

Botschaft über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung

vom 8. Oktober 1999

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit vorliegender Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

8. Oktober 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

10601

Übersicht

Die eidgenössischen Räte haben am 10. Dezember 1996 für die Organisation und Durchführung der Landesausstellung im Jahre 2001 einen Verpflichtungskredit von 130 Millionen Franken (wovon 20 Mio. Franken in Form einer Defizitgarantie) bewilligt. Die Planung, Organisation und Durchführung der Landesausstellung ist Sache des Vereins EXPO 2001.

Eine Standortbestimmung auf Grund der bisherigen Planung und Vorarbeiten für die Landesausstellung ergibt, dass bezüglich Form und Inhalt eine attraktive, interessante Landesausstellung am Entstehen ist. Hinsichtlich Finanzen, Termine und vor allem auch Führung besteht jedoch eine äusserst kritische Situation.

Weil ein Gelingen der EXPO im Jahre 2001 kaum möglich erscheint, akzeptiert der Bundesrat eine Verschiebung auf das Jahr 2002. Damit die Landesausstellung gelingt, will der Bundesrat vorangehen und mit dem Antrag für einen Zusatzkredit in der Höhe von 250 Millionen Franken ein Zeichen setzen, welches es namentlich dem Verein EXPO 2001 und der Wirtschaft erlaubt, mit den von ihrer Seite nötigen Anstrengungen den Erfolg der Ausstellung zu sichern.

Der Bundesrat beantragt folgende zusätzliche Mittel, die er allerdings nur freigeben wird, wenn die Vorgaben für ein Gelingen der Ausstellung erfüllt sind.

In Mio. Franken

- | | |
|---|-----|
| – Aufwendungen für die bundeseigenen Ausstellungsvorhaben; | 50 |
| – Darlehen zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft sowie zur Abdeckung des finanziellen Risikos im internen Budget des Vereins EXPO 200. (davon sind 20 Mio. Franken zur Deckung der Liquiditätslücke im Zeitraum Oktober bis Dezember 1999 anzurechnen). | 150 |
| – Beiträge für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte und des KMU-Programmes. | 50 |

Der Bundesrat hält, wenn seine Bedingungen für den Zusatzkredit erfüllt sind, die Durchführung der EXPO im Vergleich zum Abbruch für die bessere Lösung.

Botschaft

1 Vorgeschichte und Standortbestimmung

11 Vorgeschichte

Die EXPO soll stattfinden als eine nationale Veranstaltung, die über die Landesgrenzen hinaus Beachtung findet. Sie ist als Ort der Besinnung, der Begegnung und des Ideenaustausches, als Experimentierfeld, aber auch als Fest konzipiert und soll alle Bewohner der Schweiz, die Auslandschweizer, die Bevölkerung der Nachbarländer und die Touristen aus aller Welt ansprechen. Die Ausstellung findet in der Drei-Seen-Region statt – am Wasser und über das Wasser verbunden – mit vier Standorten (Arteplages genannt) in Biel, Murten, Neuenburg und Yverdon-les-Bains sowie einer mobilen Arteplage für den Kanton Jura.

Die Bundesversammlung hat am 10. Dezember 1996 folgenden Bundesbeschluss über einen Beitrag an die Landesausstellung 2001 verabschiedet:

«Art. 1

¹ Für die Organisation und Durchführung der Landesausstellung im Jahre 2001 wird ein Verpflichtungskredit von 130 Millionen Franken, wovon 20 Millionen in Form einer Defizitgarantie, bewilligt.

² Der jährliche Zahlungsbedarf wird in den Voranschlag aufgenommen.

Art. 2

¹ Die Organisation und Durchführung der Landesausstellung 2001 obliegen dem Verein EXPO 2001.

² Der Bundesrat entscheidet über Art und Umfang der Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Verein EXPO 2001.

Art. 3

¹ Die Gewährung des Bundesbeitrages ist davon abhängig, dass die beteiligten Kantone und Gemeinden sowie die übrigen Kantone einen substanziellen finanziellen Beitrag leisten und dass die EXPO 2001 umweltverträglich geplant und durchgeführt wird.

² Die vom Bundesrat in der Botschaft vom 22. Mai 1996 und in den Ergänzungsberichten vom 6. September und 5. November 1996 umschriebenen Anforderungen bezüglich Umweltschutz, Raumplanung, Verkehr und Energie sind verbindlich. Vorbehalten bleiben Anpassungen und Ergänzungen im Rahmen gesetzlicher Prüfungs- und Bewilligungsverfahren.

Art. 4

Der Bundesrat orientiert die eidgenössischen Räte jährlich im Rahmen seines Geschäftsberichts über den Stand des Projektes EXPO 2001.

Art. 5

Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.»

Die dazugehörige Botschaft vom 22. Mai 1996 (BBl 1996 III 337) gibt die Entstehungsgeschichte des Projektes Landesausstellung 2001 wieder und umfasst die Beschreibung des Konzeptes, das Ergebnis der Machbarkeitsstudie und die absehbaren Auswirkungen für den Bund.

Für die Kosten und die Finanzierung unterscheiden die Organisatoren stets zwischen dem «internen Budget» und dem «Budget der Partner» (in der Folge als «externes Budget» bezeichnet). Das «interne Budget» umfasst alle Investitionen und Betriebskosten für die Erstellung der Infrastruktur und die Durchführung der EXPO.01. Der Botschaft lag ein internes Budget zu Grunde, welches die Einnahmen und die Ausgaben auf je 516,2 Millionen Franken veranschlagte, wobei unterstrichen wurde, dass die budgetierten Zahlen auf verschiedensten Annahmen beruhten. Als Beitrag des Bundes hatten die Organisatoren ursprünglich 170 Millionen Franken gefordert (wovon 40 Millionen Franken als Defizitgarantie); das Budget ging jedoch bereits von den in der Folge bewilligten 130 Millionen Franken aus (wovon 20 Millionen Franken als Defizitgarantie). Dazu kommt das externe Budget (Budget der Partner wie private Aussteller, Hotellerie, Betreiber der Restaurants und Imbissstätten). Neben den 130 Millionen Franken, welche als Beitrag des Bundes an die Landesausstellung bewilligt worden sind, sind 62,6 Millionen Franken von den beteiligten Kantonen und Gemeinden und 22,2 Millionen Franken von den übrigen Kantonen zugesichert worden. Bis Ende August 1999 hat der Bund Zahlungen in der Höhe von 80,2 Millionen Franken geleistet, während sich die Zahlungen der Kantone und Gemeinden auf 50,3 Millionen Franken beliefen (beteiligte Kantone: 28,5 Mio. Franken, beteiligte Städte: 13,6 Mio. Franken, übrige Kantone: 8,2 Mio. Franken).

Die Vorbereitung, Organisation und Verwirklichung der Landesausstellung 2001 sind dem Verein EXPO 2001 übertragen worden. Es handelt sich um einen privatrechtlichen Verein im Sinne von Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210).

20 Millionen Franken der Finanzhilfe des Bundes sollten ursprünglich für Ausstellungsprojekte des Bundes eingesetzt werden. Am 15. Juni 1998 hat der Bundesrat die vier Themenbereiche, die der Bund an der EXPO präsentieren möchte, gutgeheissen. Die vier Projekte sollen bei der Besucherin und dem Besucher die Schweiz als offenes, solidarisches, nachhaltiges, vielseitiges und sicheres Land darstellen. Der Bundesrat hat als interdepartementales Koordinationsorgan für die EXPO die «Groupe Interdépartemental de Coordination» (GIC) beauftragt, die Umsetzung und Konkretisierung der Projekte unter Beizug von Spezialisten in enger Zusammenarbeit mit der Generaldirektion der EXPO.01 weiterzuführen. Diese Zusammenarbeit wurde in einer Vereinbarung geregelt.

Parlament und Bundesrat legten von Anfang an grosses Gewicht auf die Erfüllung klarer Anforderungen bezüglich Umweltschutz, Raumplanung, Verkehr und Energie. Dazu hat der Bundesrat am 1. Juli 1998 den Sachplan EXPO.01 gutgeheissen. Als übergeordnetes Leit- und Führungsinstrument stellt der Sachplan die Koordination aller für die Durchführung der Landesausstellung wichtigen raumwirksamen Massnahmen sicher.

12 Gründe für eine neue Standortbestimmung

Wenn auch die Vorbereitung der Landesausstellung – das Festlegen von Inhalt und Szenographie der Ausstellung, die Planung der technischen Realisierung, die Suche

nach Finanzpartnern namentlich aus Kreisen der Wirtschaft, das Knüpfen des Kontaktes mit der Öffentlichkeit sowie intern die Entwicklung der Führungsstrukturen – nicht stets reibungs- und problemlos verlief, bestand bis im Verlauf des Jahres 1999 für den Bundesrat keine Veranlassung für ausserordentliche Massnahmen.

Die Entwicklungen und Ereignisse der letzten Monate und Wochen verlangten jedoch nach einer umfassenden Standortbestimmung:

- Die jüngste Fassung des «internen Budgets» (Budget 10) rechnet mit Ausgaben und Einnahmen in der Höhe von 942 Millionen Franken (gegenüber 516 Mio. Franken bei Verabschiedung des Bundesbeschlusses über einen Beitrag an die Landesausstellung 2001). Dieses Budget weist zudem sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite erhebliche Risiken auf (budgetierte Sponsorenbeiträge, Einnahmen aus Besuchereintritten, Baukosten, allfällige Aufwendungen für die Sicherheit).
- Nachdem im Laufe des Jahres 1999 bereits die Wechsel von zwei Mitgliedern der Direktion erfolgt waren, ist am 5. August 1999 auch die Generaldirektorin aus dem Amt geschieden. Im Comité stratégique wie auch von austestehenden Kreisen wurde zunehmend die Forderung nach neuen Führungsstrukturen für den Verein EXPO 2001 laut.
- Die Kosten der vier Bundesprojekte, für welche 20 Millionen Franken der Finanzhilfe des Bundes vorgesehen sind, werden nach neuen Angaben auf mehr als 50 Millionen Franken veranschlagt. Bei den Bundesprojekten drängt sich für die Realisierungsphase eine neue Organisation auf mit besserer Zuordnung und Abgrenzung der Verantwortlichkeiten.
- Der Verein EXPO 2001 ist bereits im Verlaufe des Jahres 1999 mit Liquiditätsproblemen konfrontiert. Die nötigen Kreditzusagen der Banken für die Weiterführung der Vorarbeiten werden in Frage gestellt. Der Vorfinanzierungsbedarf für die planmässige Durchführung der Ausstellung wird einen dreistelligen Millionenbetrag erreichen, bevor ihre Liquidität insbesondere durch die Einnahmen aus den Billettverkäufen sichergestellt ist.
- Erhebliche Zweifel tauchten auf, ob sich die teilweise komplexen, aufwendigen und anspruchsvollen baulichen Vorhaben bis zur geplanten Eröffnung am 3. Mai 2001 technisch verwirklichen lassen.

13 Abklärungsaufträge

In dieser Situation hat das Büro des Comité stratégique der Firma Hayek Engineering am 13. August 1999 den Auftrag erteilt, eine Studie über den aktuellen Stand der Landesausstellung zu erstellen. Gemäss Schreiben vom 3. September 1999 des Präsidenten des Vereins EXPO 2001 sollen Gegenstand der Untersuchung namentlich die Termine, die Kosten und die Finanzierung bilden sowie die Folgen einer Verschiebung der EXPO oder eines allfälligen Abbruchs der Vorarbeiten.

Der Bundesrat hat zudem eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, Varianten zum weiteren Vorgehen hinsichtlich Finanzen, Terminierung und Organisationsstrukturen auszuarbeiten, damit zusammen mit den Ergebnissen des Standortberichtes Hayek die Grundlagen für die nötigen Entscheide von Bundesrat und Parlament vorliegen.

2 Historischer Rückblick: Landesausstellungen des 20. Jahrhunderts

Dreimal hat die Schweiz im 20. Jahrhundert eine Landesausstellung erlebt: 1914 in Bern, 1939 in Zürich und 1964 in Lausanne. Es kann an dieser Stelle nicht um eine Gesamtwürdigung dieser wichtigen Erfahrungen unseres Volkes gehen, sondern nur darum, aus diesen Projekten des 20. Jahrhunderts Erkenntnisse zu gewinnen, die für das erste Projekt des 21. Jahrhunderts nützlich sein können.

Bern 1914. Der Bund leistete die anfänglich verlangte Subvention à fonds perdu von rund 2 Millionen Franken, beteiligte sich danach noch mit einer guten Million Garantiekapital beziehungsweise mit der Bereitschaft, ein Darlehen zu gewähren. Er erhielt diese neuen Summen jedoch wieder zurück bzw. musste sie gar nicht erst auszahlen und blieb am Ende mit den ursprünglich beantragten rund 2 Millionen Franken belastet.

Zürich 1939. Die Initianten der Landesausstellung 1939 gelangten zweimal an den Bund, zuerst um eine Subvention und eine Beteiligung am Garantiekapital, dann zwecks Zuteilung von Arbeitsbeschaffungskrediten. Zusammen mit den bundeseigenen Projekten und nach Rückzahlung des Garantiekapitals betrug die Belastung der Eidgenossenschaft rund 4,5 Millionen Franken – anders ausgedrückt etwa einen Franken pro Einwohner oder ein halbes Eintrittsbillet an die Landesausstellung von 1939.

Lausanne 1964. Der Bund konnte für den zunächst als unwahrscheinlich betrachteten schlechtesten Fall aufgrund der ursprünglichen Botschaft mit einer absoluten Höchstbelastung von 25 Millionen Franken rechnen. Eine zweite Botschaft ging von einer absoluten Höchstbelastung von 58,6 Millionen Franken aus, welche der Bundesrat in eigener Kompetenz (Dringlichkeit) noch einmal um 10 auf 68,6 Millionen Franken erhöhte, was zusammen mit der bei den bundeseigenen Projekten eingetretenen Kostensteigerung (von ursprünglich 5 auf schliesslich 23 Mio. Franken) eine Höchstbelastung von rund 75 Millionen Franken ergab.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Budgets aller drei durchgeführten Landesausstellungen des 20. Jahrhunderts bereits vor der Eröffnung so stark wuchsen, dass nach dem ersten stets auch mindestens ein zweiter Gang des Bundesrates zur Bundesversammlung nötig wurde. Die Ausstellung in Bern ist von 1913 auf das Jahr 1914 verschoben worden; in Zürich ist – im Jahr 1936 – der Ausstellungstermin von 1938 auf 1939 verschoben worden, im Falle von Lausanne wurde der Gedanke einer Verschiebung 1962 verworfen.

Die bundeseigenen Projekte warfen bereits im Vorfeld der Landi 1939 Probleme auf, bei der EXPO 1964 war ein Anstieg der Kosten von ursprünglich geschätzten fünf auf über 20 Millionen Franken zu konstatieren. All dies erinnert durchaus etwas an die Probleme der Gegenwart und rührt an Grundfragen solcher Grossvorhaben, die in unregelmässigen, Jahrzehnte auseinanderliegenden Abständen durchgeführt werden.

Bei allen drei tatsächlich durchgeführten Landesausstellungen waren jeweils eine grosse Stadt und ein im Bundesrat verteilter Kanton fest eingebundene Hauptträger des Anlasses. Das politische Gewicht machte es einerseits leichter, den Vorhaben in den eidgenössischen Räten zum Durchbruch zu verhelfen, andererseits war dann allerdings auch die Sozialisierung eines möglichen Misserfolgs keine Option. Jeder Rückschlag musste vielmehr direkt auf das Ansehen des betroffenen eidgenös-

sischen Standes und der betroffenen Stadt zurückwirken: Bern musste 1914 so gut sein wie Genf 1896 gewesen war, Zürich 1939 wie Bern 1914 und Lausanne 1964 wie Zürich 1939, denn viele Besucher im einflussreichsten Alter hatten jeweils als Jugendliche oder junge Erwachsene die vorangegangene Ausstellung gesehen und erinnerten sich an die Debatten. Das kantonale und das städtische Selbstbewusstsein waren in einem sehr hohen Ausmass engagiert, das Äquivalent jenes in der Inner-schweiz «Landesstolz» genannten Gefühls, an dem vorbei es 1987 bezeichnenderweise nicht gelang, der CH-91-Vorlage zum Erfolg zu verhelfen (Andreas Iten/Anna-Marie Kappeler, Vorbei am Landesstolz, Ergründung des Neins zum Projekt CH 91, Luzern: Reuss Verlag, ohne Jahr).

Die drei erfolgreichen Ausstellungen hatten je *einen* Standort und *einen* kantonalen und kommunalen Partner. Diese einfache Feststellung erklärt, warum so vieles termi-nisch, örtlich und politisch leichter war als bei der EXPO.01, bei der fünf Kantone und vier Städte direkt involviert sind.

Es kam noch etwas anderes dazu: Neben A-fonds-perdu-Beiträgen und Krediten arbeiteten die Landesausstellungen 1914 und 1939 mit einem rückzahlbaren Garantiekapital, jene von 1964 mit Defizitgarantien. Die Erfahrung, durch den bisherigen Verlauf der Vorbereitungen für die EXPO nur zu deutlich bestätigt, zeigt die markanten Unterschiede in den moralischen Auswirkungen der verschiedenen Finanzierungsinstrumente. Die Geber des Garantiekapitals, zu denen neben öffentlichen Haushalten Bürgerinnen und Bürger gehörten, hatten die Hoffnung, ihr Geld zurück-zuerhalten. Die Ausstellungsführung wollte am Ende nicht mit dem Hut in der Hand dastehen und den Totalverlust bekannt geben müssen. So ist es 1914 und 1939 ge-wesen, obwohl die Kriegausbrüche in Europa und die schweizerischen Mobilma-chungen wahrlich schwierige Bedingungen geschaffen hatten. Wer heute an der Ber-ner Kunsthalle oder am Alpinen Museum, wer heute in Zürich am Kongresshaus vorübergeht, sieht Werke, zu deren Finanzierung die nach der Rückzahlung des Ga-rantiekapitals der Landesausstellungen noch übrigbleibenden Mittel beigetragen ha-ben.

Die moralische Wirkung der Defizitgarantie ist eine völlig andere: Im schlechtesten Fall wird sie bewusst möglichst vollständig ausgeschöpft, aus der verbreiteten Über-zeugung heraus, dieses Geld sei ja vorhanden und es wäre deshalb schade, es nicht einzusetzen. Im besten Fall stellt sich ein Gefühl grosser Sicherheit ein, weil, wenn das Geld nicht reichen sollte, das Defizit ja gedeckt ist, wenigstens bis zu einem be-stimmten Betrag. Die Entwicklung der Budgetierung für die EXPO 2001 bestätigt diese historische Erfahrung. Dazu kommt noch ein weiterer Aspekt: 1914, 1939, 1964 war allen Beteiligten bewusst, dass massive Kostenüberschreitungen zu inten-siven Begegnungen mit den Parlamenten aller drei Stufen (Bund, Kanton, Gemein-de) führen mussten, dass eine unbegrenzte moralisch-politische Nachschusspflicht des Bundes keineswegs angenommen werden konnte.

Welche Lehren können wir aus den Erfolgen unseres Landes mit seinen drei grossen nationalen Ausstellungen dieses Jahrhunderts ziehen? Wohl vor allem die, dass kaum ein auch finanziell einigermaßen Erfolg versprechender Weg vorbei führt am Landesstolz, am direkten moralischen und freiwilligen finanziellen Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Dem steht sinnvollerweise andererseits eine klar begrenz-te, aber unerlässliche Beteiligung aller drei Stufen des Staates mit A-fonds-perdu-Beiträgen und Darlehen zur Seite. Ein vergleichbares und verbindliches Engagement der Wirtschaft ist eine Voraussetzung dafür. Schliesslich braucht es Strukturen, die solide und transparent genug sind, dem Nachteil der räumlichen und politischen

Zersplitterung zu begegnen und das Vertrauen des Volkes zu gewinnen und immer wieder neu zu verdienen.

3 Ergebnisse der Abklärungen

Die Abklärungen und namentlich der «Bericht über die Standortbestimmung der EXPO.01 im Auftrag des Comité stratégique» vom 24. September 1999 (Bericht Hayek) gelangen zum Ergebnis, dass bezüglich Form und Inhalt eine attraktive, interessante Landesausstellung in Planung begriffen ist. Hinsichtlich Finanzen, Termine und vor allem auch Führung besteht jedoch eine äusserst kritische Situation.

31 Finanzen

311 Internes Budget

311.1 Vom Budget in der Botschaft 1996 bis zur heutigen Budgetsituation

Die Entwicklung der Finanzen und ihre Einschätzung durch den Bericht Hayek wird in der Tabelle 1 anhand des Vergleichs von vier Budgets veranschaulicht:

- Budget 1 der EXPO-Leitung vom April 1997 (der Botschaft vom 22. Mai 1996 lag das Budget der Machbarkeitsstudie für die Landesausstellung zu Grunde; dieses wies eine andere Gliederung auf als die folgenden Budgets der EXPO und ist deshalb für diese Gegenüberstellung nicht geeignet);
- Budget 10 der EXPO-Leitung vom Juni 1999;
- «Estimate» (minimal) des Berichtes Hayek: Es umfasst die Ausgaben und Einnahmen unter Annahme der minimalen Risiken;
- «Estimate & Risiko» (maximal) des Berichtes Hayek: es schliesst die zusätzlichen schwer einschätzbaren Risiken bei den Ausgaben und Einnahmen ein und will somit das Maximalrisiko beziffern.

Tabelle 1:**Internes Budget der EXPO.01: Gegenüberstellung Budget 1 und Budget 10 der EXPO-Leitung sowie Minimal- und Maximalbudget des Berichts Hayek***a. Ausgaben*

	EXPO-Leitung		Bericht Hayek	
	Budget 1	Budget 10	Minimal (Estimate)	Maximal (Estimate & Risiko)
in Mio. Franken				
Arteplages	296,8	434,7	575,6	630,6
Arteplage Jura/Helvetheque	13,0	20,0	20,0	20,0
Schiffahrt	3,0	12,5	12,5	12,5
Restaurant	3,0	5,7	5,7	5,7
Unterkunft	3,0	3,0	3,0	9,0
Rad/Sportwege	14,0	14,0	14,0	12,0
EXPO eigene Ausstellungen	64,7	33,2	67,3	67,3
EXPO eigene Events	–	68,7	92,5	92,5
Gemeinkosten	219,2	349,9	363,6	362,3
Total EXPO eigene Kosten*	616,7	941,6	1154,3	1212,9

b. Einnahmen

Zuwendungen der öffentlichen Hand	194,8	194,8	194,8	194,8
EXPO Sponsoren	48,0	76,3	100,0	100,0
Events-Sponsoren/-Lizenzen	15,0	33,1	34,0	34,0
Infrastruktur Sponsoren	–	150,0	50,0	50,0
Mieteinnahmen Ausstellung	48,5	58,8	55,8	41,4
Konzessionen	45,4	37,8	33,0	30,7
Merchandising/Werbung	19,0	26,8	20,8	19,6
Lotterie	5,0	5,0	5,0	5,0
Verkehrseinnahmen	60,1	26,9	20,2	18,8
Eintritte Ausstellung	180,9	325,1	319,1	265,8
Diverses	–	7,0	7,0	7,0
Total EXPO eigene Einnahmen*	616,7	941,6	839,7	767,2
Total Delta*	0	0	–314,6	–444,8

* Geringfügige Abweichungen bei der Addition sind auf Rundungen zurückzuführen.

Wesentlich erscheinen folgende Feststellungen:

- Der Bericht Hayek hält fest, dass das Budget 10 der EXPO weder stabil noch plausibel ist.
- Die Ausgaben stiegen vom Budget 1 bis zum Budget 10 von 616,7 auf 941,6 Millionen Franken an (+ 52,7%). «Estimate» rechnet mit einer weiteren Erhöhung um 212,7 Millionen Franken (Ausgaben total: 1154,3 Mio. Franken), «Estimate & Risiko» mit einer Erhöhung von insgesamt 270,4 Millionen Franken (Ausgaben total: 1219,9 Mio. Franken).
- Sämtliche Budgets der EXPO-Leitung sind ausgeglichen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass parallel zu den steigenden Ausgaben verschiedene Einnahmen laufend erhöht (z. B. Eintritte und Sponsoren-Erträge) bzw. neue Einnahmenkategorien (z. B. Sponsoren im Bereich Infrastruktur sowie Sponsoren-Programm für kleinere und mittlere Unternehmen, KMU) geschaffen wurden.
- Gegenüber dem Budget 10 rechnet «Estimate» mit Mindereinnahmen von 101,9 Millionen Franken, «Estimate & Risiko» mit solchen von 174,4 Millionen Franken.
- «Estimate» rechnet somit mit einem Fehlbetrag von 314,6 Millionen Franken und «Estimate & Risiko» mit 444,8 Millionen Franken.

311.2 Risiken beim internen Budget

Risiken bestehen namentlich in folgenden Bereichen:

Baukosten:

Zwischen dem Budget 1 und dem Budget 10 sind die Baukosten um über 90 Millionen Franken gestiegen. Gemäss Bericht Hayek sind im Budget 10 nicht alle zu erwartenden Kosten in diesem Bereich enthalten. Insbesondere sind die Rückbaukosten grösstenteils noch nicht berücksichtigt. Diese belaufen sich gemäss «Estimate» auf insgesamt 78,5 Millionen Franken. Davon abzusetzen sind voraussichtliche Erlöse für Materialverkäufe in der Höhe von 19,5 Millionen Franken. Ein grosses Risiko besteht auch wegen der ungünstigen Ausgangslage (nur wenig interessierte Generalunternehmen, schwierige Verhandlungsposition wegen des Zeitdrucks), was weitere Kostenerhöhungen nach sich ziehen kann. Der Bericht Hayek rechnet insgesamt mit Mehrkosten im Baubereich von rund 130 Millionen Franken gegenüber dem Budget 10.

Sicherheit:

Im internen Budget sind 25 Millionen Franken für Überwachung und Sicherheit auf dem EXPO-Gelände budgetiert. Damit sind jedoch nicht alle Leistungen erfasst. Der Bericht Hayek stellt im «Estimate» insgesamt rund 53 Millionen Franken als Kosten für die Sicherheit ein. Dieser Betrag kann allerdings in dem Masse reduziert werden, als Bund, Kantone und Standortgemeinden auf die Verrechnung ihrer Sicherheitsaufwendungen verzichten.

Billettverkauf:

Die Einnahmen der Billetterie wurden in den Budgets der EXPO laufend nach oben angepasst (von 180 Mio. Franken im Budget 1 auf 325 Mio. Franken im Budget 10).

Umfragen scheinen die positiven Erwartungen im Bereich der Besucherzahlen zu bestätigen. «Estimate» setzt deshalb 319 Millionen Franken für Besuchereintritte ein. Dieser Betrag wird dennoch als eher optimistisch bezeichnet, weshalb «Estimate & Risiko» von Einnahmen aus Besuchereintritten von 265 Millionen Franken ausgeht.

Infrastruktur-Sponsoren:

Unter dieser Rubrik werden im Budget 10 Einnahmen aus zwei Sponsoren-Programmen (Infrastruktur-Sponsoren und Sponsorenprogramm für kleine und mittlere Unternehmen, KMU) im Betrag von insgesamt 150 Millionen Franken veranschlagt. Diese Programme wurden vor dem Hintergrund der Notwendigkeit weiterer Finanzierungsquellen eingeführt.

Der Bericht Hayek räumt insbesondere dem Infrastruktur-Sponsorenprogramm aus gegenwärtiger Sicht sehr geringe Erfolgschancen ein. Im «Estimate» wurde daher auf eine Einstellung von Finanzerträgen für dieses Programm verzichtet. Die für das KMU-Programm im Budget 10 vorgesehenen Einnahmen von 50 Millionen Franken wurden demgegenüber – trotz gewisser Vorbehalte im Bericht Hayek – in das Budget «Estimate» aufgenommen.

312 Externes Budget

Beim externen Budget handelt es sich um Einnahmen und Ausgaben, die nicht direkt in der Verantwortung der EXPO-Leitung stehen, aber trotzdem einen engen Zusammenhang mit der EXPO haben. Je nach Abgrenzung werden für dieses Budget unterschiedliche Summen genannt. Die Tabelle 2 zeigt die Positionen, die der Bericht Hayek unter der Bezeichnung externes Budget in die Analyse einbezieht und beurteilt. Im Weiteren werden die Gesamtkosten den Gesamteinnahmen gegenübergestellt und die Differenzen ausgewiesen.

Der bedeutendste Ausgabenposten im externen Budget sind die Kosten für die privaten Ausstellungen. «Estimate» geht davon aus, dass neben den je vier Projekten von Bund und Kantonen (die im internen Budget verbucht sind) 45 private Ausstellungsprojekte notwendig sind, um eine attraktive EXPO durchführen zu können. Von den erforderlichen Eigeninvestitionen von 265,8 Millionen Franken für die privaten Ausstellungsprojekte scheinen gegenwärtig jedoch im besten Fall 194,2 Millionen Franken gesichert. Nicht berücksichtigt ist in diesem Betrag die Miete für die Ausstellungsflächen, welche in das interne Budget fliesst. Berücksichtigt man das im Bericht Hayek veranschlagte Risiko von 35,6 Millionen Franken, resultieren noch Eigeninvestitionen der Aussteller von 158,6 Millionen Franken (nach Abzug der Beiträge für die Miete der Ausstellungsflächen).

313 Gesamtbetrachtung (internes und externes Budget)

Aus der Addition der Zahlen des internen und des externen Budgets (gemäss der im Bericht Hayek vorgenommenen Abgrenzung) resultieren im Budget 10 Gesamtausgaben von 1241,9 Millionen Franken. Der Bericht Hayek gelangt im Budget «Estimate» zu 296,6 Millionen Franken Mehrausgaben und 84,6 Millionen Franken Mindereinnahmen, sodass ein geschätztes Gesamtdefizit von minimal 381,2 Millio-

nen Franken resultiert. Unter Berücksichtigung zusätzlicher Risiken gelangt der Bericht Hayek im Budget «Estimate & Risiko» zu Gesamtausgaben von 1596,2 Millionen Franken und Gesamteinnahmen von 1044,5 Millionen Franken, woraus sich ein maximales Defizit von 551,6 Millionen Franken ergibt.

Tabelle 2:
Externes Budget und Gesamtbudget: Gegenüberstellung Budget 10
der EXPO-Leitung sowie Minimal- und Maximalbudget des Berichts Hayek

a. Ausgaben externes Budget

	EXPO-Leitung	Bericht Hayek	
	Budget 10	Minimal (Estimate)	Maximal (Estimate & Risiko)
	in Mio. Franken		
Ausstellungskosten Dritte	141,2	265,8	265,8
Events-Kosten Dritte	107,9	81,0	81,0
Parkplätze	30,6	17,9	17,9
Schifffahrt	20,5	19,5	19,5
Total EXPO Drittkosten	300,2	384,2	384,2

b. Einnahmen externes Budget

Eigeninvestitionen private Aussteller	141,2	194,2	158,6
Events-Sponsoren	16,7	27,5	27,5
Events-Eintritte	91,2	58,5	58,5
Zufahrtsverkehr	51,1	37,4	32,8
Total EXPO Dritteinnahmen	300,2	317,6	277,4

c. Zusammenzug Gesamtbudget

Total EXPO Gesamtkosten	1241,9	1538,5	1596,2
Total EXPO Gesamteinnahmen	1241,9	1157,3	1044,5
Delta internes Budget	0	-314,6	-444,8
Delta externes Budget	0	- 66,6	-106,8
Delta Total	0	-381,2	-551,6

Ohne eine weitere grössere Bereitstellung von Bundesmitteln ist die geplante Landesausstellung nicht durchführbar. Es gilt jedoch, das Engagement des Bundes klar zu begrenzen. Dies geschieht durch folgende Massnahmen: Der Zusatzkredit wird

auf 250 Millionen Franken limitiert. Die Ausrichtung dieser Summe wird von einem bis zum 31. Dezember 1999 verbindlich zu belegenden Gesamtengagement der Wirtschaft von 380 Millionen Franken einerseits, von Redimensionierungen beziehungsweise weiteren Finanzbeschaffungen der EXPO-Leitung im Umfange von 290 Millionen Franken andererseits abhängig gemacht, und schliesslich sind tragfähige erneuerte Führungsstrukturen nachzuweisen.

32 Finanzierung der Bundesprojekte

Aus der Botschaft vom 22. Mai 1996 geht hervor, dass der Bundesbeitrag von insgesamt 130 Millionen Franken an die Landesausstellung einen Betrag von 20 Millionen Franken für «Realbeiträge der Ämter der Bundesverwaltung als Aussteller» einschliesst. Dieser Betrag ist jedoch im Bundesbeschluss nicht separat aufgeführt.

Als «Realbeiträge der Ämter» sind heute vier «Ausstellungen des Bundes» (Bundesprojekte) vorgesehen.

Die vier Bundesprojekte gehören zu den ursprünglich rund 70 von der EXPO.01 geplanten Ausstellungen. Der Bund plant je ein Projekt an jedem EXPO-Standort:

- Nouvelle DestiNation. Ein intensiver Dialog zwischen BürgerInnen und Staat («Heureka lässt grüssen») in Biel;
- Sicherheit in der Offenheit («Werft») in Murten;
- Nachhaltige Entwicklung («Palais de l'équilibre») in Neuenburg;
- Körper und Identität («Wer bin ich?») in Yverdon.

Für die vier Bundesprojekte wären eigentlich bis jetzt 20 Millionen Franken aus dem Verpflichtungskredit von 1996 sowie 7 Millionen Franken fest zugesicherte Sponsorengelder für das Projekt «Nachhaltige Entwicklung» zur Verfügung gestanden. Die Bundesmittel mussten mittlerweile zur Sicherung der Liquidität eingesetzt werden. Auch mit den zugesicherten Sponsorengeldern und den erhofften Beiträgen für andere Projekte hätte der entsprechende Teil des Verpflichtungskredites von 1996 bei weitem nicht ausgereicht, um die vier geplanten Bundesprojekte zu realisieren. Die bis jetzt vorliegenden Kostenschätzungen ergeben über 58 Millionen Franken für Planung, Bau, Betrieb und Abbau der vier Ausstellungen des Bundes. Weitere Risiken bestehen:

- Die Schätzungen basieren auf Planungsstudien und Vorprojekten, nicht aber auf konkreten Offerten.
- Es ist nicht auszuschliessen, dass die umfangreiche, auf kurze Zeit konzentrierte Bautätigkeit für die EXPO zu Preissteigerungen führt, besonders weil die Bauherren unter Zeitdruck stehen.
- Es ist nicht auszuschliessen, dass die Standortmieten, die von den Ausstellern (inkl. Bund) der EXPO zu bezahlen sind, nochmals steigen.
- Auch Betrieb, Begleitmassnahmen, PR und Information vor und während der Ausstellung beinhalten noch weitere Risiken.

33 Liquiditätsprobleme

Anfang September 1999 sicherte ein Bankenkonsortium mit einem Kredit in der Höhe von 10 Millionen Franken die Liquidität für die folgenden Wochen. Es ist aber rasch mit einem weiteren Vorfinanzierungsbedarf zu rechnen. Für die verbleibenden Monate bis Ende 1999 wird die Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft weitere Kredite in der Grössenordnung von 50 Millionen Franken nötig machen. Gemäss der vorliegenden Liquiditätsplanung des Vereins EXPO 2001 wird in der 2. Jahreshälfte 2000 ein Spitzenbedarf von gegen 150 Millionen Franken erwartet.

34 Führung

341 Allgemeines

Nach dem Urteil des Berichts Hayek ist es für die bisherigen obersten Führungsorgane der EXPO bezeichnend, dass diese «die Probleme nicht sehen oder auf dem Standpunkt stehen, bestehende Probleme nicht offen darlegen zu müssen». Teilzeitarbeit strategischer Funktionsinhaber, schon gar solcher, welche daneben in ihrer eigenen Firma arbeiteten und damit der Möglichkeit von Interessengegensätzen immer wieder ausgesetzt seien, gehe für ein Projekt der vorliegenden Grössenordnung und Komplexität nicht an. Es sei deshalb erforderlich, die Führung samt ihrer Direktionsbereiche neu zu organisieren.

Die geplante Landesausstellung benötigt ein professionelles, effizient organisiertes, vor Ort und Vollzeit arbeitendes Projektteam mit entsprechender Führung.

Darüber hinaus bedürfe es eines fähigen und starken Steuerungskomitees mit maximal fünf Mitgliedern.

342 Verein EXPO 2001

Das Fehlen eines schlagkräftigen Führungsgremiums des Vereins EXPO 2001 stand bereits bei der Einleitung der Abklärungen als Schwachstelle der Organisation der Landesausstellung fest.

Die Statuten des Vereins vom 28. November 1996 sehen folgende Organe vor: der Strategische Ausschuss (Comité stratégique), das Büro des Comité stratégique, die Generaldirektion, das Generalsekretariat, die Direktionen der «Arteplages», die beratenden Organe und die Revisionsstelle. Das Comité stratégique hat die Funktion der Generalversammlung des Vereins. Es besteht aus einem Präsidenten und 18 Mitgliedern. Davon sind drei vom Bundesrat gewählte Vertreter der Eidgenossenschaft (wovon einer Delegierter des Bundesrates ist), neun Vertreter der Partnerkantone und Partnerstädte, drei Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen und drei unabhängige Personen. Die operationelle Verantwortung ist weitgehend an die Generaldirektion delegiert. Sie setzt sich gemäss Statuten aus dem Präsidenten der Generaldirektion und aus zwei bis vier vom Comité stratégique ernannten Direktoren zusammen. In der Praxis waren die Direktionen für folgende Bereiche zuständig: Kunst; Logistik, Technik, Sicherheit; Finanzen, Transporte, Umwelt, Tourismus; Marketing, Kommunikation.

Am 27. August 1999 hat das Comité stratégique mit einer Statutenänderung eine Anpassung der Führungsstrukturen beschlossen. Wesentlich ist die Schaffung eines fünfköpfigen Steuerungskomitees (Comité directeur), dem neben dem Präsidenten oder der Präsidentin zwei Vertreter oder Vertreterinnen der beteiligten Kantone und Städte und zwei Vertreter oder Vertreterinnen der Wirtschaft angehören (und welche nicht Mitglieder des «Comité stratégique» sein müssen). Diesem neuen Führungsgremium werden weitgehende Kompetenzen erteilt. Das «Comité stratégique», das zur Generalversammlung wird, soll nach Ansicht des Bundesrates namentlich noch zuständig für die Rechnung bleiben.

343 Führung der Bundesprojekte

Für die Realisierung der Bundesprojekte hat der Bundesrat die «Groupe Interdépartementale de Coordination» (GIC) geschaffen, welcher unter Leitung des Delegierten des Bundesrates für die EXPO Vertreter aller Departemente sowie der Bundeskanzlei angehören. Die Verantwortung für die vier Bundesprojekte ist allerdings nicht klar geregelt. Sie liegt teilweise bei der EXPO-Leitung, weil sie die künstlerische Gesamtverantwortung für alle Ausstellungen beansprucht. Der Beitrag des Bundes und die zweckgebundenen Sponsoringgelder gehen nach dieser Regelung an die EXPO. Diese bezahlt die Rechnungen für die Bundesprojekte.

Der Bericht Hayek kommt in Bezug auf die Bundesprojekte zu folgenden Ergebnissen:

- Bei den Bundesprojekten ergaben sich auf Grund unzureichender Projektororganisation und -kultur erhebliche Schwierigkeiten.
- Die Bundesprojekte weisen ein Defizit an professionellem Projektmanagement auf.
- Die Verantwortung zwischen dem Verein EXPO 2001 und dem Bund ist nicht klar geregelt.
- Die hohen Ansprüche des Bundes an die eigenen Projekte stehen im Widerspruch zu den ursprünglich vorgesehenen Bundesmitteln von gesamthaft 20 Millionen Franken.

Der Bundesrat wird deshalb die Organisation für die Bundesprojekte neu regeln.

Die Verantwortung der Bundesprojekte liegt in Zukunft eindeutig beim Bund. Es wird eine professionelle Organisation geschaffen, die den anerkannten Regeln des modernen Projektmanagements entspricht. Die Bundesprojekte werden je von einem Projektleiter im Auftrag des Bundes durchgeführt. Dieser steuert das Projekt, verwaltet das Budget und trägt die Verantwortung für die termin-, kosten- und qualitätsgerechte Projektrealisierung. Bei inhaltlichen Fragen kann er auf die Mitarbeit von teils bundesinternen Autorentams zählen. Die finanziellen Mittel werden den einzelnen Projekten zugeteilt. Überwacht und unterstützt werden die Bundesprojekte von einer Projektaufsicht, die entsprechend ihrer Stufe Verantwortung für das Gesamtbudget, die Beschaffung und den Einsatz der Ressourcen sowie für den Projekterfolg trägt.

Die EXPO-Leitung übernimmt lediglich noch eine künstlerische Begleitung (wie bei den privaten Projekten liegt die künstlerische Letztverantwortung bei ihr).

Damit die neue Projektorganisation rasch und effektiv zum Tragen kommt, ist es unerlässlich, dass sie von der Bundesverwaltung mit Know-how und Infrastrukturleistungen unterstützt wird.

35 Beurteilung der Termsituation

Im Hinblick auf das (ursprünglich) vorgesehene Eröffnungsdatum im Mai 2001 und auf der Grundlage des festgestellten Projektstatus beurteilt die Studie Hayek die Termsituation als äusserst kritisch.

Die Terminplanung weist Zeitverluste auf. Ein Hinweis ist auch, dass im September 1999 von den 853 Aktivitäten an den Standorten – mit grossen Anteilen in Murten und Biel – sich mehr als ein Viertel auf dem kritischen Weg befinden.

Besorgniserregend wird dies besonders deshalb bewertet, weil das Management bisher offensichtlich die Terminprobleme selber nicht richtig wahrgenommen und es dementsprechend auch versäumt habe, die erforderlichen Massnahmen einzuleiten.

4 Eingabe des Vereins EXPO 2001

Das Comité stratégique hat in einer Eingabe vom 28. September 1999 an den Bundesrat zum Bericht Hayek Stellung genommen und im Hinblick auf die Anträge des Bundesrates ein Gesuch um einen Zusatzkredit unterbreitet.

Das Comité stratégique ist – in Übereinstimmung mit der Direktion der EXPO – nach der Analyse des Berichtes Hayek nach wie vor überzeugt, dass die EXPO wie geplant durchgeführt werden kann. Es räumt ein, dass es angesichts der gegenwärtigen schwierigen Situation und des engen Zeitplanes der Aufbietung der vereinten Kräfte von Politik, Wirtschaft und Kultur bedarf und dass der Verein EXPO 2001 seine Strukturen umgehend sowohl auf strategischer wie operationeller Ebene verbessern muss.

Folgende Elemente bilden nach Ansicht des Comité stratégique die Grundlage für die Fortsetzung der Arbeiten:

- Sicherstellung der Einhaltung des Terminplanes mit allen Mitteln;
- Stabilisierung des internen Budgets mit einem Plafond von 1150 Millionen Franken;
- Verbesserung der strategischen Führung (Einsetzung des 5-köpfigen Steuerungskomitees, Übertragung sämtlicher erforderlichen Kompetenzen auf dieses, Verzicht der Mitglieder des Comité stratégique auf Einsitznahme im Steuerungskomitee);
- Verbesserung der operationellen Führung (Reorganisation der Direktion, Besetzung mit Vollzeit arbeitenden Direktoren, Konzentration der Direktion in Neuenburg);
- zusätzliche Mittel des Bundes in der Höhe von gesamthaft 230 Millionen Franken (120 Mio. Franken als Darlehen; 50 Mio. Franken für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte und des KMU-Programmes; je 30

Millionen Franken für die Bundesprojekte sowie für die Finanzierung weiterer Ausstellungsprojekte von besonderer nationaler Bedeutung).

Das Comité stratégique steht in seiner Eingabe einer Verschiebung der Ausstellung um ein Jahr aus folgenden Gründen skeptisch gegenüber:

- Die Kosten einer Verschiebung um ein Jahr werden auf 80–100 Millionen Franken geschätzt (165 Mio. Franken bei einer Verschiebung um zwei Jahre);
- wesentliche Grundlagen müssten angepasst werden (Überbauungsordnungen, Baubewilligungen, Konzessionen und andere Verträge);
- inhaltlich müssten viele Projekte überarbeitet werden;
- Ausstellungspartner könnten versucht sein, ihre Projekte vorzeitig selber zu verwirklichen oder ihr Engagement rückgängig machen;
- bisherige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit wertvollen Kenntnissen würden die Stelle wechseln;
- alle jene Kräfte, welche bisher mit grossem Engagement auf die Landesausstellung 2001 hingearbeitet haben, müssten wieder eine neue Motivation finden.

Der Bundesrat bezieht diese Stellungnahme des Comité stratégique in seiner nachfolgenden Beurteilung der Optionen für das weitere Vorgehen ein. Wichtig ist für ihn, dass das Comité stratégique die Lagebeurteilung des Berichtes Hayek weitgehend teilt, und er begrüsst insbesondere die Bereitschaft, die Führung auf strategischer und operationeller Ebene tiefgreifend zu verbessern.

5 Optionen und ihre Beurteilung

51 Durchführung der Ausstellung im Jahre 2001

Die Analysen zeigen auf, dass ein Gelingen der EXPO die Erfüllung von vier Voraussetzungen bedingt:

- die EXPO lässt sich technisch gesehen zeitgerecht realisieren;
- die Organisations- und Managementprobleme lassen sich zeitgerecht lösen – die Führung ist gewährleistet;
- die verbleibenden finanziellen Risiken werden durch zusätzliche Bundeshilfen verkleinert;
- Die Wirtschaft beteiligt sich massgeblich an der Finanzierung der Ausstellungsobjekte und an der Infrastrukturfinanzierung.

In der Folge ist aufzuzeigen, inwieweit die Voraussetzungen für eine Durchführung der Landesausstellung im Jahre 2001 erfüllt sind oder noch erfüllt werden können (vgl. Ziff. 511–514). Anschliessend ist diese Option mit ihren Risiken gegenüber anderen möglichen Szenarien (Ziff. 52) – Verschiebung der Ausstellung um ein Jahr und Abbruch des Projektes – abzuwägen (Ziff. 6).

511 Zeitliche Realisierbarkeit

Die ursprüngliche Planung sah den Beginn der Bauarbeiten für alle Arteplages im April 1999 vor. Die im Generalbauprogramm enthaltene Reserve wurde jedoch bis zum heutigen Zeitpunkt bereits verbraucht.

Die programmgemässe Eröffnung am 3. Mai 2001 ist unter den gegebenen Verhältnissen deshalb kaum möglich. Zahlreiche Bedingungen wie das rechtzeitige Vorliegen der noch ausstehenden Baubewilligungen – insbesondere für den Standort Biel – und die rechtzeitige Erteilung der Aufträge für Bauten und Ausstellungen sowie deren termingerechte Ausführung wären ausnahmslos zu erfüllen. Zudem dürften keine unvorhergesehenen Überraschungen (z. B. archäologische Funde, Schlechtwetterperioden) auftreten.

Der eingetretene Zeitverlust über die vergangenen Jahre hinweg kann mit keinem Geld zurückgeholt werden. Das Management und seine Auftragnehmer müssen auch bei einer Verschiebung eine erstklassige Gesamtleistung erbringen, um zeitliche Risiken zu vermeiden.

512 Organisations- und Managementfragen

Die Führung eines Projektes in der Grössenordnung und Komplexität einer Landesausstellung stellt ausserordentliche Anforderungen an das Management, die Methoden und Instrumente. Nachdem es den Führungsverantwortlichen offensichtlich nicht gelungen ist, den Übergang von der Planungs- in die Realisierungsphase erfolgreich zu organisieren und zu bewältigen, ist es nur mit einer sofortigen und nachhaltigen Verbesserung der Strukturen, der Prozesse, des Managements und der Führung sowie der Rahmenbedingungen möglich, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche EXPO zu schaffen. Wie diese Voraussetzungen auszusehen haben, macht der Bericht Hayek deutlich.

513 Beteiligung der Wirtschaft

Das Konzept der EXPO geht davon aus, dass sich die Wirtschaft in verschiedenen Formen an der Realisierung beteiligt. Die wesentlichen Beteiligungsformen sind: Offizielle Partner, Produkt- und Service-Partner, Ausstellungspartner, Events-Sponsoren, Infrastruktur-Sponsoren und eine Beteiligung am KMU-Programm. In den nachfolgenden Abschnitten wird darauf eingegangen:

513.1 Offizielle Partner

Die Offiziellen Partner sind die Hauptsponsoren der EXPO und geniessen innerhalb dieser Partnerschaftskategorie Exklusivität für ihre Branche. Sie finanzieren zur Hauptsache die Kommunikationsausgaben und treten bereits im Vorfeld der EXPO stark in Erscheinung. Aktuell sind elf Verträge mit einem Volumen von 73,5 Millionen Franken unterzeichnet. Mit einem zwölften Partner (6 Mio. Franken) stehen die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss. Dieses Partnersegment kann bereits jetzt als erfolgreich bezeichnet werden.

513.2 Produkt- und Servicepartner

Produkt- und Servicepartner sind die offiziellen Lieferanten von Produkten und Dienstleistungen an die EXPO. Ziel ist, 15–20 Unternehmen zu gewinnen, die insgesamt 20 Millionen Franken Sponsorenbeiträge leisten. Es bestehen jedoch erst Zusagen in der Grössenordnung von 5–6 Millionen Franken.

513.3 Ausstellungspartner

Das Konzept sieht vor, dass die EXPO im Rahmen des internen Budgets die Ausstellungsflächen und die Basisinfrastruktur bereitstellt. Die Ausstellungsflächen werden an private und öffentliche Ausstellungspartner vermietet. Diese finanzieren den Inhalt ihrer Ausstellung.

Die EXPO-Verantwortlichen und der Bericht Hayek gehen davon aus, dass mindestens 53 Ausstellungsprojekte notwendig sind, um die EXPO gemäss dem beschlossenen Konzept attraktiv durchführen zu können.

Bund und Kantone haben beschlossen, je vier Projekte zu finanzieren. Von privater Seite müssen somit 45 Projekte gestaltet und finanziert werden.

Die Kosten für die Durchführung der 45 privaten Ausstellungsprojekte werden auf 343 Millionen Franken veranschlagt. Davon entfallen rund 77 Millionen Franken auf die Miete der Ausstellungsflächen und rund 266 Millionen Franken für die Ausstellungen selbst.

Gemäss Bericht Hayek kann gegenwärtig im besten Fall davon ausgegangen werden, dass die Wirtschaft bereit ist, 250 Millionen Franken in Ausstellungsprojekte zu investieren (rund 30 Ausstellungen). Es fehlen somit von privater Seite für Ausstellungen noch rund 100 Millionen Franken.

513.4 Events-Sponsoren

Die Events-Partner finanzieren kulturelle und andere Veranstaltungen innerhalb der EXPO ganz oder teilweise. Der Bericht Hayek geht davon aus, dass für diesen Sponsoren-Bereich 50–55 Millionen Franken mobilisiert werden können. Damit würde das von der EXPO-Leitung gesetzte Ziel von 50 Millionen Franken erreicht.

513.5 Infrastrukturprojekte und KMU-Programm

Die EXPO-Leitung rechnet mit Sponsoren-Geldern in der Höhe von 100 Millionen Franken im Infrastrukturbereich und 50 Millionen Franken im Bereich des KMU-Programms.

Unter Infrastrukturprojekten werden Installationen und Attraktionen, welche im Rahmen der künstlerischen Gesamtkonzeption der EXPO realisiert werden sollen, verstanden. Beispiele dafür sind die Zypressen im Bootshafen von Murten, ein gigantischer Monolith im See, überdimensionale Lippenprojektionen, kleine Hütten mit Videoinstallationen, Feuer auf dem Wasser, eine künstliche Wolke mit Restau-

rant oder eine Unterwasserbar. Ziel der EXPO ist es, für all diese Infrastrukturprojekte Partner aus der Wirtschaft zu finden. Den Infrastrukturprojekt-Partnern werden gewisse Gegenleistungen wie Vorzugskonditionen für Firmenwerbung, Logopräsenz sowie andere Privilegien angeboten.

Das KMU-Programm soll kleinen und mittleren Betrieben die Möglichkeit geben, ebenfalls an der EXPO präsent zu sein, beispielsweise in Form der Beteiligung am Panorama der Schlacht bei Murten, der Beteiligung an den Dünen der Blumen auf der Arteplage Yverdon oder an den Schilfstangen auf der Arteplage Neuenburg. Für das KMU-Programm bestehen enge Kontakte zum Schweizerischen Gewerbeverband. Er hat das Patronat für die Vermarktung des KMU-Programmes übernommen.

513.6 Gesamtengagement der Wirtschaft

Insgesamt erwartet die EXPO eine Beteiligung der Wirtschaft von über 600 Millionen Franken. Derzeit kann im besten Fall mit 400–450 Millionen Franken gerechnet werden.

514 Notwendigkeit der Beteiligung des Bundes zur Abdeckung der Risiken

Auf Grund des bis heute geschätzten Gesamtrisikos im internen und externen Budget von 551,6 Millionen Franken muss davon ausgegangen werden, dass die EXPO nicht durchgeführt werden kann, wenn sich der Bund nicht zusätzlich zum bisherigen Engagement an den Kosten der EXPO beteiligt. Nur unter dieser Bedingung kann angenommen werden, dass die Wirtschaft bereit ist, ihrerseits einen Gesamtbetrag von über 600 Millionen Franken für die Realisierung der Landesausstellung aufzubringen.

Eine Beteiligung des Bundes ist jedoch an Voraussetzungen zu knüpfen, welche dazu beitragen, dass die bestehenden finanziellen Risiken reduziert werden bzw. keine neuen Risiken entstehen:

Voraussetzung bzw. Massnahme 1

Die organisatorischen und führungsmässigen Mängel, wie sie im Bericht Hayek aufgezeigt werden, müssen rasch behoben werden.

Voraussetzung bzw. Massnahme 2

Reduktion des Risikos, dass die Ausgaben noch weiter ansteigen.

Eine weitere Unterstützung des Bundes soll nur unter der Voraussetzung gewährt werden, dass die EXPO-Leitung die Kosten senkt.

Voraussetzung bzw. Massnahme 3

Neben dem Bund haben auch die Kantone und die Gemeinden die Leistungen für die Sicherheit kostenlos zu erbringen.

Voraussetzung bzw. Massnahme 4

Die Freigabe der Zusatzkredite des Bundes wird davon abhängig gemacht, dass sich die Wirtschaft im erforderlichen Masse engagiert, namentlich als private Ausstellungspartner.

Voraussetzung bzw. Massnahme 5

Es sind Anreize zu schaffen, damit die im Budget vorgesehenen Sponsorenbeiträge für das Infrastruktur- und das KMU-Programm geleistet werden.

Voraussetzung bzw. Massnahme 6

Die Wirtschaft verstärkt ihre Bemühungen, die erwarteten Sponsorenbeiträge für Events zu mobilisieren.

52 Alternative Szenarien

521 Verschiebung der Ausstellung um ein Jahr

Das Comité stratégique steht der Verschiebung der EXPO in seiner Eingabe kritisch gegenüber. Es verweist unter anderem auf die zusätzlichen Kosten von 80–100 Millionen Franken bei einer Verschiebung um ein Jahr oder von gar 165 Millionen Franken im Falle der Verschiebung um zwei Jahre. Hervorgehoben werden die zahlreichen grossen Risiken eines solchen Entscheides, insbesondere die Erneuerung der bau- und planungsrechtlichen Bewilligungen, die Anpassung von Verträgen, die Verunsicherung der Partner und Sponsoren aus Wirtschaft und Kultur mit entsprechenden negativen Folgen oder die abbröckelnde Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Gefahr des Verlustes tragender Personen.

Der Bericht Hayek geht nur knapp auf das Szenario einer Verschiebung der Ausstellung um ein Jahr ein. Er schätzt die Mehrkosten auf rund 80 Millionen Franken und verweist auf zusätzliche Risiken rechtlicher Art als Folge der notwendigen Auflösung oder Anpassung von Verträgen.

Bei einer Verschiebung ist klar, dass zusätzliche finanzielle Mittel für die EXPO zur Verfügung gestellt werden müssen. Die abzudeckenden zusätzlichen Risiken sind allerdings schwer einzuschätzen. Einerseits entstehen bei einer Verschiebung ohne Zweifel Mehrkosten; andererseits könnten die finanziellen Folgen des Zeitdrucks bei einer Durchführung im Jahr 2002 gemildert werden. So würde zum Beispiel das Risiko überhöhter Baupreise geringer. Wenn mehr Zeit zur Verfügung steht, könnte möglicherweise auch die Anzahl der Ausstellungen erhöht werden, was sich wiederum positiv auf die Einnahmen auswirkt. Zudem müsste es gerade im Falle einer Verschiebung möglich sein, grössere Kostenreduktionen zu realisieren. Je näher das Szenario einer Verschiebung geprüft wird, desto geringer scheinen seine Nachteile. In seiner Stellungnahme vom 6. Oktober 1999 hat sich das Comité stratégique für eine Verschiebung der Ausstellung um ein Jahr ausgesprochen.

522 Der Abbruch mit oder ohne Neubeginn

522.1 Allgemeines

Die Auswirkungen eines Abbruchs mit Neubeginn an allen oder einem Teil der bisherigen Standorte, mit dem Ziel, eine Landesausstellung ca. 2005 oder 2006 durchzuführen, wurden bis jetzt nicht im Detail geprüft. Insbesondere ist nicht bekannt, wie weit die umfangreichen und kostspieligen bisherigen Planungsarbeiten der EXPO teilweise weiterverwendet und damit als Aktiven betrachtet werden könnten.

522.2 Die finanziellen Folgen

522.21 Allgemeines

Die finanziellen Folgen eines Abbruchs werden von der EXPO-Leitung provisorisch auf rund 300 Millionen Franken geschätzt. Rund 180 Millionen Franken sind bereits ausgegeben. Daneben würden Zahlungen für noch nicht verrechnete Arbeiten fällig. Im Weiteren ist mit Schadenersatzforderungen für abgeschlossene Verträge zu rechnen. Insgesamt wird mit Nachforderungen im Umfange von weiteren rund 120 Millionen Franken gerechnet.

Den Gesamtkosten von 300 Millionen stehen in der EXPO-Rechnung bereits realisierte Einnahmen von rund 160 Millionen gegenüber. Es würden somit rund 140 Millionen Franken fehlen.

Der Bericht Hayek führt zur Frage eines allfälligen Abbruchs des Projektes aus, dass das von der EXPO grob berechnete Abbruchszenario und die finanziellen Auswirkungen in der Höhe von ca. 300 Millionen Franken angemessen und plausibel erscheinen.

522.22 Folgen für den Bund

Für Schulden des Vereins haften die Vereinsmitglieder nur bis zum Betrag der von ihnen dem Verein gegenüber eingegangenen Verpflichtungen. Rechtlich ist die Eidgenossenschaft somit bisher höchstens bis zu einem Betrag von 130 Millionen Franken verpflichtet. Mit der Bewilligung des hier vorliegenden Zusatzkredites durch die eidgenössischen Räte und wenn die Bedingungen nach Artikel 2 Absatz 3 des Bundesbeschlusses erfüllt sind, könnte sich die Verpflichtung der Eidgenossenschaft auf 330 Millionen Franken erhöhen. Während die Situation in Bezug auf die rechtliche Verantwortung eindeutig ist, bedarf die politische Verantwortung der Eidgenossenschaft allenfalls einer nuancierteren Betrachtung. Es steht trotz der privatrechtlichen Organisationsstruktur der EXPO 2001 ausser Zweifel, dass die Landesausstellung wesentlich von der Eidgenossenschaft initiiert worden ist: Der Bundesrat hat am 13. Juli 1994 entschieden, dass im Jahre 2001 eine Landesausstellung stattfinden soll. Ebenfalls hat er sich für das «Drei-Seen-Projekt» entschieden und dem Verein EXPO 2001 das Mandat zur Organisation der Ausstellung übertragen.

522.23 Immaterieller Schaden

Selbst wenn rein formell die EXPO Sache einer privaten Vereinigung ist, ist nicht ausgeschlossen, dass für einen Abbruch zumindest teilweise die politischen Behörden verantwortlich gemacht werden, allen voran die Bundesbehörden.

Schaden könnte auch das Image der Schweiz im Ausland nehmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Abbruchentscheid in einem begrenzten Mass auch international wahrgenommen würde. Verschiedene ausländische Unternehmen haben Interesse an einer aktiven Teilnahme an der Realisierung der EXPO bekundet. In der betroffenen Region würde ein Abbruch auf wenig Verständnis stossen und tiefe Spuren hinterlassen. Schliesslich wollte das Projekt nicht zuletzt einer wirtschaftlich eher schwächeren Region mit der EXPO indirekt unter die Arme greifen und darüber hinaus die Begegnung der Kulturen gerade dort, wo sie geografisch aufeinander treffen, für die übrige Schweiz erlebbar machen.

Im Weiteren ist auch ein kaum bezifferbarer, aber dennoch bedeutender technischer und wirtschaftlicher Schaden in Rechnung zu stellen. Zahlreiche Innovationen etwa im Bereich Beherbergung und Gastgewerbe könnten vorderhand in unserem Land nicht realisiert und somit nicht in einem international stark beachteten Umfeld präsentiert werden.

6 Gesamtbeurteilung des Bundesrates

Im Urteil des Bundesrats enthält der Bericht Hayek im Kern zwei einfache Botschaften. Die erste lautet: Die EXPO ist zeitlich, finanziell und organisatorisch dermassen in Schwierigkeiten, dass unter normalen Umständen von einem Scheitern des Vorhabens ausgegangen werden müsste. Die zweite Botschaft nennt sinngemäss jene konkreten Voraussetzungen, die für ein Gelingen der Landesausstellung unabdingbar sind: Sofortiges Handeln in allen kritischen Bereichen, Reorganisation von Führung und Management, Stabilisierung des Budgets und Kostensenkungsprogramme, Zusatzfinanzierung durch Staat und Wirtschaft, Einhalten der Zeitpläne und Wahrung des hohen Ausstellungsniveaus.

Der Bundesrat kann sich dieser Beurteilung anschliessen. Er akzeptiert deshalb eine Verschiebung der Landesausstellung um ein Jahr auf 2002. Der Bundesrat ist auch bereit, bei der für ein Gelingen der Ausstellung nötigen Mobilisierung aller Kräfte voranzugehen und mit dem Antrag für eine Zusatzfinanzierung im Umfang von 250 Millionen Franken die von der finanziellen Seite her nötige Voraussetzung für ein Gelingen der Ausstellung zu schaffen. Der Bundesrat hat sich seinen Entscheid nicht leicht gemacht. Er ist aber der Ansicht, dass es nicht Sache der Landesregierung ist, einem nationalen Projekt, das sie selber initiiert hat, die Unterstützung zu entziehen, solange die Chancen für ein Gelingen noch nicht völlig vergeben sind. An der Schwelle zum neuen Jahrtausend ist viel von Visionen, Aufbruch, Neuorientierung, Solidarität und Risikobereitschaft die Rede. Es wäre nun schwer verständlich, wenn das erste grössere Zukunftsprojekt, das sich unser Land im neuen Jahrtausend vorgenommen hat, bereits wieder ein Opfer jener in allen 1.-August-Reden kritisierten, uns eigenen Verzagtheit würde. Und es wäre weiter auch nur schwer verständlich, wenn sich die im «Drei-Seen-Projekt» örtlich versinnbildlichte Begegnung unserer Kulturen bereits im ersten Sturm in ihr Gegenteil verkehrte.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Landesausstellung in ihrem kritischen Zustand in hohem Mass geeignet ist, den vielbeschworenen Willen der Willensnation Schweiz auf die Probe zu stellen. Sie bietet dem Land auch die Chance, die Partnerschaft von Staat, Kultur und Wirtschaft nicht nur als leere Worthölse zu zelebrieren, sondern am Objekt dieser Landesausstellung umzusetzen und aus dem Ergebnis die nötigen Rückschlüsse auf die Zukunftschancen unseres Landes zu ziehen.

Dem Bundesrat ist nicht entgangen, dass selbst bei einem guten Projektverlauf erhebliche und teilweise unbeeinflussbare Risiken bleiben. Er will dieses Risiko deshalb begrenzen, indem er die Zusatzfinanzierung an Voraussetzungen knüpft, die zwingend erfüllt sein müssen, damit die Beiträge des Bundes freigegeben werden.

Dazu kommt, dass das Parlament im Moment, in dem es über den Zusatzkredit befindet, im Vergleich zum Bundesrat bereits über konkrete Anhaltspunkte verfügen wird, ob den Empfehlungen des Berichts Hayek nachgelebt wird und ob die Voraussetzungen für ein Gelingen der Ausstellung und damit für eine erfolgsversprechende Zusatzfinanzierung des Bundes tatsächlich gegeben sind.

Der Bundesrat hält die Durchführung der Landesausstellung im Vergleich zu einem Abbruch für die bessere Lösung. Wie dargestellt käme auch ein Abbruch teuer zu stehen und würde zudem immaterielle Schäden verursachen.

7 Grundsätze, Kriterien und Instrumente einer Zusatzfinanzierung

71 Das Grundkonzept

Ausgangspunkt für die Dimensionierung und Ausgestaltung der Zusatzfinanzierung durch den Bund ist der Bericht Hayek sowie die Eingabe des Vereins EXPO 2001.

Der Verein EXPO 2001 beantragt zusätzliche Mittel des Bundes in der Höhe von insgesamt 230 Millionen Franken (120 Mio. Franken als Darlehen; 50 Mio. Franken für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte und des KMU-Programmes; je 30 Millionen Franken für die Bundesprojekte sowie für die Finanzierung weiterer Ausstellungsprojekte von besonderer nationaler Bedeutung). Durch eine Verschiebung der EXPO um ein Jahr erhöht sich der Mittelbedarf um 80–100 Millionen Franken.

Weder das vom Bericht Hayek auf rund 552 Millionen Franken veranschlagte maximale Gesamtrisiko noch das mit 381 Millionen Franken bezifferte minimale Risiko (ohne die zusätzlichen 80–100 Millionen Franken, die als Mehrkosten bei der Verschiebung um ein Jahr anfallen) sind indessen mit dem Betrag des Zusatzkredits gleichzusetzen. Dies aus zwei Gründen:

Erstens muss die Mehrbelastung des Bundes aus finanzpolitischen Gründen begrenzt werden. Die Einhaltung der in der Verfassung festgeschriebenen Haushaltsziele für die Jahre 2000 und 2001 darf durch die Zusatzfinanzierung nicht gefährdet werden. Während das vom Bundesrat unterbreitete Budget 2000 noch einen bescheidenen Spielraum aufweist (budgetiertes Defizit: 1,74 Mrd. Franken, Defizitobergrenze: 2,5 Mrd. Franken), klafft im Jahre 2001 noch eine erhebliche Lücke zur Zielerreichung. Während damit im Jahre 2001 eine Zusatzbelastung nach Möglichkeit vermieden werden sollte, wäre es im kommenden Budgetjahr 2000 höchst unklug, ja unverantwortlich, einen Grossteil des verbleibenden Spielraumes alleine für

die EXPO zu beanspruchen. Im Sinne eines «Top-down-Ansatzes» ist der Zusatzkredit aus finanzpolitischen Gründen auf maximal 250 Millionen Franken zu begrenzen.

Zweitens kann der Zusatzkredit gegenüber den geschätzten Risiken auch auf Grund einer «Bottom-up-Betrachtung» reduziert werden. Mit einem grosszügigen, die gesamten Risiken abdeckenden Zusatzkredit würde der Bund gegenüber dem Verein EXPO 2001 wie auch gegenüber Kantonen, Gemeinden und Wirtschaft ein falsches Signal aussenden. Der Kredit ist so zu bemessen, dass einerseits die Durchführung der Landesausstellung wieder als realistisch erachtet wird, dass aber andererseits ein ausreichender Druck auf eine sparsame Mittelverwendung und eine angemessene finanzielle Beteiligung Dritter geschaffen werden kann. Der Bundesrat ist deshalb durchaus der Meinung, dass der massiven Kostenexplosion auch mit Redimensionierungen und Einsparungen begegnet werden muss. Er macht die Gewährung des Zusatzkredites davon abhängig, dass die Deckungslücke durch konkrete Redimensionierungen, Sparmassnahmen und zusätzliche verbindliche Kantons-, Gemeinde- und Sponsorbeiträge um 290 Millionen Franken verringert wird. Der Bundesrat macht ferner die Gewährung des Zusatzkredites davon abhängig, dass die Wirtschaft bis Ende dieses Jahres Beiträge verbindlich zugesichert haben wird, die mindestens den gesamten Bundesbeiträgen entsprechen, also die Summe von 380 Millionen Franken erreichen.

Unter der Voraussetzung starker Sparanstrengungen und eines ausreichenden Engagements der Wirtschaft sowie der beteiligten Kantone und Gemeinden würde somit ein Zusatzkredit des Bundes in der Grössenordnung von höchstens 250 Millionen Franken ausreichen. Der Bundesrat ist bereit, mit einer entsprechenden Vorlage für einen Zusatzkredit voranzugehen und damit den ersten Schritt für die Realisierung der EXPO zu tun.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass gemäss dem Bericht Hayek ein ungedecktes Restrisiko in der Grössenordnung von rund 170 Millionen Franken bleibt. Weiter weist er darauf hin, dass sich die Kosten für einen Abbruch der EXPO.01 bis Ende dieses Jahres gegenüber heute um rund 35 Millionen Franken verteuern könnten, wobei dadurch für den Bund keine zusätzlichen rechtlichen Verpflichtungen entstehen würden.

Er wird indessen die vom Parlament zu sprechenden Verpflichtungs- und Zahlungskredite nur dann freigeben, wenn auch von Seiten der Wirtschaft und der Kantone und Gemeinden das verlangte Engagement an den Tag gelegt wird und wenn die im Bericht Hayek angesprochenen Voraussetzungen für ein Gelingen der Ausstellung erfüllt sind.

Eine Obergrenze von 250 Millionen Franken für die Zusatzfinanzierung des Bundes rechtfertigt sich auch im Lichte der folgenden Kennzahlen:

- Mit einer Zusatzfinanzierung in der genannten Grössenordnung erhöht sich der Anteil der Bundesleistungen an den Gesamteinnahmen des internen Budgets (Basis Budget 10) auf rund einen Drittel. Gemäss der Vorlage des Bundesrates vom Mai 1996 belief sich dieser Anteil noch auf einen Viertel des damaligen Budgets. Dabei sind die Dienstleistungen der Armee sowie der Unternehmungen POST, Swisscom und SBB nicht eingerechnet.
- Auch im Vergleich zu den Bundesleistungen an die EXPO 1964 in Lausanne lässt sich das in Aussicht genomme Gesamtengagement von 380 Millionen Franken für die EXPO durchaus rechtfertigen.

Die Ausgestaltung der Zusatzfinanzierung ist an den folgenden Kriterien auszurichten:

- *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*
Wie bereits ausgeführt, darf die Zusatzfinanzierung des Bundes nicht das maximale finanzielle Risiko abdecken. Eine zu grosszügig ausgestaltete finanzielle Unterstützung verhindert jegliche Bemühungen um einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz und schwächt auch die Bereitschaft Dritter, sich finanziell zu engagieren. Im Weiteren scheint es im Lichte dieses Kriteriums angezeigt, die Liquidität durch Darlehen des Bundes abzudecken (günstigere Refinanzierung durch die Bundestresorerie).

- *Transparenz und Flexibilität*
Es ist wichtig, dass das Parlament in Kenntnis des maximalen finanziellen Risikos über die Zusatzfinanzierung entscheidet. Dies ist durch die Publikation des Berichts Hayek gewährleistet. Gleichzeitig ist es in Anbetracht der nach wie vor hohen Unsicherheit unabdingbar, dass die Behörden in den kommenden Monaten eine ausreichende Flexibilität wahren.

- *Positive Anreize*
Damit der Bund nicht alleiniger Träger der notwendigen Zusatzfinanzierung bleibt, ist von zusätzlichen A-fonds-perdu-Beiträgen möglichst abzusehen. Gesucht sind Finanzierungsinstrumente, welche die Bereitschaft Dritter zur Mitfinanzierung fördern und nicht schwächen.

72 Die vorgeschlagenen Instrumente

Auf Grund der vorangehenden Ausführungen soll die Zusatzfinanzierung des Bundes auf folgende drei Objekte und Instrumente konzentriert werden:

	Mio. Franken
– Aufwendungen für die bundeseigenen Ausstellungsvorhaben	50
– Darlehen zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft sowie zur Abdeckung des finanziellen Risikos im internen Budget des Vereins EXPO.01 (davon sind 20 Mio. Franken zur Deckung der Liquiditätslücke im Zeitraum Oktober bis Dezember 1999 anzurechnen).	150
– Beiträge für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte und des KMU-Programmes	50
Total Zusatzkredit	250

Weil der vom Parlament am 10. Dezember 1996 bewilligte Verpflichtungskredit von 130 Millionen Franken vollumfänglich dem Verein EXPO 2001 zugewiesen wurde, sind vom neuen Zusatzkredit von 250 Millionen Franken für die Finanzierung der bundeseigenen Projekte rund 50 Millionen Franken vorzusehen. Dem Bundesrat soll die Kompetenz erteilt werden, gegebenenfalls geringfügige Verschiebungen zwischen den einzelnen vorgeschlagenen Instrumenten (bzw. Verpflichtungskredit-Teilen) vorzunehmen.

Zum Gesamtbetrag des Zusatzkredites hinzuzurechnen ist die mit dem ursprünglichen Verpflichtungskredit beschlossene Defizitgarantie von 20 Millionen Franken. Diese ist richtigerweise weder in den Budgets der EXPO noch in den Risikoschätzungen des Berichts Hayek berücksichtigt.

721 Zusätzliche Mittel für die bundeseigenen Ausstellungsvorhaben

Die im ursprünglichen Verpflichtungskredit für die bundeseigenen Projekte reservierten, dem Verein EXPO 2001 mittlerweile zur Sicherung der Liquidität zur Verfügung gestellten Mittel (20 Mio. Franken) sowie die bis heute fest zugesicherten Sponsoren-Gelder (7 Mio. Franken) reichen auf Grund der heute vorliegenden Kostenschätzungen bei weitem nicht aus. Der Bericht Hayek beurteilt die Chancen, die Finanzierungslücke der Bundesprojekte durch Sponsoring zu schliessen, angesichts der Themen der Projekte als klein.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass an der Qualität der Bundesprojekte keine Abstriche gemacht werden sollten. Die vertretbaren Einsparungen, wie sie nun ohnehin geplant sind, sind jedoch vorzunehmen. Für alle Bundesprojekte wird es zudem möglich sein, die Betriebskosten durch den Einbezug von Zivildienstleistenden zu senken. Abklärungen sind bereits im Gange.

Der Bundesrat beantragt einen Beitrag von 50 Millionen Franken für die Bundesprojekte. Nachdem inskünftig die Verantwortung für die Bundesprojekte voll beim Bunde liegen wird, werden die Mittel nicht mehr an die EXPO überwiesen, sondern als Sachausgaben des Bundes auf einer zu eröffnenden Rubrik des Generalsekretariats EVD verbucht. Das interne Budget der EXPO wird entsprechend entlastet.

722 Darlehen zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft sowie zur Abdeckung des finanziellen Risikos im internen Budget des Vereins EXPO 2001

Mit Hilfe von Darlehen im Umfang von maximal 150 Millionen Franken sollen gleichzeitig zwei finanzielle Probleme gelöst werden: die Sicherstellung der Liquidität des Vereins EXPO 2001 sowie die Abdeckung des finanziellen Risikos im internen Budget.

Zur Liquiditätssicherung: Es liegt in der Natur einer Landesausstellung, dass die Ausgaben- und Einnahmenströme zeitlich teilweise erheblich auseinanderfallen (Vorlauf der Ausgaben). Während der Verein die Liquidität bis vor kurzem über die Beiträge der öffentlichen Hand sicherstellen konnte, musste er Anfang September 1999 erstmals ein Bankdarlehen von 10 Millionen Franken aufnehmen. Für die verbleibenden Monate bis Ende 1999 wird die Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft weitere Kredite in der Grössenordnung von 50 Millionen Franken notwendig machen. Gemäss der aktuellen Liquiditätsplanung des Vereins EXPO 2001 wird in der 2. Jahreshälfte 2000 ein Spitzenbedarf von gegen 150 Millionen Franken erwartet. Zur Überbrückung der Liquiditätslücke bis Ende dieses Jahres beantragt der Bundesrat den Eidgenössischen Räten einen Nachtragskredit für 1999 von 50 Millionen Franken, der von der Finanzdelegation sofort freigegeben werden muss. Von diesen 50 Millionen Franken werden rund 30 Millionen Franken dem mit Bundesbeschluss

vom 10. Dezember 1996 bereits bewilligten Verpflichtungskredit von 130 Millionen Franken angerechnet. Die restlichen 20 Millionen Franken sollen dem Zusatzkredit von 250 Millionen Franken angerechnet werden.

Es spricht einiges dafür, die Liquidität des Vereins EXPO 2001 auch danach über Bundesdarlehen sicherzustellen. Ins Gewicht fallen insbesondere die sehr günstigen Refinanzierungskosten des Bundes sowie die Möglichkeit der gleichzeitigen Risikoabdeckung.

Zur Risikoabdeckung: Um mit den Bundesdarlehen ebenfalls Risiken im internen Budget der EXPO abdecken zu können, sollen diese gegenüber anerkannten Forderungen privater Dritter in den Nachrang gesetzt werden. Das heisst, dass ihre Rückzahlung erst dann erfolgt, wenn alle anerkannten Forderungen privater Dritter vollständig befriedigt sind. Die Bundesdarlehen sichern damit nicht nur die Zahlungsbereitschaft des Vereins, sondern wirken zudem im Verlustfalle als eine Art Defizitgarantie. Damit abgedeckt werden insbesondere die Baukostenrisiken im Bereiche der Arteplages sowie weiterer gemeinsamer Infrastrukturen und die Unsicherheiten bezüglich der Billetterie.

Um das Budget zusätzlich zu entlasten, sollen die Darlehen zu einem durch die Eidgenössische Finanzverwaltung festzulegenden Vorzugszinssatz verzinst werden.

723 Beiträge für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte und des KMU-Programmes

Ein grosses finanzielles Risiko im internen Budget stellen ohne Zweifel die speziellen Infrastrukturprojekte und das KMU-Programm dar (Ziff. 513.5).

Die Gesamtkosten der Infrastrukturprojekte werden auf 100 Millionen Franken veranschlagt. Das Ziel der EXPO einer ausschliesslichen Finanzierung aus privaten Sponsorenbeiträgen muss indessen als unrealistisch bezeichnet werden.

Für das KMU-Programm bestehen enge Kontakte zum Schweizerischen Gewerbeverband, der das Patronat für die Vermarktung der einzelnen Projekte übernommen hat. Auch im Falle des KMU-Programmes ist die vollständige Finanzierung der veranschlagten 50 Millionen Franken durch Sponsoren nicht sichergestellt.

Mit dem dritten Teil des Zusatzkredites (50 Mio. Franken) soll der Bund die Realisierung dieser für die Identität der EXPO sehr wichtigen Projekte finanziell unterstützen. Er macht dabei sein Engagement vom Erfolg des Sponsorings in der privaten Wirtschaft sowie von weiteren Zuwendungen von privaten Haushalten, Institutionen und öffentlichen Körperschaften abhängig («für jeden Spende-Franken einen Bundes-Franken»), wobei sein Gesamtengagement auf 50 Millionen Franken beschränkt bleibt. Die Bundesgelder könnten durch den Verein beispielsweise monatlich auf Grund des Nachweises verbindlich zugesicherter Leistungen von Unternehmungen und anderen Dritten beansprucht werden.

Da bei dieser Finanzierungsform die Unsicherheit über das letztlich verfügbare Finanzierungsvolumen noch während einer gewissen Zeit bestehen bleibt, ergeben sich für die EXPO-Leitung besonders hohe Anforderungen an die Budget- und Terminkontrolle. Durch die Begrenzung des Bundesbeitrages auf 50 Millionen Franken soll der Druck auf mögliche Einsparungen und Redimensionierungen hoch gehalten werden.

73 Keine Bundesmittel für die Finanzierung privater Ausstellungsprojekte

Die vom Verein EXPO 2001 verlangten 30 Millionen Franken für die Finanzierung weiterer Ausstellungsprojekte von besonderer nationaler Bedeutung lehnt der Bundesrat ab. Wie bereits erwähnt, kann es nicht Sache des Bundes sein, neben der Finanzierung der bundeseigenen Projekte noch finanzielle Mittel für zahlreiche weitere Ausstellungsprojekte einzubringen, deren Finanzierung gemäss dem Konzept der EXPO durch private Sponsoren vorgesehen war.

8 Auswirkungen

81 Finanzielle Auswirkungen

811 Leistungen des Bundes

Auf Grund der Erwägungen in Ziffer 72 erachtet der Bundesrat eine zusätzliche finanzielle Kostenbeteiligung von insgesamt 250 Millionen Franken als vertretbar.

Die angebehrten Kredite werden zum grössten Teil in den Budgetjahren 2000 und 2001 zur Zahlung fällig. Es kann davon ausgegangen werden, dass

- die zusätzlichen Mittel für die bundeseigenen Ausstellungsprojekte rund zur Hälfte in den Budgetjahren 2000 und 2001 anfallen werden;
- die Darlehen zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft sowie zur Abdeckung des finanziellen Risikos im internen Budget des Vereins EXPO 2001 zum grössten Teil im Jahr 2000 geleistet werden müssen;
- die Beiträge für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte und des KMU-Programms, deren Zustandekommen wesentlich vom Erfolg des Sponsorings abhängt, verteilt auf die Budgetjahre 2000 und 2001 zur Auszahlung gelangen werden.

Es ist vorgesehen, die Mittel für die bundeseigenen Projekte nicht an die EXPO-Leitung zu überweisen, sondern durch den Bund zu verwalten. Dafür ist die Eröffnung einer neuen Sachausgabenrubrik beim Generalsekretariat EVD nötig.

Die mit dieser Botschaft angebehrten zusätzlichen Kredite sind weder in dem vom Bundesrat verabschiedeten Voranschlag 2000 noch in der Legislaturfinanzplanung vorgesehen.

Da bereits im Jahre 2000 Zahlungen anfallen werden, wird der Bundesrat den Finanzkommissionen beider Räte die im Voranschlag 2000 einzustellenden Zahlungskredite nachmelden. Die Genehmigung dieser zusätzlichen Kredite durch das Parlament kann mit der Beschlussfassung zum Voranschlag 2000 in der Wintersession 1999 erfolgen.

Gestützt auf die nach 2000 zu leistenden Zahlungen ist der Legislaturfinanzplan 2001–2003 noch entsprechend anzupassen.

Sofern die Bundesämter Ausstellungsprojekte unterstützen, so muss dies im Rahmen ihrer ordentlichen Kredite geschehen.

812 Leistungen von Kantonen und Gemeinden

Die zusätzliche Beitragsleistung des Bundes wird davon abhängig gemacht, dass die Trägerkantone und -gemeinden ihre finanziellen Zusicherungen fristgerecht erfüllen.

82 Personelle Auswirkungen

Die Durchführung der Landesausstellung obliegt nach wie vor dem Verein EXPO 2001. Die Änderung der Projektführung bei den Bundesprojekten hingegen führt zu einem personellen Bedarf in der Grössenordnung von 20 Stellen während ca. drei Jahren.

9 Dienstleistungen im Bereiche der Sicherheit (Bund, Kantone und Gemeinden)

Bereits in der Botschaft vom 22. Mai 1996 wurde dargelegt, dass Bund, Kantone und Gemeinden personelle und materielle Mittel für die Gewährleistung der Sicherheit zur Verfügung stellen. In diesem Sinne wurde auch damit gerechnet, dass die Armee der EXPO wichtige logistische Unterstützung leisten werde.

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wird die Landesausstellung in personeller und materieller Hinsicht unterstützen. Die zu erbringenden Dienstleistungen betreffen hauptsächlich die subsidiären Truppeneinsätze zugunsten der EXPO-Kantone in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit (Unterstützung der Polizei), des Sanitätsdienstes und der Hilfeleistung im Katastrophenfall und auf Gesuch hin auch zugunsten der Direktion der EXPO.

Die Aufwendungen für die betroffenen kantonalen Polizeikorps sowie für die Direktion der EXPO werden gegenwärtig unter Berücksichtigung der Leistungen aus dem Erwerbsersatz auf 25–30 Millionen Franken geschätzt. Die Verordnung des Bundesrates über den Einsatz militärischer Mittel für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten sieht im Prinzip die Vergütung solcher Dienste vor.

Angesichts der Bedeutung dieses nationalen Anlasses und dessen Finanzlage, aber geknüpft an die Bedingung, dass die Kantone und die Gemeinden ihre analogen Leistungen der EXPO nicht in Rechnung stellen werden, erfolgen die Leistungen des Bundes im Bereich der öffentlichen Sicherheit auch ohne Verrechnung. Der Verein EXPO 2001 hat sich bei den Kantonen versichert, dass sie ihre Leistungen im Bereich der Sicherheit nicht in Rechnung stellen werden.

In den andern Bereichen wird eine angemessene, wohlwollende Regelung angestrebt. Dabei wird immer zu prüfen sein, ob keine privaten Unternehmungen konkurrenziert werden.

10 Legislaturplanung

Das Vorhaben ist in der Legislaturplanung 1995–1999 nicht enthalten. Die Notwendigkeit eines zusätzlichen Bundesbeitrages für die Landesausstellung wurde nicht vorausgesehen.

11 Rechtliche Grundlagen

Die Ausführungen in Ziffer 6 der Botschaft vom 22. Mai 1996 (BBl 1996 III 337) zu den rechtlichen Grundlagen für einen Beitrag des Bundes an die Landesausstellung 2001 hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit, des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage und der Erlassform haben auch für den Beschluss über einen Zusatzkredit des Bundes für die Landesausstellung Gültigkeit.

12 Ausgabenbremse

Für die Gewährung der zusätzlichen Finanzhilfen an die Landesausstellung ist nach Artikel 88 Absatz 2 BV die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder eines jeden Rates nötig.

10601

Internes Budget der EXPO.01: Gegenüberstellung Budget 1 und Budget 10 der EXPO-Leitung sowie Minimal- und Maximalbudget des Berichts Hayek (Details)

Ausgaben

	EXPO-Leitung		Bericht Hayek	
	Budget 1	Budget 10	Minimal (Estimate)	Maximal (Estimate & Risiko)
	Mio. Franken			
1. Arteplages	296,8	434,7	575,6	630,6
– Öffentliche Zone	79,2	154,4	190,7	208,7
– Ausstellungszone	105,2	188,1	232,4	254,4
– EXPO Dorf	10,3	12,3	12,3	12,3
– Events	15,0	–	–	–
– Zugang Privatverkehr / Parkplätze	49,6	19,3	35,1	35,1
– Zugang öffentlicher Verkehr	11,3	4,4	4,4	4,4
– Car Terminals	3,0	5,6	5,4	5,4
– Gemeinsame Kosten	23,3	50,7	85,3	100,3
– Reserve Bau	–	–	10,0	10,0
2. Arteplage Jura/Helvetheque	13,0	20,0	20,0	20,0
3. Schifffahrt	3,0	12,5	12,5	12,5
4. Restaurant	3,0	5,7	5,7	5,7
5. Unterkunft	3,0	3,0	3,0	9,0
6. Rad/Sportwege	14,0	14,0	14,0	12,0
7. EXPO eigene Ausstellungen	64,7	33,2	67,3	67,3
8. EXPO eigene Events	–	68,7	92,5	92,5
9. Gemeinkosten	219,2	349,9	363,6	362,3
– Comité stratégique	15,9	17,1	17,1	17,1
– Generaldirektion	16,2	27,4	27,4	27,4
– Sponsoring	–	25,7	33,0	33,0
– Marketing/Kommunikation	53,0	92,5	72,3	72,3
– Akquisition	–	–	15,0	12,0
– Finanzen/Umwelt/Verkehr	38,2	35,5	35,5	35,0
– Künstlerische Leitung	21,7	36,6	36,6	36,6
– Technische Leitung	17,6	48,7	48,7	48,7
– Umweltmanagement	3,9	10,9	10,9	10,9
– Finanzkosten	10,0	7,1	7,1	10,1
– Kosten Billetterie	42,7	48,5	60,2	59,4
Total EXPO eigene Kosten	616,7	941,6	1154,3	1212,0

Einnahmen

	EXPO-Leitung		Bericht Hayek	
	Budget 1	Budget 10	Minimal (Estimate)	Maximal (Estimate & Risiko)
	Mio. Franken			
Zuwendungen öffentliche Hand	194,8	194,8	194,8	194,8
EXPO Sponsoren	48,0	76,3	100,0	100,0
Events Sponsoren	–	33,1	34,0	34,0
Infrastruktur Sponsoren	–	150,0	50,0	50,0
Mieteinnahmen Ausstellung	48,5	58,8	55,8	41,4
Konzessionen Restaurants/ Hotels	40,0	30,6	27,1	25,2
Konzessionen Zeltstadt/ Camping	5,4	7,2	5,9	5,5
Merchandising/Werbeein- nahmen	19,0	26,8	20,8	19,6
Events-Lizenzen	15,0	–	–	–
Lotterie	5,0	5,0	5,0	5,0
Ticketeinnahmen Schifffahrt	3,0	–	–	–
Verkehrseinnahmen	57,1	26,9	20,2	18,8
VIP, Accueil	–	6,2	6,2	6,2
Eintritte Ausstellung	180,9	325,1	319,1	265,8
Diverses	–	0,8	0,8	0,8
Total EXPO eigene Einnahmen	616,7	941,6	839,7	767,2
Total Delta	0	0	–314,6	–444,8

10601