

Bericht

der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2006

vom 27. Februar 2007

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) den Bericht der Finanzdelegation (FinDel) der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr zu unterbreiten.

In Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes (SR 614.0) erstattet die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 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

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die im Jahre 2006 behandelten wichtigsten Geschäfte.

27. Februar 2006

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Urs Hofmann, Nationalrat

Der Vizepräsident: Hans Fünfschilling, Ständerat

Alle Bürger haben das Recht, entweder selbst oder durch ihre Vertreter die Notwendigkeit der öffentlichen Abgaben festzustellen, diese frei zu bewilligen, ihre Verwendung zu überwachen sowie ihre Höhe, Veranlagung, Eintreibung und Dauer zu bestimmen.

Die Gesellschaft hat das Recht, von jedem öffentlichen Beamten Rechenschaft über seine Amtsführung zu fordern.

(Artikel 14 und 15 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3320
1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2006	3322
2 Auftrag und Organisation	3323
2.1 Aufgaben und Kompetenzen	3323
2.2 Zusammensetzung der Delegation	3324
2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte	3324
2.4 Koordination mit den Aufsichtskommissionen	3325
3 Grundsatzfragen	3326
3.1 Einführung des neuen Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt	3326
3.2 Überprüfung Aufgabenportfolio des Bundes	3328
3.3 Einnahmenmonitoring	3330
3.4 Corporate Governance und Eignerstrategie	3330
4 Personal- und Kreditgeschäfte	3333
4.1 Personalgeschäfte	3333
4.1.1 Entlohnung des obersten Kaders in Unternehmungen und Anstalten des Bundes	3333
4.1.2 Personalsituation in der Bundesverwaltung: Konsequenzen der Entlastungsprogramme 2003 und 2004, der Aufgabenverzihtsplanung und der Verwaltungsreform, namentlich für die PUBLICA	3334
4.1.3 Umsetzung der Vereinbarung 2002	3335
4.1.4 Evaluation der Funktionen der Eidgenössischen Gerichte	3337
4.1.5 Pensionskassenregelung bei Mandatsverhältnissen	3338
4.1.6 Arbeitsmarktzulagen	3339
4.1.7 Auflösung des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und drei Mitarbeitern des Bundesamtes für Bauten und Logistik	3339
4.1.8 Demission des Bundesanwalts	3340
4.2 Kreditgeschäfte	3341
4.2.1 Kredit EURO 2008	3341
4.2.2 Übrige Kredite	3342
5 Prüfungsschwerpunkte nach Departementen	3343
5.1 Behörden und Gerichte	3343
5.1.1 Informationssitzung beim Bundesstrafgericht in Bellinzona	3343
5.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	3347
5.2.1 Informationssitzung bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	3347
5.2.2 Weltausstellungen Saragossa und Shanghai	3349
5.2.3 Rotationsprinzip im Diplomatischen Dienst	3351
5.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)	3352
5.3.1 Informationssitzung beim Bundesamt für Kultur	3352

5.4 Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	3353
5.4.1 Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht	3353
5.4.2 EffVor	3354
5.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	3355
5.5.1 Oberaufsicht über EURO 2008	3355
5.5.2 Polycom	3356
5.5.3 Geheimbereich des VBS	3358
5.5.4 Informationssitzung beim VBS: Personalpolitik	3360
5.5.5 armasuisse Immobilien: Verkauf von nicht mehr benötigten Immobilien	3362
5.5.6 Zulagen an Berufsmilitärpiloten	3363
5.6 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	3364
5.6.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation	3364
5.6.2 Bundestresorerie	3365
5.6.3 Eidgenössische Alkoholverwaltung	3366
5.6.4 Änderung von Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER)	3367
5.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)	3368
5.7.1 Synergien Hochsicherheitslaboratorien	3368
5.7.2 Subventionsprüfung im Bereich Investitionshilfe in Berggebieten	3369
5.7.3 Informationssitzung beim Staatssekretariat für Wirtschaft	3370
5.7.4 Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung	3371
5.7.5 Expo 02	3372
5.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)	3372
5.8.1 Sanierung von Altlasten	3372
5.8.2 Dienst für Besondere Aufgaben: Abschreibung einer Gebührenforderung	3373
6 Schlussfolgerungen	3374

Abkürzungsverzeichnis

ALCO	Asset Liability Committees
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AVP	Aufgabenverzichtsplanung
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BoeB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BPG	Bundespersonalgesetz
DEZA	Direktion für Entwicklungs und Zusammenarbeit
EBIT	Earning Before Income & Taxes
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EffVor	Effizienz-Vorlage
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Abteilung Elektronische Kriegsführung
EP	Entlastungsprogramm
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EURO 08	Europameisterschaft im Fussball 2008 in der Schweiz & Österreich
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FedPol	Bundesamt für Polizei
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
FinDel	Finanzdelegation
FK	Finanzkommissionen
FKG	Finanzkontrollgesetz
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GATT	General Agreement on Tariffs and Taxes
GL	Geschäftsleitung
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS-UVEK	Generalsekretariat des UVEK
GWK	Grenzwachtkorps
HSO	Höhere Staboffiziere

IHG	Investitionshilfegesetz
IVI	Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
LWD	Luftwaffennachrichtendienst
MND	Militärischer Nachrichtendienst
NAD	NEAT-Aufsichtsdelegation
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Osec	Schweizerische Zentrale für Handelsförderung
ParlG	Parlamentsgesetz
PH	Stiftung Pro Helvetia
RUAG	Technologiekonzern, hervorgegangen aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
Sippo	Swiss Import Promotion Programme
SiRück	Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht (bei Asylbewerbern)
SND	Strategischer Nachrichtendienst
Sofi	Swiss Organisation For Facilitating Investments
SonderA	Sonderabgabe
SR	Systematische Rechtssammlung
TP	Teilprojekt
UEFA	Union of European Football Associations
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VLVA	Verordnung über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen
VoeB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
VR	Verwaltungsrat
WTO	World Trade Organisation

Bericht

1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2006

Die Finanzrechnung für das Jahr 2005 schloss mit einem geringen Defizit von 121 Millionen Franken ab, gegenüber einem prognostizierten Fehlbetrag von 1,8 Milliarden Franken. Dieser Rechnungsabschluss ist nebst Mehreinnahmen vor allem auch einer Verringerung der budgetierten Ausgaben um 1,4 Milliarden Franken zu verdanken. Nicht berücksichtigt sind dabei die ausserordentlichen Einnahmen von über 8 Milliarden Franken aus dem Verkauf von Nationalbankgold und von Swisscom-Aktien. Auch die Finanzrechnung für das Jahr 2006 schloss mit einem Überschuss von 2,5 Milliarden erheblich besser ab als budgetiert. Zudem fielen im vergangenen Jahr ausserordentliche Erträge aus dem Verkauf von Swisscom-Aktien in der Höhe von 3,2 Milliarden Franken an. Insgesamt ergibt sich damit eine Reduktion der Bundesschulden von 130 Milliarden Franken im Jahr 2005 auf 124 Milliarden Franken. Der vom Parlament am 12. Dezember 2006 angenommene Voranschlag für 2007 schliesslich sieht einen Einnahmenüberschuss in der Finanzierungsrechnung von 770 Millionen Franken vor.

Diese erfreuliche Entwicklung in den Rechnungsabschlüssen des Bundes zeigt, dass die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 sowie die Sparbemühungen des Bundesrates und der Bundesverwaltung, namentlich auch im Rahmen der Aufgabenverzichtsplanung Wirkung gezeitigt haben. Die Verbesserung der Bundesfinanzen ist zudem auf die günstige Konjunktur zurückzuführen. Die Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2010 sieht weiterhin Einnahmenüberschüsse vor. Eine mittelfristige Abschwächung der Konjunktur sowie drohende Mehrausgaben stellen jedoch Risiken für den Bundeshaushalt dar.

Die Finanzdelegation hat trotz der verbesserten finanzpolitischen Rahmenbedingungen die ihr obliegende mitschreitende Finanzaufsicht über die gesamten Bundesfinanzen konsequent ausgeübt. Dabei hat sie den Finanzhaushalt des Bundes wie schon in den Vorjahren kritisch geprüft. Die Finanzdelegation geht Anzeichen von Ineffizienzen in der Verwaltung sowie unnötigen Aufwendungen weiterhin beharrlich nach und verlangt wo möglich wirtschaftlichere Lösungen oder vereinfachte Verfahren. Dank ihrer vertieften Kenntnisse der verwaltungsinternen Abläufe und aufgrund ihrer Befugnisse in der mitschreitenden Oberaufsicht kann die Finanzdelegation den Lauf von schlecht geführten Geschäften oft noch rechtzeitig beeinflussen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) leistet ihr mit ihren Audits und Prüfungen dabei wertvolle Hilfe. Die ihr zur Genehmigung überwiesenen Geschäfte im Personalbereich sowie bei den Nachtragskrediten konnte die Finanzdelegation grösstenteils gutheissen, weil diese den in den vergangenen Jahren erarbeiteten strikten Anforderungen weitgehend entsprachen.

Die Finanzdelegation erstattet den Finanzkommissionen (FK) nach jeder ordentlichen Tagung mündlich Bericht über die wichtigsten behandelten Geschäfte. Im Bedarfsfall stellt sie den FK gestützt auf die Analyse der Entscheidungen des Bundesrates Antrag, zu Botschaften mit erheblichen finanziellen Auswirkungen einen Mitbericht gemäss Artikel 50 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) zu verfassen.

Die Finanzdelegation erlangt aufgrund ihres umfassenden Informations- und Einsichtsrechts häufig Kenntnis von Angelegenheiten, bei denen eine vertrauliche Behandlung geboten ist. Die Finanzdelegation bietet – nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen Grösse – Gewähr dafür, dass solche Geschäfte mit der erforderlichen Diskretion behandelt werden. Gerade deshalb wird sie von der Verwaltung auch offen über Schwierigkeiten bei der Führung einzelner Geschäfte informiert. Um dieses für ihre Arbeit wichtige Vertrauensverhältnis zu erhalten, übt die Finanzdelegation bei der Bekanntgabe ihrer Befunde Zurückhaltung und erstattet vorab dort Bericht, wo aufgrund der Tragweite eines Geschäft sowie der politischen Implikationen effektiv ein breiteres Interesse an öffentlicher Kritik besteht.

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 geregelt.

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

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

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0) erhält die Finanzdelegation sämtliche Berichte und Unterlagen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle.

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

Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den FK oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 4 ParlG).

Gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (FHG; SR 611.0) fällt der Finanzdelegation die Zuständigkeit zu, anstelle des Parlaments dringliche Zahlungskredite – so genannte Nachtragskredite mit gewöhnlichem Vorschuss – und dringliche Verpflichtungskredite zu beschliessen.

Ausserdem bedürfen gestützt auf eine Vereinbarung mit dem Bundesrat aus dem Jahr 2002 Besoldungsmassnahmen bei Kadermitarbeitenden ab Lohnklasse 32 der Zustimmung der Finanzdelegation.

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit führt die Finanzdelegation schliesslich Informations- und Kontrollbesuche bei Ämtern und Dienststellen der Bundesverwaltung durch.

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 Abs. 1 ParlG). Präsident ist abwechselungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates.

Zusammensetzung der Finanzdelegation

Die Finanzdelegation setzte sich im Berichtsjahr wie folgt zusammen:

<i>Präsident</i>	<i>Vizepräsident</i>
Ständerat Simon Epiney	Nationalrat Urs Hofmann
<i>Erste Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Behörden und Gerichte	Ständerat Simon Epiney
– Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	Ständerat Simon Epiney
– Eidg. Finanzdepartement	Nationalrat Urs Hofmann
<i>Zweite Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten	Nationalrat Bruno Zuppiger
– Eidg. Volkswirtschaftsdepartement	Ständerat Hans Fünfschilling
<i>Dritte Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Eidg. Departement des Innern	Ständerat Hans Lauri
– Eidg. Justiz- und Polizeidepartemen	Nationalrätin Marianne Kleiner
– Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	Nationalrätin Marianne Kleiner

2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Während der Berichtsperiode trat die Finanzdelegation zu sechs ordentlichen Sitzungen zusammen, die jeweils einen bis zwei Tage dauerten. Ferner fanden zur Behandlung von dringlichen Geschäften während den Parlamentssessionen fünf ausserordentliche Sitzungen statt. Die Finanzdelegation traf sich auch mit der Geschäftsprüfungsdelegation, um die Arbeiten in der Oberaufsicht über geheime Projekte abzustimmen. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt sieben Informations- und Kontrollbesuche durch. Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über die Anzahl der behandelten Geschäfte.

Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (2005 und 2006)

	2005 Anzahl	Mio. Fr.	2006 Anzahl	Mio. Fr.
Besoldungsvorschläge für höhere Kadermitarbeitende (gemäss Vereinbarung 2002)	24	–	20	–
Vorschussbegehren (Zahlungskredite)				
– Total	6	41,7	13	308
– genehmigt	6	41,7	12	306
– abgelehnt	–	0	1	2
Zusatzkreditbegehren (Verpflichtungskredite)				
– Total	–	–	4	204
– genehmigt	–	–	3	18
– abgelehnt	–	–	1	186
Revisions- und Inspektions- berichte der EFK	145	–	145	–
Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse	133	–	136	–

2.4**Koordination mit den Aufsichtskommissionen**

Während die zehn so genannten parlamentarischen Legislativkommissionen die Aufgabe haben, in den ihnen zugewiesenen Sachbereichen – zum Beispiel Sicherheit, Sozialwerke, Wirtschaft, Umwelt, Ausbildung und Forschung – Gesetze vorzubereiten, nehmen die so genannten Kontrollkommissionen und –delegationen die parlamentarische Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung wahr. Ihre Arbeit ist deshalb sachgebietsübergreifend und flächendeckend.

Da die Verwaltungstätigkeit ständig an Komplexität gewinnt und da Finanzhaushalt und Geschäftsführung sich nicht klar abgrenzen lassen, müssen die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane ihr Vorgehen zeitlich und sachlich immer enger abstimmen. Diese Koordination wird auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Form sichergestellt.

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und deren Geschäftsprüfungsdelegation beschreiben in ihrem Jahresbericht 2006 (07.004), Ziffer 2.5, insbesondere die Koordination mit den Finanzkommissionen und mit der Finanzdelegation. Wir verweisen deshalb auf diesen Bericht, der auch Informationen über die gemeinsamen bzw. koordinierten Tätigkeiten der Oberaufsichtsorgane vermittelt.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Zusammenarbeit im Berichtsjahr erfolgreich verlief. Die Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA) hat zwei Mal – im Juni und im Dezember 2006 – getagt, um den Bericht des Bundesrates über die Personalpolitik zu prüfen, der Eidgenössischen Finanzkontrolle – mit deren Einverständnis – den Auftrag zu übertragen, eine Beurteilung der Offsetgeschäfte im Rüstungsbereich zuhanden der sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats durchzuführen und um die Programme der Aufsichtsorgane aufeinander abzustimmen.

Die Koordination erfolgte ebenfalls auf der Ebene der Subkommissionen der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen, welche ihre mittlerweile üblichen gemeinsamen Sitzungen organisierten, um den Geschäftsbericht, die Rechnung und den Voranschlag der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) sowie die Rechnungen und Geschäftsberichte der bundesnahen Betriebe (SBB, Swisscom, Post, RUAG, Skyguide) zu prüfen.

Die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation vertieften ihre Beziehungen im Sinne einer engeren Abstimmung ihrer Tätigkeiten bezüglich der geheimen Projekte (s. Ziff. 5.5.3).

Die Koordination mit der NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) wird dadurch gewährleistet, dass das Sekretariat der NAD Teil des Sekretariats der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation bildet. Die NAD erstellt ihren eigenen Bericht und richtet ihn an die Kontrollkommissionen, an die Finanzdelegation und an die Verkehrs- und Fernmeldekommissionen.

Schliesslich sind die Sekretariate der Kontrollorgane zu sieben Koordinationssitzungen zusammengetroffen. Die für die einzelnen Dossiers zuständigen Mitarbeitenden der beteiligten Sekretariate stellen die Koordination zudem laufend durch direkte Kontakte sicher.

3 Grundsatzfragen

3.1 Einführung des neuen Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt

Am 7. Oktober 2005 verabschiedete das Parlament das neue Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG; SR 611.0), welches die Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) verankert. Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation hatten sich bereits an den Vorarbeiten zum NRM intensiv beteiligt. Den Finanzkommissionen wurden sodann die Gesetzesvorlage zur Vorberatung zuhanden des Parlaments zugewiesen. Das FHG wurde auf den 1. Mai 2006 in Kraft gesetzt und durch die Finanzhaushaltsverordnung (FHV; SR 611.01), die den FK zuvor zur Stellungnahme unterbreitet worden war, ergänzt. Im Hinblick auf die Einführung des NRM im Voranschlag des Bundes 2007 haben die FK ihr jährliches Seminar über Finanzpolitik zum Teil diesem Thema gewidmet.

Die Finanzdelegation setzte sich seit der Verabschiedung des FHG praktisch an jeder ordentlichen Sitzung mit unterschiedlichen Aspekten der neuen Regelung auseinander. Sie beobachtete die Umsetzung des NRM und die damit verbundenen Migration der Finanzdaten und erkundigte sich bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) nach den Risiken des äusserst komplexen Realisierungszeitplans des

NRM. Ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen unterbreitete sie in regelmässigen Aussprachen dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Besondere Aufmerksamkeit galt der Einführung der kreditwirksamen Leistungsverrechnung zwischen Verwaltungseinheiten (Unterbringung, IKT-Leistungen etc.) mit welcher die Kostentransparenz verbessert werden soll, sowie der Standardisierung der Finanzprozesse und der Kontrollsysteme.

Zwei Bestimmungen des FHG wurden noch nicht in Kraft gesetzt. Eine Bestimmung der FHV ist erst nach ihrer Gutheissung durch die Finanzdelegation in Kraft getreten:

Wie bereits die Botschaft über das neue FHG (04.079) festhielt, wurde mit der Erstellung einer konsolidierten Rechnung (Art. 55 FHG) noch zugewartet. Der Mangel an Ressourcen, die Klärung anspruchsvoller inhaltlicher Fragen (Konsolidierungskreis), die Umsetzung und die Ermittlung der Tragweite der Konsolidierung machten es notwendig, für die Ausarbeitung der konsolidierten Rechnung Bund genügend Zeit vorzusehen. Die konsolidierte Rechnung Bund soll den Finanzkommissionen und anschliessend dem Parlament erstmals für das Jahr 2008 unterbreitet werden. Aus heutiger Sicht ist dieser Umsetzungstermin als sehr ergeizige Vorgabe zu betrachten.

Artikel 41 FHG über die gewerblichen Tätigkeiten sieht vor, dass *Verwaltungseinheiten Dritten gewerbliche Leistungen nur erbringen dürfen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt*. Da verschiedene Verwaltungseinheiten gewerbliche Leistungen anbieten, muss vor Inkraftsetzung dieses Artikels geklärt werden, welche dieser Tätigkeiten ohne ausreichende Gesetzesgrundlage erbracht werden. Anschliessend müssen entweder die Gesetzeslücken geschlossen werden, oder es muss auf die Erbringung dieser Leistungen verzichtet werden. Näher überprüft werden insbesondere Ämter des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD). Dabei geht es um insgesamt rund vierzig verschiedene Leistungen mit einem Gesamtumsatz von 24 Millionen Franken im Jahr 2005. Die betroffenen Verwaltungseinheiten wurden aufgefordert, die Vorgaben des FHG zu beachten, damit Artikel 41 per 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden kann.

Artikel 54 Absatz 2 FHG über Drittmittel und Kofinanzierungen schliesslich sieht Folgendes vor:

«Der Bundesrat regelt das Verfahren und die Voraussetzungen für den Abschluss solcher Aufträge und Vereinbarungen. Die Regelung bedarf der Zustimmung der Finanzdelegation; diese konsultiert hierzu die Eidgenössische Finanzkontrolle».

Der Bundesrat hat die Verfahrensfragen und die Voraussetzungen betreffend die Drittmittel und Kofinanzierungen in Artikel 63 FHV wie folgt geregelt:

- 1 *Verwaltungseinheiten, die finanzielle Leistungen Dritter ausserhalb der Erfolgsrechnung über Bilanzkonten abrechnen wollen, bedürften dafür einer Bewilligung der Finanzverwaltung.*
- 2 *Die Bewilligung wird erteilt, wenn:*
 - a. *die Drittleistung:*
 1. *auf einem Forschungs- oder Entwicklungsauftrag oder einem Kooperationsauftrag beruht, und*
 2. *kein Entgelt für kostenpflichtige Leistungen der Verwaltung darstellt;*

- b. *der Auftrag oder Vertrag den Zweck oder die gemeinsame Tätigkeit klar umschreibt und sowohl sachlich als auch zeitlich begrenzt; und*
- c. *sich aus den Umständen ergibt, dass der Dritte seine Leistung von der Abrechnung ausserhalb der Erfolgsrechnung abhängig macht.*

Die Ressourcen aus den Drittmitteln und aus den Kofinanzierungen stehen den betroffenen Verwaltungseinheiten zusätzlich zu den über den Voranschlag gesprochenen Krediten zur Verfügung. Die Verbuchung erfolgt deshalb nicht über die Erfolgsrechnung, sondern direkt über die Bilanzkonti, sodass die Drittmittel und die Kofinanzierungen nicht dem Kreditbewilligungsverfahren unterliegen. Da es sich um eine Ausnahme vom Vollständigkeitsprinzip handelt, muss dieses Instrument vorsichtig angewandt werden. Als Regel soll gelten, dass auch Drittleistungen im Voranschlag ausgewiesen werden.

Die Bewilligung der EFV soll eine einheitliche Anwendung des Instruments garantieren und zudem jederzeit die erforderliche Transparenz gewährleisten.

Die Finanzdelegation hat Artikel 63 FHV nach Absprache mit der EFK Ende August 2006 gutgeheissen. Der Artikel wurde rückwirkend auf den 1. Mai 2006 in Kraft gesetzt.

Die Finanzdelegation wird den Umgang der Verwaltungseinheiten mit gewerblichen Leistungen nach Artikel 41 FHG weiter verfolgen. Ausserdem wird sie die Einführung der Informatik- und Kontrollsysteme im Zusammenhang mit NRM verfolgen und in Zusammenarbeit mit der EFK deren Wirksamkeit prüfen.

3.2 Überprüfung Aufgabenportfolio des Bundes

Ende August 2005 hat der Bundesrat beschlossen, gestützt auf eine fundierte Erhebung der Aufgaben im Jahr 2006 eine flächendeckende und systematische Überprüfung sämtlicher Tätigkeiten und Leistungen des Bundes an die Hand zu nehmen. Grundlage bildet das so genannte Aufgabenportfolio, das die Tätigkeiten des Bundes 18 Aufgabenbereichen mit insgesamt 40 Aufgaben zuordnet. Der Bundesrat nahm sich vor, nach der Phase der Ideengenerierung und –selektionierung in der 1. Jahreshälfte, ab Mitte 2006 die Ergebnisse der Überprüfung mit den interessierten Kreisen wie bspw. den Kantonen, Parteien und Sozialpartnern zu diskutieren.

Im Vorfeld zweier Klausursitzungen des Bundesrates führte die Finanzdelegation an der 3. ordentlichen Tagung mit dem Vorsteher des EFD eine Aussprache. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die ursprünglich skizzierte Projektidee methodische Anpassungen erfahren hatte. Der Bundesrat verzichtete darauf, direkt auf die Frage der Zweckmässigkeit der Erfüllung einer Aufgabe durch den Bund einzugehen. Stattdessen wurde ein Zwischenschritt eingelegt. Dem Bundesrat wurde vorgängig die Frage unterbreitet, welche allgemeine Wachstumsrate für die kommenden sieben Jahre der Aufgabenüberprüfung als Grundlage unterstellt werden soll. Vom zuständigen Departement wurden die drei Szenarien «Trendwachstum», «Nominelle Stabilisierung» und «Reale Stabilisierung» vorgelegt.

An der 4. ordentlichen Tagung liess sich die Finanzdelegation über den Verlauf der Klausursitzungen und deren Ergebnisse informieren. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass der Bundesrat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung im Zeitraum von 2008–2015 unter Einschluss des Finanzierungsbedarfs der Sozialversicherungen von einem Ausgabenwachstum von 3 % pro Jahr ausgeht. Durch die Wahl des Ausgangsszenarios «Reale Stabilisierung» setzte sich der Bundesrat für die Aufgabenüberprüfung die Zielvorgabe von 8,5 Milliarden Franken. Basierend auf diesem Grundsatzentscheid und im Hinblick auf die zweite Klausursitzung des Bundesrates, wurden die Departemente angehalten, die Wachstumsvorgaben und die daraus abzuleitenden Zielvorgaben auf die 18 Aufgabenbereiche umzulegen. In einer ersten Rückmeldung der Departemente Mitte Mai wurde die Zielvorgabe von 8,5 Milliarden Franken um 7,4 Milliarden Franken verfehlt. Anfangs Juli legte der Bundesrat im Nachgang zu seiner zweiten Klausursitzung die mittleren jährlichen Wachstumsraten und die entsprechenden Ausgabenziele bis ins Jahr 2015 für 16 der 18 Aufgabenbereiche fest. Gleichzeitig wurden die zuständigen Departemente beauftragt, auf der Basis dieser Vorgaben die Portfolioanalyse durchzuführen und die daraus abgeleiteten Abbau- und Reformmassnahmen bis im Herbst 2006 vorzulegen.

Bei den übrigen zwei Aufgabenbereichen handelt es sich um die Finanzen und Steuern sowie um die Soziale Wohlfahrt. Der Aufgabenbereich Finanzen und Steuern wurde ausgeklammert, da er sich primär aus nicht steuerbaren Ausgaben zusammensetzt. Am anspruchsvollsten erweist sich der Bereich der Sozialen Wohlfahrt: Gestützt auf die vom Bundesrat verabschiedeten Zielwachstumsraten tragen die 16 Aufgabenbereiche insgesamt knapp 3 Milliarden an die Zielvorgabe von rund 8 Milliarden bei; auf die Soziale Wohlfahrt entfällt daher residual ein Anteil von über 5 Milliarden. Damit stehen bei der Sozialen Wohlfahrt die weitaus grössten Einsparungen bevor. Der Bundesrat entschied sich bei diesem Aufgabenbereich deshalb für ein anderes Vorgehen. Demnach hatte das EDI strukturelle Massnahmen zur Haushaltentlastung in einem ersten Schritt einem Ausschuss des Bundesrates, der unter dem Vorsitz des Bundespräsidenten stand, zu unterbreiten. Dem Gesamtbundesrat sollen die strukturellen Massnahmen erst nach Abschluss der Vorarbeiten des Bundesratsausschusses, jedoch gleichzeitig mit den übrigen Aufgabenbereichen, unterbreitet werden.

An der 1. ordentlichen Tagung 2007 der Finanzdelegation wurden die vom Bundesrat an seinen Sitzungen vom 21. November und 21. Dezember 2006 gefällten Beschlüsse trakandiert und mit dem Vorsteher des EFD diskutiert. Die Finanzdelegation stellt fest, dass das von den Departementen vorgelegte Volumen an Abbau- und Reformmassnahmen lediglich 1,7 Milliarden beträgt, womit die Zielvorgabe wiederum klar verfehlt wird. In der Folge entschied sich der Bundesrat, die im Finanzplan 2008–2010 ausgewiesenen Einsparungen aus der Aufgabenüberprüfung von 700 Millionen im Jahr 2008 und 950 Millionen im Jahr 2009 proportional nach einem bestimmten Schlüssel auf die Departemente aufzuteilen. Es ist nun den Departementen überlassen, ob diese Einsparungen im Rahmen einer effektiven Aufgabenüberprüfung oder mit herkömmlichen Budgetkürzungen realisiert werden.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass das ursprünglich gewählte methodische Vorgehen vom Bundesrat wiederholt angepasst wurde und der Zeitplan des Projektes im Jahr 2006 nicht eingehalten werden konnte. Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, das Projekt der Aufgabenüberprüfung gemäss der

ursprünglichen Idee umzusetzen. Eine Weiterführung des Projektes auf der Basis herkömmlicher Budgetkürzungen erachtet die Finanzdelegation als nicht zielführend.

3.3 Einnahmenmonitoring

In ihrem Tätigkeitsbericht 2005 informierte die Finanzdelegation die eidg. Räte über das vom EFD in ihrem Auftrag geschaffene neue Aufsichts- und Steuerungsinstrument bezüglich der Entwicklung der Einnahmeprognosen. Im vergangenen Jahr wurde das Einnahmenmonitoring der Finanzdelegation in regelmässigen Abständen fristgerecht vorgelegt. Auch standen im Jahr 2006 erstmals die mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes eingeführten Hochrechnungen per Ende Juni und Ende September zuhanden der FK zur Verfügung.

Ein erstes Mal lagen der Finanzdelegation die Einnahmenschätzungen an der 4. ordentlichen Tagung vor. Bereits das erste Monitoring zeigte, dass sich die Einnahmen erfreulich entwickelten, so dass schon damals für das Rechnungsjahr 2006 mit einem namhaften Überschuss gerechnet werden durfte.

Die Finanzdelegation diskutierte die Ergebnisse des Einnahmenmonitorings jeweils mit dem Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements. Sie wird dieses zweckmässige Steuerungs- und Aufsichtsmittel für die kurz- und mittelfristige Entwicklung des Haushalts auch künftig einsetzen, damit überraschenden Veränderungen auf der Einnahmenseite möglichst rasch Rechnung getragen werden kann.

3.4 Corporate Governance und Eignerstrategie

Die Finanzdelegation befasst sich seit vielen Jahren mit den Voraussetzungen und Anforderungen der Corporate Governance und der Eigentümerstrategie, die der Bundesrat gegenüber den bundesnahen Betrieben ausübt. Auf Betreiben der Kontrollkommissionen und der Finanzdelegation hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ein Projekt initiiert, um die diesbezügliche Politik des Bundes festzulegen. Die Finanzdelegation liess sich im Jahr 2005 darüber informieren (s. Tätigkeitsbericht 2005 Ziff. 3.4.). Sie beschloss, das Projekt im Auge zu behalten und bestimmte Aspekte vertieft zu behandeln.

Die Sektion 1 der Finanzdelegation wurde im Berichtsjahr beauftragt zu prüfen, wie der Bundesrat die Eignerstrategie gegenüber den bundesnahen Betrieben ausübt. Die Sektion befasste sich anlässlich eines Kontrollbesuchs beim Generalsekretariat (GS) des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 18. August 2006 besonders mit der Aufsicht der dem UVEK unterstellten Betriebe. Dabei hörte sie auch Vertreter der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) an.

Die Corporate Governance im öffentlichen Sektor soll vorab sicherstellen,

- dass der öffentliche Auftrag erfüllt wird und dass es Sache der Politik bleibt, diesen Auftrag zu definieren;

- dass die Unternehmen so effizient wie möglich arbeiten und wettbewerbsfähig bleiben.

Dem Bundesrat fällt die Rolle des Eigners zu. Er hat somit auf strategischer Ebene das politische Mandat zu definieren und das Controlling über das Unternehmen auszuüben.

Das GS UVEK und die EFV nehmen diese Aufgabe gemeinsam wahr. Das GS UVEK ist dabei primär für die Prüfung der Aufgabenerfüllung, die Definition der strategischen Ziele, die Vorschläge für die Besetzung der Verwaltungsräte usw. zuständig, während die EFV sich schwergewichtig mit Pensionskassen- und Finanzfragen beschäftigt, z.B. mit dem Verkauf von Swisscom-Aktien.

Diese zweigleisige Lösung entspricht den OECD-Leitlinien und erweist sich als sachgerechter und wirtschaftlicher als eine Lösung, bei der – wie in einigen Nachbarländern – das Controlling zentralisiert wird.

Zwei kleine Stäbe – drei Stellen im GS UVEK, zwei Stellen in der EFV – sind beauftragt, die laufenden Geschäfte mitzuverfolgen und die vorgesetzten Stellen über ihre Feststellungen und einen allfälligen Handlungsbedarf des Bundes zu informieren. Die beiden Teams arbeiten sehr eng zusammen.

Der Bund verfügt gemäss Gesetzgebung über drei Instrumente, um seine Eigentümerstrategie umzusetzen:

1. Festlegung der strategischen Ziele: Diese Ziele enthalten im Wesentlichen die strategischen Stossrichtungen hinsichtlich Umsatz, Marktanteilen und Finanzen, personalpolitische Leitplanken sowie Leitplanken für Kooperation und Beteiligungen. Die Ziele werden jeweils für vier Jahre festgelegt; ihre Erreichung wird jährlich anhand von Kennziffern überprüft.
2. Wahl der Verwaltungsräte: Der Bundesrat wählt die Verwaltungsräte (VR) direkt oder über die Generalversammlung. Er kann sie auch wieder abberufen. Der Verwaltungsrat trägt gegenüber dem Eigentümer die volle Verantwortung. Ab 1998 wurde die Zahl der Verwaltungsräte stark reduziert. Sie verfügen heute über ein starkes und von der Geschäftsleitung unabhängiges Präsidium. In die Verwaltungsräte von Swisscom und Skyguide werden ausdrücklich bezeichnete Bundesvertreter delegiert, gegenüber denen der Bundesrat im Falle der Swisscom ein Instruktionsrecht besitzt.
3. Genehmigung der Rechnung und des Geschäftsberichts: Mit der jährlichen Genehmigung der Rechnung und des Geschäftsberichts entlastet der Bundesrat den VR. Diese Genehmigung erfolgt nach der Prüfung der Zielerreichung.

Im Rahmen des Controllings des Bundesrates legen die Verwaltungsräte dem UVEK und der EFV (für Skyguide dem UVEK, dem VBS und der EFV) zusammen mit dem jährlichen Geschäftsbericht im ersten Quartal jedes Jahres gestützt auf bestimmte Indikatoren, die besonders Umsatz, Marktanteile, EBIT, Cash-Flow, Eigenkapitalquote, Kundenzufriedenheit, Personalzufriedenheit usw. betreffen, Rechenschaft ab über den Stand der Erreichung der strategischen Ziele. Damit können frühzeitig Schwierigkeiten erkannt werden. Die VR können dem Bundesrat Änderungen der strategischen Ziele beantragen.

Das GS UVEK und die EFV prüfen die Einhaltung der strategischen Ziele. Anschliessend wird die Zielerreichung mit einer Delegation des VR, mit dem CEO und dem Departementschef erörtert. Auf dieser Grundlage unterbreiten die beiden Departemente dem Bundesrat ihre Schlussfolgerungen über den Zielerreichungsgrad und stellen Antrag auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung des Geschäftsberichts und der Rechnung des Unternehmens. Der Bundesrat verabschiedet den Bericht und leitet ihn zusammen mit der Rechnung an die Aufsichtskommissionen weiter. Diese beurteilen, ob der Bundesrat seine Eignerrolle richtig wahrgenommen hat. Schliesslich wird der Bericht in der Junisession vom Parlament behandelt.

Unter dem Jahr kommt es zu regelmässigen Kontakten zwischen den Unternehmen und den Controlling-Organen. Das GS UVEK und der Direktor der EFV treffen vier bis sechs Mal jährlich mit Vertretern der VR der Unternehmen zusammen. Bei Swisscom lassen sie sich jeweils vor den Sitzungen des VR vom Vertreter des Bundes über die anstehenden Geschäfte orientieren.

Im Weiteren liess sich die Sektion 1 im zweiten Teil des Informationsbesuchs über den Bericht über die Corporate Governance, der damals kurz vor dem Abschluss stand und mittlerweile unter dem Titel «Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben» (06.072) bekannt ist, orientieren. Gestützt auf drei Vorstösse der beiden Aufsichtskommissionen liess der Bundesrat einen Bericht über die Kriterien für die Auslagerung von Aufgaben des Bundes und für die Vereinheitlichung der Steuerung der verselbständigten Einheiten erstellen. Der Bericht wurde von der EFV in Absprache mit den Departementen ausgearbeitet. Er enthält eine Idealtypologie der Aufgaben (Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie Dienstleistungen am Markt) und 28 Leitsätze zu acht Steuerungselementen für die verselbständigten Einheiten (Rechtsform, Organe, Bundesvertreter, Haftungen, besondere Kompetenzen, strategische Ziele, Kontrolle und Oberaufsicht, Finanzen und Steuern).

Schliesslich zeigt der Bericht auf, wie die Rollen in der Steuerung der verselbständigten Einheiten beim Bund auf das Parlament (rechtliche Grundlagen, Oberaufsicht), den Bundesrat (Funktion des Eigners), die EFV und das Fachdepartement (Vorbereitung und Koordination) bzw. für kleine Einheiten wie das Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum (IGE) allein auf das Fachdepartement verteilt werden.

Der Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (06.072) wurde den eidgenössischen Räten am 13. September 2006 unterbreitet. Die beiden Büros haben ihn den FK's und den Geschäftsführungskommissionen zur Vorberatung zugewiesen.

Die Finanzdelegation stellte unter anderem fest, dass die Ausübung der Eigentümerstrategie durch Konflikte zwischen Eignerinteressen und den Aufgaben des Regulators erschwert wird. Der Bundesrat muss überdies stets einen Ausgleich zwischen politischen Aufträgen und Anliegen und den Anforderungen an eine wirtschaftliche und effiziente Unternehmenssteuerung finden. Die Aufsichtskommissionen sollten diese Fragen anlässlich ihrer Beratungen zum Bericht des Bundesrates sorgfältig prüfen. Die Finanzdelegation hat deshalb ihre Schlussfolgerungen auch an die Aufsichtskommissionen übermittelt.

4 Personal- und Kreditgeschäfte

4.1 Personalgeschäfte

4.1.1 Entlöhnung des obersten Kaders in Unternehmungen und Anstalten des Bundes

Kaderlohngesetz und -verordnung sind seit dem 1. Februar 2004 in Kraft. Die Verordnung regelt die Verhältnisse bei den dem Bundespersonalgesetz (BPG) unterstellten Unternehmen einschliesslich jener, die als dezentralisierte Verwaltungseinheiten dem BPG unterstellt sind. Sie gilt ferner für Unternehmen, die in ihren Spezialgesetzen einen Verweis auf das BPG enthalten. Das Gesetz gilt ebenfalls für die privatrechtlichen, vom Bund beherrschten Unternehmen. Auf diese ist die Kaderlohnverordnung sinngemäss anzuwenden. Die Kaderlohnverordnung verpflichtet die Unternehmen und Anstalten des Bundes zur Berichterstattung über die Entlöhnung und weiteren Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane.

Die Finanzdelegation berichtete bereits im Tätigkeitsbericht 2004 (Ziff. 4.1.4) über die Umsetzung des Kaderlohngesetzes und der dazugehörigen Verordnung. Aufgrund der ersten Berichterstattung des EFD für das Geschäftsjahr 2004 regte die Finanzdelegation verschiedene Verbesserungen in der Berichterstattung an. Namentlich verlangte sie Präzisierungen zu gewissen Lohnbestandteilen von Verwaltungsräten und Geschäftsleitungsmitgliedern. Für verschiedene Unternehmungen wie die SUVA, das Institut für Geistiges Eigentum, die SBB oder die Post, fehlten präzise Angaben über die Leistungen des Arbeitgebers bei der beruflichen Vorsorge. Die Finanzdelegation lud deshalb den Bundesrat ein, die Berichterstattung für das Geschäftsjahr 2005 zu komplettieren. Sie empfahl dem Bundesrat zudem, im Rahmen der Eigenerstrategie des Bundes die Saläre und Entschädigungen der VR unter Berücksichtigung der Marktnähe der jeweiligen Institutionen besser zu harmonisieren.

In seiner Antwort vom 4. September 2006 weist das UVEK darauf hin, den Forderungen der Finanzdelegation werde im Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006) Rechnung getragen. Dieser Bericht wird 2007 von den parlamentarischen Aufsichtskommissionen behandelt (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 3.4).

Am 26. Oktober 2006 veröffentlichte der Bundesrat das Kaderlohnreporting für das Geschäftsjahr 2005. Der neue Bericht trägt den Anregungen der Finanzdelegation grösstenteils Rechnung. Insbesondere enthält der Bericht eine detaillierte Liste über die Leistungen an die VR- und GL-Mitglieder der 23 wichtigsten Bundesunternehmen. Zudem verweist der Bundesrat auf seinen Beschluss, eine Anpassung der Kaderlohnverordnung zu prüfen, mit dem Ziel, die Grundgehälter zu reduzieren und flexible Lohnanteile mit der Erreichung definierter Ziele zu verknüpfen. Entsprechende Arbeiten werden im Rahmen der Verwaltungsreform und im Zuge der Umsetzung des Corporate-Governance-Berichtes erfolgen. Interessant in diesem Zusammenhang sind Hinweise im Kaderlohnreporting, dass einzelne Departemente bereits 2005 bei gewissen Bundesunternehmen gezielt auf eine Anpassung der Entschädigungen an die (schlechteren) Geschäftsergebnisse hingewirkt haben (RUAG, Post, SBB).

Im Rahmen des letzten Berichts über die Kaderentlohnung hat die Finanzdelegation festgestellt, dass in der Mehrzahl der Fälle die detaillierten Tabellen der Unternehmungen wiederum keine Angaben über die Arbeitgeberkosten bei der beruflichen Vorsorge enthalten. Sie bat daher den Vorsteher des EFD, zu veranlassen, dass die dem Bund nahe stehenden Unternehmungen in Zukunft ihre Informationen durch entsprechende Erläuterungen vervollständigen.

Der Jahresbericht über die Kaderlöhne in Unternehmungen und Anstalten des Bundes ist eine wertvolle Informationsquelle für die finanzielle Oberaufsicht und erlaubt, Überschreitungen bei den Löhnen und den Nebenleistungen der obersten Kader einzudämmen. Die Finanzdelegation überprüft deshalb diesen Bericht mit grosser Aufmerksamkeit.

4.1.2 Personalsituation in der Bundesverwaltung: Konsequenzen der Entlastungsprogramme 2003 und 2004, der Aufgabenverzichtsplannung und der Verwaltungsreform, namentlich für die PUBLICA

Ende 2005 verlangte die Finanzdelegation vom Eidg. Personalamt einen detaillierten Bericht über die Auswirkungen der verschiedenen Projekte im Personalbereich auf das Budget 2006 bzw. den Finanzplan 2007–09 sowie auf das Personal (Stellenentwicklung, Rechtslage, vorzeitige Pensionierungen). Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass bis Ende 2009 in der Bundesverwaltung rund 4000 Stellen wegfallen (davon 2500 im VBS), weitgehend unter Ausnützung der natürlichen Fluktuationen. Im Rahmen der Verordnung «Umbau mit Perspektiven» konnten bisher für rund 500 Angestellte Lösungen gefunden werden (grossenteils in Form einer neuen Anstellung innerhalb des Bundes). Für vorzeitige Pensionierungen im VBS wurden in den Jahren 2003 und 2004 je 50 Millionen Franken eingesetzt; 2006 und 2007 sind je rund 65 Millionen vorgesehen.

Vertieft diskutierte die Finanzdelegation die Auswirkungen der Personalreduktion auf die Rechnung der PUBLICA im Lichte des bevorstehenden Wechsels auf das Beitragsprimat. Bereits 2003 und 2004 machten etwa 500 Mitarbeitende von einem frühzeitigen Altersrücktritt Gebrauch, was im Jahr 2004 Kosten von 68 Millionen Franken zur Folge hatte. Die im Jahre 2003 von der PUBLICA gebildeten Reserven von 200 Millionen reichten dafür aus. In den Jahren 2006/07 können die Jahrgänge 1945 und älter bei genügenden Beitragsjahren mit voller Rente in Pension gehen, die Jahrgänge 1946/47 mit geringen Kürzungen. Es muss davon ausgegangen werden, dass zwischen 50 % und 90 % der Betroffenen von einer vorzeitigen Pensionierung Gebrauch machen. Von insgesamt 2100 Angestellten muss mit 1100 bis 1500 freiwilligen, vorzeitigen Pensionierungen gerechnet werden; die Kosten für die PUBLICA würden sich für diesen Fall auf 190 bis 260 Millionen Franken belaufen.

Die Finanzdelegation brachte Ende Februar 2006 in einer Medienmitteilung zum Ausdruck, dass sie die Rückstellung von 200 Millionen Franken unter den gegebenen Umständen für unzureichend erachtet. Sie beantragte, diesen Betrag zu erhöhen. Am 17. Mai 2006 beschloss der Bundesrat, von den Vermögenserträgen der Publica-Rechnung 2005 (rund 1766 Millionen Franken) 151,9 Millionen Franken als zusätzliche Rückstellungen für Verluste infolge freiwilliger vorzeitiger Pensionierungen zu verwenden.

Ebenfalls Gegenstand der Erörterungen in der Finanzdelegation war die Frage des Know-how-Verlustes durch die grosse Zahl von Altersrücktritten innerhalb kurzer Zeit. Im schlechtesten Fall verlöre der Bund im Alterssegment der 58- bis 60-Jährigen rund 2000 Personen. Werden die ohnehin laufenden Restrukturierungen abgezogen, betrifft es noch etwa 1100 Personen. Rund ein Drittel davon sind Kaderstellen. Dabei sind die zu erwartenden Altersrücktritte für den Bund auch eine Chance für eine Verjüngung und einen rascheren Kulturwandel in der Verwaltung, kommt es doch im Hinblick auf das Neue Rechnungsmodell und die vermehrte Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Elemente zu grossen Herausforderungen. Die Finanzdelegation forderte das EFD dennoch auf, diesem Aspekt die nötige Aufmerksamkeit zu schenken und Anreize zu prüfen, damit sich nicht übermässig viele ältere Bundesangestellte vorzeitig pensionieren lassen. Der Bundesrat hat entsprechende Massnahmen in Aussicht gestellt.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat ihrem Begehren, die Rückstellungen für frühzeitige Pensionierungen zu erhöhen, entsprochen hat. Sie wird die Auswirkungen der Personalreduktionen auf die Rechnung der PUBLICA und die ins Auge gefassten Massnahmen für den Wissenserhalt in der Bundesverwaltung weiterhin aufmerksam verfolgen.

4.1.3 Umsetzung der Vereinbarung 2002

Die Vereinbarung vom 26. November 2002 zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation regelt die Oberaufsicht und das Reporting betreffend die Personalpolitik des Bundes und der Unternehmungen des Bundes. In der Vereinbarung 2002 wird festgehalten, dass bestimmte Personalmassnahmen im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht der Zustimmung der Finanzdelegation bedürfen. So wird u.a. festgehalten, dass die Errichtung neuer Stellen oder die Höhereinreihung von Funktionen in den Lohnklassen 32 und höher der Zustimmung durch die Finanzdelegation bedürfen. Ebenfalls die Zustimmung der Finanzdelegation ist erforderlich für die Gewährung von wiederkehrenden Sonder- und Arbeitsmarktzulagen sowie für die Ausrichtung von Entschädigungen bei der Auflösung von Dienstverhältnissen bei speziell bezeichnenden Funktionen des höheren Kaders.

Die Vereinbarung 2002 findet Anwendung auf die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, einschliesslich der FLAG-Ämter und Dienststellen (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) nach Artikel 6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1). Im Weiteren schliesst die Vereinbarung auch den ETH-Bereich (ohne Hochschulprofessoren), die Swissmedic, das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) sowie die Pensionskasse des Bundes PUBLICA mit ein.

Im Berichtszeitraum hatte sich die Finanzdelegation zu 20 Personalgeschäften zu äussern. Sie stimmte den Anträgen zu, begrenzte jedoch die beantragte Höhereinreihung einzelner Gesuche (siehe Ziff. 4.1.4). In einigen Fällen erteilte sie die Zustimmung erst nach Einholung zusätzlicher Auskünfte oder nach Aussprache mit dem zuständigen Departementsvorsteher.

Neben der mitschreitenden Finanzaufsicht übt die Finanzdelegation auch eine nachträgliche Oberaufsicht aus. Jeweils im Frühjahr erstattet der Bundesrat der Finanzdelegation Bericht über die beim obersten Kader im vergangenen Kalenderjahr getroffenen Personalmassnahmen. Mit dem Bericht wird das Aufsichtsorgan über die Entwicklung von personalpolitischen Kennzahlen wie bspw. erteilte Funktions- und Sonderzulagen oder ausgerichtete Anerkennungsprämien informiert. Zudem erhält die Finanzdelegation mit dem Bericht auch Auskunft über die Nebenbeschäftigungen und Ablieferungspflichten des Bundespersonals.

Die Berichterstattung über das Jahr 2005 zeigt, dass insgesamt 985 oberste Kader von der Vereinbarung 2002 betroffen sind. Sie gehören der Bundesverwaltung, den Parlamentsdiensten oder den Eidgenössischen Gerichten an und sind in den Lohnklassen 30 bis 38 angestellt. Das oberste Kader dieser Lohnklassen entspricht 2,7 % des gesamten Personalbestandes des Bundes. Im Bericht Reporting Personalpolitik 2005 hat die Finanzdelegation im Frühjahr 2006 unter anderem von folgenden Eckwerten Kenntnis genommen:

- 24 oberste Führungskräfte wurden vorzeitig pensioniert, davon 16 beim VBS, sieben beim versetzbaren Personal des EDA und eine Person im Rahmen von Umstrukturierungen; die dadurch angefallenen Kosten belaufen sich auf rund 11,4 Millionen Franken.
- Neun Funktionen wurden zu Vizedirektoren/Vizedirektorinnen umbenannt.
- Die Lohnmassnahmen für Personen im beruflichen Aufstieg brachten Kosten in Höhe von 1,8 Millionen Franken mit sich.
- Die 546 unter verschiedenen Titeln ausgerichteten Prämien und Zulagen verursachten Kosten in der Höhe von 3,4 Millionen Franken. Dabei handelte es sich um Funktionszulagen (Art. 46 BPV), Einsatzprämien (Art. 47 BPV), Sonderzulagen (Art. 48 BPV), Anerkennungsprämien (Art. 49 BPV) und Arbeitsmarktzulagen (Art. 50 BPV).
- Im Jahre 2005 wurden vier Abgangsentschädigungen (Art. 78 und 79 BPV) ausgerichtet; die Kosten beliefen sich insgesamt auf rund 500 000 Franken.
- 51 oberste Führungskräfte üben eine Nebenbeschäftigung aus; 24 vertreten den Bund in Verwaltungsräten oder analogen Organen, wovon drei Mandate für einen Betrag von 40 000 Franken gemäss Artikel 92 BPV dem Bund gegenüber ablieferungspflichtig sind.

Ein Anstieg der Kosten im Personalsegment der obersten Kader ist nicht festzustellen. Im Gegenteil. Die Kosten für vorzeitige Pensionierungen reduzierten sich gegenüber 2004 sogar um 4,9 Millionen Franken und betrugen 2005 noch 11,4 Millionen Franken. Demgegenüber stiegen die Auslagen für Prämien und Zulagen um 500 000 Franken, was zu Kosten von 3,4 Millionen Franken führte.

Die Finanzdelegation kritisierte die grosse Vielfalt an Prämien und Sonderzulagen, die sie nicht immer für gerechtfertigt hält, und forderte eine entsprechende Revision. Ausserdem verlangte sie eine Verstärkung der bundesrätlichen Aufsicht, damit Missbräuche vermieden werden können. Schliesslich ersuchte sie den Bundesrat, eine bessere Repräsentativität der Frauen und der Sprachregionen unter dem obersten Kader der Bundesverwaltung zu gewährleisten.

Der Bericht bildet dessen ungeachtet ein verlässliches Instrument für die Ausübung der Aufsicht über das Personal und für die Garantie der Gleichbehandlung unter den höheren Bundesangestellten.

Wie der Bundesrat betonte, besitzen die Departemente heute eine gewisse Autonomie, auch wenn sie das Eidgenössische Personalamt (EPA), das die allgemeine Aufsicht über die Umsetzung der Personalpolitik ausübt, konsultieren müssen. Das EPA befindet sich gegenwärtig mitten in der Umstrukturierung. Es prüft ein neues, stärker leistungsorientiertes und flexibleres Lohnsystem. Dies dürfte zu einer Reduzierung der verschiedenen Prämien und Zulagen beitragen. Schliesslich untersucht das EPA die Möglichkeit, die strategische Personalführung zu zentralisieren, was der gängigen Praxis in der Privatwirtschaft entspricht.

Die Finanzdelegation wird die Reorganisation des EPA und das Projekt der Neuausrichtung des Personalmanagements bis deren Abschluss vertieft begleiten.

4.1.4 Evaluation der Funktionen der Eidgenössischen Gerichte

Das neue Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) ist seit dem 1. Januar 2007 in Kraft. Gemäss diesem Gesetz werden das Bundesgericht (BGer) und das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) in Lausanne fusioniert; zwei Abteilungen behalten den Standort in Luzern (Art. 4 Abs. 1 und 2). Artikel 26 BGG sieht im Übrigen eine einheitliche Verwaltung unter der Leitung eines Generalsekretärs oder einer Generalsekretärin (GS) vor. Das in Lausanne gelegene Generalsekretariat wird vergrössert und zählt 142 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der GS steht 127 Gerichtsschreibern und Gerichtsschreiberinnen vor und führt das Sekretariat des Gesamtgerichts, der Präsidentenkonferenz und der Verwaltungskommission, an deren Sitzungen er gemäss Artikel 17 Absatz 2 BGG mit beratender Stimme teilnimmt.

Dem Generalsekretär des Gesamtgerichts fallen künftig beträchtliche zusätzliche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zu. Die Arbeit wird zudem durch die Ansiedlung des Gerichts an zwei Standorten erschwert.

Aus diesem Grund beschloss das BGer im Einvernehmen mit dem Präsidium des EVG und vorbehaltlich der Zustimmung der Finanzdelegation, die Gehaltsklassen des Generalsekretärs und seines Stellvertreters, des Personalverantwortlichen und des Leiters der wissenschaftlichen Dienste anzuheben. Die Fusion der beiden Gerichte führt indessen auch zu weiteren Neubewertungen. Unter dem Strich stehen Kosteneinsparungen von 116 000 Franken Mehraufwendungen von 39 000 Franken gegenüber, so dass daraus eine Nettoersparnis von 77 000 Franken resultiert.

Die Finanzdelegation hat der Einreihung der Stelle des Generalsekretärs in eine höhere Lohnklasse angesichts der Erweiterung des Pflichtenhefts und der Zuständigkeiten zugestimmt. Dagegen hat sie vom Eidgenössischen Personalamt (EPA), das über die geeigneten Vergleichsunterlagen verfügt, zusätzliche Auskünfte zu den weiteren Höhereinstufungen verlangt. Trotz gewisser Bedenken des EPA hinsichtlich der für den Personal- und den Finanzverantwortlichen beantragten Lohnklasse

gelangte die Finanzdelegation zum Schluss, dass die Anträge des Bundesgerichts berechtigt waren, so dass auch diese Neueinreichungen genehmigt werden konnten.

Die Finanzdelegation beurteilte im Weiteren aufgrund eines Gesuchs des Bundesstrafgerichts (BSGer) die Funktionsbewertungen des Generalsekretärs, des stellvertretenden Generalsekretärs und der Gerichtsschreiber. Nach Konsultation des EPA stimmte die Finanzdelegation den Anträgen zu, wobei die Stellen des Generalsekretärs und des stellvertretenden Generalsekretärs eine Lohnklasse tiefer als beantragt eingestuft wurden. Dagegen wurden der Finanzdelegation zunächst die Stellen der Finanzexperten nicht vorgelegt. Die Finanzdelegation ging von der Einreihung in die Lohnklassen 25 bis 27 aus, was den Lohnklassen dieser Funktionen bei der Bundesanwaltschaft (BA) entsprochen hätte. In der Folge stellte die Finanzdelegation fest, dass ein Finanzexperte beim Untersuchungsrichteramt (URA) der Lohnklasse 31, andere der Lohnklasse 28 zugewiesen waren. Nach Angaben des Bundesstrafgerichts war diese Einreihung noch vom Bundesgericht vorgenommen und vom Bundesstrafgericht übernommen worden. Die Finanzdelegation erachtete eine Zuweisung zur Lohnklasse 31 als unangemessen. Da jedoch der Stelleninhaber am Ende der Berufslaufbahn steht und ihm eine entsprechende Einreihung zugesichert worden war, genehmigte die Finanzdelegation die beantragte Lohnklasse ad personam und somit ohne Präjudizierung bezüglich der Einreihung eines Nachfolgers.

Die Finanzdelegation wird auch die Einreihung der höheren Funktionen beim neu geschaffenen Bundesverwaltungsgericht einer Kontrolle unterziehen.

4.1.5 Pensionskassenregelung bei Mandatsverhältnissen

Die Finanzdelegation beschäftigte sich im Berichtsjahr mit der Versicherungspflicht im Rahmen der Vorschriften über die berufliche Vorsorge für Personen in öffentlich-rechtlichen Mandatsverhältnissen, bei denen weder das Bundespersonalgesetz (BPG; SR 172.220.1) noch das privatrechtliche Arbeitsvertragsrecht (Obligationenrecht OR; SR 220) zur Anwendung kommen.

Die Finanzdelegation war namentlich mit der Situation eines vom Bundesrat neu gewählten Präsidenten einer ausserparlamentarischen Kommission konfrontiert. Die AHV-Pflicht des Bundes – analog der Regelung in Arbeitsverhältnissen – war unbestritten. Damit stellte sich aber die Frage, ob der vollzeitlich tätige Auftragnehmer nicht auch der BVG-Pflicht untersteht. Ein auf Verlangen der Finanzdelegation eingeholtes Rechtsgutachten zeigte, dass eine unklare Rechtslage vorliegt, welche der Klärung bedarf. Die Finanzdelegation verlangte vom Bundesrat die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Soweit eine Unterstellung solcher Mandate unter das BVG als nicht sinnvoll erachtet wird, sind die erforderlichen Ausnahmeregelungen zu schaffen.

Bis zum Inkrafttreten der neuen Vorsorgebestimmungen für das Bundespersonal erarbeiten das Eidgenössische Personalamt und die PUBLICA eine Richtlinie im Sinne einer Übergangslösung mit Bezug auf die Versicherung von Präsidentinnen und Präsidenten ausserparlamentarischer Kommissionen zuhanden der Departemente sowie der Bundeskanzlei.

4.1.6 Arbeitsmarktzulagen

Gemäss Artikel 50 der Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3) kann zur Gewinnung und Erhaltung ausgewiesenen Personals eine Arbeitsmarktzulage (AMZ) gewährt werden. Diese Zulage ist allerdings an Auflagen gebunden. Sie darf nicht mehr als 20 % des Höchstbetrags der Beurteilungsstufe A der fraglichen Lohnklasse betragen und setzt die Zustimmung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) voraus.

Angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarkts und der Risiken von Missbräuchen hat die Finanzdelegation beschlossen, die Anwendung des erwähnten Artikels 50 BPV genauer zu prüfen. Sie hat dazu vom Eidgenössischen Personalamt (EPA) eine detaillierte Stellungnahme angefordert.

Aus den Informationen geht hervor, dass im Jahr 2006 39 AMZ ausgerichtet wurden. Eine Zulage betrug 39 % des massgeblichen Höchstbetrages und ging damit deutlich über das zulässige Maximum hinaus. Andere Zulagen scheinen den Marktbedürfnissen nicht mehr zu entsprechen. Die Finanzdelegation hat sich deshalb an das EFD gewandt. Dieses machte geltend, dass die Zulage von 39 % an einen hochqualifizierten Spezialisten im Bereich der Privatversicherungsaufsicht ausgerichtet worden sei, dessen Dienste dem Bund ermöglicht hätten, unter den OECD-Ländern eines der leistungsfähigsten Systeme für die Aufsicht über die Privatversicherungen einzuführen. In Bezug auf die übrigen strittigen Fälle versicherte das EFD, dass die Zulagen übergeprüft würden.

Nach Auffassung der Finanzdelegation bilden die AMZ für eine flexible, effiziente und wettbewerbsfähige Lohnpolitik des Bundes ein notwendiges Instrument, das jedoch schwer kontrollierbar ist. Die Zulagen müssen insbesondere einer regelmässigen Überprüfung unterzogen werden. Da es den jeweiligen Vorgesetzten aus nachvollziehbaren Gründen oft Mühe macht, eine einmal gewährte Zulage nachträglich zu kürzen, hat die Finanzdelegation empfohlen, eine neutrale Stelle der Verwaltung, z.B. das EPA, mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Die Finanzdelegation empfiehlt, die AMZ künftig regelmässig einer Überprüfung durch eine neutrale Stelle der Verwaltung, vorzugsweise durch das EPA, zu unterziehen.

4.1.7 Auflösung des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und drei Mitarbeitern des Bundesamtes für Bauten und Logistik

Im Jahr 2003 beschwerten sich drei Juristen des Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) über die Amtsführung und das Verhalten der Direktion. Die Finanzdelegation ersuchte die Eidgenössische Finanzkontrolle, die gegenüber dem BBL erhobenen Vorwürfe zu überprüfen. Der Vorsteher des EFD hatte seinerseits eine Administrativuntersuchung zum gleichen Gegenstand angeordnet. Die Eidgenössische Finanzkontrolle kam in ihrem Bericht zum Schluss, dass die von den drei Mitarbeitern

erhobene Kritik nicht gerechtfertigt sei. Die vom EFD beauftragte Untersuchungsstelle gelangte zum gleichen Fazit (siehe dazu den Jahresbericht 2003 der Finanzdelegation, Ziff. 4.3).

Die Angelegenheit führte 2004 zur Eröffnung von Entlassungsverfahren gegen die drei Juristen, mit denen schliesslich einvernehmliche Lösungen gefunden werden konnten. Nach langwierigen Verhandlungen wurden mit allen drei Mitarbeitern Kündigungsvereinbarungen abgeschlossen.

Da in der Presse immer wieder Gerüchte über zweifelhafte Abgangsregelungen auftauchten, liess die Finanzdelegation den Inhalt der Trennungsvereinbarungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüfen. Dabei wurde festgestellt, dass bei einem der drei Juristen die vereinbarte Abgangsentschädigung im Rahmen eines Dienstleistungsauftrages ausbezahlt wurde, der auf den Namen der Ehepartnerin des Betroffenen lautete.

Die Finanzdelegation kritisiert diese Zahlungsart scharf, ging es doch letztlich nicht um die Abgeltung einer erbrachten Leistung, sondern einzig um die Begleichung einer aus der Kündigungsvereinbarung entstandenen Forderung. Die Finanzdelegation erachtet ein solches Vorgehen unter rechtlichen Gesichtspunkten als nicht vertretbar. Sie ersuchte deshalb das EFD, künftig Abgangsentschädigungen unmissverständlich als solche zu bezeichnen und strikte auf Vereinbarungen zu verzichten, die den Anschein erwecken, dass die effektiven Hintergründe von Zahlungen verschleiert werden sollen. Auch wenn der in den drei Fällen insgesamt aufgewendete Betrag von 434 764 Franken als hoch erscheint, konnten mit der getroffenen Lösung immerhin aufwändige weitere Rechtsverfahren vermieden werden, waren doch von den drei Juristen insgesamt bereits 23 Verwaltungsverfahren angestrengt worden.

Gestützt auf diese Angelegenheit ersuchte die Finanzdelegation den EFD-Vorsteher, im Rahmen der Personalgesetzgebung geeignete Massnahmen zu ergreifen, welche missbräuchliche Forderungen im Zusammenhang mit der Auflösung von Arbeitsverhältnissen ausschliessen, so zum Beispiel durch die Aufhebung der automatischen Suspensivwirkung im Falle von Kündigungen durch den Arbeitgeber. Missbräuchliche Rechtsmittelverfahren, die letztlich einzig mit dem Ziel angestrebt werden, die Lohnzahlungspflicht des Arbeitgebers möglichst lange aufrechtzuerhalten, sollen verhindert werden können.

4.1.8 Demission des Bundesanwalts

Die Finanzdelegation hat sich mit den finanziellen Konsequenzen des Rücktritts des ehemaligen Bundesanwalts Valentin Roschacher auseinander gesetzt. Da die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem Bundesanwalt im Rahmen einer Auflösungsvereinbarung erfolgte, hätte diese nach den Vorgaben der Bundespersonalverordnung vom Bundesrat genehmigt werden müssen. Angesichts des Inhalts der Auflösungsvereinbarung hätte zudem, entgegen der Ansicht des Bundesrates, die Zustimmung der Finanzdelegation eingeholt werden müssen.

Seit Juli 2006 übt der stellvertretende Bundesanwalt, Michel-André Fels, die Funktion des Bundesanwalts ad interim aus. Nach Auffassung der Finanzdelegation wäre es Sache des Bundesrats und nicht des Vorstehers des EJPD, eine solche länger dauernde Übergangsregelung zu treffen. Der Bundesrat hatte sich indes bis zum Ende des Berichtsjahrs noch nicht formell mit der interimistischen oder definitiven

Nachfolge von Herrn Roschacher im Amt des Bundesanwalts befasst. Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, dies umgehend zu tun.

Die Finanzdelegation verlangt vom Bundesrat, künftig die personalrechtlichen Vorgaben bei Auflösungsvereinbarungen mit Kaderpersonen strikte einzuhalten und die Kompetenzen der Finanzdelegation, welche sich aus der Personalgesetzgebung des Bundes sowie der Vereinbarung vom 26. November 2002 ergeben, zu respektieren.

4.2 Kreditgeschäfte

4.2.1 Kredit EURO 2008

Das Parlament bewilligte auf Antrag des Bundesrates im Rahmen des Voranschlages 2006 für die Rubrik EURO 2008 790 900 Franken. Für die 2. ordentliche Tagung 2006 ersuchte der Bundesrat die Finanzdelegation um Zustimmung zu einem gewöhnlichen Vorschuss in der Höhe von 3 409 100 Franken für diese Rubrik.

Der Bundesrat stützte sein Begehren auf den Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 2005, mit welchem er die zweite Botschaft zur EURO 2008 (Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses über Beiträge und Leistungen des Bundes an die Fussball-Europameisterschaft 2008 (05.091) zuhanden des Parlamentes verabschiedet hatte, und welcher das VBS ermächtigte, mittels Nachtragskredit die benötigten Finanzmittel anzubegehren. Der Bundesrat begründete den gewöhnlichen Vorschuss damit, dass die Projektleitung «Öffentliche Hand» ihre Arbeit bereits aufgenommen habe und ein unmittelbarer Ausbau der personellen Kapazitäten unerlässlich sei. Weiter müssten erste Massnahmen in den Bereichen «Sicherheit, Standortmarketing und Landeswerbung» sowie «Projekte und Massnahmen in der Schweiz» initialisiert werden.

Die Finanzdelegation legt stets grossen Wert darauf, dass das Budgetrecht des Parlamentes nicht durch das Dringlichkeitsverfahren ausser Kraft gesetzt wird. Sie prüft deshalb vorab stets, ob die Dringlichkeit gegeben ist.

Weil die Unterlagen des Bundesrates bezüglich Dringlichkeit unvollständig waren, begehrte die Finanzdelegation zusätzliche Informationen an und hörte an einer nächsten Sitzung eine Vertretung des VBS an. Die Aussprache ergab, dass die Dringlichkeit im Sinne des Finanzhaushaltsgesetzes nicht für den ganzen beantragten Betrag von rund 3,4 Millionen Franken gegeben war, so dass die Voraussetzungen für einen gewöhnlichen Vorschuss nicht erfüllt waren. Ein Gesichtspunkt bei ihrer Entscheidung war, dass die Räte inmitten der Beratung der zweiten Botschaft zur EURO 2008 standen. Der Nationalrat beriet die Botschaft in der Frühjahrsession, der Ständerat in der Sommersession. Eine vorgängige Bewilligung des Zahlungskredites hätte somit für den Entscheid der Räte eine gewisse Präjudizierung bedeutet.

Die Finanzdelegation wandte sich deshalb an den Bundesrat und lud ihn ein, ihr ein reduziertes Begehren zu unterbreiten mit demjenigen Betrag, der für die Weiterführung der Arbeiten bis zur Sommersession 2006 zwingend erforderlich war. Der Restbetrag sei im Rahmen des Nachtrags I im ordentlichen Verfahren bei den eidgenössischen Räten anzubegehren.

An der ausserordentlichen Sitzung der Finanzdelegation vom 22. März 2006 beantragte der Bundesrat in der Folge einen auf 574 000 Franken reduzierten gewöhnlichen Vorschuss. Der den eidgenössischen Räten beantragte gesamte Nachtragskredit wurde auf 2 443 000 Franken gesenkt, weil in der Zwischenzeit die Finanzplanung aktualisiert worden war und sich Veränderungen bei den Jahrestanchen der Zahlungskredite ergeben hatten.

Die Finanzdelegation bewilligte den gewöhnlichen Vorschuss in der reduzierten Höhe, da eine Ablehnung zur Folge gehabt hätte, dass mit den konzeptionellen Vorarbeiten in allen Bereichen (ausser fedpol) hätte zugewartet werden müssen, der Aufbau des Projektoffices (personell und operationell) nicht hätte in Angriff genommen werden können und die für die Wahrnehmung der dem Bund zugewiesenen Koordinationsfunktion und Projektführung notwendigen Projektmanagementinstrumente nicht hätten weiterentwickelt werden können.

Der Restbetrag des Nachtragskredites wurde schliesslich von den eidg. Räten in der Sommersession 2006 bewilligt. Die Räte stockten dabei die vom Bundesrat beantragten 72 Millionen Franken auf 82,5 Millionen Franken auf.

4.2.2 Übrige Kredite

Mit Abstand das gewichtigste Vorschussbegehren betraf die Passivzinsen des Bundes (280 Millionen Franken). Die Finanzdelegation liess sich eingehend über die Zusammensetzung dieses Kredites und dessen Dringlichkeit orientieren. Sie nahm zur Kenntnis, dass der Hauptgrund für den erheblichen Mehrbedarf beim Rückgang der Agios auf den emittierten Bundesanleihen lag.

Weitere Vorschussbegehren von einigem Gewicht betrafen eine Diplomatische Konferenz (1,4 Millionen Franken), die Finanzierung von Infrastrukturausgaben im Hinblick auf die Entwicklung des Bereichs der Menschenrechte in Genf (5,2 Millionen) und Massnahmen im Zusammenhang mit der Krise im Nahen Osten (Wiederaufbauhilfe im Libanon von 20 Millionen; Repatriierung von Personen in die Schweiz 2,4 Millionen).

Einzelne kleinere Begehren gaben Anlass zu grundsätzlichen Diskussionen. So stimmte die Finanzdelegation einem Vorschuss von 538 000 Franken zwar zu, stellte aber fest, dass dieses Begehren erst am 1. November 2006 in den Bundesrat gelangte, obwohl die Arbeiten bereits im Juli 2006 an die Hand genommen worden waren. Sie wies das zuständige Departement darauf hin, die finanzhaushaltrechtlichen Bestimmungen künftig strikte einzuhalten. Auf ein Nachtragsbegehren für die Beschaffung von Impfstoffen (Verpflichtungskredit von rund 186 Millionen Franken) trat die Finanzdelegation nicht ein: Die Prüfung der Akten zeigte, dass entgegen der Begründung des Bundesrates keine Dringlichkeit gegeben war. Im Liefervertrag für den Impfstoff war zwar die Zustimmung des Parlamentes bis zum 31. Dezember 2006 als Gültigkeitsvoraussetzung vorgesehen. Da die eidgenössischen Räte bis zu diesem Termin jedoch ohnehin im ordentlichen Verfahren über den Voranschlag 2007 wie auch über die Nachtragskredite II 2006 befunden hatten, erübrigte sich eine Beschlussfassung durch die Finanzdelegation.

Entwicklung der Nachtragskredite 1995–2006

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	Davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite	Kreditreste in Mio. Franken
1995	648	1,5	195	30	2 518
1996	1704	3,9	169	10	1 836
1997	1552	3,5	371	24	1 826
1998	764	1,6	345	45	1 764
1999	962	2,1	532	55	1 620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925*	65	1 659
2002	1250	2,4	584	47	1 778
2003	684	1,3	424	62	1 886
2004	631	1,2	227	36	1 821
2005	317	0,6	42	13	1 461
2006	750	1,4	360	41	366

* davon 1,248 Mrd. Franken für die Luftfahrt

Die Finanzdelegation erwartet, dass Begehren um gewöhnliche Vorschüsse auf das absolut Notwendige beschränkt werden. An die Dringlichkeit wie an die Notwendigkeit der Kreditbegehren werden stets hohe Anforderungen gestellt.

5 Prüfungsschwerpunkte nach Departementen

5.1 Behörden und Gerichte

5.1.1 Informationssitzung beim Bundesstrafgericht in Bellinzona

Die Sektion 1 der Finanzdelegation besuchte das Bundesstrafgericht in Bellinzona, um sich über den Stand des Aufbaus dieser neuen Gerichtsinstanz zu erkundigen. Die neuen Bundeskompetenzen im Bereich des Strafrechts traten per 1. Januar 2002 in Kraft. Seit dem 1. April 2004 werde diese durch das neu geschaffene Bundesstrafgericht wahrgenommen. Dem Bundesstrafgericht sowohl fachlich als auch administrativ untergeordnet ist das eidgenössische Untersuchungsrichteramt, wo das Bundesstrafgericht auch als Wahlbehörde fungiert. Demgegenüber ist ihm die Bundesanwaltschaft nur fachlich unterstellt, während die administrative Aufsicht durch den Bundesrat bzw. das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ausgeübt wird.

Das Bundesstrafgericht ist für die erstinstanzliche Beurteilung von Strafsachen zuständig, die das Gesetz der direkten Gerichtsbarkeit des Bundes unterstellt. Konkret geht es um die in Artikel 336 und 337 des Strafgesetzbuches aufgelisteten Delikte, somit um Verbrechen und Vergehen gegen Bundesinteressen (z.B. gewisse Straftaten von oder gegen Bundesbeamte, gegen eidgenössische Institutionen oder völkerrechtlich geschützte Personen, Korruptionsdelikte etc.), um Sprengstoffdelikte sowie um Fälle von Wirtschaftskriminalität, von organisiertem Verbrechen und von Geldwäscherei, bei denen die gerichtspolizeilichen Ermittlungen den Strafverfolgungsorganen des Bundes obliegen. Dazu kommen Zuständigkeiten, welche sich aus Spezialgesetzen des Bundes ergeben, so dem Luftfahrtgesetz, dem Kernenergiegesetz oder dem Rohrleitungsgesetz. Im Weiteren übernahm das Bundesstrafgericht (I. Beschwerdekammer) die Aufgaben der früheren Anklage-kammer des Bundesgerichts in Lausanne. So beurteilt es Beschwerden gegen die Bundesanwaltschaft oder gegen die eidgenössischen Untersuchungsrichter und –richterinnen und entscheidet über Zwangsmassnahmen in Strafverfahren des Bundes, namentlich über Beschwerden gegen Haftanordnungen bzw. Beschlagnahmungen. Schliesslich ist es Genehmigungsbehörde für Telefonkontrollen und verdeckte Ermittlungen und es beurteilt Zuständigkeitskonflikte zwischen kantonalen Strafbehörden.

Die Entscheide der Strafkammer können mit Beschwerde an das Bundesgericht in Lausanne weitergezogen werden. Administrativ gesehen ist das Bundesstrafgericht einzig der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung unterstellt.

Das Bundesstrafgericht bestand bis Ende 2006 aus zwei Spruchkörpern: Die Strafkammer und die Beschwerdekammer; auf den 1. Januar 2007 kam für den Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen eine weitere (II.) Beschwerdekammer hinzu.

Am 1. April 2006 waren am Bundesstrafgericht 31 Personen in 25 Vollzeitstellen tätig. Das Untersuchungsrichteramt umfasst weitere 26 Vollzeitstellen. Eine Erweiterung des Bestandes an Richtern und Gerichtsschreibern und Richtern per 1. Januar 2007 wurde bereits beschlossen.

Die Ausgaben des Bundesstrafgerichts im Jahr 2005 beliefen sich auf 10,8 Millionen Franken (inkl. Untersuchungsrichteramt), 6,3 Millionen Franken weniger als budgetiert. Der Finanzplan für die Jahre 2006 bis 2009 sieht eine Ausgabensteigerung von 15,8 Millionen Franken im Jahr 2006 auf 18,5 Millionen Franken im Jahr 2009 vor.

Die Sektion hielt gestützt auf ihren Informationsbesuch insbesondere Folgendes fest:

Tätigkeit des Bundesstrafgerichtes

Im Jahre 2005 schloss die Strafkammer 10 Fälle ab, von denen 4 im Vorjahr eingegangen waren. Zwei wurden ins Jahr 2006 übertragen. Die Anzahl der Fälle, die dem Bundesstrafgericht überwiesen werden, ist weiterhin sehr tief und darunter befinden sich auch kleinere Fälle.

Im 2005 erledigte die Beschwerdekammer 292 Fälle, 49 wurden ins 2006 übertragen. Es gingen 296 neue Fälle ein, was gegenüber dem Vorjahr (233 Fälle) eine beträchtliche Zunahme darstellt.

Im Hinblick auf die neuen Kompetenzen, welche ihm im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen übertragen wurden, wird das Bundesstrafgericht eine zusätzliche Kammer einrichten, für welche die eidgenössischen Räte vier zusätzliche Richterstellen (zu 80 %) bewilligt haben. Dadurch wird die Anzahl der Richter auf 15 erhöht, wie es das Gesetz vorsieht.

Zusammenarbeit mit dem Bundesgericht

Das Bundesstrafgericht musste ein unabhängiges Informatiksystem einrichten, nachdem das Bundesgericht dazu nicht Hand bieten wollte. Das Bundesstrafgericht hat keinen direkten Zugang zur internen Datei über die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Strafsachen. Das Bundesstrafgericht würde es begrüßen, wenn ihm die Dateien des Bundesgerichts mindestens punktuell zugänglich wären.

Beziehungen zu Bundesanwaltschaft

Die Prognosen der Bundesanwaltschaft gestützt auf die Informationen aus den Kantonen in Bezug auf die beim Bundesstrafgericht zu erwartenden Anklagen erwiesen sich als wenig präzise. Das Bundesstrafgericht erachtete zudem die Führung der Bundesanwaltschaft als nicht genügend effizient; einige Teams seien überlastet, während andere zu wenig Arbeit hätten. In seiner Funktion als fachliches Aufsichtsorgan über die Bundesanwaltschaft kritisiert das Bundesstrafgericht, dass die Bundesanwaltschaft zu viel Zeit für Rechtshilfefälle aufwende und trotz des – auch im Bereich der Bundespolizei – beträchtlichen Personalbestandes zu wenig Zeit für die Vorbereitung der Verfahren zu Handen des Untersuchungsrichteramtes aufbringe. Im Weiteren dauere es relativ lange bis zur Anklageerhebung nachdem die Untersuchungsrichter die Dossiers abgeschlossen haben. Diese Situation führe beim Bundesstrafgericht zwischenzeitlich zu einer Unterbeschäftigung. Die Finanzdelegation konnte bereits aufgrund der statistischen Angaben zum Projekt «EffVor» feststellen, dass die Rollenverteilung von Bundesanwaltschaft und Untersuchungsrichteramts zu Ineffizienzen führt. Dies hat nunmehr auch der Bericht der vom EJPD eingesetzten Kommission unter dem Vorsitz des ehemaligen Zuger Regierungsrates Hans-Peter Uster ergeben (siehe später Ziff. 5.4.2).

Beziehungen mit dem Untersuchungsrichteramts

Die Fallbearbeitung durch das Untersuchungsrichteramts entspricht eher den Prognosen als in der Vergangenheit. Zu Beginn des Jahres 2005 hatte das Untersuchungsrichteramts 48 pendente Untersuchungen, 23 neu eröffnete Untersuchungen und 18, welche erledigt wurden. Am 31. Dezember 2005 waren 53 Untersuchungen hängig. Die durchschnittliche Dauer der hängigen Verfahren beträgt 488 Tage. Für das Jahr 2006 kündigte das Untersuchungsrichteramts dem Bundesstrafgericht an, dass mit der Erledigung von 30 Untersuchungen gerechnet werden könne. Eine spürbare Erhöhung der erledigten Untersuchungen durch das Untersuchungsrichteramts sei festzustellen.

Fragen betreffend Personalbewertung

Neben den Problemen, die mit der Funktionsbewertung der Finanzexperten verbunden sind (siehe Ziff. 4.1.4.), hat die Sektion 1 festgestellt, dass einem Untersuchungsrichter sowie dem Vizepräsidenten der Strafkammer Zulagen ausbezahlt wurden. Gemäss Artikel 6 Absatz 3 der Richterverordnung (SR 173.711.2) sind hingegen Zulagen nur für die Kammerpräsidenten vorgesehen. Bezüglich Untersuchungsrichter wies das Bundesstrafgericht darauf hin, dass der betreffende Untersuchungsrichter damals zu den entsprechenden Bedingungen vom Bundesgericht gewählt worden sei und eine Änderung nicht vor Ablauf der Amtsdauer vorgenommen werden könne. Die Zulage für den Vizepräsidenten der Strafkammer sei sprachbedingt und befristet.

Basierend auf dem Bericht der Sektion 1 hat die Finanzdelegation folgende Empfehlungen abgegeben:

- Das Bundesstrafgericht sollte im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten (Ausstandsgründe) alles daran setzen, die Beschäftigungsrate der verschiedenen Kammern möglichst ausgeglichen zu gestalten, auch wenn dies auf Grund der Dreisprachigkeit und der unterschiedlichen Bearbeitungsdauer der einzelnen Fälle nicht immer leicht zu erreichen ist. Die neuen Kompetenzen im Bereich der Rechtshilfe sollten zu einer Verbesserung der Situation führen.
- Die Beziehungen des Bundesstrafgerichtes mit dem Bundesgericht sollten vereinfacht werden. Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass der Zugang des Bundesstrafgerichtes zur internen Datenbank des Bundesgerichtes zur Rechtsprechung in Strafsachen zu verbessern ist.
- Die Bundesanwaltschaft sollte der Kritik des Bundesstrafgerichtes, insbesondere bezüglich der Planung, der Arbeitsverteilung und der fehlenden Priorisierung der Dossiers vermehrt Beachtung schenken.
- Der Bundesrat sollte die rechtliche Position der Bundesanwaltschaft möglichst bald klären und die Institution stärken. Es wird empfohlen, die Zuordnung der Bundesanwaltschaft in fachlicher und administrativer Hinsicht zu vereinheitlichen.
- Die Finanzdelegation forderte das Bundesstrafgericht auf, ihr gemäss Artikel 7 der Verordnung über Arbeitsverhältnisse des Personals des Bundesstrafgerichts (PVSVG; SR 172.220.117) Vorschläge zur Funktionsbewertung der Finanzbuchhaltungsexperten zu unterbreiten. Sie verlangte eine Überprüfung der Zulage, welche einem Untersuchungsrichter zugesprochen wurde, da sich diese im Rahmen der Besoldungsordnung nicht rechtfertigen lässt. Des Weiteren ist aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Grundlage die dem Vizepräsidenten einer Kammer ausbezahlte Zulage zu streichen.
- Im Interesse einer einheitlichen Besoldungsstruktur ersucht die Finanzdelegation das Eidgenössische Personalamt (EPA) namentlich auch im Hinblick auf die Einrichtung des Bundesverwaltungsgerichts per 1. Januar 2007 eine vergleichende Tabelle der Löhne und Besoldungsklassen der Richter, Gerichtsschreiber, Generalsekretäre und stellvertretenden Generalsekretäre sowie der Finanz- und Buchhaltungsexperten zu erstellen, welche auch über sämtliche zusätzlichen Lohnbestandteile Auskunft gibt.

Mehrere dieser Vorschläge wurden bereits umgesetzt. Das Bundesstrafgericht unterbreitete der Finanzdelegation wie angefordert die Anträge zur Klassifizierung der Finanzbuchhaltungsexperten. Das Bundesstrafgericht hat sich im Übrigen bereit erklärt, die bemängelten Entschädigungen für einen Untersuchungsrichter und den Vizepräsidenten einer Kammer so rasch als möglich aufzuheben. Schliesslich hat das EPA der Finanzdelegation eine vergleichende Zusammenstellung bezüglich der Besoldungen der obersten Klassen der Bundesgerichte übermittelt.

Die Finanzdelegation ist beunruhigt über die vom Bundesstrafgericht kritisierte Arbeitsweise der Strafverfolgungsorgane des Bundes, zumal sich die Situation durch Vakanz in der Führung der Bundesanwaltschaft nicht geklärt hat. Sie
--

ersucht die zuständigen Fachkommissionen des Parlaments alles daran zu setzen, dass die erforderlichen organisatorischen und gesetzlichen Massnahmen ergriffen werden, damit die von „EffVor“ angestrebte Verbesserung der Strafverfolgung des Bundes auch effektiv umgesetzt werden kann. Die Finanzdelegation hält es für wichtig, dass sich die Verfolgung der Wirtschaftskriminalität in der Schweiz auch im internationalen Vergleich sehen lassen kann.

5.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

5.2.1 Informationssitzung bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Aufgrund eines Berichtes der EFK befasste sich die Finanzdelegation im Jahre 2005 mit der Vergabe der Aufträge der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Diese weisen pro Jahr etwa ein Volumen von 180 Millionen Franken auf. Die DEZA vergibt den grössten Teil seiner Aufträge nicht im Wettbewerbsverfahren, wie es das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (vgl. Art. 13–15, offenes und selektiven Verfahren, BoeB, SR 172.056.1) als Regel vorgibt. Vielmehr wendet sie in den meisten Fällen die nur als Ausnahme vorgesehenen Verfahren an (Einladungs- und freihändiges Verfahren; vgl. Art. 13, 35 und 36 VoeB; SR 172.056.11). Die EFK vertrat die Auffassung, dass mehr Aufträge im Wettbewerbsverfahren vergeben werden könnten.

Die DEZA ihrerseits wollte die Vorschläge der EFK lediglich als Denkanstoss betrachten und an ihrer bisherigen Praxis festhalten, was die Delegation veranlasste, die Gründe für die Vergabepraxis mit dem Amt zu besprechen. Da die Aussprache nicht alle sich für die Finanzdelegation stellenden Fragen beantworten konnte, beschloss diese, sich im Jahre 2006 im Rahmen eines Informationsbesuches etwas eingehender damit zu befassen (vgl. dazu Jahresbericht 2005, Ziff. 5.2.2). Im September besuchte die Sektion 2 der Finanzdelegation die DEZA. Anlässlich der 6. ordentlichen Tagung wurden in der Finanzdelegation die gewonnenen Erkenntnisse diskutiert und dem Bundesrat weitergeleitet.

Die DEZA hat sich bei der Vergabe von Aufträgen grundsätzlich an die gesetzlichen Vorgaben gehalten. Dies hat schon die EFK in ihrem Bericht festgehalten. In der Praxis wendet sie aber in 80 % der Fälle eines der beiden ausserordentlichen Verfahren an. Die DEZA führt als Begründung die speziellen Bedingungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit an. Ein Merkmal ist die Langfristigkeit der Projekte und Prozesse. Da Projekte oft nicht schon im Zeitpunkt der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen über die ganze Projektdauer hin präzise definiert und vergaberechtlich umschrieben werden können, müssen nach einer gewissen Zeit Folgeaufträge ausgeschrieben werden, wenn das Projekt weitergeführt werden soll. 20–25 % aller Aufträge sind Folgeaufträge. Sie stellen jedoch 70 % des Finanzvolumens dar. Die Folgeaufträge sind für das DEZA ein wesentlicher Grund, nicht mehr das Wettbewerbsverfahren anzuwenden. Sie hält es nämlich nicht für sinnvoll, diese Folgeaufträge im auch Kosten verursachenden Wettbewerbsverfahren auszuschreiben, wenn auf den Erfahrungen aus dem Prozess in einem Projekt aufgebaut werden soll. Die Auswechslung eines Beauftragten inmitten eines laufenden, sich nicht

grundsätzlich ändernden Projektes hält sie zudem gefährlich für dessen Erfolg. Zudem fehle es oft auch an genügend konkurrenzfähigen Interessenten, um überhaupt Wettbewerb herstellen zu können. Folgephasen müssen jedoch ausgeschrieben werden, wenn inhaltlich wesentlich neue Akzente gesetzt werden sollen.

Konsequenz dieser hohen Anzahl von Folgeaufträgen ist, dass nur wenig neue Projekte angegangen werden können. Das Gesamtprojektportfolio der DEZA beträgt rund 1000 Projekte. Im Durchschnitt der letzten Jahre nahm sie pro Jahr ca. 15 Prozent neue Projekte in Angriff. Für die Sektion ist wichtig, dass durch eine jährliche Erneuerung des Projekt-Portfolios die nötige Flexibilität entsteht, um Neues angehen zu können. Projekte müssen auch einmal abgeschlossen werden, denn nur so kann der Zielsetzung der DEZA «Hilfe zur Selbsthilfe» nachgelebt werden.

Die Sektion konnte feststellen, dass im Verlaufe der letzten 10 Jahre in der Projektführung grosse Fortschritte erzielt worden sind. Hingegen ist im Bereich der Evaluation noch Verbesserungspotential vorhanden. Die Finanzdelegation begrüsst deshalb, dass die DEZA anlässlich ihrer Jahrespressekonferenz bekannt gegeben hat, dass sie ihre Anstrengungen in der Entwicklung innovativer Instrumente für die quantitative und qualitative Messung der Wirksamkeit ihrer Einsätze verstärken will.

Die EFK hatte in ihrem Bericht aufgezeigt, dass andere Ländern vermehrt Aufträge im Wettbewerbsverfahren ausschreiben. Die DEZA stellte hierzu die Praxis in einigen anderen Ländern dar. Es zeigt sich, dass der Wettbewerb meistens nur unter Bedingungen praktiziert wird. Eine gebundene Hilfe – ausschliesslich nationale Unternehmen können beauftragt werden – kennen Dänemark, Norwegen und Finnland. In anderen Staaten ist ungebundene Hilfe, allerdings mit Bedingungen versehen, üblich. So beschränkt Österreich die Offertsteller auf die Mitgliedstaaten der EU und Frankreich muss 50 % der Wertabschöpfung im eigenen Land erzielen. In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit besteht auch eine gewisse Tendenz zur Harmonisierung (Paris Declaration). Für die Finanzdelegation sind diese internationalen Entwicklungen aufmerksam zu verfolgen.

Die Sektion 2 interessierte sich auch für die Zusammenarbeit der Bundesstellen. Sie musste dabei feststellen, dass diese in sich überschneidenden Bereichen und bei Aufgaben, die eine Kooperation erfordern, teilweise nur ungenügend zusammenarbeiten, da ein falsches Konkurrenzdenken herrscht und zu sehr auf die eigene Stellung und Position geachtet wird. Die Delegation ersuchte den Bundesrat um eine Stellungnahme, wie diese Problematik zumindest vermindert werden könnte. Der Bundesrat teilt in seiner Antwort die Auffassung, dass solche Aufgaben z.T. zu wenig effizient wahrgenommen werden. Die von der Finanzdelegation angesprochenen Problembereiche seien denn auch wichtige Gegenstände der Bundesverwaltungsreform. Die Finanzdelegation wird bei Gelegenheit überprüfen, welche Lösungen der Bundesrat getroffen hat.

Als weiteres Problem ortete die Sektion 2, dass die einzelnen Bundesstellen nicht immer wissen, zu welchen Bedingungen von ihnen beauftragte Konsulenten bei anderen Bundesstellen tätig sind (Beispiel Seco und DEZA). Es fehlen bis anhin ein Verzeichnis über die Vergaben aller Bundesstellen über die letzten Jahre und somit auch ein Gesamtüberblick und die Möglichkeit, Vergleiche zu ziehen. Die Finanzdelegation hat deshalb den Bundesrat um eine Stellungnahme gebeten, was er in diesem Bereich plane. Für sie ist wichtig, dass in diesem Bereich Transparenz herrscht, da diese Voraussetzung für Wettbewerb ist. Sie unterstützt deshalb auch eine Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), die

diese im Bericht «Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung vom 13. Oktober 2006» an den Bundesrat richtet. Die GPK-S unterstützt darin auch die Empfehlung der EFK, welche die Schaffung einer bundesweiten Lieferanten- und Vertragsdatenbank und einer bundesweit einzigen Lieferantenummer anregt. Der Bundesrat weist in seiner Antwort darauf hin, dass die Forderungen im Rahmen des Projekts «Strategisches Beschaffungscontrolling» umgesetzt werden. Die Finanzdelegation wird sich vom EFD regelmässig über die Projektfortschritte orientieren lassen.

Die Finanzdelegation wird die Entwicklung der Vergabepraxis der DEZA auch in Zukunft im Auge behalten.

5.2.2 Weltausstellungen Saragossa und Shanghai

Der Bundesrat beschloss am 29. März 2006 eine Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung in Saragossa, Spanien, im Jahre 2008 (Thema: Wasser & nachhaltige Entwicklung) und in Shanghai, China, im Jahre 2010 (Thema: Better City, better life). Die entsprechende Botschaft soll dem Parlament im Frühjahr 2007 vorgelegt werden. Für Saragossa legte er ein Kostendach von 3 Millionen Franken fest, für Shanghai ein solches von 20 Millionen Franken. Der Bundesrat regelte zudem die Anbegehrung von Krediten sowie deren teilweise Kompensation durch verschiedene Ämterstellen.

Die Finanzdelegation behandelte den Bundesratsbeschluss an der 3. ordentlichen Tagung. Sie hatte sich auch mit den früheren Weltausstellungen in Hannover sowie in Aichi, Japan, befasst. Bei der Ausstellung in Hannover war es zu Kreditüberschreitungen und erheblichen Mängeln in der Projektorganisation gekommen, was die Finanzdelegation gezwungen hatte, zu intervenieren. Im Lichte dieser Erfahrungen beschloss die Delegation, sich über die Vorbereitung der Weltausstellung in Shanghai bereits in der Aufbauphase auf dem Laufenden zu halten. Sie wandte sich deshalb an das EDA und ersuchte um laufende Berichterstattung, die jeweils den Stand der Vorbereitungsarbeiten, die Kreditbeanspruchung sowie die finanzielle Führung des Projektes darlegen soll.

Die Aussenministerin sicherte der Finanzdelegation zu, dass sowohl sie als auch die vorberatenden Kommissionen im Rahmen der Behandlung der Botschaft im Parlament orientiert werde. Die Delegation erachtete dies als zu spät, weil wesentliche Elemente der Organisation zu diesem Zeitpunkt bereits festgelegt sind und kaum mehr geändert werden können. An der fünften ordentlichen Tagung liess sich die Finanzdelegation durch den Direktor von Präsenz Schweiz, welche für die Organisation zuständig ist, ausführlich über den Stand der Organisation und das Konzept des Schweizer Pavillons informieren. Die Delegation zeigte sich befriedigt über die Auskünfte und die Art und Weise, wie Präsenz Schweiz die Ausstellung organisieren will, und übermittelte ihre Einschätzung dem Bundesrat.

Eine im Auftrag von Präsenz Schweiz erstellte Studie über das Image der Schweiz in China zeigt, dass unser Land dort über einen sehr guten Ruf verfügt, auf dem für die Ausstellung aufgebaut werden kann. Die Weltausstellung in Shanghai wird in eine neue Grössendimension vorstossen, und Präsenz Schweiz wird vor der Herausforde-

rung stehen, den Schweizer Beitrag so zu gestalten, dass er innerhalb der riesigen Ausstellung nicht untergeht, sondern auch mit dem nötigen Interesse wahrgenommen wird.

Von besonderer Bedeutung ist für die Finanzdelegation naturgemäss das Finanzierungs-konzept. Dieses sieht vor, dass der Bund maximal 16 Millionen Franken (Kostendach) zur Verfügung stellt. Darüber hinaus muss Präsenz Schweiz mindestens 4 Millionen Franken Sponsorengelder in der Wirtschaft beschaffen. Schafft sie dies nicht, so hat sie den fehlenden Betrag zu diesen 4 Millionen Franken aus dem eigenen Jahresbudget zu finanzieren. Die Finanzdelegation erachtet dieses Konzept als richtig, weil es für Präsenz Schweiz Anreize setzt, einen möglichst hohen Anteil an privaten Beiträgen zu erlangen. Angesichts der grossen Bedeutung des chinesischen Marktes hält die Finanzdelegation es nicht nur für angemessen, dass Präsenz Schweiz diese 4 Millionen Franken Sponsorenbeiträge bei der Schweizer Wirtschaft erreicht, sondern auch für möglich, dass erheblich mehr Sponsorenbeiträge generiert werden können. In diesem Zusammenhang regte die Finanzdelegation an, dass die zuständigen Departementsvorsteherinnen des EDA und EVD in Gesprächen mit der Wirtschaft sich dafür einsetzen, dass diese sich möglichst aktiv an der Weltausstellung beteiligt.

Sollten tatsächlich viel höhere Sponsorenbeiträge erreicht werden, so ist für die Delegation ein modularer Aufbau denkbar. Basismodul bilden der Bundesbeitrag und die Sponsorbeiträge im Rahmen der 4 Millionen Franken. Sollten darüber hinaus weitere Sponsorbeiträge von Seiten der Wirtschaft erbracht werden, können nach Ansicht der Finanzdelegation weitere schweizerische Beiträge gezeigt werden. Diese zusätzlichen Module können für die Delegation durchaus auch nach den Wünschen der Sponsoren gestaltet werden, da die Zielsetzung der privaten Beiträge aus der Wirtschaft sich von derjenigen des offiziellen Beitrags unterscheiden darf. Für die Finanzdelegation ist damit auch eine Art Zweiteilung des schweizerischen Beitrages möglich, zum einen der offizielle Beitrag, welcher die Schweiz als Land präsentiert, finanziert hauptsächlich aus Bundesmitteln, zum anderen von der Wirtschaft finanzierte weitere Beiträge, welche der Förderung der schweizerischen Wirtschaft dienen.

Für die Finanzdelegation darf ein grosses Engagement der Wirtschaft aber nicht zur Konsequenz haben, dass der Bund deswegen sein eigenes finanzielles Engagement senkt. Auf der anderen Seite ist das Kostendach des Bundes von 16 Millionen Franken in jeden Fall einzuhalten. Die Projektorganisation muss das sicherstellen.

Der Direktor von Präsenz Schweiz führte aus, dass dem Parlament in der Botschaft möglichst präzise Informationen vorgelegt werden sollen, was die Finanzdelegation unterstützt, weil das Parlament über ein möglichst konkretes Projekt soll entscheiden können. Diesbezüglich ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat, darauf zu achten, dass die Wirtschaft möglichst verbindliche Zusagen bei den Sponsorbeiträgen erteilt, damit nicht wie bei der Expo 01/02 am Schluss effektiv viel weniger Sponsorenbeiträge erbracht werden als ursprünglich in Aussicht gestellt wurden.

Aufgrund der Lehren aus der Weltausstellung in Hannover wird in Bezug auf die inhaltlich-künstlerische Ausgestaltung des (offiziellen) Pavillons wie schon bei der Ausstellung in Aichi die Projektleitung und nicht der/die Künstler das letzte Wort haben, was die Finanzdelegation ausdrücklich begrüsst. Sie hält es für unabdingbar, dass die chinesische Mentalität und Kultur bei der Gestaltung des Schweizer Beitrages beachtet wird.

Die Finanzdelegation wird sich nicht nur mit der Botschaft betreffend die Weltausstellung in Shanghai, sondern auch mit der Umsetzung der diesbezüglichen parlamentarischen Entscheide befassen.

5.2.3 Rotationsprinzip im Diplomatischen Dienst

Im Dezember 2005 ernannte der Bundesrat auf Antrag des EDA zahlreiche neue Botschafter in verschiedenen Missionen. In den meisten Fällen handelte es sich um Versetzungen an einen anderen Einsatzort. Die Ernennung einer neuen Missionschefin in der Botschaft in Nikosia (Zypern) war mit einer Höhereinstufung verbunden, weshalb der Bundesrat aufgrund der Vereinbarung 2002 die Zustimmung der Finanzdelegation einholen musste. Der Bundesrat begründete die Höhereinstufung mit dem Beitritt von Zypern in die Europäische Union. Die Finanzdelegation stimmte dem Antrag an der ersten ordentlichen Tagung 2006 zu, da sie die Beurteilung des Bundesrates teilte.

Die Finanzdelegation nahm diese zahlreichen Versetzungen im diplomatischen Korps zum Anlass, sich bei Aussenministerin Calmy-Rey zu erkundigen, wieso ständig so viele Versetzungen nötig sind, und welches die Prinzipien sind, nach denen diese erfolgen. In einem Kurzbericht legte das EDA die Gründe für ihre Praxis dar.

Der Einsatz der Diplomatinen und Diplomaten erfolgt nach dem so genannten Rotationsprinzip. Die Diplomaten, die dem versetzbaren Personal angehören (45 % des im Ausland eingesetzten Personals) wechseln dabei alle drei bis vier Jahre ihren Einsatzort und/oder ihre Funktion. Sie unterstehen dabei einer Versetzungspflicht. Es ist das Departement, welches bestimmt, wer an welchem Ort in welcher Funktion zum Einsatz kommt. Für das EDA hat sich dieses Rotationsprinzip, das auch im Ausland eingesetzt wird, bewährt. Da das Vertretungsnetz ständig angepasst werde, müsse auch das Personal entsprechend versetzt werden können. Oberstes Prinzip der Versetzungspolitik sei, die richtige Person am richtigen Ort einzusetzen. Es gebe aber weitere Umstände, die eine Versetzung beeinflussen, so etwa die Schulbedürfnisse der Kinder, der Gesundheitszustand oder das Geschlecht. Wenn immer möglich werde auch versucht, den Bedürfnissen der Ehegatten und Partner Rechnung zu tragen.

Es müsse auch ein Ausgleich zwischen Einsätzen unter schwierigen und guten Lebensbedingungen geschaffen werden. Dies sei nur mit dem Rotationsprinzip möglich. Als weitere Gründe für dieses System führt das Aussenministerium an, dass damit verhindert werden könne, dass ein Diplomat sich zu sehr in seinem Gastland assimiliere und sich zu stark mit dessen Interessen statt derer der Schweiz identifiziere.

Die Finanzdelegation diskutierte den Bericht an ihrer dritten ordentlichen Tagung. Sie erachtet die Praxis des EDA grundsätzlich für begründet, sieht bei den wichtigsten Aussenposten (z.B. EU, Washington) aber auch gewichtige Nachteile, da durch die ständige Rotation das für die diplomatische Arbeit zentrale persönliche Kontaktnetz zerrissen wird und der nachfolgende Diplomat wieder mühsam ein neues aufbauen muss.

Die Finanzdelegation wird an einer der nächsten Aussprachen mit der Vorsteherin des EDA das Rotationsprinzip beim diplomatischen Dienst erörtern.

5.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

5.3.1 Informationssitzung beim Bundesamt für Kultur

Im Oktober des Berichtsjahres hat die Sektion 3 der Finanzdelegation eine Informationssitzung beim Bundesamt für Kultur (BAK) durchgeführt und sich über Stand und Tendenzen der aktuellen kulturpolitischen Themen des Bundes orientieren lassen.

Aufgaben, Herausforderungen, Ressourcen und Zuständigkeiten

Das BAK ist zuständig für die Kulturpolitik, -pflege und -förderung des Bundes. Dabei steht bei der Kulturförderung grundsätzlich die finanzielle Unterstützung von Kulturschaffenden im Vordergrund. Die Kulturpflege hingegen befasst sich mit der Erhaltung von bereits geschaffenem Kulturgut. Im Weiteren nimmt sich das BAK namentlich der Sprachenpolitik sowie der Verbesserung der Situation der Fahrenden in der Schweiz an. Gestützt auf den Subsidiaritätsgrundsatz von Artikel 69 der Schweizerischen Bundesverfassung wird der öffentliche Kulturauftrag als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden verstanden.

Das Jahresbudget des BAK beläuft sich auf 209 Millionen Franken. Rund 16 % des gesamten Budgets entfallen auf die Stiftung Pro Helvetia (PH). Sie steht mit ihren 33 Millionen Franken hinter dem Bereich Film, welcher über rund 20 % (42 Millionen Franken) des Budgets verfügt.

Obwohl die Aufgaben zwischen BAK und Pro Helvetia definiert sind, fehlt es in der Praxis an einer ausreichend klaren Rollenteilung und Steuerung. Der Mangel soll durch die Formulierung eines Leistungsauftrages für Pro Helvetia im neuen Kulturförderungsgesetz behoben werden. Um Mehrspurigkeiten im Bereich der Kulturvermittlung im Ausland zu vermeiden, wurde das Koordinationsorgan «Pentapartite» geschaffen. Diesem gehören das BAK, Pro Helvetia, Präsenz Schweiz, das EDA und die DEZA an.

Museumsgruppe Schweiz

Die Schweizer Museumslandschaft ist seit einigen Jahren einem erhöhten Wandel ausgesetzt. Namentlich ist ein starkes Wachstum beim Marktanteil privater Museen feststellbar. Damit einher geht der lauter werdende Ruf nach staatlicher Unterstützung. Umgekehrt sind auch öffentliche Museen auf Unterstützung von privater Seite angewiesen und wollen sich in Zukunft vermehrt auf deren Finanzierungsquellen konzentrieren. Drittmittel für die Museumsfinanzierung zu erwirtschaften, stellt für die Verantwortlichen eine besondere Herausforderung dar.

Zum Konzept einer neuen Museumspolitik soll gemäss den Ausführungen des BAK anfangs 2007 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Die Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs an das Parlament ist auf Mitte 2007 eingeplant. Die Umsetzung der neuen Museumspolitik wird für das Jahr 2009 erwartet. Die bisherige MUSEE SUISSE Gruppe, bestehend aus dem Landesmuseum Zürich, dem

Château de Prangins und sechs weiteren Museen, soll redimensioniert, auf ihren Kernauftrag fokussiert und zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit verselbständigt werden. Das BAK geht in der Planung seiner Museumspolitik von einem konstanten Budget aus.

Die Sektion weist auf die grosse Bedeutung mehrjähriger realistischer Schätzungen der Betriebskosten hin und äussert Bedenken gegenüber einem allfälligen ausgreifenden Wachstum der Museumslandschaft. Eine gewisse Skepsis hegt sie gegenüber mäzenatischen Leistungen. Oft führen diese in einer späteren Phase über stark steigende Betriebskosten zu einem grossen und ursprünglich nicht vorgesehenen Engagement der öffentlichen Hand, was die ursprüngliche Bedeutung der privaten Leistung stark relativieren kann.

Filmförderung

Bei der Filmförderung erweist sich für das BAK die Kreditbewirtschaftung als schwierig: Verpflichtungen, die in einem Jahr eingegangen werden, kommen oft erst Jahre später zur Auszahlung. Gespräche auf der technischen Ebene mit der Eidg. Finanzverwaltung laufen. Insgesamt erscheinen der Sektion die aufgeworfenen Fragen als lösbar.

Von fünfzig bis hundert jährlichen Gesuchen werden bloss zehn bis fünfzehn unterstützt. Die Sektion Film des BAK prüft die formalen Kriterien, die Fachkommission die fachlichen, wobei der Schlussscheid beim BAK liegt. Auf eine entsprechende Frage der Sektion führte das BAK aus, eine hundertprozentige Objektivität der Kommission könne zwar nicht garantiert werden, doch bestünden klare Ausstandsregeln. An den Sitzungen der Kommission sei zudem immer eine Vertretung des BAK anwesend. Weitere Massnahmen, um allfällige Fehlentscheide zu verhindern, drängten sich nicht auf. So wolle man insbesondere auf den Beizug ausländischer Experten verzichten.

Die von der Amtsdirektion durchgeführte breite Situationsanalyse und das damit verbundene hohe persönliche Engagement wertet die Sektion positiv. Die Direktion hinterlässt einen zukunftsorientierten und zielstrebigem Eindruck. Der Erfolg der angestrebten Strukturreformen soll im Rahmen eines in zwei bis drei Jahren stattfindenden weiteren Besuchs geprüft werden.

5.4 Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

5.4.1 Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht

Die Finanzdelegation befasst sich seit mehreren Jahren mit der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht (SiRück) von Asylbewerbern. Nachdem die Finanzdelegation im Jahre 2004 festgestellt hat, dass im Bereich der SiRück seitens des damaligen Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) eine zuverlässige Geschäftskontrolle fehle, erstattet das Bundesamt für Migration (BFM) als Nachfolgeorganisation des BFF auf Wunsch der Finanzdelegation hiezu halbjährlich Bericht (vgl. Jahresbericht der Finanzdelegation 2005, Ziff. 5.4.3). Die halbjährlichen Berichterstattungen ermöglichen der Finanzdelegation, die korrekte Handhabung der SiRück regelmäs-

sich zu überprüfen. Letztere ist inzwischen weiterentwickelt worden und soll durch die Sonderabgabe (SonderA) abgelöst werden. Für die Übergangsphase verlangte die Finanzdelegation eine Übersicht über die hängigen Zwischen- und Schlussabrechnungen.

Nach Angabe des BFM haben sich im Bereich «Organisatorische Massnahmen SiRück/ SonderA» keine wesentlichen Änderungen ergeben. Neu ist hingegen, dass ab diesem Jahr alle Kontoinhaberinnen und –inhaber jährlich einen umfassenden Kontoauszug (Abschluss per Ende 2005) erhalten.

In Bezug auf die Pendenzen wird ausgeführt, dass sich der Pendenzenbestand bei den Schlussabrechnungen seit Januar 2005 von 6355 auf 2818 per Ende November 2005 verringert hat und im Mai 2006 noch rund 2200 betragen hat.

Die Finanzdelegation nimmt von der Weiterführung des Pendenzenabbaus Kenntnis. Die Pendenzenerledigung wird durch die EFK überwacht.

5.4.2 EffVor

Das Parlament hat im Jahre 1999 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung von Effizienz und Rechtsstaatlichkeit in der Kriminalitätsbekämpfung verabschiedet, die sogenannte «Effizienz-Vorlage» (EffVor). Dem Bund wurden damit neue Kompetenzen zur Bekämpfung der Schwerstkriminalität in interkantonalen und/oder internationalen Fällen zugesprochen. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 verfügte das Parlament einen finanziellen Marschhalt bis Ende 2006. Kürzungen erfolgten mit der Aufgabenverzichtsplanung (AVP) sowie bei der Einhaltung von departementsinternen Plafondvorgaben. Im Halbjahresbericht der Projektleitung EffVor wird von Krediten in der Höhe von 110,5 Millionen für das Jahr 2006, 108,6 Millionen für 2007 und 106,8 Millionen Franken für 2008 ausgegangen. Gemäss ursprünglicher Finanzplanung (Stand vor EP 03) waren indessen für das Jahr 2005 127 Millionen und für 2006 und 2007 je 142 Millionen Franken vorgesehen gewesen.

Sowohl die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates als auch die Finanzdelegation begleiten die Arbeiten zur Umsetzung der EffVor (vgl. hierzu Ziff. 3.7.2 des Jahresberichts 2006 der GPK vom 19. Januar 2007). Federführend ist dabei die GPK-N. Während letztere im Speziellen die Halbjahresberichte der Projektleitung EffVor prüft, verfolgt die Finanzdelegation die mit den Bundesfinanzen zusammenhängenden Gesichtspunkte. Die GPK hat im Berichtsjahr die Finanzkommissionen auf die oben dargelegte Entwicklung der bereitgestellten Mittel hingewiesen und empfohlen, die EffVor von der AVP auszunehmen. Das Fehlen einer eigenen Budgetposition erschwere eine transparente Handhabung des Controllingprozesses durch die parlamentarischen Aufsichtsbehörden.

Um über das weitere Vorgehen nach Ablauf des Marschhaltes Ende 2006 entscheiden zu können, hat das EJPD den Zuger Alt-Regierungsrat Hanspeter Uster beauftragt, die Situation der Strafverfolgung auf Bundesebene zu analysieren und konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Seit dem 31. August 2006 liegt der Bericht des Projektausschusses Uster mit dem Titel «Die Strafverfolgung auf Bundesebene – Situationsanalyse und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen» vor. Darin wird ein

Handlungsbedarf festgestellt und es werden verschiedene Varianten zur Verbesserung der Situation aufgezeigt. Die Finanzdelegation hat den Bericht dieser sogenannten «Kommission Uster» zur Kenntnis genommen.

Der Bundesrat hat am 15. Dezember 2006 die vom EJPD vorgeschlagene Stossrichtung (Konzentration auf komplexe und aufwändige Verfahren) gutgeheissen. Das EJPD hat daraufhin eine Projektorganisation «EffVor2» eingesetzt und beauftragt, einen Detailbericht mit Varianten zur Umsetzung des Modells 2 gemäss «Bericht Uster» zu erarbeiten (Konzentration der Kräfte).

5.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

5.5.1 Oberaufsicht über EURO 2008

Die Finanzdelegation befasste sich an der 4. und 6. ordentlichen Tagung 2005 intensiv mit der EURO 2008. Im Laufe des Jahres 2005 wurde klar, dass die Kosten der EURO statt der in der Botschaft von 2002 vorgesehenen 3,5 Millionen Franken für den Bund neu 72 Millionen Franken betragen würden (vgl. Jahresbericht Finanzdelegation 2005, Ziff. 5.5.4). An der 6. ordentlichen Tagung 2005 diskutierte die Finanzdelegation den Stand der Organisation mit dem Vorsteher VBS und dem Direktor des Bundesamts für Sport (BASPO). Die Finanzdelegation verlangte vom Bundesrat, dass er ihr regelmässig einen Bericht über den Stand der Organisation vorlege.

An der 1. ordentlichen Tagung 2006 führte die Finanzdelegation eine weitere Aussprache mit dem Vorsteher VBS, dem Direktor des BASPO sowie dem Projektverantwortlichen EURO 2008. Sie kritisierte dabei noch einmal den unerklärlichen Kostenanstieg innerhalb so kurzer Zeit und wollte Auskunft über den Stand der Quellenbesteuerung der Prämien der Spieler. Der Vorsteher VBS machte darauf aufmerksam, dass sich die Situation zwischen der Erarbeitung der ersten und der zweiten Botschaft – insbesondere in Bezug auf die Sicherheitsstandards – wesentlich verändert habe, äusserte aber auch Verständnis für die Kritik und das Unverständnis der Finanzdelegation in Bezug auf diese Kostensteigerung.

Das BASPO erarbeitete in Zusammenarbeit mit der EFK ein Konzept für die Berichterstattung und stellte es der Finanzdelegation für die 3. ordentliche Tagung zu. Aus Sicht der EFK muss das Reporting über die finanziellen Aspekte, die Termine (u.a. Meilensteine), Verpflichtungen und Leistungen (u.a. finanzielle Zusagen, Garantien), Risiken (u.a. politische Entscheide, Sicherheit, Kostenentwicklung) und laufenden Aktivitäten Auskunft geben. Die EFK schlug vor, dass der Bericht 2006 jedes halbe Jahr, ab 2007 quartalsweise zugestellt wird. Der Bericht des BASPO wird von diesem gleichzeitig der EFK zu einer kritischen Würdigung zuhanden der Finanzdelegation zugestellt. Im Rahmen der Beratung der zweiten Botschaft wurde von den Räten beschlossen, dass der Bundesrat auch dem Parlament jährlich über den Verlauf des Projektes und die Verwendung der Bundesgelder Bericht zu erstatten hat (Art. 2 des BB vom 22. Juni 2006). Auch dieser Bericht wird für die Finanzdelegation Informationsquelle für die kritische Begleitung des Projektes sein.

Der erste Semesterbericht I/06 wurde für die 5. ordentliche Tagung 2006 im August vorgelegt und mit dem Projektverantwortlichen besprochen. Die Finanzdelegation beurteilt den Bericht als nützliches Instrument für die Begleitung der EURO 2008.

Er zeigt mit einem Ampelsystem (grün, gelb, rot) den Stand der Vorbereitungsarbeiten auf, indem er sowohl eine Gesamtübersicht als auch eine über die Teilprojekte Sicherheit (TP 1), Infrastruktur und Verkehr (TP 2), Standortmarketing und Landeswerbung (TP 3) sowie Projekte und Massnahmen Schweiz (TP 4) gibt. Die Finanzdelegation konnte zur Kenntnis nehmen, dass die Projektleitung zu diesem Zeitpunkt in keinem Bereich grosse Schwierigkeiten (roter Bereich) ortete. Der Finanzdelegation wurde dargelegt, dass die Vorbereitungsarbeiten auf Stufe Bund im Rahmen der Zeitplanung waren. So lagen bereits sämtliche Grobkonzepte vor für die Bereiche Sicherheit, Verkehr, Standortmarketing und Landeswerbung sowie Massnahmen in der Schweiz. Die Vorbereitungsarbeiten auf Stufe Kanton und Austragungsorte waren zu diesem Zeitpunkt hingegen noch weniger weit fortgeschritten. Insbesondere waren – im Gegensatz zum Bund – noch keine Kredite gesprochen.

Die Finanzdelegation erkundigte sich erneut nach dem Stand in der Besteuerungsfrage. Der Projektverantwortliche führte aus, dass sowohl die Eidgenössische Steuerverwaltung wie die kantonalen Steuerverwaltungen die Ansicht vertreten, dass die Prämien der Spieler der Quellensteuer unterliegen, was von der UEFA bestritten werde. Diese spreche von einer Praxisänderung, weil für einige Champions-League-Spiele keine Steuern erhoben worden seien. Die Rechtslage sei nicht so eindeutig, und es sei möglich, dass das Bundesgericht einen höchststrichterlichen Entscheid treffen müsse. Im Anschluss wandte sich die Finanzdelegation an den Bundesrat und wies ihn noch einmal auf die Bedeutung der Besteuerung der hohen Prämien der Spieler für die Akzeptanz des Projektes bei der Bevölkerung hin. Diese sei auch entscheidend für die in den Austragungsorten anstehenden Abstimmungen. Die Finanzdelegation bat den Bundesrat, der Delegation seine Haltung und die geplanten Massnahmen darzulegen.

Die Finanzdelegation wird die Vorbereitungsarbeiten zur EURO 2008 weiterhin eng begleiten.
--

5.5.2 Polycom

Bereits seit 2002 befasst sich die Finanzdelegation mit dem Projekt des Sicherheitsfunknetzes Polycom. Dieses verbindet die Blaulichtorganisationen in der Schweiz. Es wurde 1996 gestartet, als viele Funknetze in den Kantonen nicht mehr abhörsicher und/oder stör anfällig waren. Die Kantone traten damals an den Bund heran und regten den Aufbau eines neuen abhörsicheren schweizerischen Funknetzes an. Der Bund trat auf das Anliegen ein, und der Bundesrat stimmte mit Beschluss vom 21. Februar 2001 einer gemeinsamen Kostentragung durch Bund, Kantone, Gemeinden und Organisationen zu.

Die Finanzdelegation erhält vom VBS jedes Jahr anfangs März einen Bericht über den Projektstand. Den Bericht 2006 (Berichtszeitraum 1.3.2005 bis 28.2.2006) diskutierte sie an der 3. ordentlichen Tagung. Den nächsten mit aktuellen Daten versehenen Bericht wird sie für die D III 2007 erhalten.

Im Berichtszeitraum wurden erhebliche Fortschritte in Bezug auf die Abdeckung in den Kantonen erreicht. Zurückgeführt wird dies zum einen auf die schweren Unwetter vom August 2005, wo die private Kommunikation (Mobilfunknetze) z.T. ausgefallen war, zum anderen auf die EURO 2008. Ende 2005 war die Funkinfrastruktur in den Kantonen Aargau, Glarus, Neuenburg und Thurgau flächendeckend sowie in der Grossagglomeration Lausanne in Betrieb. Der Netzanteil des Grenzwachtkorps als integraler Bestandteil der Teilnetze der Grenzkantone Aargau, Neuenburg und Thurgau steht allen Nutzungsorganisationen im betreffenden geografischen Raum zur Verfügung. Das GWK verfügt zudem im Grenzraum in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Jura sowie Schaffhausen über weitere operationelle Teilnetze. In der Realisationsphase befinden sich die Kantone Nidwalden und Waadt. Am 29. November 2006 bewilligte der Regierungsrat des Kantons Zürich einem Objektkredit von rund 33,5 Millionen Franken und für den Betrieb einen jährlich wiederkehrenden Betrag bis zu einem Kostendach von 1,3 Millionen Franken. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 20. September 2006 einstimmig den Kredit für den Aufbau von POLYCOM bewilligt.

Der Bericht 2006 zeigt erstmals die Investitions- wie die Betriebskosten auf. Das BABS hat die vor rund 5 Jahren erstellte Prognose der Gesamtausgaben überprüft und erhärtet.

Die zusätzlichen Bedürfnisse der Nutzerorganisationen bezüglich der Funkabdeckung und einer höheren funktechnischen Sicherheit (Redundanzen) führen zu Mehrausgaben gegenüber der Berichterstattung des Jahres 2005. So stiegen die Investitionsausgaben für die Netzinfrastruktur auf Stufe Bund von 335 auf 368 Millionen Franken, der Anteil der Kantone stieg von 140 auf 155 Millionen Franken. Die Gesamtsumme der Investitionen des Bundes wird mit 403 Millionen Franken beziffert, davon müssen noch 71,1 Millionen Franken Verpflichtungskredite beantragt werden. Bis Ende 2005 wurden rund 138,1 Millionen Franken bezahlt.

Bei den wiederkehrenden Ausgaben ging man 2004 noch von einem mehrjährigen Durchschnitt von jährlich 10–15 % der Investitionssumme aus. Auch diese Ausgaben konnten erstmals konkreter angegeben werden für die Stufe Bund. Man geht nun von einem Betrag von 125 Millionen Franken für die Jahre 2006 bis 2012 aus für Unterhalt, Vermaschung, Änderungsdienst und Release. Die Ausgaben fallen an beim Grenzwachtkorps (55 Millionen Franken für Unterhalt Basisstationen), bei der Verteidigung (25 Millionen Franken an Unterhalt Haupt- und Nebenvermittler) sowie beim BABS (41 Millionen für Vermaschung, Änderungsdienst, Release sowie 4 Millionen Franken für Ausbildung). Bis Ende 2005 wurden wiederkehrende Kosten von 13,7 Millionen Franken bezahlt.

Das VBS rsp. das BABS geht davon aus, dass das gesamte POLYCOM-Netz bis 2012 realisiert werden kann. Das BABS ordnet als mögliche Risikoszenarien mangelndes Engagement der Kantone (Risiko unterschiedlich hoch), die Entwicklung der wiederkehrenden Ausgaben, die Erschliessung von Sendestandorten sowie die Änderungen bei den Anforderungen (je mittleres Risiko).

Die Finanzdelegation hat zur Kenntnis genommen, dass das Projekt POLYCOM an Fahrt gewinnt. Der Netzaufbau schreitet voran. Sie wird die Kostenentwicklung beobachten und sich anlässlich der 3. ordentlichen Tagung 2007 erneut mit dem Projekt befassen.

5.5.3 Geheimbereich des VBS

In den Aufgabenbereich der Finanzdelegation fällt auch die mitschreitende Finanzaufsicht über die Geheimbereiche des VBS. Bei diesen handelt es sich zum einen um die technischen Installationen und Rüstungsgüter, die einen hohen Mitteleinsatz aufweisen und aus Geheimhaltungsgründen nur einer Aufsichtsdelegation zugänglich gemacht werden dürfen (Stichwort Onyx), zum anderen auch um die mitschreitende Aufsicht über das Finanzgebaren im Bereich der Nachrichtendienste.

Materiell beschäftigte sich die Finanzdelegation vor allem mit dem Projekt Onyx und der Liste der Geheimen Projekte. An der 1. ordentlichen Tagung 2006 besprach sie mit dem Departementsvorsteher VBS den Stand beim Projekt Onyx. Bundesrat Schmid legte dar, dass das System Onyx seiner Auffassung nach wirksam sei. Der geplante Aufbau könne auch zeitgerecht abgeschlossen werden. Auch die Kosten des Systems habe man im Griff. Im Anschluss an diese Aussprache überprüfte die Finanzdelegation mit einer Anfrage beim Rechtsdienst der Parlamentsdienste ihre rechtlichen Kompetenzen im Geheimbereich sowie deren Grenzen bei der Zusammenarbeit mit der GPDel (Informationsaustausch).

An der 3. ordentlichen Tagung nahm sie eine erste Einsicht in die Liste Geheimer Projekte, welche das VBS der Finanzdelegation zuzustellen hat. Sie führte dazu ein Gespräch mit der für die Abteilung Elektronische Kriegsführung (EKF) verantwortlichen Person des VBS. Da dieser als Verantwortlicher für den Betrieb der technischen Anlagen (Antennen) lediglich darlegte, dass er von den Informationsbestellern positive Rückmeldungen erhalte, aber keine fundierte Auskunft über den mit den abgefangenen Informationen gewonnen Nutzen geben konnte, beschloss die Finanzdelegation, an der 4. ordentlichen Tagung die Onyx-Anlagen im Zimmerwald zu besuchen. Sie nahm dabei auch einen Augenschein in den technischen Anlagen, wo ihr die Arbeitsweise der Informationsgewinnung erläutert wurde. Die Diskussion mit den Verantwortlichen über die Frage der Wirksamkeit und den Nutzen konnte die Finanzdelegation nicht befriedigen. Sie beschloss deshalb, sich bei anderen Stellen des Bundes, die von Onyx gewonnenen Informationen erhalten, über deren Nutzen zu erhalten. Die Sektion 2 diskutierte anlässlich ihres Informationsbesuches diese Frage mit den für die Exportbewilligungen verantwortlichen Personen im SECO (vgl. dazu Ziff. 5.7.3.).

In Zimmerwald wurde ihr noch einmal Einblick in die Liste mit den Geheimen Projekten und eine Übersicht über den Aufbau der Nachrichtendienste in der Schweiz gegeben. Die Präsentation der Nachrichtendienste bestärkte die Finanzdelegation in ihrer Ansicht, dass die mitschreitende Finanzaufsicht sich insbesondere mit dem Strategischen Nachrichtendienst (SND) befassen muss. Vor allem bei diesen sind Transaktionen gängig, die finanztechnisch überwacht werden sollten (z.B. Bezahlung für Informationen). Der Militärische Nachrichtendienst (MND) sowie der Luftwaffennachrichtendienst (LWD) sind nicht nur zahlenmässig viel

kleinere Organisationseinheiten, sie begehren die für ihre Arbeit notwendigen geheimen Informationen auch beim SND an, der sie dann mit einer der verschiedenen Methoden der Informationsgewinnung im Bereich des Nachrichtendienstes besorgt (Abhören oder Agenteneinsatz). Der SND erteilt auch die Aufträge an das System Onyx.

Die Finanzdelegation reflektierte im Anschluss an den Besuch in Zimmerwald ihre Aufsichtstätigkeit und kam zum Schluss, dass diese im Bereich der geheimen Projekte vertieft werden muss. Eine Verbesserung sah sie insbesondere in einer Verstärkung der Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel), die gemäss Artikel 53 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) die Tätigkeit des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste überwacht. Die bisherige Zusammenarbeit beruhte auf einer Vereinbarung aus dem Jahre 1993, die lediglich festlegte, wer welche Bereiche unter Anlegung welcher Kriterien überwacht. Die Erfahrung der vergangenen Jahre legte eine Überarbeitung nahe, welche die Zusammenarbeit in Bezug auf Verfahren, Fristen, Rechte und Aufgaben der beiden Delegationen regelt. Beide Delegationen gelangten zur Auffassung, dass die Zusammenarbeit vertieft werden muss, damit dieser heikle Staatsbereich parlamentarisch überwacht werden kann.

Finanzdelegation und Geschäftsprüfungsdelegation trafen sich dazu anlässlich der Herbstsession in Flims zu einer ausserordentlichen Sitzung, an welcher sie eine Bestandesaufnahme der bisherigen Zusammenarbeit machten und eine Zusammenarbeitsvereinbarung vorbereiten liessen. Diese berieten zuerst beide Delegationen getrennt, um dann an einer weiteren gemeinsamen Sitzung in der Wintersession die neue Zusammenarbeitsvereinbarung zu verabschieden. Diese wurde auch dem Bundesrat zur Kenntnis zugestellt. Neben der Regelung des Informationsflusses besteht eine wesentliche Neuerung darin, dass von den beiden Sekretariaten Projekte vorgeschlagen werden, die für Finanzdelegation wie GPDel relevant sind. Dies sind vor allem Projekte wie z.B. Onyx mit hohem Mitteleinsatz, bei denen auch ein staatspolitisches Risiko vorhanden ist. Da die GPDel regelmässig die Leistungsausweise zu Onyx erhält, kann sie aufgrund ihres Wissens über den ganzen Bereich am besten beurteilen, ob das System den von ihm erhofften Nutzen erbringt oder ob diese Informationen z.B. nicht kostengünstiger mit einer anderen Methode der Informationsgewinnung, die sie als Spezialdelegation kennt, gewonnen werden können (Einsatz von Agenten statt Einsatz von Technik).

Die Finanzdelegation wird rechtzeitig zur Budgetberatung die Finanzkommissionen und ihre zuständigen Subkommissionen über die ihrer Meinung nach zu ziehenden Konsequenzen im Voranschlag informieren.

Die Finanzdelegation wird sich in engerer Zusammenarbeit als bis anhin mit der Geschäftsprüfungsdelegation auch zukünftig mit den Geheimbereichen und der finanziellen Überwachung der Nachrichtendienste befassen.
--

5.5.4

Informationssitzung beim VBS: Personalpolitik

Das VBS ist aufgrund der Veränderungen bei der Armee (Übergang von der Armee 95 zur kleineren Armee XXI) gezwungen, sehr viel ziviles Personal abzubauen, da ein kleinerer Armeebestand auch weniger Mitarbeitende in der Verwaltung benötigt.

Die Sektion 3 der Finanzdelegation stattete dem Personal VBS einen Informationsbesuch ab, um mehr darüber zu erfahren, wie ein Departement einen bisher in der Bundesverwaltung noch nie gekannten Personalabbau umsetzt und welche Kosten dabei anfallen. Thematisiert wurde auch die Situation bei den Höheren Stabsoffizieren (HSO), da die Finanzdelegation in den vergangenen Jahren verschiedene Male zu Anträgen des Bundesrates auf vorzeitige Pensionierungen Stellung nehmen musste.

Rund 13 500 Mitarbeitende oder ca. 40 % der (alten) Bundesverwaltung (Stand Mai 2006) arbeiten beim VBS. Dieses beschäftigt Verwaltungspersonal, Betriebspersonal, Berufsmilitärs und Berufsmilitärpiloten, Zeitmilitärs und Fachlehrer. Vom Abbau betroffen sind das Generalsekretariat, der Bereich Verteidigung, die armasuisse sowie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Der Abbau betrifft alle zivilen Funktionen auf allen Hierarchiestufen eingeschlossen die militärischen Führungsfunktionen. Ausgenommen ist wegen den bekannten Problemen des Unterbestandes das militärische Berufspersonal, d.h. die Berufs- sowie die Zeitmilitärs. Dieses soll um 700–800 Stellen aufwachsen, was durch einen zusätzlichen Abbau von zivilen Stellen kompensiert werden muss. Damit muss das VBS rund einen Drittel der zivilen Stellen (3200 Stellen) abbauen. Umgesetzt in Kosten muss das Departement (ohne FLAG) ausgehend vom Basisjahr 2002 die Personalkosten von 1266,6 Millionen Franken bis zum Zieljahr 2011 auf 1013,3 Millionen Franken reduzieren (inkl. Stellenabbau im Rahmen EP 03 und Aufgabenverzichtsplanning; Stand VA 07).

Die oberste Führungsverantwortung im Bereich der Linie wird vom Chef VBS wahrgenommen, die oberste Fachführung obliegt dem Personalchef VBS. Angesetzt wurde mit einer Personal- und Kulturentwicklung. Von der Departementsspitze wurden Grundsätze der Personalmigration verabschiedet, mit denen sichergestellt werden soll, dass die personelle Überführung in die Strukturen des VBS XXI nach einheitlichen Kriterien und sozialverträglich erfolgt. Künftig sollen die Strukturen schlank und flach sein und nicht Führungsspannen unter 4 aufweisen, was insgesamt zu einem Hierarchieabbau führt. Vermieden werden sollen auch Doppelspurigkeiten.

Der Abbau wird mit einem Controllingsystem überwacht, welches die Reformen und die Personalpolitik des VBS aufzeigt: Entwicklung Personalbestand und Stellen, die Kosten der vorzeitigen Pensionierungen nach Sozialplan und nach der Verordnung vom 2. Dezember 1991 über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen (VLVA; SR 510.24), das Umsetzungscontrolling VBS XXI, die Anzahl externer Anstellungen, die Genehmigung der neuen Strukturen sowie der Abbau Overhead bzw. Verschiebung von Personen und Stellen. Berichterstatte an den Departementschef und den Generalsekretär ist der Personalchef VBS.

Die Sektion konnte sich überzeugen, dass die entsprechenden Instrumente zur Überwachung installiert sind, denn das Controllingsystem hatte aufgezeigt, dass die Umsetzung im Generalsekretariat, beim BABS sowie bei der armasuisse nach Plan verlief, im Bereich Verteidigung jedoch erhebliche Probleme bestanden. So waren

die Abbauziele lange Zeit an der Basis nicht bekannt, weswegen nicht überall von Beginn weg zielgerichtet abgebaut wurde. Zudem waren die Strukturen auf den Start der Armee XXI hin nicht überall angepasst worden, was die Personalmigration verzögert hat. Störend war, dass der Abbau in den Stabs- und Führungsbereichen und das Konzept «Front vor Büro» nicht den Vorgaben entsprechend realisiert wurde. Dadurch fehlte militärisches Personal an der Ausbildungsfront. Dies führte anfänglich zu Unzufriedenheit und Verunsicherung.

Aufgrund der Personalabbauplanungen drängten sich für die Verantwortlichen im Departement Sondermassnahmen auf. Die erste Massnahme war, dass keine älteren und langjährigen Mitarbeitenden (55 Jahre und älter sowie 20 Dienstjahre und mehr) entlassen werden. Als zweite Sondermassnahme wurden für den Bereich Verteidigung in den Jahren 2005–2008 je 10 Millionen Franken mehr für vorzeitige Pensionierungen nach Sozialplan eingestellt. Eine dritte Massnahme bestand in der Schaffung eines «Supportzentrums» für die Dauer von 2005–2008 mit maximal 100 Mitarbeitenden und maximalen Lohnkosten von 10 Millionen Franken pro Jahr. Diese Mitarbeitenden werden primär für Liquidationsarbeiten für die Armee 61 sowie die Armee 95 eingesetzt. Die Organisationseinheit funktioniert wie eine temporäre Personalvermittlungsfirma. Eine letzte Sondermassnahme bestand darin, dass zusätzliche 289 befristete Stellen für Zeitmilitärs 2005–2007/08 sowie 100 befristete Stellen für Berufsmilitärs für die Jahre 2005–2008 geschaffen wurden mit Kosten von rund 100 Millionen Franken (2005–2008).

Die Sozialplankosten 2006–2010 (Planungsstand 24.04.2006) betragen in den Jahren 2006 bis 2010 zwischen 71 und 62 Millionen Franken pro Jahr. Der weitaus grösste Teil der Mittel wird für vorzeitige Pensionierungen eingesetzt. Im Bereich der Stellenwechsel /Austritte wurden innerhalb des VBS in den Jahre 2004 und 2005 rund 150 resp. 146 Personen vermittelt. Die Stellenvermittlung in die übrige Bundesverwaltung war mit 6 resp. 10 Personen weit geringer. Nur wenig erfolgreicher war die Vermittlung ausserhalb der Bundesverwaltung (2004: 8 Personen, 2005: 19 Personen). Ein erheblicher Anteil des Personalabbaus wurde durch Austritte aus dem VBS erzielt. Im Jahre 2005 waren es 492 Austritte, davon 15 Entlassungen. Die Entlassung steht am Ende der geprüften Massnahmen. Alle bis zum Sitzungszeitpunkt ausgesprochenen Kündigungen wurden von der Personalrekurskommission bestätigt. Die Planungsunterlagen zeigen jedoch, dass es zukünftig zu mehr Entlassungen kommen wird.

Eine Konsequenz der kleineren Armee XXI besteht im geringeren Bedarf an Höheren Stabsoffizieren (HSO) (ab Brigadier bis Korpskommandant). In den letzten Jahren wurden deshalb etliche höhere Offiziere frühzeitig in den Ruhestand versetzt, was jeweils die Zustimmung der Finanzdelegation benötigte (vgl. dazu Ziff. 4.1.3). Der Sektion wurde versichert, dass es zukünftig nur noch zu vereinzelt frühzeitigen Pensionierungen kommen wird, was diese mit Befriedigung zur Kenntnis nahm.

Erörtert wurden auch die weiteren Pläne des Departementes für den Bereich Höhere Stabsoffiziere. Die Strategie des Departementes sieht auch Milizoffiziere im Rang eines HSO vor, da Artikel 10 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vorschreibt, dass bei den höheren Kommandostellen ein angemessener Anteil durch Milizoffiziere besetzt wird.

Eine bereits angewandte Lösung besteht darin, Milizoffiziere für eine befristete Zeit von 4 bis 6 Jahren nebenamtlich als HSO zu beschäftigen. Die Offiziere werden mit einem Dienstleistungsvertrag beschäftigt, behalten ihr bisheriges Arbeitsverhältnis bei und kehren dann zum vormaligen Arbeitgeber zurück oder werden in einem befristeten Arbeitsverhältnis angestellt. Bei einem Dienstleistungsauftrag wird die Entschädigung vom VBS dem bisherigen Arbeitgeber überwiesen. Die Finanzdelegation hat diese Lösung begrüsst, da sie mithelfen wird, die Zahl der vorzeitigen Pensionierungen zu senken und zudem ermöglicht, geeigneten Milizoffizieren befristet HSO-Funktionen zu übertragen.

Die übliche vorzeitige Pensionierung begründet sich darin, dass das militärische Berufspersonal während seiner aktiven Zeit erhebliche Überzeit (Dienst nach Bedarf) leisten muss. Als Kompensation wird es früher als die anderen Personal-kategorien des Bundes pensioniert. Für die Finanzdelegation stellt sich die Frage, ob es nicht sachgerechter wäre, diese Überzeit im Zeitpunkt der Erbringung zu entschädigen und dafür das militärische Personal im gleichen Alter wie die anderen Mitarbeitenden des Bundes zu pensionieren. Ein positiver Effekt wäre, dass das militärische Berufspersonal wegen dem Anspruch auf eine vorzeitige Pensionierung nicht mehr mit «goldenen Fesseln» an das VBS als Arbeitgeber gebunden wäre. Entgegengewirkt werden könnte auch dem Anreiz, dass die in der Ausbildung beschäftigten Offiziere – an denen ein Mangel herrscht – ab einem gewissen Alter in Stabs- und Verwaltungsfunktionen wechseln. Die Zahl dieser Funktionen ist durch die Verkleinerung der Armee gesunken, während der Bedarf an Berufsoffizieren und -unteroffizieren in der Ausbildung mit dem Ausbildungskonzept der Armee XXI (vermehrt Berufsmilitärs als Ausbildner) gestiegen ist. Wenn die «goldenen Fesseln» nicht bestünden, würde der Anreiz erhöht, nach einigen Jahren als Berufsoffizier eine neue Stelle ausserhalb des VBS zu suchen.

Die Sektion diskutierte diese Problematik mit den Vertretern des VBS. Die Fragestellung wird derzeit geprüft und vom Departement durch vertiefte Analysen angegangen. Nötig wäre nach Ansicht des VBS allerdings eine Übergangslösung.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass das VBS den grossen Personalabbau zielgerichtet an die Hand genommen hat. Die aufgetretenen Schwierigkeiten konnten durch ein funktionierendes Controllingsystem aufgedeckt und angegangen werden. Die Erfahrungen des VBS werden nützlich sein für den in andern Departementen noch anstehenden Personalabbau.

Die Strategie des Departementes bezüglich der Karrieren der HSO wird die Finanzdelegation weiter verfolgen. Für die Finanzdelegation ist wesentlich, dass das System der Anstellung und Karriereplanung bei den HSO dazu führt, dass möglichst wenige vorzeitige Pensionierungen nötig sind.

5.5.5 armasuisse Immobilien: Verkauf von nicht mehr benötigten Immobilien

Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellte der Finanzdelegation für die 5. ordentliche Tagung einen Bericht über den Liquidationsprozess der armasuisse Immobilien für nicht mehr benötigte Immobilien zu. Die Prüfung beschränkte sich dabei auf den

Teilprozess Verkauf. Die EFK interessierte sich dabei v.a. für die Aufbauorganisation und die Geschäftsabwicklung im Rahmen der Immobilienstrategie des VBS.

Die Finanzkontrolle stellte u.a. fest, dass hinsichtlich der Grundsätze und Prinzipien der Gleichbehandlung der Anbieter gute Voraussetzungen geschaffen wurden. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich hinsichtlich der Abbildung des ganzen Zyklus eines Verkaufsgeschäftes sowie des Dokumentations- und des Berichtswesens. Insbesondere fehlten im Prüfungszeitpunkt noch Instrumente und Aufzeichnungen, die den individuellen Nachweis erleichtern, dass für den Verkauf des Objektes die besten Voraussetzungen gesucht und geschaffen wurden. Für die EFK ist der Prozess «Verkauf» in seiner Gesamtheit abzubilden, zu jedem Objekt ein angemessenes Vermarktungskonzept festzuschreiben, zu sämtlichen verkaufsfähigen Objekten die Daten und Informationen rasch zu erfassen und darauf basierend die mutmasslichen Erlöse zumindest grob zu veranschlagen. Die armasuisse Immobilien hat Massnahmen zur Umsetzung der diversen Empfehlungen beschlossen. Diese sollen bis Ende 2007 umgesetzt sein.

Die Finanzdelegation beehrte im Anschluss vom Vorsteher VBS einen Bericht an über den Stand der Dinge beim Verkauf, dem Konzept der Immobilienverwaltung, der Verkaufsstrategie sowie der kalkulierten Erlöse und Kosten im Budget.

Die Finanzdelegation wird sich an der 3. ordentlichen Tagung 2007 mit dem Bericht zum Verkauf von nicht mehr benötigten Immobilien befassen. Sie hat sich die Liquidation von nicht mehr benötigtem Armeematerial als Schwerpunkt für 2007 gesetzt.

5.5.6 Zulagen an Berufsmilitärpiloten

Anlässlich der Präsentation des letzten Tätigkeitsberichts in der nationalrätlichen Finanzkommission wurde die Finanzdelegation ersucht, die Zulagen an die Berufsmilitärpiloten zu untersuchen, die nur sehr wenig fliegen.

Die Zulagen an die Berufsmilitärpiloten und weitere Berufsgattungen, welche in Flugzeugen des VBS in verschiedenen Funktionen (z.B. Berufsbordoperateure, Berufsbordfotografen) eingesetzt werden, sind in der Verordnung des VBS über die Zulagen im Flug- und Fallschirmsprungdienst des VBS (Flugzulagenverordnung VBS; SR 172.220.111.342.1) geregelt. Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. mit Anhang 1 der Verordnung sieht vor, dass die Berufsmilitärpiloten für den vermehrten Einsatz im Flugdienst und das erhöhte Risiko entschädigt werden. Die Zulage für die Berufsmilitärpiloten beträgt:

Dienstjahr	Zulage in Franken
Vom ersten bis dritten Jahr	27 000
Vom vierten bis sechsten Jahr	37 000
Vom siebten bis neunten Jahr	47 000
Ab dem zehnten Jahr	57 000

Die Verordnung baut auf dem Status als Berufsmilitärpilot auf. Die Flugzulagenverordnung selbst sieht keine Mindestzahl von zu fliegenden Stunden vor, damit man noch als Pilot im Sinne der Verordnung gilt. Das reglementarische Minimum gemäss den Regelungen des Swiss Air Force Administration Manual sind 20 Stunden. Sowohl die vom VBS gelieferten Unterlagen als auch eine an der 1. ordentlichen Tagung 2007 geführte Diskussion mit dem Vorsteher VBS trugen zu wenig zur Klärung der Detailfragen bei, sodass sich die Finanzdelegation noch einmal an das VBS wandte und zusätzliche Informationen anbegehrte.

Für die Finanzdelegation stellt sich neben der Frage der Mindeststunden, die ein Pilot fliegen muss, insbesondere die Frage, ob die Zulage statt pauschal und abgestuft nach geleisteten Dienstjahren nicht nach den tatsächlich geflogenen Stunden ausgerichtet werden müsste.

Die Finanzdelegation wird sich aufgrund der ersten Informationen vertieft mit dem Zulagensystem für die Berufsmilitärpiloten befassen und dann der Finanzkommission Bericht erstatten.

5.6 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

5.6.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

Ende Mai 2006 führte eine Sektion der Finanzdelegation einen Informationsbesuch beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) durch. Schwerpunkt der mit den Verwaltungsvertretern geführten Diskussion bildete die Neuausrichtung der bundesinternen Informatikdienstleistungserbringer ab 1.1.2007. Gleichzeitig mit der Inkraftsetzung des Neuen Rechnungsmodells werden die vier internen Leistungserbringer ab diesem Zeitpunkt neu mittels Globalbudget und Leistungsauftrag geführt (Ausnahme ist der Leistungserbringer des VBS). Damit verbunden ist auch die Einführung der finanzwirksamen internen Leistungs-verrechnung zwischen Leistungserbringern und Leistungsbezügern.

Im Hinblick auf die zukünftige Kreditsicht ab dem Jahr 2007 wurden die internen Leistungen im Bereich der Informatik und Telekommunikation bereits in den Jahren 2005 und 2006 mittels Pro-forma-Rechnungen ausgewiesen. Die neue Kreditsicht unterscheidet sich von der bisherigen dadurch, dass Investitionen für die Erstausrüstung des Arbeitsplatzes und ausserordentliche Nachrüstungen (Hard- und Software) beim Leistungserbringer und nicht mehr beim Leistungsbezüger eingestellt werden müssen. Die notwendigen finanziellen Mittel werden vom Leistungsbezüger dem Leistungserbringer mittels Kontenübertragung zur Verfügung gestellt. Insgesamt werden intern Leistungen im Wert von rund 650 Millionen Franken verrechnet, was einem Viertel aller bundesintern verrechneten Leistungen entspricht.

Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass trotz den fortgeschrittenen Arbeiten für den Voranschlag 2007 im Bereich der Informatik- und Telekommunikation noch ein erheblicher Klärungs- und Bereinigungsaufwand bevorsteht. Für die politischen Diskussionen hinderlich erachtet die Finanzdelegation insbesondere auch den Umstand, dass die parlamentarischen Organe wiederholt mit unterschiedlichen Zahlen

bezüglich des erforderlichen Bedarfs an Neu- und Ersatzinvestitionen konfrontiert wurden. Je nach vertretenem Standpunkt wird ein Mittelbedarf ausgewiesen, der gegenüber den in Voranschlag und Finanzplan eingestellten Mitteln doppelt so hoch ausfällt. Die Finanzdelegation erachtet es als zwingend, dass von den verantwortlich zeichnenden Stellen in solchen Situationen ein professionelles Risikomanagement wahrgenommen wird und die Ergebnisse den zuständigen parlamentarischen Organen zur Verfügung gestellt werden. Werden von der Verwaltung solche Risikoabwägungen vorgenommen, ist für die Finanzdelegation von entscheidender Bedeutung, dass die jeweiligen Leistungsbezüger Kenntnis der eingegangenen Risiken haben und sich für die Entscheide mitverantwortlich zeigen.

Die Finanzdelegation erwartet, dass Investitionsentscheide betreffend die Informatik- und Telekommunikation des Bundes auf einer professionellen Risikoanalyse beruhen. Erfolgen Investitionen aufgrund einer Risikoanalyse zeitlich verzögert, sind die Verantwortlichkeiten für diese Entscheide klar zu kommunizieren.

5.6.2 Bundestresorerie

Im Geschäftsjahr 2005 führte die Finanzdelegation bei der Bundestresorerie einen Informationsbesuch durch (vgl. Tätigkeitsbericht 2005 der Finanzdelegation, Ziff. 5.6.2). Gegenstand der Gespräche mit den Vertretern der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) bzw. der Bundestresorerie war die Tresorerie-bewirtschaftung im Allgemeinen sowie die organisatorische Neu-ausrichtung, insbesondere im Bereich der Aufsichts- und Controllingstrukturen. Im Tätigkeitsbericht 2005 hält die Finanzdelegation abschliessend fest, dass sie die in Angriff genommenen organisatorischen Reformen begrüsst und sich im Verlaufe des Jahres 2006 über den Fortschritt der Umsetzung informieren lassen wird.

Für die 5. ordentliche Tagung 2006 lud die Finanzdelegation die Verantwortlichen der Eidg. Finanzverwaltung und der Bundestresorerie für die angekündigten Follow-up-Gespräche ein. Grundlage der Aussprache war zum einen der Bericht der Eidg. Finanzverwaltung über den Stand der operativen Umsetzung. Zum anderen lag der Finanzdelegation ein Bericht der Eidg. Finanzkontrolle vor, die unter Beizug externer Experten die Reorganisation und das interne Kontrollsystem der Bundestresorerie überprüfte. In der Aussprache wurden mit den Verantwortlichen insbesondere das neu eingeführte standardisierte Risk-Controlling Reporting, die Liquiditätsplanung sowie die Absicherung der Währungsrisiken diskutiert. Die Finanzdelegation stellt fest, dass die neu konzipierten Aufsichtsstrukturen und –prozesse nun operativ sind. Mit der personellen Verstärkung des neu geschaffenen Aufsichtsorgans des Asset Liability Committees (ALCO) durch einen Vertreter der Schweizerischen Nationalbank kommt die Eidg. Finanzverwaltung der Forderung der Finanzdelegation nach Einbezug verwaltungsexternen Know-hows nach.

Die zentral bei der EFV angesiedelte Bewirtschaftung der Tresoreriemittel basiert einerseits auf Erfahrungswerten, die die saisonale Bedarfsstruktur sowie die konkreten Vorjahreszahlen berücksichtigen. Andererseits werden die Prognosen aufgrund einer jährlichen, Mitte Jahr durchgeführten Umfrage bei den einzelnen Departemen-

ten betreffend die zu erwartenden Kreditreste erstellt. Die Finanzdelegation nimmt vom Vorgehen der Liquiditätsplanung Kenntnis und anerkennt die methodischen Grenzen, die der Planung nicht zuletzt auch aufgrund des Jährlichkeitsprinzips des Rechnungsmodells des Bundes gesetzt sind. Im Weiteren nimmt die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die Währungsrisiken nicht von den einzelnen Ämtern, sondern von der Bundestresorerie getragen werden. Das gewählte methodische Vorgehen und die effektiv angefallenen Gewinne und Verluste geben für die Finanzdelegation zurzeit keinen Anlass für Beanstandungen.

Die Finanzdelegation erachtet die Konsolidierungsphase der Bundestresorerie grundsätzlich als abgeschlossen und unterstützt die Verantwortlichen in ihren Bestrebungen der kontinuierlichen organisatorischen Weiterentwicklung. Die Finanzdelegation wird die Arbeitsweise der Bundestresorerie hinsichtlich Professionalität unter Beizug der EFK und externer Experten im jährlichen Turnus auch in Zukunft überprüfen.

5.6.3 Eidgenössische Alkoholverwaltung

An der 5. ordentlichen Tagung wurde der Finanzdelegation ein Prüfbericht der EFK zur Kenntnis gebracht, in welchem die Ordnungs- und Rechtmässigkeit des Beschaffungswesens der Eidg. Alkoholverwaltung (EAV) nicht bestätigt werden konnte. Bemängelt wird von der EFK zum Beispiel das lückenhafte Fachwissen im Bereich Beschaffungswesen. Sodann werden Schwachpunkte in der Anwendung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen kritisiert.

Im Prüfbericht der EFK ebenfalls aufgegriffen wird die Preisgestaltung des Übernahmepreises des inländisch produzierten Industrialkohols. Gemäss Art. 11 Abs. 6 Alkoholgesetz hat der den Produzenten zu bezahlende Preis in der Regel den mittleren Einstandskosten des von der EAV eingeführten Auslandsprites gleicher Qualität zu entsprechen. Zudem hält das Gesetz fest, dass bei der Preisfestsetzung die nachgewiesenen Herstellungskosten einschliesslich der Verzinsung und Abschreibung des Anlagekapitals angemessen berücksichtigt werden können. Die Finanzdelegation wurde von der EFK auf den Umstand hingewiesen, dass der Inlandpreis gegenüber dem vergleichbaren Auslandpreis um 22 Prozent höher ist. Es stellte sich damit auch die Frage des Vorrangs der Alkoholgesetzgebung gegenüber dem allgemeinen Submissionsrecht.

Aufgrund des Prüfberichts entschied die Finanzdelegation, sich nähere Informationen über die Preisgestaltung beim inländischen Industrialkohol zu beschaffen. Gleichzeitig erkundigte sie sich, wie der Vorsteher des EFD gedenkt, die organisatorischen Mängel bei der finanztechnisch als Sonderrechnung geführten und administrativ dem EFD unterstellten EAV zu beheben. An der 6. ordentlichen Tagung fasste sich die Finanzdelegation mit den zusätzlich zur Verfügung gestellten Unterlagen. Der Vorsteher des EFD wies unter anderem auf die Zielsetzungen hin, die mit dem Einbezug der Produktionskosten in den Übernahmepreis verfolgt werden. Mit dem bestehenden Preiskonstrukt soll einerseits eine von einem stark subventionierten Weltmarkt beeinflusste inländische Alkoholproduktion aufrechterhalten werden. Andererseits sollen, da die Produzenten von inländischem Industrie-

alkohol im Gegensatz zu Produktionsstätten im Ausland nicht subventioniert werden, durch dieses Vorgehen Verluste infolge gesenkter Einfuhrzölle aufgefangen werden. Der Stellungnahme des Departementsvorstehers entnimmt die Finanzdelegation, dass die Organisationsform und in diesem Zusammenhang auch die Zweckmässigkeit der schweizerischen Alkoholpolitik im Rahmen des Projektes Aufgabenüberprüfung vertieft analysiert werden soll.

Die Finanzdelegation begrüsst, dass die aufgeworfenen Fragen im Rahmen des Projektes Aufgabenüberprüfung vertieft angegangen werden. Sie fordert den Bundesrat auf, dabei insbesondere auch die die schweizerische Alkoholpolitik betreffenden Aspekte mit zu berücksichtigen.

5.6.4 Änderung von Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER)

Ende des Jahres 2005 wurde die Finanzdelegation in Kenntnis gesetzt, dass die Fachkommission für Empfehlungen zur Rechnungslegung (FER) die Rechnungslegungsnorm Swiss GAAP FER 16, welche die Vorsorgverpflichtungen der Arbeitgeber regelt, rückwirkend angepasst hat. Hintergrund ist eine seit dem 1. Januar 2005 wirksame Änderung der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1). Sie verpflichtet die Schweizerischen Personalvorsorgeeinrichtungen, die Jahresrechnung neu unter Anwendung von Swiss GAAP FER 26 aufzustellen. Wegleitend ist eine Bewertung zu aktuellen Werten für alle Vermögenswerte. Für die in den Anlagen enthaltenen Risiken ist eine Wertschwankungsreserve zu bestimmen. Die Berechnungen der Vorsorgekapitalien und der technischen Rückstellungen können sich an einer statischen oder dynamischen Methode orientieren.

Die angepasste Fachempfehlung FER 16 nimmt nun neu Bezug auf diese FER 26. Bisher mussten bei leistungsorientierten Plänen (Leistungsprimat) der Lohnentwicklung und allenfalls auch einer Rentenindexierung durch dynamische Berechnungen Rechnung getragen werden. Nach neuer Regelung kann auf den Abschluss der nach FER 26 abschliessenden Pensionskasse abgestellt werden. Wenn diese das Vorsorgekapital statisch berechnet, kann somit der Arbeitgeber nach FER 16 ebenfalls eine statisch berechnete allfällige Unterdeckung als Vorsorgeverpflichtung in seiner Rechnung einstellen. Zusätzliche dynamische Berechnungen sind für einen FER-Abschluss nicht mehr zwingend. Es ist der Arbeitgeberfirma aber freigestellt, weiterhin zusätzliche Berechnungen nach der materiell nach wie vor richtigen dynamischen Methode vorzunehmen und diese Werte in ihrer Bilanz einzustellen, wenn diese höher sind. Die Arbeitgeberfirma mit einem Abschluss nach FER hat somit neu die Möglichkeit, bisher nach der dynamischen Methode gebildete Rückstellungen ganz oder teilweise aufzulösen, wenn diese aufgrund statischer Berechnungen der Vorsorgeeinrichtungen nicht mehr notwendig ist.

Die Finanzdelegation liess sich durch den Vorsteher des EFD und die Vertreter der EFV über die Hintergründe der Anpassung von FER 16 orientieren und beauftragte die EFK, Bericht über die Auswirkungen für den Bund zu erstatten. Die Abklärungen zeigten, dass von der Änderung der FER 16 nur die SBB betroffen ist. Alle

anderen Unternehmungen des Bundes haben ihre Rechnungen bereits auf IAS (International Accounting Standard) aufgebaut. Die neue Bestimmung kommt erstmals mit der Jahresrechnung 2006 zur Anwendung. Sollte die SBB auf eine statische Berechnung umstellen, so hat dies Auswirkungen auf die Bilanz und die Erfolgsrechnung. In der Bilanz wird die SBB eine Rückstellung für ihre Sanierungspflicht gegenüber der Pensionskasse führen müssen. Zudem kann sie die unter der bisherigen FER 16 geäußerten Rückstellungen auflösen. In der Erfolgsrechnung kann mit einer Entlastung der SBB gerechnet werden, weil der Aufwand für die Sanierung voraussichtlich geringer sein wird.

Im Weiteren klärte die Finanzdelegation ab, ob aufgrund des geringeren Rückstellungsbedarfs bei Unternehmungen des Bundes vormals eingeschossene Beiträge wieder an den Bund zurückfliessen. Als Beispiel verweist die Finanzdelegation auf die RUAG. Ihr wurden in den Jahren 2001 und 2002 insgesamt 457 Millionen Franken an eine patronale Stiftung überwiesen. Davon betreffen 269 Millionen Franken Berechnungen nach FER. Zusätzliche 188 Millionen Franken sind aufgrund von Berechnungen nach IAS gesprochen worden, weil die RUAG den Rechnungslegungsstandard von FER auf IFRS (International Financial Reporting Standard) geändert hat. Falls die in der Zentralverwaltung absehbaren Neueregulungen im Vorsorgebereich (Primatwechsel) auch auf die RUAG übertragen würden, dürften Neuberechnungen einen deutlich geringeren Mittelbedarf ergeben. Vereinbarungen, dass die vom Bund gesprochenen Mittel bei einer Änderung des Standards an den Geber zurückfliessen, bestehen nicht. Als Eigentümer könnte der Bund jedoch jederzeit über die Verwendung der freien Reserven entscheiden.

Die Auswirkungen für die Bundesverwaltung werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst und konnten noch nicht abschliessend beurteilt werden. Klar ist jedoch, dass sich durch den absehbaren Wechsel vom Leistungs- auf das Beitragsprimat eine fundamentale Änderung mit nennenswerten Auswirkungen auf die Vorsorgeverpflichtungen abzeichnen.

Die Finanzdelegation hält fest, dass die Verwendung der ausgewiesenen Gewinne infolge der frei werdenden Rückstellungen im Detail zu klären ist. Die Finanzdelegation wird dieses Geschäft nach dem Vorliegen der entsprechenden Berechnungen weiterverfolgen.

5.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

5.7.1 Synergien Hochsicherheitslaboratorien

In ihrem Tätigkeitsbericht 2005 orientierte die Finanzdelegation die eidg. Räte über die Abklärungen betreffend die Wirtschaftlichkeit des Instituts für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI) und den anstehenden Entscheid des Bundesrates bezüglich des Baus eines neuen nationalen Hochsicherheitslabors (vgl. Tätigkeitsbericht Finanzdelegation 2005, Ziff. 5.7.3 sowie 06.049 Immobilienbotschaft VBS 2007). Die von der Finanzdelegation in Auftrag gegebene Machbarkeits- und Nutzwertanalyse wurde dem parlamentarischen Obergericht zusammen mit den Schlussfolgerungen des Bundesrates im Januar 2006 zugestellt. Die Finanzdelegation nahm die Haltung des Bundesrates zur Kenntnis, wonach der Einbau des neu zu schaffen-

den medizinischen Hochsicherheitslabors in die bestehenden baulichen Strukturen des IVI aus technischer und finanzieller Sicht keine Option darstellt und leitete die Untersuchungsergebnisse an die zuständigen Subkommissionen der Finanzkommissionen weiter.

Die nationalrätliche Finanzkommission kam zum Schluss, dass die finanziellen Aspekte, insbesondere die Investitions- und Betriebskosten, nicht genügend geprüft wurden und beauftragte in der Folge die Finanzdelegation, weitere Abklärungen vorzunehmen. Neben der Prüfung der Tauglichkeit der in der Machbarkeits- und Nutzwertanalyse aufgezeigten Analyse, sollen auch die Vor- und Nachteile, die eine Zusammenlegung punkto Sicherheit, Forschung und wissenschaftlicher Zusammenarbeit mit sich bringen, detaillierter untersucht werden. Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat auf, die von der Finanzkommission verlangten Zusatzabklärungen vorzunehmen und dem Parlament über die Ergebnisse Bericht zu erstatten. Zudem wurde dem Bundesrat empfohlen, das Geschäft dem Parlament nicht als Bestandteil der Immobilienbotschaft VBS, sondern als Sonderbotschaft vorzulegen. Gleichzeitig wurde die EFK beauftragt, zu der anstehenden Botschaft eine Second Opinion abzugeben.

Auf Grund der Fragen der Finanzdelegation liess der Bundesrat bei einer unabhängigen Beratungsfirma eine zusätzliche Beurteilung des Projektes vornehmen. Der auch an die Finanzdelegation übermittelte Bericht kam zum Schluss, dass die vorgeschlagene Lösung allen andern diskutierten Varianten aus Sicht der Machbarkeit, der Effizienz und der Kosten vorzuziehen sei. Der Bundesrat verzichtete deshalb auf eine Sonderbotschaft. Die Finanzdelegation leitete die Ergebnisse ihrer Untersuchungen an die Sicherheitspolitischen Kommissionen sowie an die Finanzkommissionen weiter, die das Geschäft als vorberatendes Organ, bzw. im Rahmen des Mitberichtsverfahrens weiterverfolgten.

5.7.2 Subventionsprüfung im Bereich Investitionshilfe in Berggebieten

Die EFK hatte in einem Prüfbericht für die 3. ordentliche Tagung darauf hingewiesen, dass bei gewissen Bergbahnen Sanierungs- und Erneuerungsinvestitionen zu einem erhöhten Verlustrisiko führen können. Die Investitionshilfen sollten jedoch möglichst zur Entwicklungsfinanzierung und nicht zur Strukturerhaltung verwendet werden. Die EFK beurteilt das Verlustrisiko im Bereich der Seilbahnvorhaben als verhältnismässig hoch, auch wenn die effektiv eingetretenen Verluste im gesamten Investitionshilfegesetz-Bereich (IHG-Bereich) für den Bund absolut gesehen bescheiden ausfallen. Immerhin rechnet das SECO mit weiteren Verlusten in der Grössenordnung von 5 bis 10 Millionen Franken, falls in den nächsten Jahren wieder vermehrt mildere Winter auftreten.

Die problematische Situation bei der Förderung von Seilbahnvorhaben hat dazu geführt, dass das SECO im Herbst 2002 in diesem Bereich ein Förderungsmoratorium eingeführt hat. Die Kantone wurden gleichzeitig beauftragt, eine eigene Förderstrategie zu erarbeiten und aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen künftig noch solche Vorhaben unterstützt werden können. Die neue, auf die Strukturbereinigung und die Verbesserung der Wertschöpfung ausgerichtete Förderpolitik wurde in die Neue Regionalpolitik übernommen.

Die Finanzdelegation konnte sich überzeugen, dass das SECO die Risiken erkannt und entsprechende Massnahmen in die Wege geleitet hat. Sie wird aber die Entwicklung der Verluste weiterhin aufmerksam verfolgen.

5.7.3 Informationssitzung beim Staatssekretariat für Wirtschaft

Ende November 2006 führte die Sektion 2 der Finanzdelegation beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) einen Informationsbesuch durch. Gegenstand des Besuchs war unter anderem eine Orientierung über die beabsichtigten Reformen in den Bereichen Aussenhandelsförderung (Osec, Sofi, Sippo) und Landeswerbung (Präsenz Schweiz, Schweiz Tourismus, LOCATION Switzerland). Im Weiteren diente der Besuch der Überprüfung der Umsetzung der Feststellungen, die die Finanzdelegation anlässlich ihres Informationsbesuchs beim SECO im Jahr 2004 machte (vgl. Tätigkeitsbericht Finanzdelegation 2004, Ziff. 5.7.1). Zudem liessen sich die Mitglieder der Delegation über die interdepartementale Zusammenarbeit im Bereich der Aufsicht der Kriegsmaterialausfuhr orientieren.

Die Finanzdelegation nahm davon Kenntnis, dass das SECO eine Sammelbotschaft Standortförderung 2008–2011 erarbeitet, mit der dem Parlament erstmals sämtliche Instrumente der Standortförderung mit den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen als Einheit unterbreitet werden sollen. Die Sammelbotschaft umfasst die Kapitel KMU-Politik, Exportförderung, Tourismuspolitik und Landeswerbung. Der Bundesrat hat den Entwurf der Botschaft am 18. Oktober 2006 zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet. Hervorzuheben ist insbesondere der knappe zeitliche Fahrplan für die parlamentarische Beratung des komplexen Geschäfts. Sollten die Beratungen nicht wie vorgesehen abgeschlossen werden, müsste die Fortsetzung der Finanzierung der bestehenden Organisationen sichergestellt werden. Die Finanzdelegation macht das SECO darauf aufmerksam, dass dieses Worst-Case-Szenario in den weiteren Planungen zu berücksichtigen ist und empfiehlt, in diesem Fall die Finanzierung der bisherigen Organisationen auf der Basis des bestehenden Rahmenkredits zu verlängern. Die Finanzdelegation drängt vor allem darauf, dass ein Dringlichkeitsverfahren vermieden werden muss.

Mit dem Informationsbesuch im Jahr 2004 informierte sich die Finanzdelegation, wie der neue Direktor die zukünftige organisatorische Ausgestaltung des SECO beurteilte. Dabei zeigte sich, dass die eingeführten, aus drei Ebenen bestehenden flachen Hierarchien des SECO insbesondere hinsichtlich der Lohn- und Beförderungsmöglichkeiten mit systembedingten Nachteilen verbunden sind. Die Finanzdelegation stellt heute fest, dass nach wie vor keine Lösung gefunden werden konnte, um das aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu begrüßende Organisationsmodell für die Mitarbeitenden attraktiv auszugestalten. Das vom Bundesrat initiierte Reformprojekt über das Lohnsystem des Bundes bietet sich an, Möglichkeiten zu prüfen, die die Einführung solcher alternativen Organisationsmodelle unterstützt, so dass der pendenten Forderung der Finanzdelegation nun Rechnung getragen werden kann.

Betreffend die Aufsicht über die Kriegsmaterialausfuhr stellt die Finanzdelegation fest, dass die organisatorischen Strukturen, die den Informationsfluss zwischen den informationsbeschaffenden Stellen und den Entscheidträgern bezüglich Ausfuhr von

Kriegsmaterial und Dual-Use Gütern vorhanden sind und grundsätzlich funktionieren. Die Finanzdelegation stellt aber fest, dass die Arbeitsabläufe des Informationsaustausches noch nicht die zu wünschende Stabilität aufweisen. Die Finanzdelegation wies in einem Schreiben alle involvierten Stellen auf diesen Mangel hin.

Der Zeitplan für die parlamentarische Beratung ist äusserst knapp bemessen. Das SECO wird angehalten, in der Planung ein Worst-Case-Szenario zu berücksichtigen, so dass bei einem zeitlichen Verzug des Geschäfts die Fortsetzung der Finanzierung der bestehenden Organisationen nicht im Dringlichkeitsverfahren sichergestellt werden muss.

5.7.4 Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung

Die Finanzdelegation verlangte Ende August 2006 ergänzende Auskünfte über die Verselbständigung des Schweizerischen Instituts für Berufspädagogik (SIBP) zum Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB). Namentlich liess sie sich über die Rechtsgrundlagen, das neue Statut, die Ziele, die Organisation, die personellen Ressourcen und die erwarteten Leistungen des EHB orientieren. Dabei wurde festgestellt, dass durch die Verselbständigung des EHB Mehrkosten entstehen. Die Finanzdelegation stellte deshalb die grundsätzliche Frage, weshalb das EHB verselbständigt wurde, wenn daraus in erheblichem Umfange Mehrkosten entstehen. Jedenfalls lässt sich aus Art. 48 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (SR 412.10) nicht ableiten, das zu schaffende «Institut auf Hochschulstufe» müsse rechtlich verselbständigt sein.

Aufgrund der Auskünfte des EVD nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die bisher bei verschiedenen Bundesämtern eingestellten Ausgaben für das SIBP in deren Budgets gekürzt wurden und letztlich für das EHB effektive Mehrkosten von rund 1,3 Millionen Franken entstehen, welche das Institut durch Effizienzsteigerungen erarbeiten muss.

Mehrkosten entstehen namentlich dadurch, dass dem EHB seitens verschiedener Bundesämter nicht alle Beiträge abgetreten wurden, welche den realen Kosten für das SIBP entsprachen, dass das Institut durch die Verselbständigung nicht mehr von gewissen Leistungen und Vorteilen der Bundesverwaltung profitieren kann – so muss das EHB eigene Personal- und Sachversicherungen abschliessen und profitiert bei Mobiliar, Büromaterial und Reisekosten nicht mehr von den gleichen Einkaufsbedingungen wie der Bund –, und dass ihm aufgrund der Verordnung ohne die nötigen Mittel neue Aufgaben wie die Ausbildung zum Master of science in Berufsbildung übertragen wurden. Auch wenn die Mehrkosten im Einzelfall letztlich nicht allzu hoch ausfallen, erachtet es die Finanzdelegation als problematisch, wenn eine Verselbständigung von Organisationseinheiten zu Mehrkosten führt.

Die Finanzdelegation wird das Thema Verselbständigung weiterhin aufmerksam verfolgen, namentlich im Hinblick auf Diskussionen um die Neugestaltung des heutigen Vierkreise-Modells der Bundesverwaltung. Die Notwendigkeit einer

rechtlichen Unabhängigkeit ist künftig auch im Lichte der entstehenden Mehrkosten zu beurteilen.

5.7.5 Expo 02

Die Finanzdelegation hatte die Expo.02 in den letzten Jahren eng begleitet und sich über die finanzielle Entwicklung orientieren lassen (vgl. Jahresbericht Finanzdelegation 2005, Ziff. 5.7.1)

Im Berichtsjahr nahm die Finanzdelegation mit Befriedigung Kenntnis von einer Audit-Letter der Eidg. Finanzkontrolle, worin die wichtigsten Lehren aus der Expo aufgelistet und allen Bundesämtern zur Verfügung gestellt wurden. Im Weiteren liess sie sich über die Abrechnung per 31. Dezember 2005 der Expo.02 in Liquidation orientieren. Sie stellte fest, dass sich der Aktivüberschuss per Abschlussdatum auf rund 12,7 Millionen Franken beläuft. Es kann davon ausgegangen werden, dass nach Eingang sämtlicher Forderungen bzw. Begleichung aller Verbindlichkeiten dem Bund ein zweistelliger Millionenbetrag zurückerstattet werden kann.

Ein Diskussionspunkt war 2006 die Höhe der vertraglichen Abgangsentschädigung an die Generaldirektion der Expo.02. Die Finanzdelegation drängt darauf, dass bei neuen Projekten solche Entschädigungen vermieden werden können. Eine Prüfung der Organisationsstruktur der EURO 08 zeigt, dass bei diesem Projekt die Hinweise der Finanzkontrolle beachtet worden sind. Die verantwortlichen Personen werden entweder auf Mandatsbasis entschädigt oder sind durch befristete Verträge auf Basis der Personalvorschriften des Bundes angestellt.

Die Finanzdelegation wird die Entschädigungsfrage bei solchen Projekten auch künftig eng verfolgen. Sie wird namentlich bei der EURO 08 das nötige Augenmerk darauf richten.

5.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)

5.8.1 Sanierung von Altlasten

Nach Artikel 32 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; RS 814.01) erhebt der Bund seit dem 1. Januar 2000 eine Abgabe auf der Ablagerung von Abfällen. Gemäss der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA; SR 814.681), werden die dadurch generierten Einnahmen für die Sanierung von Altlasten verwendet. Die Finanzierung der Sanierung der mit Abfällen belasteten Standorte richtet sich also nach dem Verursacherprinzip. Die zweckgebundene Finanzierung geht an einen dafür bestimmten Fonds. Beim dafür zuständigen Bundesamt für Umwelt (BAFU) wurden bereits anfangs 2006 Abgeltungsgesuche von über 120 Millionen Franken eingereicht. Für die Abgeltung der gegenwärtigen und künftigen Gesuche im Zeitraum von 2006 bis 2009 beantragte der Bundesrat deshalb im ersten Budgetnachtrag 2006 einen Verpflichtungskredit von 200 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation hat vom BAFU Informationen über die Verwendung dieses Kredits verlangt.

In der Schweiz gibt es gegen 60 000 mit Abfällen belastete Standorte, welche durch die Kantone in einem öffentlich zugänglichen Kataster zu erfassen sind. Der Bund kann die Erstellung dieses Katasters mit 500 Franken pro Standort abgelden, was eine Gesamtabgeltung von 30 Millionen Franken ergibt.

Neu werden auch Abgeltungen an die Untersuchung und Überwachung von belasteten Standorten ermöglicht, welche nicht sanierungsbedürftig sind. Abgeltungen sind auch vorgesehen an Untersuchungen von Standorten, die sich als nicht belastet erweisen. Der dafür zu erwartende Bundesanteil für die nächsten fünf Jahre beträgt 10 Millionen Franken.

Bei den angemeldeten Sanierungsfällen handelt sich um 32 Fälle unterschiedlichster Grössen, deren Gesamtsanierungskosten 760 Millionen Franken betragen würden. Der Zusicherungsbetrag für die Abgeltung von angemeldeten Sanierungsfällen beträgt 150 Millionen Franken. Davon entfallen 120 Millionen Franken auf die Deponie Köllikon. Die mit rund 700 Millionen Franken budgetierten Kosten der Gesamtsanierung der Deponie Köllikon müssen von den Kantonen Aargau und Zürich sowie der Stadt Zürich bestritten werden. Der Abgeltungssatz des Bundes beträgt 17,64 %. Weitere 30 Millionen Franken betreffen die Sanierung 28 übriger angemeldeter Sanierungsfälle in verschiedenen Kantonen. Schliesslich werden 10 Millionen an die Sanierung von Schiessanlagen gezahlt.

Die Finanzdelegation wird die Verwendung dieser Spezialfinanzierung vertieft prüfen. Die vom BAFU regelmässig zur Verfügung gestellten Berichte werden dafür die Grundlage bilden.

5.8.2

Dienst für Besondere Aufgaben: Abschreibung einer Gebührenforderung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte anlässlich einer Prüfung fest, dass eine Strafuntersuchungsbehörde Rechnungen in Höhe von 164 000 Franken aus den Jahren 2004 und 2005 für Dienstleistungen des Dienstes für Besondere Aufgaben (DBA) des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK) im Zusammenhang mit der Telefonüberwachung nicht beglichen hatte. Der DBA hatte diese Forderung in der Folge in der Rechnung abgeschrieben.

Artikel 16 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) sieht u.a. vor, dass die Anbieterinnen von Post- und Fernmeldediensten von der anordnenden Behörde für Aufwendungen eine angemessene Entschädigung für die Kosten der einzelnen Überwachung erhalten. Artikel 2 der Verordnung vom 7. April 2004 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.115.1) legt die Gebühren und Entschädigungen fest, die an die Anbieterinnen von Fernmeldediensten zu entrichten sind.

Die Finanzdelegation vertritt wie die EFK die Ansicht, dass die Erhebung von Gebühren durch den DBA und die Gewährung von Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die Kosten der Leistungen der Fernmeldedienst-Anbieterinnen des DBA werden zu 80 % gedeckt, was korrekt erscheint. Die Gleichbehandlung unter den Leistungsempfängern gebietet, dass auch kantonale Behörden die bestellten Dienstleistungen wie alle anderen bezahlen.

Gemäss dem GS-UVEK wurden die ausstehenden Rechnungen nicht bezahlt, weil der Fall bzw. die gesetzlichen Grundlagen zu Diskussion Anlass gegeben haben. Das GS-UVEK hat wegen der Prozessrisiken beschlossen, auf eine zwangsweise Durchsetzung der Gebührenforderung zu verzichten.

Die Finanzdelegation konnte sich dieser Sicht der Dinge nicht anschliessen. Wenn eine Dienstleistung verlangt und erbracht worden ist, verlangen Treu und Glauben unter verschiedenen Amtsstellen, dass die gesetzlich festgelegten Gebühren bezahlt werden, nachdem von einer Dienstleistung Gebrauch gemacht worden ist. Falls in den Rechtsgrundlagen effektiv eine Lücke bestehen sollte, wie dies das GS-UVEK in seinen Bemerkungen erwähnt, müsste sie unverzüglich geschlossen werden. In diesem Sinne hat die Finanzdelegation den Vorsteher des UVEK ersucht, die Bezahlung ausstehender Rechnungen durchzusetzen oder umgehend ausreichende rechtliche Grundlagen für die Gebührenerhebung zu schaffen.

Das GS-UVEK teilte daraufhin mit, es werde eine Überprüfung der geltenden Gesetzgebung veranlassen. Anschliessend gab es bekannt, eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen sei nicht erforderlich, weil die Rechnungen, die seit 2005 in einer neuen Form vorgelegt wurden, nicht mehr angefochten würden. Dagegen könne die Abschreibung der Forderung von 164 000 Franken nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Die Finanzdelegation kann sich mit dieser Schlussfolgerung nicht zufrieden geben. Sie wird erneut an das GS-UVEK herantreten und genauere Erklärungen anfordern bzw. die Bezahlung der ausstehenden Forderung verlangen.

6 Schlussfolgerungen

Eine Stärke der Finanzdelegation liegt in ihren Kompetenzen in der mitschreitenden Oberaufsicht, dank welchen sie sich während des Haushaltsprozesses beim Bundesrat und bei der Bundesverwaltung einschalten und eine unerwünschte oder kostspielige Entwicklung der Geschäfte noch rechtzeitig korrigieren kann.

Damit erzielt die Finanzdelegation eine Präventionswirkung, die im Laufe der letzten Jahre Früchte getragen hat. Ihre konsequenten Prüfungen haben zu einer grösseren Haushaltsdisziplin beigetragen.

Die Finanzdelegation dankt dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die Verbesserungen in der Haushaltsführung und für die insgesamt wirksame und sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel.

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

