend aufgewogen werden. Ob es zu kleinen Einsparungen kommt, hängt von der Entwicklung des Arbeitsmarktes ab. Es zeigt sich bei der Besetzung von Kaderposten immer wieder, dass für die Gewinnung der am besten ausgewiesenen Persönlichkeit Arbeitsmarktzulagen über das Maximum der Lohnklasse hinaus gewährt werden müssen.

Gemäss der Vereinbarung vom 26. November 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend Aufsicht und Reporting bei Personalmassnahmen beim obersten Kader hatte die Finanzdelegation zu den neuen Einreihungen Stellung zu nehmen. Sie stimmte nach einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD den Neubewertungen der Amtsdirektoren am 15. Dezember 2003 zu. Gestützt auf die Vereinbarung lehnte die Finanzdelegation hingegen in einzelnen Fällen vom Bundesrat beantragte Erhöhungen der Arbeitsmarktzulagen für oberste Kader ab.

Bei Mitarbeitenden, die am 1. Juni 2003 das 55. Altersjahr vollendet haben, wird die Lohnerhöhung in Form einer Funktionszulage nach Artikel 46 der Bundespersonalverordnung (BPV; SR *172.220.111.3*) vollzogen. Der Bundesrat will damit erreichen, dass keine Garantieansprüche mehr im Leistungsprimat entstehen. Bei über 55jährigen Kadern in der PUBLICA ist zurzeit unklar, wie die Garantie nach Artikel 22 Pensionskassengesetz (PKG; SR *172.222.0*) und Artikel 71 der Pensionskassenverordnung (PKB-V; SR *172.222.011*) zu interpretieren ist. Mit der Errichtung der PUBLICA sind ab 1. Juni 2003 nur noch Gehälter bis zu ca. 170 000 Franken im Leistungsprimat versichert. Umstritten ist, ob Lohnerhöhungen von über 55jährigen Kadern im Leistungsprimat sind, wenn sie Gehälter über 170 000 Franken betreffen. Bis zur Klärung dieser Frage werden für Kader «Funktionszulagen» gewährt, die eindeutig im Ergänzungsplan und damit im Beitragsprimat versichert sind.

Die Finanzdelegation vertritt die Interpretation, dass Lohnerhöhungen beim obersten Kader nicht mehr im Leistungsprimat versichert sind.

5.1.2 Kaderlöhne der Bundesunternehmen

Die Finanzdelegation hat bereits in den Jahresberichten 2001 (Ziff. 3.1.3) und 2002 (Ziff. 5.1.2) über die Kaderlöhne der Bundesunternehmen berichtet.

Am 23. Juni 2003 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Entlöhnung und weitere Vertragsbestimmungen des obersten Kaders und der Mitglieder leitender Organe von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohngesetz) praktisch einstimmig angenommen. Die entsprechende Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung; SR *172.220.12*) 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.

Die Unternehmen und Anstalten haben den zuständigen Departementen zuhanden des Bundesrates und der Finanzdelegation jährlich in standardisierter Form über die Anwendung der Kaderlohnverordnung zu berichten. Die Berichte enthalten insbesondere die Gesamtsumme der an das oberste Leitungsorgan ausgerichteten Honorare und Nebenleistungen, die Gesamtsumme der Entlöhnung, die weiteren Vertrags-

bedingungen 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 die anderen Nebenleistungen zu gliedern.

Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und die Schweizerische Nationalbank (SNB) werden im Kaderlohngesetz in Ziffer 3 und 6 auf die Grundsätze der Kaderlöhne verpflichtet, wenn sie auch in der Kaderlohnverordnung im sachlichen Geltungsbereich nicht explizit aufgeführt sind. Das Gleiche gilt für die Swisscom, für welche als börsenkotierte Unternehmen eingeschränkte Informationspflichten gelten (Art. 6*a* Abs. 6 Bundespersonalgesetz; SR *172.220.1*).

Den Unternehmen wird eine Informationspflicht auferlegt, die Angaben über die Kaderlöhne im Jahresbericht oder in einem gleichwertigen Informationsorgan öffentlich zugänglich zu machen. Sie haben die Abweichungen zu den Angaben des Vorjahres zu kommentieren.

Die Finanzdelegation stellte in einem Schreiben an den Bundesrat fest, dass die Kaderlohnverordnung in einem entscheidenden Punkt abgeschwächt worden ist. Nach der vom Bundesrat genehmigten Version kann das EFD die Departemente in begründeten Einzelfällen beauftragen, dem Bundesrat bestimmte Vertragsbedingungen zur Konsultation vorzulegen. Das EFD sah ursprünglich vor, in Ausführung des Kaderlohngesetzes eine umfassende Konsultationspflicht des Bundesrates einzuführen, wenn Kaderlöhne, Leistungen für die berufliche Vorsorge und Abgangsentschädigungen eine bestimmte Obergrenze übersteigen.

Zudem soll das EFD in Zukunft sicherstellen, dass die Berichterstattung über die Kaderlohnentwicklung in den einzelnen Unternehmungen im Vorjahr bis Ende Januar abgeschlossen ist.

Die Finanzdelegation wird die Umsetzung des Kaderlohngesetzes und der Kaderlohnverordnung weiter verfolgen. Sie wird prüfen, wieweit die Kaderlohnverordnung geändert werden muss, um dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen.

5.1.3 Bundesangestellte in Verwaltungsräten

Seit rund 30 Jahren erhält die Finanzdelegation jedes Jahr die Liste der Bundesangestellten, die Einsitz in Verwaltungsräten von Gesellschaften nehmen, an denen der Bund direkte oder indirekte Interessen hat. Die Finanzdelegation führt alljährlich Gespräche mit dem Vorsteher des Finanzdepartements und mit dem Direktor des Eidgenössischen Personalamt, um sicherzustellen, dass der Grundsatz beachtet wird, wonach das Verwaltungsratshonorar, sofern es den Lohn des Bundesangestellten um mehr als 5 % überschreitet, an die Bundeskasse zurückerstattet werden muss. Dabei handelt es sich um eine Regel, welche der Bundesrat auf Vorschlag der Finanzdelegation seit langem befolgt. Die Finanzdelegation hat in ihren Jahresberichten punktuell darüber berichtet, so zum letzten Mal im Jahr 1999 (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. 3.1.2).

Nach dem Inkrafttreten der neuen Personalgesetzgebung stellte die Finanzdelegation 2003 bei der Kenntnisnahme der Liste für das Vorjahr fest, dass gemäss Artikel 92 der Bundespersonalverordnung (BPV; SR *172.220.111.3*) die Bundesangestellten in Verwaltungsräten ein damit erzieltes Einkommen an die Bundeskasse abliefern müssen, soweit es zusammen mit ihrem Lohn 110 Prozent des Höchstbetrages der Beurteilungsstufe A der Lohnklasse nach Arbeitsvertrag übersteigt. Mit der neuen Obergrenze von 10 % unterstehen nur drei der 22 auf der Liste angeführten Angestellten der Ablieferungspflicht.

Die Finanzdelegation weiss sehr wohl, dass die Aufgaben als Verwaltungsräte für die Mandatsträger eine zusätzliche Belastung bedeuten. Sie hat aber den Bundesrat gefragt, ob es angesichts der Finanzlage des Bundes nicht angemessen wäre, die Ablieferungsgrenze von 5 % beizubehalten oder eine andere für den Bund günstigere Pauschallösung zu verabschieden. Im Übrigen warf die der Finanzdelegation unterbreitete Liste zahlreiche Fragen auf, unter anderem zur Berechnung des zurückzuerstattenden Betrags oder zum Grund für die Ernennung der Beamten. Die Finanzdelegation hat eine Klärung dieser Fragen verlangt.

Der Vorsteher des EFD betonte in einer Unterredung, dass der Bundesrat beabsichtigte, die Angelegenheit im Lichte der jüngsten einschlägigen Entwicklungen untersuchen zu lassen. Die Finanzdelegation warf ein, die Frage der den Bundesbeamten gezahlten Verwaltungsratshonorare müsse aus der Perspektive der Gleichbehandlung und unter dem Blickwinkel der Verantwortlichkeit der Verwaltungsratsmitglieder geprüft werden. Zunächst sei zu ermitteln, ob die einzelnen Verwaltungsratsmandate festen Bestandteil des Pflichtenheftes des Angestellten bildeten, ob das Mandat zur Interessenswahrung des Bundes ausgeübt werde und ob es mithin zur Tätigkeit des Angestellten beim Bund gehöre. In solchen Fällen müssten die bezogenen Honorare laut Auffassung der Finanzdelegation grundsätzlich an die Bundeskasse abgeliefert werden. Der Angestellte würde eine Besoldungszulage erhalten, welche der Zusatzarbeit und der Verantwortung im Zusammenhang mit dem für den Bund ausgeführten Mandat entspricht. Besonders aufwändige Mandate sollten eine Ausnahme von den oben erwähnten Regeln oder eine besondere Behandlung rechtfertigen. Es versteht sich von selbst, dass der Bund in diesem Fall zumindest indirekt Verantwortung für den Angestellten als Verwaltungsratsmitglied trägt. Dagegen sollten Mandate, die nicht fest zum Pflichtenheft des Angestellten gehören, als bewilligungspflichtige Nebenbeschäftigungen behandelt werden, für welche der Bund keinerlei Verantwortung übernimmt.

Nach der Untersuchung der gesamten Thematik beantragte der Bundesrat, die aktuelle Lage nicht zu ändern, zumal sich die von der Finanzdelegation verlangten Unterscheidungen schwer anwenden liessen. Im Übrigen vertritt er die Auffassung, dass die volle Rückerstattung der Honorare der seit zahlreichen Jahren verfolgten Politik zuwider läuft. Schliesslich würde sich eine Besoldungszulage als kostspieligere Lösung erweisen, weil Beiträge an die Pensionskasse abgeführt werden müssten.

Die Finanzdelegation bleibt bei der Überzeugung, dass der Bundesrat eine klare Politik betreffend die Bundesangestellten in Verwaltungsräten festlegen und dabei die gesellschaftsrechtliche Verantwortlichkeit, welche der Bund möglicherweise übernimmt, sowie die zu definierenden Kriterien der Zweckmässigkeit berücksichtigen soll. Die Finanzdelegation wird den Dialog mit dem Bundesrat in dieser Perspektive fortsetzen.

5.2 Kreditgeschäfte

5.2.1 Übersicht über die bewilligten dringlichen Kredite

Die Finanzdelegation hat auch im Berichtsjahr eine strenge Praxis in der Beurteilung dringlicher Nachtragskredite angewendet. Die Zahl der vom Bundesrat vorgelegten Vorschussbegehren ist auf 24 (Vorjahr 33) zurückgegangen. Bekanntlich kann die Finanzdelegation 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 2003 beantragte der Bundesrat bei 24 Zahlungskrediten und bei zwei Verpflichtungskrediten die dringliche Kreditbewilligung. Ein eingereichter Nachtragskredit wurde vor der Behandlung durch die Finanzdelegation wieder zurückgezogen.

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 elf Jahren und den Anteil der von der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren genehmigten Zahlungskredite (gewöhnliche Vorschüsse).

Tabelle 2

Entwicklung der Nachtragskredite 1993–2003

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	Davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite
1993	2942	7,4	828*	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925**	65
2002	1250	2,4	584	47
2003	684	1,3	424	62

* davon 0,6 Mrd. Fr. für die Arbeitslosenversicherung
** davon 1,248 Mrd. Fr. für die Luftfahrt

Trotz der strengen Haltung der Finanzdelegation gegenüber dringlichen Nachtragskrediten war es auch im Berichtsjahr unumgänglich, 62 Prozent der Nachtragskreditbeträge sofort freizugeben. Die Finanzdelegation stimmte 2003 insgesamt 24 Vorschüssen auf Nachtragskrediten im Betrag von 424 Millionen Franken zu. Im Gegensatz zum Jahr 2002 musste kein Vorschussbegehren abgelehnt werden. Ein Nachtragskredit für die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) bei der Krankenversicherung von 100 Millionen Franken war der höchste zu bewilligende Betrag. Auch damit wurde der für das 2003 geltende Höchstbetrag bei den Prämienverbilligungen nicht überschritten. Grund für die Auszahlung war, dass mehrere Kantone mehr Geld anforderten, wozu sie aufgrund der Rechtsgrundlagen auch berechtigt waren.

Die zwei Zusatzkreditbegehren (Art. 31 Abs. 3 FHG) betrafen eventuelle Verpflichtungen für Zahlungen im Zusammenhang mit möglichen Schadenersatzforderungen wegen dem Flugzeugzusammenstoss über dem Bodensee (15 Millionen Franken) sowie Verpflichtungen für Baubeiträge für die berufliche Ausbildung (50 Millionen Franken).

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 Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat zu einer Initiative der SVP-Fraktion (01.462) einen Bericht ausgearbeitet, der im Jahre 2004 im Nationalrat behandelt wird (vgl. Ziff. 3.1).

5.2.2 Sicherheitsaufwendungen für den G8-Gipfel in Evian

Vom 1.–3. Juni 2003 fand auf Einladung des französischen Staatspräsidenten in Evian-les-Bains das Gipfeltreffen der Staatschefs der sieben grössten Industrienationen sowie Russlands (G8) statt. Im Hinblick darauf hatte der damalige Bundespräsident Kaspar Villiger dem französischen Staatspräsidenten Chirac bereits Ende Juli 2002 die Unterstützung durch die Eidgenossenschaft zugesagt. Sodann sind die Kantone Genf, Waadt und Wallis mit Unterstützungsbegehren an den Bund gelangt.

Um diese nicht budgetierten Zusatzkosten abzudecken, hat die Finanzdelegation auf Antrag des Bundesrates am 28. April 2003 einem Nachtragskredit von rund 21,5 Millionen Franken zugestimmt. Am 25. August 2003 bewilligte sie zudem einen weiteren Nachtragskredit im Umfang von rund 4,05 Millionen Franken zur Deckung der Kosten im Zusammenhang mit dem Einsatz deutscher Polizeikräfte zu Gunsten der erwähnten Kantone. Insgesamt wurden von der Finanzdelegation somit rund 25,6 Millionen Franken für den G8-Gipfel bewilligt. Im Einzelnen handelte es sich um folgende zu deckende Zusatzaufwendungen (Tabelle 3):

Tabelle 3

Zusatzaufwendungen für den G8-Gipfel

Art der Leistungen des Bundes	Betrag Fr.	Ordentliches Budget/Nachtrag
Pauschalentschädigung an die Kantone	14 000 000	Nachtrag
Einsatz der ausserkantonalen Polizeikräfte (IKAPOL)	5 800 000	Nachtrag
Max. Mehraufwand EDA	131 000	Nachtrag
Max. Mehraufwand EJPD	50 000	Nachtrag
Max. Mehraufwand EFD (GWK)	1 600 000	Nachtrag
Abgeltung deutsche Polizeikräfte	4 050 000	Nachtrag
Total durch die Finanzdelegation bewilligte Bundesmittel	**25 631 000**	

Für die zahlungsmässige Abwicklung eröffnete die Eidgenössische Finanzverwaltung im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten die Rubrik 201.3600.376 «G8-Gipfel in Evian: Sicherheitsaufwendungen». In der Folge wurden die verschiedenen auf dem Nachtragsweg anbegehrten Zahlungskredite und die entsprechenden Zahlungen zentral über diese neue Rubrik abgewickelt (vgl. dazu Ziff. 5.2.3; Kreditrubrik für WEF).

Anzumerken ist, dass die von der Finanzdelegation bewilligte Summe von rund 25,6 Millionen Franken nicht die Gesamtkosten umfasst, welche dem Bund durch den G8-Gipfel erwachsen sind. Besonders hinzuweisen ist auf einen weiteren Kostenblock von rund 3,3 Millionen Franken, welcher das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Rahmen des ordentlichen Nachtragsverfahrens zusätzlich für subsidiäre Armeeeinsätze anbegehrte. Weiter sind anderweitige Leistungen wie das Zur-Verfügung-Stellen von Armeematerial und

subventionierte Zivilschutzeinsätze anzuführen, welche der Bund unentgeltlich erbrachte. Schliesslich ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass innerhalb der Fristen für den Nachtrag II/2003 noch keine Schlussabrechnung über die Kosten des G8-Gipfels vorlag, weshalb es sich bei den vorliegenden Angaben lediglich um eine Zwischenbilanz handelt.

5.2.3 Kreditrubrik für WEF

Die Finanzdelegation hatte bereits im Jahr 2001 mit einer gewissen Beunruhigung festgestellt, dass die Sicherheitskosten für das World Economic Forum (WEF) in Davos von Jahr zu Jahr zunehmen und die Kosten zulasten des Bundes regelmässig über Nachtragskredite abgewickelt werden.

Weil diese Kosten regelmässig jedes Jahr, jedoch in verschiedensten Rubriken anfallen, verlangte die Finanzdelegation in einem längeren Schriftenwechsel mit dem Bundesrat eine transparente Budgetierung der Gesamtkosten des WEF im betreffenden Voranschlag. Resultat dieser Bemühungen ist die Eröffnung einer neuen Sammelrubrik mit der Bezeichnung «World Economic Forum (WEF) in Davos: Bundesbeiträge». Diese neue WEF-Sammelrubrik orientiert sich am Muster der für den G8-Gipfel beim EDA zentral geführten Rubrik «G8-Gipfel in Evian: Sicherheitsaufwendungen» und wird beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement/seco eingestellt. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine restlose Erfassung sämtlicher Kosten, welche beim Bund und bundesnahen Unternehmen aufgrund des WEF anfallen, in dieser Sammelrubrik aus verschiedenen Gründen nicht möglich ist. Diese nicht in der Sammelrubrik enthaltenen Kosten werden in Zukunft im Begründungsteil der Botschaft zum Voranschlag und zur Staatsrechnung dargestellt.

6 Weitere Prüfungspunkte nach Departementen

6.1 Behörden und Gerichte

6.1.1 Wirksamkeit der Finanzinspektorate

Gemäss Artikel 11 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR *614.0)* überwacht die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Wirksamkeit der Kontrollen der Finanzinspektorate (FISP).

Im Laufe der beiden letzten Jahre untersuchte die EFK die Kontrolltätigkeiten der 18 FISP der Bundesverwaltung. Sie berichtete in ihrem Jahresbericht darüber (vgl. Bericht der EFK 2003 Ziff. 7.2.) und hielt die Finanzdelegation regelmässig über ihre Arbeiten auf dem Laufenden. Die Prüfung der EFK, die Vergleichscharakter hatte, betraf die institutionelle Stellung, Auftrag, Prüffeld, Personalbestand und –qualifizierung, Revisionsprogramme und -resultate sowie den Bericht und die nachträglichen Kontrollen der FISP.

Die EFK gelangte in ihrem Jahresbericht vom 14. März 2003 zum Schluss, dass die Inspektorate der Bundesverwaltung die Voraussetzungen zur wirkungsvollen Umsetzung ihrer Prüfungsaufträge zum grossen Teil erfüllen. Die Reglemente der FISP enthalten klare Definitionen ihrer Aufgaben. Die Mitarbeitenden der FISP

verfügen über eine fundierte Ausbildung und häufig auch über eine langjährige Erfahrung im Revisionsbereich. Eine Schwachstelle bildet die ungenügende Personalausstattung. Ausserdem werden die Mitarbeitenden häufig zu mit ihrem eigentlichen Prüfauftrag konkurrierenden Sonderaufgaben für die Amtsleitung herangezogen. Weitere Schwächen sind unsystematische Risikoanalysen sowie Lücken in der Definition der Verfahren.

Die Finanzdelegation nahm die Empfehlungen der EFK, die sich aus deren Schlussfolgerungen ergeben, zur Kenntnis: Aufstockung des Personalbestands auf mindestens drei Einheiten pro FISP, Konzentration der FISP auf ihre Kontrollaufgaben, stärker auf die Risikoanalyse ausgerichtete Planung usw. Die EFK strebt eine Verbesserung der Ausbildung der Mitarbeitenden der FISP an. So sollen sie insbesondere anlässlich der Einführung der Armee XXI und des Neuen Rechnungsmodells des Bundes verstärkt unterstützt werden.

Die Finanzdelegation hat erfahren, dass das interne Inspektorat im Rahmen des Wechsels der Bundespensionskasse zur PUBLICA abgeschafft werden soll. Sie erwartet, dass dadurch die Aufsichtstätigkeit nicht beeinträchtigt wird.

6.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

6.2.1 Besuch bei der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI)

Da die Finanzdelegation mehrere Male Entscheide zu dringlichen Kreditbegehren der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) fällen musste und jeweils deren Informationsbriefe erhält, stattete die Sektion 2 der Finanzdelegation im April dem Sitz der FIPOI in Genf einen Informationsbesuch ab.

Die FIPOI ist eine 1964 gegründete privatrechtliche Stiftung des Bundes und des Kantons Genf, die bezweckt, ohne Gewinnabsicht für die in Genf ansässigen nicht gewinnstrebigen internationalen Organisationen die notwendigen Immobilien bereitzustellen. Organe der FIPOI sind der Stiftungsrat, die Direktion mit der Verwaltung, die Finanzkommission, die Technische Kommission sowie die Kontrollstelle. Der Bund unterstützt die FIPOI mit finanziellen Beiträgen (Darlehen, à-fonds-perdu-Beiträge), der Kanton Genf stellt kostenlos Boden zur Verfügung. Gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Finanzhilfe an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf (SR *617*) kann der Bund der FIPOI zinslose Darlehen gewähren. Die Darlehen müssen innerhalb von höchstens 50 Jahren zurückbezahlt werden. Von ihrer Gründung bis zum 31. Dezember 2001 gewährte der Bund der FIPOI Darlehen in der Höhe von insgesamt 902 Millionen Franken. Ende 2001 hatte die FIPOI für diese Bundesdarlehen Zinsen und Rückzahlungen von 466 Millionen Franken geleistet. Das zum Brandversicherungswert geschätzte Vermögen der FIPOI betrug per 31. Dezember 2001 549 Millionen Franken.

Für die Wahrnehmung der Bundesinteressen ist die Sektion internationale Organisationen und Sitzstaatpolitik der Politischen Abteilung III des EDA zuständig, in enger Zusammenarbeit mit der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und dem Bundesamt für

Bauten und Logistik (BBL). EDA, EFV und BBL verfügen je über einen Vertreter im FIPOI-Stiftungsrat.

Die FIPOI sieht sich speziellen Rahmenbedingungen gegenüber. Im Bereich der Ansiedlung internationaler Organisationen herrscht starke internationale Konkurrenz. Viele Länder investieren sehr grosse Summen, um internationale Organisationen bei sich anzusiedeln. Macht die Schweiz hier nicht gewisse Konzessionen und gibt ein konkurrenzfähiges Angebot ab, so ist es schwierig, neue Organisationen anzusiedeln oder einen Wegzug bereits angesiedelter in andere Länder mit besseren Konditionen zu verhindern. Auf der anderen Seite steht den Bedürfnissen der FIPOI die Lage der Bundesfinanzen gegenüber.

Die FIPOI unterscheidet drei Kategorien von Gebäuden, bei denen sich unterschiedliche Probleme zeigen.

Kategorie 1 (Normalfall): Ein Gebäude im Besitz einer grossen internationalen Organisation wird durch ein Darlehen des Bundes an die FIPOI finanziert (Beispiel Weltgesundheitsorganisation [WHO]). Die FIPOI nimmt hier gewisse Verwaltungsaufgaben wahr.

Kategorie 2: Die FIPOI ist selbst Besitzerin des Gebäudes (z.B. Verwaltungsgebäude Montbrillant) und vermietet dieses an internationale Organisationen. Hier steht die FIPOI vor der Aufgabe, die Mieten so festzulegen, dass daraus auch grössere Renovationen finanziert werden können. Ansonsten könnte es zur Situation kommen, dass der Bund über die FIPOI die internationale Organisation bei solchen Renovationen unbeabsichtigt noch einmal unterstützen müsste.

Kategorie 3: Die FIPOI verwaltet Gebäude für Dritte (z.B. Eidgenossenschaft, Kanton Genf). Hier ist die FIPOI konkurrenzfähig auf dem Markt und nimmt z.B. für den Kanton Genf gewisse Aufgaben wahr.

Gewisse Schwierigkeiten bereitet die Festlegung von Rückstellungen und Reserven. Diese haben im Verlaufe der Zeit zugenommen. Für deren Bildung und Auflösung fehlten bis anhin aber klare Richtlinien und Kriterien. Auch gewisse Positionen in der Bilanz der FIPOI waren der Finanzdelegation nicht klar. In diesem Zusammenhang stellte sich für die Finanzdelegation auch die Frage der Darstellung der FIPOI-Darlehen in der Bilanz des Bundes. Durch das neue Rechnungsmodell des Bundes dürfte sich hier zukünftig eine gewisse Klärung ergeben. Beim Übergang zum neuen Modell wird man ein Restatement der Werte vornehmen müssen. Die Finanzdelegation verlangt hier die Festlegung klarer Bewertungskriterien.

In einem Fall wurden die finanzrechtlichen Bestimmungen nicht voll eingehalten. Der Bund hat für das der Welthandelsorganisation (WTO) geschenkte Centre William Rappard auch die Verpflichtung übernommen, den baulichen Unterhalt sowie die für die Erhaltung des Gebäudes erforderlichen Renovationsarbeiten zu finanzieren. Aus praktischen Gründen wurde der vom Bund finanzierte Unterhalt der FIPOI überantwortet. Aus finanzplanerischen Gründen werden feste Beiträge an die FIPOI bezahlt, die jeweils mit dem Budget bewilligt werden. Die ausgeschütteten Beträge können die tatsächlichen Kosten jedoch zeitweise überschreiten, was ein Verstoss gegen Artikel 14 Absatz 1 Subventionsgesetz (SuG; SR *616.1*) ist, der vorschreibt, dass nur Aufwendungen anrechenbar sind, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Arbeit unbedingt erforderlich sind. Die FIPOI und das EDA sind sich der Problematik bewusst. Zukünftig sollen allfällige Überschüsse im Jahr nach deren Erzielung der subventionierenden Stelle zurückerstattet werden.

Beim Verkauf eines Gebäudes der FIPOI wurde ein Teil des Verkaufserlöses dem CERN zur Verfügung gestellt. Die Finanzdelegation vertritt hier die Auffassung, dass solche weit reichenden finanziellen Entscheide nicht an den parlamentarischen Gremien vorbei abgewickelt dürfen, auch wenn im konkreten Fall gute Gründe für das gewählte Vorgehen sprachen und deren Rechtmässigkeit auch vorgängig geprüft wurde. Die Vorsteherin des EDA stimmte dieser Einschätzung zu.

Für die Finanzdelegation stellte sich auch die Frage, was passieren würde, wenn eine internationale Organisation, die in einem ihr gehörenden, aber von der FIPOI finanzierten Gebäude untergebracht war, wegzieht aus Genf. Für das Centre William Rappard besitzt die FIPOI ein Vorkaufsrecht, sodass die Besitzerin WTO in einem solchen Fall das Gebäude nicht an jemand anders verkaufen könnte. In andern Fällen fehlt ein solches Recht.

Eine weitere Frage stellte sich, was bei einem in der Praxis sehr unwahrscheinlichen Konkurs einer internationalen Organisation geschehen würde. Die Finanzdelegation legte diese Frage auch der Vorsteherin des EDA vor. Hier zeigt sich, dass rechtlich nur sehr wenig geregelt ist, da kein internationales Konkursverfahren existiert. Internationale Organisationen sind zudem geschützt durch Privilegien und Immunitäten. Zudem schliessen die internationalen Organisationen den Darlehensvertrag mit der FIPOI und nicht mit dem Bund ab. Dieser hat aber dennoch ein finanzielles Ausfallrisiko zu tragen, wenn auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich das Risiko verwirklicht, sehr klein ist.

Der Stiftungsrat hat an seiner Sitzung vom 28. November 2003 eine Statutenrevision verabschiedet, welche der FIPOI künftig in eng umrissenen Einzelfällen ein Tätigwerden auf dem Gebiet des Kantons Waadt ermöglicht. Der Bundesrat hat diesen Entscheid gutgeheissen.

Die Finanzdelegation vertritt die Auffassung, dass vor einem allfälligen Beitritt des Kantons Waadt in die FIPOI-Stiftung eine Abrechnung erstellt werden muss, aus der die bisherigen Leistungen des Bundes und des Kantons Genf ersichtlich sind.

Die Finanzdelegation unterbreitete der Vorsteherin des EDA einen Kurzbericht mit ihren Feststellungen und einigen Empfehlungen. Das EDA und die FIPOI haben diesen zustimmend zur Kenntnis genommen und entsprechende Massnahmen ergriffen. Die Finanzdelegation wird über die FIPOI-Informationsbriefe über die Fortentwicklung der Stiftung informiert und wird sich weiterhin mit dieser befassen.

6.3 Eidgenössisches Departement des Innern

6.3.1 Oberaufsicht über den ETH-Bereich

Bereits im Bericht über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2000 hatte die Finanzdelegation darauf gedrängt, dass offene finanzrelevante Fragen noch vor dem Beginn der Beratungen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz; SR *414.110*) geklärt werden. Gestützt auf einen Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 15. Oktober 2002 zum Wechsel des ETH-Bereichs in den 3. Kreis musste die

Finanzdelegation jedoch feststellen, dass die Vorlage für eine Teilrevision des ETH-Gesetzes an das Parlament überwiesen wurde, obwohl etliche der von der EFK festgestellten Probleme noch nicht bereinigt waren. Aus diesem Grund wurde eine gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern des ETH-Bereiches, der EFK und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) eingesetzt. Diese hatte den Auftrag, Vorschläge zur Lösung der offenen finanzrelevanten Probleme zu machen. Anfangs des Berichtsjahres 2003 betraf dies im Wesentlichen folgende Problemkreise:

- Kontenverbindungen/Tresorerie/Zahlungsverkehr
- «Altrechtliche Professoren»
- Mobilienübertragung
- Risk Management

Ende 2003 hat die Finanzdelegation festgestellt, dass hinsichtlich der drei erstgenannten Pendenzen Lösungen erzielt wurden. Bezüglich der vierten Pendenz jedoch, dem Risk Management, hat in der tripartiten Arbeitsgruppe keine Einigung gefunden werden können. Insbesondere war umstritten, ob der Bund oder der ETH-Bereich die Kosten zu tragen hat, falls Risiken im ETH-Bereich zu Schäden führen. Aus diesem Grund hat der Bundesrat die Regelung über die Schadensdeckung aus der Änderung der Verordnung ETH-Bereich (SR *414.110.3*) ausgeklammert und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, bis am 30. Juni 2004 die noch ungelöste Frage der Kostentragung von Eigen- und Drittschäden im ETH-Bereich zu prüfen. Im Hinblick auf diese weiteren Abklärungen hat die Finanzdelegation den Bundesrat aufgefordert, zur Frage der Kostentragung von Schäden aus dem ETH-Bereich eine Regelung zu treffen, welche sich in erster Linie an den finanzpolitischen Vorgaben des Bundes orientiert und möglichst grosse Anreize zur Risikominimierung auf Stufe der einzelnen ETH-Institutionen schafft.

Die Finanzdelegation hat sich ebenfalls nach den Modalitäten einer Beteiligung der ETH am Einkauf in die Pensionskasse bzw. der Austrittsleistung im Falle eines frühzeitigen Austritts erkundigt. Die eidgenössischen Hochschulen haben in den letzten zwei Jahren 6,6 Millionen Franken als Arbeitgeberanteil an den Einkauf von ausländischen Dozierenden in die berufliche Vorsorge geleistet. Im gleichen Zeitraum haben vier Personen, an deren Einkauf in die Pensionskasse sich die ETH im Umfang von insgesamt 113 300 Franken beteiligt hatten, die ETHs vor Ablauf der zehn Anstellungsjahre verlassen. Nach Ablauf von 10 Jahren kann der von der ETH bezahlte Arbeitgeberanteil bei Wegzug ins Ausland in vollem Umfang behalten werden.

Im Berichtsjahr konnte überdies ein Geschäft abgeschlossen werden, mit welchem sich die Finanzdelegation seit 1997 mit wachsendem Unmut befassen musste. Dabei handelt es sich um das Geschäft mit Testmaterialien bei der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA), welches in die privatrechtliche Unternehmung «EMPA Testmaterialien AG» ausgegliedert worden war. In der Folge blieb lange Zeit umstritten, welche Summe die EMPA dem Bund für die Ausgliederung des Testmaterialiengeschäfts in ein privatwirtschaftlich geführtes Profit Center zu bezahlen hat. Nicht zuletzt aufgrund einer neuerlichen Intervention der Finanzdelegation erklärte sich die EMPA im Oktober 2003 schliesslich bereit, der Bundeskasse eine Million Franken als Entschädigung für die Privatisierung des Testmaterialiengeschäfts zu überweisen.

Die Finanzdelegation fordert das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) auf, seiner Aufsichtspflicht über den ETH-Bereich verstärkt nachzukommen und insbesondere zu verhindern, dass profitable Geschäftszweige auf Kosten der Bundeskasse aus dem ETH-Bereich ausgegliedert werden.

6.3.2 Informationsbesuch beim GS EDI

Die Finanzdelegation hat im Berichtsjahr einen Informationsbesuch beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS EDI) durchgeführt. In allgemeiner Hinsicht stellte die Finanzdelegation fest, dass für die immer wichtiger werdenden Controllingaufgaben bislang relativ wenig Mittel zur Verfügung stehen. Betreffend die Finanzaufsicht im Speziellen wurde festgestellt, dass im EDI kaum interne Finanzinspektorate vorhanden sind. Die Finanzdelegation hat diesen Umstand zur weiteren Abklärung an die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) weiter geleitet. Betreffend die personelle Situation wurde festgestellt, dass ein neues Instrument, die Arbeitsplatzanalyse, dazu beitragen soll, bei Vakanzen eine Überprüfung der Aufgaben vorzunehmen. In Bezug auf den Bereich Bildung und Forschung im Besonderen hat die Finanzdelegation zur Kenntnis genommen, dass die diesbezüglichen spezifischen Struktur- und Aufsichtsfragen sowohl auf Stufe EDI als auch auf Stufe Bundesrat Gegenstand von Überprüfungen sind.

Die Finanzdelegation hat sich sodann über das umfangreiche Aufgabengebiet der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht informieren lassen. Aus finanzpolitischer Sicht wurde als heikel erkannt, dass die Auslagerung von Bundesaufgaben in Stiftungen, welche rechtlich starre Gebilde sind, dazu führen kann, dass Aufgaben und damit Ausgaben ohne parlamentarische Mitsprache perpetuiert werden und dadurch die Budgethoheit des Parlaments tangiert wird. Die Finanzdelegation hat sodann die Auffassung der Stiftungsaufsicht zur Problematik des Einsitzes von Vertreterinnen und Vertretern des Bundes in Gremien von bundesnahen Stiftungen und zur Frage der Unabhängigkeit der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht zur Kenntnis genommen; sie war von der getroffenen Regelung befriedigt. Schliesslich hat sich die Finanzdelegation über neue Herausforderungen, mit welcher die Stiftungsaufsicht je nach Ausgang der Revision des Stiftungsrechts und des Rechnungslegungsgesetzes konfrontiert werden könnte, orientieren lassen.

Die Finanzdelegation fordert das Eidgenössische Departement des Innern auf, durch geeignete Personalbewirtschaftungsinstrumente wie beispielsweise eine Arbeitsplatzanalyse genügend Ressourcen für die umfangreichen Controllingaufgaben im Generalsekretariat im Allgemeinen und für die spezifischen Aufsichtsaufgaben der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht im Besonderen bereit zu stellen.

6.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

6.4.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Flüchtlinge

Anlässlich eines Informationsbesuchs vom 15. Mai 2003 beim Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) hat sich die Finanzdelegation insbesondere über das neue Finanzierungsmodell der Globalpauschale orientieren lassen. Das neue Finanzierungsmodell bezweckt, dem Willen des Gesetzgebers durch finanzielle Anreize Nachachtung zu verschaffen. In dieser Steuerungsfunktion liegt nach Auffassung der Finanzdelegation das Hauptargument für die Umstellung auf die Finanzierung über Globalpauschalen. Das BFF erwartet eine Effizienzsteigerung in der Verwaltung auf Bundes- und Kantonsebene und einen positiven Einfluss auf die Summe der öffentlichen Ausgaben durch die Verkürzung der Vollzugsdauer. Allfällige administrative Entlastungen durch den Wegfall der Erstellung und Kontrolle von umfangreichen Quartalsabrechnungen wurden hingegen nicht beziffert. Weil die Einführung dieses neuen Anreizsystems nicht nur administrative, sondern auch strukturelle Verbesserungen erwarten lässt, erscheint aus der Sicht der Finanzdelegation eine zumindest versuchsweise Umsetzung selbst dann als gerechtfertigt, wenn ein allfälliger administrativer Entlastungseffekt zurzeit nicht beziffert werden kann und gewisse Kantone dagegen sowohl finanzielle als auch politische Bedenken ins Feld führen. Zudem erachtet die Finanzdelegation die mit dem neuen Finanzierungsmodell ebenfalls bezweckte Fokussierung der knappen Ressourcen auf diejenigen Personen, welchen sich im Rahmen des Asylverfahrens in der Schweiz eine längerfristige Lebensperspektive eröffnet, als begrüssenswert.

In Bezug auf das Entlastungsprogramm (EP 03) hat die Finanzdelegation zur Kenntnis genommen, dass das BFF mit der Streichung der Fürsorgeleistungen an Personen, auf deren Asylgesuch letztinstanzlich nicht eingetreten wurde, die Vorgaben des EP 03 zu erfüllen gedenkt. Mit Blick auf die Alternative zu diesem Vorgehen – finanziell nicht tragbare und grundrechtlich nicht verantwortbare Internierungslager – kam die Finanzdelegation zum damaligen Zeitpunkt zum Schluss, dass der vom BFF vorgeschlagene Weg gestützt auf die präsentierten Daten und Prognosen zumindest plausibel erscheint.

Schliesslich hat die Finanzdelegation von einem Projekt für ein umfassendes Risikomanagement Kenntnis genommen, welches im BFF erarbeitet wird und in einem ersten Schritt eine umfassende Risikoanalyse beinhaltet. Die Finanzdelegation stellte fest, dass sich dieser umfassende Ansatz einerseits vom globalen Ansatz unterscheidet, welcher den Risikoanalysen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zugrunde liegt, sich aber andererseits auch von der spezifischen Risikoanalyse der Finanzaufsicht im engeren Sinne abhebt. Ausgehend von diesem Befund und mit Blick auf die laufende Risikoanalyse auf Stufe des Bundesrates hat die Finanzdelegation beschlossen, sich vom weiteren Fortgang des Risikomanagement-Projekts im BFF berichten zu lassen.

> Die Finanzdelegation begrüsst die eingeleiteten Arbeiten für ein Risikomanagement im BFF. Sie erachtet diese Anstrengungen als ein weiteres Element, damit das Amt gestützt auf fundierte Zahlen und Fakten einerseits innovative Sparmassnahmen zu entwickeln und andererseits auch in der Öffentlichkeit vermehrt für den humanitären Auftrag des BFF einzustehen vermag.

6.4.2 Kostenbeteiligung der Standortkantone für die neuen Bundesgerichte

Die Finanzdelegation bewilligte am 17. September 2002 auf Antrag des Bundesrates einen gewöhnlichen Vorschuss von 250 000 Franken für die Projektorganisation beim Aufbau der neuen Bundesgerichte. Dabei forderte sie den Bundesrat auf, dass die Kantone St. Gallen und Tessin eine ebenbürtige finanzielle Unterstützung beim Aufbau der neuen Bundesgerichte erbringen müssen, wie dies von den Kantonen Freiburg und Aargau zugesichert worden war.

In Anbetracht der erheblichen finanziellen Belastung für den Bund – im Finanzplan 2004–2006 waren 78 Millionen Franken für die neuen Bundesgerichte eingeplant – forderte die Finanzdelegation das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) auf, bei den Verhandlungen mit den Standortkantonen darauf zu drängen, dass die vor dem Standortentscheid erfolgten Verlautbarungen konkretisiert werden.

Mit Beschluss vom 3. Juli 2002 beauftragte der Bundesrat die Projektorganisation neue Gerichte und das Bundesamt für Bauten und Logistik, zu Handen des Bundesrates mit den Kantonen St. Gallen und Tessin eine Vereinbarung über deren finanzielle Beteiligung auszuhandeln. Dabei gab der Bundesrat als Zielvorgaben folgende Eckwerte vor:

1. Die Standortkantone haben das Grundstück zur Verfügung zu stellen und sich an den Gebäudeerstellungskosten in angemessener Weise zu beteiligen, wobei eine Beteiligung von 50 Prozent der gesamten Baukosten anzustreben ist.
2. Es ist anzustreben, dass die prozentuale finanzielle Beteiligung der Kantone St. Gallen und Tessin an den Gesamtkosten des jeweiligen Baus gleich gross ist.
3. Die Vereinbarung mit den Kantonen St. Gallen und Tessin ist so auszugestalten, dass der Bund im Falle von künftig auftretenden veränderten Bedürfnissen in seinem Handlungsspielraum nicht eingeschränkt wird.

Der Bundesrat nahm am 19. Dezember 2003 die gemeinsamen Absichtserklärungen zwischen dem Bundesrat und den Regierungen der Kantone St. Gallen und Tessin zustimmend zur Kenntnis. Das EFD und das EJPD wurden ermächtigt, auf dieser Grundlage die Verträge mit den Kantonen St. Gallen und Tessin auszuhandeln.

Basierend auf den aktuellen Schätzungen der Gesamtinvestitionskosten für die Errichtung des Bundesverwaltungsgerichts von 82 Millionen Franken leistet der Kanton St. Gallen einen Standortbeitrag, der ungefähr einer Kostenbeteiligung 43 % entspricht. In der gleichen Grössenordnung liegt der Standortbeitrag des Kantons Tessin an das Bundesstrafgericht mit einer Gesamtinvestitionssumme von 45 Millionen Franken. Die Finanzdelegation stellte mit Enttäuschung fest, dass die finanzielle Beteiligung der Standortkantone deutlich unter den vom Bundesrat definierten Zielvorgaben liegt

Die Finanzdelegation erkundigte sich zudem nach den personalpolitischen Massnahmen, die während der Übergangsphase der Ablösung der Rekurskommissionen durch das neue Bundesverwaltungsgericht geplant sind. Das Massnahmenkonzept steht noch in Bearbeitung. Die Finanzdelegation wird dazu Stellung nehmen und

dabei die Erfahrungen und Vergleichswerte bei früheren Umstrukturierungen in der Bundesverwaltung in die Beurteilung einbeziehen.

Die Finanzdelegation wird die finanziellen Auswirkungen des Transfers zu den neuen Bundesgerichten weiter überwachen und insbesondere die anvisierten Personalmassnahmen begutachten.

6.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

6.5.1 Finanzielle Führung des Projektes Satos/Onyx

Die Schweiz verfügt über ein Satellitenaufklärungssystem für den Funkverkehr im Ausland namens Satos. Das Projekt wurde mittlerweile in Onyx umbenannt. Der Bundesrat beschloss im Jahre 1997, dieses Projekt voranzutreiben. Onyx ermöglicht den Empfang internationaler ziviler und militärischer Kommunikationen, die über Satelliten abgewickelt werden. Er liefert den obersten Bundesbehörden wichtige Informationen zur Beurteilung und Entscheidfindung im Bereich der Sicherheitspolitik. Onyx ermöglicht eine Massenüberwachung von Kommunikationen. Es erleichtert die Beschaffung nützlicher Informationen, beispielsweise bei der Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen (WMD) oder des internationalen Terrorismus. Onyx nahm im April 2000 seinen Dienst auf und arbeitet zurzeit im Probebetrieb. Der operationelle Betrieb wird im Laufe des Jahres 2004 aufgenommen, die Aufnahme des Vollbetriebs ist auf Ende 2005/Anfang 2006 vorgesehen.

Der Finanzdelegation wurde von der Eidgenössischen Finanzkontrolle ein Bericht zum Projekt Satos/Onyx unterbreitet. Dieser zeigte auf, dass die Kosten des Projektes erheblich höher ausfallen werden als ursprünglich angenommen. Die EFK wies in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass zu Beginn des Projektes die Kosten, welche dem Bundesrat als Entscheidungsgrundlage vorgelegt wurden, zu wenig fundiert waren und zu wenig auf die Projektrisiken hingewiesen wurde. Grund für diese Unterschätzung der Kosten war, dass zu Beginn des Projektes etliche Eckpunkte des Projektes noch nicht bekannt waren und insbesondere die Offerten der Zulieferfirmen im Zeitpunkt der Schätzung der Kosten noch nicht bekannt waren. Nachdem die Offerten der Lieferfirmen bekannt waren, bewegten sich die Kosten im Bereich der Prognosen. Der Bericht der EFK verwies schliesslich auf die spezielle Projektorganisation. Das VBS wickelt das Projekt in der Linie und nicht in einer Projektorganisation ab.

Die Finanzdelegation beschloss, vom VBS eine Projektgeschichte sowie eine Übersicht über die bewilligten Kredite in diesem Projekt zu verlangen. Zudem verlangte sie eine Kostenübersicht. An einer weiteren Sitzung führte sie mit Vertretern des VBS eine Aussprache über Onyx. Das VBS begründete diesen starken Anstieg der Kosten damit, dass man mit diesem System technisches Neuland betreten habe und dass man die Kosten zu Projektbeginn schätzen musste, ohne die Offerten der wenigen Firmen, welche in diesem Gebiet überhaupt tätig sind, kennen zu können.

Die Finanzdelegation erkannte am Beispiel von Satos gewisse Schwächen bei der Bewilligung von Krediten bei Projekten, bei denen ein Geheimhaltungsbedürfnis

besteht, und bei denen aus diesem Grund den parlamentarischen Organen und der Öffentlichkeit nicht die sonst üblichen Informationen gegeben werden können. So waren sich weder die Finanzdelegation noch die Finanzkommissionen dieses starken Anstiegs der Kosten bewusst. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Kredite nicht in einem Rüstungsprogramm aufgelegt, sondern mit den Verpflichtungskrediten im Rahmen der verschiedenen Kreditarten und -positionen beantragt werden.

Die Finanzdelegation erkundigte sich deshalb beim Bundesrat über die Vorgehensweise der Beschliessung von Krediten dieser Art und wollte weiter wissen, ob weitere Projekte dieser Art mit ähnlichem finanziellen Mitteleinsatz wie bei Onyx vorhanden sind. Der Bundesrat erklärte in seiner Antwort, dass dies nicht der Fall sei und dass auch keine speziellen Verfahren in kreditrechtlicher Sicht bestünden für geheimhaltungsbedürftige Kredite. Den zuständigen parlamentarischen Organen würde alles immer offen dargelegt. Allerdings würden bei Projekten, bei denen eine Geheimhaltung notwendig sei, die Kredite so unterbreitet, dass sie nicht ohne weiteres von jeder Person in Erfahrung gebracht werden könnten. Tatsächlich wurden dem Parlament mit der Botschaft Immobilien Militär (Immobilienbotschaft Militär 2000; BBl *1999* 8611) Kredite für das Projekt Satos 3 (neu nun Onyx) beantragt. Andere Kreditteile sind aber verstreut in verschiedenen Krediten, was von den Finanzaufsichtsorganen einen speziellen Effort verlangt, um sich einen Überblick zu verschaffen. Der Finanzdelegation werden aber die Kosten vom VBS offen gelegt.

Auch die Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, welche für das Parlament die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste überwacht, befasst sich seit Januar 1999 mit dem Projekt. Sie veröffentlichte über ihre Feststellungen einen umfassenden Bericht, in welchem sie auf die vorhandenen Probleme hinweist und entsprechende Empfehlungen abgibt (vgl. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 10. November 2003: Satellitenaufklärungssystem des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [Projekt «Onyx»]). Die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation üben in dem ihnen vom Parlamentsgesetz vorgegebenen Bereich eine Aufsicht unter Berücksichtigung der ihnen zugewiesenen Gesichtspunkte aus. Sie werden sich koordinieren, um die parlamentarische Oberaufsicht über dieses schwierige Projekt sicherzustellen. Die Finanzdelegation wird später, wenn die Geschäftsprüfungsdelegation sich mit dem Nutzen des Systems auseinandergesetzt hat, auch Fragen über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bei Onyx thematisieren.

Die Finanzdelegation wird sich weiter intensiv mit dem Projekt Onyx befassen und die Kostenentwicklung im Auge behalten.

6.5.2 Umsetzung und Finanzierung des Konzepts Polycom

Polycom ist das Projekt eines schweizweiten Funknetzes, welches die militärischen und zivilen Behörden und Organisationen im Sicherheits- und Blaulichtbereich (Polizei, Grenzwachtkorps, Armee, Feuerwehr, Rettungsdienste) abhörsicher miteinander vernetzen soll. Es baut auf einzelnen Regionalnetzen auf, welche von den

Nutzerorganisationen betrieben werden. Eingesetzt wird dabei die Bündelfunk-Technik TETRAPOL. Die Einzelnetze müssen gewissen festgelegten Minimalforderungen genügen und werden durch die einzelnen Teilnehmer aufgebaut und finanziert. Die Netzteile sollen technisch verknüpft und mit einem nationalen Management betrieben werden. Für die Beschaffung und Finanzierung der Funkgeräte sind die einzelnen Organisationen verantwortlich.

Polycom wurde 1996 gestartet, als viele Kantone, deren Netze nicht mehr abhörsicher waren, an den Bund herantraten und den Aufbau eines neuen schweizweiten Funknetzes anregten. Der Bundesrat trat auf das Anliegen ein und stimmte mit Beschluss vom 21. Februar 2001 der gemeinsamen Kostentragung durch Bund, Kantone und Benutzerorganisationen zu. Inzwischen nimmt auch das Fürstentum Liechtenstein am Projekt teil. Das ursprüngliche Projektziel sah eine Realisierung bis ins Jahre 2010 vor.

Die Finanzdelegation befasst sich seit dem Jahr 2002 mit der Umsetzung und Finanzierung von Polycom (vgl. Tätigkeitsbericht Finanzdelegation 2002, Ziff. 5.2). Im Zentrum ihres Interesses steht naturgemäss die Beteiligung des Bundes an diesem Projekt. Die Finanzdelegation führte schon am 19. September 2002 mit dem Vorsteher des VBS eine Aussprache durch, nachdem ein Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle erhebliche Mängel im Projekt aufgezeigt hatte (vgl. Jahresbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle 2002, Ziff. 1.9, BBl *2003* 6997 f.). Im Anschluss an diese Aussprache verlangte die Finanzdelegation für den März 2003 vom VBS einen Bericht. Dieses stellte der Finanzdelegation lediglich einen Kurzbericht zu und bat um Fristverlängerung für den bestellten Bericht bis zum September 2003. Aus dem Kurzbericht ergab sich für die Finanzdelegation, dass das Projekt nur wenig Fortschritte machte. Die Finanzdelegation erteilte dem VBS dennoch eine Fristerstreckung bis September 2003, gab aber gleichzeitig gegenüber dem Vorsteher VBS ihrer Besorgnis über das langsame Vorankommen des Projektes Ausdruck.

Das Projekt Polycom ist aus mehreren Gründen ein sehr schwierig zu führendes Projekt. Es sind an ihm sehr viele Partner beteiligt, was zahlreiche Absprachen unter den Beteiligten erfordert. Auf der Ebene des Bundes sind dies u.a. das Bundesamt für Polizei, die Armee, das Grenzwachtkorps sowie das Bundesamt für Strassen (ASTRA) mit dem Tunnelfunk. Auf der Ebene der Kantone sind es die verschiedenen Rettungsorganisationen (Polizei, Feuerwehr). Polycom baut auf einem föderalen Ansatz auf. Dem Bund kommt zwar eine gewisse Führungs- und Koordinationsfunktion zu, die Kantone sind aber frei, sich am Netz zu beteiligen. Aus diesen Gründen ist das Ziel von Polycom, eine schweizweite Vernetzung zu erreichen, schon vom verfolgten Ansatz her nicht einfach zu erreichen.

Die verschiedenen Organisationen haben unterschiedliche Notwendigkeiten für eine Beteiligung am System. Einige Kantone haben vor kurzem ein neues System beschafft und deshalb wenig Interesse, mit hohen Kosten an einem anderen neuen System mitzumachen. Die Entscheidung, ob man sich beteiligen will und gegebenenfalls wann, liegt in der Kompetenz der Kantone und ihrer Organisationen.

Schwierigkeiten bereitet auch die ständige Weiterentwicklung der Technik. Gewisse Verzögerungen ergeben sich ebenfalls daraus, dass beim Bau von Sendeanlagen die Verordnung über elektronische Niederspannungsinstallationen (Niederspannungs-Installationsverordnung, NIV, SR *734.27*) zu beachten ist, was zu Bauverzögerungen führt. Polycom ist zwar ein Projekt, welches nie zu einem definitiven Abschluss gelangen, sondern sich ständig weiterentwickeln wird. Die Finanzdelegation hat

jedoch das VBS darauf hingewiesen, dass irgendwann ein Stand erreicht werden muss, bei welchem man begründet sagen kann, die gesetzten Ziele seien erreicht worden.

Allgemein kommt das Projekt nur langsam voran. Im Zeitpunkt September 2003 waren verschiedene wichtige Entscheide noch nicht gefallen. So stehen in etlichen Kantonen die Entscheide bezüglich der Teilnahme immer noch aus, in anderen Kantonen sind sie erst in Abklärung. Sollten wichtige Kantone von einer Teilnahme absehen, würde dies zu erheblichen Lücken im System führen. Im Bereich der Instandhaltungsverträge zwischen der RUAG Electronics und den Teilnetzbetreibern lagen immer noch keine gültigen Vertragsabschlüsse vor. Die Teilprojekte des Grenzwachtkorps und des für den Zivilschutz zuständigen Bundesamtes für Bevölkerungsschutz wiesen einen Rückstand von 1 Jahr auf den Zeitplan auf. Die Rückstände erfordern gemäss VBS bestimmte Verschiebungen in der Finanzplanung aller Beteiligten.

Die Finanzdelegation stellte in Bezug auf die organisatorische Abwicklung des Projektes Mängel fest, so etwa ein ungenügendes Controlling und das Fehlen einer zentralen Führung. Das Projekt basiert nicht auf einem verbindlichen Ablaufplan, weil zu viele Entscheidungsinstanzen für die gemeinsame Zielerreichung zuständig sind. Der Bundesrat reagierte darauf, indem er beschloss, die Führung für den Bundesteil im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) zu konzentrieren, und das Projekt so in die Linie zu geben. Neu ist der Direktor des BABS verantwortlich für das Projekt. Das BABS ist nun auch zuständig für das interdepartementale Finanzcontrolling. Es führt die Zahlen aus den verschiedenen Ämtern des Bundes, aber auch die Zahlen aus den Kantonen zusammen, um so eine Übersicht über den Stand und die Kosten des Projektes zu erhalten. Die Finanzdelegation wird zukünftig im Dezember jeweils einen Controllingbericht erhalten.

Der Bundesrat führte weiter den Ausschuss Polycom, dem bis anhin die Führung oblag und der vom Beauftragten des Bundesrates für die Koordination der Übermittlung geleitet wurde, in den neuen Ausschuss Telematik über. Für die Leitung konnte ein ehemaliger Regierungsrat gewonnen werden. Der Ausschuss Telematik dient den Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) von Bund, Kantonen und Gemeinden als Koordinationsplattform sowie als Steuerungsplattform für bereichsübergreifende Telematikgeschäfte. Er hat auch für durch alle Partner zu beachtende Bedingungen und Vorgaben zu sorgen.

Im finanziellen Bereich ergeben sich Schwierigkeiten, weil vom VBS für das Projekt kein Verpflichtungskredit, welcher eine gewisse Kontrolle über die Kosten und Kredite erlaubt hätte, anbegehrt worden war. Das VBS begründet dies damit, dass man die Endkosten nicht im Voraus habe beziffern können, weil der Umfang von der Realisierung der Teilnetze abhängt. Die einzelnen Kredite sind bei den Ämtern eingestellt. Dies erschwert eine finanzielle Führung und erlaubt keine genügende Übersicht über die Gesamtkosten des Projektes. Es ist deshalb schwierig zu sagen, wie viel dieses im Zeitpunkt, bei dem das anfänglich gesetzte Ziel als erreicht betrachtet werden kann, schlussendlich etwa kosten wird. Die grösste Kostenunsicherheit liegt in den Baumassnahmen für die Bereitstellung der etwa 650 Basisstationen.

Die neuesten Kostenschätzungen zeigen, dass die Gesamtkosten für Polycom für den Bund 370 Millionen Franken (rund 65 %) betragen, für die Kantone rund 210 Millionen Franken (rund 35 %). Für alle Bundesstellen wurden bisher 175,7 Millionen

Franken bewilligt, notwendig werden noch rund 194,3 Millionen Franken sein. Zahlungen geleistet wurden bereits in der Höhe von 74,6 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation ist beunruhigt über die Kosten, die bestehenden Probleme und das nur langsame Vorankommen des Projektes Polycom. Angesichts des bedeutenden Mitteleinsatzes sowie der Terminprobleme wird sich die Finanzdelegation weiterhin mit dem Projekt Polycom befassen und es weiterhin begleiten.

6.5.3 Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien

Die Finanzdelegation wurde seit längerem informiert über den Fortgang der Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien der Armee (vgl. Jahresbericht Finanzdelegation 2002, Ziff. 6.5.3). Diese Liquidation ist eine Folge des Umbaus und der damit einhergehenden Verkleinerung der Armee aus der Armeereform 95 (A 95) und dem Projekt PROGRESS. Zur Bewältigung der anstehenden Liquidationen, welche das Normalmass bei weitem überschritten, hatte der Generalstabchef anfangs 1999 eine Projektorganisation unter dem Namen FIT-LIQ eingesetzt. Diese kam Ende 2002 zu einem Abschluss und die Finanzdelegation konnte an der 4. ordentlichen Tagung vom Abschlussbericht vom 15. Mai 2003 Kenntnis nehmen.

Der Schlussbericht gibt einen Überblick über die gesamthaft liquidierte Menge im Zeitraum 1999–2002, die entstandenen Kosten und die erzielten Erlöse (Tabelle 4).

Tabelle 4

Liquidierte Menge im Zeitraum 1999–2002

Art	Menge	Liquidationskosten	Erlöse
Material	29 486 Tonnen	18,2 Mio. Fr.	45,5 Mio. Fr.
Fahrzeuge	13 617 Fahrzeuge		31,3 Mio. Fr.
Munition	42 600 Tonnen	80,9 Mio. Fr.	–
Immobilien	9 940 Objekte	Nicht speziell ausgewiesen	64,2 Mio. Fr.

Quelle der Zahlen: Schlussbericht FIT-LIQ 1999–2002

Die Liquidation von Material wird mit der Ausnahme der medizinischen Geräte und Medikamente von der RUAG Components vorgenommen. Die Liquidation beginnt mit dem Entscheid, ob ein Artikel überhaupt liquidiert werden kann oder muss. Ein Teil der Liquidationsentscheide konnte bis Abschluss des Projektes nicht gefällt werden, weil sie in Zusammenhang mit Entscheiden zur Armee XXI standen. Diese Entscheide werden im Rahmen der Material-Bilanz aus der Armee XXI anfangs 2004 getroffen. Der bei Projektanfang anfangs 1999 ermittelte Liquidations-Umfang an überzähligem Material aus der Reform A 95 und PROGRESS betrug 3100 Artikel.

Viele Liquidationsartikel wurden in acht Army-Liquidations-Shops verkauft, andere werden für die Humanitäre Hilfe verwendet. Bei Abschluss befanden sich 800 Fahrzeuge und rund 100 verschiedene Artikel in diesem Inventar. Weitere 250 Artikel befinden sich in einem Geschenkfundus. Schliesslich wird ein Teil auch für die Nachwelt aufbewahrt.

Im Zeitraum 1999–2002 wurde der Bestand an überzähligen Militärfahrzeugen um 13 617 reduziert. Die Liquidationsfahrzeuge konnten grösstenteils verkauft, der Rest für Ersatzteile „ausgeschlachtet" bzw. entsorgt werden. Die Entsorgung der Munition konnte zu 84 % im Inland, vorwiegend bei der RUAG Munition in Altdorf, abgewickelt werden.

Der Erlös aus den Material- und Fahrzeugverkäufen kann mit Zustimmung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) gemäss Rahmenvertrag zwischen der Gruppe Rüstung und der RUAG nach dem Netto-Prinzip dem Kredit AMB (Ausbildungsmunition und Munitions-Bewirtschaftung) gutgeschrieben und für die Entsorgung von Munition und Armeematerial verwendet werden.

Die Armee besitzt sehr viele Immobilien. Ein Teil davon muss aufgrund der Verkleinerung abgestossen werden. Die nicht mehr benötigten Immobilien werden unterschiedlich behandelt. Von den anfangs 9940 deklassierten Immobilien wurden nach einer Grobbeurteilung 6000 Objekte für den Status «hüten» vorgesehen. Dies bedeutet, dass nur noch für den minimalen Unterhalt, der gerade noch die Sicherheit gewährleistet, gesorgt wird. Die Kontrolltätigkeit wird auf ein absolutes Minimum reduziert. Von 1999–2002 wurden total 2204 Objekte verkauft oder rückgebaut, d.h. mit baulichen Massnahmen wird der ursprüngliche Zustand wieder hergestellt. Der Abbau der verbleibenden 1736 Objekte ist bis Ende 2008 geplant. Anfangs 1999 wurden 54 Mietobjekte mit jährlichen Mietzinskosten von 6,1 Millionen Franken registriert. Von 1999 bis Ende 2002 konnten 33 Mietobjekte aufgelöst werden, womit sich die Mietkosten um 4 Millionen Franken reduzierten.

Die Erlöse aus dem Verkauf der Immobilien werden der Bundeskasse gutgeschrieben. Die Verrechnung mit den Rückbaukosten ist nach dem geltenden Brutto-Prinzip nicht möglich. Das VBS hat jedoch Verhandlungen mit der EFV aufgenommen und rechnet mit einer Neuregelung im Rahmen des neuen Rechnungsmodells.

Im Rahmen des EP 03 wurde dem VBS für den Verteidigungsbereich ein Ausgabenplafond für die Jahre 2004-2007 zugestanden. Die Erlöse aus Liquidationen (Immobilien, Armeematerial) fliessen in die allgemeine Bundeskasse. Die zusätzlichen Erlöse können dem VBS in den Jahren 2004-2007 plafonderhöhend angerechnet werden und vergrösseren damit die Flexibilität des VBS.

Der Umbau zur Armee XXI macht weitere Liquidationen notwendig. Diese werden seit dem 1. Januar 2003 über die Linienorganisationen wahrgenommen. Die Finanzdelegation wird auch darüber mit entsprechenden Controllingberichten auf dem Laufenden gehalten.

Die Finanzdelegation wird sich weiterhin regelmässig über die Fortschritte bei der Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien der Armee informieren lassen.

6.6 Eidgenössisches Finanzdepartement

6.6.1 Verbesserung der Einnahmenschätzungen

Der plötzliche Konjunkturabschwung und der abrupte Rückgang der geschätzten Einnahmen für den Voranschlag 2003 veranlassten die Finanzdelegation Anfang Oktober 2002, die Einnahmenschätzungen zu einer Priorität ihrer Tätigkeiten im Jahr 2003 zu machen (vgl. Tätigkeitsbericht 2002, Ziff. 6.6.1.).

So unterbreitete das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) der Finanzdelegation im Berichtsjahr anlässlich jeder ordentlichen Sitzung einen detaillierten Bericht über die Einnahmenschätzungen.

Nach Auffassung der Finanzdelegation sollten Massnahmen ergriffen werden, um Fehleinschätzungen wie diejenigen von Oktober 2002, welche in letzter Minute Änderungen der Einnahmen und Ausgaben im Entwurf des Voranschlags 2003 erfordert hatten, zu vermeiden. Die Finanzdelegation hat allerdings Verständnis dafür, dass die Einnahmenschätzung des Bundes von zahlreichen Parametern abhängt, die sich teilweise der Kontrolle der Verwaltung entziehen.

Der Vorsteher des EFD wies diesbezüglich darauf hin, dass die ESTV für ihre Schätzungen permanent die relevanten Informationen verwende: Es handelt sich um die laufenden Steuereingänge der einzelnen Kategorien, um makroökonomische Resultate, Kennzahlen, die Konjunkturbeobachtung sowie um die Prognosen verschiedener Institute und Bundesämter. Die ESTV kann indessen selbst keine Prognosen aufstellen. Im Übrigen korrigiert sie die Schätzungen nicht nach jeder einzelnen Veränderung der Steuereingänge; sie stützt sich je nach Steuerart auf Monats- oder Quartalsmodelle. Damit die Prognosen verändert werden, muss sich eine klare Trendwende abzeichnen. Das war zwischen September und Oktober 2002 der Fall, d.h. zwischen dem Zeitpunkt der Annahme des Voranschlags durch den Bundesrat und dem Beginn der Arbeiten der Finanzkommissionen. Dabei ist zu betonen, dass selbst die Konjunkturbeobachtungsinstitute zu jenem Zeitpunkt von der Trendwende überrascht wurden.

Die ESTV erklärte in der Antwort auf eine Frage der Finanzdelegation, dass sie über die Abteilung Inspektorat ihrer Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben die unmittelbare Aufsicht über die Kantone ausübe. Angesichts des Personalbestands muss das Inspektorat Prioritäten setzen und die Zusammenarbeit auf Veranlagungsfragen in grundlegenden oder komplexen Fällen beschränken. Breit angelegte Verwaltungskontrollen (Untersuchungen) werden nach spezifischen Themen durchgeführt. Zur Kontrolltätigkeit gehört auch die Ausarbeitung von Weisungen (Kreisschreiben) sowie die Ausbildung der kantonalen Veranlagungsbehörden. Schliesslich beaufsichtigt das Inspektorat die ESTV, die Ablieferungen der Kantone an den Bund und die Abrechnungen mit den Kantonen. Die Kontrolle der Erhebung der direkten Steuer ist in erster Linie Aufgabe der kantonalen Finanzkontrollen. Die ESTV unterstützt und fördert die Vereinheitlichung der Prüfungen durch die Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen. Sie sorgt für die Koordination zwischen den Steuerverwaltungen, den kantonalen Finanzkontrollen und der EFK. Die Budgetierung der direkten Bundessteuer beruht auf den Abrechnungen und Zahlungen der Kantone während des Vorjahres. Diese Daten werden auf der Basis der jüngsten Prognosen zur Einkommens- und Gewinnentwicklung sowie auf der Basis der Sollerträge der natürlichen und juristischen Personen für die laufende Steuerperiode berechnet. Die Steuereinnahmen (Kassen-

prinzip) werden für das Berichtsjahr anhand der Informationen zum Verhältnis zwischen den Sollerträgen und den Steuereingängen berechnet. Die Genauigkeit der Schätzungen hängt vom Konjunkturverlauf ab. Die ESTV untersucht derzeit ein Früherkennungssystem. Erwähnenswert ist auch, dass die Kantone gewöhnlich bei juristischen Personen und bei wichtigen Unternehmen Informationen einholen, da sie daraus relativ verlässliche Tendenzen für die Zukunft ablesen. Trotz all diesen Anstrengungen wird der Voranschlag des Bundes durch kurzfristige Trendwenden beeinflusst. Hinzu kommen neue Gepflogenheiten in Sachen Dividenden: In der Vergangenheit bemühten sich die Unternehmen, die Dividenden über mehrere Jahre gleich zu halten, was heute nicht mehr der Fall ist.

Aufgrund der Berichte der ESTV musste die Finanzdelegation Mitte 2003 erfahren, dass die im Voranschlag 2003 bereits korrigierten Einnahmen um 3,6 bis 4 Milliarden Franken unter den Schätzungen liegen würden.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass einschneidende Massnahmen zur Eindämmung der Ausgaben umgesetzt werden. Nach ihrer Auffassung sollte bei den Einnahmenschätzungen mindestens ein gleich strenger Massstab gelten. Die Finanzdelegation wird die Entwicklung der Einnahmenschätzungen im nächsten Berichtsjahr weiter verfolgen.

6.6.2 Stand NOVE-IT

Die Finanzdelegation hat das Projekt NOVE-IT seit seinen Anfängen im Jahr 1997 regelmässig verfolgt und alljährlich in ihren Tätigkeitsberichten darüber berichtet. Im Laufe der letzten beiden Jahre hat sie in den Departementen sechs Kontrollbesuche durchgeführt (vgl. Tätigkeitsbericht 2001, Ziff. 2.4, und Tätigkeitsbericht 2002, Ziff. 4.5). Diese Aufgabe wurde durch die Eidgenössische Finanzkontrolle, welche die Projektdurchführung selbst überwachte (vgl. Jahresbericht EFK 2003, Ziff.1.5.4) und ihr regelmässig darüber Bericht erstattete, wesentlich erleichtert.

Während des Berichtsjahres wurde die Finanzdelegation vom Informatikstrategieorgan Bund (ISB) und vom Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartementes (GS EFD) über den Stand der Arbeiten unterrichtet. Anfang 2003 befand sich NOVE-IT mitten in Phase 4 der Umsetzung. Die Harmonisierung der Infrastrukturen sollte im Jahresverlauf abgeschlossen werden. Die Prozesse waren in den Departementen grösstenteils eingeführt worden. Die Einführung und Umsetzung der Kostenrechnung auf der Basis der Vollkosten wurde fortgesetzt und die Projektkredite wurden bei den Leistungsbezügern zentralisiert. Auf Amts- und Departementsebene wurde das Informatikcontrolling eingeführt. Von den 200 Millionen Franken genehmigter Kredite waren 144 ausbezahlt worden (72 %). Der beantragte Personalkredit von 30 Millionen Franken wird nicht vollumfänglich beansprucht werden. Das ISB gelangte zum Schluss, dass bestimmte Ziele nicht umfassend, nicht innerhalb sinnvoller Frist bzw. nur mit Mehrkosten erreicht werden können.

Das GS EFD wies darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen Leistungsbezügern (LB) und Leistungserbringern (LE) zwar in allen Departementen vorgenommen wurde, aber das gegenseitige Verhältnis sich noch nicht wirklich eingespielt hatte.

Die LB üben ihre Rolle wegen mangelnder Ressourcen oder Fachkenntnissen noch nicht professionell aus. Aus diesem Grund sind Abhilfemassnahmen zu ergreifen.

Die «Service level agreements» (SLA) – ebenfalls ein wesentlicher Teil des Leistungsvereinbarungsprojekts – mussten noch getestet werden. Zur Umsetzung der Steuerungsinstrumente mussten die Informatikdienste die Finanzmittel möglichst rasch von den LE an die LB übertragen. Dabei ging es darum, die Mittel des Informatik-Globalbudgets zu dezentralisieren. Dieses Ziel ist heute nur für Projektbudgets erreicht.

Zur finanziellen Lage erklärt das GS EFD, es sei nicht einfach, die Informatikausgaben vor und nach NOVE-IT zu vergleichen und durch das Projekt ermöglichte Effizienzgewinne nachzuweisen. Zwar ist eine verbesserte Präzision der Projekte festzustellen, aber gewisse Mängel lassen sich bedauerlicherweise nicht völlig beheben. Die Teilnehmer von NOVE-IT stellen jedoch in allen Fällen einstimmig fest, dass Effizienzgewinne und Skalenerträge erzielt wurden. Das GS EFD vertrat mit der Finanzdelegation die Auffassung, dass eine Reduzierung der Informatikkredite nicht zweckmässig sei, schloss aber nicht aus, dass die angespannte Finanzlage diesen Schritt erfordern könnte.

In Bezug auf das Informatikpersonal hat sich die allgemeine Situation des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) auf dem Markt ab 2002 verbessert. Die Fluktuationsrate ist rückläufig. Die Bewerbungen sind von besserer Qualität.

Die Finanzdelegation befasste sich anschliessend mit der Evaluation von NOVE-IT bei Programmabschluss. Sie wurde über die diesbezüglichen Aktivitäten der EFK informiert. Die EFK erteilte einem externen Experten den Auftrag, eine Machbarkeitsstudie zur Auswertung von NOVE-IT bei Projektabschluss Ende 2003 durchzuführen. Diese Studie beinhaltet Optionen zur Programmdurchführung, zur Zielerreichung, zur Wirksamkeit (Steuerung, Effizienz, Flexibilität/Qualitätssteigerung, Nebenwirkungen) und zur Nachhaltigkeit. Die EFK leitete das Ergebnis der Machbarkeitsstudie an das ISB weiter, verzichtete aber auf eigene Evaluationen. Das ISB wird eine Auswertung vornehmen und darüber Bericht erstatten.

Anlässlich verschiedener Sitzungen nahm die Finanzdelegation auch Kenntnis von den acht Analysen, die in von der EFK ausgewählten Bundesämtern zur Umsetzung von NOVE-IT als Steuerungsinstrument durchgeführt wurden. Ausserdem wurde ihr ein Bericht der EFK unterbreitet, der erhebliche Lücken in der Sicherheit der Informatiknetze des BIT aufzeigte. Das BIT sorgte umgehend für Abhilfe.

Heute stellt die Finanzdelegation fest, dass das Projekt NOVE-IT kurz vor dem Abschluss steht. Es gilt, das Umsetzungsprojekt abzuschliessen und die Nachkontrolle der Realisierungen zu gewährleisten. Bis Ende 2004 sollen die Kostenrechnung und die Leistungsverrechnung unter den Ämtern eingeführt werden.

Im Jahr 2004 wird die Finanzdelegation im Wesentlichen den Schlussbericht des ISB über NOVE-IT zu untersuchen haben – mit einer abschliessenden Evaluation der Ziele und der Effizienz der getroffenen Massnahmen.

6.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

6.7.1 Informationsbesuch bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst

Die Sektion 1 der Finanzdelegation führte am 19. Mai 2003 einen Informationsbesuch bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst in Thun durch. Die Vollzugsorganisation umfasst 49 Mitarbeitende in Thun und neun Mitarbeitende der privaten Regionalstellen. Die Zulassungskommission besteht aus 135, die Anerkennungskommission aus 21 Mitgliedern. Bei budgetierten Ausgaben von 13 Millionen Franken und Einnahmen von rund 900 000 Franken beträgt der Nettofinanzierungsbedarf des Zivildienstes 12,1 Millionen Franken. Der Zivildienst wird seit 1999 mit einem Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt. Die Vollzugsstelle hat mit FLAG positive Erfahrungen gemacht und mehr unternehmerischen Spielraum gewonnen.

Die steigende Zahl der Zivildienstpflichtigen wird in 1138 anerkannten Einsatzbetrieben beschäftigt. Die Einsatztage haben sich seit 1999 fast verdoppelt und erreichen bald 300 000 Tage. Diese Arbeit wird in den Betrieben geschätzt. Die Finanzdelegation begrüsst die Zielsetzung des Zivildienstes, mit den Abgeltungen für die Zivildienstleistenden mehr Einnahmen zu generieren und damit den Selbstfinanzierungsgrad zu erhöhen.

Das Zivildienstgesetz (SR *824.0*) wurde am 21. März 2003 revidiert und an die Armeereform angepasst. Ab 2004 wird unter anderem das Zulassungsverfahren an Regionalstellen dezentralisiert. Die Zulassungskommission und die Anerkennungskommission erhalten neue Aufgaben. Die Vollzugsstelle kann bei Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und im Rahmen von Schwerpunktprogrammen jetzt selbst die Rechte und Pflichten eines Einsatzbetriebes übernehmen.

Die Finanzdelegation anerkannt die geleistete Aufbauarbeit im Zivildienst. Sie stellt fest, dass rund ein Drittel der jungen Männer aus medizinischen Gründen weder Militär- noch Zivildienst leisten. Die Finanzdelegation empfiehlt, dass sich die Sicherheitspolitischen Kommissionen mit dieser Frage befassen.

6.7.2 Leistungsbezogene Finanzierung der Fachhochschulen

In einem Revisionsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wurden die Ordnungsmässigkeit im Fachbereich Fachhochschulen des Bundesamtes für Bildung und Technologie (BBT) voll bestätigt und keine wesentlichen sachlichen Mängel festgestellt. Bezüglich Wirtschaftlichkeit hält der Revisionsbericht fest, dass die jährlich durch den Bund zu bezahlenden Subventionsbeträge stark davon abhängig sind, ob der Bundesrat strenge oder large Kriterien zur Erlangung des Fachhochschulstatus anwendet.

Die Finanzdelegation nahm diese Feststellung der EFK zum Anlass, mit dem EVD den Übergang zur leistungsorientierten Finanzierung der Fachhochschulen zu besprechen. Bereits im Jahresbericht 1999 (Ziff. 4.6.1) verlangte die Finanzdelegation, dass bei der Fachhochschulreform die finanziellen Mittel strikte in den Dienst

einer konsequenten und wirkungsorientierten Umsetzung der Bundesvorgaben zu stellen sind. Über die Bundesunterstützung muss sichergestellt werden, dass die regionalen und kantonalen Gesichtspunkte nicht stärker gewichtet werden als die bildungs- und finanzpolitischen.

Wie der Bericht über die Schaffung der Fachhochschulen der Eidgenössischen Fachhochschulkommission (EFHK) vom 17. Juni 2002 gezeigt hat, ist das BBT wegen der starken Stellung der Kantone nicht viel weiter in der leistungsorientierten Finanzierung. In einzelnen Fachhochschulregionen werden immer noch lokal- und regionalpolitisch gefärbte Entscheidungen getroffen. Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass auch die Teilrevision des Fachhochschulgesetzes keine durchgreifende Verbesserung in dieser Hinsicht bringen dürfte, da sich die Kantone in der Vernehmlassung gegen eine leistungsorientierte Finanzierung gesträubt haben.

Mit der Erweiterung der Fachhochschulen auf die Bereiche Gesundheit, soziale Arbeit und Kunst (GSK-Berufe) droht eine weitere Versplitterung der Lehrgänge und Standorte. Die Kantone verteidigen ihre Autonomie bei den Fachhochschulen. Es liegt deshalb am Departement und dem BBT, gegenüber den regionalen Wünschen die konsequente Linie der Leistungs- und Effizienzsteigerung zu vertreten. Die Finanzdelegation ersuchte das EVD, bei der Teilrevision des Fachhochschulgesetzes (FHSG; SR *414.71*), die Finanzierung durch den Bund transparenter und stärker leistungsorientiert auszugestalten. Die Bundesbeiträge sollten stärker auf Soll-Werten statt auf Ist-Werten basieren.

Der Bundesrat hat am 5. Dezember 2003 die Botschaft und den Entwurf für ein teilrevidiertes FHG verabschiedet. Er schlägt vor, die leistungsbezogene Abgeltung einzuführen. Die Bundesbeiträge sollen «mindestens teilweise» leistungsbezogen ausgerichtet werden.

Die Finanzkommission des Ständerates hat in einem Mitbericht verlangt, dass die Leistung als Beitragskriterium in der Teilrevision besser verankert wird, und beantragt, die Beiträge seien «vorwiegend» leistungsbezogen auszurichten. Der Ständerat hat dem Vorschlag zugestimmt, dass die Bundesbeiträge an die Fachhochschulen leistungsbezogen ausgerichtet werden.

Die Finanzdelegation wird sich weiterhin dafür einsetzen, das die Bundesbeiträge an die Fachhochschulen leistungsbezogen ausgerichtet werden.

6.7.3 Abschlussarbeiten Expo.02

Die Finanzdelegation berichtete seit 1998 in jedem Jahresbericht über die Landesausstellung. Ihre Berichte waren immer von der Sorge über die Einhaltung des Kreditrahmens erfüllt. Die Einnahmen waren zu optimistisch budgetiert. Während der letzten Wochen der Expo.02 wurden im Nationalrat in der Herbstsession 2002 zwei Parlamentarische Initiativen (02.451 und 02.455) eingereicht. Beide Vorstösse verlangten die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK): Eine PUK soll die Gründe für die fortgesetzten und massiven Überschreitungen der gewährten Bundeskredite prüfen.

Das Büro des Nationalrats beantragte dem Nationalrat, auf die Einsetzung einer PUK zu verzichten. Trotz heftiger Kritik hatte das Parlament den Verpflichtungskrediten für die Landesausstellung fünfmal zugestimmt. Die ordentlichen Kontrollorgane des Parlaments, die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommission haben die Mängel der Expo untersucht und öffentlich darüber informiert. Der Nationalrat lehnte am 23. September 2003 mit 83 zu 56 Stimmen ab, eine PUK für die nachträgliche Klärung von Finanzfragen bei der Expo einzusetzen.

Im Berichtsjahr beschäftigte sich die Finanzdelegation mit den Quartalsberichten des Verantwortlichen für die Abschlussarbeiten der Expo.02. Die Finanzdelegation hat mit Befriedigung festgestellt, dass der Rückbau und die Instandstellungsarbeiten mit den bewilligten Krediten ausgeführt werden können. Die verbleibenden Risiken im Baubereich sind überschaubar und haben sich im Verlaufe des Jahres vermindert. Nach den Risikoschätzungen des Vereins wird das gesamte Engagement des Bundes 908 Millionen Franken betragen und damit 20 Millionen Franken unter den bewilligten Verpflichtungskrediten liegen. Die Schlussabrechnung wird im Herbst 2004 vorliegen.

Da die Rückbauarbeiten schon weit fortgeschritten sind, verlangte die Finanzdelegation, dass der Verein Expo die Personalbestände des Liquidationsteams laufend reduziert und unnötige Ausgaben für Rekurse gegen die Eidgenössische Steuerverwaltung vermeidet. Bei den Liquidationsverkäufen ist das höchste Angebot zu berücksichtigen.

Die Finanzdelegation erwartet vom EVD und dem Verein Expo, alles zu unternehmen, damit auch in der Schlussphase der Expo.02 ein sparsamer Mitteleinsatz erfolgt.

6.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation

6.8.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Verkehr

Die Sektion 3 führte im August beim Bundesamt für Verkehr (BAV) einen Kontrollbesuch durch, um im Auftrag der Finanzkommissionen drei Fragen zu prüfen.

Die Subkommission 8 (UVEK) der Finanzkommission des Nationalrates befasste sich im Sommer 2002 im Rahmen eines Informationsbesuches im Tessin mit Fragen der Verlagerungspolitik, d.h. der Verlagerung von Gütern von der Strasse auf die Schiene. Der Subkommission war auch nach dem Besuch zu wenig klar, wie das BAV die für die Verkehrsverlagerung ausgeschütteten Subventionen auf ihre korrekte Verwendung hin überprüft. Die Subkommission stattete an der Sitzung auch dem Terminal einer im Containergeschäft Nord-Süd tätigen Firma einen Besuch ab. Dieser wurden vom Bund für den Bau einer Anlage für den Containerverkehr Finanzhilfen ausgeschüttet. Einige Zeit später wurde die Firma ins Ausland verkauft, die das gleiche Geschäft weiterführte. Es stellte sich für die Subkommission die Frage, ob in diesem Fall die früheren Eigentümer von diesen Subventionen persönlich profitieren konnten.

Eine der flankierenden Massnahmen im Bereich des Landverkehrsabkommens mit der EU ist die Gewährung von Investitionsbeiträgen an die Finanzierung von Terminalneu- und -ausbauten für den Umschlag im kombinierten Verkehr im Inland und Ausland. Dafür kommen grundsätzlich Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträge in Frage. Das BAV ist gemäss Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung über die Förderung des Kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge (VKV, SR *742.149*) verpflichtet zu überwachen, ob die mit der Subventionierung verbundenen Auflagen eingehalten und die Bedingungen erfüllt werden.

Das Finanzinspektorat des BAV (FISP BAV) führte im Jahre 2002 interne Prüfungen durch im Bereich Investitionen Kombinierter Verkehr. Um die verschiedenen vom BAV vorzunehmenden Kontrollen zukünftig noch besser durchführen zu können, wurde daraufhin innerhalb des BAV eine Reorganisation vorgenommen und neue Sektionen geschaffen. Darunter befindet sich eine für den Güterverkehr, welche auch für das Controlling in diesem Bereich verantwortlich ist. Diese Sektion baut ein prozessintegriertes Controlling auf. Dadurch erhofft sich das BAV, die Erreichung der Subventionsziele sowie die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes noch genauer messen zu können. Im Rahmen dieses Systems sind von den subventionierten Unternehmungen z.B. die Verkehrszahlen, Qualitätsangaben und Ist-Kostenrechnungen abzuliefern. Aufgebaut wurde seit 2001 auch ein «Monitoring Flankierende Massnahmen» (MFM), welches insbesondere den zweijährlichen Verlagerungsbericht des Bundesrates vorzubereiten hat. Der Prozessorientierte Controllingausschuss erlaubt eine Kontrolle und einen Vergleich zwischen den verschiedenen subventionierten Unternehmungen (Benchmarking).

Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass im Bereich der Massnahmen für die Verkehrsverlagerung ein ausreichendes Kontroll- und Controllingsystem aufgebaut ist.

Eine Subvention ist kein Geschenk an eine Person oder Firma, sondern wird für eine im öffentlichen Interesse stehende Leistung ausgeschüttet, welche der Subventionsnehmende ohne die Subvention nicht ausführen würde. Eine Subvention knüpft damit an eine objektive, vom Gesetzgeber als subventionswürdig angesehene Leistung an und nicht an das Unternehmen. Verkauft ein Unternehmen die subventionierte Anlage, so geht die mit der Subvention verbundene Verpflichtung auf den neuen Eigentümer über. Die Käuferin musste also auch die sich aus der Subventionierung ergebenden Verpflichtungen übernehmen. Hätte sie das nicht getan, wäre es dem BAV möglich gewesen, die Subvention zurückzufordern (Art. 10 Abs. 2 VKV; Art. 29 SuG, SR *616.1*). Diese Sicherungen sind im Übrigen in der Zusicherungsverfügung und im Antragsformular für die Subvention explizit aufgeführt. Da Käufer und Verkäufer sich im Normalfall dieser Verpflichtungen aus der Subventionierung bewusst sind, wird diese in den Kaufpreis einberechnet, so dass bei rationalen handelnden Akteuren keine Bereicherung stattfinden kann, wenn eine subventionierte Anlage verkauft wird.

Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass es das Subventionsgesetz nicht zulässt, dass sich Eigentümer von subventionierten Anlagen durch den Verkauf der Anlagen persönlich bereichern können.

Die Finanzkommission des Ständerates beauftragte die Finanzdelegation zu prüfen, ob bei den Ereignissen rund um die Mittelthurgaubahn (MThB) Bundesmittel fehl- und umgeleitet worden sind.

Die Mittelthurgaubahn expandierte in der ersten Hälfte der 1990-er Jahre stark. 1996 übertrug der Bundesrat versuchsweise auf 10 Jahre die bis anhin von den SBB stark vernachlässigte Seelinie auf die MThB. Diese galt bald einmal als Vorzeigeunternehmen im privatisierten Bahnbereich und als Beispiel, dass eine Konzession für den Betrieb einer Bahnlinie nicht unbedingt nur den SBB übertragen werden muss.

Im Rahmen der subventionsrechtlichen Überprüfung der Jahresrechnungen und des Projektcontrollings der MThB AG wurde das BAV Ende 2000 auf Schwierigkeiten und Unregelmässigkeiten aufmerksam. Festgestellt wurde u.a., dass bestimmte Subventionen nicht für den vorgesehenen Zweck eingesetzt wurden. So wurden z.B. 13,9 Millionen Franken nicht wie vorgesehen für Bauprojekte der Seelinie eingesetzt. Das BAV und sein Finanzinspektorat wurden in der Folge aktiv und überprüften die MThB genau. Eingeschaltet wurde dann auch noch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Die Prüfungen deckten schwerwiegende Mängel im Bereich der Buchführung und des Kosten- und Rechnungswesens auf. So wurden mehrfach Subventionen nicht eingefordert und die Preiskalkulationen waren so ungenügend, dass die MThB weniger Subventionen bezog als ihr eigentlich zugestanden hätten.

Hauptsächliche Ursache für den Untergang der MThB waren schwer wiegende Fehler und Mängel in der Unternehmensführung, für welche Verwaltungsrat und Management die Verantwortung tragen. Der Bund war nur während einer gewissen Zeit im Verwaltungsrat vertreten, will als Lehre aus dem Fall hier aber wieder verstärkt eine Kontrollaufgabe via Einsitz im Verwaltungsrat wahrnehmen.

Eine wesentliche Verantwortung für das späte Aufdecken der grossen Schwierigkeiten ist der externen Revisionsstelle zuzuweisen. Sie hatte trotz der grossen Mängel im Rechnungswesen keinen Alarm geschlagen. Ohne Hinweise auf die Schwierigkeiten und Ungereimtheiten gab es für das BAV aber keinen Grund für eine Sonderprüfung.

Als Konsequenz seiner eisenbahnrechtlichen Prüfung genehmigte das BAV die Jahresrechnung 2000 nur mit Einschränkung. Nach Aufdeckung der Schwierigkeiten begleitete das BAV die MThB zudem eng. Diese wurde später zu wesentlichen Teilen von den SBB übernommen.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass tatsächlich Mittel um- und fehlgeleitet wurden. Für den Bund kam es jedoch zu keinem grossen finanziellen Schaden. Sein Aktienkapital an der MThB musste zwar abgeschrieben werden, der Gegenwert der fehlgeleiteten Subventionen ist aber in Form von Bahninvestitionen weiterhin vorhanden und kommt den SBB zugute, die dem Bund gehören. Sonst hat der Bund gemäss BAV keinen grossen finanziellen Schaden erlitten. Das Bundesamt für Verkehr hat korrekt und angemessen auf den Vorfall reagiert und gleichzeitig die notwendigen Schlussfolgerungen für die Zukunft gezogen.

6.8.2 Luftfahrtgesellschaft Swiss

Die Finanzdelegation liess sich im Berichtsjahr regelmässig über die Geschäftslage der Swiss orientieren, an der sich der Bund mit 600 Millionen Franken (20 Prozent) am Aktienkapital beteiligt hatte. Es zeigte sich, dass der Auftrag der Investoren nicht erfüllbar ist, Swiss mit einer fest vorgegebenen Zahl von Flugzeugen rentabel zu machen. In der Botschaft über die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt vom 7. November 2001 (01.067) ging der Bundesrat davon aus, dass die Crossair-Flotte von 82 Flugzeugen um je 26 Mittelstrecken- und Langstreckenflugzeuge der Swiss ausgebaut wird. Gemäss Botschaft bestand die Erwartung, dass die neue Fluggesellschaft 36 interkontinentale und 78 europäische Destinationen anfliegt.

Die Flottengrösse musste indessen im Berichtsjahr in zwei Etappen dem Markt und den kommerziellen Gegebenheiten angepasst werden. Der Verwaltungsrat der Swiss beschloss am 25. Februar 2003, die Regionalflotte um 20 Flugzeuge zu reduzieren und 16 Destinationen in Europa nicht mehr anzufliegen. Der Personalbestand musste um 700 Stellen verkleinert werden; davon betroffen waren 200 Piloten, 200 Flugbegleiter sowie 300 Angehörige des Bodenpersonals und des Managements.

Am 24. Juni 2003 stellte die Swiss ihr neues Geschäftsmodell vor, das eine weitere starke Redimensionierung der Flotte auf 79 Flugzeuge sowie einen Abbau von rund 3000 Arbeitsplätzen brachte. Es wurden weitere 34 Flugzeuge stillgelegt, darunter auch sieben im Langstrecken- und drei im Mittelstreckenverkehr. Das Streckennetz wurde um 34 Prozent verkleinert. Das Kosteneinsparungsprogramm und die Erholung des Luftverkehrs nach SARS und dem Irakkrieg beeinflussten die Ertragslage der Swiss in der zweiten Jahreshälfte 2003 positiv.

Am 23. September 2003 gab der Verwaltungsrat der Swiss den Beitritt zur Oneworld-Allianz bekannt. British Airways unterstützte eine Kreditfazilität mit einer Garantieerklärung über 50 Millionen Franken, welche durch die zu übernehmenden Swiss-Slots abgesichert ist.

Die Verhandlungen der Swiss mit den Banken, aufgrund des Business-Planes eine Überbrückungsfinanzierung zu erhalten, konnten im Berichtsjahr nicht abgeschlossen werden. Die Finanzdelegation klärte ab, welche Verpflichtungen dem Bund aus einem zur Diskussion stehenden Letter of Comfort erwachsen könnten. Die Voraussetzungen für die Ausstellung eines solchen Briefs waren aber Ende 2003 nicht erfüllt.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass kein vorbehaltener Entscheid des Bundesrates besteht, weitere Bundesmittel einzuschiessen. Die Swiss arbeitet im Rahmen des Business-Planes und kann ohne ungünstige externe Einflüsse 2004 den Turnaround erreichen. Letztlich entscheidet die Entwicklung des kommerziellen Luftverkehrs über die Zukunft der Swiss. Die finanziellen Resultate 2003 werden von der Swiss erst am 23. März 2004 publiziert. Die Frage einer Aktienkapitalerhöhung kann sich in einem späteren Zeitpunkt stellen.

Es bestehen keine Pläne, die Swiss mit Subventionen zu unterstützen. Die Finanzdelegation erklärte gegenüber dem Bundesrat, dass sie für die Luftfahrtgesellschaft keine Kredite mehr auf dem Dringlichkeitsweg bewilligen will.

6.8.3 Vergabe neuer Mobilfunkkonzessionen

Im Jahr 2001 brachte die Vergabe der UMTS-Konzessionen statt der budgetierten 4 Milliarden Franken nur 205 Millionen Franken. Zur Abklärung dieser Zielverfehlung führte die Finanzdelegation eine umfassende Untersuchung über die Ausschreibung durch (vgl. Jahresbericht 2001, Ziff. 4.7.2).

Als Folge des Frequenzwechsels bestimmter Funksysteme des Militärs wurden auf den 1. Januar 2002 in der Schweiz 125 Frequenzkanäle zur Nutzung für das standardisierte digitale Mobilfunksystem (GSM) frei. Die Kommunikationskommission (ComCom) wollte 75 der frei gewordenen 125 Frequenzen vergeben und damit den Mobilfunkmarkt in der Schweiz beleben. Die Ausschreibung erfolgte Mitte Juli 2003. Im Dezember 2003 hat die ComCom zwei Konzessionen im 1800 MHz-Frequenzband an zwei Firmen per Anfang 2004 zu vergeben.

Der Finanzdelegation stellten sich Fragen hinsichtlich der Erlöse aus den neuen Konzessionen und der zeitlichen Umsetzung: Die Finanzdelegation verlangte eine Begründung, weshalb die Ausschreibung erst in der zweiten Jahrshälfte 2003 erfolgt ist, obschon die Frequenzen schon seit anfangs 2002 vom Militär nicht mehr benötigt wurden.

Für den Zeitpunkt der Ausschreibung ist die ComCom zuständig. Diese handelt selbstständig und unterliegt keiner Weisung durch den Bundesrat. Sie hatte sich im Juni 2002 mit der Sache befasst und beschloss im Herbst 2002, mit einer öffentlichen Konsultation die aktuellen Marktbedürfnisse abzuklären. Ziel der Vergabe war es, eine Belebung des Schweizer Mobilfunkmarktes durch innovative Projekte zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen und auch kleineren Firmen eine Chance zu geben, wurden die Frequenzen im Rahmen eines Kriterienwettbewerbs und unter Ausschluss der drei bestehenden GSM-Betreiber ausgeschrieben.

Für das Jahr 2004 sind Mehreinnahmen in der Höhe von 5,3 Millionen Franken geplant, die im Zusammenhang mit der Revision der Funkkonzessionsgebühren für die mobile Telefonie stehen. Die Erhöhung stützt sich auf das Prinzip der Frequenzökonomie und berücksichtigt zudem auch Einnahmen aus den neu vergebenen Frequenzen.

7 Schlussbetrachtungen

Das Jahr 2003 war von weiteren Einnahmeneinbrüchen und damit von einer Verschlechterung der Bundesfinanzen geprägt – trotz des vom Parlament im Dezember 2003 verabschiedeten Entlastungsprogramms. Die gerade angebrochene Legislatur steht im Zeichen der anhaltenden Defizite des Bundes. Wenn das Parlament nicht äusserst einschneidende und schmerzhafte Massnahmen ergreift, steht zu befürchten, dass die Staatsschuld des Bundes bis 2007 auf 150 Milliarden Franken und der Bilanzfehlbetrag auf 100 Milliarden Franken ansteigen wird.

Der Bundeshaushalt stellt grösstenteils ein Transferzahlungsbudget dar. Die Einnahmen werden vom Bund verbucht und in zahlreichen Sektoren umverteilt. Dabei stehen bestimmte Bereiche – wie z.B. die Sozialversicherung wegen der Überalterung der Bevölkerung – unter besonderem Druck. Die Pensionskassen des Bundes und diejenigen der bundesnahen Unternehmungen wurden durch den Zusammenbruch der Börsenmärkte von 2002 stark getroffen und hatten sich im Jahr 2003 noch nicht erholt. Auch hier ist damit zu rechnen, dass der Bund in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen intervenieren muss. Schliesslich erweisen sich die grossen Eisenbahnbauprojekte weit kostspieliger als geplant.

In diesem Kontext ist etlichen Kreisen deutlich stärker an der Verwirklichung ihrer kostspieligen Ziele als an der dafür erforderlichen Finanzierung gelegen. So werden die Empfehlungen, Interventionen und Mitberichte der Finanzkommissionen häufig als unerträgliche Einmischung in die konstruktive Arbeit der übrigen Kommissionen empfunden.

Die Lage duldet jedoch heute keinen Aufschub mehr. Wenn die unumgängliche Sanierung der Bundesfinanzen länger hinausgezögert wird, bringt dies sehr rasch alle Aufgaben des Staates dauerhaft in Gefahr. Die Finanzdelegation ist über diese Situation sehr in Sorge, zumal sie ärgerlicherweise den Eindruck hat, ein Rufer in der Wüste zu sein, wenn sie die parlamentarischen Kreise vor den äusserst gravierenden Gefahren warnt, die dem Bundesstaat heute drohen.

Dessenungeachtet möchte die Finanzdelegation es nicht unterlassen, dem Bundesrat und der Verwaltung zu danken, die trotz der im vorliegenden Bericht festgestellten Mängel und Fehlern während des Berichtsjahrs in der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Angelegenheiten beispielhafte Kompetenz bewiesen haben. Die Finanzdelegation darf ausserdem mit grosser Genugtuung mitteilen, dass ihr Sekretariat, welches neu «Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alpentransit (SPFA)» heisst, mit der Zertifizierung ISO 9001 ausgezeichnet wurde. Für diese Arbeiten wurden viele Überstunden geleistet. Die Finanzdelegation gratuliert allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des SPFA für ihr Engagement und ihre Dynamik.

Schliesslich spricht die Finanzdelegation auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle für die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen Dank aus. Die EFK hat ihre Aufgabe wie üblich effizient, weitsichtig und engagiert im Dienste der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes erfüllt.