

## **Bericht**

### **der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2002**

vom 26. Februar 2003

---

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.

In Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes vom 19. März 1999 (SR 614.0) erstattet auch die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe informiert. Dieser Bericht wird gleichzeitig mit dem Bericht der Finanzdelegation, jedoch unabhängig von diesem, veröffentlicht.

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die 2002 behandelten Geschäfte.

26. Februar 2003

Im Namen der  
Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Urs Hofmann, Nationalrat  
Der Vizepräsident: Hans Lauri, Ständerat

# Bericht

## 1 **Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im schwierigen Umfeld**

Aufgrund des schwächeren Wirtschaftswachstums mussten im Berichtsjahr die geschätzten Bundeseinnahmen laufend nach unten korrigiert werden. Diese besorgniserregende Entwicklung des Bundeshaushalts fand ihren Niederschlag in den Bundesratsbeschlüssen zum Voranschlag 2003 und zum Finanzplan 2004 bis 2006. Der Bundesrat musste das am 30. September 2002 verabschiedete Budget einen Monat später wieder überarbeiten und dem Parlament zusätzliche Kürzungen über alle Departemente von 360 Millionen Franken vorschlagen. Um diese Einsparungen kurzfristig zu erreichen, kam auch das Instrument der allgemeinen Kreditsperre zum Einsatz, das mit Dringlichkeitsrecht in der Wintersession 2002 von den eidgenössischen Räten beschlossen wurde. Die Finanzdelegation liess sich vom Vorsteher des EFD regelmässig über den neusten Stand orientieren. Sie drückte ihre Erwartung aus, dass der Bundesrat die nötigen Massnahmen trifft, um den Bundeshaushalt im Rahmen der Schuldenbremse im Gleichgewicht zu behalten.

In der Herbstsession 2002 der eidgenössischen Räte wurde eine Reihe von Vorstössen eingereicht, die sich auf die Umsetzung der Schuldenbremse und den Finanzplan des Bundesrates bezogen. Der Bundesrat versprach in der Folge einen schuldenbremsenkonformen Finanzplan bis zur Sommersession 2003 vorzulegen. Zu einer Standortbestimmung gehört die Überprüfung von Bundesaufgaben und Verzichtsplänen. Damit sollen auch Handlungsspielräume für neue und prioritäre Aufgaben geschaffen werden. Kernpunkt der Sanierungsstrategie ist ein Entlastungsprogramm, das bis 2006 Verbesserungen von rund 3,5 Milliarden Franken bringen soll. Die Finanzdelegation ist sich bewusst, dass die Finanzpolitik in erster Linie Sache der Finanzkommissionen ist, die mit dem Voranschlag, dem Finanzplan und allfälligen Entlastungsprogrammen für das Gleichgewicht des Bundeshaushaltes sorgen müssen. Angesprochen sind aber auch die Legislativkommissionen, da Finanzpolitik und Sachpolitik sich gegenseitig beeinflussen. Ein grosser Teil der Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen wird durch die Legislativkommissionen vorberaten. Bei der Behandlung der Sachgeschäfte sollten diese der Lage der Bundesfinanzen noch vermehrt Rechnung tragen. Nicht im Finanzplan enthaltene Ausgaben und Einnahmenverzichtes müssen auf ihre zwingende Notwendigkeit und Dringlichkeit hin überprüft werden.

Vor diesem finanzpolitischen Hintergrund war der Auftrag der Finanzdelegation zur laufenden Überwachung des Finanzgebarens im Berichtsjahr besonders anspruchsvoll. In wichtigen Fragen musste sie gegenüber der Verwaltung darauf bestehen, dass ohne zweifelsfreie Rechtsgrundlagen keine Zahlungen zu Lasten der Bundeskasse getätigt werden dürfen. Öffentliche Ausgaben und Einnahmen sind transparent darzustellen und müssen die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts erfüllen. Für die Finanzdelegation ist es eine ständige Herausforderung, am Einzelfall die möglichen präjudiziellen Wirkungen und Folgekosten abzuschätzen.

Als ein Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Berichtsjahr betrachtet die Finanzdelegation ihre Forderung nach Transparenz im Umgang mit den Verpflichtungen für Pensionskassen. Dazu sei auf die Ziffern 4.1 und 4.2 verwiesen. Im Berichtsjahr

befasste sich die Finanzdelegation besonders in drei Bereichen mit der sparsamen Verwendung der vom Parlament bewilligten Kredite. Es sei hier auf die entsprechenden Ausführungen unter den Schwerpunkten zur Expo.02 (Ziff. 4.3), zur Verwendung der Kredite für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs (Ziff. 4.4) und zum Informatikprojekt NOVE-IT (Ziff. 4.5) hingewiesen. Unter den Kreditgeschäften (Ziff. 5.2) berichtet die Finanzdelegation über die dringlichen Kreditbewilligungen im Jahr 2002. Im Gegensatz zum Vorjahr handelte es sich in den meisten Fällen um Geschäfte mit Zahlungsbewilligungen für früher vom Parlament beschlossene Verpflichtungskredite und nicht um einen Grundsatzentscheid im Dringlichkeitsverfahren wie bei der Swissair. Aus dem Kapitel 6 ist ersichtlich, dass die Finanzdelegation auch eine Vielzahl von Geschäften behandelte, die zwar wenig Schlagzeilen machten, die aber die Oberaufsicht in der Verwaltung sicherstellten.

Die Finanzdelegation betrachtet die Oberaufsicht der Bundesfinanzen im ungünstigen finanzpolitischen Umfeld als eine besondere Herausforderung. Sie wird mehr denn je darauf bestehen, dass die mit Steuergeldern finanzierten Leistungen wirtschaftlich und effektiv erbracht werden.

## **2 Auftrag und Organisation**

### **2.1 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 aufgrund 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 Bundesverwaltung.

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

**Hinschied des amtierenden Präsidenten der Finanzdelegation**

Das Berichtsjahr war von einem tragischen Ereignis gezeichnet; am 11. Juni 2002 verstarb Herr Rico Wenger, der Präsident der Finanzdelegation, an den Folgen einer schweren Krankheit. Er wurde am 2. September 1944 in Stein am Rhein geboren, seinem Heimat- und späteren Wohnort.

Im Kanton Schaffhausen, dem er sich tief verbunden fühlte, wurde man dank seiner hervorragenden Politikerqualitäten sehr früh auf ihn aufmerksam. Er gehörte von 1981 bis 1996 dem Grossen Rat an, dem er 1993 als Präsident vorstand. Seit 1989 war er ausserdem Gemeindepräsident von Stein am Rhein. Als Mitglied der Schweizerischen Volkspartei war er von 1988 bis 1997 deren Kantonalpräsident.

Nach seiner Wahl in den Ständerat am 24. Oktober 1999 als Vertreter des Kantons Schaffhausen war Rico Wenger Mitglied der Finanzkommission des Ständerates. Im Dezember desselben Jahres wurde er von seinen Ratskollegen in die Finanzdelegation gewählt, welche ihn Ende Dezember 2001 für das Jahr 2002 zu ihrem Präsidenten ernannte. Er war zudem Mitglied der Staatspolitischen Kommission, der Aussenpolitischen Kommission sowie der Schweizer Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Rico Wenger setzte sich für seine Überzeugungen ein. Seinen Standpunkt vertrat er mit Beharrlichkeit und Leidenschaft, aber immer auch mit Fairness und mit grossem Respekt vor dem politischen Gegner. Die Finanzdelegation war zutiefst erschüttert vom plötzlichen Ableben ihres Präsidenten. Ihr wurde auch schmerzlich die grosse Lücke bewusst, die er hinterliess. In Rico Wenger verloren die Mitglieder der Finanzdelegation nicht nur einen geschätzten und geachteten Kollegen, sondern auch einen Freund.

Als Ersatz für Rico Wenger wurde Herr Ständerat Pierre Paupe an die Spitze der Finanzdelegation gewählt, während die Finanzkommission des Ständerates auf Vorschlag der Schweizerischen Volkspartei Herrn Ständerat Hans Lauri zum neuen Mitglied der Finanzdelegation ernannte.

## Zusammensetzung der Finanzdelegation

Unter Berücksichtigung der Veränderungen im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation wie folgt zusammen:

|                                                                    |                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <i>Präsident</i>                                                   | <i>Vizepräsident</i>                                                |
| Ständerat Rico E. Wenger †<br>Ständerat Pierre Paupe (ab 1.7.2002) | Nationalrat Urs Hofmann<br>Nationalrat Urs Hofmann                  |
| <i>Erste Sektion</i>                                               | <i>Referenten</i>                                                   |
| – Behörden und Gerichte                                            | Ständerat Rico E. Wenger †<br>Nationalrat Urs Hofmann (ab 1.7.2002) |
| – Volkswirtschaftsdepartement                                      | Nationalrat Urs Hofmann                                             |
| – Justiz- und Polizeidepartement                                   | Nationalrat Urs Hofmann<br>Ständerat Hans Lauri (ab 1.9.2002)       |
| <i>Zweite Sektion</i>                                              | <i>Referenten</i>                                                   |
| – Finanzdepartement                                                | Ständerat Pierre Paupe                                              |
| – Departement für auswärtige Angelegenheiten                       | Nationalrat Erich Müller                                            |
| – Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport       | Nationalrat Erich Müller                                            |
| <i>Dritte Sektion</i>                                              | <i>Referenten</i>                                                   |
| – Departement des Innern                                           | Ständerat Hans Fünfschilling                                        |
| – Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation       | Nationalrat Felix Walker                                            |

## 2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu 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 10 ausserordentliche Sitzungen und Aussprachen statt, die im Wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt acht Kontrollbesuche durch. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl behandelter Geschäfte.

## Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (2001 und 2002)

Tabelle 1

|                                                | 2001<br>Anzahl | Mio. Fr. | 2002<br>Anzahl | Mio. Fr. |
|------------------------------------------------|----------------|----------|----------------|----------|
| Personalbegehren<br>(gemäss Vereinbarung 1951) | 46             |          | 26             |          |
| <i>Vorschussbegehren</i>                       |                |          |                |          |
| – Total                                        | 44             | 1948,8   | 30             | 584,0    |
| – genehmigt                                    | 39             | 1925,0   | 29             | 583,9    |
| – abgelehnt                                    | 5              | 23,8     | 1              | 0,15     |
| <i>Zusatzkreditbegehren</i>                    |                |          |                |          |
| – Total                                        | 10             | 4748     | 3              | 40,4     |
| – genehmigt                                    | 10             | 4848     | 3              | 40,4     |
| – abgelehnt                                    | 0              |          | 0              |          |
| Revisions- und Inspektionsberichte der EFK     | 164            |          | 152            |          |
| Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse        | 138            |          | 162            |          |

Im Rahmen ihrer internationalen Kontakte mit den Organen der Finanzaufsicht führte die Finanzdelegation anschliessend an die November-Tagung einen Arbeitsbesuch beim italienischen Rechnungshof durch. Der Rechnungshof (Corte dei Conti) der Republik Italien ist eine autonome und von andern Gewalten unabhängige Institution. Seine Aufgabe besteht in der Oberaufsicht über die Finanzen sämtlicher Organe der Republik, der Regionen, Provinzen und Gemeinden. Zudem hat der Rechnungshof Kompetenzen in der Rechtsprechung, namentlich im Sozialversicherungs- und Personalrecht der öffentlich Bediensteten. Das Budget des Rechnungshofs beträgt 230 Millionen Euro. Nach Artikel 81 der italienischen Verfassung kann der Rechnungshof unter anderem Gesetze beim Verfassungsgericht anfechten, die zu Haushaltsüberschreitungen oder ungeplanten Ausgaben führen, wenn die für die Finanzierung nötigen Mittel nicht ausgewiesen sind. Der Rechnungshof nimmt auch zum Rechnungsabschluss und zum Budget Stellung; hier hat er namentlich die Einnahmenschätzungen der Regierung zu beurteilen.

### 2.4 100 Jahre Finanzdelegation und 125 Jahre Eidgenössische Finanzkontrolle

1902 fand im neu eröffneten Parlamentsgebäude die Schlussabstimmung über das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat statt. Mit diesem Gesetz wurden die ständigen Finanzkommissionen und die Finanzdelegation geschaffen. 1877 wurde schon das Eidgenössische Kontrollbüro als Vorgängerorganisation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) errichtet. Dieses Doppeljubiläum wurde mit einer Feier und einer Tagung zur aktuellen Thematik «Risiken von Industrie und Informationsgesellschaften und die Herausforderung für die Aufsichtssysteme des Bundes» am 12. und 13. September 2002 im Nationalratssaal gemeinsam begangen.

Das heutige Finanzaufsichtssystem des Bundes wurde von den eidgenössischen Räten im Oktober 1902 eingeführt. Damals wurde in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen eindringlich die Schaffung eines Rechnungshofes verlangt. Eine solche Einrichtung schien aber nicht im Einklang mit der schweizerischen Mentalität zu sein, weil die eidgenössischen Räte ihre ausschliesslichen Oberaufsichtsbefugnisse mit dieser Institution hätten teilen müssen. Deshalb schlug der Bundesrat dem Parlament im Jahre 1899 in seiner Botschaft ein neues System vor, das auf bereits bestehende Organe aufbaute: Aus dem seit 1877 betriebenen Kontrollbüro wurde die Eidgenössische Finanzkontrolle und aus den Ad-hoc-Kommissionen, die jeweils für die Budget- und Rechnungskontrollen bestellt worden waren, gingen die ständigen Finanzkommissionen des National- und des Ständerates hervor.

Die wichtigste Neuerung dieses Systems aber war die Schaffung der gemeinsamen Finanzdelegation der beiden Kammern, einem aus je drei Mitgliedern der beiden Finanzkommissionen zusammengesetzten Gremium, dem die Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes obliegt. Aus Anlass des 100-jährigen Bestehens beauftragte die Finanzdelegation einen jungen Historiker, ihre Geschichte aufzuzeichnen. Die von Thierry Müller, lic. phil. hist. der Universität Freiburg, verfasste Schrift «100 Jahre Finanzdelegation» wurde im September 2002 veröffentlicht. Sie stellt die institutionelle Entwicklung dieses Organs der parlamentarischen Finanzaufsicht während der letzten hundert Jahre dar. Bemerkenswert ist, dass das System der Oberaufsicht während eines Jahrhunderts unangestastet geblieben ist und das Parlament mehrmals bewusst darauf verzichtet hat, einen Rechnungshof als unabhängiges Staatsorgan für die oberste Finanzaufsicht zu schaffen. Vorstösse in Richtung eines Rechnungshofs als vierte Gewalt hat die Bundesversammlung jeweils deutlich abgelehnt; letztmals gab der Nationalrat am 4. Oktober 2000 einer parlamentarischen Initiative keine Folge, die eine unabhängige Behörde zur Ausübung der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen schaffen wollte.

An der Jubiläumstagung wurde die Frage der Haftung des Bundes und der daraus hervorgehenden finanziellen Risiken behandelt. Der Bund hat in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre Aufgaben in die dezentralisierte Verwaltung und an Bundesunternehmen ausgelagert. Der Bund haftet aber nach wie vor subsidiär für SBB, Post, Skyguide, die ETH und viele andere Organisationen. Die Kenntnis von Risiken bedingt den Einbau geeigneter Kontrollen und eine entsprechende Einflussnahme (vgl. auch Ziff. 3.3). Die politische Verantwortung kann nicht ausgelagert und dezentralisiert werden.

Die Schweiz hat in den letzten 100 Jahren einen eigenen Weg entwickelt, wie die Bundesverwaltung zu beaufsichtigen sei. An dessen Beginn stehen direkte Demokratie, Milizparlament und Rechtsstaat als oberste Leitlinien. Auf diesem Fundament bewegt sich die praktische und tägliche Zusammenarbeit der verschiedenen Organe der Legislative (Finanzdelegation, Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungskommissionen), der Exekutive mit der Aufsicht über die Verwaltung und der eigenständigen EFK. Dieses System der Aufsicht hat sich insgesamt für die Schweiz bewährt. Mit Unterstützung der EFK nimmt die Finanzdelegation auch in Zukunft die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen wahr.

Die Finanzdelegation legte in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (Jahresbericht vom 26. Februar 2002, Kap. 2.1) ausführlich und unter Zuhilfenahme von statistischem Material die Hintergründe der Budgetkompetenzen der Finanzdelegation dar. Zu diesen Ausführungen hatten sie mehrere parlamentarische Vorstösse veranlasst, die als Reaktion auf den umfangreichen Kredit erfolgten, den die Finanzdelegation zur Aufrechterhaltung des Betriebs einer interkontinentalen Fluggesellschaft in der Schweiz genehmigte; alle diese Vorstösse hatten zum Ziel, die Befugnisse der Delegation künftig einzuschränken.

In ihren Stellungnahmen zu diesen Kompetenzbeschränkungen vertraten beide Finanzkommissionen die Auffassung, es bestehe kein Handlungsbedarf und die bestehende Regelung sei beizubehalten.

Seither verwarf der Nationalrat zwei dieser vier Vorstösse, und zwar am 18. September 2002 die Motion 01.3654 der Grünen Fraktion, welche die Befugnisse der Finanzdelegation auf 100 Millionen Franken beschränken wollte, sowie die Motion 01.3717 der Schweizerischen Volkspartei, die ebenfalls eine Einschränkung dieser Befugnisse verlangte, diesmal auf dem Weg einer Änderung des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

Zwei weitere Vorstösse sind noch hängig. Es handelt sich um die Motion 01.3662 von Nationalrätin Vallender, die eine Begrenzung der Befugnisse der Finanzdelegation auf 500 beziehungsweise 100 Millionen Franken vorschlägt, je nachdem, ob die Abstimmung einstimmig erfolgt oder nicht. Mit ihrer parlamentarischen Initiative 01.462 («Die demokratische Kontrolle sichern, Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes») verlangt die Schweizerische Volkspartei in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs nicht nur die Einschränkung der Budgetkompetenzen der Finanzdelegation, sondern auch derjenigen des Bundesrates auf 100 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation des Nationalrates bekräftigte in ihrer Stellungnahme zu dieser Frage erneut, dass sie sich nicht hinter die verlangten Änderungen stellen könne, denn diese würden in aussergewöhnlichen und dringenden Situationen zu einer Lähmung sowohl des Bundesrates, als auch der Finanzdelegation als Vertreterin beider Räte führen. Bei Kreditanträgen über diesem Betrag wäre der Bundesrat gezwungen, eine ausserordentliche Session der Eidgenössischen Räte einzuberufen, ohne in der Zwischenzeit die unerlässlichen Massnahmen zur Bewältigung kritischer Situationen ergreifen zu können. Die Kommission unterstrich, dass die geltende Bezugsregelung der Finanzdelegation sich seit 100 Jahren bewährt habe, namentlich in den schwierigen Zeiten zwischen den beiden Weltkriegen oder bei Naturkatastrophen. Die Finanzkommission des Nationalrates schloss sich deshalb dem Ständerat an, der sich im Zusammenhang mit dem neuen Parlamentsgesetz zu einer ähnlichen Lösung hatte äussern müssen, und schlug in einem Mitbericht an die Staatspolitische Kommission vor, der parlamentarischen Initiative 01.462 nicht Folge zu leisten. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates schloss sich der Meinung der Finanzkommission nicht an. Die betreffende Initiative kommt in der Frühjahrssession 2003 zur Beratung.

Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass sie bei der Beurteilung dringlicher Kreditgesuche einen sehr strengen Massstab anlegt und stets bemüht ist, als Vertreterin des Parlaments zu handeln, in dessen Namen und Auftrag sie nach ganz bestimmten Regeln über die vom Bundesrat angebehrten Dringlichkeitskredite abzustimmen hat.

## 3.2

### Koordination der Aufsichtskommissionen

Die seit jeher punktuell wahrgenommene Koordination zwischen den Finanzkommissionen (FK) und den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und ihren jeweiligen Delegationen wurde vor über zehn Jahren institutionalisiert. Die Finanzdelegation verfasst deshalb einen jährlichen Bericht über diese Koordinationsarbeit, die auf der Ebene der Sekretariate, der Subkommissionen und der Präsidenten der Aufsichtskommissionen wahrgenommen wird.

2002 hielten die Sekretariate der FK und der GPK sieben Koordinationssitzungen ab, an denen sie ihre Tätigkeitsprogramme aufeinander abstimmten, Unterlagen austauschten und verschiedene Fragen zur Oberaufsicht über die Institutionen des 3. und 4. Kreises sowie zur Umsetzung des neuen Bundespersonalgesetzes diskutierten. Insbesondere erwogen sie verschiedene Möglichkeiten einer engeren, computergestützten Koordination. Ein entsprechender Antrag wurde bei den Parlamentsdiensten eingereicht.

Die Subkommissionen der vier Aufsichtskommissionen hielten insgesamt 12 gemeinsame Sitzungen ab, um die Jahresrechnungen und die Budgets der FLAG-Ämter, der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, der RUAG sowie die Rechnungen und den Geschäftsbericht der Post, der SBB AG und der Swisscom zu prüfen. Seit Herbst 2002 unterstehen die FLAG-Ämter, die bisher versuchsweise gemeinsam von speziellen Fachkommissionen betreut worden waren, erneut den zuständigen Subkommissionen ihres Departements.

Die Präsidenten der Aufsichtskommissionen schliesslich hielten zwei Koordinationssitzungen ab, eine im März und die andere im Dezember 2002. Zur Sprache kamen Fragen zur Oberaufsicht über die Justiz, zur Swissairuntersuchung und zur Anwendung des Bundespersonalgesetzes.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über das Bundespersonal (BPG/SR 172.220.1), der unter dem Titel Koordination und Controlling Folgendes vorsieht:

*«<sup>1</sup> Der Bundesrat koordiniert und steuert die Umsetzung der Personalpolitik. Er überprüft periodisch, ob die Ziele dieses Gesetzes erreicht werden; er erstattet der Bundesversammlung darüber Bericht und beantragt ihr rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen. Er vereinbart mit den parlamentarischen Aufsichtskommissionen Form und Inhalt der Berichterstattung.»*

Artikel 21 der Verordnung vom 3. Juli 2001 über das Bundespersonal (BPV/SR 172.220.111.3) präzisiert den Inhalt des Berichts, der sich insbesondere über die

Zusammensetzung des Personalkörpers, die Personalkosten und die Qualifizierung sowie die Arbeitszufriedenheit des Bundespersonals äussern muss.

Der Bericht nach Artikel 5 Absatz 1 BPG ist an sich nicht neu, denn das Eidgenössische Personalamt (EPA) überweist den Finanzkommissionen seit Jahren im Hinblick auf die Prüfung des Voranschlags und der Staatsrechnung ausführliche ergänzende Unterlagen, die mit zahlreichem statistischem Material angereichert sind.

Faktisch ging es den Aufsichtskommissionen um die Formalisierung dieser jährlichen Berichterstattung und um ihre Anpassung an das neue Personalrecht. Sie unterbreiteten dem Bundesrat deshalb am 12. März 2002 Vorschläge zu diesem Bericht, dessen Inhalt nicht nur den Erfordernissen nach Artikel 21 BPV genügen, sondern auch Informationen über die Anerkennungsprämien, die Aufteilung der Löhne auf die fünf Beurteilungsstufen und Angaben über die vorzeitigen Pensionierungen enthalten muss.

Die Kommissionen regen eine Anpassung der ergänzenden Unterlagen des EPA zur Prüfung der Staatsrechnung an. Bezüglich des Vorgehens schlagen die Aufsichtskommissionen die Prüfung dieses Berichts im Rahmen gemeinsamer Sitzungen der Subkommissionen vor.

Der Bundesrat stimmte in seiner Antwort den Vorschlägen der Aufsichtskommissionen vorbehaltlos zu und begrüusste ihre Absicht, vor der Unterzeichnung einer Reporting- und Controllingvereinbarung zuerst Erfahrungen zu sammeln und erste Ergebnisse abzuwarten.

### **3.3                      Oberaufsicht im 3. und 4. Kreis                               der Bundesverwaltung**

Im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation mit der Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Unternehmungen und Einrichtungen des Bundes im 3. und 4. Kreis. Anlass dazu bildeten die bisherigen Erfahrungen mit dem für die Oberaufsicht über die Post, die SBB AG und die Swisscom eingesetzten Gremium, bestehend aus vier Subkommissionen, je zwei Subkommissionen der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte. Die Finanzkommission des Ständerates beauftragte die Finanzdelegation zu prüfen, ob eine besondere Delegation für die Oberaufsicht der Verwaltungseinheiten im 3. und 4. Kreis geschaffen werden sollte.

Nach der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVÖV; SR 172.010.1) wird die Bundesverwaltung in die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung gegliedert. Die Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung und bezeichnet die entsprechenden Kompetenzen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen. Die Übersicht zeigt, dass die Aufsichtstätigkeit im 1. und 2. Kreis besonders ausgeprägt ist, weil die entsprechenden Verwaltungseinheiten vollständig bzw. zum überwiegenden Teil mit Bundesmitteln finanziert werden. Im 3. und 4. Kreis haben die genannten Aufsichtsorgane ebenfalls klar definierte Aufgaben zu erfüllen, weil auch hier entweder Steuergelder eingesetzt werden oder

Abgeltungen für Leistungsaufträge bezahlt werden. Eine Ausnahme bildet die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), bei der das Finanzkontrollgesetz (FKG; SR 614.0) nicht anwendbar ist, obwohl die SRG mehrheitlich mit hoheitlich fixierten Empfangsgebühren finanziert wird. Die Finanzdelegation hat die vorberatende Kommission ersucht, bei der Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes die Frage der Finanzaufsicht und die Unterstellung der SRG und der aus Gebühren unterstützten Radio- und Fernsehveranstalter unter das FKG zu prüfen.

Übersicht über die Organisationseinheiten des Bundes nach dem 4. Kreis-Modell und deren Oberaufsicht  
(Stand Dezember 2002)

Tabelle 2

|          | Rechtsgrundlage                     | Rechnung 2001/<br>Nettoumsatz<br>Mio. Franken | Bundesmittel<br>bzw. Gebühren | Aufsicht der EFK                        | Kompetenzen FK und Finanzdelegation                                                  |
|----------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Kreis | Allgemeine Verwaltung               |                                               | 47 736                        | FKG, Art. 8 Abs. 1<br>Bst. a (SR 614.0) | Budget und Rechnung<br>Oberaufsicht über die<br>Finanzen                             |
|          | Parlamentsdienste                   |                                               | 28                            | FKG, Art. 8 Abs. 1<br>Bst. b            |                                                                                      |
|          | Eidgenössische Gerichte             |                                               | 60                            | FKG, Art. 8 Abs. 2                      |                                                                                      |
|          | Eidgenössische Finanz-<br>kontrolle |                                               | 16                            | Finanzdelegation/GPK                    |                                                                                      |
| 2. Kreis | FLAG-Ämter                          |                                               | 618                           | FKG, Art. 8 Abs. 1<br>Bst. a            | Budget und Rechnung<br>Oberaufsicht über die<br>Finanzen                             |
| 3. Kreis | ETH-Bereich                         |                                               | 1 728                         | FKG, Art. 8 Abs. 1<br>Bst. a und d      | Budget und Rechnung<br>reduziert auf 1 Rubrik<br>Oberaufsicht über die Finan-<br>zen |
|          | Swissmedic                          |                                               | 2 118                         | FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. d               | Budget und Rechnung<br>reduziert auf Prüfung<br>Bundesbeitrag                        |
|          | Institut für Geistiges<br>Eigentum  |                                               | 50 <sup>1</sup>               | FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. d               | Budget und Rechnung<br>reduziert auf Prüfung<br>Bundesbeitrag                        |
|          |                                     |                                               | 68                            | FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. d               | Budget und Rechnung<br>reduziert auf Prüfung<br>Bundesbeitrag                        |
| 1        | 2002                                |                                               |                               |                                         |                                                                                      |

|          | Rechtsgrundlage                                 | Rechnung 2001/<br>Nettoumsatz<br>Mio. Franken | Bundesmittel<br>bzw. Gebühren | Aufsicht der EFK                                                                            | Kompetenzen FK und Finanzdelegation                                                               |
|----------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Kreis | Post                                            | 6 228                                         | 101                           | FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. d                                      | Subventionsrubriken<br>Erreichen der strategischen<br>Ziele (mit der GPK)                         |
|          | SBB AG                                          | 6 031                                         | 2 694                         | FKG, Art. 6 Bst. b<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. c<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 <sup>bis</sup>        | Subventionsrubriken<br>Investitionsrubriken<br>Erreichen der strategischen<br>Ziele (mit der GPK) |
|          | Swisscom                                        | 14 060                                        | –789 <sup>2</sup>             | FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. d<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. e<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 <sup>bis</sup> | Erreichen der strategischen<br>Ziele (mit der GPK)                                                |
|          | Skyguide                                        | 271                                           | 215–250 <sup>3</sup>          | FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. d<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. e<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 <sup>bis</sup> | Beiträge à fonds perdu<br>Aktienkapitalerhöhung                                                   |
|          | RUAG                                            | 1 060                                         | 731 <sup>4</sup>              | FKG, Art. 8 Abs. 1 Bst. e<br>FKG, Art. 8 Abs. 1 <sup>bis</sup>                              | Erreichen der strategischen<br>Ziele (mit der GPK)                                                |
|          | SRG                                             | 1 549                                         | 1 060 <sup>5</sup>            | Ausgenommen FKG,<br>Art. 19 (RTVG, Art. 56<br>Abs. 3+4)                                     | Keine Kompetenzen                                                                                 |
|          | SNB                                             | 120 153 <sup>6</sup>                          | –500 <sup>7</sup>             | Ausgenommen FKG,<br>Art. 19                                                                 | Feststellung der Gewinn-<br>beteiligung in Rechnung und<br>Voranschlag                            |
|          | RV OV, Art. 8 Abs. 3<br>POG (SR 783.1)          |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
|          | RV OV, Art. 8 Abs. 3<br>SBBG (SR 742.31)        |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
|          | RV OV, Art. 8 Abs. 3<br>TVG (SR 784.11)         |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
|          | RV OV, Art. 8 Abs. 3<br>LFG (SR 748.0)          |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
|          | RV OV, Art. 8 Abs. 3<br>BGRS (SR 934.21)        |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
|          | RV OV, Art. 8 Abs. 3<br>RTVG (SR 784.40)        |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
|          | RV OV, Art. 8 Abs. 3<br>NBG (SR 951.11)         |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
| 2        | Einnahmen für den Bund                          |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
| 3        | Budget 2003 bzw. 2004                           |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
| 4        | Aufträge des VBS                                |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
| 5        | Radio- und Fernsehempfangsgebühren              |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
| 6        | Bilanzsumme                                     |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |
| 7        | Gewinnablieferung für den Bund 1/3, Kantone 2/3 |                                               |                               |                                                                                             |                                                                                                   |

Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen pflegen bei der parlamentarischen Oberaufsicht über den 3. und 4. Kreis eine enge Zusammenarbeit. Um den Schnittstellen zwischen der Tätigkeit der Aufsichts- und Legislativkommissionen Rechnung zu tragen, wurden für die ETH, die Post, die SBB AG, die Swisscom AG und die RUAG AG Formen der Zusammenarbeit unter Subkommissionen entwickelt, die wieder in den Plenarsitzungen der FK und GPK orientieren. Diese Form der Oberaufsicht trägt der vom Parlament gewünschten Autonomie der Unternehmungen Rechnung und spricht in erster Linie die politische Verantwortlichkeit des Bundesrates an. Über die Erreichung der strategischen Ziele für die Post, die SBB AG, Swisscom und RUAG hat der Bundesrat beispielsweise jährlich einen Bericht vorzulegen. Nicht zu vergessen ist, dass die parlamentarische Oberaufsicht ihre Tätigkeit im 3. und 4. Kreis nicht uneingeschränkt verstärken kann, da sie die gewollte Autonomie in operationellen Belangen respektieren muss.

Obschon das heutige System der Oberaufsicht im 3. und 4. Kreis gut eingeführt ist, sind auch für die Finanzdelegation Optimierungsüberlegungen angezeigt. So zeigte sich zum Beispiel im Zusammenhang mit der Erneuerung des Leistungsauftrags zwischen Bund und SBB, dass weder die EFK noch ein Organ einer Kontrollkommission die Ausgaben an die SBB unter dem Zahlungsrahmen 1999–2002 näher geprüft hatte. Die Finanzdelegation hatte aber schon bisher regelmässig spezifische Fragen in der dezentralisierten Verwaltung abgeklärt. Als Beispiele seien die Kadergehälter in Bundesunternehmen (Ziff. 5.1.2) und die Liegenschaftsverkäufe der Swisscom (Ziff. 6.9.1) genannt.

Die Wahrnehmung der Oberaufsicht im 3. und 4. Kreis ist eine Kernaufgabe, welche die Kontrollorgane erfüllen müssen. In dieser Hinsicht plant die Finanzdelegation jedes Jahr für eine Unternehmung im 3. und 4. Kreis einen Schwerpunkt zu setzen und dort in Koordination mit den übrigen Kontrollinstanzen die Finanzoberaufsicht vertieft wahrzunehmen. Das Finanzkontrollgesetz sollte auch auf die SRG anwendbar sein.

## **4                      Schwerpunkte der Finanzdelegation**

### **4.1                    Finanzielle Auswirkungen von Rechnungslegungsstandards und Deckungslücken bei den Pensionskassen**

Finanzdelegation und Finanzkommissionen befassen sich seit längerem mit der Frage der Ausfinanzierung der Pensionskassen. Mit der Dezentralisierung der Bundesverwaltung wurden ab 1999 aus der Pensionskasse des Bundes mehrere privatrechtliche Pensionskassen geschaffen. Neben der Übernahme des Fehlbetrags hat die Anwendung des Rechnungslegungsstandards eine zentrale Bedeutung für den Finanzierungsbedarf. Weil beispielsweise die Post von FER auf IAS übergeht, wurde die Bildung einer Rückstellung für die Bewertungsvorschrift nach IAS 19 bei der Post zum Gegenstand einer separaten Botschaft an das Parlament (BBl 2002 5011). Je nach Wahl der Parameter wird der zulasten des Bundes anfallende Betrag auf ca. 2,7 bis 3,2 Milliarden Franken beziffert. Die RUAG hat auf Anfang 2002 von

FER 16 auf IAS umgestellt. Die gesamten Beträge für die entsprechenden Rückstellungen bewegen sich in einer Grössenordnung von 500 Millionen Franken. Die Finanzierung einer Rückstellung für die Umstellung auf IAS bei der Skyguide belastet die Bundeskasse mit 100 bis 130 Millionen Franken.

Vor diesem Hintergrund ist es der Finanzdelegation mit Blick auf die Revision des ETH-Gesetzes ein Anliegen zu verhindern, dass auch im ETH-Bereich durch die Wahl eines anspruchsvolleren Rechnungslegungsstandards ein erheblicher Ausfinanzierungsbedarf zulasten des Bundes entstehen könnte. Denn gestützt auf Artikel 35 Absatz 2 des revidierten ETH-Gesetzes liegt es in der Kompetenz des ETH-Rates, die Ausführungsbestimmungen über das Rechnungswesen in einer Verordnung zu erlassen. Allerdings bedarf diese Verordnung der Genehmigung durch den Bundesrat.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass der ETH-Rat beabsichtigt, für den ETH-Bereich den sog. International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) anzuwenden; ein Übergang zu IAS sei nicht vorgesehen. Die Finanzdelegation vertritt die Auffassung, dass für den ETH-Bereich die Anwendung von anspruchsvolleren Rechnungslegungsstandards (wie SWISS GAAP FER, IFRS oder gar IAS) nicht notwendig ist. Sie legt Wert darauf, dass durch die allfällige Einführung von IPSAS im ETH-Bereich oder Teilen davon kein zusätzlicher Ausfinanzierungsbedarf zulasten des Bundes entsteht und allfällige Zusatzkosten im Rahmen des allgemeinen Finanzierungsbeitrag des Bundes aufgefangen werden. Aufgrund der allgemeinen Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) sind allfällige neue Rechnungslegungsstandards im ETH-Bereich zudem nur in enger Kooperation mit der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) einzuführen.

Der Finanzdelegation bereiten die steigenden Verpflichtungen des Bundes für die Pensionskassen grosse Sorgen. Gestützt auf die Berichterstattung der Finanzdelegation verlangte die Finanzkommission des Nationalrats aktualisierte Informationen über den Stand der Verpflichtungen des Bundes im Zusammenhang mit der 2. Säule der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung. Als weiteres negatives Element kam die schlechte Performance der Pensionskassen hinzu. Der Gesamtumfang der Bundesleistungen an die Pensionskassen der dezentralen Bundesverwaltung belief sich von 1998 bis Ende September 2002 auf 26,5 Milliarden Franken. Zusätzlich wird mit der Überführung der Pensionskasse des Bundes (PKB) in die PUBLICA per 1. Juni 2003 eine weitere grosse Verpflichtung entstehen (vgl. dazu Ziff. 4.2).

Die Finanzdelegation verlangt vom Bundesrat, dass die finanziellen Verpflichtungen für die Pensionskassen im neuen Rechnungsmodell des Bundes verbindlich geregelt werden. Bis zur entsprechenden Revision des Finanzhaushaltsgesetzes soll der Bundesrat keine präjudizierenden Entscheide über die Anwendung von Rechnungslegungsstandards zulassen, damit keine neuen Folgekosten für den Bund entstehen. Bei der Ausfinanzierung bzw. Nachfinanzierung von Pensionskassen muss der Bund seine finanziellen Leistungen in den Rahmen der gesamten Finanzpolitik stellen.

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, bei der Finanzierung der Pensionskassen das Heft in die Hand zu nehmen. Entscheide von grosser finanzieller Tragweite wie die Festlegung der Rechnungslegungsstandards brauchen im 3. Kreis die Zustimmung des Bundesrates. Ausfinanzierungen und Nachfinanzierungen müssen das ordentliche Kreditbewilligungsverfahren durchlaufen.

## **Anlagen der Pensionskasse des Bundes und Übergang zu PUBLICA**

Die Finanzdelegation verfolgt die Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes (PKB), seit diese mit einer am 9. April 1999 in Kraft getretenen Statutenrevision ermächtigt wurde, ihr Vermögen auf dem Markt anzulegen. Die Finanzdelegation berichtete in ihren beiden letzten Tätigkeitsberichten darüber (Jahresbericht 2000, Kap. 4.6.4 und Jahresbericht 2001, Kap. 4.6.2).

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Deckungslücke der PKB vom Bund übernommen, in der Bilanz ausgewiesen und zu Lasten der Erfolgsrechnung abgeschrieben wird. Vom 1. Juni 2003 an wird PUBLICA, deren Errichtung um sieben Monate hinausgezögert wurde, die PKB ablösen. PUBLICA wird gegenüber dem Bund autonom sein. Von diesem Zeitpunkt an wird der Saldo des Kapitalfehlbetrags der PUBLICA in der Bilanz als Forderung gegenüber dem Bund ausgewiesen werden.

Schon 2001 belasteten börsenbedingte Verluste die Anlagen der PKB schwer. Deren Performance sank statt der erwarteten plus vier Prozent auf –2,14 Prozent des Kassenvermögens. Dieser Trend verschärfte sich noch. 2002 verzeichneten die amerikanischen und europäischen Börsen historische Einbrüche von –35,2 beziehungsweise –31,5 Prozent, während der Kurseinbruch auf dem Schweizer Markt –26,6 und in der Pazifikregion –24,2 Prozent betrug. Im Währungsbereich profitierte der Schweizer Franken vom allgemeinen Klima der Unsicherheit und die für die PKB wichtigsten Fremdwährungen verloren an Wert, der US-Dollar um –16,8 Prozent und der EURO um –2,1 Prozent.

2002 waren zusätzliche Anlagen auf dem Markt in Höhe von 3,8 Milliarden geplant, doch die PKB begrenzte sie schliesslich auf 1,75 Milliarden Franken. Ende 2002 belief sich das Kassenvermögen auf 25,9 Milliarden Franken; davon waren 12,7 Milliarden in in- oder ausländischen Aktien und Obligationen, 3,1 Milliarden in Immobilien und der Rest, das heisst 9,9 Milliarden Franken, beim Bund angelegt.

Das Gesamtergebnis der Kasse fiel 2002 zum zweiten Mal negativ aus; die Performance betrug –6,95 Prozent und diejenige der Wertschriften und Wertpapiere sogar –15,92 Prozent.

Artikel 26 des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz; SR 172.2220) schreibt vor, dass der Bund seine Fehlbetragsschuld mit vier Prozent verzinst. Der Bund trägt seine Fehlbetragsschuld innert höchstens acht Jahren nach Errichtung der Pensionskasse gegenüber der Pensionskasse ab. Der Bund garantiert zudem die Leistungen der Pensionskasse, solange eine Fehlbetragsschuld des Bundes besteht.

Am 1. Juni 2003 wird also der Bund die Fehlbeträge der PUBLICA garantieren müssen, der sich infolge der rückläufigen Anlagerendite noch vergrössert haben wird. Die Finanzdelegation stellt fest, dass sich die Situation auf den Börsenmärkten seit Ende 2002 noch verschärft hat und bis zum 1. Juni 2003 wenig Hoffnung auf eine spürbare Besserung besteht. Es ist zu befürchten, dass der Bund nebst dem Fehlbetrag von knapp 12 Milliarden Ende 2002 auch die Folgen der seither in der EVK-Rechnung eingetretenen Verschlechterung tragen müssen. Schliesslich ist daran zu erinnern, dass der Bund nach Artikel 25 des PKB-Gesetzes auch die

Schwankungsreserven von PUBLICA in Höhe von zehn Prozent des Deckungskapitals garantieren muss; nach der Erreichung dieses Zieles wird die Garantie hinfällig.

Die Überalterung der Bevölkerung in den westlichen Staaten im Allgemeinen und in der Schweiz im Besonderen führt dazu, dass die Zahl der Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger gegenüber der Zahl der aktiven Versicherten stark im Steigen begriffen ist. 1980 machten die 65- und über 65-Jährigen 8 Prozent der Bevölkerung aus. 2000 lag dieser Anteil bei über 15 Prozent. Diese Tendenz dürfte sich noch verstärken und 2030 mit über 24 Prozent ihren Höhepunkt erreichen (vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002, Seite 43, Abb. 1.8). Unter diesen Umständen wird die Pensionskasse PUBLICA ohne zusätzliche Arbeitgeberbeiträge oder ohne zusätzliche Massnahmen im Prämien- oder Rentenbereich keine ausgeglichene Rechnung präsentieren können.

Der Wechsel von der PKB zur PUBLICA erfolgt für den Bund zu einem äusserst ungünstigen Zeitpunkt: dieser muss seine Garantiepflicht ausgerechnet vor dem Hintergrund extrem niedriger Börsenkurse wahrnehmen.

Angesichts der aktuellen Situation ist die Finanzdelegation der Auffassung, dass es an der Zeit ist sich zu fragen, ob nicht Sofortmassnahmen ergriffen werden sollten, um die Belastung zu verringern, die dem Bund aus dieser Garantieverpflichtung erwächst, und ob sich nicht auch langfristige Massnahmen zur Sicherung der Überlebensfähigkeit der PUBLICA aufdrängen, wenn nötig über eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen. Die Finanzdelegation wird die Sache unter diesem Gesichtspunkt weiterverfolgen.

### **4.3 Expo.02**

Vom 15. Mai bis 20. Oktober 2002 fand die 6. Schweizerische Landesausstellung auf den vier Standorten Biel, Neuenburg, Murten und Yverdon statt. Sie wurde von rund 4,3 Millionen Personen besucht, die 10,3 Millionen Eintritte zahlten. Während des Betriebs standen insgesamt 8500 Personen im Einsatz. In Umfragen erklärten sich 90 Prozent der Besucherinnen und Besucher zufrieden mit der Expo. Weit hinter den Erwartungen blieb aber das finanzielle Ergebnis, da die Einnahmen um 473 Millionen Franken unter dem Budget von Anfang 2002 liegen.

Seit 1998 hat die Finanzdelegation in jedem Jahresbericht über die finanzielle Lage der Landesausstellung berichtet. Die Berichte der Finanzdelegation äusserten sich immer skeptisch dazu, ob die Finanzen der Expo realistisch budgetiert sind. Auch nach dem Neustart von 1999 blieb die Finanzlage prekär, obwohl der neuen Vereinsleitung mehr Realismus und Wachsamkeit attestiert wurden. Bundesrat und Parlament haben die Landesausstellung aus staats- und kulturpolitischen Überlegungen nicht scheitern lassen wollen; in der Folge wurde allen Nachtragskrediten mit deutlichen Mehrheiten zugestimmt.

Wie die Tabelle 3 zeigt, wurden die Verpflichtungskredite für die Expo.02 in fünf Tranchen in der Höhe von insgesamt 928 Millionen Franken bewilligt. Dieses Verfahren wurde aus finanzpolitischer Sicht mit Recht kritisiert. Hätte das Parla-

ment im Dezember 1999 statt einen Zusatzkredit von 250 Millionen Franken die wahren 798 Millionen Franken bewilligen müssen, wäre der Entscheid für die Expo.02 offen gewesen. Ein Verzicht und Abbruch der Vorbereitungen hätten damals rund 300 Millionen Franken gekostet.

### Aufwendungen des Bundes für die Expo (Stand 11. Dezember 2002)

*Tabelle 3*

| Beschluss                                                                                               | Datum      | Verpflichtungskredite                                                                    | Zahlungskredite                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| BB über einen Beitrag an die Landesausstellung 2001                                                     | 10.12.1996 | 130 Mio. Fr.<br>davon 20 Mio. Fr.<br>als Defizitgarantie                                 |                                                       |
| Staatsrechnung 1996–1998                                                                                |            |                                                                                          | 51,1 Mio. Fr.                                         |
| BB über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung                                                    | 16.12.1999 | 250 Mio. Fr. davon<br>130 Mio. Fr. als Darlehen<br>und 50 Mio. Fr. für<br>Bundesprojekte |                                                       |
| BB über einen Nachtragskredit (NK II/99)                                                                | 20.12.1999 |                                                                                          | (50 Mio. Fr.)                                         |
| Staatsrechnung 1999                                                                                     |            |                                                                                          | 79,1 Mio. Fr.<br>(inkl. 50 Mio.<br>Fr.<br>Nachtrag)   |
| BB über eine Defizitgarantie zugunsten der Expo                                                         | 16.06.2000 | 338 Mio. Fr.                                                                             |                                                       |
| Staatsrechnung 2000                                                                                     |            |                                                                                          | 143,5 Mio. Fr.                                        |
| Voranschlag 2001                                                                                        |            |                                                                                          | 50 Mio. Fr.                                           |
| Nachtrag I/2001<br>Umwandlung der Defizitgarantie von 338 Mio. Fr. in Darlehen von 300 Mio. Fr.         | 13.06.2001 |                                                                                          | 300 Mio. Fr.                                          |
| Voranschlag 2002                                                                                        |            |                                                                                          | 36,2 Mio. Fr.                                         |
| BB über einen zweiten Zusatzkredit zugunsten der Expo (Nachtrag I/2002)                                 | 14.03.2002 | 120 Mio. Fr.                                                                             | 120 Mio. Fr.                                          |
| Nachtrag I/2002<br>Umwandlung der Defizitgarantien von 38 und 20 Mio. Fr. in Darlehen (Nachtrag I/2002) |            |                                                                                          | 58 Mio. Fr.                                           |
| BB über den Voranschlag 2003, Art. 3                                                                    | 11.12.2002 | 90 Mio. Fr.                                                                              |                                                       |
| BB über den Nachtrag II/2002                                                                            | 04.12.2002 |                                                                                          | 0,9 Mio. Fr.                                          |
| BB über den Voranschlag 2003                                                                            | 11.12.2002 |                                                                                          | 80 Mio. Fr.                                           |
|                                                                                                         |            | Total bewilligter<br>Verpflichtungskredit<br>928 Mio. Fr.                                | Total bewilligte<br>Zahlungskredite<br>918,8 Mio. Fr. |

Zusätzliche Leistungen des Bundes in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken erfolgten über bewilligte Budgetkredite der Ämter und Ausstellungsprojekte mit Kostenbeteiligung des Bundes. Darin inbegriffen sind die Leistungen der Armee für die Expo: bis Ende 2002 wurden rund 80 000 Diensttage im Rahmen ordentlicher

Dienstleistungen erbracht. Auch ohne spezifischen Einsatz für die Landesausstellung hätte der Bund dafür rund 3,2 Millionen Franken für Sold, Verpflegung, Unterkunft, Transporte und anderes ausgeben müssen.

Die Finanzdelegation übte seit anfangs 2000 gestützt auf den Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1999 eine enge Finanzaufsicht über die Expo.02 aus. Sie hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) als federführendes Departement wiederholt dazu aufgerufen, die Kreditverwendung in den bundeseigenen Projekten zu leiten und bei den Beiträgen an den Verein Expo.02 den Grundsätzen des Subventionsgesetzes und der Haushaltsführung Nachachtung zu verschaffen. Die zuständige Behörde hat insbesondere zu prüfen, ob der Empfänger der Finanzhilfe die Aufgabe gesetzmässig und nach den auferlegten Bedingungen erfüllt. Das EVD ist sich dieser Verantwortung bewusst gewesen, doch hat es gleichzeitig auch auf die Verantwortung des Steuerungskomitees der Expo hingewiesen, das für das Controlling auf der operativen Ebene verantwortlich sei.

Die Finanzdelegation hielt gegenüber dem EVD immer daran fest, dass die im Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1999 genannten Auflagen für die Finanzierung der besonderen Infrastrukturprojekte (KMU-Programm) eingehalten werden. Nach Artikel 3 dieses Bundesbeschlusses konnten diese Bundesbeiträge vom Verein Expo höchstens im Umfang der von Dritten für die besonderen Infrastrukturprojekte und für das KMU-Programm verbindlich zugesicherten Leistungen beansprucht werden. Wegen der strengen Auflagen wurden relativ wenig Mittel beansprucht. Die Finanzdelegation lehnte es ab, den nicht verwendeten KMU-Verpflichtungskredit als stille Reserve zu betrachten und bei Liquiditätsschwierigkeiten darauf zurückzugreifen. Die Einhaltung der finanzrechtlichen Prinzipien bei der finanziellen Führung der Expo.02 war ihr ein wichtiges Anliegen.

Im November 2001 stellte die Finanzdelegation fest, dass im Expo-Jahr neben den bewilligten 718 Millionen Franken zusätzliche Bundesmittel unumgänglich waren. Das Parlament bewilligte in der Frühjahrsession 2002 weitere 120 Millionen Franken. Auch nach der Gewährung des zweiten Zusatzkredites wies die Finanzdelegation darauf hin, dass die Ungewissheit über die Verkaufserlöse weitere Kreditbegehren auslösen können (Jahresbericht 2001, Ziff. 4.6.2). Nach Eröffnung der Expo.02 zeigte sich bald, dass die Landesausstellung zwar beim Publikum gut aufgenommen wurde, die Einnahmen jedoch überall weit unter den Erwartungen blieben. Im September 2002 stellte die Finanzdelegation öffentlich fest, dass die bisher für die Landesausstellung bewilligten Verpflichtungskredite von 838 Millionen Franken nicht ausreichen würden, um die finanziellen Bedürfnisse der Expo.02 abzudecken. Mit dem Voranschlag 2003 musste in der Wintersession 2002 ein weiterer Zusatzkredit von 90 Millionen Franken bewilligt werden; darin sind auch die dem Bund für Darlehen geschuldeten Zinsen, Mehrwertsteuerforderungen und Rückbaukosten enthalten.

Im Berichtsjahr war aus dem Blickwinkel der Oberaufsicht von Bedeutung, dass die budgetierten Ausgaben nicht wesentlich überschritten wurden, doch lagen die Einnahmen in den meisten Bereichen weit unter den Erwartungen. Die finanziellen Unsicherheiten der Expo.02 bestanden immer bei den Einnahmen, da auch unter der neuen Führung keine verbindlichen Zusagen bezüglich Sponsoren, Eintrittskarten, Betriebseinnahmen und Events gemacht werden konnten. Die Sponsoreneinnahmen mussten laufend nach unten korrigiert werden. Die Finanzdelegation wird die Einnahmenschätzungen und die effektiven Einnahmen nochmals genauer prüfen. Es

wird zu beurteilen sein, ob die von der Expo.02 veranschlagten Einnahmen den Regeln der Betriebswirtschaft entsprochen haben.

Die provisorische Schlussabrechnung der Expo.02 vom 7. November 2002 schliesst bei Ausgaben von 1601 Millionen Franken und Einnahmen von 1038 Millionen Franken mit einem Defizit von 563 Millionen Franken; darin sind 32 Millionen Franken Rückstellungen für Risiken während der Liquidation berücksichtigt.

### Provisorische Schlussabrechnung der Expo.02

*Tabelle 4*

|                  | Budget der Expo.02<br>Januar 2002 | Abrechnung<br>7.11.2002 | Veränderung |       |
|------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------|-------|
|                  | Mio. Fr.                          | Mio. Fr.                | Mio. Fr.    | in %  |
| Ausgaben         | 1570                              | 1601                    | 31          | + 2 % |
| Einnahmen        | 1511                              | 1038                    | -473        | -31 % |
| davon Sponsoren  | 559                               | 363                     | -196        | -35 % |
| davon Eintritte  | 301                               | 165                     | -136        | -45 % |
| davon Events     | 45                                | 6                       | - 39        | -87 % |
| davon Parkplätze | 55                                | 9                       | - 46        | -84 % |
| davon Verkäufe   | 106                               | 49                      | - 57        | -54 % |

Zur provisorischen Schlussabrechnung liegt ein Revisionsbericht von PricewaterhouseCoopers (PWC) vor. PWC bestätigt, dass alle bereits erfolgten und noch zu leistenden Zahlungen während der Liquidationsphase in der Schlussabrechnung enthalten sind, soweit es sich um vertragliche Abmachungen handelt. PWC kann hingegen nicht bestätigen, dass sämtliche Risiken durch Rückstellungen in der provisorischen Schlussabrechnung abgedeckt sind. PWC hält immerhin fest, dass die Expo.02 eine vorsichtige Risikoevaluation vorgenommen hat. Der Verantwortliche für die Abschlussarbeiten der Expo.02 bestätigte der Finanzdelegation, dass die verbleibende Finanzierungskapazität, bestehend aus Rückstellungen und Reserven, Ende Januar 2003 43,7 Millionen Franken betrug.

Für die Finanzdelegation bestehen aus der Expo.02 Pendenzen aus einem Vertrag mit einer Firma über das Sponsoring (vgl. dazu Jahresbericht der EFK, Ziff. 1.4). Zudem legt sie Wert darauf, dass die Arbeitsverträge mit der früheren Generaldirektion speditiv aufgelöst werden und die Personaleinsätze während der Liquidationsphase sparsam und wirtschaftlich erfolgen. Die finanziellen Reserven sollten so eingesetzt werden, dass sie genügen, um die Expo.02 abzubauen. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, kann nicht damit gerechnet werden, dass das Parlament nochmals einen Nachtragskredit bewilligt. Die Schlussabrechnung der Expo.02 wird im November 2004 erwartet.

Die Finanzdelegation hält eine Aufarbeitung der mit der Expo.02 aufgetretenen Probleme für wichtig. Die Erfahrung aller am Landesausstellungsprojekt Beteiligten soll in einen Schlussbericht einfließen. Die Finanzdelegation beauftragte die EFK, hierzu zusätzliche Abklärungen zu den noch offenen Fragen wie Einnahmensätzungen, Arbeitsverhältnisse der Mitglieder der Geschäftsleitung während der Liquidationsphase und Zahlungen an die mit dem Sponsoring beauftragten Firmen zu treffen.

#### **4.4                      Verwendung des Überbrückungskredits für die Luftfahrt**

Die Dringlichkeitskredite für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs bildeten einen Schwerpunkt der Berichterstattung im Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2001, Ziff. 3.2.1). Im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation in der begleitenden Finanzaufsicht mit der Verwendung der Zahlungskredite für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs. Sie liess sich dabei regelmässig durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und das EFD orientieren. Wie aus dem Jahresbericht 2002 der EFK hervorgeht (vgl. Jahresbericht 2002 der EFK, Ziff. 1.6) oblag der EFK die Überwachung der Kreditverwendung. Sie hatte dabei auch Entscheidungen zu fällen, welche Zahlungen aus dieser Kreditrubrik geleistet werden dürfen. Die Finanzdelegation unterstützte die EFK darin, dass nur Zahlungen geleistet werden, welche die Zweckbestimmung der Aufrechterhaltung des Flugbetriebs im engeren Sinn erfüllen. Frühere Forderungen gegenüber Swissair konnten mit Ausnahme der unten beschriebenen Incentive-Lösung nicht berücksichtigt werden.

Anlässlich der Sondersession vom 16./17. November 2001 lehnte das Parlament eine Finanzierung von Sozialplänen aus dem Überbrückungskredit Swissair ab. Die Finanzdelegation erblickte deshalb in der von der Direktion Arbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft am 22. Dezember 2001 abgeschlossenen Vereinbarung mit zwölf Gesellschaften der SAirGroup zunächst einen Widerspruch zu diesem Beschluss und zu früheren Erklärungen des Bundesrates zu den Sozialplankosten. Die als Incentive-Lösung bezeichnete Vereinbarung sieht vor, dass der Zahlungskredit für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs unter eng definierten Bedingungen für Personalmassnahmen verwendet werden darf. Die Hälfte der Kreditreste, jedoch maximal 50 Millionen Franken, wurde für die Abfederung der Lohnkürzungen der Swissair-Angestellten, für Sozialplankosten, für den Flight-Attendants-Fonds und für 1996 unter besonderen Bedingungen Pensionierten (Option 96) zur Verfügung gestellt. Für die entsprechenden Zahlungen mussten die Bezüger eine Abtretungserklärung an den Bund unterzeichnen. Die Finanzdelegation und auch die Finanzkommissionen liessen sich nach einer eingehenden Prüfung des Dossiers überzeugen, dass die Incentive-Lösung bei Würdigung aller Umstände vertretbar war. Zu kritisieren ist, dass die parlamentarischen Gremien nur nachträglich informiert wurden und die politische Abwägung nur auf Verwaltungsstufe getroffen wurde.

Aufgrund eines Revisionsberichts der EFK verlangte die Finanzdelegation vom Seco, dass dieses keine Zahlungen an frühpensionierte Mitarbeitende von Firmen leistet, die in der Vereinbarung unter der Option 96 nicht explizit erwähnt sind und

die nicht im Nachlassverfahren stehen. Das Seco sicherte zu, dass an einzelne nicht berechnigte Empfänger bereits geleistete Zahlungen aus Bundesmitteln zurückgefordert werden. Die Finanzdelegation hat sich ebenfalls dafür ausgesprochen, dass die Incentive-Lösung mit der Staatsrechnung 2002 abgeschlossen wird und keine Kreditübertragung ins Jahr 2003 erfolgt. Aus der Tabelle 5 geht hervor, dass insgesamt rund 20 Millionen Franken zu Lasten des Zahlungskredits «Aufrechterhaltung des Flugbetriebs 2002» ausbezahlt worden sind. In dieser Kreditrubrik 803.4200.002 waren für das Berichtsjahr 550 Millionen Franken bewilligt worden, davon 150 Millionen Franken mit einer Kreditübertragung. Dank des restriktiven Monitorings der EFK und der sorgfältigen Überwachung der Kreditverwendung konnten die effektiven Ausgaben auf 269 Millionen Franken begrenzt werden, so dass ein Kreditrest von 281 Millionen Franken in der Bundeskasse bleibt. Die definitive Abrechnung könnte noch zusätzliche Rückflüsse in die Bundeskasse bringen.

### Auszahlungen nach Incentive-Vereinbarung

Tabelle 5

|                                                 | Mio. Fr. |
|-------------------------------------------------|----------|
| Option 96                                       | 4,8      |
| Flight-Attendants-Fonds                         | 5,5      |
| Abgeltung von Lohnreduktionen (Anreizzahlungen) | –        |
| Vorausabgeltung von Sozialplanforderungen       | 10       |
| Total                                           | 20,3     |

Die Finanzdelegation hat vom Bericht des Sachwalters über die Verantwortlichkeit der Organe der SAirGroup Kenntnis genommen. Die ersten Erkenntnisse zeigen, dass die Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat 1997 auf die ungünstigen Entscheidungsbedingungen im Verwaltungsrat hingewiesen hatten. Allfällige Ansprüche gegenüber dem Bund können nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, doch es liegen keine Anzeichen vor, dass sich Bundesbedienstete ein fehlbares Verhalten vorwerfen lassen müssen. Im Übrigen sei auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 19. September 2002 über die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise hingewiesen. Die GPK-S befasst sich weiterhin mit der Problematik.

Die Finanzdelegation verfolgte im Berichtsjahr auch die Geschäftsentwicklung der Swiss regelmässig, indem sie sich durch den Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat orientieren liess. Die Beteiligung des Bundes an der Swiss beträgt 600 Millionen Franken. Die Finanzdelegation hat zur Kenntnis genommen, dass seitens der Swiss keine Absicht besteht, neue Begehren für Bundesmittel zu stellen. Sollte sich zeigen, dass die Swiss mit ihrer Flottengrösse den Auftrag eines rentablen Betriebs nicht garantieren kann, so muss diese dem Markt angepasst werden.

Die EFK hat im Auftrag des Bundesrates und der Finanzdelegation die Kreditverwendung für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs eng begleitet. Die Finanzdelegation hat die EFK darin unterstützt, dass ohne gesetzlichen Auftrag keine Zahlungen zu Lasten der Bundeskasse getätigt werden dürfen.

#### **4.5 NOVE-IT, Fortsetzung der Kontrollbesuche bei den Informatikdiensten**

Die Finanzdelegation verfolgt das Projekt NOVE-IT seit seinen Anfängen im Jahr 1997. In diesem Zusammenhang nahm sie im Jahr 2001 Kontrollbesuche bei vier vor kurzem in den Departementen geschaffenen Leistungserbringern vor. Sie stiess auf verschiedene Probleme und Lücken, über die sie in ihrem letzten Rapport berichtete (Tätigkeitsbericht 2001, Kap. 2.4.).

Wie im Berichtsjahr angekündigt, setzte die Finanzdelegation ihre finanzielle Oberaufsicht über NOVE-IT fort, indem sie zwei weitere Kontrollbesuche vornahm, die ihre Zweite Sektion am 14. und 15. August 2002 in das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation sowie in die Direktion Informatik des VBS führten.

*Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)* nimmt eine besondere Stellung ein, weil es gleichzeitig

- Leistungen für alle Departemente erbringen muss; zum Beispiel in Form des SAP- und Internetkompetenzzentrums; und
- Leistungen für das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und die Bundeskanzlei erbringen muss; das BIT ist der Leistungserbringer im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD).

Im Gegensatz zu den anderen Informatik-Leistungserbringern, die jeweils dem Generalsekretär des Departements unterstellt sind, untersteht das BIT direkt dem Departementchef des EFD. Dieser – ausdrücklich so gewollte – Sonderstatus erschwert die Zusammenarbeit mit den übrigen Informatikverantwortlichen des Departements und führt gelegentlich zu Spannungen mit den Leistungsbezüglern, deren Ansprüche manchmal die Möglichkeiten des Erbringers übersteigen.

Angesichts seiner Stellung als Leistungserbringer erwägt das BIT den Wechsel zum Status eines FLAG-Amtes (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget).

*Die Direktion Informatik des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)* ist der zentrale Leistungserbringer im VBS. Als solcher ist sie mit den Leistungserbringern anderer Departemente vergleichbar. Ihr Tätigkeitsbereich deckt sämtliche Ämter und Dienststellen des VBS ab, mit Ausnahme derjenigen, die die Kriegsführung und die Armee betreffen, obwohl auch letztere in das Rechenzentrum der Direktion Informatik des VBS (DIK VBS) integriert ist. Die DIK VBS wiederum untersteht dem Generalsekretariat des VBS.

Die DIK VBS ist der Auffassung, im Rahmen von NOVE-IT im Personalbereich insbesondere für die Betriebsführung zu viele Arbeitsstellen abtreten zu müssen. Die Fluktuationen bewegen sich in einem vertretbaren Rahmen, werden jedoch stark von der Lohnsituation auf dem Arbeitsmarkt und von zu wenig präzisen Laufbahnplänen

beeinflusst. In dieser Frage bestehen zwischen der DIK VBS und dem Eidgenössischen Personalamt widersprüchliche Auslegungen.

Im Finanzbereich erachtet die DIK VBS es für notwendig, vor dem Ruf nach Einsparungen und Kompensationen, die den erfolgreichen Projektabschluss gefährden könnten, zuerst das ganze Projekt NOVE-IT zu Ende zu führen. Ausserdem sollte jegliche Änderung vor dem definitiven Projektabschluss vermieden werden.

Im Informatikbereich übertrug das VBS die strategischen Führungsaufgaben in der departementseigenen Informatik sowie die Koordination der Beziehungen zwischen Leistungserbringern und -bezügern einem «Chief Information Officer» (CIO). Ihm obliegt die Harmonisierung und bei Bedarf die Schlichtung der gegenseitigen Beziehungen. Er nimmt ausserdem Einsitz im Informatikrat Bund. Einen ähnlichen Posten gibt es auch im Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Bezüglich des freien Marktzugangs vertreten die DIK VBS und der CIO die Auffassung, dass ein Outsourcing nur auf Grund sehr präziser Vorgaben und Kriterien sowie in einem streng definierten Ausmass in Frage kommt. Eine Auslagerung des Informatikbetriebs drängt sich keinesfalls auf. Im Entwicklungsbereich hingegen war das Outsourcing von jeher toleriert. Die Nutzniesser ausgelagerter Leistungen werden gegebenenfalls die Verantwortung übernehmen und vorgängig die DIK VBS zu Rate ziehen müssen.

Als *Schlussfolgerung* aus ihren beiden Kontrollbesuchen stellt die Finanzdelegation im Allgemeinen einen positiven Verlauf des Projekts NOVE-IT fest. Nach Aussage der Verantwortlichen sind die auf Ende 2003 angesetzten Fristen für den Projektabschluss realistisch. Seit dem Schreiben der Finanzdelegation vom 13. September 2001 an den Bundesrat konnten in Bezug auf ihre damaligen Feststellungen bereits wieder zahlreiche Fortschritte verzeichnet werden (vgl. Bericht 2001, Kap. 2.4).

Die Trennung zwischen Leistungserbringern und -bezügern, eines der Grundprinzipien des Projekts, verursacht in den Departementen weiterhin Spannungen. Ebenso weckt nach Aussage des BIT-Direktors der freie Zugang zum EDV-Markt bei den Leistungserbringern Befürchtungen, was das Projekt zunichte zu machen droht, weil die Leistungsbezüger die Informatikdienstleistungen systematisch lieber in der Privatwirtschaft einkaufen, statt die Angebote der departementseigenen Erbringer zu nutzen. Wie früher muss die Finanzdelegation feststellen, dass die angekündigten Einsparungen in Höhe von 130 Millionen im Finanz- und Personalbereich kaum durchzusetzen sind, selbst wenn die erwarteten Einsparungen nach Aussage der BIT-Verantwortlichen durchaus realistisch sind.

Das NOVE-IT-Projekt situiert sich im extrem dynamischen Informatikumfeld, in welchem es viele neue Projekte gibt. So entstanden zwischen dem 30. April und dem 14. August 2002 44 neue Informatikprojekte. Aus diesem Blickwinkel trägt das Projekt NOVE-IT zu Engpässen bei der Umsetzung neuer Projekte bei. In finanzieller Hinsicht verzögerte sich das Projekt durch Anfangsschwierigkeiten, was gemäss Botschaft vom 00.023 vom 23. Februar 2000 zu einem Aufschub der Verwendung des Kredits von 200 Millionen Franken führte. Für die Jahre 2003 und 2004 lässt sich daher im Vergleich zu 2000 und 2001 ein Nachholbedarf bei der Nachfrage nach Zahlungskrediten feststellen.

Auf Grund der Empfehlungen der Finanzdelegation legten die NOVE-IT-Verantwortlichen im vergangenen Jahr das Hauptgewicht auf das «Change Management».

Es wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, die zu einer spürbaren Verringerung der Restwiderstände gegen das Projekt führten.

Nach beträchtlichen Anfangsschwierigkeiten scheint sich das Projekt NOVE-IT heute auf gutem Weg zur Umsetzung zu befinden, und zwar innerhalb der ursprünglich vorgesehenen Fristen, mit Ausnahme des Bereichs der Kosten- und Leistungsrechnung. Die Verwirklichung des Projekts stösst jedoch noch immer auf zahlreiche Schwierigkeiten und Probleme, die es zu überwinden gilt. Gestützt auf ihre Schlussfolgerungen gab die Finanzdelegation deshalb folgende Empfehlungen ab:

Die neue Konkurrenz unter den Leistungserbringern und der freie Zugang zum Markt der Leistungsbezüger bergen – nebst ihrer demotivierenden Wirkung auf die Mitarbeitenden – das Risiko der Untergrabung der Standardisierungsbemühungen von NOVE-IT. Aus diesem Grund bat die Finanzdelegation den Bundesrat um eine gründliche Analyse dieser Probleme und um die Schaffung von Rahmenbedingungen, die in den Departementen einen ungesteuerten Marktzugang verhindern.

Die Finanzmittel zur vollständigen Umsetzung von NOVE-IT wurden vom Parlament genehmigt; sie werden in den Jahren 2003 und 2004 vollständig aufgebraucht werden. Die Erneuerung der veralteten Hard- und Software sollte nicht aus finanziellen Gründen aufgeschoben werden, weil dies gravierende Folgen haben könnte. Die Finanzdelegation rät deshalb zum Verzicht auf die Kürzung von Finanzmitteln im Informatikbereich, wie sie im Rahmen eines Sparprogramms im Zuge der verfassungsmässigen Schuldenbremse gefordert werden könnte.

Die Schaffung einer CIO-Stelle mit strategischen und Koordinationsfunktionen im VBS wie im EDA hat zu besseren Beziehungen zwischen Leistungserbringern und -bezügern beigetragen und bewährt sich ausserdem bezüglich der Aufsicht über das Outsourcing von Aufträgen. Die Finanzdelegation ist der Meinung, dass sich die anderen Departemente an diesem Modell ein Beispiel nehmen sollten.

Die Schlussfolgerungen im Revisionsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (vgl. Jahrsbericht der EFK, Ziff. 1.8) decken sich mit den Erkenntnissen der Finanzdelegation.

Die Finanzdelegation wird NOVE-IT weiter begleiten; bis zum definitiven Abschluss des Projekts erhält sie zu diesem Zweck regelmässig die Berichte des EFD-Generalsekretariats und des Informatikstrategieorgans des Bundes.

## **5 Personal- und Kreditgeschäfte**

### **5.1 Personalangelegenheiten**

#### **5.1.1 Vereinbarung 2002**

In den letzten drei Jahren handelte die Finanzdelegation im Auftrag der Finanzkommissionen mit dem Bundesrat eine neue Vereinbarung über die Wahrnehmung ihrer Funktion als begleitende und nachträgliche Oberaufsicht über die Besoldung des höheren Kaders beim Bund aus. Sie bezweckt damit die Anpassung der Vereinbarung von 1951 an das neue Bundesrecht (BPG; SR 172.220.01).

In ihren beiden letzten Tätigkeitsberichten (Jahresbericht 2001, Kap. 3.1.2; Jahresbericht 2000, Kap. 3.1.2) informierte die Finanzdelegation die Kommissionen über den Fortschritt der Verhandlungen. Im Wesentlichen unterbreitete sie dem Bundesrat Vorschläge, die dieser fast ausnahmslos genehmigte.

Die Finanzdelegation und der Bundesrat benötigten im Verlaufe des Jahres 2002 jedoch noch mehrere Sitzungen, um sich über alle Fragen zu einigen. Umstritten war insbesondere die Ausweitung der Vereinbarung auf das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE), die neu gegründete swissmedic und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH).

Der Bundesrat stand dieser Erweiterung des Geltungsbereiches kritisch gegenüber, denn seiner Auffassung nach verfügen diese drei Institutionen von Gesetz wegen nunmehr über eine grössere Autonomie. Die Finanzdelegation meinte im Gegenteil, dass sie im Namen der Gleichbehandlung ebenfalls der Vereinbarung unterstellt werden müssten. Auf diese Weise liessen sich Fehlentwicklungen vermeiden, die gemäss jüngsten Erfahrungen in den vom Bund mitfinanzierten Betrieben nie ganz auszuschliessen seien.

Schliesslich einigten sich die Parteien darauf, die begleitende Oberaufsicht der Finanzdelegation aufrechtzuerhalten, sie aber auf die Direktion des IGE und von swissmedic sowie auf die administrativen Direktionsmitglieder der ETH (ohne Hochschulprofessoren) zu begrenzen. Die drei genannten Institutionen werden zudem nicht dem Reporting unterstellt.

Am 26. November konnten Bundesrat und Finanzdelegation die *Vereinbarung 2002* mit folgendem Wortlaut unterzeichnen:

### **Begleitende Finanzaufsicht**

Im Rahmen der begleitenden Finanzaufsicht sind folgende Personalmassnahmen vor ihrem Inkrafttreten von der Finanzdelegation zu genehmigen:

Schaffung neuer Stellen in den Lohnklassen 32 und darüber nach Artikel 36 der Bundespersonalverordnung (BPV) und Änderung der Funktionsbezeichnung in Vizedirektor/in oder stellvertretende/ Generalsekretär/in.

Höhereinreihung bestehender Stellen in eine höhere Lohnklasse ab Lohnklasse 32.

Ausrichtung wiederkehrender versicherter Sonderzulagen zum Ausgleich von Risiken bei der Funktionsausübung und zur Abgeltung besonderer Verhältnisse gemäss Artikel 48 BPV sowie von Arbeitsmarktzulagen gemäss Artikel 50 BPV, für die Lohnklassen 32 und darüber.

Ausrichtung von Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses nach Artikel 78 ff BPV.

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

## **Nachträgliche Oberaufsicht (Reporting)**

Nach Abschluss der Staatsrechnung unterbreitet der Bundesrat der Finanzdelegation einen mit anonymisierten statistischen Daten versehenen Bericht über die Personalmassnahmen in der zentralen Bundesverwaltung.

Der Bericht informiert in Form von Statistiken über die Umsetzung folgender BPV-Bestimmungen in den Lohnklassen 30 und darüber:

- Vorzeitige Pensionierung (Art. 33 und 34)
- Änderung der Funktionsbezeichnung in Vizedirektor/in
- Lohnentwicklung und ausserordentliche Lohnanpassungen (Art. 39 und 40)
- Funktionszulagen (Art. 46)
- Einsatzprämien (Art. 47)
- Sonderzulagen (Art. 48)
- Anerkennungsprämien (Art. 49)
- Arbeitsmarktzulagen (Art. 50)
- Funktionsbewertung (Art. 52), namentlich Höhereinreihungen in die nächst obere Lohnklasse nach Absatz 6, Ausrichtung von Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Art. 78 und 79)
- Nebenbeschäftigung (Art. 91)
- Pflicht zur Ablieferung von Einkommen an den Bund (Art. 92)
- Massnahmen bei Umstrukturierungen (Art. 104 bis 106)

Der Gegenstand des Reportings ist unverändert geblieben, erstreckt sich jedoch weder auf den ETH-Bereich, swissmedic, das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum noch auf die Pensionskasse des Bundes PUBLICA.

Die Vereinbarung 2002, die anlässlich ihrer Unterzeichnung am 26. November 2002 in Kraft tritt, hat provisorischen Charakter. Sobald erste Erfahrungen mit dem neuen System vorliegen, kann sie von den Parteien revidiert werden.

### **5.1.2 Kaderlöhne der Bundesunternehmen**

Die Finanzdelegation hat sich bereits im Jahresbericht 2001 (Ziff. 3.1.3) mit den Kaderlöhnen in den Bundesunternehmen befasst. Im Vorjahr ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat, für deren Entlohnung allgemeine Eckwerte festzulegen. Diese Eckwerte könnten je nach geltenden Rahmenbedingungen (Wettbewerb, Anteil der öffentlichen Finanzmittel, Umsatz und Zahl der Mitarbeitenden) differenziert werden. Grundsätzlich stimmte der Bundesrat diesem Vorgehen im Dezember 2001 zu. Er versprach auch die Transparenz und Berichterstattung über die Kaderlöhne zu verbessern.

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz, das durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) in Auftrag gegeben worden war, kam zum Schluss,

dass Grundsätze oder Richtlinien zu den Kaderlöhnen nur in der Form rechtsetzender Erlasse verbindlich ausgestaltet werden könnten. Die SPK-N legte dem Nationalrat deshalb eine Kommissionsinitiative (02.424) betreffend Kaderlöhne und Verwaltungshonorare in bundesnahen Unternehmungen vor. Der Nationalrat trat am 24. September 2002 auf die Vorlage ein, änderte den Entwurf der Kommission aber in dem Sinn, dass der Bundesrat nur Grundsätze über den Lohn und die Nebenleistungen der bundesnahen Unternehmungen erlässt und darauf verzichtet, die maximal auszurichtenden Leistungen festzulegen. Gegen den Willen des Bundesrates beschloss der Nationalrat, dass die Löhne und Vertragsbedingungen öffentlich zugänglich gemacht werden. Der Nationalrat bestimmte, dass die Grundsätze auch für die börsenkotierten Unternehmungen zu gelten haben. Die SPK-S geht mit dem Nationalrat einig, dass über die Löhne und Verwaltungsratshonorare in bundesnahen Unternehmungen (inkl. Swisscom) mehr Transparenz hergestellt werden soll. Die personenbezogene Offenlegungspflicht soll aber auf die Vorsitzenden der Geschäftsleitungen und Verwaltungsräte beschränkt werden. Für die übrigen Mitglieder dieser Gremien soll nur die Gesamtsumme der Löhne bzw. Honorare ausgewiesen werden. Zudem sollen die Grundsätze des Bundesrates für die Löhne und Verwaltungshonorare der börsenkotierten Unternehmungen nicht gelten.

Der Bundesrat hatte in seinem Bericht vom 5. Juni 2001 den Willen bekundet, die Herstellung der Transparenz zu verbessern und so die Voraussetzungen zu schaffen, um in der Politik und in der Öffentlichkeit das Vertrauen in die Lohn- und Personalpolitik der Unternehmungen zu erhöhen. Die Finanzdelegation wurde über die Entwicklung der Kadergehälter und Verwaltungsratshonorare orientiert. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die zwischen 2001 und 2002 eingetretenen Gehaltserhöhungen bei den obersten Kadern der meisten bundesnahen Unternehmungen wesentlich höher waren als in der zentralen Bundesverwaltung. Während bei den SBB und der Post das Gehalt für die Vorsitzenden der Geschäftsleitung (CEO) unverändert geblieben ist, erhöhte eine andere bundesnahe Unternehmung das Gehalt des CEO um 28 Prozent. Das Personal der Bundesverwaltung erhielt 2002 eine Lohnerhöhung im Umfang von 2,3 Prozent der Lohnsumme.

In Anbetracht der stark veränderten Wirtschaftslage hält es die Finanzdelegation für unverständlich, dass die Verwaltungsräte die Kadergehälter in einigen bundesnahen Unternehmen im Jahr 2002 stark erhöht haben. Die Finanzdelegation erwartet, dass der Bundesrat die Verantwortung für diese Gehälter bestimmter wahrnimmt. Die vorgesehene Offenlegungspflicht wird dazu führen, dass solche Massnahmen öffentlich gerechtfertigt werden müssen.

## **5.2 Kreditgeschäfte**

### **5.2.1 Übersicht über die bewilligten 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 (Arti-

kel 18 Absatz 1 bzw. Artikel 31 Absatz 3 des Finanzhaushaltsgesetzes FHG; SR 611.0). Im Jahr 2002 beantragte der Bundesrat bei 30 Zahlungskrediten und bei drei Verpflichtungskrediten die dringliche Kreditbewilligung.

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

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Nachtragskredite in den letzten zehn Jahren und den Anteil der von der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren genehmigten Zahlungskredite (gewöhnliche Vorschüsse).

### Entwicklung der Nachtragskredite 1992–2002

*Tabelle 6*

| Jahr | Nachtragskredite<br>Mio. Fr. | in % des<br>Voranschlags | davon durch die<br>Finanzdelegation<br>genehmigt<br>(in Mio. Fr.) | in % der<br>Nachtragskredite |
|------|------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 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                           |
| 2000 | 641                          | 1,4                      | 210                                                               | 33                           |
| 2001 | 2968                         | 6,1                      | 1925                                                              | 65                           |
| 2002 | 1250                         | 2,4                      | 584                                                               | 47                           |

Im Vorjahr hatte die Finanzdelegation insbesondere wegen der Probleme der Luftfahrt ausserordentlich viele Kredite im Dringlichkeitsverfahren bewilligt. Wie unter Ziffer 3.1 ausgeführt, lösten diese Kreditbeschlüsse der Finanzdelegation parlamentarische Vorstösse aus, welche die Kreditkompetenzen der Finanzdelegation auf 100 Millionen Franken begrenzen wollen. Trotz der strengen Haltung der Finanzdelegation gegenüber dringlichen Nachtragskrediten war es auch im Berichtsjahr unumgänglich, 47 Prozent der Kreditbeträge sofort freizugeben.

Die Finanzdelegation stimmte 2002 insgesamt 29 Vorschüssen auf Nachtragskrediten im Betrag von 584 Millionen Franken zu. Ein Vorschuss wurde abgelehnt. Im Gegensatz zum Vorjahr handelte es sich in den meisten Fällen um Geschäfte mit Zahlungsbewilligungen für früher vom Parlament beschlossene Verpflichtungskre-

dite: Mit 150 Millionen Franken waren die Kreditübertragung für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs und die 120 Millionen Franken Vorschuss für die Landesausstellung die grössten Einzelbeträge. Für die Expo.02 hatte das Parlament am 14. März 2002 dem zweiten Zusatzkredit in gleicher Höhe zugestimmt (vgl. dazu Ziff. 4.3). Drei Vorschüsse im Gesamtbetrag von 144 Millionen Franken beanspruchte die Soforthilfe an die Milchwirtschaft (vgl. dazu Ziff. 5.2.2).

## **5.2.2 Soforthilfe an die Milchwirtschaft**

Infolge der provisorischen Nachlassstundung für die Gruppe Swiss Dairy Food (SDF) hatte der Bundesrat Ende September 2002 beantragt, 85 Prozent der ausstehenden Forderungen von Milchproduzenten zu bezahlen. Diese Massnahme erforderte 63 Millionen Franken. Zusätzlich wurden den Branchenorganisationen zwei verzinsliche rückzahlbare Darlehen von insgesamt 70 Millionen Franken (davon 50 Mio. Fr. als Vorschuss) für die Finanzierung von Käse-, Milchpulver- und Butterlagerabbau gewährt. Zudem wurden weitere 31 Millionen Franken als Darlehen an Käsehandelsunternehmen als Vorschuss ausgerichtet. Wegen des Absatzeinbruchs beim Schweizer Käse im Ausland wurde eine Darlehensrückzahlung sistiert und die Rückzahlung bis 2005 erstreckt.

Nachdem die Finanzdelegation die Rechtsgrundlagen überprüft hatte, stimmte sie zu, dass der Bund die Milchzahlungen an die Bauern zu 85 % ab 1. August bis zum 22. September übernehmen konnte. Damit waren die Banken auch bereit, die Zahlung der ausstehenden Löhne zu garantieren. Für die übrigen Lieferanten von SDF konnte mit Unterstützung des Verbandes der Schweizer Milchproduzenten eine Lösung zur Vermeidung von Härtefällen gefunden werden. Bei der Beratung des Nachtrags II hat es der Nationalrat abgelehnt, den Kredit um 15 Millionen aufzustocken, damit der Sozialplan für die Angestellten bevorschusst werden kann. Der Bundesrat und die Ratsmehrheit vermissten die Rechtsgrundlage für eine solche Massnahme.

Für die Finanzdelegation war entscheidend, dass die 63 Millionen Franken im Zahlungsrahmen von 14 Milliarden Franken enthalten sind, der 1999 für die Landwirtschaft für die Jahre 2000 bis 2003 bewilligt worden ist. Die Darlehen zum Abbau der Käse- und Butterüberschüsse werden verzinst und spätestens bis nach zwei Jahren zurückbezahlt. Die Darlehen wurden nur unter der Voraussetzung gewährt, dass die milchwirtschaftlichen Organisationen zu diesem Zweck Selbsthilfemassnahmen beschliessen. Diese haben die entsprechenden Beschlüsse im Oktober gefasst.

## **5.2.3 Abgelehnter Vorschuss für Präsenz Schweiz**

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 und ein erheblicher politischer Ermessensspielraum vorliegt.

Der Bundesrat unterbreitete der Finanzdelegation im Januar ein Begehren für einen Vorschuss von 150 000 Franken im Zusammenhang mit dem World Economic Forum (WEF), das im Januar 2002 in New York stattfand. Das Parlament hatte für Präsenz Schweiz im Dezember 2001 einen Zahlungskredit von 12,5 Millionen Franken und damit gegenüber 2001 eine Aufstockung von 900 000 Franken bewilligt. Diese Krediterhöhung war in den Finanzkommissionen und im Parlament umstritten. Die Finanzdelegation erachtete es deshalb nicht für opportun, den Kredit für Präsenz Schweiz für Repräsentationsanlässe während des WEF auf dem Dringlichkeitsweg nochmals zu erhöhen. Sie ging davon aus, dass der angebehrte Betrag im Budget von Präsenz Schweiz aufgefangen werden kann. Nach der Ablehnung des Vorschusses hat der Bundesrat darauf verzichtet, einen ordentlichen Nachtragskredit zu beantragen.

## **6 Weitere Prüfungspunkte nach Departementen**

### **6.1 Behörden und Gerichte**

#### **6.1.1 Informationsbesuch beim Eidgenössischen Versicherungsgericht**

Die Sektion 2 besuchte im November das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) in Luzern. Das EVG zählte im Berichtsjahr zwei Bundesrichtern und neun Bundesrichter, 46 Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber. Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber werden vom Gericht gewählt. Das EVG besteht aus vier Kammern.

Das EVG gilt gemäss Art. 122 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) als organisatorisch selbstständige Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichts. Das EVG ist damit Teil der Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit und wendet die gesetzlichen Grundlagen, die allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie die Rechtsprechung an. Es verfügt über die oberste Rechtsprechungskompetenz im Bereich der Sozialversicherungen. Das EVG ist – obwohl Teil des Bundesgerichtes – von diesem getrennt, und zwar sowohl in organisatorischer Hinsicht als auch in gewissen Bereichen seiner richterlichen Tätigkeit. Organisatorische Änderungen und Neuerungen stehen wegen der derzeit im Gange befindlichen Totalrevision der Bundesrechtspflege bevor. Das EVG spricht sich für eine Teilintegration mit dem Bundesgericht in Lausanne aus. In vielen Bereichen, so in der Informatik, besteht schon eine enge Zusammenarbeit. Eine wesentliche Anforderung an die Informatik ist deren Sicherheit.

Das EVG pflegt eine moderne Personalpolitik, wie sie vom neuen Bundespersonalrecht vorgesehen ist. Das EVG hat gestützt auf Artikel 37 Absatz 2 des Bundespersonalgesetzes (BPG, SR 172.220.1) eine eigene Personalverordnung erlassen (PVEVG, SR 172.220.115). Die Fluktuationsrate beim Personal, bei denen die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber den grössten Anteil ausmachen, ist tief. Die Anwendung des neuen Bundespersonalrechts, das die Leistungskomponente stärker betont, kann damit zu einem Problem werden, da die prozentmässige Lohnsteigerung auf einem übers Gesamte gesehen bereits hohen Lohnniveau erfolgt, was hohe Lohnsteigerungen in Frankenbeträgen zur Folge hat.

Die Finanzdelegation liess sich bei ihrem Informationsbesuch über die Aufgaben und Funktionen des Versicherungsgerichts orientieren. Die Gerichtsleitung setzt die Ressourcen effizient ein und hinterfragt Bestehendes bei der Suche nach optimaleren Lösungen. Die Organisation ist aufgrund der gestiegenen Arbeitslast adäquat angepasst worden.

## **6.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten**

### **6.2.1 Besuch bei der Politischen Abteilung IV Friedensförderung**

Die Sektion 1 der Finanzdelegation stattete der Politischen Abteilung IV (PA IV), die sich mit Fragen der Menschlichen Sicherheit (Frieden, Menschenrechte, Humanitäre Politik) befasst, im August einen Besuch ab. Dabei handelte es sich eher um einen Informations-, denn einen Kontrollbesuch, da sich die Finanzdelegation noch nie mit der neu geschaffenen Abteilung befasst hatte.

Das EDA verfügte im Jahr 2002 über ein Budget von total 42 Millionen Franken für die «Zivile Friedensförderung», die Rechnung 2001 wies Ausgaben von total 38 980 000 Franken aus. Der Bundesrat hat dem Parlament kurz hintereinander zwei Botschaften mit Bezug zur zivilen Friedensförderung zugeleitet. Mit dem Entwurf für ein Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (BB1 2002 7611) soll eine klare formelle gesetzliche Grundlage, auf welche der Bund sein Engagement in diesem Bereich stützen kann, geschaffen werden. Der Gesetzesentwurf regelt die Massnahmen des Bundes zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Er sieht vor, dass die Aufwendungen für die zivile Friedensförderung in Zukunft mit Rahmenkrediten gesprochen werden sollen. Die Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002 (BB1 2002 7975) beantragt einen Rahmenkredit von 240 Millionen Franken für vier Jahre.

Die PA IV ist thematisch organisiert und gliedert sich in die Sektionen Friedenspolitik und menschliche Sicherheit (FP), Menschenrechtspolitik (MRP), Humanitäre Politik und Migration (HUPO) sowie Operationen und Expertenpool für zivile Friedensförderung (SOEF). Die drei ersten Sektionen befassen sich mehr mit der Grundlagenarbeit. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Erarbeitung von Grundlagen und Konzepten (z.B. Konzepte für die Friedens- oder Menschenrechtspolitik), d.h. der Politikformulierung. Die SOEF ist der operationelle Arm der PA IV. Der PA IV zugeordnet ist ferner der Botschafter für Konfliktbearbeitung.

Die PA IV beschäftigte im August 2002 48 Personen, wovon 5,5 über einen Sachkredit finanziert wurden. Der restliche Personalkredit ist beim Generalsekretariat EDA eingestellt. Die PA IV beschäftigt sowohl Diplomaten wie Nichtdiplomaten. Die beruflichen Perspektiven der Nichtdiplomaten sind beschränkt, da die leitenden Stellen grundsätzlich Diplomaten vorbehalten sind, was zu einem gewissen Mangel an Beständigkeit beim Fachpersonal führen kann. Die Finanzdelegation sieht in

dieser Personalpolitik ein Problem, weil sie den Aufbau eines Kompetenzzentrums erschwert. Die PA IV ist sich dieses Problems bewusst und versucht Lösungen zu finden.

Um die administrativen Abläufe zu vereinfachen und die Expertinnen und Experten gezielter einsetzen zu können, wurden aufgrund eines Beschlusses des Bundesrates vom Dezember 2000 alle Pools von Expertinnen und Experten im Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung zusammengefasst. Dieser bietet Schweizerinnen und Schweizern mit entsprechendem Profil und beruflichem Hintergrund die Möglichkeit, sich für einen bestimmten Zeitraum in einer internationalen Friedensmission zu engagieren. Diese Einsätze erfolgen im Rahmen von UNO- und OSZE-Missionen, aber auch in Spezialmissionen und bilateralen Aktionen. Der nach dem Milizprinzip aufgebaute Expertenpool umfasste im August 2002 ca. 600 Personen.

Die Finanzdelegation unterstützt den Aufbau der friedenspolitischen Aktivitäten der Schweiz. Sie unterstützt das Bestreben der PA IV zu einer gewissen Konzentration der Projekte und Aktivitäten. Sie regte ferner an, die verschiedenen Ausgaben des Bundes für die zivile Friedensförderung transparent darzustellen, um eine Beurteilung des schweizerischen Engagements in diesem Bereich der Aussenpolitik zu ermöglichen.

## **6.3 Eidgenössisches Departement des Innern**

### **6.3.1 Besuch beim Bundesamt für Bildung und Wissenschaft**

Anlässlich eines Besuchs beim Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) vom 27. März 2002 hat sich die Finanzdelegation insbesondere mit der Kontrolle der Subventionen befasst. Bei den Subventionen sind die Beiträge für Grundaufgaben einerseits von den projekt- und programmbezogenen Beiträgen andererseits zu unterscheiden.

Bei den Subventionen für Grundaufgaben wie beispielsweise Grundbeiträge an kantonale Universitäten oder ordentliche Beiträge an den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) nimmt das BBW in Bezug auf die Verteilung der Mittel eine buchhalterische Kontrolle vor. Bezüglich der Verwendung der zugeteilten Mittel kann das BBW jedoch gegenüber den kantonalen Universitäten keinen direkten Einfluss nehmen und beschränkt sich auch gegenüber dem SNF auf eine begleitende Diskussion der Ausrichtung und Umsetzung der Leistungsvereinbarung des Bundes mit dem SNF.

Hingegen trägt das BBW bei den projekt- und programmbezogenen Beiträgen (z.B. Nationale Forschungsprogramme und Forschungsschwerpunkte, Projekte der EU-Zusammenarbeit) eine direkte Verantwortung für die zugeteilten Mittel. Im Bereich der direkten Verantwortlichkeit des BBW für die zugeteilten Mittel gelangen drei Arten von Kontrollen zur Anwendung: Ordnungsmässigkeitsprüfungen, Monitoring und Wirkungsprüfungen.

Offen blieb die Frage nach einer übergeordneten Verantwortlichkeit für die Überprüfung der Kosten und der Wirksamkeit des gesamten Bildungs- und Forschungssystems in der Schweiz.

Bildung und Forschung sind auf zwei Departemente, das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD), aufgeteilt. Auf Seiten des EDI nimmt die Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF) und das BBW die Verteilung der Mittel an den SNF, den ETH-Bereich und an die kantonalen Universitäten vor. Auf Seiten des EVD ist das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) für die Subventionierung der Fachhochschulen zuständig. Angesichts dieser Schnittstellen kam die Finanzdelegation zum Schluss, dass keine übergeordnete Instanz besteht, welche für die Evaluation des Gesamtsystems in Bezug auf die Wirksamkeit des eingesetzten Bildungs- und Forschungssystems verantwortlich ist.

Eine neue Herausforderung auch für die Finanzaufsicht stellt die Teilnahme der Schweiz an den Forschungsrahmenprogrammen der Europäischen Union (EU) dar. Wurden bislang von der Schweiz lediglich schweizerische Projekte beziehungsweise Projekte mit schweizerischer Beteiligung finanziert, beteiligt sich die Schweiz im Rahmen des bilateralen Abkommens über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit nun mit pauschalen Grundbeiträgen an den EU-Forschungsrahmenprogrammen. Aufgrund dieses Systemwechsels wird es in Zukunft schwieriger, den Return on Investment festzustellen. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass das BBW durch geeignete Massnahmen ein Monitoring der finanziellen Rückflüsse aus den EU-Forschungsrahmenprogrammen sicherstellt.

Im Jahr 2002 verfügte das BBW über ein Budget von rund 1,4 Mrd. Franken. Angesichts dieses Volumens begrüsst es die Finanzdelegation, dass das interne Finanzinspektorat im BBW von einer auf zwei Personen verstärkt und mit Unterstützung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bis Ende 2002 effizient organisiert wird. Die Finanzdelegation hat die EFK beauftragt, das BBW im Jahr 2003 einer Überprüfung zu unterziehen.

Die Finanzdelegation hat die EFK beauftragt zu prüfen, ob die Grundstruktur des BBW in Bezug auf die Kontrollierbarkeit der Geldflüsse (Organisation, Kompetenzordnung, Unterschriftenregelung, Rechnungswesen, internes Inspektorat, etc.) dem State of the Art entspricht und den Risiken angemessen ist. In diese Prüfung ist die neue Aufgabe des Monitorings der Rückflüsse aus den EU-Forschungsrahmenprogrammen einzubeziehen.

### **6.3.2 Besuch beim Schweizerischen Nationalfonds**

Aufgrund von Revisionsberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) stellte die Finanzdelegation im Jahr 2001 unter anderem fest, dass das interne Finanzinspektorat des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) mangelhaft funktionierte, die Aufteilung in Fremd- und Eigenkapitalanteilen nicht nachvollziehbar erfolgte und der Fonds aus Bundesgeldern Reserven gebildet hatte. Weil die gleichzeitig laufende Revision der Statu-

ten des SNF bezüglich dieser Beanstandungen Verbesserungen erwarten liess, beschloss die Finanzdelegation, die Statutenrevision abzuwarten und danach beim SNF einen Kontrollbesuch durchzuführen.

Anlässlich ihres Kontrollbesuches im Berichtsjahr hat sich die Finanzdelegation über die Statutenrevision orientieren lassen. Die Finanzdelegation begrüsst es, dass das interne Revisorat durch die neuen Statuten aufgewertet wird und dessen Aufgaben und Kompetenzen durch ein spezielles Reglement definiert werden. Der Stiftungsrat kann nach dem neuen Stiftungsreglement das Kontrollstellenmandat einer unabhängigen Revisionsstelle übertragen. Die EFK bleibt aber für die Finanzaufsicht zuständig. Der Grundsatz bleibt bestehen, dass die EFK die Verwendung von Bundesmitteln unbeschden der Rechtsform und der internen Organisation des Empfängers überprüfen kann. Obwohl diese im Finanzkontrollgesetz (SR 614.0) verankerte übergeordnete Kompetenz in jedem Fall die Finanzaufsicht der EFK über die dem SNF gewährten Bundessubventionen sicherstellt, begrüsst es die Finanzdelegation, dass der Stiftungsrat trotz seiner neuen statutarischen Kompetenz das Revisionsstellenmandat erneut der EFK erteilt hat.

Die Betriebsmittel des SNF setzen sich aus ordentlichen und ausserordentlichen Beiträgen des Bundes, aus Zuwendungen Dritter sowie aus Vermögenserträgen zusammen. In diesem Zusammenhang stellt die Finanzdelegation fest, dass die neuen Statuten dem SNF bezüglich der Mittelverwendung und -verwaltung erweiterte Kompetenzen einräumen. Sahen die bisherigen Statuten vor, dass sowohl das Stiftungsvermögen als auch die Betriebsmittel durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) verwaltet werden, eröffnen die neuen Statuten dem SNF die Möglichkeit, die Bewirtschaftung seiner Eigenmittel (Stiftungskapital, Legate, Schenkungen, usw.) selber zu übernehmen und eine entsprechende eigene Tresorerie zu betreiben. Weil der SNF gleichzeitig in einem Jahr nicht aufgebrauchte Betriebsmittel für die Bildung von Rückstellungen und Reserven verwenden oder als Gewinnvortrag auf das Folgejahr übertragen kann, kommt einer nachvollziehbaren Abgrenzung zwischen Fremd- und Eigenkapitalanteilen in Zukunft noch eine grössere Bedeutung zu.

Die Finanzdelegation forderte von der EFK und der EFV, die Abgrenzung zwischen Fremd- und Eigenkapitalanteilen beim SNF zu überwachen und sicherzustellen, dass aus Bundesmitteln keine Reserven gebildet werden.

### **6.3.3 Aufsicht über Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien**

Im Jahr 2000 beauftragte die Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), den Vollzug des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) betreffend die Ausrichtung von Prämienverbilligungsbeiträgen abzuklären. Die Abklärungen der EFK und des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) ergaben, dass einzelne Kantone, wovon der Kanton Aargau im Speziellen, Zahlungen des Bundes nicht vollständig für die Prämienverbilligung verwendeten. In der Folge hatte das BSV diesen Kantonen nur noch im Umfang der effektiv geleisteten Prämienverbilligungen Beiträge überwiesen; die offenen Saldi wurden verrechnet.

Die Finanzdelegation musste zur Kenntnis nehmen, dass aufgrund des föderalistischen Systems kaum weitergehende Sanktionsmöglichkeiten bestehen.

Im Hinblick auf eine Verbesserung der Aufsicht prüfte die EFK im Berichtsjahr, wie die Finanzaufsicht über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung durch das BSV wahrgenommen wird. Gestützt auf die Verordnung über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK; SR 832.112.4) sind die Kantone gehalten, mit der Abrechnung einen Revisionsbericht einzureichen. Die EFK stellte fest, dass hierfür kein Kontrollkonzept und keine Vorgaben des BSV bestanden. Die Finanzdelegation hat zur Kenntnis genommen, dass die «Unité Surveillance et Expertise» im Rahmen der Aufsicht KVG ein Kontrollkonzept im Bereich der Kantonsaufsicht erarbeitet.

Die Finanzdelegation hat die EFK beauftragt, hinsichtlich der Einhaltung der bundesgesetzlichen Vorgaben betreffend die Auszahlung von Prämienverbilligungsbeiträgen durch die Kantone sowie der entsprechenden Finanzaufsicht durch das BSV Folgeprüfungen vorzunehmen.

## **6.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement**

### **6.4.1 Informatikprojekt Ausländer 2000**

Im Berichtsjahr hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Finanzdelegation auf Mängel in Bezug auf die Führung, Koordination und Organisation des Projekts «Ausländer 2000» im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hingewiesen. Das Projekt «Ausländer 2000» soll die beiden veralteten Datenbanken «Zentrales Ausländerregister» (ZAR) vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) und «Automatisiertes Personenregister» (AUPER) vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) ersetzen und abgestimmt auf das Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes per 1. Januar 2004 operativ werden.

Die Finanzdelegation hat zur Kenntnis genommen, dass die EFK die zeitgerechte Einführung des Projektes «Ausländer 2000» mit den aus der Revision des Asylgesetzes hervorgehenden notwendigen neuen Applikationen als besonders kritisch erachtet. Das ämterübergreifende Projekt verlangt nicht nur eine intensive Kooperation zwischen Bund und Kantonen, sondern auch eine entsprechende Aufsicht und Kontrolle auf Departements- und Direktionsstufe. Aufgrund der zu erwartenden Rationalisierungseffekte beim Bund, bei den kantonalen Fremdenpolizeien und den für das Asylwesen zuständigen Sozialämtern misst die Finanzdelegation dem Projekt «Ausländer 2000» eine strategische Bedeutung bei.

Die Finanzdelegation ist bereits anlässlich von Kontrollbesuchen in vier Informatikdienstleistungszentren (IDZ) im Berichtsjahr 2001 zum Schluss gekommen, dass die strategische Führung im Bereich der Informatik verstärkt und beispielsweise das Projekt NOVE-IT zur Chefsache erklärt werden muss (vgl. Bericht der Finanzdelegation betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2001, Ziff. 2.4).

Die Finanzdelegation misst dem Projekt «Ausländer 2000» eine strategische Bedeutung bei und verlangt vom Bundesrat, durch geeignete Massnahmen wie Mittelumschichtungen die nötigen Vorkehren für dessen fristgerechte Umsetzung zu treffen.

#### **6.4.2 Kostenbeteiligung der Standortkantone für die neuen Bundesgerichte**

Die Finanzdelegation bewilligte am 17. September 2002 auf Antrag des Bundesrates einen gewöhnlichen Vorschuss von 250 000 Franken für die Projektorganisation beim Aufbau der neuen Bundesgerichte. Im Finanzplan 2004–2006 wurden 78 Millionen Franken für die neuen Bundesgerichte eingeplant. Weil die Standortkantone St. Gallen und Tessin im Vorfeld der politischen Auseinandersetzung um die Standorte teilweise finanzielle Unterstützung beim Aufbau der neuen Bundesgerichte versprochen hatten, prüfte die Finanzdelegation im Berichtsjahr, ob die früher abgegebenen Versprechungen eingehalten werden.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass der Bundesrat der Projektorganisation den Auftrag erteilt hatte, mit den Standortkantonen entsprechende Finanzierungsvereinbarungen auszuhandeln. Als Zielvorgabe hatte der Bundesrat festgelegt, dass die Standortkantone das Grundstück zur Verfügung zu stellen und sich an den Gebäudeerstellungskosten in angemessener Weise zu beteiligen hätten, wobei eine Beteiligung von 50 Prozent der gesamten Baukosten anzustreben sei. Auf der anderen Seite hat die nähere Prüfung ergeben, dass die im Vorfeld der politischen Auseinandersetzung um die Standorte abgegebenen Versprechen der Kantone differenziert werden müssen: Während die Regierung des Kantons Tessin erklärt hatte, sie sei zu Verhandlungen über eine finanzielle Beteiligung bereit, werde aber kein grösseres Engagement eingehen als es andere Kantone zugestanden hätten, haben sich die Vertreter des Kantons St. Gallen nie zu diesem Thema verlauten lassen; ein Versprechen des Kantons St. Gallen liegt somit nicht vor.

In Anbetracht der erheblichen finanziellen Belastung für den Bund durch die neuen Bundesgerichte sowie die generell überproportional steigenden Kosten im Bereich der inneren Sicherheit beispielsweise durch das Projekt «Effizienzvorlage» hält es die Finanzdelegation für angezeigt, dass das EJPD bei den Verhandlungen mit den Standortkantonen darauf drängt, dass sich die Kantone St. Gallen und Tessin im Rahmen der Leistungen beteiligen, die von den unterlegenen Standortkantonen Freiburg und Aargau zugesichert worden waren.

Die Finanzdelegation erwartet vom Bundesrat, dass er von den Kantonen St. Gallen und Tessin mit Nachdruck eine finanzielle Beteiligung am Aufbau der neuen Bundesgerichte verlangt.

## 6.5

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

### 6.5.1

### **Besuch beim Generalstab, Abteilung Immobilien (AIM)**

Die Sektion 2 führte im August 2002 einen Besuch bei der Abteilung Immobilien des Generalstabs durch. Der Immobilienbesitz der Armee entspricht von der Fläche her gesehen etwa der Grösse des Kantons Zug, womit die Armee die grösste Immobilienbesitzerin der Schweiz ist. Dieser Besitz besteht aus etwa 26 000 auf die ganze Schweiz verteilte Objekte. Gesamthaft wird der Wiederbeschaffungswert der militärischen Immobilien auf etwa 27 Milliarden Franken geschätzt. Der grösste Anteil entfällt auf die Ausbildungsinfrastruktur (Waffenplätze mit ihren Kasernenanlagen). Aufgrund der Verkleinerung und des Umbaus der Armee zur Armee XXI benötigt diese z.T. weniger, z.T. aber auch andere Immobilien. So müssen z.B. andere Standorte für die neuen Ausbildungszentren gefunden und Anpassungen von Kasernen an neue Ausbildungsformen vorgenommen werden (z.B. mehr Simulatoren).

Die Finanzdelegation befasst sich regelmässig mit den Fragen rund um die Veräusserung von militärischen Immobilien (vgl. Tätigkeitsbericht 2001, Ziff. 4.4.3 und Ziff. 6.5.3 im vorliegenden Bericht.) Beim Besuch standen die Organisation der Abteilung und die Prozesse und Kompetenzen beim Verkauf von Immobilien im Vordergrund. Die AIM verfügt zurzeit über 37 Etatstellen, wobei im August 2002 6 Stellen vakant waren.

Aufgrund des Ab- bzw. Umbaus der Armee hat sich die AIM insbesondere mit dem Verkauf von Immobilien zu befassen. Der derzeitige Bestand an Immobilien wird von der Armee XXI nur noch zur Hälfte benötigt. Der Kernbestand vor Armee XXI beträgt ca. 14 000 Objekte, der Liquidationsbestand ca. 12 000 Objekte. Die Armee verfügt z.B. auch über 50 Pachtgüter, die z.T. saniert werden müssten, um den heutigen gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen, und 10 Hotels. Die Zahl der Pachtgüter soll auf 20 reduziert, die Hotels sollen alle verkauft werden.

Die AIM hat eine Arbeitsgruppe Liquidationsvorgaben (ALVO) gebildet, die genau vorgibt, wie im Falle der Liquidation vorzugehen ist. Die Liquidationsart wird standortbezogen geprüft. Ziel der Liquidation ist es, dass Anlagen, die nicht mehr genutzt werden, möglichst keine Betriebskosten verursachen. Zu liquidierende Objekte werden verkauft, gehütet oder rückgebaut. Es wird wenn immer möglich verkauft. Die zu budgetierenden Erlöse betragen zwischen 30 und 40 Millionen Franken. Die Finanzdelegation unterstützt die Absicht der AIM, die Einnahmen zu erhöhen. Die Erlöse fliessen in die Bundeskasse wie auch die Ausgaben im Zusammenhang mit den Verkäufen (Notariatsarbeiten, Ausschreibungen, Anpassungen an Objekten), der Rubrik Bauunterhalt und Liquidation des VBS belastet werden. Im neuen Rechnungsmodell werden die Regeln zu definieren sein, wieweit eine Dienststelle vom Bruttoprinzip abweichen darf.

Der Verkauf und die Liquidation von Immobilien in den Regionen begegnen regional- und raumordnungspolitischen Hindernissen. Die Gemeinden und Kantone opponieren zum Teil aus unterschiedlichen Gründen. Zudem liegen diese Immobilien oft ausserhalb der Bauzone, was wegen den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes (SR 700) eine Umnutzung stark erschwert.

Bestimmte Immobilien – so etwa Kampfanlagen – müssen rückgebaut oder gehütet werden. Der Entscheid für das Hüten oder den Rückbau wird mit einer Priorität für den Rückbau und unter Einbezug allfälliger weiterer Aspekte gefällt. Es wird die betriebswirtschaftlich optimale Lösung gesucht. Immobilien, die man nicht verkaufen kann und nicht rückbauen will, werden gehütet, d.h. betriebsmässig auf den tiefstmöglichen Level heruntergefahren, so dass gerade noch keine sicherheitsmässigen Risiken bestehen. Von 6940 deklassierten Objekten werden rund 3000 (z.B. Artilleriewerke) aus betriebswirtschaftlichen Gründen weiter behalten. Insgesamt fallen jährlich über alle Bereiche hinweg 20 Millionen Franken an Betriebskosten an. Aber auch der Rückbau verursacht erhebliche Kosten. Die Rückbaukosten werden von den Fachleuten auf rund 150–200 Millionen Franken geschätzt.

In Bezug auf die Verkaufspolitik ist die Finanzdelegation, wie schon im letzten Tätigkeitsbericht erläutert (vgl. Tätigkeitsbericht Finanzdelegation 2001, Ziff. 4.4.3), der Auffassung, dass das VBS nicht um jeden Preis Objekte und Land veräussern soll. Für die Finanzdelegation ist die vom VBS gewünschte Lockerung des Bruttoprinzips im Rahmen des neuen Rechnungsmodells zu prüfen; bei einer solchen Lösung muss die Transparenz in der Staatsrechnung in jedem Fall gewahrt bleiben.

### **6.5.2                      Umsetzung und Finanzierung des Konzepts Polycom**

Viele Funknetze des Bundes und der Kantone waren 1996 nicht mehr abhörsicher und/oder störungsanfällig. Aus diesen Gründen traten die Kantone an den Bund heran und regten den Aufbau eines neuen schweizweiten Funknetzes an, das abhörsicher sein soll. Der Bund trat auf das Anliegen ein, und der Bundesrat stimmte schliesslich mit Beschluss vom 21. Februar 2001 der gemeinsamen Kostentragung durch Bund, Kantone, Gemeinden und beteiligte Organisationen zu, und somit auch dem föderalistischen Aufbau des Systems nach Massgabe der Nutzerorganisationen (z.B. Polizei). An der Realisierung dieses gemischt zivil-militärischen Projektes sind damit der Bund (u.a. Armee, Grenzwachtkorps, ASTRA mit Tunnelfunk) und die Einsatzkräfte der meisten Kantone (Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz) beteiligt.

Das Projekt POLYCOM führte im Nationalrat zu einer Interpellation (Interpellation Rossini, Polycom, Umsetzung und Finanzierung des Konzeptes, 02.3605). Der Bundesrat erläuterte in seiner Antwort die wichtigsten Zielsetzungen von Polycom. Dazu gehören das Sicherstellen

- der verschlüsselten funktechnischen Zusammenarbeit der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) der Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden;
- der interkantonalen und funktechnischen Zusammenarbeit sowie
- der bereichsübergreifenden Kommunikation in den Bereichen Rettung und Sicherheit, eingeschlossen die Mittel von Armee und Zivilschutz.

Polycom soll in einem Zeitraum von mehreren Jahren einerseits durch die Realisierung von Regional- und Teilnetzen, andererseits durch die Bereitstellung der Natio-

nalen Komponenten entstehen. Das Grenzwachtkorps z.B. will ein Netz rund um die Grenze realisieren. Es stieg in das Projekt ein, weil es im Zeitpunkt des Projektbeginnes dringend ein neues Funknetz benötigte. Der Realisierungsstand ist sehr unterschiedlich. Im Oktober 2002 waren die Teilnetze Südtessin und Genf für das Grenzwachtkorps sowie diejenigen der Kantone Thurgau und Neuenburg realisiert.

Die Projektleitung von Polycom ist äusserst komplex, da sie auf den Bund und die Kantone verteilt ist und verschiedenen Organisationen obliegt. Es bestehen damit zahlreiche Teilverantwortlichkeiten und -kompetenzen. Der Bund ist zuständig für die übergeordnete Planung, die Kantone – bzw. die einzelnen Nutzungsorganisationen – sind für die Realisierung der Teilnetze verantwortlich. Sie entscheiden selbst, wann sie ihr Funknetz in das System Polycom überführen, was den Netzaufbau natürlich erschwert. So haben viele Grenzkantone noch relativ neue funktionstüchtige Netze, die sie nicht zu ersetzen gedenken.

Für die Projektleitung zuständig war bis Ende 2002 der Projektausschuss Polycom, der sich aus Vertretern aller Nutzungsorganisationen zusammensetzte. Bis Ende 2002 wurde der Ausschuss vom Beauftragten des Bundesrates für die Koordination der Übermittlung in der Gesamtverteidigung (BBR KUem GV) geleitet. Er trug die Verantwortung gegenüber dem Vorsteher des VBS und ist aber auch gegenüber der Lenkungsgruppe Sicherheit verantwortlich. Ab Beginn 2003 soll eine Persönlichkeit aus der kantonalen Politik den Ausschuss leiten.

Innerhalb der Projektleitung beauftragte das VBS Ende Mai 2002 das Bundesamt für Zivilschutz (BZS) als Koordinationsstelle. Die Finanzplanung und Kreditüberwachung wird weiterhin wegen der unterschiedlichen bundesrechtlichen Grundlagen direkt bei den beteiligten Bundesstellen vorgenommen. Die Koordinationsstelle sorgt dafür, dass die betroffenen Bundesstellen bei allen Polycom-Teilprojekten der Teilnetzträgerschaften eingebunden sind und jederzeit über die nötigen Planungsdaten verfügen. Im Jahre 2001 betrugen die bestmöglich geschätzten Gesamt-Investitionskosten 420 Millionen Franken (ca. 210 Millionen für den Bund, ca. 210 Millionen für die Kantone). Auf Bundesseite eingebunden sind für die Finanzierung das EFD (Grenzwachtkorps), das VBS in den Bereichen Armee und Bevölkerungsschutz sowie das UVEK (Nationalstrassen und Nationalstrassentunnel). Im Zeitpunkt der Inangriffnahme des Projektes war es fraglich, ob die bewilligten Verpflichtungskredite ausreichen werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle machte die Finanzdelegation in einem Bericht auf schwerwiegende Mängel bei der Realisierung von Polycom aufmerksam (vgl. dazu Jahresbericht EFK, Ziff. 1.9) und stufte die Risiken in terminlicher und finanzieller Hinsicht als hoch ein. Die Finanzdelegation hat mit dem Vorsteher des VBS die Fragen der Verantwortlichkeiten, der Finanzierungen und der weiteren Realisierung des Projektes zu erörtern. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass nach Auffassung des VBS der Aufbau des Systems gut angelaufen ist. Der Stand der Verwirklichung des Projektes sei aber sehr unterschiedlich. Aufgrund des Berichtes der EFK wurden innerhalb des Projektes verschiedene Änderungen vorgenommen.

Im Jahre 2003 wird ein Finanzcontrolling über alle Bundesstellen hin beim Departementsbereich Bevölkerungsschutz des VBS eingerichtet. Es soll gegenüber der EFV, dem Bundesrat und dem Parlament das ganze finanzielle Engagement des Bundes ausweisen. Es sollen dabei auch die Zahlen der Kantone ausgewiesen werden.

Für die Finanzdelegation sind ein gutes Finanzcontrolling und eine gute Projektleitung des anspruchsvollen und hoch komplexen Projektes Polycom von zentraler Bedeutung. Wegen der zeitlichen Länge und Staffellung des Projektes besteht die Gefahr, dass das Kostendach nicht eingehalten wird. Sie verlangte deshalb vom VBS einen weiteren Bericht zum finanziellen Engagement und zu den kreditrechtlichen Aspekten. Die Finanzdelegation wird sich auch im Jahre 2003 mit dem Fortgang des Projektes befassen.

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

Die Finanzdelegation lässt sich seit längerem informieren über den Fortgang der Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien, die aufgrund der Verkleinerung und des Umbaus der Armee nicht mehr benötigt werden (vgl. Tätigkeitsbericht 2001, Ziff. 4.5.3). Sie erhält zu diesem Zwecke die Controllingberichte des Generalstabs bezüglich der Liquidation von Material, Munition und Immobilien. Nachdem diese Berichte zuerst vierteljährlich erstellt wurden, werden sie jetzt halbjährlich erstellt und u.a. der Finanzdelegation zugestellt. Neben diesen Bericht erhält die Finanzdelegation auch den entsprechenden Planungsbericht des VBS.

Auch im Berichtsjahr wurden grosse Mengen von Material, Munition und Immobilien liquidiert. Das gesamte Abbauvolumen an Material aus der Reform A95 und PROGRESS betrug ursprünglich 3100 Artikel. Seither ist es auf 3268 Artikel angestiegen. In der ersten Jahreshälfte 2002 (bis 30.6) wurden via Verkauf oder Shreddierung 10 524 Tonnen Material und 1253 Fahrzeuge der Liquidation zugeführt. Die Liquidation des Materials ist in der Zeitspanne von 1999 bis 2002 vorgesehen und kann gemäss der Jahresplanung 2002 erreicht werden. Etliche Artikel wurden inzwischen bereits vollständig liquidiert.

Die Liquidationsmenge an Munition wird auf 49 400 Tonnen beziffert. Die Entsorgung ist von 1999 bis Ende 2006 vorgesehen. Bis Mitte 2002 wurden 75 % des gesamten Abbau-Volumens (37 000 Tonnen) der Entsorgung zugeführt. Die Liquidation der restlichen Mengen kann gemäss der Jahresplanung 2002 wie geplant bis Ende 2006 vollzogen werden.

Bei den Immobilien sind aus dem Verteidigungsbereich für den Verkauf, das Hüten und den Rückbau 6940 Objekte vorgesehen, wovon bis zum 30. Juni 2002 1911 Objekte verkauft oder rückgebaut wurden (vgl. dazu auch die Ausführungen unter 6.5.1). In der ersten Jahreshälfte 2002 wurden 173 Objekte verkauft oder rückgebaut, gleichzeitig wurden 291 neue Liquidations-Anträge und Deklassierungsverfügungen für militärische Objekte von Bundesstellen eingereicht. Der Rückbau von Anlagen und Objekten beschränkt sich mehrheitlich auf Sachzwänge. Der Abbauplan nach dem Liquidationskonzept der Artillerie Forts und Bunker wird nur eingehalten, wenn die dafür erforderlichen Zahlungskredite innerhalb des FWK neu priorisiert werden. Die Anzahl Mietverträge konnte während der 1. Jahreshälfte 2002 um weitere 2 auf noch total 23 reduziert werden, wodurch die jährlichen Mietkosten sich um 796 722 Franken auf noch total 2 115 055 Franken reduzieren.

Die Armee XXI beeinflusst die Liquidation. Etliche Liquidationen wurden zurückgestellt, weil der Liquidationsentscheid von Beschlüssen im Zusammenhang mit Armee XXI beeinflusst wird. Im ersten Halbjahr 2002 wurde von der Projektorganisation auch das Konzept für die Folgeorganisation FIT-LIQ in der Armee XXI erarbeitet.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien planmässig vorankommt und unter Anwendung moderner Managementinstrumente durchgeführt wird. Die Finanzdelegation wird sich auch weiterhin über den Fortgang der Liquidationen informieren lassen. Sie legt weiterhin Wert darauf, dass dort – wo es möglich und sinnvoll ist – das Material zu Marktpreisen und -bedingungen verwertet wird und z.B. Immobilien öffentlich ausgeschrieben werden.

## **6.6 Eidgenössisches Finanzdepartement**

### **6.6.1 Verbesserung der Einnahmenschätzungen**

Zu Beginn des Berichtsjahres forderte die Finanzdelegation die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) auf, die von ihr gelieferten statistischen Monatsdaten zu ändern, damit deren Bedeutung klarer ersichtlich wird. Die Statistiken beinhalteten zwar Vergleiche mit dem Vorjahr, erlauben aber keine Parallelen zu den aktuellen Haushaltsdaten.

Anfang Oktober 2002, als der Voranschlag des Bundes für 2003 bereits den Finanzkommissionen vorlag, teilte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFF) mit, die veranschlagten Einnahmen müssten wegen der verdüsterten Wirtschaftsaussichten um eine Milliarde Franken reduziert werden; das bedeutet einen Steuerausfall um 400 Mio. Franken bei der Mehrwertsteuer (MWST) und um 600 Mio. Franken bei der direkten Bundessteuer (dBSt.). Aufgrund der neuen Verhältnisse mussten bekanntlich dringende Vorkehrungen getroffen werden, um die Verfassungsbestimmung zur Schuldenbremse zu beachten. So mussten die Kommissionen den Voranschlag übereilt prüfen und den eidgenössischen Räten Kürzungen der Ausgaben vorschlagen, ohne sämtliche Folgen in aller Ruhe abklären zu können.

Diese Situation veranlasste die Finanzdelegation, erneut zu prüfen, wie die Kontrolle über die Bundeseinnahmen während des gesamten Jahres durchgeführt wird: Mit der bisherigen Kontrolle war es erst Ende September 2002 gelungen, den Einnahmenrückgang herauszufinden. Für die Finanzdelegation war äusserst unbefriedigend, dass dieser Steuerausfall erst in diesem Zeitpunkt entdeckt wurde. Aus diesem Grund fragte die Finanzdelegation den Vorsteher des EFD, welche Massnahmen er erwäge, um die Lücken zu schliessen, wobei die besonderen Probleme der Einnahmenschätzungen, namentlich die Abhängigkeit von den Informationen der Kantone, anerkannt wurden.

Der Vorsteher des EFD wies anlässlich einer Unterredung darauf hin, dass die ESTV für ihre Schätzungen permanent die relevanten Informationen verwende: Es handelt sich um die laufenden Steuereingänge der einzelnen Kategorien, um makroökonomische Resultate, Kennzahlen, die Konjunkturbeobachtung sowie um die

Prognosen verschiedener Institute und Bundesämter. Im Übrigen korrigiert die ESTV die Schätzungen nicht nach jeder einzelnen Veränderung der Steuereingänge; sie stützt sich je nach Steuerart auf Monats- oder Quartalsmodelle. Damit die Prognosen verändert werden, muss sich eine klare Trendwende abzeichnen. Das war z.B. zwischen September und Oktober 2002 der Fall, d.h. zwischen dem Zeitpunkt der Annahme des Voranschlags durch den Bundesrat und dem Beginn der Arbeiten der Finanzkommissionen. Dabei ist zu betonen, dass selbst die Konjunkturbeobachtungsinstitute zu jenem Zeitpunkt von der Trendwende überrascht wurden.

Angesichts der vom Vorsteher des EFD erwähnten Schwierigkeiten bei den Schätzungen plädierte die Finanzdelegation dafür, mit Hilfe der Kantone zusätzliche Mechanismen für das Einnahmencontrolling einzurichten, um insbesondere die Einnahmenentwicklung mit Blick auf die Auflagen der Schuldenbremse sehr eng mit zu verfolgen und nach Möglichkeit vorausszusehen. Die ESTV wird sich bemühen, sachdienlichere Lösungen zu finden, um diese schwierigen Probleme zu lösen.

Die Finanzdelegation erachtet es als dringend notwendig, dass die laufende Kontrolle der Einnahmeneingänge und die Darstellung der künftigen Entwicklung der zu erwartenden Bundeseinnahmen verbessert werden.

## **6.6.2 Informatikprobleme der Eidgenössischen Steuerverwaltung**

Anfang 2002 wurde die Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über mehrere Informatikprobleme in der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) unterrichtet. Anlässlich der in den Jahren 2000 und 2001 bei der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (HA DVS) und der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST) durchgeführten Prüfung stellte die EFK fest, dass sich die Situation im Informatikbereich rapide verschlechterte und dass die Wartung und Entwicklung von veralteten strategischen Applikationen wie MOLIS (MWST-Informationssystem) oder STOLIS (Stempelsteuer-Informationssystem) nicht mehr gänzlich gewährleistet waren. Ausserdem bereitete es offenbar Probleme, die älteren Applikationen rasch durch neue Projekte zu ersetzen, um die festgestellten Fehlfunktionen zu verhüten, die Verwaltungsarbeit zu vereinfachen, eine kontinuierliche und effiziente Erhebung der Bundessteuern zu garantieren, das Ansehen der Bundesverwaltung bei den Steuerpflichtigen hochzuhalten und eine den geltenden Vorschriften entsprechende Buchhaltung zu führen.

Nach Auffassung der EFK hängen die Hauptursachen der Missstände mit der Neuorganisation der Informatik zusammen, die mit dem NOVE-IT-Projekt verwirklicht wird. Als Leistungsbezüger muss die ESTV ihr Informatik-Portfolio auf den neuesten Stand bringen und Verantwortung für den Betrieb der Systeme übernehmen. Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) verfügte jedoch als Leistungserbringer noch nicht über ausreichende Ressourcen, um die Nachfrage der Benutzer zu befriedigen. Deswegen forderte die EFK die beiden oben erwähnten Ämter in ihren Empfehlungen auf, dringend die zu ergreifenden Massnahmen zu definieren, um latente Risiken einzudämmen sowie die Beständigkeit und die effi-

ziente Erhebung der MWST, der Verrechnungssteuer sowie der Stempelabgaben, deren Gesamtvolumen über 90 Milliarden Franken jährlich betragen, zu gewährleisten.

Die EFK betonte, die Situation dürfe nicht ausufern, weil sonst wegen Verlusten bzw. wegen fehlender verlässlicher Daten aus der ESTV-Buchführung womöglich die Ordnungsmässigkeit und die Richtigkeit der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft in Gefahr gerate. Schliesslich wies die EFK darauf hin, dass sich die Investitionen in die Verbesserung der Situation in diesem Bereich rasch auszahlen würden, da die effiziente Bearbeitung der Meldungen eine beachtliche Hebelwirkung sowie ein besseres «Markenimage» bei den Steuerpflichtigen erzeugen würde.

Die Finanzdelegation hält die Feststellungen im EFK-Bericht zum Buchhaltungssystem des Amtes für Besorgnis erregend, diejenigen zu den verspäteten Steuerrückerstattungen sowie zu den Mängeln der Informatikapplikationen für alarmierend. Deshalb forderte sie das EFD auf, die Probleme unverzüglich zu prüfen, um die unverzichtbaren Korrekturmassnahmen schnellstmöglich zu ergreifen. Die EFK setzte ihrerseits den Bundesrat in Anwendung von Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0) über die Vorkommnisse in Kenntnis.

Als Antwort auf die Anfrage der Finanzdelegation erklärte der EFD-Vorsteher, er teile die Besorgnis der Delegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle; die Applikationen MOLIS und STOLIS seien zwar älteren Datums, aber noch nicht «schrottreif», doch das BIT halte einen Systemwechsel für erforderlich. Die Einführung von NOVE-IT mit der Unterscheidung zwischen Leistungserbringern und -bezügern hatte insbesondere im BIT zahlreiche Personalmutationen ausgelöst. Im Übrigen wurde mit NOVE-IT das Ziel der Harmonisierung der Informatiksysteme des Bundes verfolgt, was radikale Veränderungen der Systeme der ESTV bedeutet. Abschliessend äusserte der EFD-Vorsteher die Auffassung, dass nach aktueller Sachlage keine Gefahr von dauerhaften Verlusten bei den Steuereinnahmen drohten, dass aber alles unternommen werden müsse, um die von der EFK angesprochenen Probleme zu beheben.

In der Mitte und am Ende des Berichtsjahres informierte die ESTV die Finanzdelegation über die Umsetzung der 24 Empfehlungen der EFK. Unter anderem ist dabei zu erwähnen, dass das neue Projekt INSIEME, welches alle Daten der ESTV umfasst, in Angriff genommen wurde. Das Projekt sollte bis Ende 2003 betriebsfähig sein. Ausserdem hat das neue zentralisierte Inspektorat seine Arbeit aufgenommen. Der Datenschutz und die Datensicherheit bilden Gegenstand einer eingehenden Revision, über die Ende Mai 2003 Bericht erstattet werden soll. Die Verspätungen bei der Steuerrückerstattung dagegen haben nach einer leichten Verbesserung erneut zugenommen. Im Moment werden drastische Massnahmen umgesetzt. Gemäss dem Zeitplan der ESTV sollen die letzten Abhilfemassnahmen Ende 2004 ergriffen werden.

Die Finanzdelegation wird sich über diese Angelegenheit auf dem Laufenden halten und sie bis zur völligen Normalisierung der Verhältnisse mit verfolgen.

## 6.7

## Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

### 6.7.1

### Kontrollbesuch beim Bundesamt für Landwirtschaft, Administration Milchpreisstützung und Absatzförderung

Der Kontrollbesuch beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) vom 22. Mai 2002 betraf das interne Kontrollsystem, die Leistungsaufträge im Bereiche Milch und die Absatzförderungsmassnahmen. Das BLW verfügt seit anfangs 2002 über ein Finanzinspektorat (FISP) gemäss Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0). Das FISP ist als Sektionsbereich dem Direktor BLW unterstellt. Es nimmt seine Aufgaben selbstständig und unabhängig wahr. Es überprüft alle Rubriken der Finanzrechnung und alle Konten der Bilanz, die vom BLW verwaltet werden. Im Jahresprogramm 2002 wurden u.a. die Aktivitäten der Treuhandstelle Milch (TSM) und der Agro Marketing Suisse (AMS) revidiert. Das grösste Risiko aus Sicht des BLW besteht im Bereich der Direktzahlungen. Das BLW verlangt bei der Landwirtschafts- und Finanzdirektorenkonferenz mehr Kompetenzen bei der Aufsicht über die kantonale Vollzugstätigkeit der Direktzahlungen.

Für Vollzugsaufgaben im Milchsektor erteilte das BLW zwei Leistungsaufträge. Die Treuhandstelle Milch (TSM) befasst sich im Auftrag des BLW mit milchwirtschaftlichen Vollzugsaufgaben für die ganze Schweiz. Sie erfasst die Daten der Milchproduktion und -verarbeitung und schafft so die Voraussetzungen für die nach dem Landwirtschaftsgesetz (LWG; SR 910.1) vorgesehenen Marktstützungen im Milchsektor. Der Auftrag wurde öffentlich ausgeschrieben. Das BLW erhielt acht Offerten. Keine dieser Offerten konnte das BLW überzeugen. Schliesslich wurden zwei Angebote kombiniert. Ein Offersteller lieferte die EDV-Lösung, die Treuhandstelle Milch das Vollzugskonzept. Die Vergütung für die Leistungen der TSM wurde für die gesamte Vertragsdauer (1999–2004) einschliesslich der Teuerung auf 2,47 Millionen Franken pro Jahr festgelegt.

Die Vollzugsaufgaben der Milchkontingentierung wurde den Milchverbänden 1999 im freihändigen Verfahren als Leistungsauftrag bis Ende April 2004 erteilt. Sie erhalten dafür jährlich die Summe von 3,45 Millionen Franken. Unter dem alten Landwirtschaftsgesetz wurden die Milchverbände für die Milchkontingentierung nicht direkt entschädigt. Die Abgeltung ihrer Vollzugsaufgaben war im Beitragssystem integriert.

Das BLW stützt sich beim Vollzug auf privatwirtschaftliche Organisationen ab, mit denen Leistungsaufträge abgeschlossen werden. Soweit die Finanzdelegation Einsicht nehmen konnte, werden die mit Bundesmitteln abgegoltene Leistungen (Verrechnung von Mieten und Arbeitsaufwendungen) zu angemessenen Preisen beschafft. Die TSM und die Milchverbände können in keiner Weise Einfluss auf die Ausrichtung der Beiträge nehmen und verfügen über keine Entscheidungskompetenzen bei der Mittelzuteilung.

Nach Artikel 12 LWG kann der Bund nationale und regionale Massnahmen der Produzenten, der Verarbeiter oder des Handels zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Beiträgen unterstützen. Im Voranschlag 2002 wurden dafür 60 Millionen Franken bewilligt. Nach der Absatzförderungsverordnung (SR 916.010) kann der Bund an die anrechenbaren Kosten eines Vorhabens Finanzhilfen bis zu 50 Prozent gewähren.

## Mittelverteilung Absatzförderung 2001 (708.3600.200)

Tabelle 7

| Sektor                                     | Betrag in Mio. Fr. | In % |
|--------------------------------------------|--------------------|------|
| Milchproduktion                            | 40,6               | 67   |
| Tierproduktion                             | 3,1                | 5    |
| Pflanzenbau                                | 6                  | 10   |
| Gemeinsame Massnahmen national             | 7,6                | 13   |
| Regionale Projekte                         | 2,7                | 5    |
| Total (ohne Weinbau)                       | 60                 | 100  |
| 708.3600.251 Verwertungsmassnahmen Weinbau | 6                  |      |

Wie Tabelle 7 zeigt, erhalten die Milchprodukte den Löwenanteil der Absatzförderungsbeiträge. Nach Artikel 158 Absatz 13 des LWG müssen die Auswirkungen der Absatzförderung fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes (2004) geprüft werden. Das BLW hat auf der Basis einer wissenschaftlichen Bewertung die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Produktbereiche überprüft. Im Zahlungsrahmen 2004–2007 sollen jährlich 65 Millionen Franken inkl. Weinbau in die Absatzförderung fliessen. Die Wirtschaftlichkeit der Absatzförderungsmassnahmen mit Bundesmitteln ist nicht nachgewiesen.

Die Finanzdelegation unterstützt das BLW in der Absicht, mehr Kompetenzen zu erhalten, um die Aufsicht über die kantonale Vollzugstätigkeit bei den Direktzahlungen lückenlos zu gewährleisten. Das Finanzinspektorat BLW ist zu verstärken. Die Bundesbeiträge an verschiedene Absatzförderungsmassnahmen für schweizerische Landwirtschaftsprodukte sind zwar auf 50 % begrenzt, doch lässt sich die Wirksamkeit der Projekte nur schwer überprüfen. Die Finanzdelegation hegt Zweifel daran, ob die in diesem Bereich zur Verfügung gestellten Mittel optimal eingesetzt werden. Die Mittel sollten noch mehr auf das Zielpublikum ausgerichtet sein.

### 6.7.2 **Finanzaufsicht über den Fonds der Investitionshilfe für Berggebiete**

Im Jahresbericht 2001 hat die Finanzdelegation über einen Besuch im Fachbereich Standortförderung beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) berichtet (vgl. Jahresbericht 2001, Ziff. 4.6.1). Die Finanzdelegation hatte das Seco beauftragt, beim Vollzug des Investitionshilfegesetzes (IHG; SR 901.1) das interne Kontrollsystem zu verbessern.

Das Seco machte zuerst geltend, dass beim Vollzug des IHG ausreichende Kontrollsysteme bestünden. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) räumte aber ein, dass im Hinblick auf das grosse finanzielle Engagement von 1,7 Milliarden

Franken ein personeller Engpass bestand. Die für den Vollzug des IHG verantwortliche Dienststelle «Berggebiete und ländlicher Raum» wird auf den 1. April 2003 um eine Stelle erweitert. Mit dieser personellen Verstärkung sollten periodische Kontrollbesuche bei Kantonen und ausgewählten Darlehensempfängern durchgeführt werden. Die kantonalen Entscheide über Investitionshilfedarlehen sowie die finanziellen Transaktionen sollen stichprobenweise überprüft werden. Zudem wird das EVD im nächsten Bericht über die Evaluation des IHG dazu Stellung nehmen, ob allenfalls noch weitere Kontrollsysteme notwendig sind.

Die regionalpolitischen Massnahmen sollen im Rahmen der neuen Regionalpolitik gesamthaft überprüft werden. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass damit auch die Finanzaufsicht im IHG hinterfragt wird.

### **6.7.3                      Wirtschaftlichkeitsprüfung der Sapomp Wohnbau AG**

Die Finanzdelegation hat schon in den beiden Vorjahren (vgl. Jahresbericht 2000, Ziff. 4.7.1 und Jahresbericht 2001, Ziff. 4.6.4) festgehalten, dass sie bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) veranlasst hat, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der Sapomp Wohnbau AG (Sapomp) vorzunehmen. Im Jahresbericht 2002 der EFK wird unter Ziffer 1.10 über das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsprüfung berichtet. Die EFK konnte feststellen, dass die Sapomp die erworbenen Liegenschaften professionell verwaltet, gut organisiert ist und das Controlling und das interne Kontrollsystem verlässlich sind. Das vom Bund zur Verfügung gestellte Kapital beläuft sich auf 156 Millionen Franken. Nachdem in der Bundesverwaltung von Seiten des EFD niemand Einsitz im Verwaltungsrat genommen hatte, wurden die Statuten der Sapomp in dem Sinn geändert, dass nur noch ein Bundesvertreter aus dem Bundesamt für Wohnungswesen dem Verwaltungsrat angehört.

Die Finanzdelegation teilt die Auffassung der EFK, dass die Rendite auf dem vom Bund der Sapomp AG zur Verfügung gestellten Aktienkapital ungenügend ist. Der Verkauf der von der Sapomp AG übernommenen Liegenschaften über dem Kaufpreis dürfte in Anbetracht der aktuellen Lage auf dem Liegenschaftsmarkt und der eher ungünstigen Standorte der Objekte noch lange auf sich warten lassen. Der grösste Teil des übernommenen Wohnungsbestandes fällt auf Mehrfamilienhäuser.

Die Finanzdelegation schliesst sich der Schlussfolgerung der EFK an, dass die Sapomp aus heutiger Sicht ein geeignetes Mittel zur Bewirtschaftung notleidender Liegenschaften darstellen kann, jedoch aus den oben genannten Gründen bisher wenig zur Verlustminderung des Bundes beitragen konnte.

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

### **6.8.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)**

Die Sektion 3 der Finanzdelegation führte am 3. April 2002 einen Kontrollbesuch beim Bundesamt für Kommunikation durch. Das BAKOM wurde am 1. April 1992 in Biel gegründet. Mit der Liberalisierung des Fernmeldewesens 1998 kam es zu einer Reorganisation des BAKOM, da zusätzlich Aufgaben der ehemaligen Telecom PTT übernommen werden mussten. Im Jahr 1999 wurde das BAKOM ein FLAG-Amt. Der Personalbestand des BAKOM beträgt 275 Vollzeitstellen, verteilt auf rund 300 Beschäftigte. Das Budget 2002 enthält Ausgaben von 97 und Einnahmen von 61 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte 2001 im Rechnungswesen verschiedene Risikofaktoren fest. Moniert wurden die häufigen Stellenwechsel, ein mangelhaftes internes Kontrollsystem, eine ungenügende Funktionentrennung in der Kreditorenbuchhaltung sowie Mängel in der Vollständigkeitskontrolle im Bereich Debitoren (vgl. Jahresbericht EFK 2001, Ziff. 2.8). Wie sich die Finanzdelegation überzeugen konnte, hat das BAKOM auf den Revisionsbericht rasch reagiert und die nötigen Massnahmen ergriffen.

Grosse Abweichungen zwischen Budget und Rechnung waren 2001 im Bereich der Transfereinnahmen (Versteigerung UMTS) festzustellen. Die Finanzdelegation hat sich vertieft mit den Hintergründen der finanzpolitischen Zielverfehlung befasst (vgl. Jahresbericht 2001, Ziff. 4.8.2). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist das erzielte Auktionsergebnis bei der UMTS-Konzessionsvergabe rückblickend positiver zu beurteilen als aus dem Blickwinkel der Bundesfinanzen. Im Ausland, wo hohe Gewinne aus ähnlichen Auktionen erzielt wurden, sind die Aktienkurse der Telekommunikations-Unternehmen stark gefallen. Der Aktienkurs der Swisscom ist hingegen gestiegen. Beim Aktienrückkauf der Swisscom flossen 2002 nicht budgetierte Einnahmen von 3,7 Milliarden Franken für den Schuldenabbau in die Bundeskasse.

Nach dem Leistungsauftrag des BAKOM für die Jahre 2001 bis 2003 gliedern sich die Leistungen in die Produktgruppen Radio und Fernsehen, Telecomdienste sowie Funkkonzessionen und Anlagen. Zudem bildet das BAKOM die Transferstelle für 5 Subventionen und 4 Gruppen von hoheitlichen Transfereinnahmen, die nicht unter den Leistungsauftrag fallen. In der Leistungsvereinbarung des UVEK mit dem BAKOM werden alle Produkte (Dienstleistungen des Amtes) aufgelistet und die Art der Finanzierung (Verwaltungsgebühren, Empfangsgebühren, Bundeskasse) festgelegt. Diese Zuteilung sollte im Rahmen des neuen Rechnungsmodells des Bundes überprüft werden.

Vor der Liberalisierung des Fernmeldemarktes wurden die Radio- und Fernsehgebühren von der PTT über die Telefonrechnungen einkassiert. In einer Übergangslösung hat die Swisscom das Inkasso dieser Gebühren mit einer gesetzlichen Verpflichtung weiter getätigt. Nach einer Ausschreibung ist seit 2001 ein Vertrag mit der Billag AG abgeschlossen worden. Das BAKOM nimmt gegenüber der Billag AG eine Aufsichtsfunktion ein. Die Aufsichtsfunktion umfasst die informelle Begleitung, die formelle Aufsicht und das Beschwerdewesen. Der Gesamtbetrag der abzu-

rechnenden Empfangsgebühren beträgt rund 1,1 Milliarden Franken. Über 90 % dieser Einnahmen fliessen direkt von der Billag AG zur SRG. Die restlichen Einnahmen der Billag AG werden dem BAKOM für die Finanzierung der Produktgruppe Radio und Fernsehen sowie für die Weiterverwendung als Subventionen im Bereich Medien überwiesen. Nicht unerwartet ist der Ertrag aus dem Gebühreninkasso nach der Liberalisierung zurückgegangen, weil die Billag AG aus Gründen des Datenschutzes keinen Zugang zu wichtigen Adressquellen hat. Nach einer Optimierung der Abläufe bei der Billag AG ist seit 2000 ein positiver Trend erkennbar. Es wird aber immer noch mit einer Dunkelziffer von 5 Prozent und einem Einnahmenausfall von 50 Millionen Franken gerechnet.

Die Finanzdelegation wird prüfen, ob die vom BAKOM eingeleiteten Massnahmen im Rechnungswesen umgesetzt worden sind. Bei der Totalrevision des RTVG ist der Zugang der Inkassostelle zu Adressen gesetzlich zu regeln.

### **6.8.2 Schlussbericht zum Bau der Vereina-Linie**

Im Rahmen ihrer begleitenden Finanzoberaufsicht verfolgte die Finanzdelegation die Verwirklichung der Vereina-Linie von Beginn der Bauarbeiten bis zu deren vorzeitigen Einweihung am 19. Dezember 1999 mit grosser Aufmerksamkeit. Sie orientierte die Finanzkommissionen in ihren Jahresberichten regelmässig über ihre Erkenntnisse und Feststellungen.

In Anerkennung der disziplinierten Projektabwicklung befürwortete die Finanzdelegation Anfang 2000 eine leichte Öffnung der bisherigen Praxis des Bundesamtes für Verkehr. Diese betraf namentlich Bereiche, in denen die Rhätische Bahn (RhB) Massnahmen zu realisieren beabsichtigte, die den Betrieb, die Wirtschaftlichkeit und/oder die Sicherheit wesentlich und nachweislich verbessern. Betroffen waren verschiedene ergänzende Positionen, die mit der Blockierungsplanung aufgehoben wurden. Die Finanzdelegation stimmte diesem Vorgehen unter der Auflage zu, dass angesichts der vorhandenen Kreditreste keine Kreditausschöpfung betrieben werden darf. Sie erinnerte daran, dass diese vor allem dank Minderausgaben bei der Geologiereserve zustande kam.

Das Bundesamt für Verkehr bestimmte Ende 2001 – nach dem grundsätzlichen Einverständnis der Finanzdelegation – eine Schlusspauschale für die durch die RhB eigenverantwortlich abzuschliessenden Arbeiten, darunter die Finanzierung der Mängelbehebung bei der Laufqualität der Autotransportwagen. Die pauschale Schlussauszahlung wurde vom Bundesamt für Verkehr auf 14,7 Millionen Franken festgelegt und auf ein Konto der Bündner Kantonalbank überwiesen. Die gesamten Zahlungen betrugen damit 812 Millionen Franken. Die Finanzdelegation beharrte auf ihrer Ansicht, dass keine Ausgaben dem Vereina-Projekt getragen werden dürfen, die dem ordentlichen Unterhaltsbudget der RhB belastet werden müssen. Das BAV lehnte mit Hinweis auf die Finanzdelegation eine Aufstockung der bewilligten Kredite von 812 Millionen auf 820 Millionen Franken ab, damit im Projekt noch mehr Positionen verwirklicht werden können. Für die Jahre 2002 und folgende wurden für den Bau der Vereina-Linie keine Mittel mehr ausgegeben.

In der zweiten Hälfte des Berichtsjahres legte das Bundesamt für Verkehr der Finanzdelegation den Schlussbericht über den Bau der Vereina-Linie der Rhätischen Bahn mit Stand Ende Juni 2002 vor. Die Eidgenössische Finanzkontrolle verfasste zuhanden der Finanzdelegation eine abschliessende Stellungnahme.

Die Finanzierung des Vereinprojekts basiert auf den Bundesbeschlüssen vom 18. Dezember 1986 (Verpflichtungskredit von 538 Millionen Franken) und vom 1. Juni 1994 (Zusatzkredit von 33 Millionen Franken). Letzterer wurde wegen höheren Kosten bei den Hochbauten und den bahntechnischen Anlagen benötigt. Das Total der durch die eidgenössischen Räte und den Bundesrat bewilligten Kredite beläuft sich auf 812 Millionen Franken, dies unter Einbezug der teuerungsbedingten Aufwendungen seit 1985 (rund 241 Millionen Franken).

### Kreditsituation am 30. Juni 2002

*Tabelle 8*

|                                                                              | Bund<br>85 % | Kanton<br>15 % | Total<br>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 07.05.1997,<br>teuerungsbedingte Beiträge 1. Tranche | 170,00       | 30,00          | 200,00         |
| Bundesratsbeschluss vom 01.12.1999,<br>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         |

\* gemäss Schlussbericht des Bundesamts für Verkehr vom 30. Juni 2002, in Mio. Franken, gerundet

Die Endkosten des Projekts belaufen sich auf 571 Millionen Franken (Preisbasis 1985) bzw. auf 821 Millionen (Preisbasis 2002). Die teuerungsbedingten Aufwendungen zwischen 1985 und 2002 betragen insgesamt rund 565 Millionen Franken bzw. knapp 44 Prozent der Endkosten (Preisbasis 1985). Damit bleibt ein Kreditrest unter Einbezug der Teuerung von 9 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation geht mit der EFK in ihrer Einschätzung einig, dass für die erfolgreiche Realisierung unter anderem die günstigen geologischen Verhältnisse, die weitgehend mit den Probebohrungen übereinstimmen, verantwortlich sind. Zum guten Gelingen haben auch die sorgfältige Vorbereitung durch den Projektverfasser sowie die auf allen Stufen kompetente Projektumsetzung beigetragen. Das Kreditmanagement beim Bau des Vereina-Tunnels kann als gutes Beispiel für andere Tunnel-Bauten dienen.

Die Finanzdelegation nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass das Bauprojekt mit einer Projektsumme von 821 Millionen Franken (Preisbasis 2002) und mit einem Kreditrest von 9 Millionen Franken abgeschlossen werden konnte. Sie bewertet das Kostenmanagement als Modell für andere Tunnel-Bauten. Im Gegensatz zum Furka-Tunnel ist es nicht zuletzt der engen Begleitung durch die Finanzdelegation zu verdanken, dass die Kosten im Griff gehalten werden konnten. Die Art und Weise der Projektsteuerung durch das UVEK und das Bundesamt für Verkehr sowie die Durchführung der engmaschigen Projektaufsicht durch die parlamentarische Finanzoberaufsicht bewog die Finanzdelegation 1997, für die Oberaufsicht der NEAT eine besondere NEAT-Aufsichtsdelegation vorzuschlagen.

## **6.9 Anstalten und Unternehmen des Bundes**

### **6.9.1 Liegenschaftsverkäufe der Swisscom AG**

Am 16. Mai 2002 behandelte die Finanzkommission des Ständerates den Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der Swisscom. In diesem Zusammenhang stellte sich unter anderem die Frage, welches Konzept die Swisscom bei den Liegenschaftsverkäufen verfolgt. Die Finanzdelegation erhielt von der Finanzkommission des Ständerates den Auftrag, weitergehende Abklärungen zu den Liegenschaftsverkäufen der Swisscom zu treffen.

Die Finanzdelegation verlangte zu diesem Zweck vom Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zwei Stellungnahmen zum Konzept der Liegenschaftsbewirtschaftung durch die Swisscom, zu den Kriterien des Verkaufs von zwei Liegenschaftsportefeuilles an zwei Käufergruppen, zum Verhältnis des Verkaufswerts zum Verkehrswert, zu allfälligen aufsichtsrechtlichen Massnahmen, die in Betracht gezogen werden können, wenn eine Verschleuderung von Vermögenswerten in einer mehrheitlich vom Bund beherrschten Unternehmung vorliegt, zur Höhe der Miete, welche die Swisscom für die zuvor von ihr verkauften Objekte bezahlt, sowie zur Haltung des Vertreters des Bundes im Verwaltungsrat der Swisscom zu den Liegenschaftsverkäufen.

Gemäss den Stellungnahmen des UVEK beschloss die Swisscom im Jahre 2001, im Rahmen einer Konzentration auf ihr Kerngeschäft, den Verkauf eines in zwei Portefeuilles strukturierten und aus 190 Gebäuden bestehenden Liegenschaftspaketes. Nicht mehr betriebsnotwendige Immobilien werden auch künftig veräussert, jedoch einzeln und nicht in Portefeuilles. Bei zusätzlichen Flächenbedürfnissen steht die Zumiete im Vordergrund. Die eigenen wie die zugemieteten Flächen werden durch die Swisscom Immobilien AG unter Ausnützung von Synergien bewirtschaftet.

Im Rahmen einer zweistufigen Auktion, die in Zusammenarbeit mit spezialisierten Immobilien-Treuhändern und internationalen Investment Banken erfolgte, konnten die beiden Portefeuilles erfolgreich an die beiden Meistbietenden veräussert werden. Das erste Portefeuille, das 28 Geschäfts- und Büroliegenschaften umfasste, wurde an ein Konsortium unter Führung der Credit Suisse Asset Management zum Preis von

1272 Millionen Franken verkauft, das zweite mit 162 Betriebs-, Geschäfts- und Büroliegenschaften ging zu einem Preis von 1313 Millionen Franken an die PSP Real Estate AG sowie die WTF Holding (Switzerland) AG. Der gesamte Veräusserungsgewinn nach Abzug von Transaktionskosten und unter Auflösung von nicht mehr benötigten Umweltrückstellungen belief sich auf 807 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation stellte aufgrund der ihr vorgelegten Unterlagen keine Anhaltspunkte fest, die darauf hinwiesen, dass die Immobilien unter ihrem Verkaufswert veräussert worden waren bzw. ein unrechtmässiges Handeln vorlag. Die Preisbildung für beide Portefeuilles erfolgte unter Konkurrenzbedingungen und konzentrierte sich auf die Substanz des gesamten Portefeuilles. Die Preisfestlegung für Einzelobjekte unterlag den individuellen Betrachtungsweisen der verschiedenen Anbieter und präsentierten sich im Quervergleich sehr unterschiedlich. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass im Falle von Portefeuille-Transaktionen isolierte Verkaufspreisanalysen für einzelne Liegenschaftsobjekte nicht sehr aussagekräftig sind.

Die Finanzdelegation klärte ab, ob ein Teil der verkauften Objekte allenfalls wieder von der Swisscom gebraucht und zu vergleichsweise höheren Mietkosten genutzt werden. Das UVEK bestätigte, dass dies teilweise der Fall sei. Doch seien die Rückmietekonditionen Bestandteil der Ausschreibungskonditionen in den Offertanfragen zu den Liegenschaftsverkäufen gewesen. Sie wurden von der Swisscom bestimmt. Swisscom verfüge insgesamt nach der Transaktion über dieselben Mietpreise wie vor den Liegenschaftsverkäufen. Die Finanzdelegation stellte fest, dass die Befürchtung, die Swisscom hätte sich mit den getätigten Liegenschaftsverkäufen teure Rückmieten eingehandelt, nicht zutrifft.

Auch in Bezug auf das Verhalten des Vertreters des Bundes im Verwaltungsrat der Swisscom bei den Liegenschaftsverkäufen konnte die Finanzdelegation kein Fehlverhalten feststellen. Insgesamt wirkten sich die Liegenschaftsverkäufe sich für die Swisscom und für den Mehrheitsaktionär Bund finanziell positiv aus. Aus diesem Grund hat der Bundesrat keinen Anlass gesehen, dem Staatsvertreter in dem unbestrittenen Geschäft Instruktionen zu geben.

Die Finanzdelegation wird weiterhin bei Unternehmungen des 4. Kreises die Oberaufsicht wahrnehmen und nötigenfalls beim Bundesrat intervenieren, wenn die finanziellen Interessen des Bundes in Frage stehen.

## 7 **Schlussbetrachtungen**

Das Jahr 2002 markierte den 100. Jahrestag der Einrichtung der Parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen. Dies bot Gelegenheit für einen Rückblick über die bewegte Geschichte der Finanzdelegation, die immer wieder die Kompetenzen der Gesetzgebungsorgane gegenüber der Exekutive verteidigen musste. Im Laufe der Jahre setzte sich die Finanzdelegation auch dafür ein, die Kontrolle des Parlaments über die Tätigkeit des Bundesrates und der Verwaltung zu festigen.

Als Beispiel ist zu erwähnen, dass die Finanzdelegation nach der Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung über das Bundespersonal die mit dem Bundesrat im Jahr 1951

abgeschlossene Vereinbarung betreffend die Aufsicht über die Kaderngehälter beim Bund erneuerte. Die so genannte Vereinbarung 2002 ist am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Sie erlaubt der Delegation, bei Tendenzen zu überzogenen Gehaltserhöhungen weiterhin auch eine präventive Wirkung auszuüben.

Das Jahr 2002 wurde durch das Ableben von Ständerat Rico Wenger überschattet, dem Präsidenten der Finanzdelegation, den diese am Anfang des vorliegenden Berichts ehrt.

Das Jahr 2002 wird als das Jahr der Wirtschafts- und Börsenkrise in die Geschichte eingehen und damit einer Zeit des finanziellen Ungleichgewichts im Bundeshaushalt. Die Verschlechterung der Finanzlage, die sich Ende September des Vorjahres abrupt zeigte, erfordert nunmehr drastische Sanierungsmassnahmen. Unter diesen Voraussetzungen wird die Finanzdelegation weiterhin konsequent und mit Strenge prüfen, dass die vom Parlament beschlossenen Kredite wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.

Im Übrigen möchte die Finanzdelegation es nicht unterlassen, dem Bundesrat und der Verwaltung zu danken, die trotz der im vorliegenden Bericht festgestellten Mängel und Fehlern während des Berichtsjahrs in der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Angelegenheiten beispielhafte Kompetenz bewiesen haben.

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

## Abkürzungsverzeichnis

|         |                                                                               |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------|
| AMS     | Agro-Marketing Suisse                                                         |
| BB      | Bundesbeschluss                                                               |
| BBl     | Bundesblatt                                                                   |
| BIT     | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation                                |
| BPG     | Bundespersonalgesetz                                                          |
| BPV     | Bundespersonalverordnung                                                      |
| CIO     | Chief Information Officer                                                     |
| dBSt.   | Direkte Bundessteuer                                                          |
| DIK VBS | Direktion Informatik VBS                                                      |
| EDA     | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten                    |
| EDI     | Eidgenössisches Departement des Innern                                        |
| EDV     | Elektronische Datenverarbeitung                                               |
| EFD     | Eidgenössisches Finanzdepartement                                             |
| EFK     | Eidgenössische Finanzkontrolle                                                |
| EFV     | Eidgenössische Finanzverwaltung                                               |
| EJPD    | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement                                |
| EPA     | Eidgenössisches Personalamt                                                   |
| ESTV    | Eidgenössische Steuerverwaltung                                               |
| ETH     | Eidgenössische Technische Hochschule                                          |
| EU      | Europäische Union                                                             |
| EVD     | Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement                                   |
| EVK     | Eidgenössische Versicherungskasse                                             |
| FER     | Fachempfehlungen zur Rechnungslegung                                          |
| FHG     | Finanzhaushaltsgesetz                                                         |
| FK      | Finanzkommission                                                              |
| FKG     | Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle;<br>Finanzkontrollgesetz |
| FLAG    | Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget                                  |
| GAAP    | General Accepted Accounting Practices                                         |
| GPK     | Geschäftsprüfungskommission                                                   |
| GVG     | Geschäftsverkehrsgesetz                                                       |
| GWF     | Gruppe für Wissenschaft und Forschung                                         |
| HA DVS  | Hauptabteilung Direkte Bundessteuer                                           |
| HA MWST | Hauptabteilung Mehrwertsteuer                                                 |
| IAS     | International Accounting Standards                                            |
| IFRS    | International Financial Reporting Standards                                   |
| IGE     | Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum                               |
| IHG     | Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete                           |
| IPSAS   | International Public Sector Accounting Standards                              |
| KMU     | Kleinere und Mittlere Unternehmen/Betriebe                                    |

|         |                                                                                    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------|
| MOLIS   | Datenbank Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuer-Informationssystem)                       |
| MWST    | Mehrwertsteuer                                                                     |
| NEAT    | Neue Eisenbahn-Alpentransversalen                                                  |
| NOVE-IT | Neu organisierte Informatik des Bundes                                             |
| NRM     | Neues Rechnungsmodell des Bundes                                                   |
| OSZE    | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa                           |
| PKB     | Pensionskasse des Bundes                                                           |
| PTT     | Post Telegraph Telephon                                                            |
| PWC     | PricewaterhouseCoopers                                                             |
| RhB     | Rhätische Bahn                                                                     |
| RTVG    | Radio- und Fernsehgesetz                                                           |
| RUAG    | Technologiekonzern, hervorgegangen aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes |
| RVOV    | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung                                 |
| SBB AG  | Schweizerische Bundesbahnen                                                        |
| SDF     | Swiss Dairy Food                                                                   |
| Seco    | Staatssekretariat für Wirtschaft                                                   |
| SNB     | Schweizerische Nationalbank                                                        |
| SNF     | Schweizerischer Nationalfonds                                                      |
| SPK-N   | Staatspolitische Kommission Nationalrat                                            |
| SPK-S   | Staatspolitische Kommission Ständerat                                              |
| SR      | Systematische Rechtssammlung                                                       |
| SRG     | Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft                                      |
| STOLIS  | Datenbank Stempelsteuer (Stempelsteuer-Informationssystem)                         |
| UMTS    | Universal Mobile Telecommunications System                                         |
| UNO     | Organisation der Vereinten Nationen                                                |
| UVEK    | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation         |
| VBS     | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport         |
| WEF     | World Economic Forum                                                               |
| ZAR     | Zentrales Ausländerregister                                                        |

## **Inhaltsverzeichnis**

|                                                                                                         |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im schwierigen Umfeld</b>                                     | <b>6928</b> |
| <b>2 Auftrag und Organisation</b>                                                                       | <b>6929</b> |
| 2.1 Aufgaben und Kompetenzen                                                                            | 6929        |
| 2.2 Zusammensetzung der Delegation, Veränderungen im laufenden Berichtsjahr                             | 6930        |
| 2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte                                                   | 6931        |
| 2.4 100 Jahre Finanzdelegation und<br>125 Jahre Eidgenössische Finanzkontrolle                          | 6932        |
| <b>3 Grundsatzfragen</b>                                                                                | <b>6934</b> |
| 3.1 Budgetkompetenzen der Finanzdelegation                                                              | 6934        |
| 3.2 Koordination der Aufsichtskommissionen                                                              | 6935        |
| 3.3 Oberaufsicht im 3. und 4. Kreis der Bundesverwaltung                                                | 6936        |
| <b>4 Schwerpunkte der Finanzdelegation</b>                                                              | <b>6940</b> |
| 4.1 Finanzielle Auswirkungen von Rechnungslegungsstandards und<br>Deckungslücken bei den Pensionskassen | 6940        |
| 4.2 Anlagen der Pensionskasse des Bundes und Übergang zu PUBLICA                                        | 6942        |
| 4.3 Expo.02                                                                                             | 6943        |
| 4.4 Verwendung des Überbrückungskredits für die Luftfahrt                                               | 6947        |
| 4.5 NOVE-IT, Fortsetzung der Kontrollbesuche bei den Informatikdiensten                                 | 6949        |
| <b>5 Personal- und Kreditgeschäfte</b>                                                                  | <b>6951</b> |
| 5.1 Personalangelegenheiten                                                                             | 6951        |
| 5.1.1 Vereinbarung 2002                                                                                 | 6951        |
| 5.1.2 Kaderlöhne der Bundesunternehmen                                                                  | 6953        |
| 5.2 Kreditgeschäfte                                                                                     | 6954        |
| 5.2.1 Übersicht über die bewilligten dringlichen Kredite                                                | 6954        |
| 5.2.2 Soforthilfe an die Milchwirtschaft                                                                | 6956        |
| 5.2.3 Abgelehnter Vorschuss für Präsenz Schweiz                                                         | 6956        |
| <b>6 Weitere Prüfungspunkte nach Departementen</b>                                                      | <b>6957</b> |
| 6.1 Behörden und Gerichte                                                                               | 6957        |
| 6.1.1 Informationsbesuch beim Eidgenössischen Versicherungsgericht                                      | 6957        |
| 6.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten                                          | 6958        |
| 6.2.1 Besuch bei der Politischen Abteilung IV Friedensförderung                                         | 6958        |
| 6.3 Eidgenössisches Departement des Innern                                                              | 6959        |
| 6.3.1 Besuch beim Bundesamt für Bildung und Wissenschaft                                                | 6959        |
| 6.3.2 Besuch beim Schweizerischen Nationalfonds                                                         | 6960        |
| 6.3.3 Aufsicht über Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassen-<br>prämien                             | 6961        |
| 6.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement                                                      | 6962        |
| 6.4.1 Informatikprojekt Ausländer 2000                                                                  | 6962        |

|                                                                                                               |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 6.4.2 Kostenbeteiligung der Standortkantone für die neuen Bundesgerichte                                      | 6963        |
| 6.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport                                | 6964        |
| 6.5.1 Besuch beim Generalstab, Abteilung Immobilien (AIM)                                                     | 6964        |
| 6.5.2 Umsetzung und Finanzierung des Konzepts Polycom                                                         | 6965        |
| 6.5.3 Liquidation von Material, Anlagen und Immobilien                                                        | 6967        |
| 6.6 Eidgenössisches Finanzdepartement                                                                         | 6968        |
| 6.6.1 Verbesserung der Einnahmenschätzungen                                                                   | 6968        |
| 6.6.2 Informatikprobleme der Eidgenössischen Steuerverwaltung                                                 | 6969        |
| 6.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement                                                               | 6971        |
| 6.7.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Landwirtschaft, Administration Milchpreisstützung und Absatzförderung | 6971        |
| 6.7.2 Finanzaufsicht über den Fonds der Investitionshilfe für Berggebiete                                     | 6972        |
| 6.7.3 Wirtschaftlichkeitsprüfung der Sapomp Wohnbau AG                                                        | 6973        |
| 6.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation                                | 6974        |
| 6.8.1 Kontrollbesuch beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)                                                 | 6974        |
| 6.8.2 Schlussbericht zum Bau der Vereina-Linie                                                                | 6975        |
| 6.9 Anstalten und Unternehmen des Bundes                                                                      | 6977        |
| 6.9.1 Liegenschaftsverkäufe der Swisscom AG                                                                   | 6977        |
| <b>7 Schlussbetrachtungen</b>                                                                                 | <b>6978</b> |
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                                                                                  | <b>6980</b> |

