Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Ständerates und des Nationalrates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1999

vom 29. Februar 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

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

Die Berichte über die Finanzaufsicht in den Jahren 1995–1998 erschienen in einem gemeinsamen Band unter dem Titel «Bericht über die Finanzaufsicht im Bund». Im 1. Teil war der Bericht der Finanzdelegation enthalten, während der 2. Teil den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) umfasste.

Mit der Revision des Finanzkontrollgesetzes vom 19. März 1999 (SR *614.0*) wurde in Artikel 14 Absatz 3 die Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung des Jahresberichts der EFK geändert. Der Bericht der EFK erscheint in diesem Jahr erstmals unabhängig vom Bericht der Finanzdelegation.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle erstattet 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. Der Bericht wird zur gleichen Zeit veröffentlicht wie der Bericht der Finanzdelegation.

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die 1999 behandelten Geschäfte.

29. Februar 2000

Im Namen der Finanzdelegation
der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Pierre Paupe, Ständerat
Der Vizepräsident: Erich Müller, Nationalrat

10957

Bericht

1 Auftrag und Organisation

1.1 Aufgaben und Kompetenzen

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

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

1.2 Zusammensetzung der Finanzdelegation

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Finanzdelegation, die sich selbst konstituiert (Art. *49* GVG). Präsident ist abwechslungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates.

1.2.1 Zusammensetzung 1999

Die Finanzdelegation gliederte sich im Jahre 1999 in folgende Sektionen:

Präsidentin	*Vizepräsident*
Leemann, Nationalrat	Paupe, Ständerat
Erste Sektion	*Referenten*
– Behörden und Gerichte	Nationalrätin Leemann
– Finanzdepartement	Ständerat Paupe
Zweite Sektion	*Referenten*
– Departement für auswärtige Angelegenheiten	Nationalrat Aregger
– Volkswirtschaftsdepartement	Ständerat Onken
– Departement für Umwelt, Verkehr Energie und Kommunikation	Nationalrat Aregger
Dritte Sektion	*Referenten*
– Departement des Innern	Nationalrat Ruckstuhl
– Justiz- und Polizeidepartement	Ständerat Schüle
– Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	Nationalrat Ruckstuhl
– Anstalten und Unternehmen des Bundes	Ständerat Schüle

Fünf Mitglieder der Finanzdelegation sind am Ende der 45. Legislaturperiode zurückgetreten.

1.2.2 Zusammensetzung 2000

An der konstituierenden Sitzung vom 21. Dezember 1999 wählte die Finanzdelegation Herrn Ständerat Pierre Paupe zum Präsidenten und Herrn Nationalrat Erich Müller zum Vizepräsidenten für das Jahr 2000. Als weitere Mitglieder gehören der Finanzdelegation die Herren Ständeräte Hans-Rudolf Merz und Rico E. Wenger sowie die Herren Nationalräte Urs Hofmann und Felix Walker an.

Die Finanzdelegation gliedert sich im Jahr 2000 in folgende Sektionen:

Präsident	*Vizepräsident*
Paupe, Ständerat	Müller Erich, Nationalrat
Erste Sektion	*Referenten*
– Behörden und Gerichte	Ständerat Paupe
– Departement des Innern	Nationalrat Müller Erich

Zweite Sektion	*Referenten*
– Departement für auswärtige Angelegenheiten	Ständerat Merz
– Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	Ständerat Merz
– Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	Nationalrat Walker Felix
Dritte Sektion	*Referenten*
– Justiz- und Polizeidepartement	Nationalrat Hofmann Urs
– Finanzdepartement	Ständerat Wenger
– Volkswirtschaftsdepartement	Nationalrat Hofmann Urs

1.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den in Artikel 50 Absatz 5 des GVG (SR *171.11*) vorgeschriebenen sechs ordentlichen Tagungen zu zwei bis vier Sitzungstagen zusammen. Ferner fanden während der Sessionen über 15 ausserordentliche Sitzungen und Aussprachen statt, die im Wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt acht Inspektionen durch. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl behandelter Geschäfte.

Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (1998 und 1999)

Tabelle 1

	1998 Anzahl	Mio. Fr.	1999 Anzahl	Mio. Fr.
Personalbegehren (gemäss Vereinbarung 1951)	34	.	37	.
Vorschussbegehren				
– Total	45	365,2	38	531,6
– genehmigt	43	344,8	34	530,3
– abgelehnt	2	20,4	4	1,3
Zusatzkreditbegehren				
– Total	4	72,3	1	20
– genehmigt	3	71,4	1	20
– abgelehnt	1	0,9	0	0
Revisions- und Inspektionsberichte der EFK	312		252	
Botschaften des Bundesrates mit finanziellen und personellen Konsequenzen	8		6	
Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse	157		189	

1.4 Besuch beim Europäischen Rechnungshof

Die Finanzdelegation führte im Rahmen ihrer internationalen Kontakte mit den Organen der Finanzaufsicht einen Arbeitsbesuch beim Europäischen Rechnungshof durch. Die Europäische Union verfügt seit 1975 über ein oberstes Kontrollorgan. Der Europäische Rechnungshof in Luxemburg wurde parallel zur Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes ausgebaut. Zudem stehen der Europäischen Union immer mehr eigene Mittel zur Verfügung. Mit einem Personalbestand von 500 Personen wird ein Budget in der Grössenordnung von 140 Milliarden Franken kontrolliert.

Die Finanzdelegation interessierte sich für die Arbeitsmethoden des Europäischen Rechnungshofes. Durch eine Risikoanalyse werden die Prüfungsressourcen auf die wichtigsten Prüfungsaufgaben konzentriert. Ein wichtiger Aspekt bildet die völlige Unabhängigkeit des Europäischen Rechnungshofes (ERH) von den Mitgliedländern und der Europäischen Kommission. Der ERH dient letztlich dazu, den Haushalt der EU extern zu kontrollieren und damit für eine Verbesserung der Haushaltführung zu sorgen.

Bei der Betrugsbekämpfung arbeitet der ERH eng mit der internen Kontrolle und deren Organen zusammen. Die Generaldirektionen XIX «Budgets» und XX «Finanzkontrolle» der Europäischen Kommission in Brüssel üben im Bereich der Haushaltführung exekutive Funktionen aus. Für die beiden Generaldirektionen ist ein Mitglied der Europäischen Kommission zuständig. Hier ist auch das «Office de la lutte antifraude» (OLAF) administrativ eingegliedert. Weisungsmässig untersteht die OLAF einem 5er-Gremium aus nationalen Staatsanwälten. Im Ausbildungsbereich findet eine enge Zusammenarbeit zwischen ERH und OLAF statt.

Die Berichte des Europäischen Rechnungshofes gehen an das Europäische Parlament, wo sich besonders der Ausschuss für die Budgetkontrolle mit der Umsetzung der Empfehlungen des ERH befasst.

Im Besonderen befasste sich die Finanzdelegation mit den Gemeinschaftsausgaben für die Forschung. Es laufen rund 15 000 Projekte, die über Kredite der EU finanziert werden. Die Schweiz beteiligt sich an diesen Rahmenprogrammen. Das 5. Rahmenprogramm der EU von 1999–2002 für Forschung und technologische Entwicklung sieht Ausgaben von rund 23 Milliarden Franken vor. Die Schweiz bewilligte am 7. Oktober 1999 für die Projekte des 5. Rahmenprogramms der EU einen Verpflichtungskredit von 390 Millionen Franken. In weiteren EU-Programmen (Erasmus, Sokrates, Leonardo, Euratom und Cost) wurden für die Jahre 2000–2002 Verpflichtungskredite von 158 Millionen Franken genehmigt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) klärt ab, welche Möglichkeiten von gemeinsamen Prüfungen durch den ERH und die EFK bei Projekten bestehen, die in der Schweiz durch ein Forschungsprogramm der EU unterstützt werden. Die Finanzdelegation sieht einen Handlungsbedarf, dass die EFK bei der Finanzaufsicht Europäischer Programme beigezogen wird.

2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen

2.1 Administrative Beiordnung des Sekretariats der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (ESFK)

Die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR *101*) bedingt diverse, zum Teil dringliche Gesetzesanpassungen. Im Hinblick darauf reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) dem Parlament am 7. Mai 1999 eine parlamentarische Initiative ein, welche die Anpassung einiger Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG; SR *171.11*), des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 1988 über die Parlamentsdienste (SR *171.115*) und mehrerer anderer Bundesgesetze zum Ziel hat.

Keinen Aufschub duldet die Anpassung der Bestimmungen über den Status der Parlamentsdienste, da diese heute gestützt auf Artikel 155 der neuen Verfassung lediglich der Bundesversammlung unterstellt sind, während sie bisher der Bundeskanzlei beigeordnet waren. In diesem Zusammenhang hat die SPK-N auch eine Änderung des Status des ESFK vorgeschlagen, das heute gemäss Artikel 18 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG, SR *614.0*) administrativ der Finanzkontrolle (EFK) beigeordnet ist. Es gehe nach der Abtrennung der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei nicht an, dass das ESFK weiterhin der allgemeinen Bundesverwaltung angehöre und der Sekretär durch den Bundesrat ernannt werde. Daher wird in der parlamentarischen Initiative die Aufhebung von Artikel 18 FKG, die Unterstellung des ESFK unter die Parlamentsdienste und die Ernennung des Sekretärs durch die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung empfohlen.

Am 14. April 1999 erhielt die Finanzdelegation auf Anfrage den Entwurf der parlamentarischen Initiative. Nachdem sie diesen insbesondere mit der Generalsekretärin der Bundesversammlung besprochen hatte, nahm sie am 3. Mai 1999 in einem Brief an die SPK-N Stellung und bedauerte, dass weder sie noch die EFK, die ebenfalls ein Interesse daran habe, während der Erarbeitungsphase des Entwurfs angehört worden seien. Im Tätigkeitsbericht 1993/94 (Kap. 22) hatte sie ihren Standpunkt detailliert begründet und dabei unterstrichen, die Angliederung des ESFK an die EFK entspreche dem System der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und somit dem Willen des Gesetzgebers. Die Unterstellung des ESFK unter die EFK sei nicht bloss ein historisches Relikt. Sie sei vom Gesetzgeber zur Sicherung der Oberaufsicht über die Finanzen bewusst in diesem Sinn geregelt worden.

Anlässlich der am 19. März 1999 beendeten Revision des FKG verlieh das Parlament der EFK mehr Unabhängigkeit, verzichtete aber auf ihre vollständige administrative Loslösung und auf die Schaffung eines eigentlichen Rechnungshofs. Es bestätigte somit grundsätzlich das heutige System der finanziellen Oberaufsicht durch die Kommissionen und die Finanzdelegation, in enger Zusammenarbeit mit der EFK. Dabei fungiert das ESFK weiterhin als Koordinator und Bindeglied zwischen den Finanzkommissionen und insbesondere zwischen der Finanzdelegation einerseits und der EFK andererseits. Aus dieser Funktion ergibt sich seine Sonderstellung und die administrative Beiordnung zur EFK. Diese letztere wurde im Übrigen bei der Revision des FKG am 19. März 1999 von keinem Parlamentsmitglied in Frage gestellt.

Gemäss Artikel 155 der neuen Bundesverfassung regelt das Gesetz im Einzelnen die Möglichkeit der Parlamentsdienste, Dienststellen der Bundesverwaltung beizu-

ziehen. Aus der parlamentarischen Debatte geht hervor, dass es sich dabei um eine Unterstützung allgemeiner Art handelt, die wesentlich weniger weit geht als zum Beispiel die Zusammenarbeit zwischen der Finanzdelegation und der EFK. Die Finanzkommissionen können die EFK ihrerseits bei ihren Beratungen über das Budget und die Staatsrechnung um Beistand bitten. Schliesslich kann die Finanzdelegation nach Artikel 50 Absatz 7 GVG von der EFK alle gewünschten Aufschlüsse verlangen und ihr für die Revisionsberichte zusätzliche Aufträge erteilen. Sie kann sich jederzeit rasch und informell an die EFK wenden. Es geht hier nicht bloss um die allfällige Abgabe von Arbeitsstellen an den Staat, sondern um die Nutzung eines Know-how, ohne welches die Finanzdelegation ihren Auftrag nicht erfüllen kann.

Unter diesem Blickwinkel ist die Art der Unterstellung des Sekretariats keineswegs unwichtig; die Finanzdelegation teilt die Meinung der SPK nicht, wonach die heutige Zusammenarbeit durch eine Trennung von ESFK und EFK nicht leiden würde. Angesichts ihrer engen Beziehungen mit der EFK ist es ihr ein besonderes Anliegen, dass diese gute Zusammenarbeit nicht durch abrupte Neuerungen getrübt wird.

Gemäss Artikel 49 Absatz 2 GVG ist das ESFK fachlich heute schon den Präsidenten der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation unterstellt. Es fällt daher nicht unter das Weisungsrecht der EFK. Diese fachliche Unterstellung ist weit wichtiger als die administrative Zuordnung. Da auch die Parlamentsdienste der Finanzaufsicht unterliegen, ist die jetzige Angliederung des ESFK an das von der Verwaltung sachlich unabhängige Kontrollorgan nicht unlogisch.

Es versteht sich auch von selbst, dass die Finanzdelegation angesichts der engen Zusammenarbeit bei der Ernennung der Sekretärin oder des Sekretärs nicht nur angehört, sondern wie bisher um ihre Zustimmung gebeten werden sollte.

Aus den obgenannten Gründen schloss die Finanzdelegation ihre Stellungnahme mit dem Begehren, das geltende Recht beizubehalten, um ihr die Zeit zu geben, ohne Überstürzung Lösungen für eine Änderung der ESFK-Statuten zu finden, welche die Oberaufsicht des Parlaments über die Finanzen und das Budget nicht schwächen. Dieser Meinung ist auch die EFK, die ebenfalls für die Beibehaltung des geltenden Rechts plädierte.

An ihren Plenen im Monat Mai unterstützten die beiden Finanzkommissionen die Position der Finanzdelegation. Am 6./7. Mai 1999 stimmte die Mehrheit der SPK-N für den angefochtenen Bericht, während eine Minderheit die Ansicht der Finanzdelegation teilte. Dieser schloss sich bei der Beratung der parlamentarischen Initiative in der Sommersession mit 109 gegen 27 Stimmen auch der Nationalrat an. Im Gegensatz dazu genehmigte der Ständerat zu Beginn der Herbstsession 1999 den Vorschlag seiner SPK zur Unterstellung des ESFK unter die Parlamentsdienste und schaffte damit eine Differenz.

Daraufhin schlug die Finanzdelegation einen Kompromiss vor, der vom Nationalrat ohne Gegenstimme und anschliessend vom Ständerat mit einer knappen Mehrheit angenommen wurde.

Folglich wird nun gemäss dem entsprechend geänderten Artikel 18 FKG der Sekretär des ESFK durch die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung ernannt. Diese Ernennung bedarf jedoch der Genehmigung der Finanzdelegation. Ausserdem ist das ESFK administrativ nicht mehr der EFK, sondern den Parlamentsdiensten beigeordnet. Bei der Beratung in den Räten betonten die Verfechter dieser Lösung den besonderen Charakter der Beiordnung, die nicht mit einer administrativen Unterstellung zu verwechseln sei.

Auf administrativer wie auf sachlicher Ebene ist das ESFK also nicht den Parlamentsdiensten, sondern der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen unterstellt. Diese Auslegung wird im Übrigen durch den Absatz 3 von Artikel 18 bekräftigt, der die Kommissionen und die Finanzdelegation beauftragt, in ihrem Reglement auch die Geschäftsführung des Sekretariats zu ordnen.

Schliesslich bestimmt der Absatz 2bis von Artikel 18, dass die besonderen Beziehungen zwischen der Finanzdelegation, den Finanzkommissionen und ihrem Sekretariat einerseits und der EFK andererseits im Reglement vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (SR *171.126*) geregelt werden.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass diese Kompromisslösung den verfassungsmässigen Anforderungen für die Ernennung des Sekretärs durch das Parlament entspricht, ohne die besonderen Beziehungen des ESFK mit der EFK zu beeinträchtigen und die Unabhängigkeit seiner Mitglieder zu schmälern, was auch mit den Empfehlungen der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Lima-Erklärung von 1977 vereinbar ist.

2.2 Finanzielle Oberaufsicht über die Parlamentsdienste

Im Rahmen ihrer finanziellen Oberaufsicht gemäss Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG, SR *171.11*) setzte die Finanzdelegation Anfang 1999 die Inspektion der Parlamentsdienste auf ihr Programm und teilte dies der Generalsekretärin der Bundesversammlung mit.

Mitte Mai 1999 erachtete die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung (VD) die Finanzdelegation als dafür nicht zuständig. Sie meinte, nach Artikel 8bis Absatz 4 3. Satz GVG sowie Artikel 7 des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 1988 über die Parlamentsdienste (SR *171.115*) sei die Finanzdelegation nicht zur finanziellen Oberaufsicht über die Parlamentsdienste befugt, da es diesen Bestimmungen gemäss der VD obliegt, der Geschäftsführung der Parlamentsdienste vorzustehen und die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste zu beaufsichtigen. Die genannten Erlasse wurden im Herbst 1999 bereinigt und der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung angepasst, jedoch materiell nicht geändert. Nach Ansicht der VD sind die erwähnten Artikel als Ausnahmeregelung zu Artikel 50 GVG zu betrachten; es seien nach diesem erlassene Sonderbestimmungen, die den älteren und allgemeineren Bestimmungen über die Oberaufsichtskompetenzen der Finanzdelegation vorgehen.

In ihrer Antwort an die VD bemerkte die Finanzdelegation, ihre Oberaufsichtskompetenzen ergäben sich aus Artikel 85 Ziffern 10 und 11 der alten Bundesverfassung; diese Bestimmungen seien in die Artikel 167 (Finanzen) und 169 (Oberaufsicht) der neuen Verfassung überführt worden. Auch die Vorschriften im Kapitel VII GVG „Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung und die Rechtspflege" widerspiegeln die Verfassungsnormen. Die VD selbst habe sowohl nach den neuen wie nach den alten Gesetzesbestimmungen keine Oberaufsicht auszuüben, sondern, wie der Bundesrat und dem Status eines Exekutivorgans entsprechend, lediglich eine einfache Aufsicht über die Parlamentsdienste.

Da die VD befugt ist, Exekutiventscheide zu fällen, kann sie nicht gleichzeitig auch Oberaufsichtsorgan sein, denn ein Organ kann grundsätzlich nicht zugleich Kontrolleur und Kontrollierter sein. Dieser Grundsatz ist in der Erklärung von Lima über die Richtlinien für die Kontrolle der öffentlichen Finanzen festgelegt, die 1977 von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) verabschiedet wurde.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch das Konzept der Oberaufsicht als Universal- und Matrixaufgabe; d.h. sie wird über alle Aktivitäten des Staates und nach Kriterien ausgeübt, die für alle Dienststellen gelten. Dadurch wird die Gleichbehandlung gewährleistet. Die VD ist selbst nicht in der Lage, die Führung der Parlamentsdienste mit derjenigen von Bundesämtern zu vergleichen. Es liegt daher in ihrem Interesse, dass ein auf diesem Gebiet spezialisiertes Organ einen solchen Quervergleich anstellt.

Die Parlamentsdienste sollten mit den Ämtern und Dienststellen des Bundes gleichgestellt werden. In diesem Sinn wurden sie bei der Revision des Finanzkontrollgesetzes vom 19. März 1999 (SR *614.0*) vom Parlament ebenfalls der finanziellen Aufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle unterstellt.

Angesichts der laufenden Diskussion verzichtete die Finanzdelegation vorläufig darauf, die in ihrem Programm für Ende Juni 1999 vorgesehene Inspektion der Parlamentsdienste durchzuführen. Sie war auch bereit, zusammen mit der VD Lösungen für die Regelung der parlamentarischen Kompetenzen beider Delegationen zu suchen. Das Gespräch fand am 1. September 1999 statt. Bei dieser Gelegenheit machte die VD geltend, das Parlament könne zwar keine Oberaufsicht über sich selbst ausüben; dies schliesse jedoch nicht aus, dass sich die VD zur Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben die Fachkenntnisse der Finanzdelegation zu Nutze machen könne. Die VD ist grundsätzlich der Meinung, sie sei nur dem Parlament selber Rechenschaft schuldig und nicht einem seiner Organe.

Die beiden Delegationen erteilten ihren Vizepräsidenten den Auftrag, die künftige Zusammenarbeit zu regeln. Am 5. Oktober 1999 kamen diese zur folgenden Einigung:

1. Die Verwaltungsdelegation ist für die oberste Führung der Parlamentsdienste und deren Aufsicht zuständig sowie für das Budget des Parlaments.
2. Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüft auch die Parlamentsdienste und die Verwendung der Finanzmittel der Bundesversammlung. Ihre Berichte über allfällige Inspektionen bei den Parlamentsdiensten werden der Ver-

waltungsdelegation, der Finanzdelegation und der Direktion der Parlamentsdienste zugestellt.

3. Die Finanzdelegation übt keine Aufsicht über die parlamentarischen Organe aus. Sie gibt der Verwaltungsdelegation hingegen gemäss der Vereinbarung von 1951, die sinngemäss anwendbar ist, bei der Klassierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Parlamentsdienste in der Überklasse einen Vorbescheid, um diesbezüglich die Gleichbehandlung in allen Bundesbehörden zu gewährleisten.
4. Die Finanzdelegation kann ausserdem im Auftrag der Verwaltungsdelegation Untersuchungen durchführen.
5. Schliesslich kann die Finanzdelegation aus eigenem Antrieb der Verwaltungsdelegation Vorschläge und Bemerkungen im Zusammenhang mit der Erstellung des Budgets und der Haushaltsführung des Parlaments unterbreiten.

Diese Vereinbarung wurde am 2. November 1999 von der Finanzdelegation genehmigt.

2.3 Stellungnahmen der Finanzdelegation zu Vorlagen des Bundesrates

Der Finanzdelegation obliegt nach Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR *171.11*) die nähere Überprüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht kann sie auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge schriftlich oder mündlich den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen (Art. 9 Abs. 3 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation; SR *171.126*). Die Mitberichte der Finanzdelegation beschränken sich im Allgemeinen auf Vorlagen mit weitreichenden finanziellen Konsequenzen oder auf Vorlagen, bei denen die parlamentarische Finanzoberaufsicht in Frage gestellt wird.

Im Berichtsjahr gelangte die Finanzdelegation in drei Fällen an die vorberatenden Kommissionen. Es betraf den Leistungsauftrag des Bundesrates an den ETH-Rat für die Jahre 2000–2003 (vgl. dazu Ziff. 4.3.2), die Botschaft über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung (99.081; vgl. dazu auch Ziff. 4.7.2) und die Botschaft zur Aufhebung des Getreidegesetzes und Änderung des Landesversorgungsgesetzes (99.082).

Nach ausführlichen Gesprächen bewilligte die Finanzdelegation am 13. Oktober 1999 einen Vorschuss von 50 Millionen Franken für die Expo. 02. Mit dieser Kreditspritze konnte die Expo-Leitung den laufenden Zahlungsverpflichtungen bis Ende 1999 nachkommen und ihre Energien auf den Neustart konzentrieren. Dem Parlament wurde so die Entscheidungsfreiheit erhalten, im Dezember 1999 mit der Beratung des Zusatzkredites von 250 Millionen Franken (99.081) die Weichen für die Expo neu zu stellen. Im Mitbericht an die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) schlug die Finanzdelegation eine Änderung in der Auflistung des Verpflichtungskredites vor. Es musste eine Rechtsgrundlage zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft im Jahre 1999 im Betrag von 20 Millionen Franken geschaffen

werden. Diesen dringlichen Zusatzkredit hat die Finanzdelegation mit dem Vorschuss stillschweigend genehmigt. Die Zustimmung zum Vorschuss und dringlichen Zusatzkredit war mit dem Antrag an die WBK verbunden, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ihre Finanzoberaufsicht verstärkt und zu allen Akten des Vereins Expo 02 uneingeschränkt Zugang hat. Die Finanzdelegation verlangt inskünftig, dass die Vereinsleitung der Finanzdelegation und der EFK vierteljährlich Bericht über den Stand der Realisierung der Expo und deren Finanzlage erstattet. Die beiden Räte stimmten dem Zusatzkredit für die Expo 02 in der Wintersession 1999 mit den Änderungsanträgen der Finanzdelegation zu.

Bei der Änderung des Landesversorgungsgesetzes (99.082) schlägt der Bundesrat einen neuen Artikel 11*a* vor, damit die Kosten der Pflichtlagerhaltung von lebenswichtigen Gütern subsidiär durch den Bund übernommen werden können. Die Finanzdelegation trug der vorberatenden Kommission ihre Bedenken vor, mit diesem Artikel eine neue Subventionsnorm zu schaffen. Die Finanzierung der Pflichtlagerhaltung erfolgte bisher auf privatrechtlicher Basis durch Überwälzung der Kosten auf die Konsumentinnen und Konsumenten. Der Bundesrat schätzt die finanziellen Auswirkungen in einer Grössenordnung von jährlich bis zu 15 Millionen Franken ein, wenn eine direkte staatliche Finanzierung in jenen Pflichtlagerbereichen in Aussicht genommen wird, bei denen sowohl Inland- wie auch Importprodukte der Lagerpflicht unterliegen. Für die Finanzdelegation handelt es sich um eine Prinzipfrage: Der Bund soll nicht neue Aufgaben übernehmen, die bisher im Milizsystem von der Wirtschaft und über die Verbraucherpreise finanziert worden sind. Der Ständerat genehmigte in der Wintersession den vom Bundesrat vorgeschlagenen Artikel. Der Nationalrat wird die Vorlage in der Frühjahrssession 2000 behandeln. Es liegt ein Minderheitsantrag im Sinne der Finanzdelegation vor.

Die Finanzdelegation wird die Vorlagen des Bundesrats weiterhin auf ihre finanziellen Auswirkungen prüfen und fallweise von ihrem Mitberichtsrecht Gebrauch machen. Meldungen an die Finanzkommissionen oder andere Kommissionen sind besonders dann angezeigt, wenn die begleitende Finanzaufsicht in Bundesratsbeschlüssen Ansätze für ein widersprüchliches Finanzgebaren feststellt.

2.4 Begleitende Finanzaufsicht der Finanzdelegation

Die Oberaufsicht des Parlaments über den Bundesrat und die Verwaltung ist auf Bundesebene zweigeteilt. Sie wird von verschiedenen Kommissionen und Delegationen wahrgenommen. Entsprechend dem Zeitpunkt, in dem sie erfolgt, kann sie nachträglich, gleichzeitig oder vorausschauend erfolgen.

Tabelle 2

Bereich	Organ	Art	Gegenstand
parlamentarische Finanzoberaufsicht	Finanzkommissionen	gestaltend	Voranschlag Nachträge Kreditübertragungen
		nachträglich	Staatsrechnung
	Finanzdelegation	begleitend	Kader- /Personalgeschäfte gewöhnliche Vorschüsse Revisionsberichte der EFK Bundesratsbeschlüsse
parlamentarische Oberaufsicht über die Geschäftsführung	Geschäftsprüfungskommissionen	begleitend	Inspektionen Aufsichteingaben Evaluationen der PVK
		nachträglich	Geschäftsberichte
	Geschäftsprüfungsdelegation	begleitend	Nachrichtendienste und Staatsschutz

Innerhalb dieses Systems der parlamentarischen Oberaufsicht nimmt die Finanzdelegation eine besondere Stellung ein. Sie erfüllt mit der laufenden und näheren Überwachung des Finanzhaushaltes die Funktion der mitschreitenden oder begleitenden Finanzaufsicht. Diese erstreckt sich auf den Bundesrat und die gesamte Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte sowie die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Einzig im Bereich der Neat wird diese Aufgabe von der Neat-Aufsichtsdelegation, deren Sekretariat im ESFK eingeteilt ist, wahrgenommen.

In Respektierung der Gewaltentrennung hat die Finanzdelegation gegenüber dem Bundesrat kein Weisungsrecht. Auf Grund der ihr regelmässig zugestellten Bundesratsbeschlüsse mit finanziellen Konsequenzen kann sie ihre Ansichten und Feststellungen jedoch in Form von Anregungen, Beanstandungen und Empfehlungen an ihn richten. Dass sich die begleitende Finanzaufsicht nicht nur auf die Einsichts- und Kenntnisnahme beschränkt, sondern auch eine nützliche frühzeitige Einflussnahme auf verwaltungsinterne Entscheide mit finanziellen Konsequenzen ermöglicht, haben im Tätigkeitsjahr 1999 verschiedene Fälle gezeigt, die in diesem Bericht Erwähnung finden. Im folgenden Beispiel hat die Intervention der Finanzdelegation zu einem Gesinnungswandel geführt.

Auf Antrag der Genfer Regierung prüfte der Bundesrat die Möglichkeit, sich zur Stärkung des internationalen Standorts Genf an einer Erweiterung des PALEXPO-Gebäudes im Umfang von 50 bis 60 Millionen Franken zu beteiligen. Eine nähere Überprüfung des Sachverhalts ergab, dass keine Rechtsgrundlagen für eine Beteiligung des Bundes bestanden. Dennoch beschloss der Bundesrat, mit der Genfer Regierung weiter zu verhandeln.

Grundsätzlich hat sich die Finanzdelegation immer für die Interessen des internationalen Genf eingesetzt. Bei der Bewilligung von dringlichen Verpflichtungskrediten

und Zahlungskrediten war sie den besonderen Bedürfnissen zur Sicherung der internationalen Stellung von Genf nicht verschlossen.

Angesichts des Bundesratsentscheids und der klaren Ausgangslage erinnerte die Finanzdelegation den Bundesrat an die defizitäre Situation der Bundesfinanzen und drückte ihr Befremden darüber aus, dass weiterhin nach einem Ausweg gesucht wurde, um über sachfremde Budgets Bundeshilfe für ein Ausstellungszentrum zu leisten. Sie verlangte, dass nicht neue Subventionstatbestände geschaffen werden. Unter Berufung auf das Gleichbehandlungsprinzip gegenüber anderen grossen Schweizer Ausstellungsfirmen, die unter internationalem Konkurrenzdruck stehen, verwies sie auf die Gefahr, mit einem positiven Entscheid ein Präjudiz für weitergehende Ausgaben zu setzen. Sie empfahl dem Bundesrat eindringlich, von einer finanziellen Unterstützung durch den Bund aus grundsätzlichen Überlegungen abzusehen.

Nicht zuletzt auf Grund der Intervention der Finanzdelegation haben die Genfer Behörden nach einer abschliessenden Überprüfung des Dossiers durch den Bundesrat ihr Gesuch zurückgezogen. Man kann damit feststellen, dass das Durchsetzungsvermögen der Finanzdelegation durch ihre Überzeugungskraft gewährleistet sein muss.

2.5 Koordination zwischen den Kontrollkommissionen

Die Koordination zwischen den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation einerseits und den Geschäftsprüfungskommissionen andererseits funktioniert schon seit vielen Jahren. Sie wurde ausgedehnt, um neuen Bedürfnissen gerecht zu werden, insbesondere der Aufsicht über die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Ämter (FLAG). Diese Aufgabe wird von gemeinsamen Subkommissionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen. In ihrem Tätigkeitsbericht 1998 gab die Finanzdelegation detaillierte Informationen zu diesem Thema (s. Teil I, Ziff. 2.3). Die Aufsicht über die Tätigkeiten der Anstalten und Betriebe des 3. und 4. Kreises wird ebenfalls von den zuständigen gemeinsamen Subkommissionen ausgeübt (s. unten Ziff. 4.9.1).

Im Laufe der Jahre wurde diese Koordination auch auf der Ebene der Präsidenten und der Kommissionssekretariate verstärkt und institutionalisiert. Im Berichtsjahr fand allerdings nur eine Koordinationskonferenz der Präsidenten während der Sommersession statt, die im Wesentlichen der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG; SR *171.11*) gewidmet war. Die zweite Konferenz, die üblicherweise während der Wintersession abgehalten wird und der Abstimmung der jeweiligen Kommissionsprogramme dient, musste auf die Frühjahrssession 2000 verschoben werden. Die Neubildung der Kommissionen und Delegationen für die 46. Legislatur begann erst am 6. Dezember 1999 und damit zu spät für eine Koordinierung der Programme.

Hingegen kamen die Sekretariate der Kontrollkommissionen wie gewöhnlich sechsmal zusammen, wobei mit Bewilligung der betroffenen Organe 50 Akten und Protokolle laufender Geschäfte ausgetauscht wurden. Aus diesen Zahlen sind jedoch der breite Informationsaustausch und die zahlreichen Koordinationsbemühungen nicht ersichtlich, die während der Sitzungen zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten mündlich erfolgten. Dazu kamen noch regelmässige Kontakte zwischen einzelnen Mitarbeitern im Zusammenhang mit den zu behandelnden Geschäften.

Im Berichtsjahr beteiligten sich die Sekretariate der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen auch an den Vorbereitungsarbeiten zur Totalrevision des GVG, vor allem in den Bereichen Organisation, Verfahren und parlamentarische Oberaufsicht. Dies wurde im Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen über ihre Tätigkeit zwischen Mai 1998 und Mai 1999 (Ziff. IV, 16) vermerkt, wie auch im letzten Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation (Teil I, Ziff. 23).

Im Rahmen der Totalrevision des GVG, an der die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) nach Bereinigung der neuen Bundesverfassung seit Mai 1998 arbeiten, kamen zwei parlamentarische Vorstösse wieder zur Sprache, die im letzten Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation erwähnt wurden und eine verstärkte Koordination oder sogar eine Zusammenlegung der Kontrollkommissionen fordern (s. op.cit.).

An einer Sitzung der mit der Revision des GVG betrauten SPK-Subkommissionen wurden die beiden Sekretariate mit Zustimmung ihrer Präsidenten als Experten angehört. Danach bat die Generalsekretärin der Bundesversammlung sie um ihre Stellungnahme zu zwei möglichen Modellen für die Organisation der Oberaufsicht: Zusammenlegung der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen oder gesetzliche Institutionalisierung einer verstärkten Koordination der Kontrolltätigkeiten.

Die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommissionen wurden regelmässig über die Revisionsarbeiten informiert; sie trugen ihren Sekretariaten auf, die beiden genannten Varianten zu prüfen und ihnen sowie den Subkommissionen der SPK ihre Schlussfolgerungen zukommen zu lassen. Die Sekretariate erarbeiteten nach einem am 8. April 1999 organisierten Seminar einen gemeinsamen Bericht.

In diesem Bericht hielten sie zuerst fest, dass vor allem zwischen den Kontroll- und den Legislativkommissionen ein Koordinationsbedarf bestehe, da die letzteren Kontroll- und Evaluationsaufgaben zu erfüllen suchen, die den Oberaufsichtskommissionen vorbehalten sind. Zwischen den Kontrollkommissionen herrsche bereits eine enge und vielfältige Koordination. Die Sekretariate beschrieben dann die Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Finanz- und den Geschäftsprüfungskommissionen und erwähnten, was bei einer Zusammenlegung oder einer verstärkten Koordination auf Gesetzesebene und in der Praxis ändern müsste. Abschliessend betonten sie, dass eine Zusammenlegung der Kommissionen eine weitere Verstärkung der allgemeinen parlamentarischen Oberaufsicht zur Folge hätte. Dies wäre mit einem zusätzlichen Aufwand der Kommissionsmitglieder verbunden – Milizparlamentarier nicht zu vergessen – und würde grundlegende Änderungen der Strukturen und der Verwaltung bedingen. Hingegen würde eine Institutionalisierung der Koordination zwischen den Kontrollkommissionen die bereits bestehende Zusammenarbeit untermauern, unter Beibehaltung flexibler und dezentralisierter Kontrollen und Berücksichtigung sowohl der Geschäftsprüfungs- als auch der Finanzaspekte.

An den Sitzungen von Ende April und Anfang Mai 1999 wurde der Bericht der Sekretariate von den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation sowie von den Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis genommen. Danach wurde er als ein ausschliesslich von den Sekretariaten der Kontrollkommissionen stammendes Dokument an die SPK weitergeleitet.

Anlässlich der Koordinationskonferenz der Präsidenten der Finanzkommissionen, der Finanzdelegation und der Geschäftsprüfungskommissionen wurde Kritik am Vorgehen bei der Erarbeitung des Vorentwurfs zur Totalrevision des GVG laut. Die Präsidenten bemängelten, den SPK – die als Expertengruppe fungierten, später aber dasselbe Geschäft als parlamentarische Kommissionen zu behandeln haben würden

– sei der Vorentwurf übermittelt worden, ohne dass vorgängig eine formelle Vernehmlassung stattgefunden habe, wie es zum Beispiel bei Bundesratsgeschäften üblich sei.

Die Finanzdelegation meint jedenfalls, die Koordination zwischen den Oberaufsichtskommissionen sei befriedigend. Sie weist auf die grundlegenden Strukturänderungen hin, die sich bei einer Zusammenlegung der Kontrollorgane aufdrängen würden, unter anderem eine Änderung des Status der Eidgenössischen Finanzkontrolle, welcher doch bei einer kürzlichen Gesetzesänderung mehr Unabhängigkeit verliehen wurde.

Im Falle einer Zusammenlegung wäre das gesamte System der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen zu überprüfen, eine langwierige Aufgabe, die eine eingehende Lageanalyse voraussetzt. Obwohl von der Finanzdelegation in ihrem letzten Tätigkeitsbericht gefordert, wurde diese letztere bisher jedoch nicht an die Hand genommen.

2.6 Informationsgesellschaft Schweiz

Das Konzept "Informationsgesellschaft Schweiz/Neue Informations- und Kommunikationstechnologien (NIKT)" basiert auf der "Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz" vom 18. Januar 1998. Dabei handelt es sich nicht um ein eigentliches Projekt Informationsgesellschaft des Bundesrates, sondern um ein interdepartementales Koordinationsprojekt der Bundesaktivitäten in diesem Bereich. Die Verantwortung für die einzelnen Aktionen und die Kompetenzen zu deren Realisierung liegen bei den zuständigen Ämtern und Departementen. Der verantwortliche Ausschuss der Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft (KIG) hat die dem Bundesrat zur Realisierung vorgeschlagenen Aktionen nach den Kriterien Dringlichkeit, Machbarkeit und Wirksamkeit priorisiert.

Der Bundesrat beauftragte die zuständigen Stellen mit der Realisierung der als prioritär bezeichneten Aktionen im Bereich der bestehenden Kompetenzen. Auf Grund der durchgeführten Erhebungen können die Kosten für die Realisierung dieser Aktionen auf rund 150 Mio. Franken geschätzt werden. Davon ist die Finanzierung von ca. 50 Mio. Franken bereits beschlossen oder sichergestellt. Wenn es sich um bundeseigene Vorhaben handelt, sind diese soweit als möglich in bereits bestehende Massnahmen aufzunehmen und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu finanzieren. Wo die Realisierung nicht im Rahmen von Umlagerungen möglich ist, sind dem Bundesrat entsprechende Anträge für die finanziellen und personellen Ressourcen zu stellen. Über Vorhaben, welche Gesetzesänderungen bedingen oder die neue finanzielle Auswirkungen haben, wird im Rahmen der Legislaturplanung entschieden. Die zwei für das Projektmanagement nötigen Stellen werden vom BAKOM aus departementsinternen Stellenbeständen zur Verfügung gestellt. Weitere personelle Auswirkungen können nicht beziffert werden.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Kostenfolgen des Projekts "Informationsgesellschaft Schweiz" kaum überblickbar, die Zuständigkeiten über die ganze Bundesverwaltung verstreut und die finanzrechtlichen Grundlagen unklar sind.

Die Finanzdelegation fordert, dass die finanziellen und personellen Auswirkungen des Projekts Informationsgesellschaft Schweiz ermittelt, dafür ein Verpflichtungskredit beantragt und die vorgeschlagenen Massnahmen im Rahmen des ordentlichen politischen Verfahrens durch die zuständigen Instanzen Bundesrat und Parlament priorisiert werden. Der Bundesrat wird aufgefordert, für das Projektmanagement eine zentrale Verantwortlichkeit zu bestimmen und eine griffige Kostenkontrolle sicherzustellen

3 Personal- und Kreditgeschäfte

3.1 Personalangelegenheiten

3.1.1 Personalmassnahmen

Gestützt auf eine Vereinbarung des Bundesrates mit der Finanzdelegation aus dem Jahr 1951 treten gewisse Personalmassnahmen nur mit der Zustimmung der Finanzdelegation in Kraft. So ist ihre Zustimmung erforderlich für die Errichtung neuer Stellen in den Besoldungsklassen 30, 31 und der Überklasse, desgleichen für die Höhereinreihung bisheriger Stellen in diese Besoldungsklassen einschliesslich der Umbenennung von Stellen zum/zur Vizedirektor/in oder zum/zur stellvertretenden Direktor/in. Gegenstand der personalrechtlichen Vereinbarung bilden auch die Gewährung von Zuschlägen zur Besoldung sowie die Gewährung wiederkehrender Vergütungen an Bedienstete, die in der 26. Lohnklasse und höher eingereiht sind.

In der Berichtsperiode hatte sich die Finanzdelegation zu 37 Personalgeschäften zu äussern. In Übereinstimmung mit der Koordinationskommission (KOKO), dem begutachtenden Organ des EFD für die Einreihung der höheren Stellen, hat die Finanzdelegation mit einer Ausnahme allen personalpolitischen Massnahmen zugestimmt.

In einigen Fällen hat sie erst nach Einholung zusätzlicher Auskünfte oder nach Aussprachen mit den betreffenden Departementschefs zugestimmt. Mehrere Personalgeschäfte gaben Anlass, gewisse Grundsätze der Personalpolitik zu unterstreichen.

Die Finanzdelegation hielt im Berichtsjahr einmal mehr daran fest, keine Beförderungen rückwirkend zu bewilligen. Zudem wird im Zusammenhang mit den Personalmassnahmen auch geprüft, welche versicherungstechnischen Kosten dem Bund für den Einkauf in die Pensionskasse erwachsen. Das noch geltende Recht (Beamtengesetz; SR *172.221.10*) und die Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten; SR *172.222.1*) führt zu erheblichen Belastungen für den Bund, wenn der versicherte Verdienst eines älteren Bediensteten wesentlich erhöht wird. Die Finanzdelegation legt deshalb Wert darauf, dass die in Artikel 40 Absatz 3 der Beamtenordnung (SR *172.221.101*) vorgesehene Alterslimite für PKB-wirksame Beförderungen eingehalten wird. Wenn der Beamte das 60. Altersjahr erreicht hat, so wird in der Regel an Stelle einer Beförderung eine unversicherte teuerungsausgleichsberechtigte Zulage ausgerichtet.

Von der Regelung des Status von Frau Carla Del Ponte nach ihrer Wahl zur Chefanklägerin des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag erhielt die Finanzdelegation Kenntnis. Die getroffenen Massnahmen liegen im Kompetenzbereich des

Bundesrates. Aus staats- und aussenpolitischen Gründen sowie auf Grund der für unser Land bisher einmaligen Chance, eine Schweizerin in der zweitobersten Hierarchiestufe der UNO (stellvertretende Generalsekretärin) zu plazieren, hielt es der Bundesrat für angezeigt, in diesem Falle eine unkonventionelle und innovative Lösung zu suchen. Die Finanzkommissionen haben sich im Rahmen des Voranschlages 2000 mit den Ausgaben befasst, die sich aus der Regelung ergeben können. Zum damaligen Zeitpunkt liessen sich noch nicht alle Aufwände für den Bund im Zusammenhang mit Frau Del Ponte genau beziffern. Es ist nicht auszuschliessen, dass im Rahmen der Nachtragskredite entsprechende Mittel anbegehrt werden.

Die Finanzdelegation erwartet vom Bundesrat und den einzelnen Departementen bis zum Inkrafttreten des neuen Bundespersonalsrechts eine zurückhaltende Beförderungspraxis. Sie unterstützt das EFD im Bestreben, das neue Lohnsystem budgetneutral und mit weniger Automatismen einzuführen.

3.1.2 Stellung der Bundesbeamten in Verwaltungsräten

Die Finanzdelegation berichtete bereits in früheren Tätigkeitsberichten über die Auslandbeteiligungen der früheren Telecom PTT (letztmals im Jahresbericht 1998, Ziff. 4.9.4.3). Im Zentrum steht die Frage der Verantwortlichkeiten für den Schaden von rund 800 Millionen Franken, der aus diesen Auslandbeteiligungen anfallen dürfte. Im Berichtsjahr liess das UVEK auf Veranlassung der Finanzkommission des Nationalrats durch einen externen Berater abklären, ob die Organe der früheren Telecom ihre Sorgfaltspflichten wahrgenommen haben. Der Gutachter kam zum Schluss, dass Fehler begangen worden sind, doch fehlen Hinweise auf ein grob fahrlässiges Verhalten.

Denkbar wäre die Einleitung eines Verfahrens nach Verantwortlichkeitsgesetz (SR *170.32*) für die Organe der PTT bzw. eines zivilrechtlichen Verfahrens, was die privaten Berater betrifft. Angesichts der geringen Erfolgschancen beharrten die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation nicht auf der Einleitung weiterer Verfahren.

Die Diskussion um die Verantwortlichkeit für die Auslandengagements der früheren Telecom zeigt, dass die Stellung der Verwaltungsräte des Bundes in öffentlichrechtlichen Anstalten und in den Aktiengesellschaften mit Bundesbeteiligung bezüglich der Verantwortung einer Klärung bedarf. Es ist insbesondere in Frage zu stellen, warum Verwaltungsräte des Bundes im Vergleich zu den obligationenrechtlichen Regelungen einen erhöhten beamtenrechtlichen Schutz geniessen. Den Interessen der Aktiengesellschaften in Bundesbesitz ist schlecht gedient, wenn Vertreter des Bundes auf Grund des Verantwortlichkeitsgesetzes erst bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit haften, während privatrechtliche Verwaltungsräte nach Obligationenrecht wesentlich leichter zur Rechenschaft gezogen werden können.

Die Finanzdelegation wurde deshalb beim Bundesrat vorstellig, dass die Bestimmungen für die Verwaltungsräte des Bundes in Aktiengesellschaften überprüft werden sollten. Die Weisungen des Bundesrates für das Verhalten von Bundesbeamten in Verwaltungsräten sollten geändert werden.

3.1.3 Kaderlöhne in Unternehmungen und Anstalten des Bundes

Die Finanzdelegation befasste sich mit den Kaderlöhnen im 3. und 4. Kreis (namentlich Swisscom, Post und SBB). Die Gehälter der Swisscom unterliegen noch während einer Übergangszeit bis Ende 2000 den Bestimmungen von Artikel 25 des Bundesgesetzes über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (TUG; SR *784.11*). Die Swisscom führt als Arbeitgeberin die bestehenden Anstellungsverhältnisse weiter. Die Swisscom stellte in den letzten 2 Jahren viele Kader nach Obligationenrecht (OR) an. Darunter fallen Spitzenfachleute, die bestimmte Anstellungsbedingungen stellen sowie neue Vertragsverhältnisse bei Reorgansiationen oder der Verlegung von Spezialdiensten im In- und Ausland. Bei den nach OR angestellten Kadern entfällt die Höchstbesoldungsgrenze des Bundespersonals von rund 310 000 Franken.

Die Einreihung der Funktionen ist Sache der Unternehmungen. Post und SBB koordinieren Änderungen der Einreihungskonzepte für Funktionen der Überklasse vor dem Entscheid mit den zuständigen Departementen. Post, SBB und Swisscom können Neuanstellungen und Änderungen von bestehenden Arbeitsverhältnissen nach OR vornehmen, wenn es sich um Personen handelt, an die besondere Anforderungen gestellt werden oder die besondere Verantwortung tragen und deshalb höher bezahlt werden. Post und SBB beschränken die OR-Anstellungen auf Ausnahmefälle im obersten Kader.

Voraussichtlich ab dem Jahr 2001 gelten nur noch für die Post und die SBB die grundsätzlichen Bestimmungen des Bundespersonalrechts. Bei Swisscom gilt ab 2001 das Obligationenrecht. Verschiedene Ausführungsbestimmungen werden in Form von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) geregelt sein. Im Übrigen legt der Bundesrat in den strategischen Zielen für die drei Unternehmungen personalpolitische Vorgaben fest. Über deren Erreichung erfolgt eine jährliche Berichterstattung an das UVEK.

Die Finanzdelegation anerkennt, dass mit der weitgehenden Verselbstständigung der drei ehemaligen Regiebetriebe eine neue Lohnpolitik für Kader einhergehen muss. Um auf dem Arbeitsmarkt die qualifizierten Führungskräfte für die Unternehmen zu finden, müssen konkurrenzfähige Gehälter bezahlt werden. Die neuen Manager tragen eine höhere Verantwortung, die entsprechend abzugelten ist. Was die Lohnpolitik für Kader betrifft, haben die politischen Instanzen einen grossen Teil ihrer Kompetenzen an die Unternehmungen abgetreten.

Die Finanzdelegation ersuchte das UVEK, mehr Transparenz zu schaffen. Der höheren Kompetenz der Unternehmungen bei der Festsetzung der Kaderlöh-

nen sollte eine bessere Transparenz in der Öffentlichkeit entsprechen. Vereinbarte Leistungslöhne sollten nach messbaren Zielen ausgerichtet werden.

3.1.4 Verleihung von Titeln

Die Finanzdelegation befasste sich im Berichtsjahr mit der geänderten Zuständigkeit für Titelverleihungen im EDA. Zudem stellte sie eine Zunahme der Begehren für Titelverleihungen auch ausserhalb des EDA fest. Für Personen mit internationalen Kontakten wird immer häufiger der Botschaftertitel als notwendig erachtet, auch wenn diese Bediensteten im Bundesdienst nur auf der zweiten oder dritten Hierarchiestufe stehen.

Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass die Verleihung des Botschaftertitels mit grosser Zurückhaltung ausgeübt wird. Der Botschaftertitel sollte weiterhin in der Regel für Bedienstete des EDA (Aussenpolitik) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) in der Aussenwirtschaftspolitik vorbehalten bleiben, die ständig in internationalen Kontakten stehen. Wenn andere Fachämter oder Stellvertreter von Botschaftern internationale Kontakte ausüben, könnte der Botschaftertitel im Einzelfall verliehen werden, wenn der Bedienstete die Schweiz als Repräsentant oder Delegationschef bei wichtigen internationalen Konferenzen vertritt.

Die Finanzdelegation lehnt eine Titelinflation im Gefolge der vermehrten internationalen Kontakte der Bundesverwaltung für Fachämter und Stellvertreterfunktionen ab. Eine fallweise Verleihung des Botschaftertitels entspricht eher unseren nüchternen republikanischen Gepflogenheiten als die schmückende Titelverleihung für subalterne Funktionen. Die Finanzdelegation kann zudem nicht ausschliessen, dass im Gefolge der Titelinflation mittelfristig auch finanzielle Abgeltungswünsche auftreten könnten.

Der Bundesrat versprach, den Botschaftertitel ausserhalb des EDA und Seco nur an Chefbeamte und -beamtinnen zu vergeben, wenn diese einer grösseren internationalen Abteilung vorstehen, die dauernd aussenpolitische Aufgaben wahrnimmt. Der Bundesrat wird weiterhin temporär Botschaftertitel verleihen, wenn dies für zwischenstaatliche Kontakte auf hoher Ebene notwendig ist und ansonsten die Erfüllung des Verhandlungsmandats in Frage gestellt sein könnte.

Die Finanzdelegation wird die Befolgung einer restriktiven Praxis der Titelverleihung im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht überwachen.

3.2 Überblick über die bewilligten dringlichen Kredite

3.2.1 Kriterien für die Behandlung der dringlichen Kredite

Die Finanzdelegation setzte im Berichtsjahr ihre strenge Praxis zur Beurteilung der Nachtragskredite fort. Bekanntlich kann sie bei zeitlicher Dringlichkeit anstelle der Finanzkommissionen und des Parlamentes Ausgaben zustimmen, für die kein oder kein ausreichender Zahlungskredit oder Verpflichtungskredit bewilligt ist (Art. 18

Abs. 1 bzw. Art. 31 Abs. 3 des Finanzhaushaltgesetzes FHG; SR *611.0)*. Im Jahr 1999 beantragte der Bundesrat bei 34 Zahlungskrediten und bei einem Verpflichtungskredit die dringliche Kreditbewilligung.

Das Dringlichkeitsverfahren muss im Einzelnen eingehend begründet sein. Die Finanzdelegation verlangt Fakten, dass die Kreditbereitstellung innert den kurzen Fristen erforderlich ist und dass die Verabschiedung durch das Parlament bis zum ordentlichen Nachtrag I oder II nicht abgewartet werden kann. Im Weiteren ist zu prüfen, ob der Kreditbedarf bereits bei der Aufstellung des Voranschlags voraussehbar war. Es gilt nämlich zu verhindern, dass die Verwaltung auf dem Nachtragskreditweg einfacher zu Mitteln kommt als im ordentlichen Budgetierungsverfahren. Eine solche Praxis stünde im Widerspruch zur rigorosen Ausgabenstraffung, für die sich Bundesrat und Parlament mit dem Ziel der Sanierung der Bundesfinanzen einsetzen. Grösste Zurückhaltung ist für Nachtragskredite geboten, die sich auf vom Parlament gekürzte Kreditrubriken beziehen; hier bedarf es einer besonders eingehenden Begründung für allfällige Ausgaben über die von den Räten bewilligte Limite.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Nachtragskredite von 1990–1999 sowie den Anteil der von der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren genehmigten Zahlungskredite (gewöhnliche Vorschüsse).

Entwicklung der Nachtragskredite 1990–1999

Tabelle 3

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite
1990	1006	3,4	371	37
1991	2229	6,6	786	35
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55

Die Zunahme der Nachtragskredite im Berichtsjahr ist auf die Zahlungskredite zurückzuführen, die im Zusammenhang mit der Balkankrise stehen. Das Budget 1999 des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) ging von 30 000 neuen Asylgesuchen aus. Schliesslich wurden im Berichtsjahr über 46 000 Gesuche eingereicht. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass 447 Millionen Franken oder mehr als 45 Prozent der Nachtragskredite als Folge des Kriegs im Kosovo anfielen. Für die Flüchtlingshilfe in der Schweiz beliefen sich die Nachtragskredite auf 315 Millionen Franken. Für die Aktionen im Kosovo und den benachbarten Ländern waren zusätzliche 132 Millionen Franken erforderlich.

Die steigende Zahl der Asylbewerber erforderte rasch zusätzliche Finanzmittel, die im Dringlichkeitsverfahren bereitgestellt werden mussten. Die Finanzdelegation be-

willigte dem BFF 286 Millionen Franken als Vorschuss. Dazu kamen dringliche Kreditfreigaben in weiteren Ämtern für die Linderung der Kriegsfolgen und für die Friedensförderung im Betrag von 143 Millionen Franken. Bei der Hilfe vor Ort fiel der grösste Anteil auf die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) mit Vorschüssen von 95 Millionen Franken. Die Finanzdelegation ging davon aus, dass bei den zusätzlich bewilligten Mitteln ein gewisser Ausgabenspielraum geblieben ist, weil die Nachtragskreditbegehren auf dem Höhepunkt der Kosovokrise gestellt wurden. In der Tat melden die Ämter, die in der Balkanhilfe engagiert sind, Kreditreste von 34 Millionen Franken in der Staatsrechnung 1999.

Trotz unserer strengen Haltung gegenüber Nachtragskrediten war es auch in anderen Fällen unumgänglich, die nötigen Mittel sofort freizugeben. Durch dieses Vorgehen konnte die Bundesverwaltung rechtzeitig die von ihr geschuldeten Beträge überweisen und unliebsame Verzugszinsen vermeiden.

Die Finanzdelegation stimmte 1999 insgesamt 34 Vorschüssen auf Nachtragskrediten im Betrag von 532 Millionen Franken zu. Die grössten Vorschüsse beanspruchten neben der Balkanhilfe (448 Millionen Franken), die Expo (50 Millionen Franken), der Kostenausgleich für Bedienstete im Ausland (18 Millionen Franken) und die Informatik (12 Millionen Franken).

3.2.2 Abgelehnte Vorschüsse

Die Finanzdelegation lehnte 1999 die Dringlichkeit von vier Nachtragskrediten (Zahlungskredite) im Betrag von 1 282 771 Franken ab. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die von der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren nicht genehmigten Kreditgeschäfte. Die abgelehnten dringlichen Zahlungskredite entsprechen 11 Prozent der durch die Finanzdelegation behandelten Kreditbegehren, aber nur 0,2 Prozent der Kreditbeträge. Das Parlament lehnte nachträglich alle vier Nachtragskredite ab, denen die Finanzdelegation die Dringlichkeit abgesprochen hatte. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass das Parlament bei politisch umstrittenen Kreditgeschäften ohne präjudiziellen Entscheid in aller Freiheit befinden kann. Sie prüft deshalb auch die kleineren Kreditbegehren mit aller Sorgfalt und bewilligt Vorschüsse nicht, wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Von der Finanzdelegation 1999 abgelehnte Vorschüsse

Tabelle 4

Kreditrubrik	Bezeichnung	Betrag
303.3180.000	Dienstleistungen Dritter (neue Unterrubrik Sensibilisierungskampagne Nationalratswahlen)	284 000
316.3180.000	Dienstleistungen Dritter	230 000
600.3181.001	Delegierter des Bundesrates für die Jahr 2000-Fähigkeit der Informatiksysteme	70 000
703.3180.000	Dienstleistungen Dritter (Unterrubrik EDA/EVD Europa-Information)	698 771
EFD	**Total abgelehnte Nachtragskredite**	**1 282 771**

Der Nachtragskredit für eine Sensibilisierungskampagne zu Gunsten der Frauen bei den Nationalratswahlen wurde vom Bundesrat erst nach Verabschiedung der ersten Nachtragsbotschaft eingereicht. Der Bundesrat hatte auf Grund politischer Interventionen im Herbst 1998 eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Wahlabstinenz und zur Erhöhung des Frauenanteils in den Nationalratswahlen 1999 eingesetzt. Die Finanzdelegation hielt die Begründung der Dringlichkeit für zuwenig stichhaltig. Eine neue politische Aufgabe sollte nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Parlamentes übernommen werden. Zudem kürzte die Bundesversammlung im Budget 1999 die Rubriken «Dienstleistungen Dritter» in allen Ämtern. Im Ständerat herrschte die Auffassung vor, dass das Projekt zu halbherzig angegangen worden sei; niemand nahm den Antrag des Bundesrates auf. Der Nationalrat lehnte den Nachtragskredit für das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann am 15. Juni 1999 mit 74:66 Stimmen ab.

Das Parlament hatte den Zahlungskredit für den Delegierten des Bundesrates für die Jahr 2000-Fähigkeit im Budget 1999 um 3 Millionen Franken gekürzt. Die Finanzdelegation lehnte es deshalb ab, einen relativ geringfügigen Vorschuss von 70 000 Franken gegen den erklärten Willen des Parlamentes zu bewilligen. Sie stand unter dem Eindruck, dass dem Nachtragskreditbegehren eine gewisse Trotzreaktion zu Grunde lag. Der anbegehrte Betrag bewegte sich bei einem bewilligten Budget von 5 Millionen Franken beinahe im Bereich der Schätzkorrekturen. Das EFD zog den Antrag während der Nachtragskreditberatung in den Finanzkommissionen zurück.

Für das Begleitforschungsprogramm «Deklaration von GVO Erzeugnissen» (GVO = gentechnisch veränderter Organismus) verlangte der Bundesrat für das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) in der zweiten Nachtragsbotschaft einen Vorschuss ohne Kompensationsverpflichtung. Festzuhalten ist, dass das Parlament beim Voranschlag 1999 die Dienstleistungen Dritter des BAG mit dem generellen Kürzungsauftrag dieser Sachgruppe um 175 000 Franken herabsetzte. In Anbetracht der Höhe der Sammelrubrik Dienstleistungen Dritter des BAG von rund 16 Millionen Franken und der vielen darunter fallenden Posten hielt die Finanzdelegation die interne Kompensation für möglich. Der Ständerat lehnte in dieser gekürzten Rubrik einen Nachtragskredit einhellig ab. Am 21. Dezember 1999 folgte der Nationalrat dem Erstrat im Differenzbereinigungsverfahren mit 62:43 Stimmen.

Unter der Federführung des Integrationsbüros EDA/EVD war ein Vorschuss für die vom Bund getragene Information zu den bilateralen Abkommen geplant. Es bestand die Absicht, bereits 1999 Seminare und Konferenzen zu organisieren und Dokumentationen für die Vorbereitung der Referendumskampagne zu erstellen. Die Finanzdelegation hielt die Dringlichkeit des Begehrens nicht für ausgewiesen. Zudem handelt es sich auch um eine im Voranschlag 1999 gekürzte Kreditrubrik. Der Ständerat lehnte aus prinzipiellen Erwägungen den Nachtragskredit auf einer gekürzten Rubrik mit 30:6 Stimmen ab; der Nationalrat schloss sich der Ablehnung im Differenzbereinigungsverfahren stillschweigend an.

4 Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen

4.1 Departement für auswärtige Angelegenheiten

4.1.1 Kontrollbesuch in der Politischen Abteilung III

Die Sektion 2 der Finanzdelegation hat im September 1999 bei der Politischen Abteilung III des EDA einen Besuch durchgeführt. Dabei ging es einerseits um die Beiträge der Schweiz an internationale Organisationen und die Verwendung des Kredits für friedensfördernde Massnahmen, und andererseits um organisatorische Fragen (Redimensionierung des Vertretungsnetzes; interne Reorganisationen). Auf Grund dieses Kontrollbesuches und des Berichts der Sektion 2 fasste die Finanzdelegation eine Reihe von Beschlüssen. Das EDA erhielt eine Zusammenfassung der wichtigsten Feststellungen dieses Kontrollbesuches und konnte seine Sichtweise in einer Stellungnahme darlegen.

Zu den Feststellungen des Kontrollbesuchs gehörte, dass ein wesentlicher Teil der Beiträge an internationale Organisationen nicht durch die Politische Abteilung III, sondern durch die Fachämter anderer Departemente geleistet wird.

Die Finanzdelegation gelangte zur Auffassung, dass auch diejenigen Beiträge an Internationale Organisationen, welche von Fachämtern ausserhalb des EDA geleistet werden, vom verantwortlichen Departement periodisch einer Überprüfung unterzogen werden sollten. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die Finanzdelegation sind sich jedoch bewusst, dass die Überprüfung der Beiträge an internationale Organisationen einige Schwierigkeiten bietet. Die Finanzdelegation definierte zusammen mit der EFK geeignete Massnahmen. Die EFK nahm in ihrem Jahresprogramm die Prüfungsvorschläge auf.

Die Sektion 2 hat ausserdem festgestellt, dass die Kosten des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes der OECD in Genf nicht zuletzt auf Grund seiner geringen Auslastung unverhältnismässig hoch sind. Die Finanzdelegation begrüsste daher die Anstrengungen der Sektion Sitzstaatfragen der Politischen Abteilung III, möglichst rasch eine kostengünstigere Unterbringungsmöglichkeit für den Vergleichs- und Schiedsgerichtshof zu finden. Die Finanzdelegation wird sich im Jahr 2000 über den Fortgang der Bemühungen orientieren lassen.

Zu den Betriebskosten des „Centre International de Conférences Genève (CICG)“ wurde festgestellt, dass die EFK zwar die Rechnung des Kongresszentrums revidiert, dass jedoch keine eigentliche Wirtschaftlichkeitsprüfung und Prüfung der Einsparmöglichkeiten stattfindet. Die Frage der Betriebskosten des CICG wird von der EFK im Rahmen ihres Prüfprogrammes aufgenommen.

Die Finanzdelegation nahm mit Zustimmung zur Kenntnis, dass sich die Politische Abteilung III der Wichtigkeit von Koordinationsanstrengungen bei Projekten und Aktivitäten sowohl innerdepartemental (z.B. mit DEZA) als auch interdepartemental (z.B. mit VBS oder seco) bewusst ist. Die Finanzdelegation begrüsst alle Anstrengungen, welche zu institutionalisierten Zusammenarbeitsformen innerhalb und zwischen den Departementen sowie mit anderen Organisationen führen. Sie wird dieses Thema im Sinne einer Daueraufgabe bei zukünftigen Aussprachen mit Vertretungen des EDA bzw. dem Departementsvorsteher aufgreifen.

Der zweite grosse Themenbereich betraf die Redimensionierung des Vertretungsnetzes. Es konnte festgestellt werden, dass hier bereits Anstrengungen unternommen

worden sind. Die Sektion 2 der Finanzdelegation hat jedoch zur Kenntnis nehmen müssen, dass ihrem Anliegen einer Intensivierung weitergehender Kooperationsformen mit anderen Staaten im Bereich der diplomatischen und konsularischen Vertretungen mit Skepsis begegnet wird.

In einem Schreiben an das EDA hielt die Finanzdelegation gestützt auf den Kontrollbesuch der Sektion 2 sowie auf Grund des bisherigen Schriftenwechsels in dieser Sache fest, dass die möglichen Synergien noch nicht ausgeschöpft wären. Sie erwartet vermehrte Anstrengungen und eine Überwindung des Besitzstandsdenkens. Sie wird deshalb das Thema auch im Jahr 2000 behandeln.

4.1.2 Schwierigkeiten bei Auslandbauten

Nachdem sich die Finanzdelegation 1997 (Ziff. 4.2.4 Jahresbericht) grundsätzlich mit der Frage der organisatorischen Zuordnung von Auslandbauten innerhalb der Bundesverwaltung befasst hatte, setzte sie sich 1999 mit einer Reihe von konkreten Problemen bei Auslandbauten im Rahmen verschiedener Dossiers auseinander. Als wichtiges Instrument zur Wahrnehmung dieser Aufgabe dienen ihr die Berichte betreffend die Konsulats- und Finanzinspektionen bei Schweizerischen Vertretungen im Ausland, welche sie von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) erhält.

Eine der allgemeinen Feststellungen der Finanzdelegation war, dass die heutige diplomatische Tätigkeit vermehrt im Rahmen von Business-Lunches und Stehempfängen stattfindet. In den Botschaftsräumlichkeiten selbst finden hingegen immer weniger grosse Empfänge und Essen statt. Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass, wenn sich der Trend fortsetzen sollte, Massnahmen zu treffen sind, um die grossen Esszimmer in den Botschaften anders zu nutzen. In der Folge liess sie sich vom EDA über die zukünftige Strategie bezüglich Räumlichkeiten für Repräsentationszwecke im Ausland informieren, ergänzt um eine Stellungnahme hinsichtlich der finanziellen Konsequenzen aus der Tatsache, dass immer mehr Anlässe nicht mehr in den Botschaftsräumlichkeiten sondern auswärts stattfinden.

Bei der Eröffnung der neuen Vertretungen der Schweiz in Pristina und Skopje brachte die Finanzdelegation deutlich zum Ausdruck, dass sie in der gegenwärtigen Situation eine verstärkte Vertretung der Schweiz in diesen Krisengebieten für sinnvoll hält. Sie stellte aber die Frage nach der Befristung der Vertretungen. Zudem erkundigte sie sich generell, ob im EDA ein allgemeines Konzept zur zeitlich befristeten Neuerrichtung bzw. Verstärkung von Vertretungen in Krisengebieten existiert oder geplant ist. Diese Fragen wurden auch an einer ausserordentlichen Sitzung mit dem Generalsekretär des EDA ausführlich besprochen.

Die Finanzdelegation befürwortet vermehrt die zeitlich befristete Errichtung von Vertretungen in Krisengebieten.

Im Zusammenhang mit der neuen Vertretung der Schweiz in Pristina nahm die Finanzdelegation ausserdem mit Erstaunen Kenntnis von der Höhe des jährlichen Mietbetrages, welchen die Schweiz für ihre Vertretung bezahlt. Sie verlangte eine

detaillierte Aufstellung darüber, wie sich diese Kosten zusammensetzen. Die hohen Kosten erklärten sich aus der Überhitzung des Immobilienmarktes in Pristina, da eine grosse Anzahl von Hilfsorganisationen und NGOs sich in den geeigneten Gebäuden eingemietet hat. Die Finanzdelegation musste zur Kenntnis nehmen, dass der Preis pro Quadratmeter, den die Schweiz bezahlt, im Vergleich mit anderen internationalen Vertretungen und Organisationen einer der tiefsten ist. In der Aussprache mit den zuständigen Vertretern des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) und dem Generalsekretär des EDA war man sich einig, dass im vorliegenden Fall, entgegen der allgemeinen These der Finanzdelegation, die Miete dem Kauf eines Gebäudes vorzuziehen war. Die Finanzdelegation konnte zur Kenntnis nehmen, dass das BBL und das EDA in drei Jahren eine Neubeurteilung sowohl der Schweizer Bedürfnisse als auch des Immobilienmarktes in Pristina vornehmen werden und davon ausgehen, dann eine günstigere Vertretung zu finden.

Die Delegation nahm diese Gelegenheit wahr, sich auch allgemein über das Vorgehen von BBL und EDA bei der Errichtung einer neuen Vertretung und der Verschaffung der nötigen Kenntnisse vom Immobilienmarkt vor Ort zu informieren.

Ein weiteres konkretes Problem, mit dem sich die Finanzdelegation befasste, waren die Kanzleiräumlichkeiten der Botschaft in Zagreb. Der Bund konnte bisher nur 62% des Gebäudes erwerben. Trotz intensiven Bemühungen auf allen Ebenen war es nicht möglich, den restlichen Teil des Hauses zu erwerben, da die Besitzverhältnisse immer noch ungeklärt sind. Das Verfahren ist vor Gericht hängig. Trotz grosser Bemühungen des Missionschefs und Unterstützung durch den Aussenminister ist noch unklar, wann der Kauf des Gebäudes erfolgen kann. Es wurden trotzdem bereits grössere Summen durch die Eidgenossenschaft in die Renovation des Gebäudes investiert. Die Finanzdelegation liess sich vom BBL eine Aufstellung der genauen Beträge geben, welche bisher in die Renovation investiert worden waren.

> Die Finanzdelegation teilt die Beurteilung des EDA und des BBL, dass das Gebäude sinnvollerweise der Schweiz erhalten bleibt. Die Verhandlungen zum Kauf des letzten Gebäudeteils sind unter Einbezug aller Kanäle voranzutreiben. Die bisher erfolgten Schweizer Investitionen sind beim Kaufpreis zu berücksichtigen.

In einem weiteren Fall stellte die Finanzdelegation gestützt auf einen Inspektionsbericht der EFK fest, dass die Eidgenossenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg unter ihrem Namen, aber mit Geld der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), in einer Liegenschaft in Athen eine Eigentumswohnung erworben hatte. Diese Liegenschaft ist mittlerweile in einem sehr schlechten Zustand. Bis eine formale Übertragung des Eigentums auf die NHG erfolgt ist, bleibt der Bund für Schäden aus einer mangelhaft unterhaltenen Fassade haftbar. Die Renovation der Fassade im Betrag von rund 250'000 Franken bildet ein grosses Problem, weil gewisse Miteigentümer nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen.

Damit dem Bund durch eine verzögerte Überschreibung des Eigentums kein Schaden erwächst, ersuchte die Finanzdelegation mit Schreiben vom 11. Februar 1999 das zuständige Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), die NHG anzuhalten, die nötigen rechtlichen und tatsächlichen Vorkehren für einen raschen Vollzug dieser Überschreibung zu treffen. Auf Grund eines entsprechenden Gesuchs wurde die Frist bis zum 1. Oktober 1999 verlängert.

Da eine Übernahme des Gebäudes durch die NHG nicht innerhalb der gesetzten Frist erfolgte, leitete das BBL in Zusammenarbeit mit der Botschaft in Athen inzwischen den Verkauf an Dritte ein. Die Finanzdelegation lässt sich über den Abschluss des Geschäfts informieren.

4.1.3 Präsenz der Schweiz im Ausland

Die Finanzdelegation hat auch 1999 die Arbeiten «Schweiz – Zweiter Weltkrieg» begleitet. (vgl. Ziff. 4.2.3 resp. 4.2.1 der Jahresberichte 1997 und 1998). Nachdem mit der Auflösung der Task Force eine wichtige Forderung der Finanzdelegation erfüllt war, lag der Schwerpunkt ihrer Arbeit bei der Oberaufsicht über die Kommunikationsmassnahmen zur Verbesserung der Präsenz der Schweiz im Ausland.

An ihrer ersten ordentlichen Tagung 1999 nahm die Finanzdelegation Kenntnis von der Wahrnehmungsstudie über das Ansehen der Schweiz in den USA («Awareness and impact of the Swiss bank accounts and nazi gold issues in the U.S.»). Die Studie zeigt ein zweigeteiltes Bild: Während die breite US-Bevölkerung nach wie vor ein sehr positives Gesamtbild der Schweiz hat, verstärkte die Kontroverse um die Rolle der Schweiz im 2. Weltkrieg in den meinungsbildenden Gruppen von Medien, Politik und Universitäten die schon zuvor latent vorhandene Ansicht, «die Schweizer Führungsschicht sei ethisch unterentwickelt». Generell hat die Schweiz in den USA jedoch, mit Ausnahme des Bankensektors, ein gutes Image. Deshalb kam die Finanzdelegation zum Schluss, dass zwar für die betroffenen Wirtschaftskreise, nicht jedoch für den Bund Handlungsbedarf bestehe[1].

Mit Schreiben vom 15. Februar 1999 teilte die Finanzdelegation Herrn Bundesrat Cotti ihre Überlegungen mit und liess sich informieren, ob der Bund weitere Massnahmen zur Verbesserung des Erscheinungsbildes der Schweiz in den USA treffen will.

Im März liess sich die Finanzdelegtion von Herrn Bundesrat Cotti über die geplante strategische Neuausrichtung der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO) orientieren. Bezüglich der Forderung der Finanzdelegation, wonach weitergehende Kommunikationsmassnahmen in den USA nun in erster Linie von den betroffenen Wirtschaftskreisen zu tragen seien, konnte das EDA auf die anderslautende Auffassung der APK[2] verweisen.

An einer weiteren ausserordentlichen Sitzung mit Bundesrat Cotti vom 21. April 1999 wurde von der Finanzdelegation kritisiert, dass das neue Projekt «Präsenz Schweiz (PRS)» den klassischen Fall einer Ausweitung der Staatstätigkeit darstelle, indem eine neue Staatstätigkeit auf hohem Niveau verstetigt werde, obwohl der

1 Bereits im Anschluss an die Inspektion der Task Force im Mai 1998 hat die Finanzdelegation festgehalten, dass längerfristige Kommunikationsmassnahmen und Projekte mit wiederkehrenden Ausgaben in den USA in erster Linie durch die betroffenen Wirtschaftskreise zu tragen sind. Diese Schlussfolgerung fand Eingang in den Jahresbericht 1998 der Finanzdelegation (Ziff. 4.2.1).

2 Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) hat zu diesem Thema am 4.11.1997 zwei Vorstösse eingereicht. In einem Postulat (98.3001) fordert die APK-N die Aufnahme des Themas „Image der Schweiz“ im Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 und eine jährliche Berichterstattung an die Kommission. Mit einer Motion (98.3002) fordert die APK einen Leistungsauftrag für die KOKO und einen Ausbau von deren Infrastruktur.

Grund ihrer Einführung vorübergehender Natur war. Als Alternative stelle sich die Frage nach gezielten, aber befristeten Kommunikationsmassnahmen. Die Finanzdelegation stellte fest, dass bezüglich der Präsenz der Schweiz im Ausland zu unterscheiden sei zwischen dem «courant normal» und den besonderen Kommunikationsbedürfnissen, welche mit der Diskussion um die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg entstanden sind. Für den «courant normal» habe sich die Aktivität der KOKO als genügend herausgestellt. Die APK hingegen habe in ihren Vorstössen auf ausserordentliche Vorkommnisse reagiert. Es bestehe nun die Gefahr, diese nur in ausserordentlichen Lagen gerechtfertigten besonderen Kommunikationsmassnahmen dauerhaft auf hohem Niveau beizubehalten bzw. durch die KOKO-Reform zu verstetigen. Aus diesen Überlegungen heraus plädierte die Finanzdelegation weiter für befristete Kommunikationsmassnahmen mit privater Beteiligung.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1999 musste die Finanzdelegation vom Bundesratsbeschluss vom 8. September 1999 Kenntnis nehmen, wo der Bundesrat auf Grund des Antrags des EDA vom 10. August 1999 sowie des Ergänzungsantrags vom 7. September 1999 die Botschaft und den Entwurf zum Bundesgesetz über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland gutgeheissen hat (Botschaft über die Neuorientierung und Verstärkung der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO)). Das neue Konzept «Präsenz Schweiz PRS» sieht gemäss Botschaftsentwurf eine Informationsplattform «Swissinfo» (6,6 Mio.), Aktionsprogramme in ausgewählten Ländern (4,5 Mio.) und die Nutzung wichtiger Ereignisse (3,3 Mio., exkl. Spezialkredite für Teilnahme an Weltausstellungen) vor. Der ursprüngliche Finanzplan ging von folgender Ausgabensteigerung aus: 2000: 7,5 Mio., 2001: 11,6 Mio, 2002: 14,1 Mio, 2003: 15,6 Mio. Auf Grund des Mitberichts des EFD wurde der Finanzplan gemäss Ergänzungsbotschaft wie folgt reduziert: 2000: 7,5 Mio., 2001: 11,6 Mio., 2002: 13,5 Mio., 2003: 13,8 Mio. Somit wurde der ursprüngliche Betrag von 48,8 Mio. um 2,4 Mio. auf 46,4 Mio. Franken reduziert.

Die Finanzdelegation hat in einem Schreiben an den Bundesrat die Forderung erhoben, die Aktivitäten der verschiedenen in diesem Bereich tätigen Verwaltungseinheiten verstärkt zu koordinieren. Sie nannte insbesondere die Aktivitäten des EDA («Präsenz Schweiz PRS»; Rubrik 201/3600.355), des EDI (Pro Helvetia; Rubrik 306/3600.001 und Swiss Institute New York, Rubrik 306/3600.003) und des seco (Informationen über den Wirtschaftsstandort Schweiz; Rubrik 704/3181.001 und Schweiz Tourismus; Rubriken 704/3600.100/101/102). Eine Kopie des Briefes wurde der mit der Vorberatung des Bundesgesetzes über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland befassten Kommission zugestellt.

4.1.4 Probleme der Personalsektion DEZA

Die Finanzdelegation befasste sich anlässlich ihrer ersten ordentlichen Tagung 1999 mit dem Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Finanzaufsicht bei der DEZA 1997 und setzte sich dabei mit einzelnen Feststellungen vertieft auseinander.

Im Rahmen ihres Zwischenberichtes hat die Finanzdelegation zudem am 10. September 1999 die Finanzkommission des Nationalrats über ihre Feststellungen orientiert. Diese beschloss im Hinblick auf die Behandlung des Voranschlags 2000 weitere Auskünfte einzuholen. Die zuständige Subkommission setzte sich mit den von der EFK festgestellten Unregelmässigkeiten in drei spezifischen Fällen vertieft auseinander: Dabei ging es um einen Fall, in welchem die Zentrale in Bern erst nach Monaten vom Koordinationsbüro vor Ort informiert wurde, dass eine Feld-Mitarbeiterin (Expertin) nicht mehr im Projekt arbeitete. Ihr Lohn war offenbar während dieser Zeit weiter ausbezahlt worden. Im zweiten Fall ging es um eine doppelte Verrechnung von Leistungen durch eine private Hilfsorganisation, und im dritten Fall wurde festgestellt, dass die Pensionskasse einer internationalen Organisation nach dem Abschluss eines zweijährigen Förderprogrammes die Freizügigkeitsbeiträge nicht zurückerstattet hatte.

Die Subkommission konnte an der Plenarsitzung der nationalrätlichen Finanzkommission zum Voranschlag 2000 darüber informieren, dass diese drei Fälle inzwischen bereinigt wurden.

Bei der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) fielen 1997 zusätzlich zu den plafonierten Personalbezügen von rund 19 Mio. Franken Personalkosten für privatrechtliche Anstellungsverhältnisse von gegen 32 Mio. Franken an. Es handelte sich um Stelleneinheiten, die nicht über den Personalkredit sondern zu Lasten von Sachkrediten gingen. Um die notwendige Kapazität und Flexibilität für den Austausch zwischen dem privatrechtlich angestellten Feldpersonal und dem Zentralpersonal der DEZA sicherzustellen, sahen die Rechtsgrundlagen maximal 65 privatrechtliche Anstellungsverhältnisse in Bern vor. 1997 wurde indes mit 84,4 Stellen in der Zentrale wesentlich mehr privatrechtlich angestelltes Personal beschäftigt. Die DEZA hielt fest, dass eine Kompensation bei den plafonierten Stellen stattgefunden habe. Den privatrechtlichen Anstellungen kommt indes Bedeutung zu, da die EFK auf Grund der Prüfung von verhältnismässig wenigen Einzeldossiers feststellte, dass Mitarbeitende mit einem privatrechtlichen Anstellungsverhältnis höher eingestuft worden sind, als dies bei einer Besetzung des Postens durch einen Beamten oder eine Beamtin möglich gewesen wäre. Im Gegensatz zu den beamtenrechtlichen Anstellungen (plafonierte Etatstellen) kann nämlich die DEZA bei privatrechtlichen Anstellungen die Personen nach eigenem Ermessen einreihen, ohne vorgängig die Zustimmung der bei Etatstellen zuständigen Stellen des Departements (Ämterklassifikationsstelle) und des Eidg. Personalamtes (EPA) einzuholen.

Über die Frage, ob der DEZA mit den auf den 1. Januar 1998 neu eingeführten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen weiterhin das Recht zusteht, Personen nach eigenem Ermessen einzureihen, liefen zu Beginn des Jahres 1999 noch Gespräche mit dem EPA.

Auf Grund einer Nachfrage der Finanzdelegation im Juli 1999 nach dem Stand dieser Gespräche zwischen dem EPA und der DEZA erhielt sie am 20. August 1999 vom Direktor der DEZA, Herrn Fust, die Information, dass diese Pendenz inzwischen im Rahmen der Verhandlungen über das revidierte Personalreglement erledigt werden konnte. In dessen Ziffer 201.1 wurde festgelegt, dass in begründeten Ausnahmefällen von der Besoldungsskala für das Bundespersonal abgewichen werden kann.

Die Finanzdelegation interpretiert diese Antwort so, dass die DEZA weiter das Recht hat, Personen nach freiem Ermessen einzureihen.

Sie beschloss, diese Angelegenheit in Zusammenarbeit mit der EFK weiterzuverfolgen. Die EFK führt im dritten Quartal 1999 eine weitere Inspektion bei der DEZA durch. Die Personalfrage wird dabei nochmals genau unter die Lupe genommen und es wird ein Bericht an die Finanzdelegation erstellt.

4.1.5 Massnahmen gegen die Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

Anlässlich ihrer fünften und sechsten ordentlichen Tagung 1999 hat sich die Finanzdelegation mit den aufgedeckten Korruptionsfällen und insbesondere mit den blockierten Geldern auf der BH-Banca in Bosnien-Herzegowina befasst.

Sie musste zur Kenntnis nehmen, dass trotz aller Bemühungen des Koordinationsbüros vor Ort sowie einer «Task Force» der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) zur Klärung der rechtlichen Schritte, es bei den an die BH-Banca in Sarajewo überwiesenen Geldern voraussichtlich zu einem Verlust kommen wird.

Bereits Ende November 1998 hatte die EFK die Abwicklung des von der DEZA durchgeführten Rückkehrhilfeprogramms vor Ort geprüft und hielt im Revisionsbericht fest, dass es für Bosnien-Herzegowina bis anfangs 1998 an einer verfeinerten Zahlungsplanung fehlte. Dies hatte zur Folge, dass die durchschnittlichen Geldbestände bei den verschiedenen Banken vor Ort oft mehrere Millionen Franken betrugen.

Die DEZA sieht nun, auch auf Grund der Empfehlungen der EFK, beim Wiederaufbauprogramm Kosovo zusätzliche Vorsichtsmassnahmen im Zahlungsbereich vor.

Mit Schreiben vom 27. September 1999 hat die Finanzdelegation vom Vorsteher EDA bzw. vom Vorsteher EVD Auskunft verlangt, welche Massnahmen in Bosnien-Herzegowina in Bezug auf eine verfeinerte Zahlungsplanung, das Cashmanagement und die allgemeine Korruptionsbekämpfung getroffen worden sind.

In seinem Antwortschreiben vom 7. Oktober 1999 unterscheidet der Vorsteher EVD Zahlungsbilanz- und Budgethilfen einerseits sowie Projektfinanzierungen andererseits. Als Drittes werden am Rande noch die Ko-Finanzierungen an Garantie- und Investitionsfonds erwähnt. Die Gefahr eines Missbrauchs stelle sich insbesondere bei den Zahlungsbilanz- und Budgethilfen. Das Problem werde jedoch durch die Tatsache entschärft, dass die Schweiz diese Massnahmen als Ko-Finanzierungen mit der Weltbank abwickle. Durch eine Anbindung an die Strukturanpassungskredite der Weltbank könne eine zweckkonforme Verwendung der Mittel gewährleistet werden. In Albanien werde die Bank zudem einen «Public Expenditure Tracking Survey» durchführen, der die ordnungsgemässe Auszahlung und die konkrete Verwendung der Mittel überprüfen soll. In Bosnien werde zur Verstärkung der Kontrolle ein «Auditor General» eingesetzt. Bezüglich der Projektfinanzierungen wird ausgeführt, dass sich das Problem der Zweckentfremdung in diesem Bereich in weit geringerem Masse stelle. Bei diesen erscheine die Missbrauchsgefahr durch die enge Betreuung der Projekte durch einen schweizerischen Konsulenten und das seco selbst als weitgehend vermeidbar. Für Ko-Finanzierungen an Garantie- und Investi-

tionsfonds internationaler Finanzinstitutionen sei das Thema von noch geringerer Relevanz.

Der Vorsteher des EDA nahm in seinem Antwortschreiben vom 19. Oktober 1999 die Gelegenheit wahr, das Interne Kontrollsystem (IKS) der DEZA darzulegen, welches auch in Bosnien und Herzegowina angewandt wird und für alle Sparten der DEZA gilt. Die Ausführungen konzentrieren sich in erster Linie auf Massnahmen der Budgethilfe für diese Staaten. Der Chef des EDA hält fest, dass die DEZA für die aufgeworfenen Fragen sensibilisiert ist, trotzdem jedoch nicht alle Risiken antizipiert und ausgeschlossen werden können. Oftmals erschweren auch die Rahmenbedingungen vor Ort (z.B. kein zuverlässiges Bankensystem, keine Transfermöglichkeiten) die angestrebte Verbesserung der Zahlungsplanung und Abwicklung. Die DEZA hat jedoch eine Reihe von Massnahmen getroffen, um die Risiken möglichst tief zu halten.

Die Antwortschreiben von EDA und EVD wurden in der Delegation besprochen und auch dem Finanzdepartement mit der Bitte um Stellungnahme zugeschickt.

In seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 1999 vertritt der Vorsteher des EFD die Meinung, dass der Verlust bei der BH-Banca auch mit den inzwischen ergriffenen weiteren Vorsichtsmassnahmen nicht unbedingt hätte vermieden werden können. Er schliesst sich der Sicht des EDA an, dass nicht alle Risiken ausgeschaltet werden können, insbesondere nicht in Ländern mit unterentwickeltem Bankensystem. Es müsse jedoch alles getan werden, um solche Verlustrisiken zu minimieren. Dazu scheinen die vom seco und DEZA vorgestellten und ergriffenen Massnahmen sinnvoll und angemessen. Was die Zahlungsbilanzhilfen und weitere Zahlungen betrifft, die häufig über multilaterale Kanäle gehen, verweist er auf die Massnahmen des IMF gegen die Korruption. Der IMF betrachtet Korruptionsfreiheit und «Good Governance» als wichtige Faktoren wirtschaftlichen Wachstums. Der IMF erarbeitet zu diesen Fragen gegenwärtig weitere Massnahmenvorschläge, welche im Frühjahr 2000 dem Exekutivrat unterbreitet werden sollen.

> Die Finanzdelegation erachtet es als wichtigen Schritt, alle betroffenen Departemente nochmals auf dieses Thema sensibilisiert zu haben. Sie wird sich auch im Jahr 2000 mit dieser Thematik befassen und die Umsetzung der notwendigen Massnahmen überwachen.

4.2 Eidgenössisches Departement des Innern

4.2.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Kultur

Die Finanzdelegation hat am 17. August 1999 beim Bundesamt für Kultur (BAK) einen Kontrollbesuch durchgeführt. Anschliessend liess die Finanzdelegation das Departement zu den wichtigsten Feststellungen und Folgerungen Stellung nehmen.

Die erste Feststellung der Finanzdelegation betraf die internen Reformen des BAK. Die Reorganisation des BAK mit seinen drei Bereichen Kulturförderung, Schweizerische Landesbibliothek (SLB) und Schweizerisches Landesmuseum (SLM) ist Gegenstand von NOVE-BAK. Geplant ist, das SLM per 1. Januar 2002 in eine öffentlich-rechtliche Stiftung überzuführen. Die SLB soll entweder zu einem FLAG-Amt umgestaltet oder ebenfalls in eine öffentlich-rechtliche Stiftung überführt werden.

Die Kulturförderung wird zu einem in sich funktionsfähigen Bereich mit eigener Leitung ausgestaltet. Das BAK ist bemüht, NOVE-BAK mit der gleichzeitig laufenden Reorganisation der Pro Helvetia zu koordinieren. Die Pro Helvetia ist aber als eine gleichgestellte Partnerorganisation nicht weisungsgebunden. Im Sinne einer ganzheitlichen Kulturpolitik wird dennoch diskutiert, den Stiftungsrat der Pro Helvetia zu einem «Kulturrat» umzugestalten und von den operativen Aufgaben zu entlasten.

Die Finanzdelegation begrüsste die eingeleiteten Reformen im BAK und insbesondere das Bestreben, das SLM in eine Stiftung überzuführen. In Bezug auf das Verhältnis zur Pro Helvetia forderte die Finanzdelegation angesichts von deren hohen Verwaltungskosten mit ihren vielen in Sektionen gegliederten Stiftungsräten und der Dominanz der aufwändigen Minibeiträge einerseits sowie des Erfordernisses einer ganzheitlichen Kulturpolitik andererseits, die Pro Helvetia verstärkt in die laufende Reorganisation des BAK einzubeziehen. Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass im Zuge der Reorganisationsmassnahmen nicht nur die Umwandlung des Stiftungsrates der Pro Helvetia in einen «Kulturrat» ohne operative Kompetenzen geprüft werden müsse, sondern auch die Grundsatzfrage der Eingliederung der Pro Helvetia in das BAK.

Gegenüber einem verstärkten Einbezug der Pro Helvetia in die laufende Reorganisation des BAK zeigte sich das Departement skeptisch und erklärte, am Dualismus der beiden Institutionen festhalten zu wollen. Selbst eine weniger weit gehende Verwesentlichung des Stiftungsrates der Pro Helvetia zu einem «Kulturrat» als übergeordnete Instanz für die kulturpolitischen Strategien, aber ohne operative Kompetenzen, soll gemäss der Stellungnahme des Departementes lediglich im Sinne einer Option im Auge behalten werden.

Die zweite Feststellung der Finanzdelegation betraf die mangelnde Koordination im Bibliothekswesen, insbesondere im Bereich der Informatik.

Die Finanzdelegation stellte in diesem Bereich Doppelspurigkeiten fest, obwohl 1995 ein Konzept für eine bessere Koordination der öffentlichen Bibliotheken in der Schweiz erarbeitet worden war. So sind beispielsweise in Lausanne und in Zürich untereinander nicht kompatible Bibliothekssysteme entwickelt worden. 1993 hat sich die SLB für ein drittes System entschieden, gefolgt von den Westschweizer Bibliotheken. Später haben die Deutschweizer ein anderes System gewählt. Weil Verfassung und Gesetz eine verstärkte Koordination nicht vorsehen, fehlt dem Bund eine entsprechende Eingriffsmöglichkeit. Da die freien Mittel in diesem Bereich sehr beschränkt sind, kann eine verbesserte Koordination auch nicht via Anreize erfolgen. Somit setzt eine verbesserte Koordination im Bibliothekswesen, insbesondere im Bereich der Informatik, aber auch bezüglich der Sammlungs- und Aufbewahrungspolitik, einen politischen Entscheid voraus.

Die dritte Feststellung der Finanzdelegation betraf den Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz.

Im Anschluss an die 1996 erfolgte Eingliederung der Denkmalpflege in das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR *451*) werden ab dem Jahre 2000 die bis anhin getrennten Kreditrubriken Heimatschutz und Denkmalpflege zusammengelegt. Weil durch diese Harmonisierung die für beide Bereiche erlassene Prioritätenordnung hinfällig wird, stellt sich die Frage, wie die aufgelaufenen Gesuchsüberhänge abgebaut bzw. neue Pendenzen vermieden werden können. Zudem

muss vermieden werden, dass Sanierungen durch die Kantone im Hinblick auf die neue Bundeszuständigkeit bewusst hinausgeschoben werden.

Im Zeitpunkt des Kontrollbesuchs waren noch 830 Geschäfte pendent. Dies entspricht einem Umfang von 230 Mio. Franken Bundesbeiträgen. Davon sind bereits 132 Mio. Franken bewilligt. Bei einem Jahreskredit von 37 Mio. Franken entspricht der Überhang etwa drei Jahren. Allerdings beträgt die durchschnittliche Frist der Auszahlung etwa 4½ Jahre. An Stelle der bisherigen Prioritätenordnung prüft das BAK zurzeit eine Präzisierung der Ausführungsbestimmungen zum NHG. Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass in Bezug auf den neuen Finanzausgleich (NFA) ein für alle Sachbereiche gültiges Verfahren vorgesehen ist, das die Behandlung altrechtlicher Gesuche regeln und einen neuen Gesuchsstau verhindern soll. Allerdings wird eingeräumt, dass dadurch bewusst hinausgeschobene Sanierungs- und Restaurierungsvorhaben auf Stufe Kanton nicht verhindert werden können. Somit stellt sich im Rahmen des Projekts NFA die Frage, ob der Gefahr bewusst hinausgeschobener Sanierungsvorhaben durch entsprechende Übergangsbestimmungen zu begegnen ist.

> Die Finanzdelegation fordert, dass die Schnittstellen zwischen dem BAK und der Pro Helvetia im Rahmen von NOVE-BAK vertieft geprüft und Doppelspurigkeiten sowie ineffiziente Strukturen ohne Rücksicht auf rein historisch begründbare Gegebenheiten beseitigt werden.

4.2.2 Zum Leistungsauftrag ETH-Rat

Die Finanzdelegation hat zum ersten Leistungsauftrag ETH-Rat zuhanden der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur der eidg. Räte (WBK) einen Mitbericht verfasst. Darin hat sie sowohl formelle als auch materielle Punkte kritisiert. Zum einen hat die Finanzdelegation darauf hingewiesen, dass der Bericht zum Leistungsauftrag und der gestützt darauf ergangene Bundesratsbeschluss in formeller Hinsicht mangelhaft vollzogen wurde.

Im Bericht «ETH-Bereich. Führen mit Leistungsauftrag und rechnungsmässige Verselbständigung» vom 29. Oktober 1997 (Bericht LEREVE) wird zur nun umgesetzten Variante 2 (Leistungsauftrag und eigener Rechnungskreis) ausgeführt, dass der strategische Leistungsauftrag des Bundesrates auf dem gesetzlichen Leistungsauftrag im ETH-Gesetz basieren muss. Sodann muss der Leistungsauftrag des Bundesrates dem Parlament zur Genehmigung – und nicht bloss zur Konsultation – vorgelegt werden (S. 14). Zudem wird aus diesem Bericht (S. 17 f.) deutlich, dass ein eigener Rechnungskreis des ETH-Bereichs Änderungen in weiteren Gesetzen und Verordnungen erfordern würde, insbesondere Artikel 1 Absatz 2 und 3 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz; SR *611.0*; FHG). Mit Beschluss vom 19. Dezember 1997 hat der Bundesrat diesen Bericht gutgeheissen und das EDI (ETH-Rat) beauftragt, die Variante 2 (Leistungsauftrag und eigener Rechnungskreis) auf den 1. Januar 2000 zu realisieren (BRB LEREVE). Entgegen diesem Bundesratsbeschluss und ohne nachvollziehbare Begründung wurde aber gerade umgekehrt verfahren, indem zuerst der Leistungsauftrag erlassen wurde und der gesetzliche Leistungsauftrag erst später in das ETH-Gesetz nachgeschoben werden soll. Durch dieses Vorgehen wurde die Mitsprache des Parlaments auf die

blosse Konsultation der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) verkürzt.

In materieller Hinsicht hat die Finanzdelegation unter anderem kritisiert, dass die Ziele im Leistungsauftrag derart unbestimmt formuliert wurden, dass eine Prüfung der Zielerreichung durch das Parlament kaum möglich ist. Als erschwerenden Umstand hat die Finanzdelegation die Absicht des ETH-Rates bemängelt, die für eine Evaluation zwingend notwendigen Indikatoren nicht im Leistungsauftrag festzuhalten, sondern lediglich in einem unverbindlichen Anhang im Konsultationsverfahren vorzulegen.

Bereits im letztjährigen Tätigkeitsbericht hat die Finanzdelegation mit Blick auf die Verselbstständigung des ETH-Bereiches per 1. Januar 2000 eine rechtzeitige Anpassung der gesetzlichen Grundlagen gefordert (vgl. Bericht über die Finanzaufsicht im Bund, Teil I, Ziff. 434).

> Im Hinblick auf die Revision des ETH-Gesetzes fordert die Finanzdelegation die Verankerung eines parlamentsseitigen Controlling- und Reportingsystems im Gesetz. Der zweite Leistungsauftrag muss aussagekräftige Leistungsindikatoren enthalten.

4.2.3 Gebühren für statistische Dienstleistungen

Die Finanzkommissionen beauftragten die Finanzdelegation zu prüfen, wie der Kostendeckungsgrad des Bundesamtes für Statistik (BFS) erhöht werden könnte. Die Überprüfung der Gebührenstruktur von statistischen Dienstleistungen ergab, dass Mehreinnahmen entweder durch eine Gebührenerhöhung oder durch einen Ausbau der erweiterten Dienstleistungen ausserhalb des statistischen Grundangebots gemäss Artikel 19 Absatz 3 des Bundesstatistikgesetzes (BSTatG; SR *431.01*) erzielt werden können. Inzwischen hat der Bundesrat die Änderung der Verordnung über die Gebühren für statistische Dienstleistungen von Verwaltungseinheiten des Bundes per 1. Februar 2000 in Kraft gesetzt und somit einen Teil der Forderungen der Finanzdelegation erfüllt. In Bezug auf den Ausbau der erweiterten Dienstleistungen stellte die Finanzdelegation fest, dass die Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen eines der Ziele ist, die das BFS im Rahmen einer umfassenden Reorganisation anstrebt. Dabei wird auch die Umwandlung in ein FLAG-Amt geprüft. Die bisherigen Arbeiten umfassen namentlich die Entwicklung einer Kostenrechnung und eine Produkteanalyse im Hinblick auf zusätzliche Einnahmen, die mit erweiterten Dienstleistungen erzielt werden sollen. Im Rahmen einer allfälligen Umwandlung des BFS in ein FLAG-Amt wird die Finanzdelegation die Erhöhung des Kostendeckungsgrades überprüfen.

> Die Finanzdelegation fordert im Bereich der statistischen Dienstleistungen insbesondere im Hinblick auf die Volkszählung 2000 eine strikte Kostenkontrolle.

4.2.4 Aufsichtssystem in der beruflichen Vorsorge

Finanzdelegation, Eidgenössische Finanzkontrolle und Parlament haben sich wiederholt mit der Aufsicht und der Oberaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen BVG auseinander setzen müssen (vgl. u.a. Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1997, Teil I, Ziff. 434). Im Zusammenhang mit der Finanzkrise der vier VERA/PEVOS-Stiftungen wurde dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) vorgeworfen, wegen mangelhafter Aufsicht für den entstandenen Schaden mitverantwortlich zu sein. Auf Grund dieses Vorwurfs hat sich die Finanzdelegation in grundsätzlicher Weise mit dem Aufsichtssystem in der beruflichen Vorsorge befasst.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass die Organisation der Aufsicht in der Kompetenz des jeweiligen Kantons liegt. Das BSV hat in seiner Oberaufsichtstätigkeit keinen direkten Einblick in die Qualität der kantonalen Aufsichtsbehörden, weil kein Berichts- oder Kontrollverfahren besteht. Die kantonalen Aufsichtsbehörden überprüfen die Unabhängigkeit der Kontrollstellen der Vorsorgeeinrichtungen. Stichprobeweise werden Plausibilitätsprüfungen vorgenommen. Die Oberaufsicht des Bundes bzw. des BSV beschränkt sich auf die Frage der Rechtmässigkeit der kantonalen Aufsichtstätigkeit. Die Autonomie des kantonalen Vollzugs verbietet die Prüfung der Zweckmässigkeit oder des Ermessens. Eine Aufarbeitung von Einzelfällen oder eine Beurteilung der Gewichtung, welche die kantonalen Aufsichtsbehörden den Kontrollstellenberichten zumessen, steht nach dem heutigen Konzept der Oberaufsicht nicht zu.

Eine vom BSV eingesetzte Arbeitsgruppe ist zurzeit daran, das Aufsichtssystem in der beruflichen Vorsorge kritisch zu hinterfragen. Ein wichtiger Aspekt bildet dabei die Frage der Oberaufsicht. Die Arbeitsgruppe soll Vorschläge und Wege für eine Verstärkung der Oberaufsicht erarbeiten.

> Die Finanzdelegation fordert eine beförderliche Umsetzung der im Bericht der Arbeitsgruppe aufgezeigten Massnahmen für eine Verstärkung des Aufsichtssystems in der beruflichen Vorsorge.

4.2.5 Bundesbeitrag an die Académie Internationale de l'Environnement (AIE)

Mit dem Nachtrag II/1997 sprachen die eidgenössischen Räte trotz starker Bedenken einen Verpflichtungskredit zu Gunsten der Académie Internationale de l'Environnement (AIE) von 2,7 Millionen Franken für die Jahre 1998 und 1999. Die Finanzkommission des Ständerates bewilligte diesen Kredit mit der Auflage, dass die Finanzdelegation die Zukunft dieses Instituts kritisch begleite.

In der Folge erwiesen sich die anfänglichen Bedenken als insofern berechtigt, als sowohl die finanziellen Probleme als auch diejenigen auf Stufe Stiftungsrat nicht gelöst werden konnten. Aus diesem Grund wurde die AIE in eine Gesamtstudie des Staatssekretärs der Gruppe für Wissenschaft und Forschung einbezogen, mit welcher die Situation der vom Bund subventionierten Genfer Universitätsinstitutionen untersucht wurde. Das Ziel war eine Konzentration und eventuelle Zusammenlegung zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit von Institutionen, die sich mit Bundesthemen befassen. Am 26. November 1998 wurde die Auflösung der AIE in ihrer heutigen

Form und die Integration ihrer Aufgaben in die Universität Genf beschlossen. Der Bund beteiligte sich mit 50 Prozent bzw. maximal 260 000 Franken an den Liquidationskosten der AIE.

Auf Grund der geäusserten Absicht, die Aufgaben der liquidierten AIE in die Universität Genf zu integrieren, befürchtete die Finanzdelegation, dass mit der Integration der alten Aufgaben in die Strukturen der Universität Genf gleichzeitig auch die Bundesmittel auf diese neuen Strukturen übertragen werden könnten. Da jedoch festgestellt wurde, dass nicht nur die Organisation, sondern auch die Programme nicht funktioniert haben, forderte die Finanzdelegation, dass auch für die neuen Strukturen keine Bundesmittel mehr fliessen. Im Zuge ihrer Abklärungen stellte die Finanzdelegation fest, dass eine allfällige Nachfolgeorganisation keinen Rechtsanspruch auf Bundesunterstützung ableiten kann. Die Finanzdelegation bekräftigt in diesem Zusammenhang ihren bereits früher geäusserten Standpunkt, wonach eine Fortsetzung des Bundesengagements im Bereich nachhaltige Entwicklung nur dann angezeigt ist, wenn es überzeugend gelingt, die spezifischen Forschungsanliegen der AIE bzw. einer allfälligen Nachfolgeorganisation in ein zwingendes gesamtschweizerisches Konzept der Forschung über nachhaltige Entwicklung und Umweltfragen einzubetten (vgl. Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1997, Teil I, Ziff. 432).

Die Finanzdelegation fordert, dass ein allfälliger neuer Bundesratsentscheid in dieser Sache nur auf der Grundlage eines zwingenden gesamtschweizerischen Konzepts der Forschung über nachhaltige Entwicklung und Umweltfragen ergehen darf.

4.3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

4.3.1 Kontrollbesuch beim Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

Die Finanzdelegation hat im Berichtsjahr einen Kontrollbesuch beim Institut für Geistiges Eigentum (IGE) durchgeführt. Die wichtigsten Feststellungen betrafen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die Reservepolitik, die finanziellen Perspektiven des Instituts sowie die Pro Litteris.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass das IGE auf Grund des Kostendachs regelmässig mehr gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) erbringt, als es vom Bund abgegolten erhält (im Voranschlag 1999 waren es 3,2 Millionen Franken bei 2,5 Millionen Franken Abgeltungen). Gestützt auf die vorgenommene Prüfung erachtet die Finanzdelegation die Stundenansätze und den Umfang der GWL als angemessen. Eine Quersubventionierung von den Gebührenzahlern zu den GWL zu Gunsten des Bundes erachtet die Finanzdelegation nicht als wünschenswert. Hinzuweisen ist auf den Umstand, dass das IGE wegen der Abgeltungen für die GWL im Subventionsbericht aufgeführt wird, was den Eindruck erweckt, das IGE empfange Subventionen.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass das IGE Reserven nicht für konkrete Projekte, sondern im Hinblick auf Restrukturierungsmassnahmen anlegt. Zu beachten ist, dass das IGE ohne Dotationskapital ausgestattet wurde und wegen bestehender Rückstände und dem Fehlbetrag der PKB beträchtliche Altlasten zu übernehmen hatte.

In Bezug auf die finanziellen Perspektiven des IGE ist zwischen den verschiedenen Sparten zu unterscheiden.

Bei der Sparte Marken wurde nach einer starken Unterdeckung im 1. Geschäftsjahr im 2. Geschäftsjahr eine knappe Kostendeckung erreicht. Bei den Marken ist der äussere Druck auf eine Gebührensenkung wesentlich grösser als bei den Patenten, der Spielraum des IGE ist jedoch hier gerade geringer. Bei der Revision der Gebührenordnung wird ein Rabatt für elektronische Markeneintragungen eingeführt. Die Express-Marke gegen höhere Gebühr wird beibehalten.

Bei der Sparte Patente lagen die Gebühreneinnahmen bisher deutlich über den Erwartungen. Das IGE geht bei der Formulierung seiner Strategie davon aus, dass sich das Gemeinschaftspatent der EU nicht durchsetzen wird. Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass das IGE auf den Ausbau des Europäischen Patentübereinkommens (EPÜ) setzt. Da im Bereich der Patente mit weiteren Vereinheitlichungen und raschen Veränderungen mit direkten Konsequenzen auf die Gebühreneinnahmen des IGE zu rechnen ist und die Gebühreneinnahmen für die Zukunft nicht gesichert sind, erwartet die Finanzdelegation vom IGE hier eine besonders umsichtige Planung.

Mit der Gebührenpolitik und den hohen Verwaltungskosten der Pro Litteris hatte sich die Finanzdelegation bereits früher zu befassen (vgl. Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1996, Teil I, Ziff. 442). Weil das Urheberrechtsgesetz (URG; SR *231.1*) keine näheren Angaben zum Verfahren der Gebührenerhebung enthält, entwickelte die Pro Litteris in Zusammenarbeit mit den Nutzerverbänden ein System mit pauschalen Vergütungen bzw. Einzelgebühren bei sehr grossen Unternehmungen. In der Praxis zeigte sich jedoch, dass insbesondere das Inkasso enorm aufwändig ist. Trotz eines vor Bundesgericht gewonnenen Musterprozesses verweigern noch immer ca. 6000 Unternehmen die Zahlung oder verschweigen den Besitz eines Kopiergerätes. Die Pro Litteris nimmt keine weiteren Nachprüfungen vor, wenn ein Unternehmen angibt, über kein Kopiergerät zu verfügen. Indem nur die sich korrekt verhaltenden Unternehmungen belastet werden, erscheint dieses System als in rechtsstaatlicher Hinsicht bedenklich.

Auf Grund der weiterhin bestehenden Probleme mit dem Gebühreninkasso sowie der Verteilung der Gebühreneinnahmen erachtet die Finanzdelegation eine rasche Revision des URG insbesondere vor dem Hintergrund der neuen Medien als angezeigt. Es stellte sich nämlich heraus, dass die Pro Litteris auf die Handhabung der elektronischen Verwertung ungenügend vorbereitet ist. Die Finanzdelegation erwartet, dass auch die Pro Litteris den neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Informationsgesellschaft (neue Medien, Publikationen im Internet, elektronische Verwertung) proaktiv begegnet und entsprechende Konzepte entwickelt (vgl. auch Ziff. 2.5, Informationsgesellschaft Schweiz).

Bezüglich der Verwaltungskosten zeigten die Zahlen für das Jahr 1998 eine Tendenz zum Besseren. Die Finanzdelegation erwartet, dass das IGE im Rahmen seiner Aufsicht seine Bemühungen zur Senkung der Verwaltungskosten der Pro Litteris konsequent weiterführt.

Auf Grund der andauernden Probleme mit der bestehenden Regelung und im Hinblick auf die Herausforderungen der Informationsgesellschaft begrüsst die Finanzdelegation eine rasche Revision des URG.

4.3.2 Kontrollbesuch bei der Bundesanwaltschaft

Im Berichtsjahr führte die Finanzdelegation bei der Bundesanwaltschaft (BA) einen Kontrollbesuch durch. Die wichtigsten Feststellungen betrafen die Reorganisation, die Gebühren für Fernmeldeüberwachungsmassnahmen sowie die Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS).

Die Reorganisation der Bundesanwaltschaft (BA) wird per 1. September 1999 umgesetzt. Ab diesem Zeitpunkt wird die BA als selbstständige Einheit unabhängig von Bundespolizei (Bupo) und Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung (SID) geführt. Ziel ist, die Bundesanwaltschaft zu einer Staatsanwaltschaft des Bundes auszugestalten. Bupo und SID werden in das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) integriert.

Gemäss Fernmeldegesetz und Ausführungsbestimmungen (FMG; SR *784.10*) müssen die Telecom-Anbieter für Kontrolltätigkeiten entschädigt werden. Die konkrete Gebührenerhebung gibt nun aber Grund zur Annahme, dass die Telecom-Anbieter damit nicht nur ihre Kosten decken, sondern Gewinn erzielen. Diese hohen und im Einzelfall zudem nicht nachvollziehbaren Gebühren werden vom Dienst für besondere Aufgaben (DBA) im UVEK an die Ermittlungsbehörden von Bund und Kantonen weiterverrechnet. Der DBA seinerseits schlägt weitere Gebühren für seine Tätigkeit hinzu, weil er die Vorgabe hat, in drei Jahren Kostendeckung zu erreichen. Diese doppelte Gebührenerhebung kann insbesondere für die Ermittlungsbehörden kleinerer Kantone prohibitiv wirken. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat eine Revision der fraglichen Gebührenverordnung eingeleitet. Zentrales Element der neuen Gebührenverordnung ist die Festsetzung von Gebühren für praktisch alle Tätigkeiten und der Verzicht auf die bisher mögliche Rechnungsstellung der Anbieterinnen für ihre Tätigkeit nach Aufwand. Damit dürften die grössten Probleme der Strafverfolgungsbehörden vorläufig behoben sein. Hingegen lässt sich eine spürbare Reduktion der Kosten für Fernmeldeüberwachungsmassnahmen nur dann erreichen, wenn die Bestimmung des Fernmeldegesetzes über die angemessene Entschädigung der Anbieterinnen neu überdacht und von der Kostendeckung des DBA Abstand genommen wird. Erstere Bestimmung ist jedoch von der Kommission für Rechtsfragen (RK) auch in das Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs übernommen worden.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass Artikel 28 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997, welcher die finanziellen Leistungen an die Kantone regelt, Gegenstand unterschiedlicher Interpretationen ist und aus diesem Grund die Vollzugsverordnungen zum BWIS im Zeitpunkt des Kontrollbesuchs noch immer nicht in Kraft waren. Dadurch drohte die Aufgabenerfüllung im Bereich des Staatsschutzes beeinträchtigt zu werden. Weil die allgemeine Vollzugsverordnung zum BWIS voraussichtlich erst auf den 1. Januar 2001 in Kraft treten kann, wurde die Abgeltungsfrage vorab in einer separaten Verordnung geregelt.

> Die Finanzdelegation fordert, dass die gemäss FMG sowie die vom DBA erhobenen Gebühren für Fernmeldeüberwachungsmassnahmen die Handlungsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden nicht beeinträchtigen dürfen.

4.3.3 Sicherheitsleistungen der Asylbewerbenden

Finanzdelegation und Finanzkontrolle hatten sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit den Sicherheitsleistungen von Asylbewerbenden zu befassen (vgl. Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1997, Teil I, Ziff. 442; Teil II, Ziff. 45; 1998, Teil I, Ziff. 442; Teil II, Ziff. 43).

In der Folge beauftragte die Finanzdelegation das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), halbjährlich über die Tätigkeit der «Task Force SiRück» zu orientieren. Im fünften Zwischenbericht vom 23. Dezember 1999 wird über den Zeitraum vom 1. Juni 1999 bis 30. November 1999 berichtet. Gegenüber dem vierten Zwischenbericht haben sich die Zahlen nur wenig verändert. So sind von den insgesamt 45 906 Kontoauszügen 35 004 tatsächlich zugestellt worden. Nach Abzug von 1589 bereits abgeschlossenen und saldierten Konti verbleiben 9313 Kontoauszüge, welche effektiv nicht zugestellt werden konnten. Zur Begründung wird angeführt, dass in 3930 Fällen infolge unkontrollierter Ausreise keine Zustellung erfolgen konnte; dass 86 Kontoinhaberinnen bzw. Kontoinhaber verstorben und dass 5297 Personen definitiv verschwunden sind. Insgesamt wurden 7719 Konti abgerechnet, wodurch zu Gunsten des Bundes Einnahmen von insgesamt 14 351 974 Franken erzielt wurden. Von verschwundenen Personen sind 5052 Konti abgerechnet worden. Aus diesen Schlussabrechnungen sind Einnahmen zu Gunsten des Bundes von 8 243 569 Franken erzielt worden. Aus den Abrechnungen Verschwundener haben sich in 459 Fällen Guthaben zu Gunsten der verschwundenen Kontoinhaber/innen im Umfang von 1 012 364 Franken ergeben. Diese sind auf den entsprechenden individuellen Konti, welche während 10 Jahren auf den Namen der kontoinhabenden Person lauten, ausgewiesen. Erst nach dieser Frist wird das Guthaben zu Gunsten des Bundes vereinnahmt, wobei aus entschuldbaren Gründen auch später noch Ansprüche geltend gemacht werden können. Zurzeit sind mit der Postfinance Verhandlungen im Gang, um für diese Konti einen höheren Zinssatz zu erreichen.

Insgesamt hat der Bund bis anhin 14,4 Mio. Franken vereinnahmt. Seit März 1999 hat die Task Force SiRück begonnen, Betreibungen einzuleiten. Zudem wird das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) nach Konkursen ausgewertet. Die Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausgleichskasse in Genf sowie mit den einzelnen Ausgleichskassen wurde stark vorangetrieben. In zeitlicher Hinsicht wurde das Projekt «Task Force SiRück» wegen unerwarteten Mehraufwänden ein letztes Mal bis zum 30. April 2000 verlängert. Aus diesem Grund erfolgt das Outsourcing auf die Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen (OSP) AG, Zürich, erst per 1. Mai 2000.

> Die Finanzdelegation ersucht den Bundesrat, Vorkehren zu treffen, um eine erneute Diskussion über nachrichtenlose Konti und den Anschein, der Bund würde Erwerbseinkommen von Asylbewerbenden zu Unrecht vereinnahmen, zu vermeiden.

4.4 Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

4.4.1 Kontrollbesuch bei der Luftwaffe

Beim Kontrollbesuch der Luftwaffe durch die Sektion 3 der Finanzdelegation vom 25. August standen finanzielle Fragen im Zentrum. Die bestehenden Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bundesamt für Betriebe der Luftwaffe (BABLW) und der Gruppe Rüstung im Bereich des Unterhalts wurden auf ihre Effizienz geprüft. Zwar sind Verbesserungen bezüglich der Kostentransparenz festzustellen, doch löst die Feststellung unwirtschaftlicher Leistungen noch zu wenig Korrekturen aus. Die Gruppe Rüstung ist als Beauftragte gleichzeitig an einer guten Auslastung der privatisierten Rüstungsunternehmen interessiert.

Die Luftwaffe wird in den künftigen Rüstungsprogrammen im Durchschnitt einen Anteil von 40 Prozent beanspruchen; bei den Bauten beträgt der Anteil 15 Prozent. Die Luftwaffe stand im Berichtsjahr vor dem Entscheid, ob sie dem Chef des VBS eine Option der zusätzlichen Beschaffung von FA-18-Flugzeugen zur Luftaufklärung vorschlagen will. Bei dieser Option könnte der Mirage nicht nur wie beabsichtigt als Kampfflugzeug, sondern auch als Aufklärungsflugzeug früher ausser Betrieb gesetzt werden[3]. In der Schweizer Luftwaffe stehen heute 33 F/A-18-Kampfjets der Versionen C und D im Einsatz. Die Luftwaffe beabsichtigt, dem Departementschef im Rüstungsprogramm 2000 die Anschaffung von zwei Transportflugzeugen mittlerer Transportkapazität (ca. 30 Personen) vorzuschlagen. Für die zunehmenden Einsätze in Krisengebieten (Humanitäre Hilfe, Gelbmützen) bestehen Transportbedürfnisse, für die kein geeignetes Flugzeug zur Verfügung steht.

Die Ausserbetriebsetzung von alten Flugzeugtypen (im Berichtsjahr Mirage) kommt am günstigsten, wenn die Flugzeuge an Museen verschenkt werden können. Die Demontage eines Flugzeugs kostet bis zu 500 000 Franken. Bei der Überlassung von Flugzeugen an Museen ist sicherzustellen, dass die Flugzeuge nicht später verkauft und wieder in Betrieb genommen werden. Die zivile Zulassungsbehörde für Flugzeuge (BAZL) entscheidet nach anderen Kriterien als die Luftwaffe. Die Finanzdelegation weist darauf hin, dass ein Koordinationsbedarf zwischen der Luftwaffe und dem BAZL bei der Liquidation von Flugzeugen besteht. Die Ausfuhr von ausgedienten Militärflugzeugen unterliegt der Kriegsmaterialexportgesetzgebung.

Über die Organisation des Lufttransportdienstes des Bundes hat die Finanzdelegation bereits im Tätigkeitsbericht 1996 unter Ziff. 481 orientiert. Eine von den Geschäftsprüfungskommissionen veranlasste Studie kommt zum Schluss, dass der heutige Betrieb des Lufttransportdienstes gut organisiert ist und ausgezeichnet funktioniert. Die Durchführung des Lufttransportdienstes durch die Luftwaffe und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) bringe Synergien. Die Luftwaffe bestätigte, dass der Bundesrat den Lufttransportdienst weiterhin über die Luftwaffe und das BAZL führen will. Eine neue Lagebeurteilung erfolgt nach dem Entscheid über das Transportflugzeug der Armee; dabei sind insbesondere auch die Transportbedürfnisse des EDA und EJPD einzubeziehen.

[3] Das VBS gab im Februar 2000 bekannt, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine zusätzlichen F/A-18 beschafft werden können. Der Kauf gebrauchter Flugzeuge wird aber als Option aufrecht erhalten. Eine allfällige Beschaffung müsste vom Bundesrat beschlossen und vom Parlament im Rahmen einer Rüstungsvorlage bewilligt werden.

Die Lehren aus dem Einsatz in Albanien waren für die Luftwaffe wertvoll. Der Schweizer Beitrag wurde international geschätzt und zeichnete sich durch eine bemerkenswerte Raschheit und Flexibilität aus. Bei der Luftwaffe tauchten gewisse Ressourcenprobleme auf. Die Personalbedarfsplanung für den Einsatz von Superpumas wird überprüft.

Bei den Auslandeinsätzen der Luftwaffe in Albanien sind die unterschiedlichen Entschädigungsleistungen kritisiert worden. Das VBS hat zur Abdeckung der ausgeschlossenen Leistungen in Risikogebieten durch private Versicherungen eine Kollektiv-Zusatzversicherung mit Kapitalleistungen für Invalidität und Tod abgeschlossen, die zusätzlich zu den Leistungen der Militärversicherung ausgerichtet worden wären. Diese Kollektiv-Zusatzversicherung kompensiert die wegen Risikoklauseln entfallenden Ansprüche aus privaten Lebensversicherungen mindestens teilweise. Das VBS hält in Übereinstimmung mit dem EDA eine Übernahme von weiteren Leistungen zu Lasten des Bundes nicht für zweckmässig. Bei den Zulagen hält das VBS eine situative Beurteilung für angezeigt. Für den Einsatz ALBA wurden zusätzliche Tagesentschädigungen unter dem Titel Einsatzzulage (20 Fr.), Gefahrenzulagen (15 Fr.) und Nebenauslage (15 Fr.) von total 50 Franken gewährt. Bei künftigen Einsätzen soll allen Beteiligten von Anfang an volle Transparenz über die Zulagenfrage gegeben werden.

Offen bleibt die Anpassung der Militärdienstflugverordnung (SR *512.271*). Die Flugdienstzulagen sollten das besondere Risiko des Flugdienstes abdecken und zugleich sicherstellen, dass die Berufsmilitärpiloten gegenüber den zivilen Piloten konkurrenzfähige Entschädigungen erhalten. Die Finanzdelegation stellte fest, dass die geltenden Ansätze und Bestimmungen den beiden Erfordernisse zu wenig entsprechen und hier ein Handlungsbedarf besteht. Das VBS ist mit dem Vorstoss grundsätzlich einverstanden und prüft Lösungen, wie die in der Militärdienstverordnung gewährten Zulagen in das neue Bundespersonalrecht eingebaut werden können.

4.4.2 Eignerstrategie des Bundes bei den Rüstungsunternehmen

Die eidgenössischen Räte genehmigten am 10. Oktober 1997 das Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB; SR *934.21*). Mit diesem am 1. Mai 1998 in Kraft getretenen Gesetz konnten die Rüstungsbetriebe des Bundes in Aktiengesellschaften des privaten Rechts überführt werden. Im Tätigkeitsbericht 1997 berichtete die Finanzdelegation unter Ziff. 451 über die Zielsetzungen der Rechtsformänderung und die notwendige Herabsetzung des Grundkapitals der Rüstungsunternehmen um 150 Millionen Franken per Ende 1997.

Der Bundesrat genehmigte am 9. September 1998 die Eignerstrategie für die Rüstungsunternehmen des Bundes für die Jahre 1999–2002. Der Bundesratsbeschluss gab auch grünes Licht für die Gründung der Aktiengesellschaft RUAG als Holding der vier Tochtergesellschaften der Rüstungsunternehmen, die per 1. Januar 1999 operativ tätig wurden. Der Bund hält die Kapital- und Stimmenmehrheit an der Beteiligungsgesellschaft RUAG. Das VBS hat die Aktionärsinteressen auf der Basis der Eignerstrategie des Bundesrates wahrzunehmen. Die Finanzdelegation stellte in

der Eignerstrategie des Bundesrates für die Rüstungsunternehmen sehr breit gefächerte und zum Teil widersprüchliche strategische Ziele fest: Die RUAG soll gleichzeitig den Interessen der Landesverteidigung dienen, eine aktive Kooperations- und Beteiligungspolitik betreiben, eine fortschrittliche und sozialverantwortliche Personalpolitik führen und eine angemessene Kapitalrendite erreichen.

Die Finanzdelegation verlangte Auskunft über die zu befolgende Eignerstrategie der RUAG und wollte erfahren, wo der Bundesrat die Prioritäten setzt. Das federführende VBS stellt die Interessen der Landesverteidigung in den Vordergrund: Die operativen Gesellschaften der RUAG haben die für die Armee XXI notwendigen Technologien zu sichern.

Nicht erreicht werden können die finanziellen Ziele: Die Eröffnungsbilanz des RUAG-Konzerns wurde in Konformität mit den FER-Richtlinien (Fachempfehlungen zur Rechnungslegung) erstellt. Nach den bisherigen Bundesvorschriften hatten die Rüstungsunternehmen Ende 1998 ein Eigenkapital von 473 Millionen Franken. Nach der Rechnungslegung gemäss FER ergibt sich ein Eigenkapital von nur noch 290 Millionen Franken (vgl. Tab. 5).

Die neue Bewertung führte beim Anlagevermögen zu einer zusätzlichen Wertberichtigung von 73 Millionen Franken. Der grösste Teil der Sachanlagen dient dem Armeegeschäft, bei welchem die Planung mit deutlichen Auftragsrückgängen rechnet. Die grössten Wertberichtigungen erfolgten bei den Immobilien. Der Bund nahm zudem zusätzliche Rückstellungen für Sozialplankosten in den Jahren 1999–2001 vor. Die Auslastungsplanung erfordert weitere Redimensionierungen. Zur Ausfinanzierung der Deckungslücke der Rüstungsunternehmen bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) sind ebenfalls zusätzliche Rückstellungen nötig. Die Neubewertung des Aktienpakets des Bundes nach FER führt zu einer Abschreibung von 160 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung 1999 des Bundes. Die nicht budgetierte Abschreibung auf dem Aktienkapital der RUAG Schweiz bedarf der besonderen Zustimmung des Parlamentes.

Konsolidierte Eröffnungsbilanz RUAG Schweiz AG per 1. Januar 1999
(in Millionen Franken)

Tabelle 5

	Bundesamt für Rüstungsbetriebe (BRBT) 31.12.1998	Überleitung	RUAG Schweiz nach FER 01.01.1999
Aktiven	**1147**	**–84**	**1063**
Umlaufvermögen	699	–10	699
Anlagevermögen	448	–74	375
davon Immobilien	316	–65	251
Passiven	**1147**	**–84**	**1063**
Kurzfristiges Fremdkapital	472		472
Langfristiges Fremdkapital	202	91	293
davon Rückstellungen PKB	202	91	293
Eigenkapital	473	–175	298
– Aktienkapital	450	–160	290
– Reserven	23	–15	8

Damit die RUAG Schweiz im harten Wettbewerb überhaupt bestehen kann, wird den eidgenössischen Räten im Jahr 2000 ein Begehren zur Rekapitalisierung vorgelegt. Der Bundesrat erachtet eine Erhöhung des Eigenkapitals für auf eine Eigenkapitalquote von rund 40 Prozent als unerlässlich.

> Die Finanzdelegation stellt fest, dass die finanziellen Ziele der RUAG nicht erreicht werden können. Der Bundesrat kann nicht erwarten, dass die Beteiligungsgesellschaft und ihre Tochterunternehmen eine angemessene Kapitalrendite und damit eine Steigerung des Unternehmungswertes erreicht. Neben der Erhöhung des Aktienkapitals durch den Bund ist auch die vollständige Privatisierung der RUAG mit vertraglicher Absicherung der für die Landesverteidigung wichtigen Technologien zu prüfen.

4.4.3 Liquidationskonzept im VBS

Die Finanzdelegation befasste sich im Berichtsjahr mit dem Liquidationskonzept des VBS. Die grundlegende Wandlung des strategischen Umfeldes seit dem Ende des Kalten Krieges hat zu einer Neudefinition der Sicherheitspolitik geführt. Die veränderte Lage führt zu Desinvestitionen, die auch ihren Preis haben. Das VBS ist sich seines ausserordentlichen Liquidationsbedarfs bewusst und will diesem Problem grösste Aufmerksamkeit schenken. Die Liquidationen betreffen Armeematerial, Munition und Immobilien der Armee.

Seit 1998 wird der Bedarf sämtlicher Waffensysteme und Korpsausrüstungsartikel im Hinblick auf die Armee XXI neu geplant. Nach dem heutigen Planungsstand wird das Liquidationsvolumen über einen längeren Zeitraum zunehmen. Zur Bewältigung des Auftrags hat der Generalstabschef am 1. März 1999 eine Projektorganisation unter dem Namen FIT-LIQ eingesetzt. Der Generalstab verfasst vierteljährlich einen Reportingbericht «FIT-LIQ». Im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht prüft die Finanzdelegation die vierteljährlichen Berichte FIT-LIQ.

Mit der Entsorgung von Material und Munition wurden die Rüstungsbetriebe beauftragt. Im Berichtsjahr wurden 3845 Tonnen Material und 4520 Rad- und Raupenfahrzeuge aus den Beständen der Armee ausgeschieden. Im Rahmen der humanitären Hilfe wurden hauptsächlich in den Kosovo und für die vom Erdbeben in der Türkei Betroffenen Material geliefert. Für die Nachwelt und zu Geschenkzwecken wurden 196 Liquidationsartikel ausgeschieden.

Die gesamte Liquidationsmenge an Munition ab 1999 wird auf 49 400 Tonnen geschätzt. Im Jahr 1999 wurden über 9000 Tonnen in der im November 1998 in Betrieb genommenen Munitionsentsorgungsanlage Altdorf entsorgt. Die Munitionsentsorgung wird sich über sechs Jahre erstrecken und soll Ende 2006 abgeschlossen sein.

Aus den Armeereformen resultiert auch ein Abbau der Immobilien. Es dürften rund 10 000 Objekte stillgelegt, abgebrochen oder veräussert werden. Der Bestand der Artillerie-Forts wurde 1999 zum Beispiel von 76 auf 61 reduziert. Im Rahmen der mittelfristigen Liquidationsplanung sind 10 Flugplätze, 25 grössere Schutz- und Führungsanlagen, Tausende von Sperrstellen, diverse Zeughäuser und rund 150 Truppenlager einer neuen Verwendung zuzuführen. Als Sofortmassnahme sollen die

Mietverhältnisse für Lagerraum weiter reduziert werden. Der Bund zahlte 1999 für gemietete Objekte rund 6 Millionen Franken Miete.

Die Erlöse aus den Immobilienverkäufen von 1991–1999 bezifferten sich auf rund 70 Millionen Franken. Aus den Immobilienverkäufen des VBS wurden 13,7 Millionen Franken in der Staatsrechnung 1999 vereinnahmt; budgetiert waren Einnahmen von 4 Millionen Franken. Beim Verkauf von Militärobjekten werden zuerst die Interessen anderer Bundesstellen evaluiert. An zweiter Stelle werden Kantone und Gemeinden kontaktiert. Im Weiteren haben frühere Eigentümer und langjährige Pächter eine gewisse Vorzugsstellung.

Die Liquidationserlöse aus Materialverkäufen unterstehen seit dem Voranschlag 1998 nicht mehr dem im Finanzhaushaltrecht üblichen brutoprinzip, sondern dürfen mit den Ausgaben für Entsorgung verrechnet werden. Die Einnahmen aus Liquidationsverkäufen erreichten 1999 18,8 Millionen Franken, denen Kosten von 32 Millionen Franken für die Munitionsentsorgung und Materialverschredderung gegenüberstanden. Der Ausgabenüberschuss von 13,2 Millionen Franken wurde über die Ausgabenrubrik Munitionsbewirtschaftung abgebucht.

Die Finanzdelegation nahm von den hohen Kosten von 200 bis 250 Millionen Franken Kenntnis, die sich aus der Liquidation von rund 70 Artillerie-Forts ergäben, wenn diese zurückgebaut würden. In Anbetracht dieser hohen Kosten ist eine Prioritätenbildung notwendig. Im Berichtsjahr wurden 6,4 Millionen Franken für die Liquidation und den Rückbau von Anlagen eingesetzt.

Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass den nochmals verkleinerten Beständen der Armee XXI bei den künftigen Rüstungs- und Materialbeschaffungen Rechnung getragen wird. Sie begrüsst die vom VBS eingeleiteten Schritte für eine koordinierte Desinvestition der obsoleten Bestände.

4.4.4 Verbesserung der Lagerbewirtschaftung

Auf Grund eines Revisionsberichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wurde die Finanzdelegation auf gewisse Mängel im internen Kontrollsystem bei den Bestandeskontrollen der Bundespflichtlager aufmerksam gemacht. Die Revision der EFK betraf die Abteilung Versorgungsgüter des Bundesamtes für Betriebe des Heeres.

Aus Mangel an effizienten Kontrollen fehlten in einem Verpflegungsmagazin 15 Tonnen Zucker. Trotz der unverzüglich eingeleiteten Abklärungen konnte die Ursache der Lagerdifferenz nicht gefunden werden. Der finanzielle Verlust für den Bund beträgt rund 18 000 Franken. Zur Verbesserung der mengenmässigen Kontrollen erliess das Bundesamt für Betriebe des Heeres im Juli 1999 Weisungen an die Verpflegungsmagazine, die folgende Punkte umfassen: einheitliche Palettengrösse, sichtbare Rest- und Anbruchpaletten, genaue Beschriftung der Lagerkarten, mengenmässige Eingangskontrollen, Kontrollen der Effektivbestände anlässlich von Fachkontrollen und die Erstellung eines Übergabeprotokolls mit Beständen bei Personalwechsel. Zu beanstanden ist, dass solche elementaren Kontrollmassnahmen erst kürzlich angeordnet worden sind.

Die Finanzdelegation verlangt eine zeitgemässe Lagerbewirtschaftung bei Versorgungsgütern und Armeematerial.

4.5 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

4.5.1 Kontrollbesuch beim Sekretariat der Eidgenössischen Bankenkommission

Ein Nachtragskredit, den sie im Rahmen des Budget 1998 für das Sekretariat der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) zu bewilligen hatte, bewog die Finanzdelegation, einen Kontrollbesuch dieses Organs in ihr Programm aufzunehmen.

Am 19. August 1999 überprüfte die Sektion 1 der Finanzdelegation Aufgaben, Organisation, Struktur, Ressourcen und Perspektiven der EBK. Eine Vertreterin der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) wurde zur Teilnahme am Kontrollbesuch eingeladen, um die Koordination mit dieser Kommission zu gewährleisten, die seit 1998 regelmässige Kontakte mit der EBK unterhält.

Die EBK hat als Bundesbehörde die Oberaufsicht über die Banken, Anlagefonds, Börsen und Aktienmärkte. Rund 3200 Institutionen unterstehen ihrer Kontrolle. Davon ausgenommen sind die Nationalbank sowie die Bankgeschäfte der Post und der Versicherungen. Die EBK verfügt über ein Sekretariat mit sechs Abteilungen und beschäftigt 79 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ihr Budget beläuft sich auf 17,3 Millionen Franken, inklusive Ausgaben für Räumlichkeiten, Strom, Mobiliar, Informatik, usw. (1998). Das Budget wird durch die Erhebung von Abgaben und Gebühren bei den überprüften Instituten gedeckt.

Durch die Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz, die zunehmende Vielfalt der von den Bank- und Börseninstituten verwendeten Finanzinstrumente und die Notwendigkeit wiederholter Risikoanalysen wird die Arbeit der EBK immer aufwändiger. Ausserdem bedingt die Globalisierung der Märkte eine häufigere Zusammenarbeit mit ausländischen Kontrollinstituten, vor allem für eine effiziente Oberaufsicht über multinationale Institute. Schliesslich muss die EBK auch enge Kontakte mit den Aufsichtsorganen und -instituten des Bundes pflegen, wie auch mit den Bankkreisen.

Die EBK sieht einen qualitativen und quantitativen Ausbau ihrer technischen und personellen Mittel vor. Bis zum Jahre 2002 sollte der Personalbestand auf 100 steigen.

Zwar ist die EBK fachlich sehr unabhängig. Als Bundesamt muss sie sich jedoch an die Verwaltungsvorschriften bezüglich Budget und Personal halten. Ihr Sekretariat unterliegt der Oberaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der parlamentarischen Organe. Einzelne Verwaltungs- und Finanzvorschriften behindern die EBK zunehmend bei der Erfüllung ihres Auftrags.

Die GPK-S meint daher, die EBK sollte einen grösseren Spielraum erhalten, um ihren Personalbestand und die zur Erledigung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel flexibler an die sich rasch ändernde Banken- und Finanzwelt und die neuen Instrumente anpassen zu können. Dies umso mehr als sie ausschliesslich von den ihrer Kontrolle unterliegenden Instituten finanziert wird.

Ende Juli 1999 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Banken und Sparkassen (SR *952.02*), welche die Befugnisse der EBK bei der Personalbeschaffung und der Einreihung der Posten erweitern soll. In diesem Sinn wurde ihr im Nachtragskreditverfahren bereits ein partieller Globalkredit gewährt, um ihr eine grössere Flexibilität bei der Gestaltung der Budgetausgaben zu ermöglichen. Schliesslich beauftragte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements einen Professor der Universität Freiburg, die Kompetenzen der EBK und ihre allfällige Ausdehnung auf den Versicherungsbereich zu überprüfen.

Der Bericht der Sektion 1 wurde von der Finanzdelegation zur Kenntnis genommen und genehmigt.

Die Finanzdelegation übermittelte dem Vorsteher des Finanzdepartements ihre Bemerkungen und Schlussfolgerungen.

Wie die GPK-S befürwortet sie die grössere Unabhängigkeit der EBK in den Bereichen Finanzen und Personal, die mit der Änderung der Verordnung über die Banken und Sparkassen anvisiert wird. Sie ist zudem der Meinung, die Verfahren für die Einstellung und Beförderung des Personals seien zu vereinfachen und zu beschleunigen. Die Finanzdelegation muss aber in jedem Fall gleichzeitig die ihr gemäss der 1951 mit dem Bundesrat getroffenen Vereinbarung zustehenden Kompetenzen in Bezug auf die Oberaufsicht über ausserordentliche Personalangelegenheiten wahren können.

Die Finanzdelegation genehmigte auch die Gewährung eines Globalkredits zur Flexibilisierung der Haushaltsführung der EBK. Sie teilt die Ansicht der GPK-S, dass der Status der EBK erst definitiv festgelegt werden kann, wenn erstens die Resultate der in Auftrag gegebenen Studie der Universität Freiburg und zweitens der Inhalt des neuen Bundespersonalgesetzes bekannt sind, das noch im Stadium der parlamentarischen Beratung ist.

4.5.2 Devisenbewirtschaftung

Im Zusammenhang mit der Überprüfung zweier Nachtragskredite, die ihr vermeidbar schienen, beschäftigte sich die Finanzdelegation mit der Devisenbewirtschaftung in der Bundesverwaltung und bat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) um zusätzliche Auskünfte. Sie konnte diese Frage anschliessend mit Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartements besprechen.

Das Devisenbewirtschaftungssystem wurde im Jahre 1998 eingeführt. Die Verpflichtungen in ausländischer Währung werden den Ämtern zum Referenzbuchwert belastet und der Gegenwert in Schweizer Franken der entsprechenden Position des Finanzplans. Dies gilt sowohl für Devisen wie Dollar und EURO, die vom Bund verwaltet werden, als auch für andere Währungen. Auf diese Weise haben Kursschwankungen keine Kreditüberschreitungen oder Zusatzkredite mehr zur Folge. Die betroffenen Ämter wissen frühzeitig, mit welchem Kurs sie zu rechnen haben und kennen den Gegenwert in Franken, der in der entsprechenden Budgetrubrik einzutragen ist. Unterschiede gegenüber dem Tageskurs bei der effektiven Auszahlung werden in der Erfolgsrechnung vermerkt. In der Rechnung 1998 ergab sich dadurch ein Betrag von 35,7 Millionen Franken netto.

Gemäss EFK hat sich das System der Devisenbewirtschaftung bewährt. Künftig können nur Faktoren wie die Teuerungsrate eines Landes oder Schwankungen des Wechselkurses einer Drittwährung zu Kreditüberschreitungen führen oder Zusatzkredite erfordern.

Der erste der beiden obgenannten Nachtragskredite betraf einen Ausgabenüberschuss beim Kostenausgleich für Bedienstete im Ausland infolge der dortigen Teuerung. Er war demnach auch durch die Devisenbewirtschaftung nicht zu vermeiden. Nach dem neuen System zur Teuerungsberechnung, das vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten mit dem Eidgenössischen Personalamt ausgearbeitet wurde, war der Kredit ebenfalls gerechtfertigt.

Der zweite Nachtragskredit war für den Beitrag der Schweiz zur Internationalen Tropenholzorganisation bestimmt, der in japanischen Yen berechnet, aber in Dollars gezahlt wurde. Der Kursunterschied zwischen den beiden Währungen führte zu einer Erhöhung der in Dollars zu begleichenden Summe. Auch in diesem Fall konnte die Devisenbewirtschaftung nicht zum Tragen kommen.

Hingegen beanstandete die Finanzdelegation, dass im Bundesamt für Aussenwirtschaft fünf Budgetpositionen für internationale Abkommen geführt wurden (Kaffee, Zucker, Kakao, Jute und Tropenhölzer). Die EFK meinte, das Risiko von Nachtragskrediten liesse sich durch die Zusammenlegung dieser Positionen verringern. Die Finanzdelegation teilte diese Meinung und forderte die Verwaltung auf, die Angelegenheit in diesem Sinn zu prüfen.

Unter dem neuen Staatssekretariat für Wirtschaft wurde im Budget 2000 denn auch nur noch eine Rubrik für internationale Abkommen über Rohstoffe eröffnet.

4.5.3 SAP als Standard für die Personalführung (BV-Plus)

Die Standardsoftware SAP (System – Anwendungen – Projekt in der Datenverarbeitung) wurde Ende 1996 als Ersatz für das Personalinformationssystem PERIBU gewählt. In ihren letzten Tätigkeitsberichten (Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1997, Teil I Ziff. 463 und 1998 Teil I Ziff. 464) beschrieb die Finanzdelegation die schwierigen Verhältnisse, unter denen sich die Verwaltung und anschliessend der Bundesrat für das System SAP entschieden hatten. Sie entschloss sich aus diesem Grund, das Projekt bis zur definitiven Umsetzung zu verfolgen.

Die Standardsoftware SAP ist schon bei verschiedenen Verwaltungen im Einsatz, zum Beispiel bei der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft. Die Applikation SAP R/3 wird in der ganzen Welt erfolgreich verwendet; sie eignet sich für zahlreiche Anwendungsbereiche wie Finanzen, Personal und Materialbewirtschaftung. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) benützt es im Modul «Finanz und Controlling REFICO» für die Buchführung, während das Eidgenössische Personalamt (EPA), mit der Unterstützung des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation (BIT), damit ein Personalinformationssystem BV-Plus entwickelt. Deshalb hat der Bundesrat den Einsatz dieser Software in der Bundesverwaltung für obligatorisch erklärt.

Im Berichtsjahr wurde die Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über Schwierigkeiten informiert, die sich bei der Einführung von BV-Plus ergaben, insbesondere im Zusammenhang mit bereits bestehenden SAP-Applikationen wie HR EDA (Human-Resources EDA) und PINSAP (Personal-

datenintegration im SAP), sowie über grosse Koordinationsprobleme mit dem Ersatzsystem für SUPIS bei der neuen Pensionskasse des Bundes (NPKB).

Der Projektverantwortliche erklärte der Finanzdelegation, welche Massnahmen für die Behebung der Integrationsprobleme getroffen wurden. Das Projekt BV-Plus wird dadurch nicht verzögert. Dieses zentrale Personalführungssystem wird ab 1. Januar 2000 zuerst in fünf Pilotämtern eingeführt und ab 1. Januar 2001 in der gesamten Verwaltung.

Da die EFK Interferenzen zwischen BV-Plus und dem System SUPIS der NPKB befürchtete, wurde eine Risikoanalyse durchgeführt. Im Bericht vom 7. Juli 1999 wurden deren Ergebnisse bezüglich der gegenseitigen Abhängigkeit der beiden Systeme zusammengefasst. Ausserdem wurden Empfehlungen abgegeben und ein genauer Zeitplan für die Ablösung von SUPIS festgelegt. Die Bedenken der EFK sind trotzdem nicht gänzlich ausgeräumt.

Die Finanzdelegation will Mitte 2000 über die ersten in der Pilotphase der Einführung von BV-Plus erzielten Resultate informiert werden. Sie wird zudem den Übergang vom System SUPIS zu demjenigen der NPKB und den Bezug dieses letzteren zu BV-Plus aufmerksam verfolgen.

4.5.4 Pensionskasse des Bundes (PKB)

In ihrem letzten Tätigkeitsbericht (Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1998 Teil I Ziff. 464) stellte die Finanzdelegation abschliessend fest, dass bei der PKB zwar Fortschritte im Vollzug erzielt worden sind, diese jedoch noch zu festigen seien. Seit 1987 gab die Unordnung in der Pensionskasse regelmässig zu bösen Kommentaren der Finanzdelegation Anlass. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) weigerte sich jeweils, die Richtigkeit der Jahresrechnungen zu bezeugen. Ende 1997 verweigerte auf Antrag der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen auch das Parlament zum vierten aufeinander folgenden Mal die Genehmigung der Jahresrechnung.

Mit der Jahresrechnung 1998 besserte sich die Lage endlich. Die von der EFK mit der Revision der PKB-Rechnung betraute Treuhandgesellschaft lieferte einen positiveren Bericht ab, der von der EFK übernommen wurde. So konnte sie zum ersten Mal nach zehn Jahren die Genehmigung der PKB-Jahresrechnung empfehlen, allerdings mit Vorbehalten.

Die Prüfung durch die Treuhandgesellschaft ergab, dass die Jahresrechnung, die Führung, die Geldanlagen und die Rentenkonten der PKB dem Gesetz, den Statuten und den Reglementen entsprachen. Die Vorbehalte hinsichtlich Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen im Bereich Führung und Gestaltung der Jahresrechnung beruhen auf den folgenden Feststellungen:

1. Die in der Bilanz vermerkten Guthaben von 185,2 Millionen Franken umfassen nicht bestätigte Forderungen gegenüber dem Bund und andern Arbeitgebern, insbesondere auch diejenige, die aus dem Einbezug des Teuerungsausgleichs in die Renten resultiert. Diese Guthaben sind als Altlasten zu betrachten. Sie betreffen vor allem Geschäfte aus den Jahren 1993 bis 1997, für welche eine Berichtigung von 20 Millionen Franken vorgenommen wur-

de. Die Treuhandgesellschaft ist jedoch nicht in der Lage, objektiv festzustellen, ob dieser Betrag angemessen ist.

2. Die beim Bund blockierten Konten der PKB, die sich insgesamt auf 162,8 Millionen Franken belaufen, wurden nicht aufgeführt. Sie erschienen in der Bundesrechnung. Dasselbe gilt für den Betrag von 8,3 Millionen Franken der Einlegerkasse, der in den Passiven vermerkt wurde. Die Treuhandgesellschaft konnte auch hier eine allfällige Korrektur nicht beziffern.

3. Damit die Richtigkeit der mathematischen Reserve von 38,4 Milliarden Franken, des technischen Fehlbetrags von 9,9 Milliarden Franken und der Alterskonten geprüft werden kann, müssen vollständige und korrekte versicherungsmathematische Daten verfügbar sein. Am 31. Dezember 1998 belegte die PKB zum ersten Mal die Anzahl der Versicherten und Rentner. Die übrigen Daten konnten ebenfalls nachgewiesen werden, mit Ausnahme der falschen Eintrittsdaten von rund 7000 Versicherten.

4. Da in Bezug auf die Richtigkeit der einzelnen Angaben immer noch Ungewissheit besteht, müssen die Unterlagen und Daten systematisch bereinigt werden. 1998 wurden von der PKB ca. 28 000 Akten überarbeitet; bis Ende des ersten Semesters 2000 sollten auch die restlichen 90 000 überprüft sein. 30 000 davon sollen manuell kontrolliert werden, während für 60 000 Akten ein automatisches Verfahren eingesetzt wird. Bei einer vorsichtigen Extrapolation der in den Swisscom-Akten gefundenen Fehler ist in Bezug auf die mathematische Reserve und den technischen Fehlbetrag für die aktiven Versicherten mit einer notwendigen Anpassung von 1,5 Prozent zu rechnen. Eine definitive Aussage ist jedoch vor Abschluss der Kontrollen nicht möglich. Da in der versicherungsmathematischen Rechnung andere, wichtigere Elemente berücksichtigt werden, ist eine allfällige Differenz allerdings nicht relevant. Deshalb können die mathematische Reserve und der technische Fehlbetrag auf den 31. Dezember 1998 nach Ansicht der Treuhandgesellschaft als einigermassen korrekt bezeichnet werden.

5. Die ursprünglich vorgesehene Einführung eines effizienten und auf die gezielte Aufspürung von Fehlern ausgerichteten internen Kontrollsystems wurde 1998 nicht vollständig realisiert, da der Schwerpunkt auf die systematische Ausmerzung von Fehlern gelegt wurde. Es gelang der PKB hingegen, durch den Einsatz des Supportsystems PLUS, einer Eigenentwicklung der Kasse, das System SUPIS zu verbessern. Dank dieser Massnahme konnte sie am 31. Dezember 1998 zum ersten Mal die Richtigkeit ihrer Jahresrechnung belegen. Im Zeitpunkt der Revision war jedoch nicht bekannt, wie verlässlich die Kombination der beiden Systeme ist. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass weitere, mit den Jahresrechnungen zusammenhängende Fehler unentdeckt geblieben sind. Obwohl das neue Kontrollsystem angesichts der Komplexität und des Umfangs der PKB-Geschäfte auf die Dauer nicht ausreicht, kann es dennoch kurzfristig gute Dienste leisten.

Trotz ihrer Bedenken bezüglich der korrekten Buchführung empfahl die Treuhandgesellschaft die Genehmigung der Jahresrechnung 1998, da diese ihrer Ansicht nach, ungeachtet gewisser Unsicherheiten die Reserven betreffend, die reelle Finanzlage widerspiegelt. Die noch bestehenden Mängel stellten weder das Vorsorgeziel noch die Leistungserbringung in Frage, die ordnungsgemässe Ausstellung der Versiche-

rungsausweise ausgenommen. Die Beseitigung der verbleibenden Schwachstellen, vor allem hinsichtlich Überprüfung der Daten und Akten der Versicherten, sowie die inskünftig fehlerfreie Erfüllung der alltäglichen Aufgaben werden detailliert geplant. Zudem werden zweckmässige Massnahmen zur Verstärkung der internen Kontrolle mit dem System SUPIS/PLUS getroffen. Die Ressourcen für diese Projekte wurden bereitgestellt.

Anlässlich eines Gesprächs mit der Finanzdelegation hob der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements die riesige Arbeit hervor, die seit dem Vorjahr von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie von der Direktion der PKB erbracht worden sei und zu namhaften Fortschritten geführt habe. Er bemerkte, die Genehmigung der Jahresrechnung durch die EFK stelle trotz der fünf Vorbehalte eine merkliche Verbesserung dar. Sie wirke sich psychologisch günstig auf das Personal der PKB aus, das dafür unzählige Überstunden geleistet hat. Die Sanierung der Kasse wird im Rahmen eines «Radikal» getauften Projekts fortgeführt. Es sind insbesondere bereits Massnahmen vorgesehen oder umgesetzt worden, um die den fünf Vorbehalten der Treuhandgesellschaft zu Grunde liegenden Mängel zu beheben. Bis Ende 1999 sollten zwei Drittel der Kreditorenposten bereinigt sein. Bis Ende 2000 dürfte auch der Vorbehalt bezüglich der blockierten Konten ausgeräumt werden. Nach Bereinigung der pendenten Akten werden zudem die Unsicherheiten hinsichtlich der mathematischen Reserve definitiv wegfallen. Zuerst müssen aber die für diese Bereinigungsarbeiten bis Mitte 2000 notwendigen zusätzlichen Ressourcen beschafft werden. Ausserdem ist das interne Kontrollsystem zu konsolidieren. Die Verbesserung der Datenqualität erfordert eine Stabilisierung des Systems SUPIS. Bei Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Pensionskasse des Bundes wird dieses zu ersetzen sein.

Die Empfehlung zur Genehmigung der Jahresrechnung 1998 bezieht sich nicht auf die Zahlen der vier vorhergehenden Jahre, die vom Parlament nicht genehmigt wurden. Die PKB ist in der Tat ausser Stande, die für eine rückwirkende Genehmigung der Rechnungen 1994 bis 1997 erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Auch die Treuhandgesellschaft ist der Meinung, es sei nicht möglich, diese Rechnungen substanziell zu verbessern.

Die Finanzdelegation schloss sich der Meinung der EFK an und empfahl den Finanzkommissionen, sich ebenfalls dafür zu entscheiden. So konnte das Parlament in der Sommersession 1999 zum ersten Mal seit fünf Jahren die Rechnung der PKB für das Jahr 1998 mit den fünf erwähnten Vorbehalten genehmigen.

Bei der Revision der Rechnung der PKB für 1999, die gemäss Artikel 63 Absatz 1 der am 1. Juli 1999 in Kraft getretenen PKB-Statuten künftig offiziell einer Treuhandgesellschaft zu übertragen ist, werden sich die erzielten Fortschritte und die Rückkehr zu definitiv geordneten Verhältnissen im Jahre 2000 bestätigen müssen.

4.5.5 Offene Fragen beim neuen Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

Im Tätigkeitsbericht 1997 (Bericht über die Finanzaufsicht im Bund Teil I Ziff. 461) ging die Finanzdelegation auf die Reorganisation des Bereichs Bundesbauten ein, der Gegenstand einer Inspektion war.

Seit dem 1. Januar 1999 ist der Bereich Bauten, Immobilienbewirtschaftung und Käufe des Bundes umgestaltet. Das neue Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat seine Arbeit aufgenommen. Gleichzeitig übernahmen die Organe der ETH die Verantwortung für ihre eigenen Bauten und Immobilien. Auch im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) werden die Strukturen den Anforderungen der Reorganisation angepasst.

Durch Beschluss vom 27. März 1997 hatte der Bundesrat im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform grundsätzlich entschieden, den Sektor Bauten und Immobilienbewirtschaftung in drei Bereiche (Zivil, Militär und ETH) aufzuteilen und die Eidgenössische Druck- und Materialzentrale (EDMZ) dem zivilen Bereich zuzuordnen.

Auf Grund einer detaillierten Prozessanalyse wurden die grossen Linien einer besseren Lösung ausgearbeitet und vom Bundesrat am 19. Dezember 1997 genehmigt. Die Umsetzung dauerte bis Ende 1998. Ungefähr 770 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mussten sich für einen Posten in einer der neu geschaffenen Organisationseinheiten bewerben. Dank der Optimierung der Abläufe und Strukturen lässt sich beim Personal eine Einsparung von 18 Prozent erzielen, die bis 2003 durch natürliche Abgänge und frühzeitige Pensionierungen ab 60 Jahren realisiert werden soll.

Das BBL gehört zum Eidgenössischen Finanzdepartement und ist zuständig für die Immobilienbewirtschaftung der zivilen Bundesverwaltung (Gebäude, Bauten, Betrieb und Unterhalt) sowie für die Materialbewirtschaftung und die Käufe der gesamten Verwaltung (Publikationen des Bundes, Mobilien, Büromaterial, Büroautomation und Informatikmittel). Es leitet auch die Koordination aller Organe des Bundes, die mit Bauten und Immobilien zu tun haben.

Innerhalb des VBS werden im Generalstab (Untergruppe Planung, Abteilung Immobilien Militär) und in der Gruppe Rüstungsdienste (Bundesamt für Armeematerial und Bauten) die Strukturen den neuen Prozessen angepasst. Die beiden Einheiten werden für alle Bauten und Immobilien im Militärbereich verantwortlich sein.

Bei den ETH wurden neue Organe geschaffen, und zwar auf der Ebene des Schulrats (Bauten und Informatik, Immobiliendienst), in Zürich und Lausanne (zwei Zentren Bauten und Betrieb) und in den Forschungsinstituten (ein Zentrum Bauten). Ihnen obliegt die Verwaltung aller Bauten und des ganzen Immobilienbestands der ETH.

Die Finanzdelegation prüfte die neue Struktur des BBL, welches das ehemalige Amt für Bundesbauten, die Koordinationsstelle für zivile Bauten, die Abteilung Bauten der Eidgenössischen Finanzverwaltung und die Sektion Bauten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie die EDMZ vereinigt. Das BBL betreut heute rund 300 Projekte für 150 Millionen Franken. Es ist für den Betrieb und Unterhalt von 2000 Anlagen und Gebäuden besorgt. Die entsprechenden Kredite betragen jährlich 100 Millionen Franken, die beanspruchten Flächen zwei Millionen Quadratmeter. Im logistischen Bereich ist das BBL für Güter und Dienstleis-

tungen sowie für die Investitionen auf den Gebieten Büroautomation, Grafikdienste und Informatik von mehr als 300 Millionen Franken im Jahr verantwortlich.

Der neue Direktor des BBL erklärte gleich zu Beginn, die Anfangsschwierigkeiten seien der Einführung der Standardsoftware SAP/R3 zuzuschreiben. Diese Feststellung wurde von der EFK bestätigt, die im September 1999 in der Abteilung Beschaffung und grafische Betriebe ein Audit der Informatikapplikation IMAGE SAP/R3 vornahm. Diese Revision deckte tatsächlich bedeutende Lücken im internen Kontrollsystem auf, vor allem in Bezug auf die Behandlung der Lieferantenrechnungen. Die Parametrisierung des Informatiksystems gewährleistet keinen genügenden Datenschutz und garantiert nicht, dass die vorgesehene Aufgabentrennung gewahrt wird. Diese Besorgnis erregende Lage besteht seit Anfang 1999 und betrifft 100 000 Rechnungen.

Die Direktion des BBL erklärte, sie teile die Besorgnisse der EFK. Die chaotischen Zustände, denen das Amt von Anfang an ausgesetzt war, sind insbesondere auf folgende Gründe zurückzuführen: ungenügende Beachtung der logistischen Prozesse, Abwesenheit des Informatikplaners bei der Definition dieser Prozesse – weshalb die Funktionen des Systems SAP/R3 nicht berücksichtigt wurden – und Schwierigkeit der Einführung eines für die Privatwirtschaft konzipierten Systems in einer öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen der laufenden Reorganisation wurde auf die von der EFK beanstandeten Lücken eingegangen. Es sollen bis zum 1. Mai 2000 Konzepte erarbeitet und anschliessend umgesetzt werden.

Das auf Antrag der Finanzdelegation geschaffene und am 1. November 1999 ernannte Finanzinspektorat wird bei der Schaffung eines effizienten internen Kontrollsystems beigezogen. Die Direktion des BBL übermittelte der EFK zudem eine Liste der Sofortmassnahmen, die getroffen wurden, um die Lücken in Bezug auf die Handhabung der Zugriffsrechte zum System SAP R3 zu schliessen. Ausserordentlich wichtig ist, dass das Kompetenzzentrum SAP (CCSAP) des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation dem BBL dabei seine volle Unterstützung gewährt.

Die EFK wird im Verlauf des Jahrs 2000 die Umsetzung und Effizienz der getroffenen Korrekturmassnahmen überprüfen.

Schliesslich wies die Finanzdelegation das BBL darauf hin, dass die EFK bei den Subventionsberechnungen für Investitionen zu viele Korrekturen vornehmen müsse. Es sollte alles getan werden, um die Fehler in diesem Bereich zu reduzieren.

4.6 Volkswirtschaftsdepartement

4.6.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie

Es war der erste Kontrollbesuch der Finanzdelegation, den ihre Sektion 2 am 17. August 1999 beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) durchführte. Das 1998 neu geschaffene BBT ist ein Ergebnis der Regierungs- und Verwaltungsreform. Es ist für die Berufsbildung, die Fachhochschulen sowie die wirtschaftsorientierte Forschung und Technologieförderung zuständig. Die Finanzdelegation nahm von der neuen Matrixorganisation Kenntnis. Positiv festzustellen ist, dass durch die Reorganisation eine ausgeprägte Vertikalisierung der Organisation überwunden werden konnte. Die Finanzdelegation begrüsst, dass mit der Reor-

ganisation die Problemlösungskompetenz verbessert wird und das BBT konzeptionelle Fragen gezielter angehen kann.

Der Budgetumfang von 700 Millionen Franken und die grosse Anzahl von Transferzahlungen durch das BBT verlangen eine besonders konsequente und umsichtig kontrollierte Handhabung des Beitragswesens. Die Finanzdelegation empfahl dem BBT, ein internes Finanzinspektorat einzurichten, das in der Lage ist, gewährte Beiträge bis zum Empfänger zu verfolgen und ihren wirkungsorientierten Einsatz zu überprüfen. So sind zum Beispiel die Flächenkostenpauschalen an Berufsbildungsbauten mitschreitend zu kontrollieren. Die Qualität der Subventionsverfügungen des BBT sollte noch verbessert werden.

Je mehr der Bund im Bereich der Berufsbildung eine Regelungskompetenz beansprucht, desto höhere Erwartungen werden an sein finanzielles Engagement in diesem Bereich gestellt. Der Bundesanteil von heute 20 Prozent soll gemäss einer Expertengruppe der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) auf 30 Prozent gesteigert werden. Eine solche Lastenverschiebung könnte nur im Rahmen des neuen Finanzausgleichs gelöst werden. Wenn sich der Bund stärker engagiert, könnte dies die Kantone veranlassen, ihre Beiträge zu senken, was nicht im Sinne des Reformprozesses im Berufsbildungswesen wäre.

Die Finanzdelegation bestärkt das BBT darin, dass bei der Fachhochschulreform die finanziellen Mittel strikte in den Dienst einer konsequenten und wirkungsorientierten Umsetzung der Bundesvorgaben gestellt werden. Im Rahmen der Bildungsoffensive ist die personelle Stärkung der Eidgenössischen Fachhochschulkommission (FHK) im Sinne eines von Pressionen unabhängigen Führungsorgans von grosser Bedeutung. Die FHK hat die prioritäre Aufgabe, die Effizienz der Fachhochschulen zu steigern und die Bildung von Kompetenzzentren und Schwerpunkten konsequent voranzutreiben. In den sieben Fachhochschulregionen besteht diesbezüglich ein grosser Nachholbedarf.

Am 7. Oktober 1999 bewilligte das Parlament einen neuen Verpflichtungskredit für die Jahre 2000–2003 von 320 Millionen Franken zur Finanzierung der Tätigkeit der Kommission für Technologie und Innovation (KTI). Die KTI fördert die Umsetzung von neuen Technologien und neuem Wissen in am Markt erfolgreiche Produkte; dabei profitieren insbesondere auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von der Zusammenarbeit in KTI-Projekten. Die neu gesprochenen Kredite sind zudem prioritär in den projektbezogenen Kompetenzaufbau der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung an den Fachhochschulen zu stellen.

Die Fachhochschulreform ist mit aller Beharrlichkeit und gegen die Widerstände aus Regionen mit Technikumsstandorten und der betroffenen Dozentenschaft weiterzuverfolgen und zu vollenden. Gegenüber bremsenden Kantonen muss das BBT konsequent bleiben. Bundesbeiträge sollen nach qualitativen Kriterien leistungsorientiert in den Dienst des Schwerpunkt- und Kompetenzbildungsprozesses gestellt werden.

4.6.2 Expo

Die begleitende Finanzaufsicht über die Expo beschäftigte die Finanzdelegation im Berichtsjahr in besonderem Masse. Im Jahresbericht 1998 hatten wir über die nur eingeschränkten Aufsichtsmöglichkeiten der Kontrollkommissionen berichtet, da die finanzielle Hauptverantwortung in der alten Organisation vom privatrechtlichen Verein Expo 2001 getragen worden war. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hatte zwar die Möglichkeit, die Rechnung des Vereins Expo zu prüfen und zu beurteilen, ob die von Bund und Kantonen eingesetzten Mittel zweckkonform eingesetzt werden. Die EFK bestätigte im Wesentlichen die Ordnungsmässigkeit der Rechnung, stellte aber bereits Schwachstellen im internen Kontrollsystem fest.

Im Berichtsjahr verschlechterte sich die Finanzlage der Expo dramatisch. Bereits im Revisionsbericht 1998 signalisierte die EFK, dass in den vorgelegten Budgets praktisch keine Reserven mehr enthalten sind. In verschiedenen Aussprachen mit den Vorstehern des EVD und EFD zeigte sich, dass die Budgets der Expo-Leitung auf unsicheren Grundlagen beruhten. Am 13. August 1999 erteilte der Strategische Ausschuss der Expo einen Auftrag an die Firma Hayek Engineering, eine Studie über den aktuellen Stand der Expo zu erstellen.

Der Bundesrat kam auf Grund der externen Studie zum Schluss, dass die geplante Landesausstellung ohne einen Zusatzkredit von 250 Millionen Franken nicht durchführbar ist. Er legte deshalb dem Parlament am 8. Oktober 1999 eine Botschaft über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung (99.081) vor. Die Ausrichtung des Zusatzkredites wurde an die Bedingung geknüpft, dass sich die Wirtschaft mit 380 Millionen Franken beteiligt und 290 Millionen Franken durch Redimensionierungen oder weitere Finanzbeschaffungen der Expo-Leitung erbracht werden. Über die Bewilligung eines Vorschusses von 50 Millionen Franken und die Gewährung eines dringlichen Zusatzkredites von 20 Millionen Franken für die Expo durch die Finanzdelegation enthält dieser Bericht in Ziff. 23 zusätzliche Ausführungen.

Die Finanzdelegation musste zur Kenntnis nehmen, dass im Bericht Hayek das Controlling und die Vergabe von Aufträgen kritischer beurteilt wurde als in den bisherigen Revisionsberichten der EFK. Wie in anderen Fällen der Dezentralisierung von Bundesaufgaben bestand im Verein Expo die Tendenz, die EFK von wichtigen Informationen auszuschliessen. So wurden zum Beispiel die Protokolle der Geschäftsleitung der Expo der EFK lange vorenthalten. Zudem hatten die beigezogenen privaten Revisionsgesellschaften dem Verein Expo noch im März 1999 attestiert, dass von der Finanzaufsicht keine weiteren Massnahmen zu treffen seien. Es war für die EFK schwierig, die positiven Befunde renommierter Revisionsgesellschaften kritisch in Frage zu stellen.

Der Bundesrat gab am 26. Januar 2000 den Zusatzkredit für die Landesausstellung frei und befürwortete die Durchführung der Expo.02. Das EVD hat dem Bundesrat bis Ende Februar 2000 einen Botschaftsentwurf für eine zusätzliche Defizitgarantie zu Gunsten der Expo.02 zu unterbreiten. Das Steuerungskomitee der Expo.02 hat dem Bundesrat einen ausführlichen Bericht über seine Arbeiten der letzten Monate zugestellt. Nach eingehender Überprüfung dieser Eingabe ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass die Voraussetzungen zur Freigabe des Zusatzkredites erfüllt seien, obwohl die Expo-Leitung im Bericht überdies eine Defizitgarantie in der Höhe von 320 Millionen Franken anmeldet, welche die Bundesverpflichtungen auf 700 Millionen Franken ansteigen liessen. Das EFD und das EVD wurden beauftragt,

mit den Standortkantonen und -gemeinden über eine verbindliche Beteiligung an der Defizitgarantie zu verhandeln.

Gestützt auf Artikel 4 des Bundesbeschlusses über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung vom 16. Dezember 1999 erstattet die Vereinsleitung der Finanzdelegation und der EFK vierteljährlich Bericht über den Stand der Geschäftsentwicklung, die Auftragsvergabe und die Finanzlage. Die EFK und die vereinsinterne Kontrollkommission haben uneingeschränkt Zugriff auf die erforderlichen Dokumente und Informationen des Vereins.

4.6.3 Revision der Arbeitslosenversicherung

Die Finanzdelegation hat in den vergangenen Jahren regelmässig über finanzielle Fragen der Arbeitslosenversicherung Bericht erstattet. Im Jahr 1997 befassten wir uns mit einem Fall von Veruntreuung und den dem Ausgleichsfonds belasteten Verwaltungskosten der Ausgleichsstelle (Ziff. 472). Bei einem Inspektionsbesuch im Jahr 1998 vertiefte die Finanzdelegation das Thema der Finanzaufsicht und der Verwaltungskosten und der Wirksamkeit der regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) (Ziff. 471). Im Berichtsjahr drückte die Finanzdelegation ihre Unzufriedenheit über den späten Abschluss der Rechnung 1997 des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung aus. Sie befasste sich auch mit dem Leistungsauftrag für die RAV und den Logistik-Stellen für die arbeitsmarktlichen Massnahmen (LAM).

Bezüglich der Effizienz der RAV wurden in einer externen Studie überwiegend positive Schlussfolgerungen gezogen. Die Schweiz verfüge mit den RAV über eine professionelle und regionalisierte Vermittlungsinstitution. Die Kunden der RAV seien mit den Dienstleistungen mehrheitlich zufrieden. Das Ziel einer professionellen Beratung, Vermittlung und Kontrolle der Stellensuchenden sei noch nicht im angestrebten Masse erreicht. In Bezug auf die Effizienz bestehe noch ein Optimierungspotential. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass der Leistungsauftrag auch zu einer Abnahme des Personals der RAV im Verhältnis zu den sinkenden Arbeitslosenzahlen führen wird. Durch die unscharfe Kompetenzregelung zwischen Bund und Kantonen – die Mitarbeiter der RAV werden von den Kantonen angestellt, aber vom Ausgleichsfonds der ALV bezahlt – ist eine objektive Prüfung der Ausgaben durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) sehr erschwert. Wie aus der Tabelle 6 hervorgeht, entsprachen die Verwaltungskosten der RAV, LAM und kantonalen Amtsstellen im Jahr 1999 rund 7 Prozent des Aufwandes der Arbeitslosenversicherung. Die EFK kann sowohl die Kosten dieser Vollzugsstellen als auch der kollektiven Arbeitsmarktmassnahmen (Ausgaben 1997 383 Millionen Franken) in ihrer Ordnungs- und Rechtmässigkeit nicht beurteilen. Die EFK vermisste eine Projektbuchhaltung, in der alle zugesicherten und noch nicht abgerechneten Massnahmen erfasst sind.

Eckdaten der Arbeitslosenversicherung

Tabelle 6

	1997	1998 (1)	1999 (2)	2000 (3)
Arbeitslosenquote	5,2	3,9	2,7	2,3
Arbeitslose	188 304	139 660	98 602	83 000
Arbeitslosenentschädigung (in Mio. Fr.)	4 792	3 781	2 815	2 406
Übriger Aufwand (in Mio. Fr.)	3 653	2 785	2 635	2 218
davon Aufwand RAV und LAM (Mio. Fr.)	340	355	(4) 402	(4) 325
Gesamtaufwand (in Mio. Fr.)	8 445	6 566	5 450	4 624
Ertrag (in Mio. Fr.)	6 162	6 233	6 357	6 452
Ergebnis (in Mio. Fr.)	–2 283	–333	907	1 828
Darlehen Ende Jahr (in Mio. Fr.)	8 200	8 800	7 800	6 100

(1) provisorisch, da die Rechnung vom Bundesrat noch nicht genehmigt ist
(2) Hochrechnung; der Abschluss 1999 liegt noch nicht vor
(3) Budget
(4) ab 1999 RAV/LAM/Kantonale Amtsstellen

Bei der Behandlung des Voranschlages 2000 wurde von den Finanzkommissionen angeregt, inskünftig beim Budget und der Staatsrechnung einen gesamten Überblick über die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung nach dem Muster der Tabelle 6 zu erhalten. Für das Parlament ist es von grossem Interesse, bei der Bewilligung

der Darlehen und Bundesbeiträge für die Arbeitslosenversicherung über die Eckdaten der Arbeitslosenversicherung und den Stand des Ausgleichsfonds orientiert zu werden.

Die Finanzdelegation kritisierte namentlich auch den verspäteten Abschluss der Rechnung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Der Bundesrat konnte den Jahresbericht und die Jahresrechnung 1997 erst am 13. Dezember 1999 genehmigen. Die Finanzdelegation hält es für eine Zumutung, dass die Rechnung einer grossen Sozialversicherung mit Ausgaben von über 8 Milliarden Franken mit einer Verspätung von zwei Jahren vorgelegt wird.

Die Verwaltung macht geltend, dass die Arbeitslosenversicherung in den letzten Jahren rasch gewachsen ist. Der Ausbau des Controlling habe nicht im gleichen Schritttempo stattgefunden, da es nur mit Verzögerungen möglich gewesen sei, entsprechende Strukturen zu schaffen. Die entsprechenden Massnahmen seien eingeleitet. Als Grund für die Verzögerungen wird zudem die Abhängigkeit von den Kantonen genannt, die sich nicht drängen lassen wollen, ihrerseits ihre Arbeiten rechtzeitig abzuschliessen.

Am 21. Dezember 1999 unterzeichneten die EFK und die Direktion für Arbeit des seco eine Abmachung über den Zeitpunkt der Revision. Die Terminvorgaben der Revisionen sind auf den Stufen interne und externe Revisionen festgehalten. Im 4. Quartal des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres sollten die Finanzdelegation und der Bundesrat über den Revisionsbericht der EFK über den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung verfügen. Für das Rechnungsjahr 2000 und folgende sind Zwischenrevisionen sowie auch eine verstärkte Risikoorientierung der Prüfungen geplant.

Die Finanzdelegation betont die Notwendigkeit einer verstärkten risikoorientierten und unabhängigen Prüfung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. In diesem Zusammenhang legt die Finanzdelegation Wert auf die Schaffung eines internen Inspektorats, das in Übereinstimmung mit der EFK seine Aufsichtstätigkeit auszuüben hat.

4.6.4 Weinexportförderung

Die ineffizienten Weinexportsubventionen bildeten schon 1997 Gegenstand einer Intervention der Finanzdelegation beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Gestützt auf einen Revisionsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wurde das BLW 1999 erneut auf die hohe Subventionierung der Weinexporte pro Liter aufmerksam gemacht. Wie die Tabelle 7 zeigt, hat sich das schlechte Kosten-Nutzen-Verhältnis der Weinexportförderung bis 1999 fortgesetzt. Die Subventionen wurden insbesondere für Werbung, Ausstellungen im Ausland und Verwaltungskosten verwendet.

Weinexportförderung der Schweiz (1)

Tabelle 7

	1997	1998	1999	2000
Bundesbeitrag in Fr.	3 000 000	5 050 000	5 500 000	4 510 000
Exportierter Wein (l)	(2)	706 624	666 879	
Beitrag pro l		7,15	8,24	
Exportwert in Fr.		6 934 450	7 367 152	

(1) nur Exporte in Flaschen (für die Exporte von Fassweinen existieren keine Schweizer Zahlen)
(2) Für 1997 sind keine differenzierten Zahlen (Schweiz, anderer Herkunft) verfügbar.

In gewissen bearbeiteten Märkten beliefen sich die Kosten pro Liter exportierten Schweizer Weines bis über 14 Franken. Zudem steht der Exportwert des ausgeführten Weines in keinem Verhältnis zur Subvention.

Die Schweiz muss im Rahmen der Uruguay-Runde des WTO den Importschutz für Wein schrittweise abbauen. Als Kompensation für den schwindenden Inlandmarkt sollen neue Märkte für Schweizer Weine im Ausland erschlossen werden. Die Exportförderungsanstrengungen sollen sich inskünftig auf Deutschland, Grossbritannien, die USA und Japan konzentrieren. Die Weinwirtschaft erhofft sich mittelfristig einen Export von 5 bis 6 Millionen Liter Schweizer Wein.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass der Bundesanteil der Exportförderung bis 1999 bei weitem 50 Prozent überstiegen hat. Die am 1. Januar 1999 in Kraft getretene landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung (SR *916.010*) beschränkt in Artikel 3 Absatz 1 die Höhe der Bundesleistung auf 50 Prozent. Die EFK stellte fest, dass die Weinexporteure 1998 erst 110 000 Franken an die Absatzförderung von Wein geleistet hatten. Die Finanzdelegation zeigt gegenüber dem BLW ein gewisses

Verständnis, dass im ersten Jahr nach Einführung der neuen Gesetzgebung nicht strikte auf die viel höhere Kostenbeteiligung des interessierten Weinbaus gepocht werden kann. Das BLW sicherte zu, dass die Weinexporteure im Jahr 2000 40 Prozent der Exportförderungskosten aus eigenen Mitteln beitragen. Im Jahr 2001 sollen die Vorgaben der Absatzförderungsverordnung voll erfüllt werden.

> In der Weinexportförderung stehen Kosten und Nutzen in einem ungünstigen Verhältnis. Es fragt sich, ob eine herkömmliche Exportförderung für Weine ihre Ziele auf den gesättigten Auslandmärkten erreichen kann.

4.7 Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation

4.7.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Energie

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte im September 1999 einen Kontrollbesuch beim Bundesamt für Energie (BFE) durch. Themen waren einerseits die interne Organisation und Führung des BFE, andererseits die Entwicklungen in der Energiepolitik und das Investitionsprogramm 97.

Das BFE beschäftigt rund 160 Personen. Davon ist die Hälfte bei der Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) in Würenlingen tätig. Das Budget 1999 betrug 156 Mio. Franken. Als Folge des am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen neuen Energiegesetzes hat sich das Amt neu organisiert. Die Strukturen wurden auf das neue Energiegesetz ausgerichtet und sollen ab dem Jahr 2000 zum Tragen kommen.

Die Finanzdelegation stellte die Frage, ob die Führung des BFE möglicherweise weniger teuer zu stehen käme, wenn mehr Personal zur Verfügung stehen würde und nicht so viele Aufgaben ausgelagert werden müssten. Sie liess deshalb vom BFE eine Bestandesaufnahme seiner unverzichtbaren hoheitlichen Inspektionsaufgaben machen, und deren Auswirkung auf den Personalbedarf sowie deren Zuordnung beurteilen. Zudem stellte die Delegation Fragen zu den Einsparmöglichkeiten durch die Integration dieser hoheitlichen Aufgaben in die geplante NASA (neu zu gründende Nationale Sicherheitsagentur).

Neben den Fragen der internen Organisation des Amtes untersuchte die Sektion 2 auch energiepolitische Fragen. Am 1. Januar 1999 ist das neue Energiegesetz in Kraft getreten. Die wichtigsten Neuerungen sind die verstärkte Zusammenarbeit mit privaten Organisationen und die Möglichkeit, den Kantonen Globalbeiträge zu gewähren, damit diese eigene Programme entwickeln können. Die Finanzdelegation begrüsste das neue Finanzierungsinstrument der Globalbeiträge, das im Vergleich zur bisherigen Förderpraxis des Bundes zu einer Entlastung der Verwaltung führt. Das Budget bleibt beim Übergang ungefähr gleich hoch.

Bei den Vorbereitungsarbeiten für den Energieabgabe-, bzw. Förderabgabebeschluss (FAB) im Jahre 2001, gab es im BFE zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs zwei Szenarien: Bei einer Ablehnung des FAB stünden für das Energieprogramm 2000+ jährlich 55 Mio. Franken zur Verfügung. Bei einer Annahme des FAB stünden je nach Version (zwischen 0,2 bis 0,6 Rappen pro Kilowattstunde) zwischen 300 und 900 Mio. Franken zur Verfügung. Das BFE erarbeitete zum Zeitpunkt des Kontroll-

besuchs mit den Kantonen und den betroffenen Fachkreisen praxistaugliche Fördermodelle für den Fall einer Annahme.

Die Finanzdelegation nahm ausserdem zur Kenntnis, dass der Bundesrat im Zusammenhang mit der Strommarktliberalisierung zur Frage der Finanzierung der nicht amortisierbaren Investitionen bei den Stromproduzenten eine restriktive Haltung einnimmt, und dass der Entscheid auch wesentlich vom Zustandekommen des FAB abhängt.

Die Finanzdelegation wird bei einer Annahme des FAB der Projektorganisation Energie 2000+ die nötige Beachtung schenken und befürwortet, dass dem BFE die erforderlichen personellen Ressourcen rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Ausserdem empfiehlt sie für diesen Fall die Einrichtung eines ständigen internen Inspektorats[4].

4.7.2 Neuberechnung der Kantonsbeteiligungen an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr

Im Rahmen ihres Schwerpunkts, die Auswirkungen der bisher beschlossenen Elemente der Bahnreform auf den Bund näher zu prüfen, hat sich die Finanzdelegation im Berichtsjahr vertieft mit der Frage der Abgeltung des regionalen Personenverkehrs auseinander gesetzt. Bereits im Jahre 1998 hatte sie sich im Rahmen einer Inspektion beim Bundesamt für Verkehr (BAV) einen ersten Eindruck in diesem Bereich verschafft (siehe Jahresbericht 1998, Ziffer 482).

Der Bundesrat beschloss 1999, gestützt auf die Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) (SR *742.101.2*) eine Neuberechnung der Kantonsbeteiligungen an den Abgeltungen für 1999/2000. Die Finanzdelegation nahm dies zum Anlass, sich vom BAV ins Bild setzen zu lassen über die mittelfristigen Erfahrungen mit dem neuen System der vorgängigen Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten der Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) im Regionalverkehr und den damit zusammenhängenden Finanzströmen.

Bei der Abgeltung des Regionalverkehrs wurde mit der Inkraftsetzung des revidierten Eisenbahngesetzes (EBG) auf den 1. Januar 1996 das System der nachträglichen Defizitdeckung aufgehoben. Die Abgeltungen werden neu auf Grund von jährlichen Planrechnungen festgelegt. Der Bund bestellt zusammen mit den Kantonen im Rahmen eines Bestellverfahrens die gewünschten Leistungen bzw. Regionalverkehrsangebote. Abgeltungsberechtigt sind diejenigen Unternehmungen, deren Rechnungslegung den Vorschriften des Rechnungswesens nach KAV genügt, deren Rechnung nach Sparten gegliedert ist sowie die ungedeckten Kosten jeder Sparte einzeln nachweist. Die Anteile von Bund und Kantonen an der Abgeltung werden durch den Bundesrat festgelegt, nachdem er dazu die Kantone angehört hat. Berücksichtigt werden insbesondere die Finanzkraft sowie die strukturellen Voraussetzungen der

[4] Auf Grund der Grösse des Amtes drängte sich nach Ansicht der Finanzdelegation zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs noch kein eigenständiges Revisorat auf. Neu gibt es ein internes Revisorat, das sich aber nur ad hoc konstituiert.

Kantone. Das UVEK erlässt die Rechnungslegungsvorschriften der Unternehmungen und überprüft deren Einhaltung.

In der Offertphase werden die Planrechnungen der KTU analytisch aus der Kostenrechnung des Vorjahres abgeleitet und im Rahmen von Verhandlungen zwischen den Bestellern und den Leistungserbringern bereinigt. Trotz gemeinsamer Bestellung ist jede Bestellerseite (Bund und Kantone) ausschliesslich für ihren Teil verantwortlich. Eine gemeinsame «Haftung» gegenüber den Leistungserbringern besteht nicht.

Die Zahlungen erfolgen in Raten direkt durch die einzelnen Besteller. Es fliessen keine Zahlungsströme zwischen Bund und Kantonen, ebensowenig von den Leistungserbringern zu den Bestellern. Der Gesamtbetrag der Abgeltung erscheint deshalb nur in den Rechnungen der Empfänger. In der Bundesfinanzrechnung erscheinen als Ausgaben nur die Anteile des Bundes, in den laufenden Rechnungen der Kantone nur deren Anteile. Die bezahlten Subventionen basieren dabei auf den konkreten Offerten und den Offertverhandlungen. Es handelt sich nicht um Normberechnungen.

Die Finanzdelegation verlangte vom BAV weitergehende Informationen über den Stand und die Perspektiven in Bezug auf die Funktionsfähigkeit der Kostenrechnungen bei den Abgeltungsempfängern. Diese bilden nach Ansicht der Finanzdelegation eine unerlässliche Grundlage sowohl für die Bestimmung der Plankosten als Grundlage für die Offertverhandlungen als auch für eine einsatzfähige Spartenkostenrechnung zur Bestimmung des Kostendeckungsgrads einzelner Linien.

Wie die Finanzdelegation feststellen konnte, wurden bei der Revision der Jahresrechnungen Fortschritte erzielt. So standen Ende 1999 bei 4 Prozent der Leistungserbringer die Revisionen noch aus, bei 28 Prozent war die Revision im Gang, bei 68 Prozent waren die Rechnungen 1998 revidiert.

Hinsichtlich der Bestimmung von linienspezifischen Kostendeckungsgraden bestätigte das BAV, dass deren Berechenbarkeit theoretisch möglich ist. Entsprechende Spartenrechnungen liegen vor. Es stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass deren Verwendung nur beschränkt aussagekräftig sein könne, da eine «richtige» Verteilung der Verkehrserlöse im öffentlichen Verkehr als Gesamtsystem nicht möglich sei.

Auf Grund der politischen Brisanz des Bereichs der Abgeltungen im Regionalverkehr hat die Finanzdelegation beschlossen, im Jahre 2000 mit dem Direktor des BAV eine Aussprache zu führen. Dabei will sie anhand von konkreten Vereinbarungen das Verfahren genauer prüfen.

4.7.3 Wirtschaftlichkeitsrechnung der Bahn 2000

Die Finanzdelegation nimmt im Rahmen der laufenden Prüfung und Überwachung des Bundesfinanzhaushalts die Oberaufsicht über Gross- und Sonderprojekte des öffentlichen Verkehrs wahr (vgl. Jahresbericht 1998, Ziff. 481). Beim Projekt BAHN 2000, 1. Etappe, prüft sie systematisch die terminlichen und finanziellen Fragen unter Einschluss der Wirtschaftlichkeit, während die Geschäftsprüfungskommissionen sich mit den rechtlichen und organisatorischen Bereichen befassen.

Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation im Rahmen der Standberichte mit den zu erwartenden Gesamtkosten und den zeitkritischen Abschnitten auseinander. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit bildete die vertiefte Prüfung der Wirtschaftlichkeitsprognosen.

Standberichte

Die mutmasslichen Endkosten von BAHN 2000, 1. Etappe, werden – gemäss den Prognosen der SBB AG – den bewilligten Verpflichtungskredit von 7,4 Milliarden Franken (Projektierungs- und Preisstand 1993, exklusive Forderungen Dritter) um rund 1,5 Milliarden Franken unterschreiten. Trotz dieser erfreulichen Entwicklung wies die Finanzdelegation auf die nach wie vor bestehenden kostenmässigen Unsicherheiten hin. Dies betrifft namentlich die weiterhin terminkritische Neubaustrecke Mattstetten – Rothrist und den Knoten Zürich, wo sich zum Teil markante Verzögerungen in den Plangenehmigungsverfügungen ergaben. Angesichts der anziehenden Baukonjunktur und der vom Zürcher Index für Wohnbauten (ZIW) abweichenden Entwicklung des Preisniveaus im Bausektor ist zudem Vorsicht bezüglich der Auswirkungen der Teuerung auf die Schlussabrechung angebracht.

Bei einer allfällig kostengünstigeren Verwirklichung des Projekts stellt sich die Grundsatzfrage, was mit der Kostendifferenz geschieht. Die Finanzdelegation hat bereits mehrmals darauf hingewiesen, dass Minderkosten bei einzelnen Arbeitsvergaben nicht für die Realisierung von Zusatzwünschen und Projekterweiterungen innerhalb des Projekts eingesetzt werden dürfen, sondern zur Senkung der Gesamtkosten beitragen müssen. Ein bewilligter Kredit ist als verbindlicher oberster Kreditplafond zu betrachten und stellt keineswegs eine Ausgabeverpflichtung dar. In diesem Sinne ist Bestrebungen, die dahin gehen, allfällige Kreditreste aus der 1. Etappe der 2. Etappe gutzuschreiben, entschieden entgegenzutreten.

Im Hinblick auf die Expo.01 sah sich die SBB AG gezwungen, für einzelne Teile der notwendigen Infrastrukturbauten auf Grund des hohen Zeitdrucks eine kostspielige Notlösung zu treffen. Vor diesem Hintergrund beschloss die Finanzdelegation, sich mit der Frage zu befassen, welche Auswirkungen die Verschiebung der Landesausstellung um ein Jahr auf die Kosten und Termine des Projekts Bahn 2000 mit sich bringen.

Wirtschaftlichkeit

Die Finanzdelegation stellte im Jahre 1998 im Rahmen einer Aussprache mit dem Generalsekretär des UVEK und dem Direktor des BAV mit Besorgnis eine Verschlechterung die Wirtschaftlichkeit von BAHN 2000, 1. Etappe, gegenüber einem Bericht des Bundesrates aus dem Jahre 1994 fest (vgl. Jahresbericht 1998, Ziff. 4.9.1, BAHN 2000). Sie verlangte eine vertiefte Analyse der Ursachen, die Einleitung geeigneter Massnahmen und die Anpassung der Wirtschaftlichkeitsrechnung an die neusten Gegebenheiten.

Nach den neusten Berechnungen des BAV aus dem Jahre 1999 hat sich die Wirtschaftlichkeit um 143 Millionen Franken verbessert. Absolut gesehen bleibt das Ergebnis weiterhin negativ:

Tabelle 8

Wirtschaftlichkeitsrechnung (Franken, gerundet)	Deckungsbeitrag auf Grund der erwarteten Erlöse	Fixkosten des Infrastruktur-unterhalts	Kapitalkosten Infrastruktur gemäss Investitionsvolumen	Ergebnis
Bericht des Bundesrates 1994 (Investitionssumme 7,4 Mrd.)	151 Mio.	30 Mio.	460 Mio.	–339 Mio.
Bericht der SBB und des BAV 1998 (Investitionssumme 6,9 Mrd.)	93 Mio.	80 Mio.	402 Mio.	–389 Mio.
Aktualisierung 1999 ohne sunk costs (Investitionssumme 5,9 Mrd.)	93 Mio.	68 Mio.	344 Mio.	–319 Mio.
Aktualisierung 1999 mit sunk costs (Investitionssumme 4,3 Mrd.)	93 Mio.	68 Mio.	251 Mio.	–226 Mio.

Die Ursachen für die Verbesserung auf –226 Millionen Franken liegen zum einen in der Anpassung der methodischen Grundlagen, die zu einem Rückgang beim Deckungsbeitrag führen, andererseits in der Reduktion der gesamten Investitionssumme von 7,4 auf 5,9 Milliarden Franken, die sich in einem Rückgang bei den Fixkosten und den Kapitalkosten zwischen 1998 und 1999 (ohne Einbezug der sunk costs) wiederspiegeln.

Zudem wurden für die SBB bis Ende 1997 – nach altem Leistungsauftrag des Bundes – insgesamt 1,59 Milliarden Franken aufgewendet und vollumfänglich dem Bundeshaushalt belastet. Diese Kosten stellen sunk costs dar. Dank dieser vom Bund übernommenen Kosten reduzieren sich die zu amortisierenden Kapitalkosten von Bahn 2000 nochmals auf 251 Millionen.

Ab dem Jahre 1998 haben die SBB einen Viertel der ihr vom Bund gewährten Darlehen voll zu verzinsen und zurückzuzahlen. Wie die Finanzdelegation feststellte, beträgt der Kostenanteil der SBB weniger als 25 Prozent, weil die SBB diesen Beitrag auf dem um die sunk costs reduzierten Investitionsvolumen von 4,3 Milliarden Franken leisten müssen.

Insgesamt trägt die SBB 130,75 Millionen Franken (davon Fixkostenanteil 68 Millionen und Kapitalkostenanteil 62,75 Millionen). Verglichen mit dem erwarteten Deckungsbeitrag von 93 Millionen Franken ergibt sich bei einer Verzinsung von 5 Prozent und einer Abschreibung über 40 Jahre eine jährliche Deckungslücke von 37,75 Millionen Franken, bei einer Verzinsung von 4 Prozent und einer Abschreibungsdauer von 60 Jahren eine von 22,6 Millionen Franken. Dabei sind in der aktuellsten Wirtschaftlichkeitsrechnung zusätzliche Schulden der SBB von rund 200 Mio. Franken noch nicht enthalten. Diese fallen an wegen der Aktivierung und Verzinsung der gewährten Darlehenszinsen sowie auf Grund mittlerer Kostenrisiken wegen der konjunkturellen Erholung im Bausektor.

Das BAV als direktes Aufsichtsorgan ist der Ansicht, dass mit den getroffenen Massnahmen im Bereich der Produktivitätsgewinne bei den variablen Herstellkosten, den fixen Rollmaterialkosten sowie den Fixkosten für den Infrastrukturunterhalt das Ziel erreicht werden könne. Zudem schätzt es das Kostenrisiko bei den Vergaben insofern als gering ein, als dass für den grössten Teil des Projekts die Verpflichtungen bereits eingegangen worden sind.

Trotz aktualisierter Wirtschaftlichkeitsrechnung muss die Finanzdelegation feststellen, dass die Wirtschaftlichkeit von BAHN 2000 noch nicht auf dem Zielkurs liegt. Die effektive jährliche Deckungslücke bleibt nach wie vor negativ, solange nicht weitergehende Massnahmen getroffen werden. Zudem legt sie Wert auf die Feststellung, dass es sich bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen zwar um nützliche, jedoch stark auf Hypothesen basierende Analysen handelt.

Die Finanzdelegation wird die Entwicklung im Jahre 2000 weiterverfolgen und erneut das Gespräch mit den Verantwortlichen suchen.

4.7.4 Schlussbericht zur Finanzaufsicht beim Vereina-Tunnel

Die Finanzdelegation begleitet die Verwirklichung des Vereina-Projekts seit Anbeginn laufend und eng. Sie hat die Finanzkommissionen in ihren Jahresberichten jeweils über ihre Erkenntnisse und Feststellungen orientiert, letztmals im Jahresbericht 1998 unter Ziffer 481.

Sie hielt darin insbesondere fest, dass sie in Anerkennung der disziplinierten Projektabwicklung, die zu einer termin- und kostengerechten Verwirklichung des Vereinaprojekts führt, eine leichte Öffnung der bisherigen Praxis des Bundesamtes für Verkehr (BAV) unterstützt. Dies namentlich in Bereichen, wo die RhB Massnahmen realisieren will, die den Betrieb, die Wirtschaftlichkeit und/oder die Sicherheit wesentlich und nachweislich verbessern. Betroffen sind verschiedene ergänzende Positionen, die mit der Blockierungsplanung aufgehoben wurden. Zu diesem Zweck kann die RhB Gesuche an das BAV bis ein Jahr nach Betriebsaufnahme richten.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass das BAV Ende Juni im Sinne einer vorausschauenden Planung 7,5 Millionen Franken (Ende 1998: 3 Millionen Franken) für zusätzliche Positionen zurückstellt. Es handelt sich dabei um Tunnelbeleuchtung, allgemeine Reserven für die Deckung unvorhersehbarer Mehrkosten bis zur Inbetriebnahme, Reserven für notwendige Massnahmen bis ein Jahr nach Aufnahme des Betriebs und Abzüge für die Ausrüstung von Reisezügen mit einem Notrufsystem. Zudem harren noch weitere Punkte einer Bereinigung zwischen dem BAV und der RhB. So die Frage der Ausscheidung von Infrastrukturanpassungen zu Lasten des Vereinakredits und Unterhaltsarbeiten, die nicht durch den Vereinakredit finanziert werden.

Die Finanzdelegation bestärkte gegenüber dem BAV erneut ihre Haltung, dass keine Kreditausschöpfung betrieben werden darf, indem möglichst viele der «ergänzenden Positionen», die grösstenteils sistierten Positionen aus der aufgehobenen rollenden Blockierungsplanung entsprechen, realisiert werden. Sie erinnerte daran, dass der vorhandene Kreditrest vor allem dank Minderausgaben bei der Geologiereserve zu Stande kam. Sie setzte sich deshalb auch dafür ein, dass sich die Eröffnungsfeierlichkeiten in einem angemessenen Kreditrahmen bewegten.

Da ein schriftlicher Schlussbericht der Verwaltung über die effektiven Endkosten des Vereinaprojekts noch nicht vorliegt, kann vom Total der bewilligten Kredite – unter Einbezug der Teuerungsbeiträge – ausgegangen werden (in Mio. Franken, gerundet):

Tabelle 9

	Bund 85%	Kanton 15%	Total 100%
Bundesbeschluss vom 18.12.86 (Preisbasis 85)	457,00	81,00	538,00
Bundesbeschluss vom 01.06.94 (Preisbasis 85)	28,00	5,00	33,00
Objektkredit (Preisbasis 85)	485,00	86,00	571,00
Bundesratsbeschluss vom 07.05.97, teuerungsbedingte Beiträge 1. Tranche	170,00	30,00	200,00
Bundesratsbeschluss vom 01.12.99, teuerungsbedingte Beiträge 2. Tranche	34,85	6,15	41,00
Total teuerungsbedingte Beiträge	204,85	36,15	241,00
Total der bewilligten Kredite	689,85	122,15	812,00

Die vom Bundesrat am 1. Dezember 1999 beschlossene zweite Teuerungstranche wird durch 5,05 Millionen Franken aus erwirtschafteten Zinsen auf dem Baukonto und 29,8 Millionen Franken zu Lasten der Finanzrechnung des Bundes finanziert.

Per Ende des 3. Quartals 1999 wurden Beiträge von insgesamt 738.4 Millionen Franken (Bund 627,3 Millionen und Kanton 111,1 Millionen) geleistet. Die aufgelaufenen Kosten, gemessen an den abgerechneten Rechnungsbeträgen, betrugen 739,6 Millionen Franken. Die Differenz zwischen den geleisteten Beiträgen und den aufgelaufenen Kosten ist durch die Zinsguthaben abgedeckt.

Bezogen auf die Kostenbasis 1985 machte die Teuerung im gleichen Zeitpunkt insgesamt 42,7 Prozent aus. Aufgeteilt auf die verschiedenen Teuerungsarten ergibt sich folgendes Bild (in Millionen Franken, gerundet):

Tabelle 10

Teuerungsart	Erklärung	Total
graue oder Indexteuerung	Preisänderung zwischen Kostenvoranschlag und Vergabe	118.00
verrechnete Vertrags- oder effektive Teuerung	Preisänderung in der Realisierungsphase jedes einzelnen Auftrags	103.30
Total aufgelaufene Teuerung		221.30

Die neue Vereinastrecke wurde am 19. Dezember 1999 vorzeitig feierlich eingeweiht und dem Bahnverkehr übergeben. Angesichts der Tatsache, dass die Kostenprognosen per Ende 1999 weiterhin von einer Unterschreitung der bewilligten Kredite ausgehen, stellte sich für die Finanzdelegation die Frage, inwieweit sie sich im kommenden Jahr noch mit dem Projekt befassen solle. Sie kam auf Grund der erwähnten Punkte zum Schluss, das Projekt bis zum Vorliegen der definitiven Schlussabrechnung weiterzubegleiten.

4.7.5 Einführung von Verpflichtungskrediten für mehrjährige Strassenbauprogramme

Die Finanzdelegation hat sich an ihrer sechsten ordentlichen Tagung 1999 mit dem Bericht der EFK über die beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) durchgeführte formelle Prüfung des Fachbereiches Investitionbeiträge befasst.

Dabei wurde auch festgestellt, dass für die Investitionen im Strassenbau keine Verpflichtungskredite bestehen, obwohl sich die Projekte jeweils über mehrere Jahre erstrecken. Der Bericht der EFK bot der Delegation Gelegenheit, die Frage der Verpflichtungskredite für Strassenprojekte zu thematisieren. Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass es im Interesse eines besseren Kreditmanagements liegt, wenn Verpflichtungskredite auch für die Strassenprojekte eingeführt werden. Mit der bisherigen jährlichen Bewilligung der Zahlungskredite besteht gegen Ende Jahr jeweils ein starker Druck, die Mittel auszugeben, weil Zahlungskredite nicht automatisch übertragen werden.

Die Finanzdelegation nahm die abweichende Meinung der Eidgenössischen Finanzverwaltung in dieser Frage zur Kenntnis, für welche ein Wechsel im Moment nicht vordringlich erscheint und welche diese Frage erst im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs prüfen möchte.

Die Delegation vertritt hingegen die Meinung, dass es keine negativen Auswirkungen auf den Neuen Finanzausgleich haben wird, wenn die Einführung der Verpflichtungskredite für Strassenbauprojekte schon vorher verlangt wird.

> Auf Grund dieser Überlegungen schlug die Finanzdelegation mit Schreiben vom 26. November 1999 dem Eidgenössischen Finanzdepartement eine Praxisänderung mit dem Inhalt vor, für die mehrjährigen Strassenbauprogramme Verpflichtungskredite einzuführen. Die Verpflichtungskredite sollen zusammen mit dem Bauprogramm über zwei bis drei Jahre festgelegt werden.

4.7.6 Finanzielle Abwicklung von BUWAL-Projekten

Auf Grund eines Kontrollbesuchs der Sektion 2 der Finanzdelegation 1998 sowie auf Grund von Berichten der EFK hat die Finanzdelegation festgestellt, dass es im BUWAL in mindestens zwei Fällen (Europäisches Naturschutzjahr 1995 ENSJ‘95 und Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz IVS) auf Grund mangelhaften Projektmanagements zu massiven Überschreitungen der ursprünglich festgelegten Zeithorizonte und der Kostendächer kam.

Die Finanzdelegation kritisierte damals die unzureichende Projektführung. Sie beschloss, die Frage des Projektmanagements beim BUWAL 1999 vertieft zu prüfen. Dabei stellte sie unter anderem fest, dass bei der Überwachung der an die Kantone abgegebenen Globalkredite angemessene Strukturen und eine konsequente Durchführung fehlten. Sie drückte hier die klare Erwartung aus, dass das BUWAL in diesem Bereich weiterführende Kontrollmassnahmen einleitet und durchsetzt. Beim

Controlling wurde festgestellt, dass kein Konzept vorliegt, sondern nur stichprobenweise Prüfungen über die Verwendung der Bundesmittel und die Einhaltung der einschlägigen Rechtsgrundlagen bei den Kantonen durchgeführt werden. Die Finanzdelegation vertrat die Auffassung, dass das Amt zusammen mit der EFK den effektiven Einsatz und die Wirkung der Bundesgelder prüfen soll, und forderte eine Verstärkung des Controllings.

Das BUWAL unternahm in der Folge verschiedene Schritte, um sein Projektmanagement zu verbessern. So sind neu verschiedene Erfolgskontrollen bei den Globalsubventionen und Augenscheine im Feld vorgesehen (1999: 7 Kantone, 2000: 9 Kantone).

Als Konsequenz und Lehre aus dem Projektmanagement ENSJ '95 wurde ausserdem das Handbuch «Projekte erfolgreich abwickeln» mit Checklisten zum systematischen Vorgehen bei komplexen Projekten eingesetzt.

Daneben legt das BUWAL vermehrt Gewicht auf eine verbesserte Projektmanagement-Ausbildung der verantwortlichen Mitarbeitenden sowie auf die Verbesserung der Budget- und Terminkontrollen.

Die Finanzdelegation nahm Kenntnis von diesen eingeleiteten Schritten. Sie wird im Jahr 2000 den Fortschritt dieser Arbeiten weiter verfolgen, indem sie sich über den Schlussbericht des ENSJ'95 und in regelmässigen Abständen über den Fortgang des Projekts IVS sowie über die Erfüllung der Forderungen der EFK zum allgemeinen Projektmanagement im BUWAL informieren lassen wird.

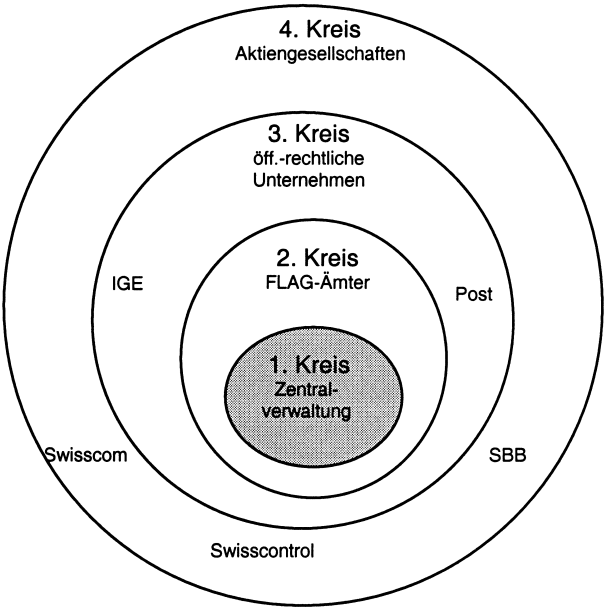
4.8 Anstalten und Unternehmen des Bundes

4.8.1 Parlamentarische Oberaufsicht im 3. und 4. Kreis

Vier-Kreise-Modell

Die Finanzdelegation hat sich im Rahmen ihrer letzten Jahresberichte verschiedentlich über die Reformen in Bezug auf die Bundesverwaltung (Stichwort New Public Management oder Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget) und die mit weitgehender Autonomie ausgestatteten Unternehmungen Post, Swisscom AG und SBB AG geäussert (vgl. Jahresbericht 1997, Ziff. 491.2, 491.4, 492.3 und Jahresbericht 1998, Ziff. 491, 493.1, 494.1, 494.3), Dabei stützte sie sich auf das analog dem Holdingprinzip aufgebaute Konzept des Vier-Kreise-Modells (vgl. Jahresbericht 1997, Ziff. 23), in welchem die Verwaltungseinheiten gemäss ihrer Funktion nach dem Grad ihrer Autonomie und Eigenverantwortung um die Zentralverwaltung gruppiert sind:

Graphik 1



– Der innerste Kreis (Zentralverwaltung) besteht im Wesentlichen aus denjenigen Organisationseinheiten, die primär politische Koordinations- und Steuerungsleistungen – sei es nach innen oder nach aussen – erbringen (Generalsekretariate, Querschnittsämter, Subventionsämter).

– Den zweiten Kreis bilden die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführten FLAG-Ämter. Sie haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und bleiben vollkommen in die Departementsstrukturen sowie in die Verwaltungsrechnung integriert.

– Der dritte Kreis umfasst die Betriebe und Anstalten, die zu hundert Prozent im Besitz des Bundes sind. Sie haben teilweise eine eigene Rechtspersönlichkeit und unterstehen stets öffentlichem Recht (öffentlich-rechtliche Anstalten). Sie bilden einen eigenen Rechnungskreis und verfügen in der Regel über eigene strategische Führungsorgane. Da sie grösstenteils Monopolaufgaben erfüllen, werden sie primär über Leistungsaufträge geführt, wobei – wie bei den FLAG-Ämtern – nicht ausgeschlossen ist, dass sie einen Teil ihrer Leistungen im Wettbewerb erbringen können (z.B. Institut für Geistiges Eigentum, Post).

– Im vierten Kreis schliesslich sind die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (privatrechtliche oder Spezialgesetzen unterworfene Aktiengesellschaften) angesiedelt, welche Bundesaufgaben erfüllen. In der Regel ist der Bund an deren Unternehmenskapital massgebend beteiligt. Sie haben durchwegs eine eigene Rechtspersönlichkeit und werden primär über den Wettbewerb gesteuert; die Politik kann ihnen jedoch auch Leistungsaufträge erteilen. Dies

ist der Fall für die Rüstungsunternehmen des Bundes (RUAG AG), die Swisscontrol, die Swisscom AG und die SBB AG.

Auswirkungen auf die Tätigkeit der Finanzdelegation

Angesichts der Tatsache, dass mit zunehmender Autonomie vom ersten zum vierten Kreis die Kompetenzen und Möglichkeiten der parlamentarischen Oberaufsicht, auf die Einheiten einzuwirken, abnehmen, definierte die Finanzdelegation ihre Tätigkeit im Bereich des 3. und 4. Kreises neu.

Im Grundsatz prüft die Finanzdelegation, ob und wie der Bundesrat seine Rolle als Eigner-, Allein- oder Hauptaktionär in den finanzrelevanten Bereichen wahrnimmt. Im Vordergrund steht die Prüfung der Erreichung der vom Bundesrat formulierten strategischen Ziele sowie der Ausgestaltung und Funktionsfähigkeit des entsprechenden Reporting- und Controllingsystems.

Bei der SBB AG besteht für die Finanzdelegation zudem die Möglichkeit, im Rahmen der Investitionsfinanzierung durch den Bund (Abgeltungen, die im Zahlungsrahmen an die SBB und der Staatsrechnung erscheinen) direkt auch eigene Prüfungen und Kontrollbesuche durchzuführen.

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 Ziffer e des revidierten Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz) vom 28. Juni 1967, Stand 20. Juli 1999 (FKG; SR *614.0*), sind der EFK neu auch Unternehmungen unterstellt, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Die EFK führt Prüfungen bei solchen Unternehmungen in Absprache mit dem Verwaltungsrat durch. Sie stellt den Bericht dem Verwaltungsrat zuhanden der Generalversammlung zu und orientiert gleichzeitig den Bundesrat und die Finanzdelegation. Diese Bestimmung ermöglicht der Finanzdelegation, sich mit den besagten Unternehmen indirekt auseinander zu setzen.

Die Feststellung der Kaderlöhne liegt ausschliesslich in der Kompetenz der Geschäftsleitungen der Unternehmen und Betriebe (vgl. auch Ziff. 3.1.3).

Die Finanzdelegation richtet ihre Empfehlungen und Beanstandungen direkt an den Bundesrat.

Koordination mit den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und Finanzkommissionen (FK).

Die neue Rechtslage bei den Betrieben und Unternehmen des 3. und 4. Kreises haben auch bei den Kontrollkommissionen zu Diskussionen über die Wahrnehmung der Oberaufsicht geführt. Als Antwort auf das bundesrätliche Reporting- und Controllingsystem gegenüber den Unternehmungen und Betrieben haben sie parlamentsseitig eine entsprechende stufengerechte Lösung vereinbart. Im Rahmen von gemeinsamen Subkommissionssitzungen wird die Erreichung der strategischen Ziele zuhanden der Kontrollkommissionen vertieft behandelt. Über die Ergebnisse wird das Parlament im Rahmen der Beratungen zur Staatsrechnung und zum Geschäftsbericht des Bundesrates unterrichtet.

Die Finanzdelegation nimmt die begleitende Oberaufsicht wahr und ist von dieser Regelung auf Kommissionsstufe nicht direkt betroffen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, koordiniert sie ihre Tätigkeit mit den Kontrollkommissionen.

Controlling- und Reportingkonzept des UVEK

Die Finanzdelegation berichtete in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht unter Ziffer 493.1 über die vom Bundesrat erlassenen strategischen Ziele und die Arbeiten des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am Aufbau des bundesrätlichen Controlling- und Reportingkonzepts.

Im Berichtsjahr orientierte der Generalsekretär des UVEK die Finanzdelegation erneut über das Konzept und den aktuellsten Stand der Umsetzung. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Evaluation geeigneter Indikatoren für die Messung der Zielerreichung weitgehend abgeschlossen ist. Einzig für einige wenige Ziele (Produktivität, Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit, Umwelteffizienz) sind die Messgrössen noch nicht abschliessend bestimmt. Das Departement stellte einen Abschluss der Arbeiten auf die zweite Jahreshälft 2000 in Aussicht. Die Finanzdelegation wird die Umsetzung bis zur vollen Einsatzfähigkeit des Systems in engem Kontakt mit dem Generalsekretariat begleiten.

Eröffnungsbilanz der SBB AG per 1. Januar 1999

Kurz vor und nach der Verabschiedung der Eröffnungsbilanz durch den Bundesrat in der ersten Hälfte des Berichtsjahres führte die Finanzdelegation zwei Aussprachen mit dem Vorsteher und dem Generalsekretär des UVEK, einem Vertreter der Geschäftsleitung der SBB AG, der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie der EFK. Gegenstand waren die detaillierten finanziellen Vorgänge bei der Überführung der Schlussbilanz in die Eröffnungsbilanz.

Dabei nahm sie zur Kenntnis, dass der Bundesrat sich für eine grosszügige Lösung im Sinne einer Bereinigung aller Altlasten entschieden hat. Neben der Verrechnung der Darlehen des Bundes mit den SBB-Bilanz-Fehlbeträgen der Jahre 1997 und 1998 (222 Millionen) wurde durch den Bund ein zusätzlicher Sanierungsbedarf von rund 500 Millionen Franken gedeckt. Dieser ergab sich auf Grund von Wertberichtigungen (Aktiven) und der rechnerischen Abgrenzung der Passiven, den langfristigen Finanzverpflichtungen sowie den Rückstellungen der Bilanz.

Die Umbewertung der Sachanlagen durch die neuen Rechnungslegungsgrundsätze (FER) ergaben insgesamt 1,85 Milliarden Franken höhere Werte als in der Schlussbilanz der SBB. Hingegen mussten nicht aktivierbare Aufwendungen auf den Anlagen im Bau 686 Millionen wertberichtigt werden.

Die Zunahme der Rückstellungen in der Eröffnungsbilanz von 1,354 Milliarden Franken ist im Wesentlichen auf Rückstellungen für Personalmassnahmen zur vorzeitigen Pensionierung (173 Millionen), für zusätzliche Pensionsverpflichtungen auf Grund der retrospektiven Methode nach FER (650 Millionen) sowie für Umweltlasten auf SBB-Grundstücken (110 Millionen) zurückzuführen. Für Cargo SI, das Jointventure mit den Italienischen Staatsbahnen (FS) im Güterverkehrsbereich, erfolgten keine Rückstellungen. Allfällige Restrukturierungskosten sollen durch die Reserve von 2 Mrd. Franken aufgefangen werden.

In Bezug auf die Bewertung des Energiebereichs der SBB AG hat der Bundesrat ein Vorgehen in zwei Phasen beschlossen. Eine vorläufige Rückstellung von rund 105 Mio. Franken dient der Deckung der zu erwartenden Verluste in den kommenden zwei Jahren. Auf dem Zahlungsrahmen für Infrastruktur und Investitionen der SBB von 5,8 Milliarden Franken für die Jahre 1999–2002 wird im Gegenzug ein entsprechender Betrag gesperrt. Diese Zeit muss von der SBB AG genutzt werden, um dem Bundesrat eine langfristige Strategie ihrer Absichten in den Bereichen Pro-

duktion und Verteilung von Energie vorzulegen, wobei auch die mit Wechselstrom elektrifizierten Privatbahnen mit einzubeziehen sein wird.

Auf Nachfrage der Finanzdelegation bestätigte die Verwaltung, dass die SBB AG ihrerseits bereits Konsequenzen gezogen und das Investitionsprogramm überprüft haben. So wurden geplante Ausbauten zurückgestellt und Erneuerungsprojekte so reduziert, dass auf den betreffenden Anlagen weiterhin eine kostengünstige und damit wettbewerbsfähige Energieproduktion möglich ist. Der Bundesrat wird im Jahre 2001 auf Grund einer Zweitmeinung eine abschliessende Beurteilung des Energiebereichs vornehmen und über allfällige weiterführende Massnahmen beschliessen. Die EFK wird im Auftrag der Finanzdelegation über die Rückstellungen im Energiebereich auf Grund dieser Zweitmeinung berichten.

5 Schlusswort

Die Bundesverwaltung ist schon seit einiger Zeit im Umbruch. Die neuen Personalbestimmungen werden vom Parlament bald bereinigt sein. Die grossen Regiebetriebe haben sich zu Unternehmen und Institutionen gewandelt, die von der politischen Macht völlig unabhängig sind. Mehrere Ämter werden bereits mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Die Verwaltung muss in der Tat mehr Bürgernähe zeigen und die Bevölkerung nicht mehr als Verwaltungssubjekte, sondern als Kunden betrachten. Die Finanzdelegation hat denn auch erste Anzeichen eines Mentalitätswandels zu Gunsten einer kostengerechten Berechnung der Leistungen festgestellt. Auch die langjährigen Bemühungen um die Sanierung der Bundesfinanzen beginnen endlich Früchte zu tragen. Bis zum Jahr 2002 sollte das Ziel erreicht sein, wenn nicht neue Aufgaben mit ungesicherter Finanzierung hinzukommen.

Die Finanzdelegation wird weiter gegen Versuche ankämpfen, ihre Oberaufsichtskompetenzen und den Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit juristischen Konstruktionen zu relativieren. Wenn der Bund Steuergelder zur Verfügung stellt oder der Gesetzgeber Abgaben festsetzt, braucht es eine unabhängige Aufsicht über die Verwendung dieser Mittel.

Die Strukturen und Verfahren der finanziellen Oberaufsicht sind all diesen Veränderungen angepasst worden; in gewissen Fällen wurden diese sogar vorweggenommen. So verleiht seit dem 1. September 1999 das geänderte Gesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle diesem Organ mehr Unabhängigkeit und Flexibilität in der Erfüllung seiner Aufgabe. Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation haben ihrerseits ihre Kontrolltätigkeit insbesondere in Berücksichtigung des Vier-Kreise-Modells umgestaltet. Die Finanzdelegation wird ihre Verfahren weiterentwickeln, um den Anforderungen der Erfolgskontrollen gerecht zu werden.

In diesem Bericht wurden nur Fälle erwähnt, die zu Kritik Anlass gaben. Dass die Finanzdelegation zahlreiche Geschäfte positiv beurteilt hat, kommt darin nicht oder nur ungenügend zum Ausdruck. Es sei ihr erlaubt, dieses Versäumnis mit einem Dank an den Bundesrat und die Verwaltung für die gute Haushaltsführung und die insgesamt wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Gelder wettzumachen.

Schliesslich richtet die Finanzdelegation ihren Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die ihre Aufgabe kompetent und loyal erfüllt haben.