



# **Expo.01/02: Auftrag mit unbeschränkter Haftung**

Sonderuntersuchung zur  
Landesausstellung im Drei-Seen-Land

Mai 2005



## **Expo.01/02: Auftrag mit unbeschränkter Haftung**

### **Sonderuntersuchung zur Landesausstellung im Drei-Seen-Land**

#### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) einen Auftrag des Bundesrats. Ziel war es, die Probleme bei der Organisation und Durchführung der Expo.01/02 festzuhalten und die Erfahrungen zu sichern, damit in Zukunft bei ähnlichen Projekten Fehler vermieden werden können. Die Untersuchung konzentrierte sich dabei auf die Probleme rund um den Umstand, dass der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen Summe (rund 1 Mia. statt 130 Mio. Fr.) zur Finanzierung der Expo aufwenden musste.

Die wesentlichsten Erkenntnisse aus der Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.** Dieser Verantwortung müssen sich Bundesrat und Parlament von Anfang an bewusst sein und die entsprechenden Konsequenzen bezüglich einer professionellen strategischen Begleitung und einer Einbindung der Kantone und Gemeinden in die finanzielle Verantwortung ziehen.
- **Den Machbarkeitsabklärungen zu Beginn muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung über ein Grossprojekt eingeräumt werden.** Beim Zuschlag für die Expo.01 wurden die zentralen Fragen ungenügend geklärt und nur oberflächlich diskutiert. Beim Übergang zur Expo.02 traf dies für die Einnahmenerwartungen wiederum zu. Die auf ungenügenden Abklärungen beruhenden Grundentscheidungen bildeten für den weiteren Verlauf eine schwere Hypothek.
- **Während der Expo.02 konnten viele Mängel der Expo.01 überwunden werden.** Die Expo.01 litt unter erheblichen strukturellen Defiziten, insbesondere wurden Mandats- und Milizstrukturen überstrapaziert, und das strategische Controlling war ungenügend. Zu Beginn der Expo.02 wurden die Strukturen und Prozesse stark verbessert. Dank grossem Einsatz der Beteiligten konnte eine Landesausstellung realisiert werden, die im Vergleich mit anderen Grossausstellungen im Ausland in Bezug auf Besucherzahlen, Besucherzufriedenheit und Sponsoring gut abschneidet.
- **Während der Expo.01/02 erlagen sowohl die Expo-Verantwortlichen als teilweise auch die politischen Akteure einem zweckoptimistischen Denken bezüglich der Einnahmenentwicklung.** Die Erwartungen bezüglich Sponsoring- und Billetteinnahmen blieben auch während der Expo.02 überhöht. In der Folge musste der Bund von der Freigabe des Zusatzkredits im Januar 2000 bis zur Eröffnung der Expo.02 nochmals 548 Mio. Franken einschiessen – mit negativen Folgen für die Glaubwürdigkeit der Expo-Verantwortlichen und des Bundesrats.
- **Das Bewusstsein zum sparsamen Umgang mit den Finanzmitteln war während der Expo.01 ungenügend, aber auch während der Expo.02 wurden Einsparmöglichkeiten zu wenig genutzt.** Dies führte während der Expo.01 zu einer eigentlichen Explosion der Kosten. Die Expo.02 konnte die Kosten viel besser im Griff halten. Weil sie aber nur einen Teil der ausschreibepflichtigen Aufträge im Konkurrenzverfahren vergab, nutzte sie das entsprechende Sparpotenzial zu wenig.
- **Trotz der verschiedenen festgestellten Mängel ergaben sich in den von der EFK untersuchten Bereichen keine Indizien für zivil- oder strafrechtlich relevantes Fehlverhalten.** Dabei ist festzuhalten, dass die Sonderuntersuchung der Frage von zivil- oder strafrechtlichen Verantwortlichkeiten nur sehr punktuell nachgehen konnte. Eine eingehendere Prüfung dieser Frage hätte den Rahmen der Sonderuntersuchung gesprengt.

Die Durchführung einer Landesausstellung ist ein schwieriges Unterfangen, bei dem Fehler unvermeidlich sind. Die Analyse der Expo.01/02 hilft aber grundsätzliche Strukturfehler zu erkennen, die es bei künftigen Landesausstellungen oder vergleichbaren Projekten zu vermeiden gilt. In diesem Sinn formuliert der Bericht 20 Lehren für die wesentlichen Akteure - Parlament, Bundesrat, Bundesverwaltung, Kantone/Gemeinden und Projektträgerschaft.

## **Expo.01/02: Un mandat à responsabilité illimitée**

### **Etude spéciale concernant l'exposition nationale au Pays des Trois-Lacs**

#### **L'essentiel en bref**

---

Le présent rapport a été rédigé sur mandat du Conseil fédéral par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Ce dernier devait y décrire les problèmes rencontrés lors d'Expo.01/02 et y consigner les expériences faites, afin que les mêmes erreurs soient évitées à l'avenir dans des projets similaires. Son enquête s'est concentrée sur les problèmes à l'origine du fait que la Confédération a dû verser à l'Expo un multiple de la somme prévue initialement (un milliard environ au lieu de 130 millions de francs).

Les principaux résultats de l'enquête peuvent être résumés comme suit:

- **Si elle donne mandat d'organiser une exposition nationale, la Confédération en reste responsable jusqu'au bout, sur le plan financier également.** Le Conseil fédéral et le Parlement doivent d'emblée être conscients de cet état de fait et en tirer les conséquences en prévoyant un accompagnement stratégique professionnel ainsi qu'une implication des cantons et des communes au niveau de la responsabilité financière.
- **Au moment de décider de l'organisation d'un grand projet, on accordera une importance centrale aux études de faisabilité.** Dans le cas d'Expo.01/02, les questions essentielles pour l'adjudication d'Expo.01 n'ont pas été clarifiées suffisamment et n'ont été discutées que superficiellement. Lors du passage à Expo.02, ce problème s'est répété en ce qui concerne les prévisions de recettes. Ce manque de clarification fut à l'origine de décisions de base irréversibles, qui ont grevé d'une lourde hypothèque la suite des opérations.
- **De nombreux défauts d'Expo.01 ont pu être corrigés pendant Expo.02.** Expo.01 a souffert d'importants déficits d'ordre structurel. En effet, une responsabilité trop grande a notamment été confiée aux structures de mandats et de milice et le contrôle de gestion stratégique n'a pas été suffisant. Les structures et les processus ont été fortement améliorés au début d'Expo.02. Le grand engagement des personnes concernées a permis de réaliser une exposition nationale dont le bilan est bon, en comparaison avec d'autres grandes expositions à l'étranger, au niveau du nombre de visiteurs, de la satisfaction de ceux-ci et du sponsoring.
- **Pendant toute la durée d'Expo.01/02, les responsables de l'exposition ainsi que le monde politique se sont laissés entraîner par un optimisme de circonstance en ce qui concerne les recettes à attendre.** Ayant aussi gagné Expo.02, cet optimisme explique qu'après l'octroi de son crédit supplémentaire, la Confédération a encore dû verser 548 millions de francs de janvier 2000 jusqu'à l'ouverture d'Expo.02, ce qui a eu un impact négatif sur la crédibilité des responsables de l'exposition et du Conseil fédéral lui-même.
- **L'esprit de parcimonie est resté limité pendant toute la durée d'Expo.01/02.** Pendant Expo.01, il en a résulté une véritable explosion des coûts. Ceux-ci ont pu être maîtrisés pour Expo.02, mais comme seule une fraction des mandats devant faire l'objet d'un appel d'offres ont été attribués selon une procédure faisant jouer la concurrence, un potentiel d'économie n'a pas été mis à profit.
- **Malgré les différents défauts constatés, l'étude du CDF n'a révélé aucun indice de comportement relevant du droit civil ou pénal.** On constatera à cet égard que l'enquête spéciale du CDF n'a pu approfondir que très ponctuellement la question des responsabilités civiles ou pénales. Un contrôle plus poussé dans ce sens aurait dépassé le cadre fixé pour cette enquête.

L'organisation d'une exposition nationale est une entreprise difficile, dans laquelle des erreurs sont inévitables. L'analyse d'Expo.01/02 permet toutefois de déceler des erreurs structurelles de base, qu'il s'agira d'éviter lors d'expositions nationales futures ou de projets comparables. Dans ce sens, le présent rapport formule, dans sa conclusion, 20 leçons à tirer pour les principaux acteurs, à savoir le Parlement, le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les cantons et communes ainsi que l'organe responsable du projet.

**Texte original en allemand**

## **Expo.01/02: mandato con responsabilità illimitata**

### **Inchiesta speciale sull'Esposizione nazionale nella Regione dei Tre Laghi**

#### **L'essenziale in breve**

---

Con il presente rapporto il Controllo federale delle finanze (CDF) adempie un mandato del Consiglio federale, il cui obiettivo era individuare i problemi concernenti l'organizzazione e lo svolgimento di Expo.01/02 e acquisire le esperienze necessarie affinché in futuro possano essere evitati errori in occasione di simili progetti. L'inchiesta ha esaminato in particolare i problemi a causa dei quali la Confederazione ha dovuto sborsare per Expo una somma considerevolmente superiore a quella prevista inizialmente (circa 1 miliardo invece di 130 milioni di franchi).

Le principali constatazioni dell'inchiesta possono essere riassunte come segue:

- **Quando la Confederazione affida l'incarico di eseguire un'esposizione nazionale, di fatto contrae una responsabilità illimitata dal profilo politico ed economico.** Consiglio federale e Parlamento devono essere consapevoli di questa responsabilità sin dal principio e rendersi conto dell'importanza di un accompagnamento professionale strategico e di un coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni nella responsabilità finanziaria.
- **In occasione della decisione di un grande progetto deve essere attribuita un'importanza centrale alle dichiarazioni di fattibilità iniziali.** All'epoca dell'aggiudicazione di Expo.01 le questioni centrali sono state chiarite in modo insufficiente e trattate solo superficialmente. Lo stesso scenario si è ripetuto in occasione del passaggio a Expo.02 relativamente agli introiti attesi. Le decisioni di fondo prese alla luce di chiarimenti insufficienti hanno costituito un grave onere per gli ulteriori sviluppi.
- **Con Expo.02 è stato possibile colmare diverse lacune di Expo.01.** Expo.01 soffriva di enormi deficit strutturali, in particolare le strutture a livello di commesse e milizia sono state oltremodo strapazzate. Il controllo strategico era inoltre insufficiente. All'inizio di Expo.02 le strutture e i processi hanno registrato un notevole miglioramento. Grazie al grande impegno delle persone coinvolte è stato possibile realizzare un'esposizione nazionale che, nel confronto internazionale, ha ottenuto buoni risultati per quanto riguarda il numero di visitatori, la loro soddisfazione e lo sponsoring.
- **Durante Expo.01/02 sia i responsabili di Expo sia gli attori politici erano eccessivamente ottimisti riguardo all'evoluzione delle entrate.** Anche durante lo svolgimento di Expo.02 le aspettative concernenti lo sponsoring e gli introiti della vendita dei biglietti d'entrata sono rimaste troppo ambiziose. Dopo la concessione del credito aggiuntivo nel gennaio del 2000 e fino alla sua inaugurazione, la Confederazione ha dovuto rimpinguare le casse di Expo.02 di altri 584 milioni di franchi. Ciò ha avuto un impatto negativo sulla credibilità dei responsabili di Expo e del Consiglio federale.
- **Durante Expo.01 la consapevolezza di un impiego parsimonioso dei mezzi finanziari a disposizione era insufficiente e anche in occasione di Expo.02 non è stata abbastanza sfruttata.** Ciò ha condotto nel corso di Expo.01 a una vera e propria esplosione dei costi. Expo.02 ha potuto tenere meglio sotto controllo i costi, ma non ha sfruttato un potenziale di risparmio, in quanto ha aggiudicato solo una parte delle commesse, per le quali vi era l'obbligo della messa a pubblico concorso, mediante una procedura concorrenziale.
- **Malgrado diverse lacune constatate, dai settori esaminati dal CDF non sono emersi indizi di comportamenti errati rilevanti ai fini del diritto civile o penale.** Al riguardo occorre precisare che l'inchiesta speciale concernente la questione delle responsabilità di diritto civile o penale ha potuto essere esaminata solo in certi punti. Un esame più esteso non sarebbe rientrato nel quadro dell'inchiesta speciale.

L'esecuzione di un'esposizione nazionale è un'impresa ardua. Gli errori sono dunque inevitabili. L'analisi di Expo.01/02 aiuta a riconoscere errori strutturali di fondo, che devono essere evitati in occasione di future esposizioni nazionali o grossi progetti equiparabili. In questo senso il rapporto finale formula 20 principi per i principali attori, vale a dire Parlamento, Consiglio federale, Amministrazione federale, Cantoni, Comuni e responsabili del progetto.

**Testo originale in tedesco**

## **Expo.01/02: A task involving unlimited liability**

### **Special investigation on the national exhibit in the Three Lakes Region**

#### **Key facts**

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) fulfils a mandate set by the Federal Council with this report. The aim was to make a record of the problems in organising and implementing Expo.01/02 and to chronicle the experience gained, so that mistakes could be avoided in similar, future projects. The investigation concentrated on the problems surrounding the fact that the Confederation had to spend far more on financing Expo than the sum originally envisaged (approximately one billion Swiss francs instead of CHF 130 million).

The main investigation findings may be summarised as follows:

- **When the Confederation gives instructions for a national exhibition to be held, it effectively assumes unrestricted political and financial liability.** Parliament and the Federal Council must be aware of this responsibility from the outset, and hold the cantons and the communes financially responsible for the corresponding consequences concerning professional, strategic monitoring .
- **The feasibility study at the outset must assume pivotal significance in taking decisions on major projects.** In the decision in favour of Expo.01, core issues were insufficiently clarified and discussed only at a superficial level. This was once again the case for Expo.02 concerning revenue expectations. Basic decisions which had been insufficiently clarified constituted a heavy burden later on.
- **During Expo.02, many Expo.01 shortcomings were able to be remedied.** Expo.01 suffered from considerable structural deficiencies, in particular client and «militia» structures were overburdened and the role played by strategic controlling was insufficient. At the start of Expo.02, structures and processes were greatly improved. The national exhibition was able to take place thanks to the tremendous dedication of those involved. In comparison with other large-scale exhibitions abroad, the national exhibition fared well in terms of attendance, visitor satisfaction and sponsoring.
- **During Expo.01/02, those in charge at Expo, as well as the political stakeholders, were consumed by a purposively optimistic approach to cash receipts.** Expectations concerning sponsoring and revenues from tickets continued to be too high during Expo.02. As a result, after the release of the additional credit in January 2000, the Confederation had to invest an additional CHF 548 million up to the opening of Expo.02, thereby negatively affecting the credibility of those in charge of Expo and the Federal Council.
- **During Expo.01, awareness of financial husbandry was insufficient, and even during Expo.02 not enough use was made of savings potential.** This led to a veritable explosion in costs during Expo.01. Expo.02 was much better at keeping costs under control. However, it did not optimise its savings capacity due to the fact that only some of the orders subject to tender were put through the competitive selection procedure.
- **In spite of the various shortcomings revealed, there were no signs of misguided behaviour in accordance with civil or criminal law in the sectors examined by the SFAO.** It should be noted that the special investigation could only pursue particular points on the topic of responsibilities under civil or criminal law. A more detailed examination of this issue would have gone beyond the scope of the special investigation.

Holding a national exhibition is a difficult undertaking in which mistakes are unavoidable. However, the analysis of Expo.01/02 helps in recognising fundamental structural mistakes which are to be avoided in the case of future national exhibitions or comparable projects. With this in mind, the report draws up 20 guidelines for the main players – parliament, the Federal Council, the federal administration, the cantons and the communes and project management.

**Original text in german**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>	
<b>1</b>	<b>Nochmals ein Bericht zur Expo.01/02 ?</b> .....	<b>7</b>
1.1	Ein Auftrag mit verschiedenen Facetten.....	7
1.2	Fragestellungen für die vorliegende Sonderuntersuchung.....	8
1.3	Bestehende Analysen und Erkenntnisse .....	10
1.3.1	Bericht Hayek.....	10
1.3.2	Bericht der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission.....	11
1.3.3	Schlussbericht Expo.02 .....	13
1.4	Vorgehen mit unterschiedlichen Methoden und Quellen.....	15
1.4.1	Organisation der Sonderuntersuchung.....	15
1.4.2	Externe Mandate und Berichte .....	15
1.4.3	Einbezogene Quellen.....	16
1.4.4	Workshops und Konsultationen .....	16
1.5	Aufbau des Berichts.....	17
<b>2</b>	<b>Geist und Geld im Lauf der Expo-Geschichte</b> .....	<b>19</b>
2.1	Erwartungshaltungen und Motivationen zur Expo.01/02 .....	19
2.1.1	Von der Debatte um die nationale Identität... ..	20
2.1.2	...zur nationalen Willensprobe.....	22
2.1.3	...zum unerbittlichen Sachzwang .....	26
2.2	Das Budget als Spiegel der Finanzprobleme der Expo.01/02.....	28
2.2.1	Das Problem des externen Budgets .....	28
2.2.2	Laufende Internalisierung des externen Budgets .....	30
2.2.3	Internes Budget: Kostenexplosion während der Expo.01.....	31
2.2.4	Internes Budget: Einnahmenimplosion während der Expo.02.....	32
<b>3</b>	<b>Ungenügende Klärung zu Beginn rächt sich</b> .....	<b>35</b>
3.1	Die Machbarkeitsstudien 1995 entsprachen nicht den Regeln der Kunst.....	35
3.1.1	Richtige Fragen und richtige Antworten?.....	35
3.1.2	Formale Mängel, Unklarheiten, Widersprüche .....	38
3.2	Ungenügende Begleitung der Machbarkeitsabklärungen.....	40
3.2.1	Ungenügende Vorgaben.....	40
3.2.2	Ungenügende Diskussion .....	41
3.3	Mängel der Machbarkeitsanalysen für die Expo.02 bei den Einnamenschätzungen .....	42
3.4	Lehren zu den Machbarkeitsstudien .....	43
<b>4</b>	<b>Expo.01: strukturelle Defizite führten in die Blockade</b> .....	<b>45</b>
4.1	Gewählte Strukturen grundsätzlich sinnvoll.....	45
4.2	Überstrapazierung von Miliz- und Mandatsstrukturen .....	48
4.2.1	Überstrapazierung vom Milizstrukturen im Strategischen Ausschuss.....	48
4.2.2	Überstrapazierung von Mandatsstrukturen bei den Direktionen .....	49
4.3	Effizientes Rechts- und Vertragswesen mit Schwächen .....	50

4.4	Ungenügende Anbindung der Expo an den Bund .....	50
4.4.1	Mangel an Ressourcen und Know-how .....	50
4.4.2	Finanzaufsicht mit eingeschränkten Handlungsspielraum .....	52
4.5	Ablaufstruktur: Versagen der Sicherungen .....	53
4.5.1	Kein Zusammenführen zu Gesamtsicht.....	53
4.5.2	Blockade auf der Stufe der Direktionen .....	54
4.5.3	Ungenügendes Finanzcontrolling .....	56
4.6	Krise 1999: Beschränkte Haftung des Bundes als Illusion .....	57
<b>5</b>	<b>Expo.02: weitgehend effiziente Strukturen und Instrumente.....</b>	<b>59</b>
5.1	Strategische Führung mit wirkungsvollen Führungsinstrumenten.....	59
5.1.1	Stärkung der strategischen Führung .....	59
5.1.2	Trennung von strategischem und operationellem Controlling .....	61
5.1.3	Hoher Stellenwert für das Finanzcontrolling .....	62
5.2	Vertragswesen und Rechtsdienst effizient organisiert.....	62
5.3	Verstärkte Rolle des Bundes .....	63
5.4	Weiter bestehende Probleme .....	65
<b>6</b>	<b>Lehren zu Organisation und Vorgehen .....</b>	<b>67</b>
6.1	Lehren zu strategischen Entscheidungen in der Startphase .....	67
6.2	Lehren zur Professionalität bei der Umsetzung.....	69
<b>7</b>	<b>Sponsoring: trotz Mängeln gutes Resultat .....</b>	<b>72</b>
7.1	Sponsoring-Potenzial weitgehend ausgeschöpft.....	72
7.2	Schwierige Rahmenbedingungen .....	73
7.3	Hausgemachte Probleme .....	75
7.4	Sponsoring-Akquisition: Teuer, aber nicht unangemessen .....	76
7.5	Lehren zum Sponsoring .....	77
<b>8</b>	<b>Begrenzttes Bewusstsein zum sparsamen Verhalten.....</b>	<b>78</b>
8.1	Das aufwändige Grundkonzept wurde nicht grundsätzlich in Frage gestellt.....	78
8.2	Sparpotenzial bei Auftragsvergaben zu wenig genutzt .....	80
8.2.1	Anforderungen und Organisation des Beschaffungswesens.....	80
8.2.2	Geringer Anteil an Konkurrenzverfahren während Expo.02 .....	82
8.2.3	Mängel bei geprüften Auftragsvergaben.....	83
8.2.4	Argumente der Expo-Leitung .....	86
8.3	Lehren zum sparsamen Verhalten.....	88
<b>9</b>	<b>Zweckoptimismus bei den Einnahmenerwartungen .....</b>	<b>90</b>
9.1	Unübersichtlichkeit fördert den Zweckoptimismus.....	90
9.2	Erwartungen zu Sponsoringeinnahmen.....	93
9.3	Erwartungen zu Billetteinnahmen .....	96
9.4	Lehren zur Budgetierung von Einnahmen .....	98

<b>10</b>	<b>Zwanzig Lehren für fünf Akteure.....</b>	<b>99</b>
10.1	Die Lehren im Überblick.....	99
10.2	Folgerungen für die einzelnen Akteure.....	105
10.2.1	Parlament.....	107
10.2.2	Bundesrat.....	107
10.2.3	Bundesverwaltung .....	108
10.2.4	Kantone und Gemeinden .....	108
10.2.5	Trägerschaft.....	109
<b>11</b>	<b>Vor lauter Bäumen den Wald noch sehen: die zentralen Erkenntnisse.....</b>	<b>110</b>

## Anhänge

Anhang 1: Literaturverzeichnis
Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis
Anhang 3: Grunddaten der Expo.01/02
Anhang 4: Gremien und Akteure der Expo.01/02
Anhang 5: Chronologie der Expo.01/02
Anhang 6: Entwicklung des Budgets der Expo.01/02
Anhang 7: Quervergleich der Expo.01/02 mit früheren Landesausstellungen
Anhang 8: Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland
Anhang 9: Im Rahmen der Sonderuntersuchung interviewte Personen

## Verzeichnis der Kästen

Kasten 1: Zur Rolle der EFK .....	8
Kasten 2: Die vier Bundesprojekte .....	9
Kasten 3: Positive Lehren aus der Expo.01/02 .....	14
Kasten 4: Die Erkenntnisse im Vergleich zum Bericht der GPK .....	22
Kasten 5: Umstrittener Entscheid des Bundesrates zur Rettung der Landesausstellung .....	24
Kasten 6: Muss wer A sagt, auch B und C sagen?.....	27
Kasten 7: «Weder bekannt noch wirklich von Interesse» .....	30
Kasten 8: Von 1500 Seiten deren 5 zum externen Budget.....	36
Kasten 9: Vier Promille des Bruttoinlandproduktes.....	39
Kasten 10: Zahle heute und finanziere dich morgen? .....	42
Kasten 11: Betriebsgesellschaft EXPOGESTION AG .....	47
Kasten 12: Aufsicht, Revision, Controlling, Kontrolle - eine Begriffsklärung.....	52
Kasten 13: «Il n'y aura pas d'ajout au budget» .....	58
Kasten 14: Vertrauen ist gut, Vertrauen und Kontrolle sind besser .....	62
Kasten 15: Hohe Defizite auch bei anderen Grossausstellungen.....	66
Kasten 16: Weisungen vom 1. April 2003: sinnvoll, aber ausbaufähig .....	71
Kasten 17: Von den rundum Zufriedenen zu den rundum Unzufriedenen .....	73
Kasten 18: Schwache Sponsorpräsenz aus der französischen und italienischen Schweiz .....	74

Kasten 19: Umweltgerechtes Verhalten - eine Erfolgsgeschichte .....	80
Kasten 20: Keine Hinweise auf Handlungen von zivil- oder strafrechtlicher Relevanz.....	89

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Finanzierungsbeschlüsse des Bundes im Zusammenhang mit der Expo (Verpflichtungskredite, Angaben in Mio. Fr.).....	26
Tabelle 2: Sponsoring-Aufkommen in Mio. Franken .....	72
Tabelle 3: Submissionsverfahren der Expo.01/02 .....	82
Tabelle 4: Bedeutung der Lehren für die einzelnen Akteure.....	106

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausgaben des internen und externen Budgets der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.) .....	30
Abbildung 2: Ausgaben des internen Budgets der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.).....	31
Abbildung 3: Einnahmen des internen Budgets der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.).....	33
Abbildung 4: Struktur des Vereins Landesausstellung während der Expo.01 .....	46
Abbildung 5: Verbindung Vereinsstruktur - Bund während der Expo.01 .....	51
Abbildung 6: Struktur des Vereins Landesausstellung während der Expo.02 .....	60
Abbildung 7: Verbindung Vereinsstruktur - Bund während der Expo.02 .....	64
Abbildung 8: Entwicklung der Sponsoreinnahmen des internen Budgets während der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.) .....	94
Abbildung 9: Entwicklung der budgetierten Sponsoreinnahmen (internes + externes Budget) von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand während Expo.02 (in Mio. Fr.).....	95
Abbildung 10: Entwicklung der budgetierten Billetteinnahmen während Expo.01/02 (in Mio. Fr.) ..	97

## Verzeichnis der separaten Dokumente

- Interface / evaluanda: Analyse der Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02, Stefan Rieder, Luzia Lehmann, Simone Ledermann (Interface Institut für Politikstudien) und Sami Kanaan (evaluanda) unter Mitarbeit von Yvonne Hunkeler (BDO Visura), Rolf Keller und Claudia Höltnner (SKM Studienzentrum Kulturmanagement Universität Basel) und Cyrill Häring (Unternehmens-Kultur-Berater), Luzern 2004.  
<http://www.interface-politikstudien.ch>
- Schweizerisches Bundesarchiv: Entscheidungsprozesse, Motivationen und Erwartungen zur Expo.01/02, Urs Germann unter Mitarbeit von Reto Moosmann, Bern 2004.  
<http://www.bar.admin.ch>
- Becker, Gechter & Partner: Analyse der Machbarkeitsstudien der Expo.01/02, Oliver Becker und Marianne Gechter), Bad Honnef 2004.  
<http://www.becker-gechter.de>

- Becker, Gechter & Partner: Analyse des Sponsoring der Expo.01/02, Oliver Becker und Ursula Gechter, Bad Honnef 2004.  
<http://www.becker-gechter.de>
- Propection: Analyse der Verträge und des Vertragswesens der Expo.01/02, Cornelia Kaufmann, Zürich 2005.  
<http://www.propection.ch>
- Moll, Stephan: Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland, Bern 2004.
- Eidg. Finanzkontrolle: Analyse der Beschaffungen der Expo.01/02, Bern 2005.



## **Zusammenfassung**

Mit Beschluss vom 2. Juli 2003 übertrug der Bundesrat der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) die Leitung einer abschliessenden Sonderuntersuchung zur Expo.01/02. Das Schweizerische Bundesarchiv beteiligte sich im Rahmen seiner Kernkompetenzen an der Leitung der Untersuchung. Im Rahmen dieser Untersuchung sollten die Erfahrungen praxisorientiert aufgearbeitet und Lehren formuliert werden. Der Bericht soll sich an die Verantwortlichen für die Organisation von künftigen Grossanlässen und an die darin involvierten Bundesstellen richten.

Die Untersuchung ging von der Grundfrage aus, was dazu geführt hat, dass der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen Summe (rund 1 Mia. statt 130 Mio. Fr.) in die Expo einschliessen musste und wie dies zu verhindern gewesen wäre. Im Vordergrund stand dabei die Rolle des Akteurs «Bund». Diese Grundfrage wurde an Hand von mehreren Vertiefungs- und Ergänzungsfragen konkretisiert. Die EFK war bestrebt, bisher wenig beachtete Fragen und vor allem die Phase der Expo.02 einzubeziehen. Die vier Ausstellungsprojekte des Bundes wurden nicht gesondert analysiert.

## **Mandate, Aufarbeitungen und Quellen**

Zur Beurteilung einzelner Problembereiche wurden die folgenden Mandate erteilt:

- Projektorganisation und -steuerung (Interface Institut für Politikstudien)
- Entscheidungsprozesse, Motivationen und Erwartungen (Schweizerisches Bundesarchiv)
- Machbarkeitsstudien (Becker, Gechter & Partner)
- Sponsoring (Becker, Gechter & Partner)
- Verträge und Vertragswesen (Cornelia Kaufmann, prospection)
- Quervergleich mit drei Grossausstellungen im Ausland (Stephan Moll)

Über die gesamte Zeit der Untersuchung nahm Stephan Moll, Konsulent für Finanzevaluation, zudem ein Begleitmandat zur Unterstützung des Projektleiters wahr. Verschiedene Aufarbeitungen wurden von der EFK selbst vorgenommen, beispielsweise die Analyse des Beschaffungswesens der Expo.01/02.

Für die Analysen standen die Akten des Vereins Landesausstellung, der EFK, der parlamentarischen Kommissionen und der Bundesverwaltung, die Chronik der Expo.01/02 sowie einzelne Publikationen und Medienberichte zur Verfügung. Eine wichtige Rolle spielten Interviews mit Personen, die in die Organisation und Durchführung der Expo.01/02 involviert waren.

## **Einbettung in den historischen Kontext**

Bei einer retrospektiven Betrachtung besteht die Gefahr, Sachverhalte auf einzelne determinierende Faktoren zu reduzieren, ohne der Einbettung des Verhaltens einzelner Akteure in den historischen Kontext genügend Rechnung zu tragen. Um dieser Gefahr vorzubeugen, hat das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) Grundlagen für eine angemessene Kontextualisierung der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Expo.01/02 erarbeitet und in einem Bericht festgehalten. Der Bericht zeigt auf, wie sich in der öffentlichen Debatte die Expo.01/02 von einem Projekt zur Stärkung der nationalen Identität zu einer nationalen Willensprobe und schliesslich zum unerbittlichen

Sachzwang entwickelte. Wie bereits die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht feststellte, brachte die Bundespolitik der Expo über weite Strecken eine Haltung der «liebenswürdigen Gleichgültigkeit» entgegen; gleichzeitig waren die Erwartungen an die Landesausstellung aber sehr hoch. Die Lancierung der Expo.01 erfolgte im Kontext einer breiten Diskussion um die vermeintliche Krise der nationalen Identität. Dabei wirkte die Ablehnung der EWR-Vorlage durch das Volk im Dezember 1992 als Katalysator. Bei der Durchsicht der parlamentarischen Verhandlungen des Jahres 1996 fällt auf, dass sich die Debatten in erster Linie um die von einer Landesausstellung erwarteten Impulse für die Stärkung des nationalen Zusammenhalts sowie für die Bewältigung der Zukunft drehten und den potenziellen Risiken der Expo wenig Beachtung geschenkt wurde. Die Art und Weise, wie das federführende Departement, das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD), in den Jahren 1995 und 1996 die Vorbereitung der Landesausstellung vorantrieb, führte letztlich zu einer sukzessiven Reduktion des Handlungsspielraumes des Bundesrats und des Parlaments gegenüber den Initianten der Expo.01. In der Krise der Expo.01 zeigte sich das praktisch vor einen *Fait accompli* gestellte Parlament im Dezember 1999 bereit, dem Vorschlag des Bundesrates für die Reorganisation zur Expo.02 zu folgen. Massgeblich für das erneute Bekenntnis von Parlament und Regierung zur Expo waren nicht zuletzt die befürchteten negativen Auswirkungen eines Abbruchs des Projektes auf das Image der Schweiz, wäre doch durch einen Verzicht auf die Expo die Fähigkeit der Willensnation Schweiz zur Realisierung eines zukunftsweisenden Projekts in Frage gestellt worden. Es handelte sich auch um eine Frage der nationalen Ehre, bei der finanzielle Aspekte zweitrangig waren. Durch den Bundesbeschluss vom Dezember 1999 wurde der Handlungsspielraum weitestgehend eingeschränkt, und es begann ein «Parcours von Sachzwang zu Sachzwang». Bis Ende 2002 sollte sich das Parlament gezwungen sehen, weitere 548 Mio. Franken in die Expo.02 einzuschiessen.

### **Ungenügende Klärung zu Beginn rächt sich**

Ausgehend von der Hypothese, wonach sich die ungenügende Klärung zu Beginn der Expo.01 gerächt habe, vergab die EFK ein Mandat zur Analyse der Machbarkeitsstudien von 1995. In ihrem Bericht zeigen Becker, Gechter & Partner auf, dass diese Studien nicht den Regeln der Kunst entsprachen: Die technischen Aspekte der Machbarkeit machten 80 Prozent des gesamten Volumens aus, die kaufmännischen 14 Prozent und die inhaltlichen 6 Prozent. Besonders dürftig fallen die Ausführungen zum externen Budget aus. Die Studien enthielten eine Reihe von formalen Mängeln, Unklarheiten und Widersprüchen und entsprachen somit nicht dem Standard, der für die rationale Entscheidungsfindung für ein solches Grossprojekt notwendig gewesen wäre. Dies lag zum Teil an den ungenügenden Vorgaben für die Autoren der Studie. Gleichzeitig ist zu erwähnen, dass die Erarbeitung der Studien unzureichend begleitet und die Ergebnisse durch Bundesrat und Parlament ungenügend diskutiert wurden. Becker, Gechter & Partner untersuchten zusätzlich die Studien, welche dem Bericht an den Bundesrat zur Machbarkeit der Expo.02 vom Januar 2000 zu Grunde gelegt worden waren. Diese Studien sind zwar von besserer Qualität als diejenigen von 1995. Sie weisen jedoch, insbesondere bezüglich der Einnahmenabschätzungen, ebenfalls erhebliche Mängel auf, was teilweise auf die knapp bemessene Zeit, die für die Durchführung der Studien zur Verfügung stand, zurückzuführen ist.

## **Strukturelle Probleme der Expo.01, Verbesserung bei Expo.02**

Die Expo.01/02 stellte ein komplexes Grossprojekt mit einem starken Zusammenspiel zwischen der öffentlichen Hand und Privaten dar. Interface klärte im Rahmen ihres Mandates ab, ob es strukturelle und prozedurale Aspekte gab, welche die grosse Differenz zwischen Planung und Realität erklären können. Dabei wurde zwischen Aufbau- und Ablaufstruktur unterschieden. In ihrem Bericht kommt Interface zum Schluss, dass die Strukturen der Expo.01 grundsätzlich sinnvoll waren: Die Organisationsstruktur war formal korrekt, die notwendigen Führungsinstrumente formell etabliert und die Rechtsform des Vereins wird als angemessen bezeichnet. Die EFK beurteilt die gewählte Rechtsform der Trägerschaft kritischer.

Die Hauptprobleme lagen gemäss Interface in der mangelhaften Ausgestaltung der Organisationsstrukturen (Besetzung von wichtigen Stellen mit Milizpersonen und Mandanten) und der fehlenden Anwendung der Führungsinstrumente (Verzicht auf die Anwendung der Instrumente, mangelnde Weitergabe von Informationen, mangelnde Berücksichtigung der Informationen bei strategischen Entscheidungen). Dies führte zu einer Blockade auf der Stufe der Direktionen und schliesslich zur Krise der Expo.01 im August 1999. Gemäss Interface wurden die Mängel in der Krisenphase erkannt und die Konsequenzen aus der Führungsschwäche wurden sowohl auf der organisatorischen als auch auf der Ebene der Abläufe weitgehend gezogen: Die strategische Führung wurde gestärkt und das Controlling verbessert. Zudem nahm der Bund nun verstärkt seine Rolle als Auftraggeber wahr. Damit waren jedoch nicht alle Probleme gelöst: Auch das Steuerungskomitee, das Vertreter der Wirtschaft einband, konnte die erwarteten Sponsoringbeiträge nicht ohne weiteres einwerben, und die Differenzen zwischen der Generaldirektion und dem Steuerungskomitee bezüglich Controlling waren offenbar systemimmanent. Die Rolle des Bundes in der Expo.02 war zwar eine aktivere als noch in der Expo.01, trotzdem war das Engagement des Bundesrates als Promotor gemäss Erkenntnissen von Interface zu gering.

## **Gute Noten für das Vertragswesen, Mängel beim Beschaffungswesen**

Das Rechts- und Vertragswesen der Expo.01/02 hatte grossen Anforderungen zu genügen. Gesamthaft schloss die Expo.01/02 rund 5'500 Verträge (ohne Arbeitsverträge) ab. Der Bericht Kaufmann beurteilt das Rechts- und Vertragswesen der Expo.01/02 gesamthaft als effizient. Während der Expo.01 ergaben sich grössere Mängel, wie beispielsweise ungenügend differenzierte Arbeits- und Mandatsverträge. Diese Mängel wurden zu Beginn der Expo.02 weitgehend beseitigt. Die neu aufgebaute interne Rechtsabteilung wickelte innert zwei Jahren mehr als 4'000 Verträge ab, deren Qualität überzeugt. Von wesentlicher Bedeutung war dabei das Instrument der Musterverträge, welches schon im Rahmen der Expo.01 konzipiert wurde.

Trotz des effizienten Vertragswesens wies das Beschaffungswesen der Expo.01/02 erhebliche Mängel auf. Wie die entsprechende Analyse der EFK zeigt, wurden diese Mängel während der Expo.02 nur teilweise beseitigt. Die Expo.02 vergab einen grossen Teil der ausschreibungspflichtigen Aufträge nicht im Konkurrenzverfahren. Über die gesamte Zeit der Expo.01/02 war das Beschaffungswesen mit Ausnahme der direktionsübergreifenden Beschaffungen (Büromobiliar, Informatik, Büromatik) dezentral geregelt, und die Möglichkeiten zur Stärkung der Einkäuferposition wurden zuwenig genutzt. Zudem hatte die vereinsinterne «Kontrollkommission für Auftrags- und Mandats-

vergeben» nur beratende Funktion. Das grosse Ausmass an freihändiger Vergabe und die schwache Einkäuferposition führten dazu, dass das Sparpotenzial im Beschaffungswesen nicht genügend genutzt wurde.

### **Sponsoring: Trotz Mängeln gutes Resultat**

Bei der Finanzierung der Expo.01/02 spielte das Sponsoring eine zentrale Rolle. Wie der Bericht von Becker, Gechter & Partner zeigt, dürfte die Expo.02 das Sponsoring-Potenzial einer kulturellen Veranstaltung weitgehend ausgeschöpft haben. Die viel höheren Erwartungen waren angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen und der hausgemachten Probleme eine Illusion. Die Abgeltung für die Akquisition und Betreuung der Sponsoren ist zwar als hoch, bei einer Gesamtkosten-sicht aber nicht als unangemessen zu beurteilen.

### **Begrenztes Bewusstsein zum sparsamen Verhalten**

Die Expo.01/02 war von Anfang an als Projekt angelegt, das mit grossen Kosten verbunden war. Das gewählte Grundkonzept war sehr komplex und anforderungsreich, der künstlerische Anspruch war hoch. Der Einbezug von vier Standorten und fünf Kantonen führte auch dazu, dass die Expo mehr oder weniger resistent war gegen einschneidende Redimensionierungen. Die EFK kommt aufgrund ihrer Analysen zum Schluss, dass das Bewusstsein zum sparsamen Umgang mit den Finanzmitteln (der öffentlichen Hand) während der ganzen Zeit der Expo nur begrenzt vorhanden war. Während der Expo.01 explodierten die Kosten einerseits in Folge der Internalisierung von immer grösseren Teilen des externen Budgets; zur Kostensteigerung trug aber auch das fehlende Kostenbewusstsein bei, das vor allem bezüglich der Bauten vorherrschte. In Folge der Krise von 1999 mussten die Kosten gemäss bundesrätlicher Vorgabe um 290 Mio. Franken reduziert werden, die tatsächlichen Einsparungen blieben jedoch deutlich unter diesem Betrag. Wie schon angemerkt wurde das Sparpotenzial im Beschaffungswesen zu wenig wahrgenommen - auch während der Phase der Expo.02.

### **Tendenz zum Zweckoptimismus**

Ein Teil der Probleme der Expo.01/02 ist auf eine Tendenz der Expo-Verantwortlichen und teilweise auch der politischen Akteure zum Zweckoptimismus bei den Einnahmenerwartungen zurückzuführen, insbesondere bei den Sponsoren- und Besuchereinnahmen. Verstärkt wurde diese Problematik durch eine erhebliche Unübersichtlichkeit durch die Aufteilung in ein internes und ein externes Budget sowie durch das dauernde Hin- und Herschieben von Budgetelementen zwischen diesen zwei Budgets. Zusätzlich bestand während der ganzen Expo eine beträchtliche Intransparenz in Bezug auf die Analysen und Annahmen, die hinter der Schätzung der einzelnen Budgetposten standen. Die Probleme der Unübersichtlichkeit bei der Budgetierung der Expo.02 sind bis zu einem gewissen Grad auch durch die Vorgabe des Bundes begründet, wonach das Budget keinerlei Reserven für Risiken enthalten durfte. Was zur Disziplinierung gedacht war, führte dazu, dass die Risikoabschätzungen im Budget keinen direkten Niederschlag fanden. Zwar wurde die Risikoanalyse in den Quartalsberichten und in den bundesrätlichen Botschaften jeweils in den wesentlichen Zügen dargestellt. Zumindest für Aussenstehende verlor das eigentliche Budget damit aber an Aussagekraft. Zudem führte dies dazu, dass bei einzelnen Entwicklungen die positive Seite sehr

aktiv kommuniziert wurde, während die negative Seite nicht direkt ins Budget einbezogen werden konnte.

### **Keine Indizien für zivil- oder strafrechtlich relevante Fehlverhalten**

Trotz der verschiedenen festgestellten Mängel ergaben sich in den von der EFK untersuchten Bereichen keine Indizien für zivil- oder strafrechtlich relevante Fehlverhalten. Dabei ist festzuhalten, dass die Sonderuntersuchung der Frage von zivil- oder strafrechtlichen Verantwortlichkeiten nur sehr punktuell nachgehen konnte. Eine eingehendere Prüfung dieser Frage hätte den Rahmen der Sonderuntersuchung gesprengt.

### **Zwanzig Lehren für fünf Akteure**

Gestützt auf die Erkenntnisse der verschiedenen Aufarbeitungen wurden zwanzig Lehren zu Händen der fünf wichtigsten Gruppen von Akteuren bei Landesausstellungen oder vergleichbaren Grossprojekten - eidgenössisches Parlament, Bundesrat, Bundesverwaltung, Kantone/Gemeinden, Trägerschaft - formuliert:

1. Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.
2. Die strategische Begleitung des Bundes bei einer Grossveranstaltung ist durch eine hochrangige Person in der Linie wahrzunehmen.
3. Bei der Wahl der Rechtsform für die Trägerschaft einer Grossveranstaltung sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: Einbindung der Stakeholder, Flexibilität, Haftungsbedingungen und Fähigkeit der Kapitalbeschaffung.
4. Den Machbarkeitsabklärungen muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung für ein Grossprojekt eingeräumt werden.
5. Die Wahl des Projektkonzepts und der Standortentscheid einer Grossveranstaltung sind als Entscheid über die Höhe der Risiken zu interpretieren.
6. Auf Seiten des Bundes sind genügend personelle Ressourcen für die Begleitung und Aufsicht des Grossprojekts vorzusehen. Die Zuständigkeiten sind in Pflichtenheften klar zu regeln.
7. Eine Externalisierung von Budgetteilen ist nur zulässig, wenn entsprechende verbindliche Vereinbarungen bestehen.
8. Nach der Gestaltung einer Projektidee ist ein Marschhalt einzulegen, um die Grundidee auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen und die Organisation aufzubauen.
9. Miliz- und Mandatsstrukturen dürfen nicht überstrapaziert werden.
10. Es braucht eine klare Trennung zwischen strategischer Führung, operativer Gesamtführung und operativer Teilverantwortung.
11. Der Gefahr asymmetrischer Information zwischen strategischer und operativer Führung ist vorzubeugen.
12. Für jede Phase einer Ausstellung braucht es eine massgeschneiderte Crew.
13. Die Gesamtheit der Machbarkeitsstudien zu einem Grossprojekt muss die zentralen Themenfelder abdecken.
14. Im Rahmen von Machbarkeitsstudien ist das Projekt mit ähnlichen und/oder früheren Veranstaltungen zu vergleichen.

15. Die Sponsoringlöse sind - unter Berücksichtigung der Wirtschaftsfreundlichkeit des Ausstellungskonzepts - sorgfältig abzuklären.
16. Das Sponsoring darf nur soweit zur Grundfinanzierung eines Projekts eingesetzt werden, als dafür verbindliche Zusagen vorliegen.
17. Für das Beschaffungswesen einer Landesausstellung sollen die Beschaffungsregeln des Bundes zur Anwendung kommen.
18. Die Möglichkeiten von Konkurrenzofferten und der Stärkung der Einkäuferposition sind systematisch zu nutzen.
19. Die Budgetierung von Einnahmen ist nach realistischen Erwartungen vorzunehmen.
20. Je weiter weg erwartete Einnahmen liegen, desto sorgfältiger müssen Erhöhungen der erwarteten Einnahmen im Budget begründet werden.

### **Zentrale Erkenntnisse**

Abschliessend fasst der Bericht die zentralen Erkenntnisse der Analyse in sechs Punkten zusammen:

1. Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.
2. Den Machbarkeitsabklärungen zu Beginn muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung über ein Grossprojekt eingeräumt werden.
3. Während der Expo.02 konnten viele Mängel der Expo.01 überwunden werden.
4. Während Expo.01/02 erlagen sowohl die Expo-Verantwortlichen als teilweise auch die politischen Akteure einem zweckoptimistischen Denken bezüglich der Einnahmenentwicklung.
5. Das Bewusstsein zum sparsamen Umgang mit den Finanzmitteln war während der Expo.01 ungenügend, aber auch während der Expo.02 wurden Einsparmöglichkeiten zu wenig genutzt.
6. Trotz der verschiedenen festgestellten Mängel ergaben sich in den von der EFK untersuchten Bereichen keine Indizien für zivil- oder strafrechtlich relevante Fehlverhalten.

## **1 Nochmals ein Bericht zur Expo.01/02 ?**

Zur Expo.01/02 sind schon etliche Berichte verfasst worden - darunter ein mit Anhängen über tausendseitiger Schlussbericht der Expo-Leitung. Es fehlt nicht an Aufarbeitungen verschiedenster Ausrichtungen, vom Bericht einer parlamentarischen Kommission über populärhistorische Darstellungen bis zur betriebswirtschaftlichen Dissertation. Was kann und soll der vorliegende Bericht angesichts der Flut von Aufarbeitungen noch leisten? Auf diese Frage gibt es eine formale und eine inhaltliche Antwort (1.1). Formal erklärt sich der Bericht durch den Umstand, dass der Bundesrat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit der Erarbeitung dieses Berichts beauftragt hat. Inhaltlich ist es sinnvoll, die Geschichte der Expo nochmals Revue passieren zu lassen und zu fragen, in wie weit sich daraus Lehren ziehen lassen, sei es für eine zukünftige Landesausstellung, sei es für Grossprojekte mit ähnlichen Problematiken (Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten). Die Untersuchung wurde auf die Grundfrage ausgerichtet, warum der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen Summe in die Expo einschliessen musste. Dazu werden insbesondere die Projektorganisation und das Projektmanagement analysiert und zu verschiedenen spezifischen Fragen (Machbarkeitsanalysen, Sponsoring, Vertragswesen) Vertiefungen vorgenommen (1.2). Es besteht schon eine Vielzahl von Analysen und Erkenntnissen zur Expo.01/02 (1.3). Auf Grund der Ausrichtung der Untersuchung und der schon vorhandenen Erkenntnisse ergab sich ein Vorgehen über mehrere Fragemodule (1.4).

### **1.1 Ein Auftrag mit verschiedenen Facetten**

Mit Beschluss vom 2. Juli 2003 übertrug der Bundesrat der EFK die Leitung einer abschliessenden Sonderuntersuchung zur Expo.01/02. Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) sollte sich im Rahmen seiner Kernkompetenzen an der Leitung der Untersuchung beteiligen. Der Auftrag des Bundesrates geht auf den Bericht der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission vom 27. März 2001 mit dem Titel «Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Landesausstellung 2001 (Expo.01)» (Bericht GPK-S) zurück. In diesem Bericht wurde die Empfehlung ausgesprochen, der Bundesrat solle dafür sorgen, *«dass sämtliche Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Expo.01 und Expo.02 in geeigneter Form festgehalten und die Erfahrungen gesichert werden, damit in Zukunft bei ähnlichen Projekten Fehler vermieden werden können. Die Erfahrungen aller am Landesausstellungsprojekt Beteiligten soll in die Bilanz einfließen können. Dabei sind auch allfällige straf- oder zivilrechtliche Verantwortlichkeiten aufzuzeigen.»*

Der Bundesrat legte dem Auftrag die Empfehlung der GPK-S zugrunde, ohne den Auftrag weiter zu konkretisieren. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte möchte im Besonderen die Frage der Entschädigung für die Akquisition des Sponsorings (Direction «Partenariat») sowie der zu hohen Einnahmenschätzungen mitberücksichtigt haben (Schreiben vom 23.1.2003 und 5.5.2003 an den Bundesrat). Gemäss der GPK-S soll der Bericht die Lehren für zukünftige Projektorganisationen auflisten und die Erfahrungen praxisorientiert aufarbeiten (Schreiben vom 21.11.2003 an den Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements EVD). Der Bericht und die Lehren hätten sich an künftige Projektorganisationen und die involvierten Bundesstellen zu richten.

Ob es in einem Vierteljahrhundert wiederum eine Landesausstellung geben wird, ist derzeit ungewiss – auch wenn gemäss einer Meinungsumfrage im Oktober 2002 vier von fünf Befragten eine

weitere Landesausstellung begrüßen würden (Schlussbericht Expo, S. 36). Unabhängig davon ergeben sich aus der Sonderuntersuchung aber für verschiedene Grossveranstaltungen - Beteiligung der Schweiz an Weltausstellungen oder an der Euro 2008 - Hinweise und Lehren für das dabei nötige Zusammenspiel von Öffentlicher Hand und Privaten. Gemäss dem Auftrag des Bundesrats hat sich der Bericht hauptsächlich mit den Problemen bei der Organisation und der Durchführung der Expo.01/02 zu befassen. Durch die Fokussierung der Analyse auf die negativen Aspekte der letzten Landesausstellung treten die positiven Aspekte somit gezwungenermassen in den Hintergrund.

#### **Kasten 1: Zur Rolle der EFK**

Die Leitung der Sonderuntersuchung zur Expo.01/02 ist für die EFK nicht unproblematisch, denn sie war bei der Expo.01 und Expo.02 auch als Akteurin beteiligt. Aufgrund dieser Konstellation hat die EFK dafür plädiert, eine externe Stelle mit der Untersuchung zu beauftragen. Der Bundesrat hat aus Gründen der Effizienz die Untersuchung dennoch der EFK übertragen, welche auf ihr Wissen aus der Finanzaufsicht über die Expo.01/02 zurückgreifen kann. Die EFK hat sich bei der Erarbeitung des Berichts um eine unabhängige Analyse bemüht und sich dabei nicht zuletzt aus diesem Grund auf verschiedene Mandatsberichte abgestützt.

### **1.2 Fragestellungen für die vorliegende Sonderuntersuchung**

1996 beschlossen die eidgenössischen Räte eine maximale Unterstützung der Expo im Rahmen von 130 Mio. Franken (110 Mio. Fr. Beitrag, 20 Mio. Fr. Defizitgarantie). Gemäss der provisorischen Abrechnung vom November 2002 macht der gesamte Bundesbeitrag (inkl. Defizitdeckung und inklusive Sponsoringgelder von Bundesämtern und öffentlichrechtlichen Institutionen) rund 1 Mia. Franken resp. das Siebenfache des ursprünglich vorgesehenen Betrags aus. Vor diesem Hintergrund geht die EFK bei ihrer Untersuchung von der Grundfrage aus, was dazu geführt hat, dass der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen Summe in die Expo einschossen musste und wie dies zu verhindern gewesen wäre.

Durch die Wahl dieser Grundfrage werden Schwergewichte des Erkenntnisinteresses gesetzt:

- Im Vordergrund steht der Akteur Bund (Parlament, Bundesrat, Verwaltung). Grundsätzlich interessiert weniger die Frage, warum sich die Expo-Leitung in verschiedenen Punkten verkalkuliert hat, sondern vielmehr die Frage, warum (1) der Bund Fehlentwicklungen zu wenig erkannt hat, (2) der vom Bund vorgegebene organisatorische Rahmen die Fehlentwicklungen nicht auffangen konnte und (3) der Bund nach dem Erkennen von Fehlentwicklungen nicht genügend schnell Gegensteuer geben konnte. Diese Konzentration ergibt sich aus der Überlegung, dass die zeitübergreifenden Lehren aus der Expo.01/02 weniger das operationelle Geschäft als den dafür vorzulegenden Rahmen der Politik betreffen.
- Letztlich geht es darum, Lehren zu ziehen und in diesem Bericht aufzuzeigen. Mit welchen Vorkehrungen hätten welche Fehlentwicklungen bei der Expo.01/02 verhindert werden können (retrospektive Sicht)? Wie lassen sich diese Lehren auf zukünftige Projekte anwenden (prospektive Sicht)?

Die Grundfrage wurde durch verschiedene Vertiefungsfragen konkretisiert:

- Warum wurden dem Bundesbeschluss von 1996 und in verringertem Mass auch dem Bundesbeschluss von 2000 Einnahmeerwartungen von privaten Geldgebern zu Grunde gelegt, die sich in der Folge nicht erfüllten?
- Inwiefern haben die Projektorganisation und das Projektmanagement der Expo.01 und Expo.02 zu den finanziellen Problemen beigetragen? Welche Probleme ergaben sich beim auftraggebenden Bund, welche bei der Expo-Leitung?
- Wie ist das Einnahmen- und Kostencontrolling der Expo.01 und der Expo.02 zu beurteilen? Welche Vorgaben wären retrospektiv nötig gewesen, welche Lehren lassen sich prospektiv formulieren?

Zu einzelnen spezifischen Problemfeldern ergeben sich Ergänzungsfragen:

- Unter welchen Umständen kamen die Machbarkeitsberichte von 1995 und 2000 zustande? Hätten allfällige Schwachstellen der Berichte (insbesondere bezüglich Sponsoringeinnahmen) erkannt werden können?
- Wie sind die durch die Expo.01 und die Expo.02 geschlossenen Verträge zu beurteilen? Welche Vorgaben wären retrospektiv nötig gewesen, welche Lehren lassen sich prospektiv formulieren?
- Wurde das Potenzial des privaten Sponsoring genügend ausgeschöpft, mit welchem Potenzial kann bei vergleichbaren Grossanlässen überhaupt gerechnet werden?

Wie bereits erwähnt, wurden zur Expo schon viele Analysen vorgenommen. Überschneidungen mit vorhandenen Erkenntnissen sind unvermeidbar und bei der versuchten Gesamtanalyse der Expo.01/02 nicht zu verhindern. Die EFK hat aber bisher weniger ausgeleuchtete Fragen (wie die Machbarkeitsstudien, das Sponsoring oder das Vertragswesen) und generell die bisher weniger analysierte Phase der Expo.02 stärker berücksichtigt. Die vier Ausstellungsprojekte des Bundes wurden nicht in die Sonderuntersuchung einbezogen. Zu den Bundesprojekten liegt ein Schlussbericht der Projektorganisation «Bundesausstellung Expo.02» vor (vgl. Kasten 2).

## **Kasten 2: Die vier Bundesprojekte**

Die Leitung Projektorganisation «Bundesausstellung Expo.02» verfasste nach dem Ende der Expo.02 einen Schlussbericht, der die vier Projekte dokumentiert und Erfahrungen aus der Projektorganisation festhält (Schlussbericht Bundesausstellungen). Die Projektorganisation «Bundesausstellung Expo.02» löste im Oktober 1999 die vom Bundesrat 1996 eingesetzte Groupe interdépartemental de coordination Expo.01 (GIC) ab, nachdem der Bericht Hayek bei den Bundesprojekten Mängel bezüglich der Projektorganisation und ungeklärte Fragen bezüglich der Finanzierung feststellte. Die neue Projektorganisation stand unter der Leitung von Alfred Markwalder von der Gruppe Rüstung im VBS (heute armasuisse).

Der Bund war an der Landesausstellung 2002 an vier Standorten als Aussteller präsent. Ziel der Ausstellungen war es, die Kernaufgaben des Bundes einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Auf der Arteplage in Yverdon-les-Bains wurde unter dem Projektnamen «Wer bin ich?» das Verhältnis zwischen Individuum und Staat thematisiert. In Neuenburg war der Bund mit dem Projekt «Palais de l'Equilibre» vertreten, wo Fragen der Nachhaltigkeit zum Thema gemacht wurden. Mit dem Projekt «Nouvelle DestiNation» auf der Bieler Arteplage sollte der Dialog zwischen Bürger

und Staat gefördert. Das vierte Projekt, die «Werft» in Murten, widmete sich der schweizerischen Sicherheitspolitik im europäischen und globalen Umfeld.

Die Kosten der Bundesprojekte betragen gemäss dem Schlussbericht der Projektleitung 54.3 Mio. Franken, wovon rund 6 Mio. Franken durch Sponsoringbeiträge gedeckt wurden. Unter den Sponsoren befand sich auch die bundeseigene RUAG Holding AG (1 Mio. Franken). Durch den Verkauf des «Palais de l'Equilibre» konnten die Kosten für den Bund um weitere 0.9 Mio. Franken gesenkt werden. Indirekt wurden die Bundesausstellungen zusätzlich durch Naturalleistungen in der Höhe von 0.3 Mio. Franken von Privaten unterstützt. Auf weitere 12 bis 15 Mio. Franken beziffert die Projektleitung die Kosten in Verwaltung, Armee und Zivildienst, die im Zusammenhang mit den Bundesprojekten angefallen waren. Gesamthaft kosteten die vier Ausstellungen den Bund somit 59.4 Mio. Franken (minimal) resp. 62.4 Mio. Franken (maximal). Der Plafond des Verpflichtungskredits über 50 Mio. Franken wurde gemäss Projektleitung aber eingehalten: Die Zusatzaufwände in Verwaltung, Armee und Zivildienst wurden über Kredite in den jeweiligen Departementen gedeckt, also nicht dem Verpflichtungskredit für die Bundesprojekte belastet.

### **1.3 Bestehende Analysen und Erkenntnisse**

Aus der Vielzahl von Berichten und Analysen zur Expo.01/02 sind die im Folgenden in den wesentlichsten Punkten zusammengefassten drei Dokumente von besonderer Bedeutung.<sup>1</sup>

#### **1.3.1 Bericht Hayek**

Auf dem Höhepunkt der Krise der Expo.01 erteilte der Strategische Ausschuss in Absprache mit Bundesrat Pascal Couchepin am 18. August 1999 dem Bieler Industriellen Nicolas Hayek den Auftrag, eine rasche Lagebeurteilung der Expo.01 vorzunehmen und eine grobe Skizze von eventuellen Zukunftsszenarien auszuarbeiten. Der Bericht sollte dem Bundesrat, der über das weitere Vorgehen bei der Expo faktisch zu entscheiden hatte, als Entscheidungsgrundlage dienen. Das Hayek-Team bestand aus Mitarbeitern der Hayek Engineering und der Swatch Group sowie aus je einem Vertreter des Bundes und der Kantone Bern und Neuenburg. Am 24. September 1999 legte Hayek den entsprechenden Bericht vor (Bericht Hayek).

Zu Beginn gibt der Bericht einen Überblick zur aktuellen Situation und stellt fest, dass seit dem Vorliegen der Machbarkeitsstudie von 1995 weder die Ausgaben noch die Einnahmen plausibel seien und nicht haben stabilisiert werden können. Über das interne Budget 10 hinaus bestehe ein externer Mittelbedarf von ca. 300 Mio. Franken für die Realisierung der Ausstellungen und Events sowie des Verkehrsmanagements, der von Dritten finanziert werden müsse. Das von Hayek auf der Grundlage des Budgets 10 erstellte Budget «Estimate» geht von einer Deckungslücke von 381 Mio. Franken (Minimalrisiko) aus. Das zusätzliche Risiko beziffert er auf 171 Mio. Franken, so dass die maximale Deckungslücke bei 552 Mio. Franken liege.

Gleichzeitig konstatiert der Bericht eine kritische Liquiditäts- und Termsituation. Weitere Mängel sieht der Bericht in der fehlenden Führungskompetenz innerhalb des Expo-Managements, in einer ineffizienten Organisationsstruktur sowie in den Teilzeitarbeitsverhältnissen einzelner Expo-

---

<sup>1</sup> Als weitere umfassendere Analysen der Expo.01/02 sind anzuführen: Hubschmid (2002), Lüchinger (2002).

Direktoren. Ferner werden das angewandte Budgetierungssystem, die Berechnung der Kosten für die Baumassnahmen und Infrastrukturen sowie das ungenügende Controlling-System kritisiert. Hayek vermutet ein erhebliches Risiko im Zuschaueraufkommen wegen der hohen Besuchskosten. Im Weiteren rügt der Bericht Mängel im Bereich des Vertrags- und Beschaffungswesens sowie des praktisch vollständigen Outsourcings vieler wesentlicher Projektaktivitäten und -funktionen. Das Hayek-Team kritisiert ferner die restriktiven Rechte, Privilegien und Präsenzen der Ausstellungspartner an der Expo.01 im Vergleich zu den sehr hohen, geforderten finanziellen Engagements.

Der Bericht empfiehlt die Reorganisation der Expo-Leitung und zusätzliche Kostensenkungsprogramme. Hayek zeigt sich zuversichtlich, dass es in einem reichen Land wie der Schweiz möglich sein sollte, mit einer teilweise neuen, starken, vertrauenswürdigen und vollzeitlich verfügbaren Expo.01-Führung die zusätzlich benötigten Gelder von der öffentlichen Hand und aus der Wirtschaft zu erhalten. An die Adresse des Bundes richtet der Bericht die Empfehlung, einen Steuerungsausschuss unter der Führung eines Bundesrates oder eines Chefbeamten des Bundes zu bilden und zwei erfahrene Mitglieder aus der Wirtschaft sowie zwei Vertreter aus der Politik beizuziehen.

Der Bericht stellt fest, dass eine äusserst attraktive, interessante und spannende Ausstellung geplant sei, dass aber erst fünf Ausstellungen als formell finanziell abgesichert bewertet werden könnten [neben den vier Ausstellungen des Bundes war zu diesem Zeitpunkt lediglich das Ausstellungsprojekt Manna von Coop definitiv abgesichert, die Verfasser]. Die Realisierung der Ausstellungen wird als machbar bezeichnet, sofern gewisse Bedingungen erfüllt werden können. Die mit einer Verschiebung der Expo.01 um ein Jahr verbundenen Mehrkosten beziffert der Bericht auf 80 Mio. Franken. Bei einem Abbruch der Expo.01 würden sich nach Einschätzung des Berichts Gesamtkosten von rund 300 Mio. Franken ergeben, wovon ca. 66 Mio. Franken noch nicht gedeckt wären.

### **1.3.2 Bericht der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission**

Am 30. Juni 2000 beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), die Mängel bei der Vorbereitung und Organisation der Expo.01 bis zum Übergang zur Expo.02 zu untersuchen. Der auf den 27. März 2001 vorgelegte Bericht (Bericht GPK-S) beschränkt sich auf die Geschehnisse bis zum Parlamentsbeschluss vom Dezember 1999 (Neustart Expo.02) und beurteilt insbesondere die Rolle der Eidgenossenschaft und ihrer Behörden bei der Vorbereitung und Organisation der Expo.01.

Die Abklärungen der GPK zeigen, dass eine Vielzahl von einzelnen Problemen, negativen Umständen und Fehlentscheidungen auf unterschiedlichen Gebieten und Stufen zum Scheitern der Expo.01 geführt haben. Das Vertrauen in die leitenden Organe und die Überzeugung, dass sich die Schwierigkeiten meistern liessen, hat laut GPK dazu geführt, dass man zu lange an die Machbarkeit der Landesausstellung im Jahre 2001 geglaubt habe. Von einer Krise sei bei der Expo-Leitung nie die Rede gewesen, obschon die Finanzierungsprobleme von Anfang an bekannt gewesen seien. Erst Mitte 1999 habe sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Finanzierung der Landesausstellung mit Sponsoring nicht sichergestellt werden könne und das Projekt ohne zusätzliche öffentliche Gelder scheitern würde.

Für die GPK steht fest, dass man das Unternehmen «Landesausstellung» in seiner Komplexität auf allen Ebenen unterschätzt habe. Der Hauptmangel habe - so der Bericht GPK-S weiter - in der mangelnden Professionalität des strategischen und operativen Managements bestanden; dies sowohl auf Ebene des Vereins als auch auf Ebene des Bundes bei den Bundesprojekten. Gefehlt habe wohl auch die Erfahrung in der Führung von solchen Grossprojekten. Auf Grund seiner Struktur, Zusammensetzung und auf Grund vereinsinterner Probleme eigne sich das oberste Organ des Vereins, d.h. der Strategische Ausschuss, nicht, die ihm zugedachte Verantwortung wahrzunehmen. Weil die ganze Planung ständig im Umbruch gewesen sei, würden die Vorarbeiten eine ausgesprochene Unstetigkeit aufweisen. Es habe zudem das Bewusstsein der Organisatoren für die Kosten gefehlt.

Mit zu berücksichtigen sind gemäss dem GPK-Bericht aber auch die schwierigen Rahmenbedingungen, die von Seiten der Politik gesetzt worden sind. Die Expo.01 sei von Anfang an unter einem grossen Zeit- und Realisierungsdruck gestanden. Der Bundesrat habe sich nicht hinreichend mit dem Grundlagen der Expo.01 befasst; er habe die Machbarkeitseinschätzung unkritisch und vorschnell übernommen. Die eidgenössischen Räte hätten zwar bei der Beratung des Bundesbeitrages im Jahre 1996 auf verschiedene Probleme und offene Fragen hingewiesen. Aus politischen Gründen sei der Beitrag aber schliesslich bewilligt worden, ohne dass offene Punkte wirklich geklärt worden seien. Unklar seien insbesondere Verantwortlichkeiten, Organisationsstruktur, Inhalte und Finanzierung der Expo.01 geblieben. Weil es darum gegangen sei, eine rasche und enthusiastische Initialzündung zu geben, seien offene Fragen in Kauf genommen worden.

Nach Einschätzung der GPK habe es für den Bund (Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung) vor allem negative Auswirkungen, dass er seine Rolle und Verantwortung in Bezug auf die Expo.01 nicht von Anfang an realistisch und klar definiert habe. Dies habe im Laufe der Vorbereitungen immer wieder die Frage des zulässigen oder notwendigen Engagements des Bundes und seiner Organe aufkommen lassen. Es habe auch dazu geführt, dass die Vertreter des Bundes im Strategischen Ausschuss eine schwache Stellung und ungünstige Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung ihrer Verantwortung gehabt hätten. In der Krise der Expo.01 habe es schliesslich dazu geführt, dass der Bund eine faktische politische Verantwortung übernehmen musste, die ihm anfangs nicht zugedacht gewesen sei und die nicht der rechtlichen Verantwortung entsprochen habe. Erst die Krise habe überhaupt die Legitimation dazu gebildet, dass der Bund seinen Einfluss geltend machen und die faktische politische Verantwortung für die Durchführung der von ihm beschlossenen Landesausstellung wahrnehmen können.

Unabhängig von der Rolle und Verantwortung hätten Bundesrat und Parlament allerdings mehr Interesse für die Vorbereitung der Landesausstellung aufbringen sollen. Die «liebenswürdige Gleichgültigkeit» sei dem Projekt einer Landesausstellung nach Meinung der GPK gewiss nicht angemessen gewesen. Der Bundesrat habe das Projekt nicht prioritär behandelt, die Vorarbeiten kaum begleitet und die politische Verantwortung des Bundes verkannt.

Die Schlussfolgerungen der GPK sind darauf ausgerichtet, einen Lernprozess zu ermöglichen und im Hinblick auf die Organisation künftiger Grossprojekte die angezeigten Massnahmen zu treffen. Es werden drei Empfehlungen zuhanden des Bundesrates gemacht: (1) Es sollen die Erfahrungen betreffend die Vorbereitung der Expo.01 und Expo.02 aufgearbeitet werden (diese Empfehlung

führte zum vorliegenden Bericht). (2) Es sollen professionelle Rahmenbedingungen für die Vorbereitung und Organisation von Grossprojekten geschaffen werden (diese Empfehlung führte zu den «Weisungen für die Durchführung von Grossanlässen Dritter mit Bundesunterstützung sowie von besonderen Bundesanlässen» des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) vom 1. April 2003, vgl. Kasten 16). (3) Vom Bund unterstützte Grossprojekte sollen enger begleitet und ein politisches Controlling sichergestellt werden.

### **1.3.3 Schlussbericht Expo.02**

Mitte 2003 veröffentlichte die Generaldirektion der Expo.02 einen Schlussbericht (Schlussbericht Expo.02). Der Bericht mit dem Charakter einer Selbstdarstellung zeigt die Bedingungen auf, mit denen sich die Expo.02 hat auseinandersetzen müssen, und schildert die Probleme und Herausforderungen, die sich während allen Phasen des Projektes gestellt haben. Analysiert werden die Erfolge und Schwächen der Expo vor allem im Bericht der Präsidentin der Generaldirektion, auf welchen sich die nachfolgenden Ausführungen stützen. Daneben enthält der Bericht detaillierte Tätigkeitsberichte der verschiedenen Direktionen, welche für die Analyse einzelner Entwicklungen der Expo.02 (beispielsweise des Sponsoring oder des Ticketing) wertvolle Informationen enthalten.

Die Präsidentin der Generaldirektion, Nelly Wenger, beurteilt die sechste Landesausstellung als Erfolg. Gradmesser für ihre Beurteilung sind die Begeisterung des Publikums und die hohen Besucherzahlen. Es habe, so die Generaldirektorin, praktisch keine Organisations- und Sicherheitsprobleme gegeben. Als Erfolg wird auch die Tatsache bezeichnet, dass Widrigkeiten zum Trotz die Landesausstellung Expo.02 termingerecht die Tore habe öffnen können. Erwähnt wird auch, dass die Expo.02 fast 5'500 Verträge (ohne Arbeitsverträge) abgeschlossen, bis zu 6'000 Mitarbeitende beschäftigt und über 13'000 Kulturanlässe durchgeführt habe. Auch vom ökologischen Standpunkt her könne die Expo.02 als beispielhaft gelten. Als Erfolg wird schliesslich auch bezeichnet, dass kein anderer Anlass in der Schweiz und nur ganz wenige Anlässe im Ausland Sponsoringergebnisse wie die Expo.02 erzielt hätten, auch wenn die Sponsoring-Erwartungen im Lauf der Expo stark nach unten hätten korrigiert werden müssen.

Zu den Schwierigkeiten und Herausforderungen der Expo.02 werden unter anderem folgende Anmerkungen gemacht:

- Das Genre der Landesausstellung sei problematisch für jene, die es als aktuell erachtet hätten, wie auch für jene, die es als einen Anachronismus abgetan hätten.
- Die Unbestimmtheit des Mandates des Bundes an die Expo-Verantwortlichen habe die Expo.02 während des ganzen Projekts der Ungewissheit über ihre Legitimität, ihre offizielle Anerkennung und sogar ihrer Durchführung ausgesetzt.
- Die Finanzierung der Expo sei durch falsche Hypothesen über Beiträge der Privatwirtschaft und eine Verschlechterung der Wirtschaftslage erschwert worden.
- Für die Öffentlichkeit habe das Ende der Expo.01 das Ende eines Traums bedeutet. Die Expo.02 habe folglich nur einen zerbrochenen Traum darstellen können.
- Die Expo.02 habe unter verschiedenen von der Expo.01 geschaffenen Negativbildern (Image von Unordnung, Chaos, Amateurhaftigkeit) leiden müssen. Die Expo.02 habe einen hohen Tribut bezahlt und habe sich - so Nelly Wenger - «zahllosen übertriebenen Kontrollen und manchmal masslosen Strukturierungen» unterwerfen müssen.

- All dies habe Konsequenzen für die finanziellen Ressourcen der Expo.02 gehabt. Einerseits seien die Ausgaben der Expo.01 noch vor der konkreten Realisierung beträchtlich gewesen, andererseits habe das Verhalten der Expo.01, das von den wirtschaftlichen Kreisen als arrogant empfunden worden sei, bei gewissen Sponsoren ein Gefühl des Misstrauens erzeugt. Dazu seien «drastische Budgetkürzungen» beim Übergang von der Expo.01 zur Expo.02 gekommen.

In der Tendenz stellt sich die Expo.02 selbst ein gutes Zeugnis aus und erklärt die Schwierigkeiten vor allem mit dem Erbe aus der Zeit der Expo.01.

### **Kasten 3: Positive Lehren aus der Expo.01/02**

Beim vorliegenden Bericht der EFK liegt der Fokus auf den Problemen, die sich bei der Organisation und der Durchführung der Expo.01/02 ergeben haben. Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist dies auf den dieser Untersuchung zu Grunde liegenden Auftrag des Bundesrats zurückzuführen. Die Fokussierung auf die Probleme bei der Expo.01/02 stiess bei den Personen und Stellen, die im Rahmen der Konsultation begrüsst wurden (vgl. 1.4.4), zum Teil auf Kritik. Dabei wurde auf folgende organisatorischen Leistungen der Expo.01/02 hingewiesen, die im vorliegenden Bericht nur gestreift und teilweise im Schlussbericht der Expo.02 ausführlicher dargelegt werden.

- **Zeitmanagement/Terminplanung:** Das Expo-Projekt stand permanent unter grossem Zeitdruck. Die Fristen, die eingehalten werden mussten, waren äusserst knapp bemessen. Trotzdem gelang es im Wesentlichen, die gesetzten Termine einzuhalten und die Ausstellung termingerecht zu eröffnen.
- **(Bau-)Bewilligungsverfahren:** Das Projekt, die Landesausstellung an vier verschiedenen Standorten zu bauen, stellte grosse Anforderungen an die Expo-Verantwortlichen: Für den Bau der Expo mussten innert kurzer Frist um Baubewilligungen nachgesucht werden. In die Baubewilligungsverfahren waren vier Kantone und zehn Gemeinden involviert. Durch den Bau in Ufergebieten stellten sich den Expo-Verantwortlichen besondere Anforderungen. Die Zusammenarbeit im Baubewilligungsverfahren über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg ist den Expo-Verantwortlichen sehr gut gelungen.
- **Flexibler Aufbau von Organisationsstrukturen:** Während den verschiedenen Phasen der Expo (Planungs-, Projektions-, Konstruktions-, Betriebs- und Rückbauphase) wurden verschiedene Organisationsstrukturen benötigt, die den Anforderungen der jeweiligen Phase entsprachen. Den Expo-Verantwortlichen gelang es, die neuen Organisationsstrukturen innert kurzer Fristen zu entwerfen und aufzubauen und die alten abzulösen.
- **Sicherheitskonzept:** Der private Sicherheitsdienst der Expo.02 hatte in Zusammenarbeit mit allen Abteilungen der Expo.02 sowie mit den öffentlichen Sicherheitsorganen für die Sicherheit der Expo-Besucher/innen zu sorgen. Diese Zusammenarbeit - dies zeigte sich anlässlich der Eröffnungsfeier, der Demonstration beim Besuch des stellvertretenden italienischen Premierministers, Gianfranco Fini, sowie bei der Evakuierung der Arteplage Biel nach einem Bombenalarm - funktionierte nach Einschätzung der Expo-Verantwortlichen einwandfrei.
- **Wenige gerichtliche Streitigkeiten:** Es kam nur zu wenigen Streitigkeiten zwischen der Expo und Vertragspartnern, kein Streitfall führte zu einer Verurteilung des Vereins Landesausstellung.
- **Umweltgerechtes Verhalten:** Siehe dazu Kasten 19, S. 80.

Mit dieser punktuellen Auflistung erhebt die EFK keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Für eine Bilanz aus Sicht der Veranstalter ist auf den Schlussbericht der Expo.02 zu verweisen (Schlussbericht Expo.02).

## **1.4 Vorgehen mit unterschiedlichen Methoden und Quellen**

Die drei zusammengefassten Berichte zeigen schon, dass die Expo.01/02 aus sehr unterschiedlichen Blickwinkeln analysiert werden kann, was auch zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen führt. Gemäss ihrer Fragestellung konzentriert sich die Sonderuntersuchung auf problematische Aspekte der Geschichte der Expo.01/02 – ohne dabei die positiven Leistungen zu negieren, die beispielsweise im Schlussbericht der Expo herausgestrichen werden. Dem komplexen Untersuchungsgegenstand gemäss stützte sich die Sonderuntersuchung auf verschiedene Vorgehen, Methoden und Quellen ab.

### **1.4.1 Organisation der Sonderuntersuchung**

Die EFK startete zu Beginn des Jahres 2004 mit der Sonderuntersuchung, die von Tobias Bauer (Evaluationsexperte) geleitet wurde. Das BAR wirkte an der Durchführung der Untersuchung mit. Die Begleitgruppe der Sonderuntersuchung setzte sich aus Vertretern der EFK, des EVD und des BAR zusammen.

### **1.4.2 Externe Mandate und Berichte**

Für die Untersuchung stellte das Generalsekretariat des EVD einen Kredit von 495'000 Franken zur Verfügung, der zur Finanzierung verschiedener Mandate verwendet wurde. Von Seiten der EFK wurden gesamthaft rund 250 Arbeitstage für die Sonderuntersuchung eingesetzt.

Über die gesamte Zeit der Untersuchung nahm Stephan Moll, Konsulent für Finanzevaluation, ein Begleitmandat wahr. Mit einzelnen Abklärungen wurde Max Wenger, Revisionsexperte, beauftragt. Zur Bearbeitung einzelner Analysen wurden verschiedene Mandate in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in folgenden Berichten dargestellt sind:

- Analyse der Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02, Interface Institut für Politikstudien (Stefan Rieder, Luzia Lehmann, Simone Ledermann) und evaluanda (Sami Kanaan) unter Mitarbeit von Yvonne Hunkeler (BDO Visura), Rolf Keller und Claudia Höltner (SKM Studienzentrum Kulturmanagement Universität Basel) und Cyrill Häring (Unternehmens-Kultur-Berater), im Folgenden zitiert als: Bericht Interface. Dieser Bericht ist verfügbar unter: <http://www.interface-politikstudien.ch>.
- Entscheidungsprozesse, Motivationen und Erwartungen zur Expo.01/02, Schweizerisches Bundesarchiv (Urs Germann) unter Mitarbeit von Reto Moosmann, im Folgenden zitiert als: Bericht Bundesarchiv. Dieser Bericht ist verfügbar unter: <http://www.bar.admin.ch>.
- Analyse der Machbarkeitsstudien der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Marianne Gechter), im Folgenden zitiert als: Bericht Becker/Gechter Machbarkeit. Dieser Bericht ist verfügbar unter: <http://www.becker-gechter.de>.

- Analyse des Sponsoring der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Ursula Gechter), im Folgenden zitiert als: Bericht Becker/Gechter Sponsoring. Dieser Bericht ist verfügbar unter: <http://www.becker-gechter.de>.
- Analyse der Verträge und des Vertragswesens der Expo.01/02, Cornelia Kaufmann (prospection), im Folgenden zitiert als: Bericht Kaufmann. Dieser Bericht ist verfügbar unter: <http://www.prospection.ch>.
- Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland, Stephan Moll, im Folgenden zitiert als: Bericht Moll. Dieser Bericht kann bei der EFK bestellt werden.

Ein Teilbericht wurde innerhalb der EFK erarbeitet:

- Analyse der Beschaffungen der Expo.01/02, EFK, im Folgenden zitiert als: Bericht EFK Beschaffungen.

### **1.4.3 Einbezogene Quellen**

Für die einzelnen Analysen standen folgende Quellen zur Verfügung:

- Akten des Vereins Landesausstellung: Diese Akten machen gesamthaft gegen 1000 Laufmeter aus. Sie wurden schon weitestgehend ins Bundesarchiv abgeliefert und standen für die Sonderuntersuchung zur Verfügung.
- Akten der EFK: Es handelt sich insbesondere um die rund 30 Berichte, welche die EFK zur Expo.01/02 verfasst hat (mit den dazugehörigen Akten).
- Weitere Akten von involvierten Gremien: Dazu gehören Protokolle der betroffenen Parlamentskommissionen (WBK, GPK, FK, FinDel) sowie Akten einzelner Departemente und Ämter.
- Chronik der Expo.01/02: Der Verein Landesausstellung beauftragte den Journalisten Jean-Luc Vautravers mit der Erstellung einer Chronik der Landesausstellung. Die mehr als 2000 Seiten umfassende Chronik konnte im Rahmen der Sonderuntersuchung eingesehen werden (im Folgenden zitiert als: Chronik Expo).
- Interviews: Eine sehr wichtige Funktion hatten Interviews mit betroffenen Personen. Eine Liste aller durch Interviews einbezogenen Personen findet sich in Anhang 9. Generell war die Auskunftsbereitschaft der angefragten Personen gross, einzelne Schlüsselfiguren der Expo.01 standen für ein Gespräch nicht zur Verfügung.
- Publikationen und Medienberichte: Die vielfältigen Publikationen und Medienberichte zur Expo.01/02 wurden nicht systematisch gesichtet, sondern nach Bedarf beigezogen.

Im Sinn einer guten Lesbarkeit des Berichts werden die Quellenverweise eher sparsam eingesetzt. Leserinnen und Leser, die an den detaillierten Quellenverweisen interessiert sind, werden auf die einzelnen Mandatsberichte verwiesen.

### **1.4.4 Workshops und Konsultationen**

Zur Koordination und Synthese der Mandatsarbeiten organisierte die Projektleitung zwei Workshops mit den beteiligten Mandatärinnen und Mandatären sowie weiteren Fachleuten (am 11. August 2004 und am 11. Januar 2005).

Der Entwurf des Berichts an den Bundesrat wurde den betroffenen Stellen und Personen im März 2005 zur Stellungnahme vorgelegt (Konsultation). Schriftlich Stellung genommen haben: General-

sekretariat EVD, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Rudolf Burkhalter, Manuelle Chevrier, Jacqueline Fendt, Walter Häusermann, Daniel Margot, Francis Matthey, Rainer Müller, Franz Steiner, Paolo Ugolini, Lauric Barbier, Jacques Soguel und Jean-Luc Vautravers.<sup>2</sup> Anfang April 2005 fand ein abschliessendes Gespräch mit Bundesrat Pascal Couchepin statt.

Im Rahmen der Konsultation ergaben sich verschiedene Hinweise, die zum Teil im Bericht direkt berücksichtigt wurden. Solche Einarbeitungen werden im Text jeweils direkt vermerkt. Grundsätzlich differierende Beurteilungen verbleiben in folgenden Bereichen:

- In seiner Stellungnahme erachtet der Präsident des Strategischen Ausschusses die Beurteilung dieses Gremiums während der Expo.01 als zu kritisch. Die Abstützung der Einschätzung auf Interviews wird als zu wenig zuverlässig betrachtet und insbesondere wird der Vorwurf der ungenügenden Professionalität des Gremiums bestritten. Die EFK hält an ihrer Einschätzung, die sich primär auf den Bericht Interface abstützt, fest.
- Von verschiedenen Exponenten der Expo.02 wird die Feststellung, dass auch während der Expo.02 Sparmöglichkeiten zu wenig wahrgenommen wurden, bestritten. Generell sei die Expo.02 unter einem sehr starken Spardruck gestanden, angesichts des grossen Zeitdrucks während der Expo.02 und der in vielen Bereichen spärlichen möglichen Anbieter seien auch im Beschaffungswesen keine Einsparungsmöglichkeiten vorhanden gewesen. Die EFK hat die Kritik an der Einschätzung des Beschaffungswesen in Kapitel 8 zu einem grossen Teil berücksichtigt. Gegenüber dem in die Konsultation gegangenen Berichtsentwurf fällt das Bild für die Expo.02 viel günstiger aus. Die EFK hält an der überarbeiteten Einschätzung fest.
- Die Feststellung des Zweckoptimismus bei den Einnahmenerwartungen wird von Exponenten der Expo.02 für die Phase der Expo.02 bestritten. Die EFK hat verschiedene Rückmeldungen in Kapitel 9 berücksichtigt und hält an der dort formulierten Einschätzung fest.

## 1.5 Aufbau des Berichts

Der Berichtsaufbau spiegelt die unterschiedlichen Problemfelder der Expo.01/02. Als Hintergrund für die folgenden Analysen der Probleme der Expo.01/02 werden zuerst zwei Entwicklungen dargestellt (Kapitel 2): die Entwicklung der Erwartungshaltungen und Motivationen der politischen Entscheidungsträger und die Entwicklung des Budgets der Expo.01/02. Danach werden die ungenügenden Klärungen zu Beginn (Machbarkeitsstudien) problematisiert (Kapitel 3). Die Organisation und Prozesse der Expo bilden den Inhalt der zwei folgenden Kapitel. In Kapitel 4 werden diese für die Expo.01 analysiert, in Kapitel 5 für die Expo.02. In Kapitel 6 werden die Lehren aus den Analysen der vorhergehenden Kapitel zu Organisation und Vorgehen bei einer Grossveranstaltung wie der Expo formuliert. Die nachfolgenden Kapitel befassen sich mit einzelnen Aspekten der Landesausstellung, bei welchen die Lehren jeweils am Ende des Kapitels angeführt werden. Wie das Sponsoring der Expo.01/02 zu beurteilen ist, bildet Inhalt von Kapitel 7. Die zwei anschliessenden Kapitel befassen sich mit Phänomenen, die sich mit Variationen durch die Geschichte der Expo.01/02 hindurch ziehen: der Tendenz zum Zweckoptimismus (Kapitel 9) und dem mangelnden Bewusstsein zum sparsamen Verhalten (Kapitel 8). Die abschliessenden Kapitel dienen der Zusammenfassung. In Kapitel 10 werden die Lehren, die in den vorhergehenden Kapiteln entwickelt

---

<sup>2</sup> Bei Jacqueline Fendt und Paolo Ugolini handelt es sich um formale Rückmeldungen ohne inhaltliche Stellungnahmen.

und jeweils pro Kapitel festgehalten wurden, im Überblick dargestellt und die Rolle der einzelnen Akteure zusammenfassend gewürdigt. Die zentralen Erkenntnisse werden in Kapitel 11 dargestellt. Verschiedene Hintergrundinformationen sind im Anhang zusammengestellt.

Bei den einzelnen Analysen wird jeweils nach den Phasen der Expo.01/02 unterschieden. Wie die Chronologie im Anhang (0) zeigt, umfasst die Geschichte der Expo.01/02 eine Vielzahl von Ereignissen bei verschiedensten Akteuren. Je nach Untersuchungszweck können sehr unterschiedliche Phasen der Expo.01/02 abgegrenzt werden. Im vorliegenden Bericht wird im Allgemeinen auf die einfachste Gliederung abgestellt:

- (1) *Vorphase, Jahre bis 1996* (von den ersten Diskussionen um eine neue Landesausstellung bis zum Bundesbeschluss über einen Beitrag an die Landesausstellung 2001 im Dezember 1996),
  - (2) *Phase der Expo.01, Jahre 1997-1999* (von der Präsentation des Drei-Seen-Projekts gegenüber der Öffentlichkeit bis zum Bundesbeschluss über 250 Mio. Franken für die Expo.02 im Dezember 1999).
  - (3) *Phase der Expo.02, Jahre 2000-2003* (von der Eingabe des Machbarkeitsberichts für die Expo.02 an den Bundesrat bis zum Rückbau der Expo.02, der schwergewichtig 2003 stattfand).
- In den Mandatsberichten werden zum Teil wesentlich differenziertere Phasengliederungen verwendet.

## **2 Geist und Geld im Lauf der Expo-Geschichte**

Am 15. Mai 2002 wurde die Expo.02 eröffnet. In den folgenden 159 Tagen zählte sie gesamthaft 4.2 Mio. Besucher/innen, welche 10.3 Mio. Eintritte auslösten. Am 20. Oktober 2002 schloss sie ihre Tore und verbuchte einen Tagesrekord von 180'000 Eintritten. 91 Prozent der Besucherinnen und Besucher waren mit der Landesausstellung sehr zufrieden. Der Präsident des Steuerungskomitees, Franz Steinegger, verkündete, die Schweiz habe ein grosses Werk geschaffen, an das sich alle erinnern werden. Die Expo.02 sei überzeugt, dass sie neue Denkanstösse für die Debatte über die Identität der Schweiz geboten habe, indem sie sich von den traditionellen Stereotypen distanziert habe, und dass sie die Wahrnehmung der Schweizerinnen und Schweizer in Bezug auf ihr Land verändert habe.<sup>3</sup>

In der Wintersession 2002 stimmten die eidgenössischen Räte zähneknirschend einem letzten Zusatzkredit von 90 Mio. Franken zur Deckung des Einnahmenausfalls zu. Der Gesamtbetrag, den der Bund der Expo an Darlehen und Beiträgen zur Verfügung stellte, stieg damit auf 928 Mio. Franken.<sup>4</sup> Zusammen mit den rund 100 Mio. Franken an Bundesgeldern, welche über Sponsorenbeiträge von bundesnahen Betrieben und Leistungen der Armee in die Expo.02 flossen, macht das Gesamtengagement des Bundes bei der Expo.02 rund eine Mia. Franken aus. Dies ist rund das Siebenfache der 130 Mio. Franken, die ursprünglich als Total von Beiträgen und Defizitdeckung vorgesehen waren.

Im vorliegenden Bericht steht die Analyse des Aspektes «Geld» vor jener des Aspektes «Geist». Es kann und soll nicht darum gehen, die künstlerische Qualität der Expo.02 und deren Auswirkungen auf die schweizerische Identitätsdebatte zu beurteilen. Trotzdem wird kurz auf den Aspekt des Geistes im Sinn der Erwartungshaltungen und Motivationen gegenüber einer Landesausstellung eingegangen (2.1). Damit können die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen charakterisiert werden, innerhalb derer der Aspekt des Geldes der Expo.01/02 eingehender zu analysieren ist. Als Spiegel der Finanzprobleme der Expo.01/02 kann ihr Budget dienen, dessen Entwicklung in den wichtigsten Zügen nachfolgend dargelegt wird (2.2).

### **2.1 Erwartungshaltungen und Motivationen zur Expo.01/02**

Bei einer retrospektiven Betrachtung besteht die Gefahr, Sachverhalte auf einzelne determinierende Faktoren zu reduzieren, ohne der Einbettung des Verhaltens einzelner Akteure in den historischen Kontext genügend Rechnung zu tragen. Um dieser Gefahr vorzubeugen, hat das Bundesarchiv in seinem Mandat Grundlagen für eine angemessene Kontextualisierung der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Expo.01/02 erarbeitet, welche nachfolgend referiert werden. Dabei ist untersucht worden, inwiefern die dabei herausgearbeiteten Motivationen und Erwartungen den zwangsläufig selektiven Umgang mit Informationen und die Akzeptanz von Sachzwängen und den Umgang mit erkannten Risiken bestimmen. Entscheidungsprozesse sind zudem abhängig

---

<sup>3</sup> Der ganze Abschnitt wird zitiert nach Schlussbericht Expo.02, S. 36.

<sup>4</sup> Gemäss der Saldoaufstellung der Expo.02 vom 22. November 2004 wurden 38 der 928 Mio. Franken noch nicht benötigt. Wenn sich dies in der (noch nicht vorliegenden) definitiven Schlussabrechnung bestätigt, beträgt das Total an Darlehen und Beiträgen somit 890 Mio. Franken.

von ihrem bisherigen Verlauf. Diese Verlaufsabhängigkeit kann Erklärungen für den Umstand liefern, dass in einer bestimmten Situation eine als problematisch eingeschätzte politische Strategie trotz anhaltender Schwierigkeiten weiter verfolgt wird.

### **2.1.1 Von der Debatte um die nationale Identität...**

Wie der GPK-Bericht feststellte, brachte die Bundespolitik der Expo über weite Strecken eine Haltung der «liebenswürdigen Gleichgültigkeit» entgegen. Diese Einschätzung wird von der EFK geteilt. Trotzdem waren die Erwartungen an die Landesausstellung zu Beginn hoch. Die Lancierung der Expo.01 erfolgte im Kontext einer breiten Diskussion um eine vermeintliche Krise der nationalen Identität. Unter Politikerinnen und Politikern, aber auch innerhalb der Bundesverwaltung herrschte in der erste Hälfte der 1990er Jahre ein weit reichender Konsens, dass die Durchführung einer neuen Landesausstellung dazu geeignet sei, die viel beklagte «Atmosphäre von Sorgen, Ängsten und Pessimismus» (Ständerat Gemperli) oder die «Lethargie» (Ständerat Iten), in der sich die Schweiz befinde, zu überwinden. Man zeigte sich überzeugt, dass eine Landesausstellung die fehlende «Zuversicht und Aufbruchstimmung» (BAWI, heute seco) vermitteln und den Willen und die Fähigkeit zur Bewältigung der Zukunft demonstrieren könne. Ein wichtiger Katalysator, um die seit dem Scheitern der CH-91 ins Stocken geratenen Vorbereitungen für eine neue Landesausstellung zur reaktivieren, war die Ablehnung der EWR-Vorlage durch das Volk im Dezember 1992. Im Anschluss an die für den Bundesrat und die meisten Parteien und Verbände desillusionierende Abstimmungsniederlage erhoffte sich die Parlamentsmehrheit von einem nationalen Grossanlass erst recht eine Möglichkeit, eine Diskussion über eine ihrer Ansicht nach zeitgemässe nationale Identität in Gang zu bringen. So verlangte das Parlament aufgrund des Berichts der nach der EWR-Abstimmung eingesetzten Verständigungskommissionen 1993 vom Bundesrat, die Durchführung einer Landesausstellung im Jahr 2000 an die Hand zu nehmen.

Bei der Durchsicht der Verhandlungen in den parlamentarischen Kommissionen und Räten des Jahres 1996 fällt auf, dass sich die Debatten in erster Linie um die von einer Landesausstellung erwarteten Impulse für die Stärkung des nationalen Zusammenhalts und für die Bewältigung der Zukunft und weniger um potenzielle Risiken der Expo drehten.<sup>5</sup> Das nach wie vor virulente Krisenbewusstsein und die damit zusammenhängenden staats- und identitätspolitisch überhöhten Erwartungen an eine Landesausstellung dürften das Risikobewusstsein des Parlaments gegenüber der Vorlage des Bundesrats kaum geschärft haben. Zu fragen bleibt, inwieweit die der Landesausstellung zugrunde liegenden Motivationen sogar einem eigentlichen Ausblenden von Risiken Vorschub leisteten. Kritisch zeigte sich das Parlament allerdings in Bezug auf ökologische Risiken des geplanten Grossanlasses. Ebenfalls präzierte es den Entwurf des Bundesrats in Bezug auf die Verantwortung des Vereins Landesausstellung und die Verpflichtung der Expo-Leitung, den von der Bundesverwaltung aufgeworfenen Fragen Rechnung zu tragen. Die im Rückblick besonders gravierenden finanziellen Risiken und die problematische Ablaufstruktur der Expo spielten dagegen in den parlamentarischen Debatten eine untergeordnete Bedeutung.

Durch die Bereitschaft des Parlaments, der Vorlage des Bundesrats in den wesentlichen Zügen zuzustimmen, erhält die Frage nach der Qualität der Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Bundes-

---

<sup>5</sup> Im Weiteren spielten auch regionalpolitische Aspekte (Förderung der wirtschaftlich schwachen Drei-Seen-Region) eine wesentliche Rolle.

verwaltung eine besondere Bedeutung. Eng damit verbunden ist die Anschlussfrage, welchen Stellenwert die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger den vorhandenen Entscheidungsgrundlagen zumassen und inwiefern politische oder persönliche Motive allenfalls zu einem selektiven Umgang mit den von der Verwaltung erarbeiteten Grundlagen führten. In diesem Zusammenhang fällt zunächst auf, dass die Art und Weise, wie das federführende EVD 1995/96 die Vorbereitung der Landesausstellung vorantrieb, letztlich zu einer sukzessiven Reduktion des Handlungsspielraums des Bundesrats (und des Parlaments) gegenüber den Initianten der Expo.01 führte. Zwar bemühte sich die Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA), die von einem persönlichen Mitarbeiter des Vorstehers des EVD geleitet wurde, um eine gründliche Sammlung der vorhandenen Informationen zu den drei Projekten. Eine Evaluation, welche systematisch die Chancen und Risiken der einzelnen Projekte (Genf, Tessin, Drei-Seen-Land) einander gegenüber gestellt und aus dieser Gegenüberstellung nachvollziehbare Schlussfolgerungen gezogen hätte, wurde jedoch, soweit sich dies anhand der überlieferten schriftlichen Quellen beurteilen lässt, nicht unternommen. Dadurch, dass der Standortentscheid als ein genuin politischer Entscheid deklariert wurde, verloren die von der IDA erarbeiteten «technischen» Unterlagen sowie die innerhalb der IDA aufgeworfenen offenen Fragen zusätzlich an Gewicht.

Am 20. Januar 1995 entschied sich der Bundesrat für das Drei-Seen-Projekt. Schwer zu beantworten ist die Frage, inwieweit der Standortentscheid durch die politischen und persönlichen Präferenzen der Mitglieder des Regierungskollektivs bedingt war. Als ein Indiz, dass es sich beim Standortentscheid primär um eine politische Entscheidung handelt, kann der Umstand gelten, dass der Bundesrat mit dem vom federführenden Departement vorgeschlagenen Verzicht auf das Einholen mehrerer Machbarkeitsstudien endgültig die Gelegenheit aus der Hand gab, zwei oder drei Projekte einem direkten Vergleich zu unterziehen und so einen gewissen Druck auf die Qualität der von den Initianten zu leistenden Arbeit aufrechtzuerhalten. Aufgrund der Analyse von Becker/Gechter (Bericht Becker/Gechter Machbarkeit) ist zumindest fraglich, ob die von der Expo.01 in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudien einem kritischen Vergleich – etwa mit dem Genfer Projekt – auch stand gehalten hätten, zumal die Studien weniger ein bereits definiertes Projekt auf seine Machbarkeit untersuchten als ein erst in Umrissen erkennbares Projekt konkretisierten. Begründet wurde der Verzicht auf eine projektvergleichende Evaluation mit dem Wunsch der Initianten aller drei Projekte, die sich offenbar nicht dem direkten Wettbewerb aussetzen wollten. Das Unterfangen, den Standortentscheid zu einem primär politischen Entscheid zu machen, hatte letztlich eine paradoxe Wirkung: kurzfristig erhöhte es zwar die Entscheidungsautonomie des Bundesrats gegenüber «technischen» Argumenten, mittel- und langfristig begab sich der Bund dadurch faktisch in die Abhängigkeit zu einem Projekt, dessen Machbarkeit sich erst noch erweisen musste.

Eine analoge Reduktion des eigenen Handlungsspielraums lässt sich im Zusammenhang mit der Auswertung der Machbarkeitsstudie durch die Verwaltung und der Vorbereitung der Botschaft feststellen. Das federführende Departement setzte dafür einen sehr engen Zeitrahmen von fünf Wochen, was miterklären kann, dass grundsätzliche Probleme nicht oder zu wenig erkannt wurden (beispielsweise die Problematik des externen Budgets, vgl. 2.2.1). Trotzdem setzten sich die beteiligten Bundesstellen in verschiedenen Teilen kritisch mit der Machbarkeitsstudie auseinander und formulierten eine Reihe offener und meist ressortspezifischer Fragen. Auf Antrag des EVD und gegen die Mitberichte des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) sowie des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED, heute UVEK) verzichtete der Bundesrat dann jedoch darauf, von den Initianten des Drei-Seen-Projekts einen zusätzlichen Bericht

über die Umsetzung der Kritik und Anregungen aus der Bundesverwaltung zu verlangen. Begründet wurde dieser Verzicht vom Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, mit dem Argument, dass es Unsicherheiten und Frustrationen seitens der Initianten zu vermeiden gelte.

Auch im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Botschaft wird deutlich, dass das federführende Departement 1995/96 seine Rolle in erster Linie darin sah, das Drei-Seen-Projekt unbeschadet durch die parlamentarische Beratung zu bringen und in der Öffentlichkeit Begeisterung für die Landesausstellung zu wecken. So griff das EVD bei den redaktionellen Arbeiten am Botschaftsentwurf auf die Expo-Verantwortlichen zurück und entschärfte einzelne für zu kritisch empfundene Passagen des Botschaftsentwurfs. Das EVD lehnte es zudem ab, die ohnehin als sekundär erachtete Rolle des Bundes genauer zu umschreiben; eine Präzisierung der Verantwortung des Vereins Landesausstellung kam denn auch erst auf Druck des Parlaments zustande. Auch im Parlament wehrte sich der Vorsteher des EVD, Jean-Pascal Delamuraz, schliesslich erfolgreich gegen eine zusätzliche Kontrolle der Expo-Leitung, wie dies einzelne Parlamentarier forderten.

Die EFK kommt auf Grund der Ergebnisse aus den Studien der Sonderuntersuchung zum Schluss, dass in der Phase, die auf den positiven und unkritischen Entscheid des Parlaments folgte, in der Bundesverwaltung und insbesondere im EVD die problematische Vorstellung vorherrschte, dass die alleinige Verantwortung für die Expo nun beim auftragnehmenden Verein liege. Die Einschätzung, wonach Bundesrat Delamuraz als Promotor der Landesausstellung gewirkt habe, gilt deshalb nur für eine kurze Phase zu Beginn des Expo-Projektes. Francis Matthey beklagt heute, dass die Expo in den Jahren der Auftragsvergabe durch den Bundesrat praktisch keine politische Unterstützung erfahren habe. Erst in den Jahren 1998/9 setzte eine erneute Auseinandersetzung mit der Expo durch Bundesrat und Verwaltung ein. Unter Bundesrat Pascal Couchepin kam es vermehrt zu kritischen Fragen von Seiten des Bundes an die Adresse der Expo-Verantwortlichen.

#### **Kasten 4: Die Erkenntnisse im Vergleich zum Bericht der GPK**

Die Aufarbeitungen des Bundesarchivs zu den Erwartungshaltungen und Motivationen zur Expo.01/02 decken sich bezüglich der Vorphase und der Phase der Expo.01 weitgehend mit den Erkenntnissen des Berichts der GPK. Dem in der Krise federführenden Bundesrat Couchepin wird allerdings eine aktivere und kritischere Haltung gegenüber dem Verein Landesausstellung und den Expo-Verantwortlichen attestiert als im Bericht der GPK. Die Rolle des Parlaments und seiner Kommissionen werden tendenziell kritischer beurteilt, als dies die GPK tut. Die kritische Beurteilung des Parlaments müsste zudem wohl gerade dort einsetzen, wo die Analyse der GPK aufhört, nämlich bei der Diskussion um die Lancierung der Expo.02. In sehr vergleichbarer Weise wie bei der Lancierung der Expo.01 versäumten es das Parlament und seine vorberatenden Kommissionen, die von Seiten der Expo und des Bundesrats präsentierten Grundlagen kritisch zu überprüfen oder überprüfen zu lassen (z.B. in Form von Hearings mit Fachleuten). Damit vergab sich das Parlament die Möglichkeit, zu einem Zeitpunkt, da noch ein gewisser Handlungsspielraum vorhanden gewesen wäre, diesen auch wirklich zu nutzen.

#### **2.1.2 ...zur nationalen Willensprobe...**

In der Krise von 1999 zeigte sich das praktisch vor ein *Fait accompli* gestellte Parlament im Dezember 1999 bereit, dem Vorschlag des Bundesrats für eine Expo.02 zu folgen. Massgeblich für das erneute Bekenntnis von Parlament und Regierung zur Expo waren nicht zuletzt die befürchte-

ten negativen Auswirkungen eines Abbruchs des Projekts auf das Image der Schweiz, wäre doch, so die verbreitete Meinung, durch einen Verzicht auf die Expo die Fähigkeit der Willensnation Schweiz zur Realisierung eines zukunftsweisenden Projekts in Frage gestellt worden. Analysiert man die im Zusammenhang mit dem ersten Zusatzkredit geäusserten Motivationen und Erwartungen, zeigt sich, dass die 1996 stattgefundenene identitätspolitische Überhöhung der Landesausstellung nun gleichsam den Charakter einer Hypothek annahm. In den Augen des Bundesrats und vieler Parlamentarierinnen und Parlamentarier war der Abbruch der Expo gleichbedeutend mit dem Eingeständnis, dass die Willensnation Schweiz nicht in der Lage war, ein einmal beschlossenes Projekt von nationaler Bedeutung durchzuführen. So gab sich der Bundesrat in der Botschaft zum Zusatzkredit überzeugt, *«dass die Landesausstellung in ihrem kritischen Zustand in hohem Mass geeignet ist, den vielbeschworenen Willen der Willensnation Schweiz auf die Probe zu stellen»*. Auch der Sprecher der FDP-Fraktion machte im Nationalrat klar, dass die Tragweite des anstehenden Entscheids weit über den eigentlichen Zusatzkredit hinaus ging: *«Unser Ja ist nicht nur ein Ja zum Zusatzkredit: Es ist grundsätzlich ein Bekenntnis zur Landesausstellung: denn in diesem Ereignis sehen wir eine grosse Chance und eine wichtige nationale Willensäusserung. Die Expo.02 ist eine Chance, zunächst uns selber zu beweisen, dass wir als Nation noch in der Lage sind, etwas Anspruchsvolles, Aussergewöhnliches, Besonderes auf die Beine zu stellen.»* Hatte die Landesausstellung 1996 im politischen Diskurs als Möglichkeit gegolten, die nationale Identität zu stärken, so mutierte sie nun zu einer eigentlichen Willensprobe der Nation oder zu einem *«nationalen Flexibilitätstest»*, wie sich Martin Heller, künstlerischer Direktor der Expo, vor der WBK des Nationalrats ausdrückte.

Die erneute Überhöhung der Landesausstellung im politischen Diskurs wirft die Frage auf, inwiefern sich dadurch der ohnehin enge Handlungsspielraum des Parlaments zusätzlich verengte, galt es doch nun, ein Scheitern des Projekts um jeden Preis zu verhindern. Folgt man den Argumenten von Bundesrat und Parlament, so kann der Entscheid über Durchführung oder Abbruch, der letztlich hinter dem Beschluss über den Zusatzkredit stand, kaum als eine blosse Abwägung zwischen schwer abschätzbaren Kostenszenarien bezeichnet werden. Es handelte sich eher um eine Frage der nationalen Ehre, bei der finanzielle Mittel zweitrangig waren. Dazu kam die häufig geäusserte Erwartung, dass ein Abbruch der Landesausstellung eine gravierende Belastung für das Image der Schweiz im In- und Ausland darstellen würde. Mit dem Fortschreiten der Expo.02 rückte dann zunehmend auch die Motivation in den Vordergrund, unmittelbare finanzielle Auswirkungen eines Abbruchs oder einer Liquiditätskrise auf die Gläubiger zu verhindern.

Der Bundesbeschluss, den das Parlament am 16. Dezember 1999 verabschiedete, beruhte auf den Annahmen des Berichts Hayek, der von ungedeckten Risiken in der Höhe von 171 Mio. Franken ausging. Noch während der parlamentarischen Debatte korrigierte die Expo allerdings die bisherigen Risikobewertungen und nahm zusätzliche Kosten und Reserven in ihr Budget auf. Ergebnis dieser Anpassungen war das Budget 12B vom Januar 2000, das eine Deckungslücke von 320 Mio. Franken auswies. Obwohl die Expo-Leitung Bundesrat Couchepin über die laufenden Budgetanpassungen informierte und dieser am 16. Dezember 1999 vor dem Ständerat auf die Erhöhung der geschätzten Risiken hinwies, fanden die korrigierten Risikoeinschätzungen kaum

mehr Eingang in die praktisch abgeschlossene parlamentarische Beratung des Geschäfts.<sup>6</sup> Somit entschied das Parlament aufgrund von Grundlagen, die bereits überholt waren. Eine prospektive Risikoeinschätzung war unter diesen Umständen kaum möglich. Im Rückblick stellt sich deshalb die hypothetische – und als solche nicht zu beantwortende – Frage, ob sich das Parlament bei voller Kenntnis der aktualisierten Fakten zusätzlichen Handlungsspielraum – etwa in Form einer Verschiebung des Geschäfts bei zusätzlicher Informationsbeschaffung – ausbedungen hätte.

#### **Kasten 5: Umstrittener Entscheid des Bundesrates zur Rettung der Landesausstellung**

Nach dem Ausbruch der Krise (Entlassung von Jacqueline Fendt) setzte ein intensives Krisenmanagement von Seiten des Bundes ein, das unter der Leitung von Bundesrat Pascal Couchepin stand. Auch der Gesamtbundesrat beschäftigte sich im Sommer/Herbst 1999 mehrmals mit der Zukunft der Landesausstellung. Entscheidend für den Übergang von der Expo.01 zur Expo.02 war der Beschluss des Bundesrates vom 4. Oktober 1999, mit welchem sich der Bundesrat bereit erklärte, dem Parlament einen Zusatzkredit zu beantragen. Die Auszahlung des Kredites (nach der nötigen Zustimmung durch das Parlament) machte der Bundesrat von zusätzlichen Beiträgen der Wirtschaft (380 Mio. Fr.) und Einsparungen im Expo-Budget (290 Mio. Fr.) abhängig. Dafür standen der Expo-Leitung schliesslich vier Monate zur Verfügung.

Die EFK kommt auf Grund der Ergebnisse aus verschiedenen Mandaten der Sonderuntersuchung zum Schluss, dass der Entscheid des Bundesrates vom 4. Oktober 1999 nicht unumstritten war: EVD-Vorsteher, Bundesrat Couchepin, liess in der Öffentlichkeit durchblicken, dass er dem Expo-Projekt gegenüber kritisch eingestellt war. Wie aus der Expo-Chronik, aus Interviews im Rahmen der Sonderuntersuchung und aus Medienberichten hervorgeht, plädierte Bundesrat Couchepin für den Abbruch der Landesausstellung. Er ging davon aus, dass die Expo die gestellten Bedingungen in der festgelegten Frist nicht werde erfüllen können, dass dannzumal aber aus politischen Gründen nurmehr ein positiver Entscheid zu Gunsten der Expo möglich sein werde.

Nachdem der Bundesrat bereits am 1. Oktober 1999 das Geschäft beraten hatte, sich aber noch nicht einigen konnte, arbeitete das EFD über das Wochenende den neuen, oben dargelegten Vorschlag aus. Am 4. Oktober 1999 stimmte der Bundesrat dem Vorschlag aus dem EFD zu und entschied sich damit gegen den Abbruch der Landesausstellung.

Der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1999 formulierte in Artikel 2 die Kriterien für die Freigabe des Zusatzkredits, wie sie - wie oben dargelegt - vom Bundesrat am 4. Oktober 1999 beschlossen wurden: *«Die Gewährung der Darlehen ist von einem angemessenen Zusatzenagement der Wirtschaft sowie der Kantone und der beteiligten Gemeinden abhängig. Nach dem 1. Februar 2000 dürfen Zahlungen zu Lasten dieses Kredites nur erfolgen, wenn der Nachweis eines verbindlichen*

---

<sup>6</sup> In diesem Zusammenhang muss auch festgestellt werden, dass der Bundesrat in dieser Frage nicht einheitlich informierte. Auf eine entsprechende Nachfrage bei der Beratung des Voranschlags 2000 antwortete der Vorsteher des Finanzdepartements, Bundesrat Kaspar Villiger, am 20. Dezember 1999, dass er zwar nicht über den neuesten Stand informiert sei. Er habe aber gehört, dass es beim Maximalrisiko um einen «etwas höheren Betrag als die erwähnten 170 Millionen Franken» gehen könne (AB 1999 S, S. 1178.). Auch wenn zu berücksichtigen bleibt, dass der Finanzminister bei der Diskussion des Voranschlags, der eine Vielzahl von Geschäften betrifft, nicht über jedes Geschäft im Detail informiert sein kann, ist die unterschiedliche Information aus der Sicht des Parlaments nicht unproblematisch.

*Gesamtengagements der Wirtschaft von 380 Millionen Franken vorliegt. Zudem muss der Bundesrat davon zustimmend Kenntnis genommen haben, wie der Verein EXPO 2001 den noch fehlenden Betrag zum Budgetausgleich in der Höhe von 290 Millionen Franken durch Redimensionierungen, Sparmassnahmen, verbindlich zugesicherte Kantons- und Gemeindebeiträge sowie allfällig verbindlich zugesicherte Sponsorbeiträge zu decken vermag.»* Mitte Januar 2000 unterbreitete die Expo-Leitung dem Bundesrat einen Bericht über die Erfüllung dieser Kriterien (vgl. 3.3). Dieser Bericht war die Grundlage für den Entscheid des Bundesrats vom 26. Januar 2000 über die Freigabe des Zusatzkredits. Das Budget «à la limite de la rupture» stellte zudem den künftigen Referenzpunkt für die Planungen der Expo-Leitung dar («Budget Expo.02»). Im Vergleich zu den Diskussionen in Bundesrat und Parlament, aber auch zu den in der ersten Hälfte des Dezembers 1999 innerhalb des Steuerungskomitees geführten Diskussionen ging das Budget «à la limite de la rupture» von folgenden veränderten Rahmenbedingungen aus:

- Das Ausgangsbudget war gegenüber dem Bericht Hayek (1618.5 Mio. Fr., inklusive Kosten der Verschiebung von 80 Mio. Fr., ohne Risiken von 171 Mio. Fr.) auf Grund einer Neubeurteilung einzelner Kostenelemente um 188.4 Mio. Franken erhöht worden. Die kalkulierten Einsparungen, die deutlich über die von Bundesrat und Parlament geforderten 290 Mio. Franken hinausgingen, basierten auf diesem erhöhten Ausgangsbudget. Bundesrat und Parlament waren dagegen von dem im Bericht Hayek vorgesehenen Kostendach ausgegangen. Gemessen am ursprünglichen Kostendach beliefen sich die von der Expo realisierten Einsparungen somit lediglich auf 168.9 Mio. Franken.
- Um das Budget auszugleichen, ging die Expo-Leitung davon aus, dass der Bund auf die ihm zustehenden Mehrwertsteuereinnahmen und Zinsen verzichtete. Das Steuerungskomitee beantragte dem Bundesrat deshalb am 20. Januar 2000, teilweise auf die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und ganz auf die ihm zustehenden Zinsen zu verzichten.
- Das Budget sah zusätzliche Risiken und Reserven in der Grössenordnung von 320 Mio. Franken vor. Zur Deckung dieser Zusatzrisiken beantragte das Steuerungskomitee dem Bundesrat die Gewährung einer Defizitgarantie in der Höhe von 300 Mio. Franken. Ansonsten lehnte das Steuerungskomitee die Verantwortung für die Realisierung der Expo.02 ab.

Die Analysen der Verwaltung kamen zum Schluss, dass die Bedingungen des Parlaments in Bezug auf die zugesicherten Sponsorengelder nur teilweise erfüllt und die geforderten Kostensenkungen nur dank einer Erhöhung des Budgetplafonds erreicht worden seien. Trotzdem gab der Bundesrat am 26. Januar 2000 den Zusatzkredit frei und beauftragte das EVD mit der Ausarbeitung einer Botschaft für eine Defizitgarantie in der Grössenordnung von 320 Mio. Franken. Da die Verhandlungsprotokolle des Bundesrats im Rahmen dieser Untersuchung nicht zur Verfügung standen, kann die Frage nach den Argumenten und Mehrheitsverhältnissen, die den Ausschlag zu diesem Entscheid gab, nicht beantwortet werden. Eine Sprechnotiz der EFV zuhanden von Bundesrat Villiger verweist zumindest darauf, dass es sich bei der Zustimmung zur Freigabe des Zusatzkredits in erster Linie um einen politischen Entscheid gehandelt haben dürfte, der eine gewisse Flexibilität in Bezug auf die im Bundesbeschluss formulierten Bedingungen beanspruchte. Nach dem Parlament war auch der Bundesrat nicht bereit, die politischen Konsequenzen eines Abbruchs der Expo.02 in Kauf zu nehmen. Eher war er bereit, ein weiteres finanzielles Risiko einzugehen.

Im Februar 2000 begründete der Bundesrat die Freigabe des Zusatzkredits gegenüber dem Parlament damit, dass die Entwicklung in den Monaten vor dem Entscheid, insbesondere die organi-

satorischen Veränderungen innerhalb der Expo, aber auch das sorgfältig erarbeitete Budget und das wachsende Engagement der Wirtschaft, für die Fortsetzung der Arbeiten und die Durchführung der Expo gesprochen hätten. Der Bundesrat sei sich dabei bewusst gewesen, dass weder die geforderte Beteiligung der Wirtschaft erreicht worden sei, noch ein ausgeglichenes Budget vorgelegen habe (Botschaft vom 23. Februar 2000, S. 2084). Am 16. Juni 2000 erklärte der Vorsteher des EVD vor dem Nationalrat, dass der Bundesrat die im Bundesbeschluss gestellten Bedingungen «*de manière relativement large*» interpretiert habe (AB 2000 N 707).

### 2.1.3 ...zum unerbittlichen Sachzwang

Durch den Parlamentsbeschluss vom Dezember 1999 und die Kreditfreigabe durch den Bundesrat im Januar 2000 war der zukünftige Handlungsspielraum weitestgehend eingeschränkt und es begann ein «Parcours von Sachzwang zu Sachzwang» (Ständerat Stadler). Bis Ende 2002 sollte sich das Parlament gezwungen sehen, weitere 548 Mio. Franken in die Expo.02 einzuschiessen (das Gesamtengagement des Bundes stieg von 380 Mio. Franken Ende 1999 auf 928 Mio. Franken Ende 2002, Tabelle 1).

Der wachsende Unmut des Parlaments ist an den Gegenstimmen zu den Kreditvorlagen im Nationalrat abzulesen. Hatten 1996 beim Verpflichtungskredit von 130 Mio. Franken nur 25 Parlamentsmitglieder dagegen gestimmt (darunter insbesondere die Mitglieder der grünen Fraktion und einzelne Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion), gab es im Dezember 1999 beim Verpflichtungskredit von 250 Mio. Franken 39 Gegenstimmen (grüne Fraktion und ein wesentlicher Teil der SVP-Fraktion). In der Folge stellte sich neben der Fraktion der Grünen auch die SVP-Fraktion jeweils weitestgehend gegen weitere Kreditvorlagen zugunsten der Expo. Die starke Kritik von Seiten der SVP, welche die Expo mehr und mehr als Paradebeispiel für staatliche Geldverschwendung verwendete, dürfte mit dazu geführt haben, dass sich die Fraktionen der übrigen Bundesratsparteien jeweils geschlossener hinter die Vorlagen stellten, als es ohne die Opposition der SVP der Fall gewesen wäre. Beim Zusatzkredit von 120 Mio. Franken im März 2002 verweigerte die Fraktion der CVP dem Kredit ebenfalls ihre Zustimmung. Es wurden 54 Neinstimmen gegenüber 118 Jastimmen (bei zahlreichen Enthaltungen) gezählt.

**Tabelle 1: Finanzierungsbeschlüsse des Bundes im Zusammenhang mit der Expo (Verpflichtungskredite, Angaben in Mio. Fr.)**

Bundesbeschlüsse	Inhalt	Beiträge / Darlehen	Defizitgarantie	Total
10.12.1996	Grundsatzentscheid	110	20	130
16.12.1999	Zusatzkredit	250		380
16.06.2000	Defizitgarantie	338	338	718
13.06.2001	Umwandlung Defizitgarantie (300) in Darlehen	+300	-300	718
14.03.2002	Zusatzkredit (120), Umwandlung Defizitgarantie (58) in Darlehen	+178	-58	838
11.12.2002	Zusatzkredit	90		928

Die Stimmung kippte im Parlament dabei mehr und mehr in Sarkasmus und Bitterkeit (vgl. Kasten 6). Insbesondere beim Zusatzkredit von 120 Mio. Franken im Frühjahr 2002 wurde wiederholt von einer Erpressung des Parlaments gesprochen. Die Situation der Expo.02 glich einem zur Hälfte

gebauten Tunnel, bei dem ein Abbruch der Übung letztlich zu höheren Kosten führen würde und es somit nur noch «die Flucht nach vorne» (Nationalrätin Riklin) gibt. Eigene Handlungsmöglichkeiten – ausser einem Protest-Nein zu den Vorlagen – konnte das Parlament nicht mehr entwickeln.

#### **Kasten 6: Muss wer A sagt, auch B und C sagen?**

Wie die nachfolgenden Zitate aus den Parlamentsdebatten zeigen, konnte das Parlament ab 2000 die Politik des Sachzwangs nur mehr feststellen und mit mehr und mehr Sarkasmus beklagen .

#### **Sommersession 2000 (Defizitgarantie von 338 Mio. Fr.)**

*Für mich ist es auch klar: Wer A gesagt hat, muss auch B sagen - ich hoffe nur, dass wir nicht das ganze Alphabet durchziehen müssen!*

(Ständerat Franz Wicki, CVP LU, AB 2000 S 250)

*Wir können kaum mehr anders, irgendwie sind wir infolge der unseligen Vergangenheit dazu «verdammte», diese Kröte zu schlucken.*

(Ständerat Peter Bieri, CVP ZG, AB 2000 S 246)

*Ich muss Ihnen deshalb sagen: Für mich bleibt ein Unbehagen, weil wir aufgrund dieser Vorgeschichte ja gar keinen Entscheidungs- und Handlungsspielraum mehr haben.*

(Ständerat Hermann Bürgi, SVP TG, AB 2000 S 247)

*Wir haben 1996 einen Grundsatzentscheid gefällt, zu dem wir auch heute stehen müssen. Sonst hätten wir irgendwann seither - der richtige Zeitpunkt wäre wahrscheinlich vor einem Jahr gewesen - die Notbremse ziehen und ganz klar sagen müssen: Halt, Abbruch der Übung!*

(Ständerat Franz Schiesser, FDP GL, AB 2000 S 250f.)

*Den Abbruch der Übung können wir uns somit sicher nicht mehr leisten, es bleibt nur noch die Flucht nach vorn.*

(Nationalrätin Kathy Riklin, CVP ZH, AB 2000 N 702)

#### **Frühjahrsession 2002 (Zusatzkredit von 120 Mio. Fr.)**

*Die Art und Weise, wie uns so kurz vor der Eröffnung der Expo diese Kreditvorlage präsentiert wird, und die verschiedenen Äusserungen von Bundesrat Couchepin und Herrn Steinegger in der Öffentlichkeit grenzen an eine Erpressung des Parlamentes.*

(Nationalrätin Franziska Teuscher, Grüne BE, AB 2002 N 78f.)

*Ich glaube, dass das jetzt der sechste Bundesbeschluss ist, den wir haben; alle nach dem gleichen Schema: Zeitdruck, keine Alternativen usw. Da ist doch das Parlament in einer im wahrsten Sinne des Wortes ohnmächtigen Situation. Das läuft auf Erpressung hinaus.*

(Nationalrat Felix Walker, CVP SG, AB 2002 N 83)

*Wir sind nicht mehr bereit, die Jasager zu spielen. Wir sagen jetzt Nein.*

(Nationalrat Arthur Loepfe, CVP AI, AB 2002 N 83)

*J'aimerais savoir à quel jeu je joue. Ou bien je joue au bridge, ou bien je joue au poker, ou encore au poker menteur.*

(Nationalrat Jacques Neyrinck, CVP VD, AB 2002 N 83)

*Die von Herrn Bieri im Jahre 1999 zitierte «Kröte» werden wir schlucken; aber nur weil darauf weitere «Kröten» gefolgt sind, werden sie nicht appetitlicher.*

(Ständerat This Jenny, SVP GL, AB 2002 S 161)

*Heute sind wir tatsächlich bei C angelangt.*

(Ständerat Franz Wicki, CVP LU, AB 2002 S 166)

## 2.2 Das Budget als Spiegel der Finanzprobleme der Expo.01/02

Die Entwicklung des Budgets der Expo.01/02 spiegelt deren Finanzprobleme. Für die folgende Analyse wurden 13 Budgets einbezogen. Es handelt sich dabei um 6 Budgets der Expo.01 (von 1995/12 bis 1999/06), das Budget Estimate des Berichts Hayek (1999/09), 5 Budgets der Expo.02 (2000/1 bis 2002/5) sowie die provisorische Schlussabrechnung (2002/1).<sup>7</sup>

### 2.2.1 Das Problem des externen Budgets

Die Machbarkeitsstudie von 1995 teilte das Budget der Expo.01 in ein internes und ein externes Budget auf. In der von Coopers&Lybrand erstellten Machbarkeitsstudie zum Budget wurde der gesamte Umfang des externen Budgets auf 865.6 Mio. Franken beziffert. Die auf dem Machbarkeitsbericht beruhende Botschaft über einen Beitrag des Bundes an die Landesausstellung 2001 sprach noch von einem externen Budget in der Höhe von «rund 800 Mio. Franken» (gegenüber einem internen Budget von 516.2 Mio. Fr.).

Die Expo.01 ging von der Basisidee aus, eine weitgehend von Privaten finanzierte Veranstaltung zu organisieren. Das Grundkonzept bestand darin, eine möglichst günstige Plattform (im örtlichen Sinn mit der Idee der Artepilge, aber auch im organisatorischen Sinn) zu schaffen, deren Finanzierung primär über die öffentliche Hand und die Eintritte hätte sichergestellt werden sollen. Die Kosten für diese Plattform wurden im internen Budget aufgeführt und waren nach oben plafoniert. Auf dieser Plattform sollten die verschiedenen Ausstellungen entstehen und die notwendige, ergänzende Infrastruktur gebaut werden. Die dabei entstehenden Kosten wurden dem externen Budget zugeordnet, welches von Privaten finanziert werden sollte. Das externe Budget umfasste somit sehr viel mehr als das Sponsoring, mit welchem es in den späteren Diskussionen oftmals fälschlicherweise gleichgesetzt wurde.

Zugleich wurde die Idee entworfen, mit Profitcenters zu arbeiten: Das heisst, alle Elemente auf den Plattformen sollten finanziell selbsttragend sein. Das Prinzip lässt sich an einem der effektiv funktionierenden Profitcenter der Expo illustrieren: Die Swisscom stellte die Telekommunikationseinrichtungen und installierte diese, dafür durfte sie im Gegenzug als Sponsor auftreten. Unter dem Strich sollte dies für das interne Budget kostenneutral sein. In ähnlicher Weise sollten die Direktion Technik, die künstlerische Direktion, die Beherbergung, die Restauration, die Schiffe, der Verkauf von Eintrittskarten usw. funktionieren. Für die Plattformen war zum Beispiel vorgesehen, dass diese modular und wieder verwertbar aufgebaut und durch Private finanziert werden sollten. Die Privaten hätten nach der Expo im Gegenzug die Module behalten können. Das gleiche Prinzip war für die Iris-Boote vorgesehen.

Diese Idee fand damals grossen Anklang: Vor dem Hintergrund eines Trends in Richtung schlanker Staat, weniger Staatseingriffe und Deregulierung sowie knapper Finanzmittel des Bundes wur-

---

<sup>7</sup> Das Budget des Berichts Hayek, die Budgets der Expo.02 und die provisorische Abschlussrechnung sind sehr ähnlich gegliedert und lassen sich auch für detailliertere Posten gut vergleichen. Demgegenüber sind die Budgets der Expo.01 nur auf stark aggregierter Ebene mit den späteren Budgets vergleichbar. Auch müssen einzelne Detailposten zum Teil arbiträr zugewiesen und relativ grob geschätzt werden. Die entsprechenden Aufarbeitungen sind im Anhang (0) dokumentiert.

de dies als eine der innovativen Ideen begriffen, die mithilfe, dem Drei-Seen-Projekt zum Durchbruch zu verhelfen. Zudem erschien das Konzept flexibel genug, da zum Zeitpunkt der Lancierung (und noch viel später) nicht feststand, wie viele Ausstellungen mit welchem Inhalt realisiert werden sollten.

Das Konzept von externem Budget und Profitcentern erlaubte es theoretisch, das interne Budget strikt auf vorgegebenen Rahmen zu begrenzen. Allerdings war es mit einem grossen inhaltlichen Risiko verbunden. Falls das Engagement der Privatwirtschaft ausblieb, würden die Plattformen nicht «bespielt». Dieses Risiko war umso grösser, als die Expo.01 eine künstlerisch hoch stehende Ausstellung anstrebte und den Partnern aus der Wirtschaft klare Vorgaben machen wollte. Bei einer Lockerung der Vorgaben war zu befürchten, dass eine reine Selbstdarstellung der Wirtschaft («Super-Muba») entstehen würde.

Das Finanzierungskonzept der Expo.01 und die damit verbundenen Risiken wurden bei der Diskussion des Machbarkeitsberichts und der bundesrätlichen Botschaft nicht genügend wahrgenommen. In der Botschaft wurde die Philosophie des externen Budgets (das hier noch ‚Budget der Partner‘ genannt wird) wie folgt erläutert: *«Die Realisierung der EXPO kann nur gewährleistet werden, wenn neben der aktiven Beteiligung der öffentlichen Hand auch ein günstiger Rahmen für eine Partnerschaft mit der Privatwirtschaft geschaffen wird. Insbesondere die aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen unentbehrliche Wiederverwendung diverser Bestandteile, die beim Aufbau und für die Durchführung der EXPO benötigt werden, bedingt die Mitwirkung privater Investoren bei der Finanzierung. Diese wiederum machen ihre Beteiligung von gewissen wirtschaftlichen Grundvoraussetzungen (wie Rentabilität der Investitionen, Verhältnis von Risiko/Ertragsaussichten) abhängig. Aus diesem Grunde erstellten die Organisatoren zwei Budgets: das ‚interne Budget‘ und das ‚Budget der Partner‘. Für die Festlegung des Bundesbeitrages und der Finanzhilfe der Kantone und Gemeinden ist lediglich das ‚interne Budget‘ massgebend.»* (S. 31). Am 5. November 1996 sprach der Bundesrat in einem Zusatzbericht zur Botschaft die Risiken im Zusammenhang mit ausbleibenden Partnern aus der Privatwirtschaft zwar an, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass sich eine Zurückhaltung der Privatwirtschaft einfach in einer Reduktion der Ausstellung niederschlagen würde: *«Si les recettes provenant des concessions et de la location des surfaces d'exposition sont inférieures aux attentes, les surfaces d'exposition (es donc les coûts) devront être diminuées afin de maintenir l'équilibre budgétaire. Cet équilibre doit régner au sein des différents centres de services.»* (S. 4).

Das Problem des externen Budgets ist augenfällig. Wenn die Partner aus der Privatwirtschaft sich nicht entsprechend beteiligen wollen, bleibt der Löwenanteil des Gesamtbudgets von 1.3 Mia. Franken aus. Wenn trotzdem eine Expo im vorgesehenen, auch künstlerisch anspruchsvollen Rahmen realisiert werden soll, muss zwangsläufig das interne Budget aufgestockt werden - mit entsprechenden Folgen für die Beiträge der öffentlichen Hand. Dieses Problem wurde bei der Diskussion der Machbarkeitsstudie völlig übersehen. Typisch ist in diesem Zusammenhang die Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Machbarkeitsstudie vom 30. Januar 1996, welche feststellt: *«Es werden 2 Budgets erstellt. Uns interessiert vor allem das ‚Budget interne‘, welches die infrastrukturellen und Betriebsausgaben beinhaltet.»* In der Folge wird das externe Budget in der Stellungnahme gar nicht mehr thematisiert. Hingegen wird festgehalten: *«Das effektive Ergebnis und somit die Höhe des Defizits des ‚Budget interne‘ hängt einerseits vor allem davon*

ab, ob die geplanten 10 Millionen Eintritte tatsächlich verbucht werden können und ob die Kantone und Gemeinden die budgetierten rund 85 Mio. auch entrichten werden.» Im Vergleich zum Finanzloch, das durch das Ausbleiben der privatwirtschaftlichen Beteiligung zu stopfen war, sind die angeführten Risiken bei den Besuchereinnahmen und dem Beitrag der Kantone und Gemeinden als relativ bescheiden einzustufen.

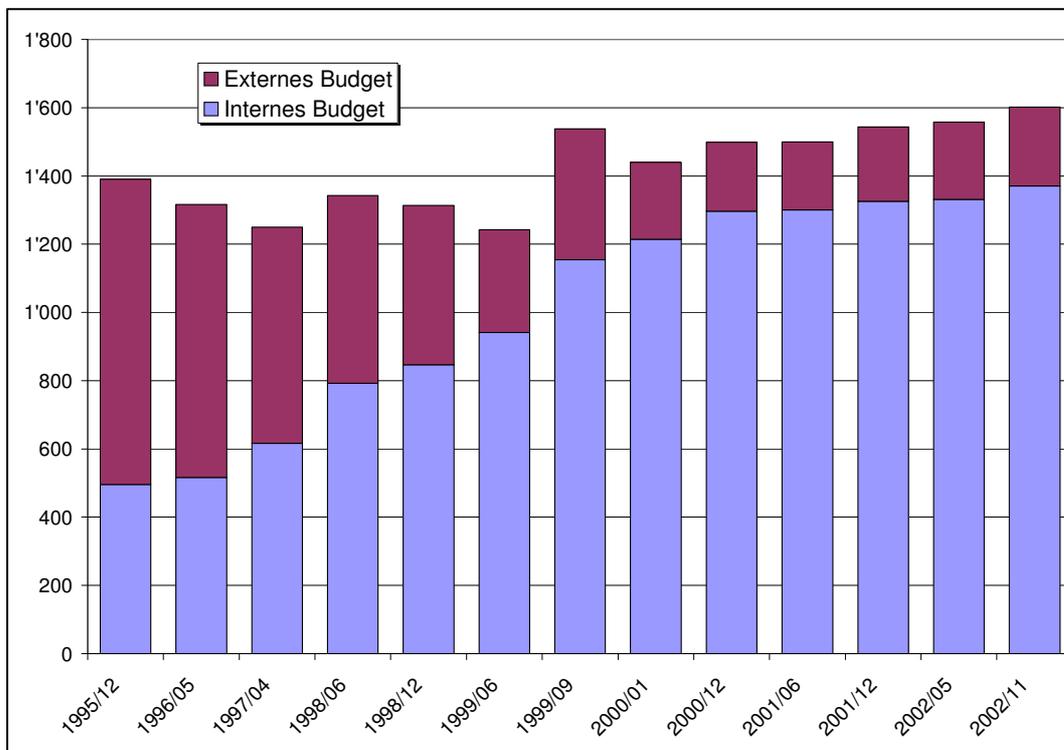
**Kasten 7: «Weder bekannt noch wirklich von Interesse»**

Das Problem des externen Budgets wurde von den Expo-Verantwortlichen bis ins Krisenjahr 1999 nicht wahrgenommen. Anfang des Jahres 1999 hielt Finanzdirektor Burkhalter in der Broschüre «Die Finanzierung der Expo.01» noch fest: «Die Gesamtheit (der) Drittinvestitionen schätzen wir heute auf ca. 800 Mio. (sog. Drittbudget oder externes Budget). Die genaue Höhe ist weder bekannt noch wirklich von Interesse.» (S. 3). Zum Konzept der Profitcenter wird angemerkt: «Wenn also z.B. ein Sponsor dazukommt oder einer wegfällt, ist und bleibt dies ein Problem der Marketingabteilung (die mehr oder weniger Geld zur Verfügung hat), kann aber nicht die ganze Expo.01 erschüttern. Das ganze Konzept ist auf höchstmögliche Stabilität angelegt.» (S. 5).

**2.2.2 Laufende Internalisierung des externen Budgets**

In der Folge kam es zu einer laufenden Internalisierung des externen Budgets (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Ausgaben des internen und externen Budgets der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.)**



Budgets der Expo.01: 1995/12-1999/06; Budget Estimate aus Bericht Hayek: 1999/09;

Budgets der Expo.02: 2000/01-2002/05; prov. Schlussrechnung: 2002/11.

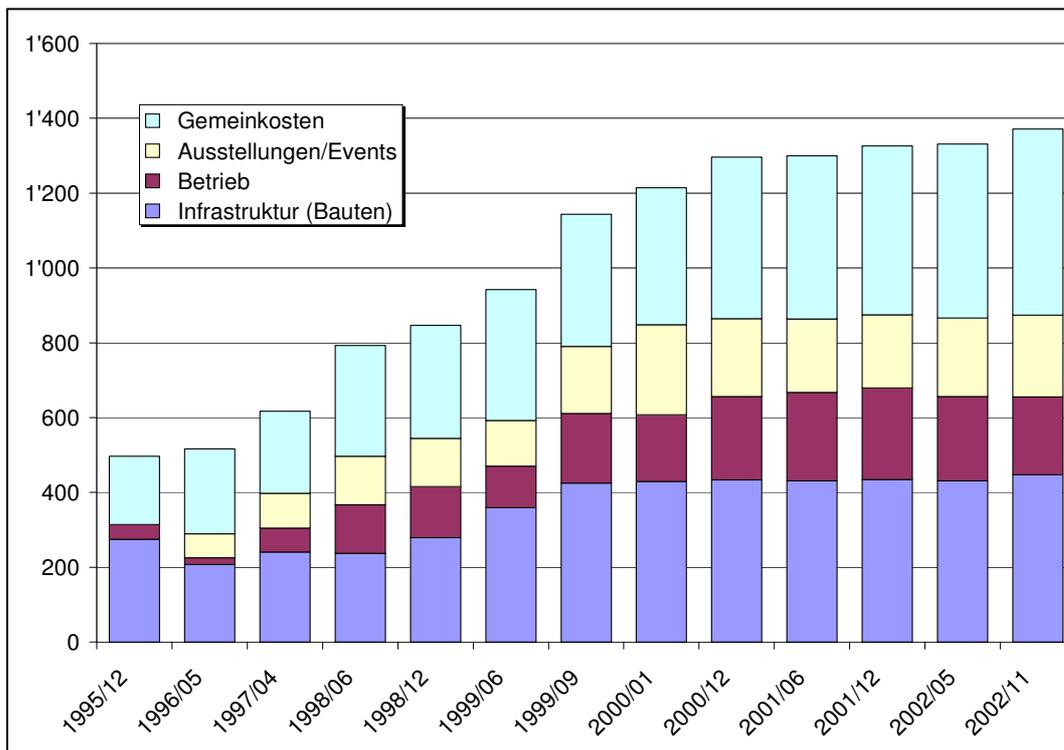
Quelle: Anhang 6

Die Gesamtkosten der Expo variieren über die Jahre 1995 bis 2002 nicht sehr stark. Im Machbarkeitsbericht war von 1.4 Mia. Franken ausgegangen worden, letztendlich lagen die Gesamtkosten bei 1.6 Mia. Franken. Grundlegend veränderte sich aber das Verhältnis zwischen internem und externem Budget. Zu Beginn machte das externe Budget mit 893.7 Mio. Franken 64 Prozent des gesamten Budgets aus. Gemäss provisorischer Schlussabrechnung vom November 2002 erreicht der externe Teil mit 230.2 Mio. Franken noch gerade 14 Prozent des gesamten Budgets. Die Korrektur des externen Budgets fand primär während der Expo.01 statt. Das Ausgangsbudget der Expo.02 (2000/01) rechnete noch mit einem externen Budget von 224.8 Mio. Franken, was 16 Prozent des gesamten Budgets ausmachte.

### 2.2.3 Internes Budget: Kostenexplosion während der Expo.01

Wie Abbildung 2 zeigt, explodierten während der Zeit der Expo.01 die Kosten des internen Budgets (infolge der Internalisierung von immer grösseren Teilen des externen Budgets).

**Abbildung 2: Ausgaben des internen Budgets der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.)**



Budgets der Expo.01: 1995/12-1999/06; Budget Estimate aus Bericht Hayek: 1999/09;

Budgets der Expo.02: 2000/01-2002/05; prov. Schlussrechnung: 2002/11.

Quelle: Anhang 6

Die Gesamtkosten des internen Budgets verdoppelten sich in der Zeit von Ende 1995 bis September 1999 (Budget Estimate nach Bericht Hayek) mehr oder weniger. Zu den einzelnen Kostenbereichen ist folgendes anzumerken:

- Die Kosten für Infrastruktur (Bauten) wurden bei Beginn der Expo.01 zuerst noch gesenkt (nicht zuletzt, weil der Beitrag des Bundes tiefer als beantragt ausfiel). Danach verdoppelten sie sich von rund 200 Mio. Franken auf über 400 Mio. Franken. In dieser Entwicklung spiegelt sich die Blockade in der Generaldirektion (vgl. 4.5.2).

- Die budgetierten Kosten für den Betrieb erhöhten sich besonders stark: von rund 40 Mio. Franken in der Machbarkeitsstudie auf fast 200 Mio. Franken im letzten Budget der Expo.01. Dies ist eine Folge davon, dass zu Beginn die noch in der Ferne liegenden Betriebskosten systematisch unterschätzt oder zum Teil gänzlich vergessen wurden. Wie der Bericht Hayek feststellte, waren beispielsweise die Kosten für die Bekleidung des Expo-Personals noch Mitte 1999 nicht im Budget berücksichtigt.
- In der Machbarkeitsstudie waren gar keine Kosten für eigene Ausstellungen und Events vorgesehen (da diese sämtlich über das externe Budget finanziert werden sollten). Beim Ende der Expo.01 war dieser Budgetposten auf gegen 200 Mio. Franken angestiegen.
- Die Gemeinkosten stiegen von rund 180 Mio. Franken auf rund 350 Mio. Franken an. Diese Kosten wurden nur global budgetiert und nicht auf die einzelnen Direktionen aufgeteilt.

Während der Expo.02 stiegen die Kosten des internen Budgets nur noch in viel geringerem Mass an, nämlich von 1'215 Mio. Franken anfangs 2000 auf 1'371 Mio. Franken gemäss provisorischer Schlussabrechnung. Dieser Anstieg von netto 156 Mio. Franken entspricht einer prozentualen Zunahme von 13 Prozent (siehe Anhang 6). Gemäss provisorischer Schlussrechnung der Expo.01/02 vom November 2002 (Quartalsbericht 11) erklärt sich dieser Anstieg vollumfänglich durch «Zwangserhöhungen» von Kosten (eine ausführlichere Darstellung erfolgt in Kapitel 8.1).

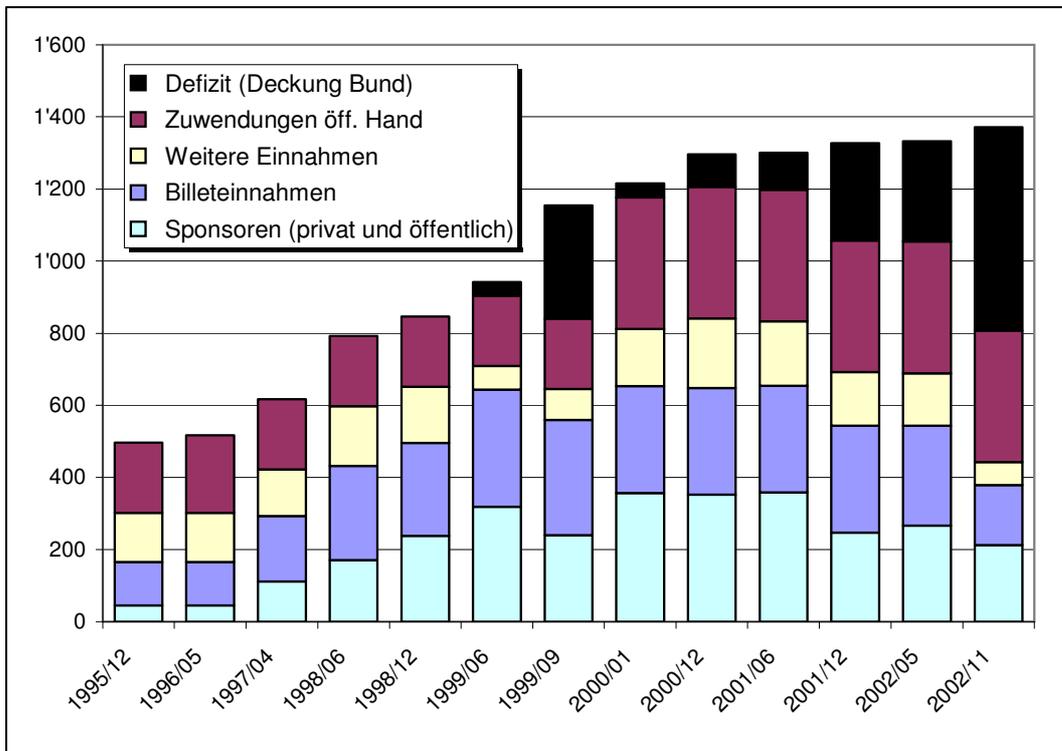
#### **2.2.4 Internes Budget: Einnahmenimplosion während der Expo.02**

Wie sich die Einnahmen des internen Budgets entwickelten, ist in Abbildung 3 ersichtlich. Dabei ist anzumerken, dass die Expo die Beiträge des Bundes nicht konsequent verbuchte und die Aufteilung der Bundesunterstützungen zwischen dem Posten «Zuwendungen der öffentlichen Hand» und dem Posten «Fehlbetrag» (der durch Darlehen des Bundes abgesichert ist) nicht exakt dem Charakter der einzelnen Bundesbeiträge entspricht (vgl. ausführliche Berechnungen in Kapitel 0).

In der Phase der Expo.01 entwickelten sich die einzelnen Einnahmenposten des internen Budgets wie folgt:

- Die erwarteten Sponsoringeinnahmen wurden vervielfacht (von 45 auf 318 Mio. Fr.). Dies war eine Folge der laufenden Internalisierung des externen Budgets. Der Bericht Hayek zeigte in aller Deutlichkeit, dass nur mit einem Teil der erwarteten Sponsoringeinnahmen gerechnet werden konnte und setzte seinerseits erwartete Einnahmen von 240 Mio. Franken ein.
- Die erwarteten Billeteinnahmen wurden ebenfalls in erheblichem Ausmass nach oben angepasst. Von 120 Mio. Franken zu Beginn stiegen sie auf 325 Mio. Franken - und dies bei einer gleich bleibenden Zahl an geschätzten Eintritten.
- Die Erwartung über die weiteren Einnahmen veränderte sich bis Ende 1998 relativ wenig (erwartete Beträge zwischen 130 bis 166 Mio. Fr.). Mitte 1999 wurden die Erwartungen auf lediglich 66 Mio. Franken nach unten korrigiert. Darin spiegelte sich die für die Expo.01 enttäuschende Entwicklung bei Merchandising und Licensing.
- Die budgetierten Zuwendungen der öffentlichen Hand lagen stabil bei 195 Mio. Franken (85 Mio. Franken von den Kantonen, 110 Mio. Franken vom Bund). Bei den Zuwendungen des Bundes war die Defizitgarantie von 20 Mio. Franken mitberücksichtigt, während die ursprünglichen 20 Mio. Franken für die Bundesprojekte dem externen Budget zugerechnet wurden.

**Abbildung 3: Einnahmen des internen Budgets der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.)**



Budgets der Expo.01: 1995/12-1999/06; Budget Estimate aus Bericht Hayek: 1999/09;  
 Budgets der Expo.02: 2000/01-2002/05; prov. Schlussrechnung: 2002/11.  
 Quelle: Anhang 6

Das im Bericht Hayek geschätzte Budget «Estimate» reduzierte die erwarteten Sponsoringeinnahmen des internen Budgets um rund 80 Mio. auf 240 Mio. Franken. Die erwarteten Besuchereinnahmen wurden nur geringfügig (auf 319 Mio. Fr.) reduziert, die erwarteten übrigen Einnahmen leicht erhöht (auf 86 Mio. Fr.). Die Zuwendungen der öffentlichen Hand blieben bei 195 Mio. Franken. Weil die erwarteten Kosten des internen Budgets gleichzeitig um 363 Mio. Franken auf 1'221 Mio. Franken anstiegen, resultierte im internen Budget ein Fehlbetrag von 381 Mio. Franken.

Der im Lauf der Expo.02 ausgewiesene Fehlbetrag wurde im Folgenden durch Defizitgarantien und Darlehen des Bundes abgedeckt (welche in der Budgetierung der Erfolgsrechnung keinen direkten Niederschlag fanden). Die einzelnen Einnahmenposten des internen Budgets entwickelten sich während der Expo.02 wie folgt:

- Im Ausgangsbudget der Expo.02 (2000/01) wurden die erwarteten Sponsoringeinnahmen des internen Budgets wieder stark angehoben (auf 357 Mio. Fr.). Dies widerspiegelt weniger eine Änderung der gesamten Sponsoringenerwartungen als einen Übertrag vom externen ins interne Budget. Ebenfalls angehoben wurden die «übrigen Einnahmen» des internen Budgets (Anstieg auf 159 Mio. Fr.). Die erwarteten Besuchereinnahmen wurden geringfügig (auf 295 Mio. Fr.) nach unten korrigiert. Die Zuwendungen der öffentlichen Hand stiegen um 170 Mio. Franken an. Dabei handelte es sich um letztlich falsch (nämlich als Einnahmen) verbuchte Darlehen des Bundes aus dem im Dezember 1999 vom Parlament gut geheissenen Zusatzkredit von 250 Mio. Franken.

- Ende 2001 mussten die Sponsoringwartungen stark nach unten korrigiert werden und wurden noch mit 247 Mio. Franken beziffert. In der Folge stieg der Fehlbetrag wiederum auf 270 Mio. Franken an.
- Bis zu Eröffnung der Expo.02 wurden die erwarteten Besuchereinnahmen und übrigen Einnahmen nur geringfügig nach unten korrigiert. Die effektiv erzielten Einnahmen fielen dann aber sehr viel geringer aus. Die Besuchereinnahmen machten mit 165 Mio. Franken lediglich 60 Prozent der Budgetschätzung vom Mai 2002 aus, die übrigen Einnahmen reduzierten sich sogar auf 44 Prozent der Schätzung vom Mai 2002. In der Folge stieg der in der provisorischen Schlussabrechnung ausgewiesene Fehlbetrag auf 563 Mio. Franken an.
- Gesamthaft zeigt sich, dass die ordentlichen Einnahmen der Expo.02 (Sponsoring, Besuchereinnahmen, übrige Einnahmen) gegenüber dem Ausgangsbudget der Expo.02 auf gegen die Hälfte zusammen schrumpften (von 811 Mio. Franken im Ausgangsbudget auf 443 Mio. Franken gemäss provisorischer Schlussabrechnung). Das Total aus Zuwendungen der öffentlichen Hand (durch den Bund zu tragendem) Fehlbetrag erhöhte sich von 403 Mio. auf 928 Mio. Franken, also auf mehr als das Doppelte.

### **3 Ungenügende Klärung zu Beginn rächt sich**

Eine Landesausstellung ist ein Projekt, bei welchem in wenigen Jahren eine grosse Organisation aufzubauen und danach wieder aufzulösen ist. Dies betrifft den physischen Aufbau (Ausstellungsgelände, Pavillons, Infrastruktur für Transport, Restauration etc.) wie auch den organisationellen Aufbau (Trägerschaft, Verträge, Finanzierung). Bei der Finanzierung stellt sich das besondere Problem, dass die Kosten von Beginn weg anfallen, wesentliche Einnahmen wie insbesondere die Besuchereinnahmen aber erst nach Eröffnung der Ausstellung zu fliessen beginnen. Der grosse zeitliche Abstand zwischen den einzelnen Landesausstellungen bringt es mit sich, dass ein Vergleich von ähnlichen Veranstaltungen ein aufwändiges Unterfangen ist. Dabei sind auch die veränderten Zeitumstände mit einzubeziehen.

Unter solchen Bedingungen kommt den Klärungen über die Machbarkeit ganz zu Beginn des Projekts eine entscheidende Bedeutung zu. Aufgrund dieser Einschätzung vergab die EFK im Rahmen der Sonderuntersuchung ein Mandat, welches die Machbarkeitsstudien von 1995 einer kritischen Evaluation unterziehen sollte. Im Folgenden werden insbesondere die Erkenntnisse des Berichts Becker/Gechter Machbarkeit referiert.

#### **3.1 Die Machbarkeitsstudien 1995 entsprachen nicht den Regeln der Kunst**

1500 Seiten umfassten die Machbarkeitsstudien, welche der Verein Landesausstellung dem Bundesrat im Dezember 1995 in zehn Exemplaren ablieferte. Der Verein hatte die Erarbeitung der Machbarkeitsstudien bei der Firma AS-Management in Auftrag gegeben. Diese wiederum hatten der Managementberater Rudolf Burkhalter (Aarproject) und der Ingenieur Paolo Ugolini (Steiner Engineering SA) eigens für diesen Zweck gegründet. Der Vertrag mit der Firma AS-Management über 2.5 Mio. Franken blieb bezüglich des abzuliefernden Produkts völlig vage. Die Firma AS-Management ihrerseits vergab wiederum zahlreiche Einzelaufträge für die einzelnen Teilstudien. Wurden dabei die richtigen Fragen gestellt und die gestellten Fragen richtig beantwortet?

##### **3.1.1 Richtige Fragen und richtige Antworten?**

Eine Machbarkeitsstudie sollte eine unabhängige, objektive Einschätzung darstellen, ob ein bestimmtes Vorhaben in einer zu definierenden Weise durchgeführt oder vergeben werden kann. Eine Machbarkeitsstudie für ein bestimmtes Projekt stellt letzten Endes ein gedankliches Modell dieses Projekts dar: Die Erwartungen, Vorstellungen und Pläne der Untersucher des Projekts werden in Form von Gedankenexperimenten und Modellrechnungen dargestellt. Um die Qualität eines Modells beurteilen zu können, lassen sich bei aller Kreativität und künstlerischer Freiheit, die die Modellierenden geniessen, aus theoretischer Sicht zwei Kriterien ableiten, an denen sich ein Modell, wie immer auch erzeugt, messen lassen muss: Modellierungsfähigkeit und Modellierungsgüte.

- Die Machbarkeitsberichte müssen dahingehend beurteilt werden, ob sie ein getreues Abbild der Realität erzeugten und mit welchem Aufwand dies verbunden war (Modellierungsfähigkeit). Für eine Beurteilung bleibt zu fragen: Wurden die richtigen Fragen gestellt?
- Die Studien müssen ferner dahingehend beurteilt werden, ob sie nützlich waren und der Entscheidungsfindung und -unterstützung dienen konnten (Modellierungsgüte). Für die Beurteilung bleibt zu fragen: Wurden die gestellten Fragen richtig beantwortet?

Folgende **Aspekte** sollten im Rahmen einer Machbarkeitsstudie für ein kulturelles Grossprojekt wie die Expo.01/02 gründlich untersucht werden:

- Institutioneller Kontext: Was ist die Mission und die Rolle des Projekts in seiner Gesellschaft, vom regionalen bis zum internationalen Zusammenhang? Wie wird das Projekt gesteuert und was ist sein Kernkonzept?
- Marktanalyse: Definition des Marktes; Wettbewerbsanalyse; Abgrenzung von Zielgruppen; Ermittlung des Verhaltens der prospektiven Besucher (qualitative Marktforschung); Ermittlung einer Preiselastizität (auch unter Berücksichtigung von Transaktions- und Opportunitätskosten des Besuchs) und Erstellung einer Besucherprognose (quantitative Marktforschung).
- Entwicklungsstrategie: Welche Voraussetzungen benötigt das Vorhaben in welcher Reihenfolge und wie können diese geschaffen werden? Welche Genehmigungen und Zulassungen sind erforderlich? Welche rechtlichen Rahmenbedingungen sind zu beachten?
- Programmplan: Aus welchen Bestandteilen soll das Projekt aufgebaut sein und wie sind diese dimensioniert?
- Belegschafts- und Organisationsplan: Welches Personal ist für das Vorhaben nötig und wie und von wem wird es organisiert?
- Immobilien- und Raumplan: Wo und wie genau soll das Projekt stattfinden? Welche baulichen Massnahmen sind nötig?
- Kosten- und Finanzierungsplan: Welche Kosten werden direkt und indirekt durch das Vorhaben bedingt und wer wird wann und wie dafür aufkommen? Wie ist mit dem Problem der Vorfinanzierung umzugehen?
- Prognoserechnung über Besucher, Einnahmen und Ausgaben auf der Grundlage klar benannter Annahmen.

#### **Kasten 8: Von 1500 Seiten deren 5 zum externen Budget**

Vor dem Hintergrund der durch eine Machbarkeitsstudie primär zu beantwortenden Fragen fällt die Techniklastigkeit der Machbarkeitsstudien von 1995 auf. Bei einer einfachen Auszählung der 1500 Seiten zeigt sich, dass die technischen Aspekte der Machbarkeit (Architektur, Verkehr etc.) 80 Prozent des gesamten Volumens ausmachen. Damit sind diese gegenüber den kaufmännischen Aspekten (Finanzierung, Marketing, Organisation etc.) und den inhaltlichen Aspekten stark übergewichtet. Die kaufmännischen Aspekte umfassen 14 Prozent, die inhaltlichen Aspekte 6 Prozent der gesamten Seitenzahl. Die Betonung der technischen Aspekte war auch mit einer teilweise unnötigen Festlegung auf technische Details verbunden, welche die Expo in ihrer weiteren Geschichte belasteten (wie beispielsweise die Festlegung auf die Iris-Boote oder die Tensegrity-Technik beim Plattformbau).

Besonders dürftig fällt die Zahl der Seiten aus, die dem externen Budget gewidmet sind. Dieses wird auf ganzen fünf Seiten dargestellt. In der Publikation Machbarkeitsstudie entfallen drei Seiten auf das externe Budget, in der bundesrätlichen Botschaft vom 22. Mai 1996 sind es noch sechs Zeilen.

In seiner Stellungnahme bemerkte Francis Matthey, der Präsident Vereins Landesausstellung, dass die von Becker/Gechter für die Beurteilung der Qualität der Machbarkeitsstudien verwendeten Kriterien adäquat seien. Hingegen sei das Verfassen einer Machbarkeitsstudie, die den Kriterien vollauf genügen würde, ein utopisches Unterfangen: So könnten in einer frühen Projektierungspha-

se die Besucherzahlen (mittels Marktforschung) kaum seriös ermittelt werden, da das Projekt in der Öffentlichkeit noch nicht bekannt sei. Die EFK anerkennt, dass gewisse Aspekte zu Beginn eines Grossprojektes nur ungenügend abgeklärt werden können. Die Analyse von Becker/Gechter hat aber gezeigt, dass die Machbarkeitsstudien unter sämtlichen untersuchten Aspekten zum Teil erhebliche Mängel aufweisen. Becker/Gechter kommen zu folgenden Ergebnissen:

- **Institutioneller Kontext:** Die Mission und Rolle des Expo-Projekts wird im Teil «Contenu» von verschiedenen Seiten angegangen, eine Festlegung erfolgt nicht. Daher ist die Definition des Kernkonzeptes als unzureichend zu beurteilen. Die vorgesehene Projektsteuerung ist ebenfalls ungenügend, da sie auf der mangelhaften Studie zur Organisation fusst.
- **Marktanalyse:** Während die Marktdefinition der Landesausstellung, die sämtliche Schweizer und Touristen aus dem benachbarten Ausland einbezieht, noch angeht, ist die Wettbewerbsanalyse ungenügend. Die Studien zu Marketing und Sponsoring widersprechen sich diesbezüglich, und die totale Konkurrenz der Expo zu allen anderen Möglichkeiten des Konsums und des Sparens wird von beiden nicht wahrgenommen. Die Zielgruppen werden nur grob definiert, was in diesem Planungsstadium und angesichts des Willens, möglichst viele Schweizer für die Expo zu interessieren, noch angemessen ist. Allerdings hätten hier schon qualitative und quantitative Studien zum Verbraucherverhalten stattfinden müssen, um fundierte Daten für die Besucherprognose zu gewinnen. Auch die Ermittlung der Zahlungsbereitschaft potenzieller Expo-Besucher/innen ist unterblieben, entsprechend konnten keine Preiselastizitäten festgestellt werden.
- **Entwicklungsstrategie:** Die Teile «Procédures», «Environnement», «Sécurité et Sauvetage» sowie die Transport-Studien befassen sich mit den für die Expo erforderlichen Genehmigungen und Zulassungen. Diese Aspekte werden ausreichend behandelt. Ungenügend ist dagegen die Perspektive auf die Entwicklung der Expo-Organisation, zu der sich die Organisationsstudie überhaupt nicht äussert. Lediglich im Budget-Teil finden sich Angaben über die zu erwartenden Personalstärken, jedoch keinerlei Hinweis auf deren Organisationsform. Ebenso ungenügend ist die langfristige Finanzplanung, die von falschen Voraussetzungen ausgeht. Unverständlicherweise wird keine Szenarioanalyse durchgeführt.
- **Programmplan:** Aus architektonischer Sicht wird sorgfältig dargelegt, aus welchen Bestandteilen die Expo aufgebaut sein soll und wie diese Teile dimensioniert sein sollen. Da das künstlerische Konzept aber vage ist, sind es seine Einzelteile ebenfalls. Von einem Programm der Expo kann zu diesem Zeitpunkt noch keine Rede sein.
- **Organisationsplan:** Die mit dem Thema Organisation befasste Studie ist eine der schwächsten und wirft viel mehr Fragen auf, als sie beantwortet. Insbesondere die langfristige Entwicklung wird völlig ignoriert. Von einem Organisations- oder Belegschaftsplan kann man daher eigentlich gar nicht sprechen.
- **Immobilien- und Raumplan:** Dieser Teilaspekt wird überraschend detailliert behandelt; die Aufteilung der Expo auf die Arteplages und die Helvethek<sup>8</sup> sowie deren Verbindung wird überzeugend dargelegt. Warum die Helvethek trotz erheblicher Sicherheitsbedenken als machbar eingestuft wird und wozu sie letztenendes dienen soll, bleibt allerdings unklar. Während der architektonische Teil durch Umfang und Genauigkeit glänzt, werden die durch die vorgeschlagenen Konstruktionen verursachten Kosten eher stiefmütterlich behandelt. Es werden sogar die

---

<sup>8</sup> Die Helvethek war als eine schwimmende Insel im Zentrum des Ausstellungsgebiets auf dem Neuenburger See vorgesehen, wurde aber nicht realisiert (die Helvethek war bereits im Budget 1999 nicht mehr vorgesehen, offiziell wurde das Projekt im August 2000 aufgegeben).

erforderlichen Infrastrukturmassnahmen mit einbezogen, wenn auch eine Schwäche bei der Abwasserbehandlung auszumachen ist («Infrastructures sanitaires»). Allerdings beleuchten die Studien «Pavillons et infrastructures» und «Déplacements internes» ihr jeweiliges Thema sehr einseitig und lassen Alternativen ausser Acht. Ebenso werden keine Kostenvergleiche durchgeführt.

- Finanz- und Kostenplan: «Budget et financement» baut auf den teils fehlerhaften oder unrealistischen Schätzungen der anderen Studien auf und nimmt dann noch die zu diesem Zeitpunkt ungerechtfertigte Aufteilung in «internes» und «externes» Budget vor, wodurch erhebliche Kostenblöcke scheinbar wegfallen. Es ist damit nicht klar, welche Kosten die Expo direkt und indirekt bedingt und vor allem werden unzutreffende Annahmen getroffen, wer für diese Kosten aufkommt.
- Prognoserechnung: Während für den Besucheranstrom auf die Expo ausgefeilte Modellierungstechniken zum Einsatz kommen, um die Transportkapazitäten entsprechend anpassen zu können, bleiben die Prognosen über Einnahmen und Ausgaben eher krude. Ein ähnlicher Qualitätsunterschied ist auch bei der Behandlung und Benennung der den Prognosen zugrunde liegenden Annahmen zu beobachten: Während in «Transports à l'échelle nationale» sogar eine Sensitivitätsanalyse unternommen wird, leiden Einnahmen- und Ausgabenprognosen unter schlecht fundierten Annahmen.

### 3.1.2 Formale Mängel, Unklarheiten, Widersprüche

Generell erfüllen viele der Teilstudien schon einfache formale Anforderungen nicht. Oftmals sind die Autoren und die Aufgabenstellung unklar, es fehlen Kurzzusammenfassungen und Inhaltsverzeichnisse. Von den gesamthaft 20 Teilstudien werden in der Evaluation von Becker/Gechter deren acht als besonders lücken- oder fehlerhaft beurteilt:

- Contenu: Dieser Bericht greift zwar brisante und interessante Themen auf, ist jedoch nicht mit dem Budget, dem Marketing oder der Organisationsstruktur verzahnt. Weiter hat er grosse Lücken und stellt eigentlich zwei völlig verschiedene Konzepte dar.
- Pavillons et Infrastructures: Dieser Teilbericht ist lückenhaft. Alternativen zum vorgeschlagenen Konzept und Kostenschätzungen fehlen, so dass diese Studie trotz umfangreicher Berechnungen zur Statik zur rationalen Entscheidungsfindung nicht beitragen kann.
- Infrastructures sanitaires (surfaces flottantes): Es handelt sich um einen sehr kurzen und dürftigen Bericht, der keine Alternativen zur vorgeschlagenen Lösung enthält und eher den Eindruck eines Angebots als einer Machbarkeitsabklärung macht.
- Déplacements internes: Der Bericht ist unbefriedigend, da wichtige Aspekte des Einsatzes der vorgeschlagenen Transportlösung Serpentine im Dunklen bleiben, namentlich ein Kostenvergleich mit Alternativlösungen. Ausserdem ist unklar, wieso die Helvethek trotz der gegen sie vorgebrachten Sicherheitsbedenken als machbar eingestuft wird.
- Budget et financement: Dieser Bericht müsste eines der Herzstücke der Machbarkeitsstudie sein, wird diesem Anspruch aber keineswegs gerecht. Insbesondere fehlen Vergleiche mit ähnlichen Veranstaltungen, speziell der Expo Lausanne 64. Allerdings ist zu vermuten, dass mit den hohen Erwartungen an die Finanzierung von Privaten implizit Bezug auf die Expo 1964 genommen wurde (vgl. Kasten 9). Das Budget widerspricht teilweise den Schätzungen, Empfehlungen und Ergebnissen anderer Studien. Auch einige andere Schätzungen und Berechnungen sind zweifelhaft, es bleiben Lücken in der Kostenstruktur. Die Aufteilung in internes und externes Budget ist zum Berichtszeitpunkt unangebracht. Es ist damit nicht klar, welche Kosten die

Expo direkt oder indirekt bedingt und vor allem werden unzutreffende Annahmen getroffen, wer für diese Kosten aufkommt.

- Sponsoring: Obwohl schon in der Marketing-Studie behandelt, gibt es eine eigene Studie zum Thema Sponsoring. Diese befasst sich zudem noch mit Licensing und Konzessionen und ergeht sich weitenteils in Gemeinplätzen. Eine Befragung potenzieller Sponsoren hat nicht stattgefunden; woher die genannten Zahlen kommen, ist unklar. Einige grobe Fehler bekräftigen den schlechten Eindruck, den dieser Bericht hinterlässt.
- Organisation: Diese Studie ist ungenügend. Sie schlägt nur eine bestimmte Organisationsform vor und bleibt jede Begründung schuldig, warum diese geeignet sein soll. Die vorgesehenen Doppelverantwortlichkeiten von Leitungspersonen scheinen problematisch. Haftungs- und steuerrechtliche Konsequenzen der vorgeschlagenen Rechtsformen werden nicht erörtert. Die zeitliche Perspektive fehlt ebenfalls völlig.
- Risques et assurances: Vorgehen, Methodik und Ergebnis dieser Studie bleiben unklar. Es scheint sich eher um eine Angebotsskizze zu handeln, und selbst dafür ist dieser Bericht zu dürftig, unvollständig und nicht nachvollziehbar.

Die Publikation Machbarkeitsstudie stellt eine Synthese der einzelnen Machbarkeitsberichte dar. Sie glänzt mit ihrer Form, allerdings werden die Unklarheiten und Widersprüche der zugrunde liegenden Studien fortgeführt und einige neue erzeugt. Vom Inhalt her ist auch die Synthese deswegen zu schwach für ihren Zweck.

Zusammenfassend kommen Becker/Gechter zum Schluss, dass die Machbarkeitsstudien von 1995 formell und materiell teilweise nicht dem Standard entsprechen, der für die rationale Entscheidungsfindung für ein solches Grossprojekt notwendig ist.

Rudolf Burkhalter bezeichnet die Machbarkeitsstudie retrospektiv als unmöglichen Versuch, die technische Machbarkeit für ein «technisch nicht machbares Konzept» nachzuweisen. Die starke Ausrichtung der Machbarkeitsstudie auf technische Aspekte sei, so Burkhalter, damit zu erklären, dass die damaligen Expo-Verantwortlichen die Lehren aus dem Scheitern der CH-91 gezogen hätten: Dass es bei der Expo.01/02 nicht zur Ablehnung von Vorlagen in Volksabstimmungen gekommen sei, könne mit den detaillierten Machbarkeitsabklärungen bezüglich Bau, Planung und Umwelt erklärt werden.

#### **Kasten 9: Vier Promille des Bruttoinlandproduktes**

Die Expo.02 kostete im Verhältnis zur Wirtschaftskraft ziemlich genau gleich viel wie die Expo 1964 in Lausanne, nämlich rund 4 Promille des Bruttoinlandprodukts (BIP). Wie der Quervergleich mit den früheren Landesausstellungen in Anhang 7 zeigt, waren auch für die früheren vier Landesausstellungen jeweils zwischen 2 bis gut 3 Promille des BIP eingesetzt worden. In vergleichbarer Grössenordnung werden die Kosten auch bei einer zukünftigen Landesausstellung liegen. Der Anteil des Bundes an den gesamten Kosten der Expo.02 liegt mit 57 Prozent erheblich über dem Wert der früheren Landesausstellungen. Angesichts vergleichbar grosser Anteile bei Grossausstellungen im Ausland (vgl. Anhang 8) ist bei der Planung einer zukünftigen Landesausstellung realistischerweise davon auszugehen, dass öffentliche Hand (wobei hier nicht nur der Bund betroffen ist) rund die Hälfte der Gesamtkosten übernehmen muss.

Der Vergleich mit früheren Landesausstellungen wird durch den Umstand erschwert, dass deren Finanzierung nur teilweise dokumentiert ist. Für die Expo 1964 lässt sich in groben Zügen ein Vergleich der Einnahmenstruktur vornehmen (Anhang 7). Anzumerken ist dazu, dass die Expo 1964 auch über eine Art von externem Budget verfügte. Zum eigentlichen Budget von 187 Mio. Franken kamen 50 Mio. Franken, die von der Privatwirtschaft direkt in eigene Ausstellungen gesteckt wurden. Die grösste Abweichung zwischen dem Einnahmenbudget der Expo.02 und der Expo 1964 ist bei den diversen Einnahmen zu verzeichnen (welche bei der Expo 1964 24% der Einnahmen ausmachten, bei der Expo.02 hingegen nur 4%). Bei der Expo 1964 besteht dieser Posten aus Einnahmen des internen Transports (12.7 Mio. Fr.), Lotterie (5.3 Mio. Fr.), Konzessionseinnahmen (21.4 Mio. Fr.), Einnahmen aus dem Mésoscaphe (0.9 Mio. Fr.), Parking und Hotellerie (7.6 Mio. Fr.), sowie diversen Produkten (8.5 Mio. Fr.). Zusammen mit privatem «Sponsoring» (das es unter diesem Begriff 1964 noch nicht gab) und dem «externem Budget» deckten die «diversen Einnahmen» 1964 mehr als die Hälfte des gesamten Budgets ab. Bei der Expo.02 brachten es diese drei Posten zusammen nur auf 27 Prozent der gesamten Einnahmen.

### **3.2 Ungenügende Begleitung der Machbarkeitsabklärungen**

Dass die Machbarkeitsstudien nicht den Regeln der Kunst entsprachen, lag zum Teil auch an den ungenügenden Vorgaben. Zum anderen ist aufgrund von Analysen der EFK festzustellen, dass die Ergebnisse der Machbarkeitsabklärungen nicht genügend kritisch diskutiert wurden.

#### **3.2.1 Ungenügende Vorgaben**

Die Machbarkeitsstudien von 1995 wurden durch den Bundesrat ungenügend begleitet. Zum einen verzichtete der Bundesrat auf eine systematische Evaluation der drei zur Diskussion stehenden Projekte (Genf, Tessin, Drei-Seen-Land) und entschied sich ohne Machbarkeitsabklärungen zugunsten des Drei-Seen-Projekts (vgl. 2.1.1). Danach beauftragte der Bundesrat den Verein Landesausstellung zwar, auf eigene Kosten eine Machbarkeitsstudie erarbeiten zu lassen. Er liess dem Verein dabei aber weitestgehend freie Hand und beschränkte sich darauf, die mit der Machbarkeitsstudie abzuklärenden Punkte stichwortartig anzugeben («Ce projet portera notamment sur les domaines suivantes: 1. Stratégie générale, 2. Structure d'organisation, 3. Sites, 4. Transports, 5. Environnement, 6. Contenus et modes d'exposition, 7. Fonctionnement, 8. Cadre légal, 9. Marketing, information, communication, 10. Cadre budgétaire, 11. Calendrier, 12. L'après-expo», Bundesratsbeschluss vom 30. Januar 1995).

Der Verein seinerseits setzte die für Machbarkeitsabklärungen nötigen Vorgaben ebenfalls nicht. Wie die Chronik Expo (S. 35ff.) zeigt, existierte noch gar kein Ausstellungsprojekt, dessen Machbarkeit kritisch zu überprüfen gewesen wäre. Die Ausstellungsidee der ursprünglichen Konzepture Laurent Geninasca, Michel Jeannot und Luca Merlini erwies sich in vielen Teilen als nicht machbar.<sup>9</sup> Burkhalter, Ugolini und die Mandatäre für die Teilstudien mussten in Zusammenarbeit mit der Projektträgerschaft im Rahmen der Machbarkeitsstudie letztlich überhaupt erst ein Konzept

---

<sup>9</sup> Das Abrücken vom Ursprungskonzept führte zum Konflikt mit Geninasca, Jeannot und Merlini, die letztendlich nach längeren Streitigkeiten mit einer Zusatzhonorar von 150'000 Franken für ihre Arbeiten entgolten wurden.

entwickeln, das in der Trägerschaft mehrheitsfähig war. Die Aspekte der kritischen Machbarkeitsüberprüfung kamen in der Folge klar zu kurz.

### 3.2.2 Ungenügende Diskussion

Nach deren Vorliegen wurden die Machbarkeitsstudien ungenügend diskutiert:

- Der Verein Landesausstellung sah die Machbarkeitsabklärungen vor allem als ein Mittel, um das Projekt Expo.01 in der Öffentlichkeit zu verkaufen und setzte sich selbst mit deren Ergebnissen nicht kritisch auseinander. Die Protokolle des Strategischen Ausschusses enthalten keine Hinweise, dass die Budgetaspekte der Machbarkeitsstudie und insbesondere das externe Budget in diesem Gremium diskutiert worden sind. Zwar ist im Protokoll der Sitzung vom 16. Dezember 1995 unter Traktandum 2 (Präsentation des Berichts der Machbarkeitsstudie) ein Punkt «discussion du budget» enthalten. Zu diesem Punkt referiert das Protokoll aber keinerlei Diskussion. Diese beschränkte sich gemäss Protokoll auf die Diskussion der Berichtsstruktur bis und mit Kapitel 9 (die Finanzaspekte wurden in Kapitel 10 des Berichts behandelt). Im übrigen vermerkt das Protokoll, dass ein Teil der Sitzungsteilnehmenden den Berichtsentwurf, welcher am Vorabend per Express zugestellt wurde, nicht erhalten hatte und während der Sitzung noch entsprechende Fotokopien erstellt werden mussten. Gegen Aussen verwendete der Verein nur die Synthese der Machbarkeitsanalyse. Im Zusammenhang mit der Medienkonferenz zur Präsentation der Machbarkeitsstudie vom 13. Februar 1996 vermerkte das Protokoll der Sitzung des Strategischen Ausschusses vom 18. Januar 1996 : «Si les journalistes demandent les études spécifiques sur les secteurs étudiés, elles ne seront pas données afin d'éviter un danger de fausse interprétation.» (S. 5)
- Aufgrund der Vorgaben des EVD musste die Bundesverwaltung innerhalb von 5 Wochen zur Machbarkeitsstudie Stellung nehmen: Die einzelnen betroffenen Ämter setzten sich sehr punktuell mit den ihnen wichtig erscheinenden Punkten auseinander, wobei sie durchaus wesentliche Kritik anbrachten. Eine Gesamtsicht der Probleme der Finanzierung und Organisation kam dabei aber nicht zustande.
- In der vorbereitenden WBK kamen die umfangreichen Machbarkeitsstudien offensichtlich gar nie in Umlauf. In der Diskussion der WBK wurde gemäss den Sitzungsprotokollen nie direkt auf die Machbarkeitsstudien Bezug genommen.

Aber nicht nur die eigentlichen Machbarkeitsstudien wurden völlig ungenügend diskutiert, auch die bei einer Lektüre der Synthese offensichtlichen kritischen Punkte des Konzepts der Expo 2001 (wie die Expo.01 damals noch hiess) wurden weder im Verein, noch von Bundesrat und Bundesverwaltung, noch vom Parlament thematisiert:

- Das Konzept der Drei-Seen-Region war mit hohen Risiken verbunden. Die Aufteilung auf mehrere Standorte machte das Projekt komplex. Zudem machte sie das Projekt weitgehend resistent gegen Kürzungen, da es aus regionalpolitischen Gründen faktisch unmöglich war, einen Standort zu streichen. Das Bauen auf See war mit juristischen Problemen verbunden, da die Gesetze in der Schweiz dies im Normalfall verbieten. Die Vielzahl an involvierten Akteuren implizierte entsprechende Abstimmungsprobleme.
- Die Rolle der verschiedenen Akteure (Bund, Standortkantone und -gemeinden, übrige Kantone und Gemeinden, Verein Landesausstellung, Wirtschaft) blieb ungeklärt.

- Die Grundidee der privaten Finanzierung (externes Budget) wurde nicht kritisch hinterfragt. Diese Unterlassung erwies sich als besonders verhängnisvoll. Die Geschichte der Expo kann im Nachhinein als ein «dem-externen-Budget-Nachrennen» charakterisiert werden.
- Ebenfalls nicht angemessen diskutiert wurde das Problem der Vorfinanzierung (Kasten 10).

#### **Kasten 10: Zahle heute und finanziere dich morgen?**

Bei einem Projekt wie der Expo steigen die Ausgaben spätestens mit dem Baubeginn stark an. Die Einnahmen aus Sponsoring und Billetverkäufen beginnen aber erheblich später zu fließen. Aus dieser Konstellation ergeben sich besondere Anforderungen an eine Vorfinanzierung, damit das Projekt nicht in Liquiditätsschwierigkeiten kommt. Weder in der eigentlichen Machbarkeitsstudie, noch in der Publikation Machbarkeitsstudie, noch in der Botschaft von 1996 wurde dieses Problem angesprochen. In der Diskussion der Machbarkeitsanalysen spielte es ebenfalls kaum eine Rolle. Dies ist zum Teil mit dem Konzept des externen Budgets zu erklären. Hätte dieses funktioniert, so wären die Anforderungen an die Vorfinanzierung zumindest geringer gewesen.

In der Folge geriet die Expo.01 rasch in Liquiditätsprobleme. Die Verhandlungen mit den Grossbanken über einen Kredit kamen infolge der unsicheren zukünftigen Einnahmen nicht zustande. Da zudem ein Bankkredit der Expo weitere Kosten verursacht hätte, beurteilte es die EFK beim Übergang zur Expo.02 als sinnvoller, dass der Bund der Expo entsprechende Darlehen zur Verfügung stellte. In der Folge waren auch die Banken bereit, der Expo.02 einen Kredit von 160 Mio. Franken zur Verfügung zu stellen.

### **3.3 Mängel der Machbarkeitsanalysen für die Expo.02 bei den Einnahmenschätzungen**

Der Bericht Becker/Gechter Machbarkeit untersucht neben den Machbarkeitsstudien von 1995 auch diejenigen, welche dem Bericht an den Bundesrat zur Machbarkeit der Expo.02 vom Januar 2000 zugrunde gelegt wurden. Diese Berichte stellen keine eigentlichen Machbarkeitsstudien mehr dar, da das Expo-Projekt zu jener Zeit bereits weit fortgeschritten war. Da jedoch auch ein Abbruch der Expo in den 2000er Berichten erwogen wurde, lassen sie sich unter den gleichen Gesichtspunkten analysieren wie herkömmliche Machbarkeitsstudien.

Diese Berichte sind von besserer Machart als die 1995er-Studien, weisen jedoch ebenfalls erhebliche Mängel auf, die teilweise auf Termindruck zurückzuführen sind. Insbesondere die wichtigen Einnahmenbereiche des Sponsoring und des Billetverkaufs werden nur ungenügend abgeklärt. Für eine fundierte Entscheidung zur Fortsetzung des Expo-Projekts hätten diese Lücken geschlossen und die Abbruch-Option näher untersucht werden müssen.

- Der Bericht «Optimal project and concept in support of task forces in search for economies» der Grant Leisure Group (GLG) zieht erstmals substantielle Vergleiche der Expo zu anderen Grossereignissen. Die Untersuchung der Expo-Standorte ist gründlich und nachvollziehbar. Die Schätzungen zum Ticketing, die von der Direktion Marketing der Expo erarbeitet und von GLG abgesegnet wurden, enthalten demgegenüber Fehler und sind nicht nachvollziehbar (vgl. 9.3).
- Der zweite GLG-Bericht enthält «Advice on ‚no limits‘ scenarios» und versucht durch eine umfassende Szenario-Analyse, die Expo-Gesamtkosten auf 1 Milliarde Franken zu begrenzen,

was sich aber als nicht machbar herausstellt. Dennoch handelt es sich um eine wichtige Studie, die den weiteren Verlauf der Expo massgeblich beeinflusste.

- Der Bericht Hayek über die Standortbestimmung der Expo.01 und die dazu gehörenden Beilagen sind Schlüsseldokumente der 2000er Studien. Die bestehenden Probleme werden deutlich angesprochen und Lösungsvorschläge werden professionell erarbeitet. Im Bereich der Kostenanalyse ist dieses Schlüsseldokument als sehr gute Studie zu beurteilen. Der grosse Zeitdruck, unter dem der Bericht entstand, schlägt sich aber darin nieder, dass die Einnahmenschätzungen im Bereich des Sponsoring und der Billetterie nicht genügend vertieft wurden und die Grundlage für die Lancierung der Expo.02 mit unrealistischen Einnahmenerwartungen bildeten (vgl. 9.2, 9.3). Zudem hätte der Abbruch des Expo-Projekts eingehender untersucht werden können.
- Der Expo.02-Bericht an den Bundesrat Teil 1 «résumé et conclusion» beinhaltet im wesentlichen die Ergebnisse der GLG, wobei manche Problembereiche nur gestreift oder weggelassen werden.
- Im Expo.02-Bericht an den Bundesrat Teil 2 «rapport» findet sich noch ein Gutachten zu den Auswirkungen der Expo auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt neben den Ergebnissen der GLG und verschiedener Task Forces. Auch hier zeigt sich eine Tendenz, manchen kritischen Bereich schönzurechnen oder undurchsichtig zu lassen, insbesondere bei Budgetfragen. Deswegen trägt die Studie nicht hinreichend dazu bei, eine informierte Entscheidung über weitere Finanzmittel für die Expo.02 zu treffen und ist als ungenügend zu beurteilen.

### 3.4 Lehren zu den Machbarkeitsstudien

Der Bericht Becker/Gechter Machbarkeit formuliert verschiedene Lehren zu den Machbarkeitsstudien. Verschiedene Punkte betreffen die handwerklichen Ansprüche: Budgetierungen sollen anhand etablierter betriebswirtschaftlicher Methoden (Gegenstromverfahren, Zero Base Budgeting) erfolgen und sich eines üblichen Kontenrahmens bedienen. Schätzungen, Annahmen und Erfahrungswerte sind klar als solche zu benennen und zu begründen. Wo möglich und sinnvoll sollen Szenarioanalysen verwendet werden. Zu den jeweiligen Teilbereichen sind Massnahmen- und Zeitpläne zu erstellen, idealerweise zu einem (Teil-)Projektplan zusammengefasst. Die Grundsätze wissenschaftlicher Arbeit sind zu beachten. Nicht zuletzt sollten einfachste formelle Anforderungen erfüllt werden: pro Teilstudie müssen eine Kurzzusammenfassung («Executive Summary») sowie die nötigen Verzeichnisse (Inhalt, Abbildungen, Tabellen) erstellt werden. Diese handwerklichen Ansprüche werden nicht in einer Lehre zusammengefasst, weil es sich eigentlich um Selbstverständlichkeiten handelt. Dabei ist allerdings festzustellen, dass diese «Selbstverständlichkeiten» im Fall der Machbarkeitsstudien 1995 keineswegs selbstverständlich waren, sondern vielfach missachtet wurden.

**Die Gesamtheit der Machbarkeitsstudien zu einem Grossprojekt muss die zentralen Themenfelder abdecken.**

Die zentralen Themenfelder umfassen die Abklärungen, die notwendigerweise vor dem Start vorzunehmen sind: Institutioneller Kontext, Marktanalyse, Entwicklungsstrategie, Programmplan, Belegschafts- und Organisationsplan, Immobilien- und Raumplan, Finanz- und Kostenplan sowie Prognoserechnung. Bei der Entwicklungsstrategie sind insbesondere auch die zu berücksichtigenden Gesetzesregelungen zum Beschaffungswesen einzubeziehen.

**Im Rahmen von Machbarkeitsstudien ist das Projekt mit ähnlichen und/oder früheren Veranstaltungen zu vergleichen.**

Im Fall einer Landesausstellung handelt es sich insbesondere um die früheren Landesausstellungen wie auch vergleichbare Ausstellungen im Ausland, wie zum Beispiel Weltausstellungen. Bezüglich Vergleichbarkeit sind Indikatoren, welche die projektspezifischen Zahlen ins Verhältnis zu volkswirtschaftliche Grössen setzen von besonderer Bedeutung. Der Vergleich von einzelnen Projektelementen ist immer auch in den Gesamtzusammenhang der Projekte zu setzen.

#### **4 Expo.01: strukturelle Defizite führten in die Blockade**

Die Expo.01/02 stellte ein Grossprojekt mit einem starken Zusammenspiel zwischen der Öffentlichen Hand und Privaten dar. Wie dieses Zusammenspiel organisiert war und welches die Lehren daraus sind, wird im vorliegenden Kapitel für die Expo.01 (inklusive der Vorphase) und in Kapitel 5 für die Expo.02 dargelegt. Dabei wird von der Grundfrage ausgegangen, welche Ursachen dazu geführt haben, dass der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen finanziellen Mittel in die Expo einschiessen musste. Es gilt die These zu prüfen, wonach es strukturelle und prozedurale Aspekte gibt, welche die grosse Differenz zwischen Planung und Realität erklären können. Die Darstellungen stützen sich schwergewichtig auf die Erkenntnisse aus dem Bericht Interface.

Dabei werden jeweils Aufbaustruktur und Ablaufstruktur unterschieden:

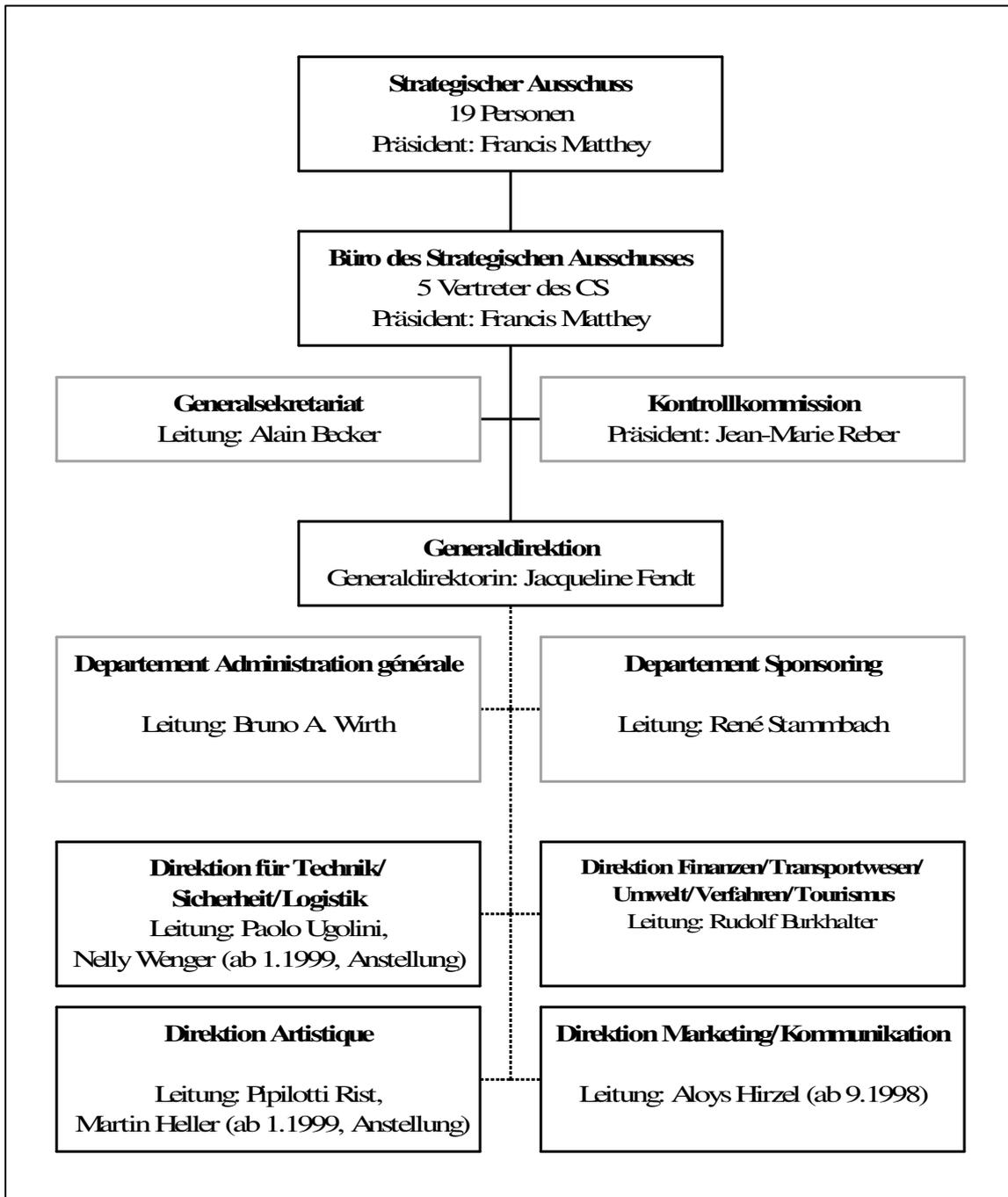
- Die Aufbaustruktur umfasst die organisatorische Struktur der Expo im Sinne der Regelung von Zuständigkeiten, Weisungsbefugnissen, Kompetenzabgrenzungen sowie formaler und inhaltlicher Kompetenzen. Die Aufbaustruktur lässt sich konkret in Organigrammen, Pflichtenheften, Arbeitsteilungen zwischen Akteuren usw. festmachen. Der Bericht Interface hat diese Aufbaustruktur für die unterschiedlichen Phasen der Expo erfasst, untersucht und bewertet.
- Die Ablaufstruktur bezeichnet die Art und Weise, wie innerhalb der Aufbaustruktur bestimmte Leistungen erbracht werden. Konkret geht es um die Prozesse bei der Bewältigung der Aufgaben, welche im Zuge der Vorbereitung und der Durchführung der Expo angefallen sind. Diese Prozesse lassen sich unter anderem an Führungsinstrumenten festmachen.

##### **4.1 Gewählte Strukturen grundsätzlich sinnvoll**

Interface kommt auf Grund ihrer Analysen zum Schluss, dass die gewählten Strukturen grundsätzlich sinnvoll waren. Die EFK teilt diese Meinung in Bezug auf die Rechtsform (Verein) nicht. Werden die einzelnen Organigramme der Expo in ihrer zeitlichen Entwicklung betrachtet, lässt sich gemäss dem Bericht Interface folgendes festhalten:

- Die Organisationsstruktur der Expo präsentiert sich formal als korrekt. Die ad-hoc-Struktur in der Vorphase erfüllte ihren Zweck, die relevanten politischen Akteure einzubinden. Das Organigramm in der Phase der Expo.01 (Abbildung 4) zeigt eine logische Weiterentwicklung auf der operativen Ebene.
- Die Rechtsform des Vereins kann als angemessen bezeichnet werden. Keine andere Rechtsform hätte eine solche Flexibilität erlaubt, wie sie im Verlauf des Projektes notwendig wurde. Es kann zwar argumentiert werden, dass bei einer Vermeidung von Problemen diese Flexibilität nicht erforderlich gewesen wäre. Nüchtern betrachtet muss aber davon ausgegangen werden, dass zeitlich befristete grosse Projekte zwangsläufig zu organisatorischen Problemen führen. Insofern ist die Flexibilität der Struktur ein wichtiger Aspekt.
- Die Struktur hat bei all ihren Problemen in der Ausgestaltung immerhin gewährleistet, dass die künstlerische Freiheit garantiert blieb. Dieser Aspekt ist bei einer Veranstaltung wie es die Landesausstellung darstellt nicht zu unterschätzen.

Abbildung 4: Struktur des Vereins Landesausstellung während der Expo.01



Quelle: Bericht Interface, S. 35

Die Eignung der Rechtsform des Vereins für die Expo-Trägerschaft begründet der Bericht Interface im einzelnen wie folgt:

- Rechtlich ist der Verein ein so einfaches Gebilde, dass er sich leicht verändern lässt und daher sehr flexibel an neue Bedürfnisse angepasst werden kann.
- Der Verein Expo bietet ein besonderes Beispiel dieser äusserst grossen Gestaltungsfreiheit: Der Strategische Ausschuss als «mächtigstes» Organ des Vereins konnte gemäss Statuten aus

Nicht-Vereinsmitgliedern zusammengesetzt sein. Seine Mitglieder waren als Vertreter von Institutionen gemäss Statuten fest bezeichnet. Die Rechtsform hatte den Vorteil, dass sie sich sehr anpassungsfähig in der realen Machtsituation zeigte; Statutenänderungen haben in verschiedenen Phasen des Prozesses stattgefunden, zum Teil als Voraussetzung für Beschlüsse des Bundes, zum Teil im Nachvollzug.

- Der Verein ist aus traditionellen und kulturellen Gründen so gut verankert, dass sich seine Verwendung auch für temporäre Grossveranstaltungen aufdrängt.
- Der Verein nach schweizerischem Recht gibt einerseits sehr viel Freiraum für die Gestaltung, seine Verfahren sind formlos und einfach, andererseits gibt der Verein als Haftungssubstrat den involvierten Personen viel Sicherheit. Jede andere Rechtsform (ausser der einfachen Gesellschaft, die hier wegen den grossen Haftungsrisiken ausgeschlossen wird) hätte eine solche Flexibilität nicht erlaubt. Vielmehr hätte eine andere Rechtsform (z.B. eine AG) in der Krisenphase zusätzliche Probleme mit sich gebracht, ohne gleichzeitig Gewähr dafür zu bieten, dass Probleme hätten vermieden werden können.

Als grösster Nachteil des Vereins wird im Bericht Interface die ungenaue Verantwortlichkeit für die Finanzen betrachtet. Diese muss insbesondere bei derartigen Grossunternehmen separat, klar und strikt geregelt werden. Die Generalversammlung als oberstes Organ ist nicht geeignet, diese Verantwortung effektiv auch wahrzunehmen. Im vorliegenden Fall wurden dann ja auch umfassende Controllinginstrumente auf verschiedenen Ebenen eingerichtet. Dies ist jedoch auch innerhalb der Rechtsform des Vereins möglich.

#### **Kasten 11: Betriebsgesellschaft EXPOGESTION AG**

In der Machbarkeitsstudie wurde vorgesehen, dass die 1997 in Kraft tretende Organisationsstruktur der Expo 2001 auf zwei Einheiten aufbaut. Diese zwei Ebenen waren:

- eine strategische Führungsorganisation in Form des Vereins EXPO 2001;
- eine Betriebs- und Verwaltungsgesellschaft in Form einer Aktiengesellschaft EXPOGESTION AG.

Das Aktienkapital der EXPOGESTION AG sollte einerseits vom Verein EXPO 2001 und andererseits von privaten Aktionären gezeichnet werden, wobei 51 Prozent der Stimmrechte beim Verein verbleiben sollten. Eine Mehrheit des Strategischen Ausschusses lehnte bei der Ausarbeitung von neuen Statuten im November 1996 den Aufbau der AG aber ab. Die Gründe lagen auf der politischen Ebene. Erstens wollten die Mitglieder des Strategischen Ausschusses den Einfluss auf die Organisation behalten, zweitens betrachteten sie eine AG als etwas «Anonymes» (was mit dem französischen Begriff «société anonyme» besser zum Ausdruck kommt) und drittens versprachen sie sich durch die Gründung einer AG keine wesentlichen Vorteile bei der Akquisition von Sponsoringmitteln.

Die EFK beurteilt - wie bereits erwähnt - die Rechtsform des Vereins kritischer. Die genannten Vorteile kommen nämlich nur zum Tragen, wenn die Flexibilität des Vereins nicht dazu dient, nötige Entscheide und Klärungen aufzuschieben. Genau dies war bei der Expo.01 aber der Fall. Nur dank der Flexibilität des Vereins konnte trotz ungesicherter Finanzierung derart lange fortgefahren werden. Wäre wie vorgesehen eine Betriebsgesellschaft in Form einer AG gegründet worden (Kasten 11), so hätten viele Grundsatzfragen der Finanzierung wegen der nötigen Kapitalausstat-

tion der AG schon zu Beginn geklärt werden müssen. Wenn beispielsweise die Privatwirtschaft nicht bereit gewesen wäre, einen entsprechenden Anteil am Aktienkapital zu übernehmen, wäre die Hoffnung auf eine vorwiegend von der Wirtschaft finanzierte Expo schon zu Beginn zerschlagen worden. Die Flexibilität des Vereins erlaubte es, die Beantwortung dieser Fragen in die Zukunft zu verschieben, was sich in der Folge als äusserst kostspieliger Nachteil des Vereins erwies.

## **4.2 Überstrapazierung von Miliz- und Mandatsstrukturen**

Worin lag denn nun das Problem auf Stufe der Organisation, wenn die formalen Voraussetzungen weitgehend angemessen waren? Expo-intern lassen sich gemäss Bericht Interface zwei Hauptprobleme unterscheiden, welche in den Kapiteln 4.2.1 und 4.2.2 dargelegt werden. Ein weiteres Problem besteht in der Anbindung an den Bund, welche in Abschnitt 4.4 diskutiert werden wird.

### **4.2.1 Überstrapazierung vom Milizstrukturen im Strategischen Ausschuss**

Ein wichtiges organisatorisches Problem lag in der Ausgestaltung einzelner Gremien. Das zentrale Gremium bildete der Strategische Ausschuss, der mit Milizpersonen besetzt wurde und in dem vor allem die Standortkantone und -gemeinden stark vertreten waren. Dieses Gremium muss in seiner Zusammensetzung und Funktionsweise kritisiert werden:

- Die zeitliche und fachliche Kompetenz des Strategischen Ausschusses war nicht ausreichend. Das Büro, welches theoretisch eine stärkere Überwachung der Direktionen hätte wahrnehmen können, war dazu nicht mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet. Der Versuch, solche Kompetenzen zu schaffen, wäre vermutlich aus politischen Gründen abgelehnt worden, weil die Mitglieder des Strategischen Ausschusses einen Machtverlust befürchteten hatten. Die Interviews legen eine solche Interpretation nahe.
- Die Stabstellen, welche den Strategischen Ausschuss hätten unterstützen können (in der Vorphase das Sekretariat, in der Phase der Expo.01 das Generalsekretariat) waren dazu nicht in der Lage: Einerseits fehlten ihnen die zeitlichen und fachlichen Ressourcen, andererseits verfügten sie im Vergleich zur Generaldirektion über zu wenig Gewicht, um von den Entscheidungsträgern ernst genommen zu werden.
- Die Vertretung der Wirtschaft fehlte im Strategischen Ausschuss. Das Fehlen der Wirtschaftsvertreter mag im Nachhinein erstaunen, in der damaligen Logik der Expo war es aber durchaus nachvollziehbar. Die Wirtschaft sollte mit der Expo eine Plattform erhalten, auf der sie sich an interessanten Projekten beteiligen konnte. Dazu war nicht zwingend eine Vertretung der Wirtschaft in der strategischen Führung notwendig (das ist bei vielen Kulturveranstaltungen, die von der Wirtschaft substantiell unterstützt werden, auch nicht der Fall). Einzige Voraussetzung für das Gelingen dieser Strategie war die attraktive Gestaltung der Plattform, also ein Angebot, auf das sich einzugehen lohnt. Es war primär das Fehlen dieses Angebots respektive die Vermarktung desselben, welches zu den Finanzproblemen der Expo.01 geführt hat und nicht so sehr die Untervertretung der Wirtschaft im Strategischen Ausschuss.

Es stellt sich die Frage, warum sich der Strategische Ausschuss zwischen der Start- und der Aufbauphase nicht neu organisiert hat. Die Interviews liefern hierzu eine Erklärung:

- Die Mitglieder des Strategischen Ausschusses wollten das Projekt als Vertreter/innen der jeweiligen politischen Behörde umsetzen. Die formal-rechtliche Analyse hat gezeigt, dass sich dies in den Statuten und dem Auftrag des Vereins an verschiedenen Stellen deutlich niedergeschlagen

hat. Die Politikerinnen und Politiker sahen sich als Vertreter der Kantone, Regionen und Städte, welche ihren Einfluss geltend machen wollten. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Verantwortlichen Mühe bekundeten, die eigene Idee loszulassen und deren Umsetzung stärker zu delegieren. Die politische Färbung des Projektes geht bei einer rein formalen Betrachtung der Organisationsstruktur etwas verloren, ist für das Verständnis der effektiven Ausgestaltung aber sehr wichtig.

- Ferner muss klar festgehalten werden, dass der Strategische Ausschuss kein homogenes Gremium darstellte. Vielmehr gab es Uneinigkeit über die Professionalisierung der Expo (z.B. die Frage einer Betriebs-AG). Daneben drückten gemäss den Interviews immer wieder die regionalen Interessen durch. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass eine teilweise Loslösung der strategischen Führung und deren Delegation zum Beispiel an ein mit mehr Kompetenzen ausgestattetes und ressourcenmässig verstärktes Büro nicht ins Auge gefasst wurde. Es muss allerdings auch festgehalten werden, dass es keine expliziten Versuche in diese Richtung gab. Offenbar wurde das Problem der strategischen Führung von den Betroffenen zu wenig wahrgenommen oder unterschätzt.

Die genannten Gründe führten dazu, dass bis zur Krise von 1999 die Gesamtverantwortung der Expo fragmentiert blieb: Die Mitglieder des Strategischen Ausschusses fühlten sich für die ihnen nahe stehenden Aspekte verantwortlich. Dessen Büro hatte keinen expliziten Auftrag, die strategische Gesamtführung wahrzunehmen. Mit der Wahl der Generaldirektorin vom 3. März 1997 konnte der Strategische Ausschuss wohl sehr viele operative Aufgaben delegieren. Eine Gesamtverantwortung für das Projekt gab es nur formell, faktisch konnte der Strategische Ausschuss mit seiner Grösse und Heterogenität diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Daneben gab es bis 1999 niemanden (auch nicht den Bund), der diese Lücke hätte füllen können.

#### **4.2.2 Überstrapazierung von Mandatsstrukturen bei den Direktionen**

Ein weiteres wichtiges organisatorisches Problem lag gemäss Bericht Interface in der Ausgestaltung der formal an sich korrekt aufgebauten Direktionen:

- Die Direktionen wurden weitgehend im teilzeitlichen Mandatsverhältnis besetzt, wobei die Direktoren nur wenig vor Ort waren.
- Zwar ist anzuerkennen, dass vor allem in der Vorphase keine festen Anstellungen möglich waren. In der Phase der Expo.01 hätte mit der Professionalisierung auf der Stufe der Generaldirektion (Anstellung einer Generaldirektorin) auch ein entsprechender Schritt auf der Stufe der Direktionen erfolgen müssen (Festanstellung und Konzentration an einem Standort).
- Einzelne Mandatäre nahmen (nacheinander) Aufgaben wahr, die nicht von denselben Personen ausgeführt werden sollten. So wurden beispielsweise die Hauptmandatäre der Machbarkeitsstudien, Rudolf Burkhalter und Paolo Ugolini, später in die Generaldirektion der Expo (Direktion Finanzen resp. Direktion Technik) berufen.
- An die Firmen von im Mandatsverhältnis beschäftigten Direktoren wurden wiederum Mandate vergeben (für die Bereitstellung des «Backoffice» der Direktoren). Es resultierte ein Rollenkonflikt für diese Direktoren, welche für die Kontrolle der Leistungserbringung ihrer eigenen Firmen verantwortlich waren.
- Nicht weiter nachgegangen wurde der Frage, ob sämtliche Stellen mit Personen besetzt wurden, die die benötigten Qualifikationen mitbrachten. Dazu gilt es aber festzuhalten, dass das Angebot an entsprechenden Fachleuten begrenzt ist. Unter Umständen müsste qualifiziertes, in

der Planung und Durchführung von Grossausstellungen erfahrenes Personal auch im Ausland rekrutiert werden.

### **4.3 Effizientes Rechts- und Vertragswesen mit Schwächen**

Der Bericht Kaufmann analysiert das Rechts- und Vertragswesen der Expo.01, welches gesamthaft als effizient beurteilt wird.

- Die Organisation und Abwicklung der Rechtsabteilung der Expo.01 waren an externe Rechtsanwälte delegiert. Die Schnittstellen zur Organisation waren auf allen Ebenen gewährleistet, und die Qualität der Leistung der externen Rechtsanwälte ist als gut zu beurteilen.
- Die operative Koordination der juristischen Belange wurde an einen externen Rechtsanwalt delegiert. Der Koordination von Rechtsanwälten und Spezialisten, inklusive Auftrags- und Kostenkontrolle, kann in Anbetracht der schwierigen Voraussetzungen (vier kantonale Gesetzgebungen) und den durchzuführenden Submissionsverfahren ein gutes Zeugnis ausgestellt werden.
- Das vom juristischen Koordinator der Expo.01 erarbeitete Konzept der Rahmenverträge trug ebenfalls wesentlich dazu bei, dass in juristischer Hinsicht die Landesausstellung effizient und effektiv abgewickelt werden konnte.

Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die strategische und operative Verantwortung der juristischen Belange der Expo.01 auf der Direktionsstufe nur ungenügend wahrgenommen wurde und die Kontrollinstrumente auf der Direktionsstufe ungenügend ausgestattet waren. Ein Teil der strategischen juristischen Verantwortungen war zudem an die Kontrollkommission für Auftrags- und Mandatsvergaben delegiert, die nur beratende Kompetenzen hatte.

Es ist zudem festzustellen, dass die während der Expo.01 abgeschlossenen Arbeits- und Mandatsverträge mit wichtigen Funktionsträgern die Leistungen und Gegenleistungen nur ungenügend differenzierten. Die Vielzahl an Beraterverträgen hätte ein in komplexen Kontrollaufgaben erfahrenes Management auf der Auftraggeberseite erfordert. Dieser operativen Aufgabe waren der Strategische Ausschuss und die Generaldirektion in der Startphase des Projektes nicht gewachsen. Mehrspurigkeiten und Mehrkosten konnten nicht verhindert werden. In einigen Beraterverträgen waren Kontrolle und Monitoring der zu erbringenden Leistungen gar nicht vorgesehen. Ein besonderes Problem waren die Beraterverträge mit Firmen von Direktoren. Da die Kontrolle und das Monitoring der zu erbringenden Leistung durch die jeweiligen Direktionen vorzunehmen waren, bedeutet dies für die betroffenen Direktoren, dass sie sich selbst zu kontrollieren hatten.

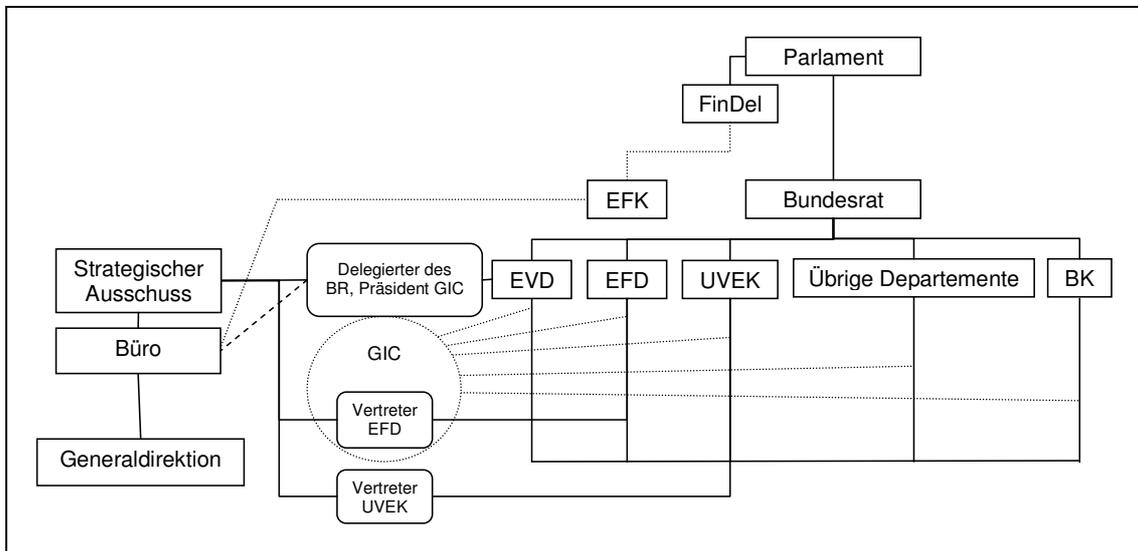
### **4.4 Ungenügende Anbindung der Expo an den Bund**

#### **4.4.1 Mangel an Ressourcen und Know-how**

Der Bund war während der Phase der Expo.01 in den beiden strategischen Organen (Strategischer Ausschuss, Büro) vertreten (vgl. Abbildung 5). Im Strategischen Ausschuss stellte er drei Vertreter, wobei es sich bei einem dieser drei um den Delegierten des Bundesrates handelte. Dieser war auch im Büro vertreten, wobei ihm die Statuten lediglich eine beratende Funktion zuwiesen. Bei den übrigen zwei Vertretern des Bundes handelte es sich einerseits um eine Person aus dem U-

VEK und andererseits um jemanden aus dem EFD, der sein Departement gleichzeitig auch in der interdepartementalen Koordinationsgruppe GIC vertrat.

**Abbildung 5: Verbindung Vereinsstruktur - Bund während der Expo.01**



Quelle: Bericht Interface, S. 43

Bei dieser Anbindung der Expo an den Bund stellt der Bericht Interface gravierende strukturelle Mängel fest:

- Die organisatorische Anbindung an den Bund war in der Vorphase und während der Expo.01 nicht genügend. Die fehlende Trennung zwischen Aufsichtsfunktion und Bundesprojekten erwies sich als klarer Fehler: Der Delegierte war mit den beiden Aufgaben ressourcenmässig überfordert.
- Der Delegierte des Bundesrates verfügte zudem gegenüber der Bundesverwaltung über zu wenig Gewicht: Nach dem Führungswechsel im EVD anfangs 1998 fehlte ihm der Zugang zum Bundesrat. Der Delegierte hatte als Stabstelle gegenüber der Linie in der Bundesverwaltung kaum Mittel zur Durchsetzung einer Strategie. Kurz, mit einer solchen strukturell schwachen Position liess sich ein derart grosses Vorhaben seitens des Bundes nicht begleiten. Die Mitglieder der GIC befanden sich strukturell in der gleichen Position und waren wegen fehlender zeitlicher Ressourcen und fehlendem Know-how nicht in der Lage, den Delegierten wirksam zu unterstützen und auf die Probleme der Expo zu reagieren. Vielmehr waren sie absorbiert von den eigenen Bundesprojekten, welche gleichzeitig mit der Expo aus dem Ruder liefen.
- Dem Projekt fehlte ab Ende 1997 ein Promotor im Bundesrat. Jean-Pascal Delamuraz, welcher diese Rolle mit viel Engagement spielte, wurde Ende 1997 krank und trat Anfang 1998 zurück. Sein Nachfolger Pascal Couchepin war ein erklärter Skeptiker der Expo und daher als Promotor der Landesausstellung nicht die geeignete Person. Unter dieser ungünstigen personellen Konstellation fallen die strukturellen Mängel der Bundesvertretung bei der Expo um so stärker ins Gewicht.

Nach Ansicht der EFK ist die Beurteilung von Interface zu relativieren. Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz zeigte in den ersten Jahren eine grosse Euphorie für das Expo-Projekt. Allerdings kümmerte er sich in der Folge nicht mehr sehr stark um die Entwicklungen bei der Expo. Eine in-

tensivere Auseinandersetzung von Seiten des Bundesrates ist erst im Laufe der Jahre 1998/9 festzustellen, als bereits Pascal Couchepin Vorsteher des federführenden EVD war. Couchepin äusserte sich nicht nur innerhalb der Verwaltung und gegenüber den Expoverantwortlichen kritisch zum Landesausstellungsprojekt, sondern auch in der Öffentlichkeit. Die Rolle des Promotoren hat Couchepin deshalb sicherlich nicht gespielt. Bundesrat Couchepin sah seine Aufgabe aber nach eigenen Angaben vor allem darin, die Expo «kritisch zu begleiten» statt sich mit ihr «unkritisch solidarisch» zu erklären. Möglicherweise führte die phasenweise kritische Begleitung der Expo zu konstruktiveren Lösungen als die unkritische Solidarität.

#### 4.4.2 Finanzaufsicht mit eingeschränkten Handlungsspielraum

Eine weitere formale Verbindung bestand zwischen der Expo.01 und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Da der Bund als grösster öffentlicher Geldgeber auftrat, übernahm die EFK stellvertretend für die Kantone und Gemeinden die öffentliche Finanzaufsicht (vgl. Kasten 12). Sie nahm im Rahmen dieser Tätigkeit nachträgliche Überprüfungen des Jahresabschlusses vor und meldete ihre Ergebnisse einerseits der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel), andererseits dem Präsidenten des Vereins, dem es freistand, wem er den Bericht der EFK sonst noch zustellen wollte. Mit dem Präsidenten besprach die EFK, welche Verbesserungen der Verein einleiten sollte. Im Folgejahr wurde dann im Rahmen des Empfehlungscontrollings überprüft, ob diese Verbesserungen tatsächlich eingeleitet wurden, ansonsten die Mängel abermals festgestellt wurden. Die EFK verfügte gegenüber dem Verein Expo jedoch, wie dies im Rahmen der Finanzaufsicht üblich ist, nicht über eine Weisungsbefugnis. Aufgrund der Interviews stellt der Bericht Interface fest, dass der Umstand der retrospektiven Aufsicht nur unzureichend erkannt wurde und bei Teilen des Strategischen Ausschusses eine Erwartungshaltung an die EFK im Sinne eines Controllings bestand.

#### **Kasten 12: Aufsicht, Revision, Controlling, Kontrolle - eine Begriffsklärung**

Es existieren unterschiedliche Ausprägungen von Überprüfung und Steuerung im Bereich eines Unternehmens oder eines Projekts. Diese werden vielfach nicht einheitlich verwendet. Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden die Begriffe wie folgt gebraucht.

- Die *Aufsicht* umfasst das Überprüfen und Überwachen als Bestandteil der Führungsaufgabe. Bei der Expo.01/02 erfolgte die Aufsicht seitens des Bundes erstens durch das Parlament (Oberaufsicht) und zweitens durch den Bundesrat. Parlament und Bundesrat wurden dabei durch die EFK unterstützt, die das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes darstellt. Die Finanzaufsicht erfolgt nach den Kriterien der Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit (Art. 5 FKG).
- Unter *Revision* oder *Audit* ist die Überwachung und Überprüfung im Nachhinein (ex-post) durch prozessunabhängige Personen zu verstehen, wobei es sich um betriebsfremde (externe) oder betriebsangehörige (interne) Personen handeln kann.
- *Controlling* umfasst die Steuerung von Prozessen von der Zielbestimmung über die Planung und Durchführung von Massnahmen bis hin zur abschliessenden Beurteilung der Zielerreichung mit SOLL-IST-Vergleich sowie der Vornahme von Korrekturmassnahmen zu verstehen. Controlling ist - stufengerecht - zentraler Bestandteil der Führung. Es liegt in der Verantwortung der entsprechenden Führungsinstanz und bedeutet ständige Begleitung in Sinne einer Navigationshilfe. Es wird zwischen strategischem und operativem Controlling unterschieden.

- *Kontrolle* stellt die rückblickende Überprüfung von Entscheidungen und Prozessen dar, sei es im Sinne eines Marschhaltes während laufender Vorgänge, sei es als nachträglicher SOLL-IST-Vergleich nach Abschluss eines Geschäftes. Die Kontrolle ist Teil des Controllings.

Die EFK übte in ihren Berichten zum einen grundsätzliche Kritik am internen Kontrollsystem und an der ungenügenden Information des Strategischen Ausschusses. Zudem wies sie wiederholt auf Mängel bei einzelnen Verträgen und Auftragsvergaben hin. Der Bericht GPK-S stellte zur Rolle der EFK während der Expo.01 fest, dass diese ihre Rolle zurückhaltend definierte. Trotz der eingeschränkten Prüfungstätigkeit habe sie aber wesentliche Mängel aufgedeckt. Als nicht unproblematisch zu beurteilen ist der Umstand, dass ein Vertreter der EFK Einsitz in die vereinsinterne Kontrollkommission für Auftrags- und Mandatsvergaben nahm. Damit wurden die Grenzen zwischen der externen Aufsichtsfunktion und der internen Beratung verwischt. Die EFK verzichtete während der Expo.02 denn auch darauf, den Sitz in der Kontrollkommission wieder zu besetzen.

#### **4.5 Ablaufstruktur: Versagen der Sicherungen**

##### **4.5.1 Kein Zusammenführen zu Gesamtsicht**

Für die Phase der Expo.01 lässt sich bezüglich der Prozesse, der eingesetzten Instrumente und der Aufgabenbewältigung Folgendes festhalten:

- Grundsätzlich wurde logisch und parallel mit dem Aufbau der Organisationsstruktur auch ein umfangreiches Führungsinstrumentarium aufgebaut. Viele Führungsinstrumente waren im Konzept (Entwicklung auf dem Papier) und der Umsetzung (regelmässiges Abfassen oder «Nachtragen») vorhanden: Es gab Controllingprozesse in den Bereichen Qualität, Kosten, Termine, Risiken und Umwelt. Nicht weniger als 19 Führungsinstrumente konnten gezählt werden, wenn auch in sehr unterschiedlicher Konzeption. Der Umfang des Führungsinstrumentariums war formal betrachtet genügend, wenn nicht sogar zu umfangreich.
- Was fehlte war hingegen die Zusammenführung der Instrumente zu einer Gesamtsicht, die Visualisierung derselben und die Bereitschaft, diese Informationen zur Steuerung einzusetzen. Die Führungsinstrumente wurden nur partiell wirksam und standen der strategischen Ebene nicht in geeigneter Form zur Verfügung.
- Die Mängel bei der Ausgestaltung der Organisationsstrukturen wirkten sich negativ aus. Neben den Mängeln der Instrumente selber trugen die schwachen Gremien dazu bei, dass die Instrumente ihre Wirkung nicht entfalten konnten.

Als die wesentlichen Probleme auf der operativen Ebene auftraten, versagten nacheinander alle Sicherungen, welche eine Früherkennung hätten anzeigen können. Der Strategische Ausschuss war offenbar von den notwendigen Informationen abgeschnitten. Dies mag der Hinweis auf ein Protokoll der Sitzung des Strategischen Ausschusses vom 5. August 1999 illustrieren, in dem sinngemäss festgehalten wird, dass der Strategische Ausschuss trotz der Controllinginstrumente von den Direktionen und der Generaldirektion keine Signale erhalten habe, welche auf solch massive Probleme hätten schliessen lassen. Letztlich war die Identifikation mit dem Projekt, die Sorge um sein Gelingen auf der Stufe der Direktionen stärker, als der Effekt der Führungsinstrumente. Auf der Ebene der strategischen Führung dominierte das Vertrauen und nicht das Führen mit Methoden des betriebswirtschaftlichen Managements.

Was im Besonderen das Scheitern des Finanzierungskonzepts durch die Explosion der Kosten im internen Budget angeht, so können dafür folgende operativen Abläufe verantwortlich gemacht werden:

- Das Konzept der Profitcenter war nicht realistisch, zumal es mit den Submissionsregeln, denen die Expo unterstand, kaum kompatibel war.
- Der Direktion Finanzen fehlten die notwendigen Kompetenzen, um die Globalbudgets effektiv durchzusetzen.
- Als die Baukosten die Budgetrahmen sprengten, blieb die notwendige Intervention durch die Generaldirektion aus.

#### **4.5.2 Blockade auf der Stufe der Direktionen**

Auf der Ebene der Direktionen stellte sich Mitte des Jahres 1998 eine Blockierung der Geschäfte ein, welche die Generaldirektion nicht zu lösen vermochte. Der Bericht Interface bezeichnet dies als «Deadlock» (Stillstand) auf der Stufe der Direktionen und identifiziert drei Strömungen, welche sich gegenseitig blockierten:

- Die Direktion Technik erfüllte eine ihrer Hauptaufgaben nicht, nämlich die technischen Voraussetzungen für die Plattformen zu definieren. Sie befasste sich mit ehrgeizigen Expo-Visionen und aufwändigen Bauplänen, die schliesslich in einer öffentlichen Ausschreibung für die Architektur der vier Arteplages mündeten. Dahinter lag im Grunde eine fundamental andere Auffassung über die Basisbauinfrastruktur: Diese sollte nicht einfach und billig (im Sinne einer Plattform), sondern essentieller Bestandteil der Expo selber sein und dieser gegen aussen ein Gesicht verleihen. Vor diesem Hintergrund wurden die Kosten für die Plattformen nicht auf 70, sondern auf rund 300 Millionen Franken veranschlagt.
- Die Direktion Artistique ging umgekehrt davon aus, dass sie es sein sollte, welche das Gesicht der Expo durch die Gestaltung der Ausstellungen prägen würde. Entsprechend entwickelte sie Modelle. Nicht zuletzt weil die technischen Angaben und Voraussetzungen von der Direktion Technik fehlten (offenbar stellte die Belastbarkeit der Arteplage hier eine Schlüsselgrösse dar), blieben diese Modelle zu wenig konkret, es fehlten die Inhalte, welche konkret genug gewesen wären, um Sponsoren überzeugen zu können. Gleichzeitig war die Direktion Artistique durch die aufwändige Mitmachkampagne stark in Anspruch genommen und teilweise nicht mehr in der Lage, ihre eigentliche Aufgabe, die Weiterentwicklung der Inhalte, voranzutreiben.
- Die Direktion Finanzen stand quasi zwischen diesen divergierenden Ideen und wollte ihre Idee der Profitcenter und der internen und externen Budgetierung und damit einen Plafond bei der Bauinfrastruktur durchsetzen. Die Direktion Finanzen versuchte mitunter, die Direktion Technik mit drastischen Massnahmen zu disziplinieren, um die Kostensteigerungen in den Griff zu kriegen (Baukosten, Schiffe) und die ursprünglich geplante, sparsamere Grundinfrastruktur durchzusetzen. Dies gelang bei der Beschaffung der Schnellboote. Hier leisteten die Controllingberichte offenbar guten Dienst und bewirkten, dass der Strategische Ausschuss tatsächlich zu Gunsten einer Reduktion der Kosten intervenierte. Im Bereich des Baus gelang diese Kostenkontrolle nicht.

Die Finanzprobleme spitzten sich daraufhin weiter zu, weil es nicht gelang, Private für die Finanzierung von Vorhaben im Rahmen der Profitcenter zu gewinnen. Dabei spielte eine Rolle, dass die Projekte öffentlich ausgeschrieben werden mussten (vgl. 8.2.1), Private sich unter solchen Bedingungen aber kaum verpflichteten, bestimmte Vorhaben zu finanzieren. Umgekehrt konnte nach

dem Prinzip der Profitcenter auch nicht einfach auf bestimmte Dienstleistungen wie Restauration und Übernachtung verzichtet werden, die Expo war in Zugzwang, dies irgendwie zu finanzieren. Entscheidend für den «Deadlock» war der Umstand, dass die Generaldirektion diese Konflikte hätte erkennen müssen und entweder mit hierarchischen Entscheiden oder durch Anrufung des Strategischen Ausschusses einen Entscheid über die Richtung der Expo hätte herbeiführen müssen. Dies erfolgte nicht. Stattdessen entwickelte sich eine massive, Kräfte zehrende Rivalität und drei inkompatible Vorstellungen einer Landesausstellung. Dies führte dazu, dass eine gemeinsame und nach aussen kommunizierbare Auffassung über die Inhalte der Expo lange ausblieb. Damit verbunden waren absehbare Terminprobleme, eine Verzögerung bei den Sponsoreneinnahmen und ein enormer Mittelbedarf. Es konnte somit auch nicht gebaut werden, da wegen der fehlenden Finanzierung kein Unternehmen sich für den Bau verpflichten liess. Weshalb aber trat niemand auf der Stufe der Direktionen und der Generaldirektion bis 1999 die Flucht nach vorne an und legte die Probleme offen? Dies wäre beispielsweise im Sommer 1998 oder im Oktober 1998 möglich gewesen, als das Büro des Strategischen Ausschusses die Direktionen und die Generaldirektion zu einer Aussprache nach Murten einlud respektive der Rücktritt des technischen Direktors offiziell im Strategischen Ausschuss behandelt wurde.

Auf Grund der Interviews sieht der Bericht Interface folgende Gründe dafür, dass die Direktionen und die Generaldirektion den strategischen Organen die Probleme nicht offen mitgeteilt haben:

- Die Direktorinnen und Direktoren waren vollständig von ihrer Idee der Expo und von der Idee der Expo an sich überzeugt. Das schlimmste aller Szenarien wäre für alle ein Abbruch der Expo gewesen. Genau dies wäre aber zu befürchten gewesen, wenn man gegenüber der öffentlichen Hand das Fehlen von Inhalten (infolge des «Deadlocks») und das Fehlen von Sponsorengeldern hätte zugeben müssen. Die Befürchtungen der Verantwortlichen waren insofern nicht unbegründet, als dass der neu beim Bund für die Expo zuständige Vorsteher des EVD seine kritische Haltung gegenüber der Expo nie verhehlt hatte. Mit anderen Worten, der Bund wurde im Projekt nicht als Promotor der Expo, sondern als «Gefahr» wahrgenommen, weshalb eine Offenlegung der Probleme und eine Forderung nach stärkerer finanzieller Unterstützung in dieser Phase nicht in Frage kam. Dass diese Wahrnehmung der Expo-Verantwortlichen einen realen Hintergrund hatte, zeigte das Abbruchszenarium, welches 1999 von Bundesrat Couchepin in das Regierungskollegium eingebracht und vom Gesamtbundesrat diskutiert, schliesslich aber doch verworfen wurde.
- Auf der Ebene der Generaldirektion wurden die Konflikte zwar wahrgenommen. Es fehlte indes die Entscheidungsfähigkeit und der Mut, die strategische Ebene einzuschalten. Aus Angst der Generaldirektorin, die Konflikte könnten über den Strategischen Ausschusses nach aussen dringen und die Expo zum Scheitern bringen, wurde auf eine offensive Kommunikation nach oben verzichtet. Wohl wurden die Probleme nie in Abrede gestellt. Es wurde gleichzeitig aber auch immer kommuniziert, dass die Probleme erkannt und Lösungen in Sicht seien.
- Der Strategische Ausschuss und das Büro vertrauten den Aussagen der Generaldirektorin. Da die vorhandenen Controllinginstrumente nicht nach oben drangen und das Generalsekretariat mit seinen kritischen Aussagen zu wenig Gewicht hatte, setzten die Mitglieder des Strategischen Ausschusses auf Vertrauen. Sie befürchteten gar, mit zu viel Nachfragen das unter Stress stehende Direktorium weiter unter Druck zu setzen. Bezeichnenderweise wurde der ungenügende Informationsfluss hin zum Generalsekretariat und damit auch zum Büro und zum

Strategischen Ausschuss im Büro schon im September 1997 thematisiert, aber die strategische Führung konnte oder wollte Verbesserungen nicht durchsetzen.

Diese Konstellation mag erklären, dass sich zwischen 1997 und Anfang 1999 eine Situation entwickelte, die im übertragenen Sinne mit einem Dampfkochtopf verglichen werden kann. Aus Angst vor einem Scheitern der Expo wagte niemand die Schwierigkeiten bei den Ausstellungsinhalten und beim Budget zu benennen. Das Sicherheitsventil über den Strategischen Ausschuss war, um beim Bild des Dampfkochtopfs zu bleiben, verstopft. Erst als das Ventil davon flog (Abgänge von Direktorinnen und Direktoren), entwich der Druck. Zu diesem Zeitpunkt war es dann zu spät, um die Expo mit den gleichen Strukturen realisieren zu können.

Problematisch erscheint im Rückblick die Union von Managementfunktionen und Aufgaben im Bereich von Public Relations in einer Person: Die Aufgabe der Generaldirektorin Jacqueline Fendt war es, die Expo gegen Aussen zu vertreten und als deren Promotorin in Erscheinung zu treten. Gleichzeitig hätte die Generaldirektorin gegen Innen harte Entscheide fällen und durchzusetzen müssen. In dieser Personalunion zeigt sich vorab ein strukturelles Problem, das mit ein Grund für den «Deadlock» war. Künftig sind diese beiden Funktionen unbedingt zu trennen.

#### **4.5.3 Ungenügendes Finanzcontrolling**

Bei der Analyse der Ablaufstruktur der Expo ist das Finanzcontrolling von besonderem Interesse, weil es Finanzierungsprobleme der Expo früh hätte anzeigen können, womit sich eine Krise unter Umständen hätte vermeiden lassen. Ob die formale Voraussetzung beim Finanzcontrolling für eine solche Früherkennung gegeben war, wurde im Bericht Interface geprüft. Unter Finanzcontrolling wird dabei der gesamte Prozess der Planung, Zielfestsetzung, Steuerung und Berichterstattung in Bezug auf das Finanzmanagement zu verstehen (vgl. Kasten 12).

Die Analyse des Finanzcontrollings der Expo.01 kommt zu folgendem Ergebnis:

- Die Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Finanzcontrolling bestand während der Expo.01 nicht. Der Stellenwert des Finanzcontrollings wurde von der obersten Führungsebene eindeutig verkannt. Die in den Instrumenten an sich angelegte Controllingkultur wurde von den Verantwortlichen unzureichend gelebt. Dies wurde auch von der EFK mehrfach kritisiert.
- Die Führungsebene der Expo.01 hat sich zu wenig mit der Organisation und der Festlegung der Verantwortlichkeiten im Bereich Finanzcontrolling beschäftigt. Der Direktion Finanzen als Verantwortliche für das Finanzcontrolling waren zu viele weitere Aufgaben zugeordnet. Sie konnte sich als Verantwortliche der Finanzen formal nicht durchsetzen. Das Büro des Strategischen Ausschusses, das Generalsekretariat und letztlich der Strategische Ausschuss waren ressourcenmässig nicht angemessen auf ein Controlling vorbereitet. Sie wurden mit den Unterlagen unzureichend bedient, forderten diese aber auch nicht ein.
- Dem Finanzcontrolling der Expo.01 fehlte es nicht an den geeigneten Instrumenten (Budget, Finanzcontrollingberichte), diese waren im Inhalt durchaus angemessen. Hingegen fehlte ein Gesamtbild. Der konsolidierten Gesamtschau wurde erst mit der Verschärfung der finanziellen Lage ab Mitte 1999 einen höheren Stellenwert eingeräumt.
- Die formale Aufbereitung der Informationen war im Prinzip genügend. Hingegen war der Verteiler der Controllingberichte zu stark eingeschränkt.

- Ein besonderes Problem für das Finanzcontrolling bestand in der Unübersichtlichkeit, die sich durch die Aufteilung in ein internes und ein externes Budget ergab. Durch das Hin- und Herschieben von Kostenbereichen zwischen diesen beiden Budgets war die Vergleichbarkeit innerhalb der Budgets eingeschränkt.

Insgesamt besteht der schwerwiegendste Mangel des Finanzcontrollings der Expo.01 darin, dass die Bedeutung des Controllings nicht erkannt wurde. Hätten der Strategische Ausschuss und die Generaldirektion den Stellenwert des Finanzcontrollings richtig eingeschätzt, so wären die erheblichen Lücken in der Organisation des Finanzcontrollings geschlossen worden. Das Instrumentarium hätte so seine Funktion als Frühwarnsystem besser spielen können.

#### **4.6 Krise 1999: Beschränkte Haftung des Bundes als Illusion**

Nach vielen Krisenanzeichen brach die offene Krise der Expo.01 am 4. August 1999 aus, als die vier Direktoren der Generaldirektion den Rücktritt nahe legten. Tags darauf beendete der Strategische Ausschuss seine Zusammenarbeit mit ihr. In der Folge war die Zukunft der Expo vorerst völlig offen. Hayek Engineering wurde in Absprache mit dem Vorsteher des EVD vom Strategischen Ausschuss damit beauftragt, eine Lagebeurteilung vorzunehmen. Der Bericht, der am 24. September 1999 veröffentlicht wurde, diente als Grundlage für den Entscheid des Bundesrats vom 4. Oktober 1999, die Expo um ein Jahr zu verschieben, sie aber dennoch durchzuführen, sofern bis im Januar 2000 Sponsoringzusagen in der Höhe von 380 Millionen Franken vorliegen und Einsparungen von 290 Millionen Franken gemacht würden. Zudem verlangte der Bundesrat, dass möglichst rasch und in Absprache mit ihm ein fünfköpfiges Steuerungskomitee (vgl. Kapitel 5.1) eingesetzt werde. Am 15. Oktober 1999 trat der Strategische Ausschuss die meisten seiner Kompetenzen formell an dieses Steuerungskomitee ab, das fünf Tage später unter dem Präsidium von Franz Steinegger als Vertreter des Bundes seine Arbeit aufnahm. Auf operativer Ebene bestanden nach den Demissionen des Finanz- und des Marketingdirektors am 27. September 1999 eine Reihe von personellen Vakanzten. Unter der Interimsleitung von Nelly Wenger, seit Anfang Jahr technische Direktorin, wurde in Task Forces daran gearbeitet, die vom Bundesrat gestellten Bedingungen zu erfüllen. Am 16. Dezember 1999 stimmte das Parlament dem Zusatzkredit von 250 Millionen Franken unter den vom Bundesrat gestellten Bedingungen zu. Am 26. Januar 2000 gab der Bundesrat den Zusatzkredit frei. Damit konnten die Vorbereitungsarbeiten für die Expo.02 beginnen, womit eine nächste organisatorische Phase eingeleitet wurde.

Für den Bund war die Krise mit einem einschneidenden Erlebnis verbunden. Während der Vorphase und der Phase der Expo.01 hatte er sich der Illusion hingegeben, dass er die gesamte Verantwortung für die Landesausstellung an den Verein Landesausstellung delegiert habe, inklusive der finanziellen Verantwortung. Er betrachtete sich als Auftraggeber mit beschränkter Haftung. Bezeichnend dafür ist Bundesrat Delamuraz' Versicherung in der Parlamentsdebatte vom Dezember 1996, wonach es keinerlei Zusatz zum bewilligten Bundesbeitrag geben werde (Kasten 13).

Dass die politischen Realitäten anders sind als vereinsrechtliche Haftungsregeln, musste Delamuraz' Nachfolger im EVD, Bundesrat Couchepin, genau drei Jahre später im gleichen Parlament feststellen. Er hielt fest, dass die moralische und politische Verantwortung auch zur finanziellen werde, wenn dem Verein Landesausstellung der Konkurs drohe. Dies hätte dem Bund von Anfang

an klar sein müssen. Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gebe, könne er die moralische und politische Verantwortung dafür, welche auch eine finanzielle werden könne, nicht delegieren. Es handle sich um einen Auftrag mit unbeschränkter Haftung des Auftraggebers. Wäre sich der Bund dessen von Anfang an wirklich bewusst gewesen, so hätte er verschiedene Grundsatzfragen vertiefter bearbeiten müssen.

**Kasten 13: «Il n'y aura pas d'ajout au budget»**

In der Parlamentsdebatte vom Dezember 1996 bat Nationalrat Peter Föhn Bundesrat Delamuraz um eine Stellungnahme: *«Wir stellen uns einzig die Frage: Inwieweit darf und soll der Bund in die Organisation der Expo 2001 eingreifen? Es wurde uns gegenüber klar beteuert, dass der Verein Expo 2001 für die Durchführung sowie für die finanziellen Belange die volle Verantwortung übernimmt. Das heisst mit anderen Worten: Dem Bund erwachsen unter keinen Umständen eventuelle Mehrkosten. Ich bitte unseren Bundespräsidenten, zu dieser Angelegenheit im Plenum noch kurz Stellung zu nehmen und zu bestätigen, dass vom Bund absolut keine Nachtragskredite gefordert werden können, auch dann nicht, wenn die Beiträge der organisierenden Kantone und Gemeinden sowie die Beiträge der anderen Kantone nicht wie budgetiert eingehen sollten.»* (AB 1996 N 2169). Bundesrat Delamuraz äusserte sich darauf wie folgt: *«Je clorai mon exposé en donnant à M. Föhn toutes les garanties quant au fait que le budget sera respecté, et la contribution de la Confédération, qui vous est demandée aujourd'hui, doit s'entendre augmentation comprise. Il n'y aura pas d'ajout au budget que nous vous présentons maintenant.»* (AB 1996 N 2173).

Drei Jahre später, auf dem Höhepunkt der Expo-Krise äusserte sich Bundesrat Couchepin in der Parlamentsdebatte vom Dezember 1999 zur Frage eines Konkurses der Expo.01 wie folgt: *«Qui assumerait la responsabilité des engagements de l'exposition nationale en cas de faillite, à la fin, ou en cas d'absence de moyens pour répondre aux engagements de l'association? Les statuts de celle-ci sont clairs: chaque membre de l'association n'assume des responsabilités que jusqu'à concurrence des montants des engagements contractés à l'égard de l'association. Les statuts sont clairs, mais la réalité politique est évidemment différente. Je suis convaincu qu'à la fin, ce seront les pouvoirs publics en général, et pas seulement la Confédération, qui devront assumer la responsabilité, s'il y a encore un trou à combler. Comme membre du Gouvernement suisse, je n'imaginerais pas qu'une exposition nationale qui a été organisée sur mandat de la Confédération puisse être mise en faillite sans que les pouvoirs publics - j'emploie les termes «pouvoirs publics» parce qu'il pourrait y avoir un problème de répartition - ne répondent de leurs engagements et prennent le risque de voir de petites et moyennes entreprises ou d'autres cocontractants, qui ont fait confiance à l'Expo, être mis en difficulté du fait de l'absence de responsabilités. Pour moi, il y aurait une responsabilité morale et politique, qui deviendrait aussi financière, de la Confédération, des cantons et des communes, c'est-à-dire des pouvoirs publics organisateurs.»* (AB 1999 S 1148).

## **5 Expo.02: weitgehend effiziente Strukturen und Instrumente**

Der Bericht Interface stellt fest, dass die Mängel der Expo.01 in der Krisenphase erkannt wurden. Das ab Mitte 1999 eingeleitete Krisenmanagement funktionierte und die Konsequenzen aus der Führungsschwäche wurden sowohl auf der organisatorischen Ebene als auch auf der Ebene der Abläufe weitgehend gezogen. Die strategische Führung wurde gestärkt und das strategische vom operationellen Controlling getrennt (5.1). Der Rechtsdienst und das Vertragswesen waren effizient organisiert (5.2). Der auftraggebende Bund nahm eine verstärkte Rolle wahr (5.3). Trotzdem waren damit nicht alle Probleme gelöst (5.4).

### **5.1 Strategische Führung mit wirkungsvollen Führungsinstrumenten**

Die Organe des Vereins, der sich durch eine Änderung der Statuten vom 29. November 1999 wiederum die Bezeichnung «Verein Landesausstellung» verlieh, erfuhren im Laufe der Krise folgende wichtige Veränderungen (Abbildung 6):

- Der Strategische Ausschuss wurde in die Generalversammlung umgewandelt und verkleinert.
- Das Büro des Strategischen Ausschusses wurde durch ein Steuerungskomitee abgelöst. Die Grösse des ausführenden Organs änderte sich dabei nicht – es bestand nach wie vor aus fünf Personen –, aber die Zusammensetzung änderte sich. Während das Büro aus dem Präsidenten der Vereinsversammlung und vier weiteren Vertretern aus dem Strategischen Ausschuss bestand,<sup>10</sup> schreiben die Statuten vom 29. November 1999 vor, dass ein Mitglied des neu geschaffenen Steuerungskomitees die Eidgenossenschaft, zwei Mitglieder die organisierenden Kantone und Städte und zwei Mitglieder die Wirtschaft zu vertreten haben. Die Mitglieder und der Präsident werden von der Generalversammlung gewählt.
- Die Funktion der Generaldirektion wurde zwar formell nicht verändert, doch fanden grosse personelle Wechsel statt.

#### **5.1.1 Stärkung der strategischen Führung**

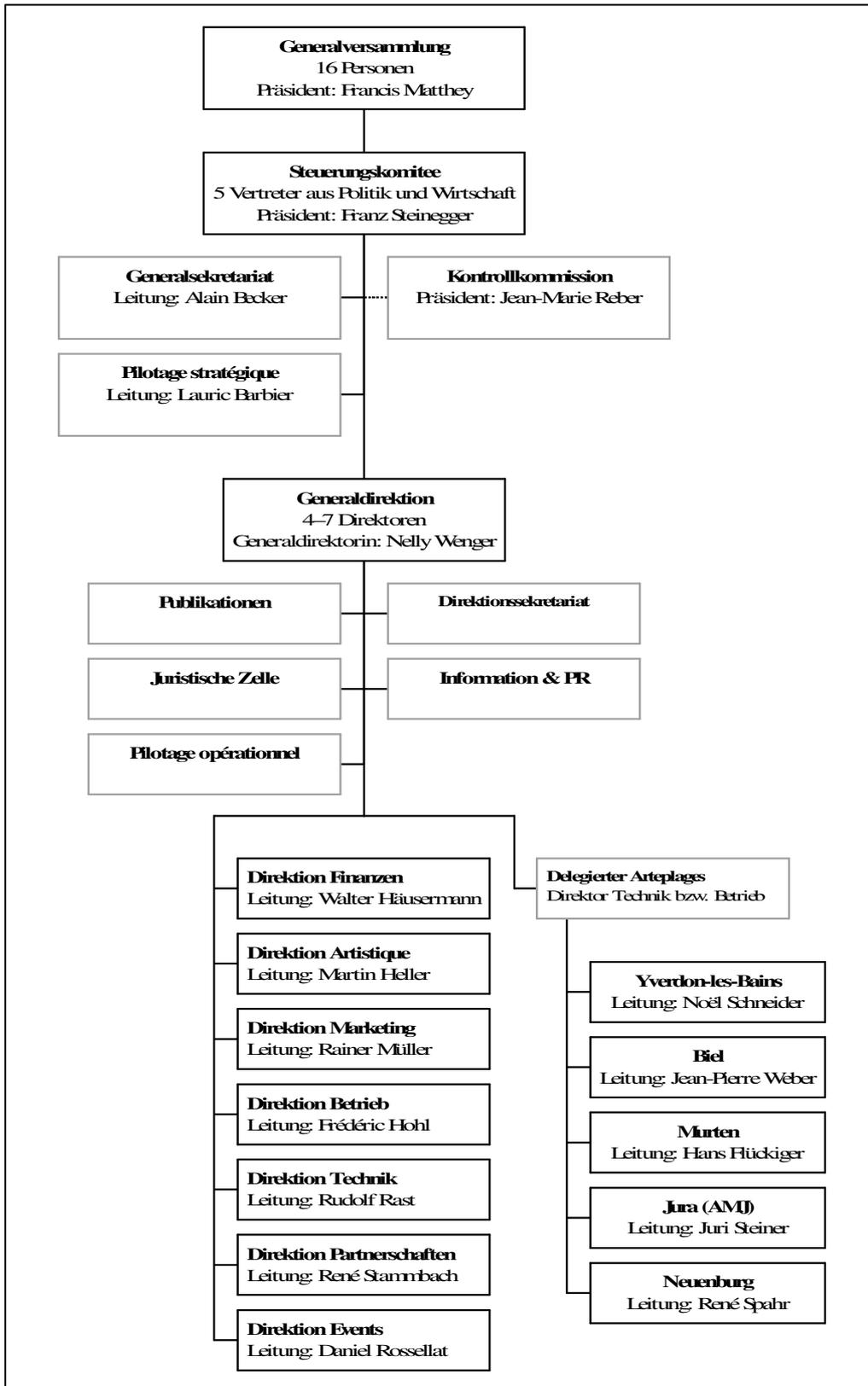
Die folgenden Merkmale waren in der Durchführungsphase der Expo.02 von der Grundidee der Ablaufstruktur her zentral.

- Steuerungskomitee mit strategischem Controlling. Mit dem Steuerungskomitee erhielt die Expo.02 gleichsam einen «Verwaltungsrat» mit Einbezug von Vertretern der Wirtschaft. Um die strategische Verantwortung wahrnehmen zu können, wurde dem Steuerungskomitee ein strategisches Controlling zur Seite gestellt. Das Büro wurde aufgelöst und der Strategische Ausschuss entmachtet und zur Generalversammlung reduziert. Das Steuerungskomitee war besser an die Informationsabläufe der Expo angeschlossen, beziehungsweise forderte die entsprechenden Informationen ein, und war ein insgesamt aktives Führungsorgan, um vieles aktiver, als dies der Strategische Ausschuss und das Büro gewesen waren. Bei der Bewältigung von grossen operativen – terminlichen, finanziellen, technischen, rechtlichen – Problemen und sonstigen Spezialaufgaben war das Steuerungskomitee als Gremium oder durch einzelne seiner Mitglieder (z.B. in Sonderausschüssen) massgeblich beteiligt. So spielte das Steuerungskomitee bei der Abtrennung der Direktionen Sponsoring und Events von der Direktion Artistique eine zentrale Führungsrolle.

---

<sup>10</sup> sowie dem Delegierten des Bundesrates (ohne Stimmrecht)

Abbildung 6: Struktur des Vereins Landesausstellung während der Expo.02



- Operative Ebene mit Matrixstruktur. Die Expo.02 erhielt auf der operativen Ebene eine Projektstruktur in Matrixform. Obwohl komplex, sah man diese Dezentralisierung als notwendig an, da die «Dinge nun da draussen auf den Arteplages» geschehen mussten. Die Verteilung der Verantwortung war geregelt, und Eskalationsstufen waren festgehalten. Auf der horizontalen Ebene (Direktionen) lag die Budgetverantwortung, auf der vertikalen (bei den Arteplages) die Umsetzungsverantwortung. Die notwendige Nähe für die Informationsabläufe und die Abstimmung zwischen der Generaldirektion und den Arteplages wurde mit einem Delegierten Arteplage gewährleistet. Dieser fungierte als Koordinations- und Verbindungsperson zwischen der Generaldirektion und den Arteplages (Ausnahme: Direktion Artistique). Mit dem Delegierten sollten zudem Konkurrenzsituationen zwischen den Ausstellungspartnern sowie Zusammenstösse zwischen den Ausstellungspartnern und den Direktionen minimiert werden. Die Abläufe erleichtert hat wohl die Tatsache, dass die Ausstellungspartner ihrerseits die Organigramme der Generaldirektion replizierten. Eine wichtige Basis für die nun verstärkte Führung in der Generaldirektion bildete die Pilotage opérationnel. Damit die Bottom-Up-Informationsflüsse zum Verwaltungsrat beziehungsweise zum Steuerungskomitee funktionierten, mussten das operative und das strategische Controlling ineinander greifen. Dies gelang, weil Raster und Vorgaben «von oben» definiert wurden, und die Verantwortlichen für das Controlling zusammen arbeiteten.

### **5.1.2 Trennung von strategischem und operationellem Controlling**

Das hervorstechende Merkmal in der Phase der Expo.02 war die klare Trennung zwischen dem operativen und strategischen Controlling. Bei der Bewertung der Instrumente geht es wieder um deren Bedeutung für die Überwachung der Projektziele, die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben sowie die Überwachung und Einhaltung des Budgets der Expo.

- Die Pilotage stratégique wurde dem Steuerungskomitee als Stabstelle zugeordnet, bis Ende 2001 eingeführt und von einem Externen in Teilzeitpensum umgesetzt. Eine Hauptaufgabe der Pilotage stratégique war der Aufbau eines Frühwarn- und Sensibilisierungssystems zur integrierten Überwachung von Budget, Termin und Qualität. Die Pilotage stratégique umfasste verschiedene Typen von Controllingberichten.
- Der Zweck der Pilotage opérationnel war die Überwachung der Kosten-, Termin- und Sachziele («qualité» und somit auch Publikums-Attraktivität) der Expo.02, und zwar in einer integrierten Gesamtsicht. Die eigentliche Kostenüberwachung war dabei nach wie vor Sache der Finanzdirektion, die Pilotage opérationnel wurde von der Finanzdirektion regelmässig aufdatiert. Dies bedeutete, dass alle ins Auge gefassten Massnahmen oder Projektänderungen immer auf ihre Auswirkungen auf Kosten, Termine und Sachziele geprüft werden mussten. Die Pilotage opérationnel wurde als Stabstelle bei der Generaldirektion angesiedelt. Ausserdem hatte jede der fünf Arteplages eine eigene Pilotage Arteplage.

Die für die Überwachung zentralen Informationen aus den verschiedenen Pilotages wurden ab 2000 in den Quartalsberichten der Finanzdirektion integriert und verdichtet. Diese bildeten ihrerseits die Basis für die Pilotage stratégique und wurden zudem an die Aufsichtsorgane geliefert (EFK, Finanzdelegation).

### 5.1.3 Hoher Stellenwert für das Finanzcontrolling

Zur Sicherstellung des Finanzcontrollings standen der Expo.02 verschiedene Instrumente zur Verfügung: Die wichtigsten betrafen die Monatsberichte für das Steuerungskomitee sowie darauf aufbauend die Quartalsberichte und der Finanzstatus. Der Bericht Interface kommt bei der Analyse des Finanzcontrollings der Expo.02 zu einer positiven Bewertung.

Während der Expo.02 wurde dem Finanzcontrolling ein sehr hoher Stellenwert zugeordnet. Auf Grund der vorangegangenen Krise standen finanzielle Problemlösungen im Vordergrund. Entsprechend war die Unternehmenskultur von einem Controllingverständnis geprägt, welches der Situation angemessen war. Der hohe Stellenwert des Controllings und die Umsetzung mit einer straffen strategischen wie operativen Controllingstruktur ist wenig erstaunlich. Alles andere wäre wohl kaum angemessen gewesen, da die Finanzen der Auslöser der neuen Struktur nach 1999 waren und die Expo bis zum Schluss prägten. Mit der radikalen Umstrukturierung übernahmen Personen die Führung, welche sich der Führungsverantwortung auch im Bereich des Finanzcontrollings bewusst waren. Die gesamte Führungsphilosophie war vermehrt auf eine privatwirtschaftliche Unternehmensführung ausgerichtet. Die für ein zweckmässiges Finanzcontrollingsystem notwendigen organisatorischen Massnahmen wurden eingeleitet.

Das Finanzcontrolling der Expo.02 beinhaltete die wesentlichsten Informationen zur finanziellen Führung. Notwendige Inhalte betreffend Planung, Kostenrechnungen, Soll-Ist-Vergleichen und Erwartungsrechnungen waren enthalten und kommentiert. Somit entsprach das Finanzcontrolling der Expo.02 den Bedürfnissen der Adressaten. Zumindest der Finanzstatus mit den dazugehörigen Erläuterungen war für die strategische Ebene zweckmässig. Auf Grund der Fülle der Informationen schienen allerdings sowohl der Finanzstatus als auch die Quartalsberichte teilweise zu umfangreich und vor allem für die Bundesstellen und das Parlament schwer lesbar.

#### **Kasten 14: Vertrauen ist gut, Vertrauen und Kontrolle sind besser**

Vertrauen muss in einem Projekt wie der Expo, das hohe Komplexität und Zeitdruck miteinander verbindet, eine wichtige Rolle spielen. Die betriebswirtschaftliche Dissertation von Claudia Hubschmid «Vertrauen im komplexen organisationalen Arrangement - der Fall Expo» stellt fest, dass Vertrauen entscheidend ist, damit ein organisationales Arrangement funktioniert und einen wesentlichen Faktor für den Erfolg eines solchen Projekts darstellt. Dabei zeigt sie auch auf, dass Vertrauen nicht in blindes Vertrauen abgeleitet darf, welches zu einer eingeschränkten Wahrnehmung führt. Als Beispiele dafür werden für die Expo.01 genannt: Blindes Vertrauen des Strategischen Ausschusses in Richtung Generaldirektion, blindes Vertrauen der Expo-Verantwortlichen in die eigenen Fähigkeiten bei gleichzeitigem latentem Misstrauen nach Aussen, blindes Vertrauen des Bund gegenüber der Expo-Trägerschaft. Gegen ein solches Erblinden ist Kontrolle das beste Mittel. Diese soll das Vertrauen aber nicht ersetzen, sondern ergänzen.

### 5.2 Vertragswesen und Rechtsdienst effizient organisiert

Der Bericht Kaufmann stellt fest, dass die für die Expo.01 festgestellten Mängel des Rechts- und Vertragswesens nach der Krise von 1999 beseitigt wurden. Durch Entscheid der Generaldirektion wurde im Frühling 2000 eine interne Rechtsabteilung aufgebaut, die personell und finanziell gut

ausgestattet war und genügend Kompetenzen besass, um ihre Arbeit auch operativ effizient und effektiv umzusetzen. Die Anbindung der neu geschaffenen internen Rechtsabteilung auf oberster Führungsstufe war sichergestellt, die operativen und strategischen Schnittstellen waren klar geregelt und die vertikale Vernetzung innerhalb der Organisation (u.a. mit der Finanzabteilung) effizient gestaltet. Die so ausgestattete Rechtsabteilung weist eine positive Leistungsbilanz aus. Sie wickelte innert zwei Jahren mehr als 4'000 Verträge ab. Die geringe Anzahl der Prozesse zeugt von der Qualität dieser Arbeit.

Von wesentlicher Bedeutung war dabei das Instrument der Musterverträge, welches schon im Rahmen der Expo.01 konzipiert wurde. Mit Musterverträgen zu arbeiten, geht auf eine strategische Empfehlung der Rechtsabteilung Expo.01/02 zurück. Der Expertenpool konzipierte die ersten Verträge anlässlich seiner Sitzungen. Ziel war es, den Projektleitern und den einzelnen Direktionen ein passendes Arbeitsinstrument in die Hand zu geben, welches sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit, den Vertragsverhandlungen, möglichst effizient und effektiv, unter gleichzeitiger Wahrung der Interessen der Expo, unterstützen konnte. Ziel war es aber auch, die Verfahren für die Mitarbeiter zu standardisieren und trotzdem einen Überblick über die rechtlichen Risiken der Expo zu bewahren.

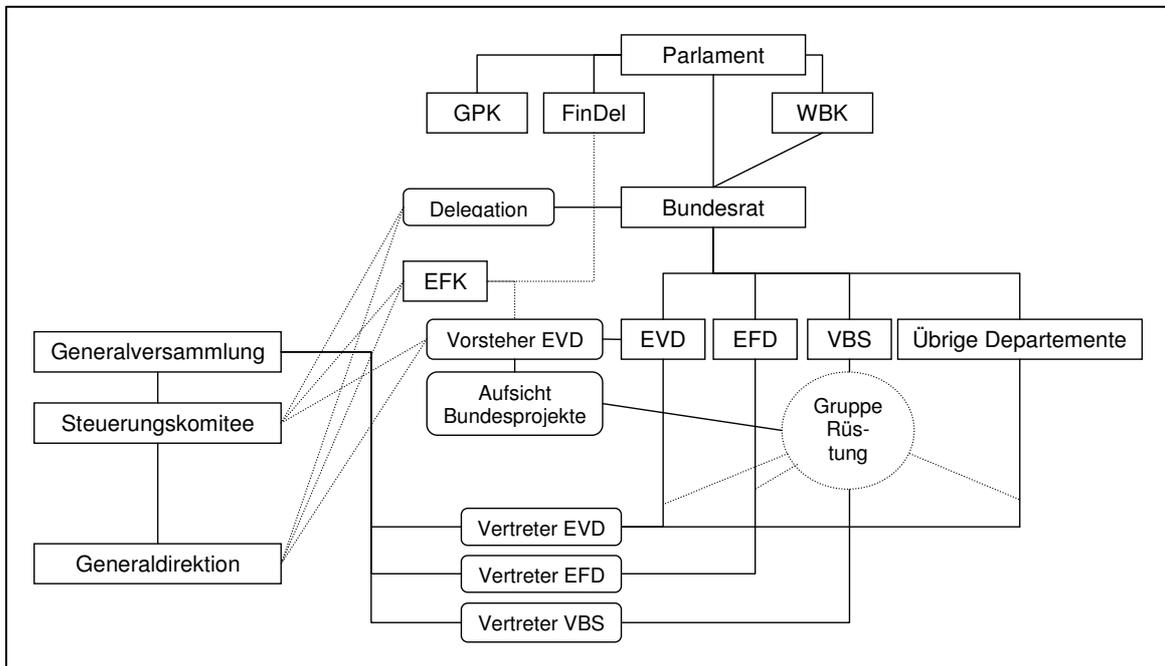
Damit Instrumente in einer Organisation genutzt werden, müssen sie drei Bedingungen erfüllen: Einerseits müssen sie demjenigen, der sie benützen soll, nützlich erscheinen, was dann der Fall ist, wenn die Anwendung ein Vorteil bringt, z.B. Zeitersparnis. Zweitens muss die mitarbeitende Person wissen, dass es diese Instrumente gibt (Frage der Zugänglichkeit), und drittens muss sie seitens der Organisation dazu angehalten werden, diese Instrumente zu nutzen (Umsetzungskompetenz der Organisation). Die im Rahmen des Mandats Kaufmann durchgeführten Interviews ergaben, dass alle diese drei Bedingungen während der Expo.02 erfüllt waren. Die Musterverträge schneiden auch bei der inhaltlichen Prüfung gut ab. Sie sind logisch aufgebaut, Leistung und Gegenleistung sind gut ersichtlich, die Sprache ist klar und übersichtlich. Mit dem Fortschreiten der Expo und der damit steigenden Erfahrung wurden die Musterverträge qualitativ noch stärker differenziert.

### **5.3 Verstärkte Rolle des Bundes**

Wie der Bericht Interface feststellt, veränderte sich die Verbindung zwischen der Expo und dem Bund rein formal gegenüber der Krisenphase nicht grundlegend. Insgesamt nutzten aber die Bundesvertreter ihren Einfluss in der Durchführungsphase der Expo.02 deutlich stärker als in der Aufbauphase der Expo.01. Dies zeigt auch ein Vergleich der entsprechenden Organigramme (Abbildung 7 im Vergleich mit Abbildung 5)

Die wichtigsten Veränderungen bei den bundesinternen Strukturen im Vergleich zur Vorphase bestanden in der Verstärkung der Aufsicht und der Trennung der Begleitung des Gesamtprojekts und der Begleitung der Bundesprojekte. Für letztere wurde der Vorsteher des EVD zum Auftraggeber ernannt. Ein Gremium unter der Leitung des VBS, bestehend aus hohen Vertretern aus den verschiedenen Departementen sowie aus dem Präsidenten des Steuerungskomitees und dem künstlerischen Direktor der Expo, wurde mit der Aufsicht betraut. Die Projektleitung und -durchführung lag dann wieder beim VBS, insbesondere bei der Gruppe Rüstung.

Abbildung 7: Verbindung Vereinsstruktur - Bund während der Expo.02



Quelle: Bericht Interface, S. 65

Abgesehen von der Organisation der Bundesprojekte, die neu gebildet wurde, blieben die Stellen beim Bund, welche mit der Expo Kontakt hatten, dieselben. Doch während die Kontakte in der Krisenphase ad-hoc-Charakter hatten, wurden sie in der Durchführungsphase, namentlich durch das Mittel der Quartalsberichte, regelmässiger. Während der Durchführungsphase hatten folgende Stellen mit der Expo zu tun:

- Bundesrat: Das Engagement des Bundesrats blieb auch nach der Krise bestehen. Gelegentlich traf sich die Delegation des Bundesrates, bestehend aus den Vorstehern des EVD, UVEK und des VBS, mit der Expo-Leitung. Im Jahr 2000 und 2001 fanden je zwei solche Treffen statt. Am 4. April 2001 nahm zudem der Bundesrat in Corpore an einer Präsentation der Generaldirektion zum Inhalt der Expo.02 teil. Der Vorsteher des EVD hatte zudem zumindest zu Beginn der Durchführungsphase regelmässig vor der Finanzdelegation Auskunft zur Expo zu geben und trat im Vorfeld dieser Sitzungen jeweils auch mit der Expo-Leitung in Kontakt.
- EVD: Dem Departement, das für das Dossier Expo zuständig war, wurde namentlich von der Finanzdelegation eine Begleitfunktion zugewiesen. So verlangte die Finanzdelegation von Seiten des EVD regelmässig eine Stellungnahme zu den Quartalsberichten der Expo. Die personellen Ressourcen im Generalsekretariat des EVD, welche für diese Begleitfunktion zur Verfügung gestellt wurden, waren allerdings durchwegs sehr beschränkt.
- Legislativorgane: Die Rolle der legislativen Organe war in der Phase der Expo.02 bedeutend wichtiger als in den übrigen Phasen. Das Parlament genehmigte bis zum Ende dieser Phase dreimal finanzielle Unterstützungsleistungen an die Expo. Die vorberatende Kommission für das Geschäft war jeweils die WBK. Intensiver als diese befasste sich jedoch die Finanzdelegation als Aufsichtsgremium mit der Expo. Wegen der Quartalsberichte war die Expo bei fast allen ordentlichen Sitzungen der Finanzdelegation ein Traktandum. Zudem gab es Inspektionen vor Ort und Treffen mit den Verantwortlichen der Expo. Schliesslich beschäftigte sich auch die GPK mit

der Expo. Sie erteilte ihrer Subkommission EVD/EFD am 30. Juni 2000 den Auftrag, die Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Expo.01 rückblickend zu untersuchen, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Bei dieser bundesinternen Untersuchung wurden die Verantwortlichen der Expo selber nicht befragt, womit auch keine Kontakte zwischen der GPK und dem Verein entstanden. Der entsprechende Bericht wurde am 27. März 2001 publiziert.

Im Bundesbeschluss über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung vom 16. Dezember 1999 wurde die Rolle der EFK verstärkt. Artikel 4 legt fest: *«Die Vereinsleitung erstattet der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vierteljährlich Bericht über den Stand der Geschäftsentwicklung, die Auftragsvergabe und die Finanzlage. Die Eidgenössische Finanzkontrolle und die vereinsinterne Kontrollkommission haben uneingeschränkt Zugriff auf die erforderlichen Dokumente und Informationen des Vereins.»*

In der Folge nahm die EFK in der Phase der Expo.02 eine verstärkte Finanzaufsicht wahr. Zum einen verfasste sie jeweils eine eigene Stellungnahme zu den Quartalsberichten, welche für die Finanzdelegation bestimmt war. Zum anderen nahm sie verschiedene Sonderprüfungen zu einzelnen Bereichen vor. Diese Sonderprüfungen bezogen sich 1999 auf die Auftragsvergabe, 2000 auf das Sponsoring sowie Controlling und Finanzplanung, 2001 auf die Bundesprojekte, das strategische Controlling und den Personalbereich, 2002 auf den Rückbau, das Sponsoring, die Liquidität, die Arbeitsverträge und die Bundesprojekte. Diese Prüfungen führten zum Teil zu ganz konkreten Massnahmen. Beispielsweise forderte die EFK im Rahmen der Prüfung des Sponsoring die Expo.02 auf, alle Zahlungen an die mit dem Sponsoring beauftragten Firmen zu kontrollieren. Die Erhebung ergab Hinweise auf zuviel bezahlte Provisions- und Honorarzahungen (EFK-Bericht vom 7. August 2002), die in der Folge von der Expo.02 teilweise rückgefordert werden konnten.

Bei der Beurteilung der erwarteten Sponsoring- und Billetteinnahmen wies die EFK - gestützt auf die Quartalsberichte der Expo.02 - wiederholt auf das erhebliche Risiko geringerer Einnahmen hin. Dabei ist festzustellen, dass die inhaltliche Beurteilung der entsprechenden Prognosen durch die EFK ohne vertieftes ausstellungsspezifisches Fachwissen an Grenzen stossen muss.

#### **5.4 Weiter bestehende Probleme**

Auch in der Phase der Expo.02 blieben nach Einschätzung des Berichts Interface bestimmte Probleme bestehen, was darauf hin deutet, dass die Probleme der Expo.01 nicht alleine mit den involvierten Personen verknüpft waren:

- Auch ein Steuerungskomitee mit Einbindung der Wirtschaft konnte die erwarteten Sponsoringbeiträge nicht ohne weiteres einwerben. Die Erwartungen an Sponsoringgelder aus der Privatwirtschaft waren auch in der Expo.02 noch zu optimistisch. Die Idee einer stark auf privater Basis finanzierten Expo hielt sich bis fast zum Schluss der Expo.
- Die Differenzen zwischen der Generaldirektion und dem Steuerungskomitee bezüglich des Controllings sind offenbar systemimmanent. Sie traten auch in der Durchführungsphase der Expo auf (wenn auch schwächer als in der Aufbauphase) und können nur durch die «natürlichen Abwehrreaktionen» der Macher gegenüber der strategischen Führung erklärt werden. Der Vergleich der Phasen macht aber deutlich, dass dieser Konflikt gerade in einem befristeten Projekt mit grossen zeitlichen Restriktionen offenbar unabhängig von den Personen auftreten können.

- Die Rolle des Bundes in der Expo.02 war zwar eine aktivere als noch in der Expo.01. Trotzdem war das Engagement des Bundesrates als Promotor zu gering. Zahlreiche Interviewpartner äusserten sich dahingehend, dass sie in dieser Phase ein stärkeres Engagement des Bundesrates erwartet hätten. Dieser sah wohl umgekehrt, durch das von ihm massgeblich bestimmte Steuerungskomitee und die gute Vernetzung des Vorsitzenden, seine Interessen gewahrt.

Im Vorgriff auf die Kapitel 8 und 9 lässt sich anfügen, dass auch die Expo.02 nur ein begrenztes Bewusstsein zum sparsamen Verhalten hatte und beim Beschaffungswesen ein erhebliches Sparpotenzial nicht nutzte. Zudem beschränkten sich zweckoptimistisch überhöhte Erwartungen nicht auf die Sponsoringeinnahmen, sondern umfassten auch die Besuchereinnahmen.

#### **Kasten 15: Hohe Defizite auch bei anderen Grossausstellungen**

Der Bericht Moll nimmt einen Vergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland vor (die wichtigsten Vergleichsebenen werden im Anhang 8, dargestellt). Es wurden folgende Ausstellungen in den Vergleich einbezogen: Weltausstellung Hannover 2000, Millennium Dome London 2000 sowie Weltausstellung EXPO'92 Sevilla. Die Expo.01/02 wurde als einzige dieser Ausstellungen dezentral (an vier Standorten) durchgeführt und wieder vollständig abgebaut. Obwohl die vier Ausstellungen vom Konzept, der Dauer, dem Inhalt sowie den zur Verfügung stehenden Daten her teilweise sehr unterschiedlich waren, lassen sich einige allgemeine Erkenntnisse formulieren.

- Bei allen vier Ausstellungen war geplant, sie grossmehrheitlich bzw. vollständig durch Private zu finanzieren; dieses Ziel konnte jedoch nirgends erreicht werden. Nur bei der Expo.01/02 erfolgte eine Aufteilung in ein internes und ein externes Budget.
- Ebenfalls durchgehend gab es gegenüber der ursprünglichen Planung Ausgabenüberschreitungen, und die Einnahmen konnten in beträchtlichem Masse nicht realisiert werden.
- Bei allen Ausstellungen entstanden beträchtliche Defizite, die durch den Staat bzw. durch den Steuerzahler getragen werden mussten. Interessant ist, dass bei der Weltausstellung Hannover 2000 - im Gegensatz zur Expo.01/02 - das Defizit zwischen Bund und dem Land Niedersachsen aufgeteilt wurde.
- Der Staat übernahm bei allen Ausstellungen bei der Gestaltung der Trägerschaft eine wichtige Rolle.
- Die budgetierten Billetteinnahmen konnten bei der Expo.01/02, beim Dome und in Sevilla nicht erreicht werden; hingegen wurde die Zahl der Eintritte bei der Expo.01/02 erreicht und in Sevilla sogar übertroffen, währenddem in Hannover nur 45 Prozent realisiert wurden.
- Bei allen Ausstellungen waren Mängel im Management und der Planung, aber gleichzeitig auch eine hohe Besucherzufriedenheit zu verzeichnen.
- Die wichtigsten Lehren lassen sich wie folgt zusammenfassen: Kostenschätzungen sind auf die Erfahrungen vergangener Grossausstellungen zu stützen und Einnahmen vorsichtig zu budgetieren. Planzahlen sollten frühzeitig angepasst und Reserven für Unvorhergesehenes eingebaut werden. Wichtig sind auch klare und transparente Strukturen, Abläufe und Verantwortlichkeiten.

## **6 Lehren zu Organisation und Vorgehen**

Aufgrund der in den Kapiteln 3 bis 5 dargestellten Analysen können Lehren für die strategischen Entscheidungen in der Startphase (6.1) und für die Professionalität bei der Umsetzung (6.2) gezogen werden.

### **6.1 Lehren zu strategischen Entscheidungen in der Startphase**

**Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.**

Bundesrat und Parlament müssen sich von Anfang bewusst sein, dass der Bund als Auftraggeber einer Landesausstellung faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung übernimmt. Über einige Eckwerte sollten sich der Bundesrat und das Parlament von Anfang an im Klaren sein: Die Gesamtkosten einer Landesausstellung betragen erfahrungsgemäss zwischen 0.3 und 0.4 Prozent des BIP, wobei die öffentliche Hand rund die Hälfte der Kosten zu übernehmen hat. Für Einnahmerisiken für Unvorhergesehenes sollte der Bund eine Reserve von 10 bis 15 Prozent der Gesamtkosten vorsehen. Der Auftrag für die Durchführung einer Landesausstellung sollte deshalb erst dann vergeben werden, wenn auch unter diesen (finanz-)politischen Bedingungen der Wille zur Realisierung einer Landesausstellung vorhanden ist. Will der Bund das finanzielle Risiko nicht alleine tragen, muss er eine entsprechende Teilung der Verantwortung mit Kantonen und Gemeinden zu Beginn festlegen. Daniel Margot, der Delegierte des Bundesrates für die Landesausstellung während der Jahre 1995 bis 2000, wiederholte im Rahmen der Konsultation seinen bereits früher geäusserten Vorschlag, für die Finanzierung einer nächsten Landesausstellung einen durch den Bund kontrollierten Fonds «Exposition nationale» zu gründen und jährlich mit Beiträgen zu speisen.

**Die strategische Begleitung des Bundes bei einer Grossveranstaltung ist durch eine hochrangige Person in der Linie wahrzunehmen.**

Der Bund muss auf der strategischen Ebene besondere Vorkehrungen zur Begleitung von Grossveranstaltungen treffen. (1) Die strategische Begleitung ist unbedingt von einem allfälligen operativen Engagement zu trennen. (2) Die strategische Begleitung ist an der Spitze der Verwaltung anzusiedeln, und zwar im Bundesrat. (3) Die strategische Vertretung des Bundes im Projekt muss durch eine hochrangige Person in der Linie wahrgenommen werden. (4) Die Auswahl des federführenden Departements soll nicht auf der Basis von Traditionen, sondern auf der Basis der Bereitschaft zu hohem Engagement und der Wahrnehmung einer Promotorenrolle gefällt werden. (5) Von der Schaffung eines Delegierten des Bundesrats für die strategische Begleitung ist abzusehen, da eine solche Stelle per se über zu wenig Durchsetzungskraft verfügt.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) relativierte im Rahmen der Konsultation diese Lehre: Es müsse, so die EFV, die Möglichkeit offen gelassen werden, dass der Bund dieses Mandat an eine externe Persönlichkeit vergebe. Die EFK ist der Meinung, dass die Mandatierung einer externen Persönlichkeit nicht immer sinnvoll ist. Sofern der Vertreter des Bundes auch für die verwaltungsinterne Koordination zuständig sein sollte, so ist auf jeden Fall eine Lösung im Sinne der oben formulierten Lehre vorzuziehen.

**Bei der Wahl der Rechtsform für die Trägerschaft einer Grossveranstaltung sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: Einbindung der Stakeholder, Flexibilität, Haftungsbedingungen, Fähigkeit der Kapitalbeschaffung.**

Die Wahl der Rechtsform für die Trägerschaft einer Grossveranstaltung ist auf Grund von grundsätzlichen Überlegungen zu treffen. Dabei ist die Fähigkeit der jeweiligen Rechtsform zu prüfen, (1) die verschiedenen Stakeholder einzubinden, (2) sich Veränderungen der Bedingungen flexibel anpassen zu können, (3) die Haftung der eingebundenen Stakeholder klar zu regeln und (4) Eigen- wie Fremdkapital beschaffen zu können. Tendenziell weist die Rechtsform des Vereins Vorteile bei den ersten zwei Kriterien auf, während die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (AG) Vorteile bei den letzten zwei Kriterien hat. Bei der Wahl der Rechtsform ist möglichst sicher zu stellen, dass allfällige Nachteile durch andere Massnahmen kompensiert werden. Zu prüfen bleibt insbesondere auch, wie weit durch eine Kombination (Trägerverein und Betriebs-AG) allen Kriterien gleichzeitig Rechnung getragen werden kann.

**Den Machbarkeitsabklärungen muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung für ein Grossprojekt eingeräumt werden.**

Der zentrale Stellenwert der Machbarkeitsabklärungen schlägt sich in folgenden Aspekten nieder: Bei mehreren etwa gleichwertigen Projekten sollte für alle eine Machbarkeitsstudie erstellt und erst danach entschieden werden, welches Projekt den Zuschlag erhält. Der Auftraggeber (Bund) soll die Fragestellungen vorgeben und die Durchführenden bestimmen. Zur Beurteilung der Machbarkeitsberichte sind beim Bund genügend personelle Ressourcen bereit zu stellen, gegebenenfalls sind entsprechende externe Fachleuten beizuziehen (z.B. in Form von Hearings). Ein Überspielen von ungeklärten Fragen und Inkonsistenzen rächt sich später.

**Die Wahl des Projektkonzepts und der Standortentscheid einer Grossveranstaltung sind als Entscheid über die Höhe der Risiken zu interpretieren.**

Bei der Wahl des Projektkonzepts ist zum einen das Spannungsverhältnis von finanziellen und inhaltlichen Risiken zu berücksichtigen. Eine Strategie auf der Basis einer privaten Finanzierung muss inhaltliche Risiken (Leistungsschau) in Kauf nehmen. Eine Strategie auf der Basis einer öffentlichen Finanzierung minimiert das inhaltliche Risiko durch eine ungewisse Belastung der Steuerzahlenden. Zum anderen sind Erwägungen bezüglich des Standortes anzustellen. Wird ein einziger Ort für ein Projekt gewählt, reduziert dies die Risiken insofern, als dass die politische Verantwortung auf der Entscheidungsebene konzentriert wird (nur ein Kanton oder eine Stadt wird eng an das Projekt gebunden) und die Gestaltung einer Aufbaustruktur (technische Ebene) einfacher ausfällt. Die Wahl mehrerer Standorte erhöht die Anforderungen auf der Entscheidungsebene (mehrere Kantone und Städte sind unter einen Hut zu bringen), das Risiko von strategischen Fehlern auf Grund von Zielkonflikten steigt (Ablaufstruktur), und die Komplexität auf der technischen Ebene (Aufbaustruktur) nimmt zu. Umgekehrt kann ein solches Projekt attraktiver sein, weil es die Einbindung breiterer Kreise erlaubt.

## 6.2 Lehren zur Professionalität bei der Umsetzung

**Auf Seiten des Bundes sind genügend personelle Ressourcen für die Begleitung und Aufsicht des Grossprojekts vorzusehen. Die Zuständigkeiten sind in Pflichtenheften klar zu regeln.**

Bei dieser Lehre handelt es sich um eine Weiterentwicklung von Lehre 2. Zusätzlich zur Anbindung der strategischen Begleitung auf höchster Ebene sind für die unterschiedlichen Arten von Begleitung (strategische Begleitung, allfällig operative Begleitung von Bundesprojekten, Aufsicht über das Projekt, Zusammenarbeit in einzelnen operativen Bereichen wie beispielsweise dem Beschaffungswesen) genügend personelle Ressourcen einzuräumen. Die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung sind in Pflichtenheften klar zu regeln.

**Eine Externalisierung von Budgetteilen ist nur zulässig, wenn entsprechende verbindliche Vereinbarungen bestehen.**

Diese Lehre trifft insbesondere für die Startphase aber auch für die gesamte Umsetzungsphase zu. Sie umfasst jede Art von Projektteilen, wobei im Rahmen von Grossausstellungen vor allem die Externalisierung von Infrastrukturaufgaben und Ausstellungsprojekten von Bedeutung sind. Alle entsprechenden verbindlichen Projektteile dürfen im Budget erst dann externalisiert werden, wenn eine entsprechende Vereinbarung vorliegt. Die strikte Einhaltung dieses Grundsatzes verhindert, dass unrealistische Vorstellungen über Leistungen von Dritten entwickelt werden, die insbesondere bei der Externalisierung von Infrastrukturbereichen aus grundsätzlichen Gründen begrenzt sind. Wenn ein solcher Bereich nämlich gewinnbringend ist, ist nicht einzusehen, warum ihn die Expo nicht selbst betreuen und somit Einnahmen für die Finanzierung weiterer Aktivitäten generieren soll. Wenn ein solcher Bereich von vornherein unrentabel ist, werden sich auch keine Private finden lassen, die ihn übernehmen wollen.

**Nach der Gestaltung einer Projektidee ist ein Marschhalt einzulegen, um die Grundidee auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen und die Organisation aufzubauen.**

Nach der Skizze einer Grundidee und der Zustimmung der öffentlichen Hand sollte die Trägerschaft einen Marschhalt einlegen. Dieser kann genutzt werden, um (1) die Grundidee des Projektes von unabhängigen Dritten auf seine Realisierbarkeit prüfen zu lassen und allenfalls Modifikationen vornehmen zu können, (2) eine professionelle Organisation aufzubauen, die nicht vom Lieferanten der Idee und den (regionalen) Promotoren dominiert wird, (3) die Einflussnahme der Politik organisatorisch zu regeln und diese auf die politische Steuerung und Promotion zu beschränken und (4) weitere Akteure in das Projekt einbinden zu können, die für dessen Realisierung unabdingbar sind, in der Ideenphase aber nicht berücksichtigt werden konnten.

**Miliz- und Mandatsstrukturen dürfen nicht überstrapaziert werden.**

In der ersten Phase eines Grossprojektes ist die Besetzung von strategischen Gremien mit Milizpersonen (Milizstrukturen) und von operationellen Stellen mit im Mandatsverhältnis angestellten Fachleuten (Mandatsstrukturen) durchaus angemessen. Spätestens nach der Startphase muss aber eine Professionalisierung einsetzen. Auf der strategischen Ebene müssen auch Milizmitglieder eine minimale Professionalisierung garantieren (insbesondere bezüglich fachlichen und zeitlichen Ressourcen), zudem sind professionelle fachliche Ressourcen für die Unterstützung der Mi-

lizmitglieder zur Verfügung zu stellen. Auf der technischen Umsetzungsebene ist eine Struktur mit fest angestellten Direktionsmitgliedern zu schaffen. Wenn sich dafür die notwendigen Fachleute nicht finden lassen, dürfte dies ein Alarmsignal dafür sein, dass bestimmte Ausgangsbedingungen nicht erfüllt sind.

**Es braucht eine klare Trennung zwischen strategischer Führung, operativer Gesamtführung und operativer Teilverantwortung.**

Die klare Trennung zwischen der Entscheidungsebene (strategische Führung, Geldgeber), der Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollebene (operative Gesamtführung) und der technischen Ausführungsebene (operative Teilverantwortung) muss sowohl auf die einzelnen Personen als auch auf die einzelnen Gremien angewendet werden. Auf der strategischen Entscheidungsebene müssen die zentralen Geldgeber in den Gremien angemessen Einsitz nehmen.

**Der Gefahr asymmetrischer Information zwischen strategischer und operativer Führung ist vorzubeugen.**

Das Problem der asymmetrischen Information zwischen strategischer Führung und operativer Umsetzung bei (Gross-)Projekten ist hinlänglich bekannt. Insbesondere die Trägerschaft zeichnet dafür verantwortlich, dieser Asymmetrie durch geeignete Controllinginstrumente entgegenzuwirken. Auf der strategischen Entscheidungsebene muss ein kleines, schlagkräftiges, professionell besetztes Organ geschaffen werden, welches die Umsetzung der Entscheide überwacht und steuernd eingreifen kann. Auf der Ebene der operativen Gesamtführung braucht es eine klassische Generaldirektion mit hierarchischem Aufbau, welche Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollaufgaben wahrnimmt. Auf der technischen Ebene müssen angemessene organisatorische Strukturen und Abläufe etabliert werden. Die strategische Entscheidungsebene muss sich ein strategisches Controllingorgan schaffen, das unabhängig von der operativen Gesamtführung agieren und Informationen beschaffen kann. Ohne ein solches Gremium kann die Entscheidungsebene die Informationsasymmetrie nicht ausgleichen. Die operative Gesamtführung braucht ein operatives Controlling, um ihre Strukturen führen zu können. Die Informationsbedürfnisse der strategischen Ebene müssen sich im Controllinginstrumentarium der operativen Ebene niederschlagen.

**Für jede Phase einer Ausstellung braucht es eine massgeschneiderte Crew.**

Diese Lehre basiert auf der Erkenntnis, dass Grossanlässe wie die Expo eine Entwicklung durchlaufen, bei der sich in zeitlicher Hinsicht unterschiedliche Anforderungen ergeben. In jeder Phase eines Projekts (1. Entwurf des Konzepts, 2. Umsetzung der Ideen in Planung und Bau, 3. Betrieb der Ausstellung, 4. Rückbau der Ausstellung) wird sowohl in qualitativer und quantitativer Hinsicht unterschiedliches Personal benötigt. Selbstverständlich ist dabei darauf zu achten, dass die negativen Auswirkungen von häufigen personellen Wechseln (Besetzungsprobleme, Know-how-Verlust, höher Aufwand) möglichst gering gehalten werden. Insbesondere sollten aber die Personen, die das Konzept entworfen haben, nicht wiederum hauptverantwortlich für dessen Umsetzung sein, da sonst die kritische Distanz gegenüber den ursprünglichen Ideen fehlt.

**Kasten 16: Weisungen vom 1. April 2003: sinnvoll, aber ausbaufähig**

Auf Grund der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (Bericht GPK-S) erliess das EFD am 1. April 2003 die «*Weisungen für die Durchführung von Grossanlässen Dritter mit Bundesunterstützung sowie von besonderen Bundesanlässen*». Diese sollen Transparenz bezüglich Kosten, Finanzierung, Konzept und Organisationsstruktur sicherstellen und zu einer reibungslosen Planung und Durchführung von Grossveranstaltungen beitragen.

Die Weisungen gelten grundsätzlich für alle Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, die sich mit der Durchführung von Grossanlässen Dritter mit Bundesunterstützung (mit oder ohne aktive Teilnahme) oder von besonderen Bundesanlässen (Bund als Veranstalter) befassen. Für die Durchführung solcher Anlässe bedarf es einer gesetzlichen Grundlage sowie eines Finanzierungsbeschlusses über einen Verpflichtungskredit mit entsprechender Botschaft an das Parlament. Die Landesausstellungen gelten als Grossanlässe Dritter. Auf Grund der Ergebnisse der Sonderuntersuchung scheint es jedoch sinnvoller zu sein, bei der Organisation einer Landesausstellung die für einen besonderen Bundesanlass geltenden Bestimmungen anzuwenden, da der Bund als Auftraggeber die Verantwortung für die Finanzierung und erfolgreiche Durchführung zu tragen hat.

Die entsprechenden Auflagen (Art. 4.2) beinhalten eine Reihe wichtiger Aspekte: Vorliegen eines inhaltlichen Grobkonzeptes, eines Machbarkeitsnachweises, einer Vorstellung, wie die Projektorganisation gestaltet werden soll, eines Gesamtbudgets sowie eines Konzeptes betreffend Controlling und Finanzaufsicht. Im weiteren werden die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, die rechtlichen Grundlagen, die rechnungsmässige Abwicklung von Sponsoringbeiträgen sowie die Wahrnehmung der Interessen der zuständigen Behörden behandelt.

Diese Bestimmungen nehmen verschiedene Elemente vorweg, die auf Grund der Ergebnisse der Sonderuntersuchung als Forderungen an Veranstalter von künftigen Grossanlässen mit öffentlicher Finanzierung in den 20 Lehren formuliert worden sind. Im Grossen und Ganzen erfüllen die Weisungen die von der EFK gemachten Verbesserungsvorschläge. Einzelne Punkte sind in der Verordnung allerdings nicht detailliert genug geregelt. Unklar bleibt, auf Grund welcher Kriterien die federführende Verwaltungseinheit bestimmt wird und weshalb kein Controlling der Einnahmen vorgesehen ist. Wichtig wäre auch, dass auf Seiten des Bundes zwischen strategischer Begleitung des Anlasses und einem allfälligen operativen Engagement (z.B. eigene Ausstellungsprojekte) getrennt werden sollte.

## 7 Sponsoring: trotz Mängeln gutes Resultat

Bei der Finanzierung der Expo.01/02 spielte das Sponsoring eine zentrale Rolle. Unter Sponsoring wird dabei die Zuwendung von Mitteln (in Form von Geld, Sachmitteln, Dienstleistungen oder Know-how) von einem Unternehmen (Sponsor) an eine Institution verstanden, wobei der Sponsor - als Gegenleistung für seine Zuwendungen - Ziele seiner Unternehmenskommunikation verfolgt resp. erreichen will. Wie der Bericht von Becker/Gechter zum Sponsoring zeigt, dürfte die Expo.02 das Sponsoring-Potenzial einer kulturellen Veranstaltung weitgehend ausgeschöpft haben (7.1). Die im Voraus viel höheren Erwartungen waren angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen (7.2) und der hausgemachten Probleme (7.3) eine Illusion. Die Abgeltung für die Sponsoring-Akquisition ist als hoch, aber bei einer Gesamtkostensicht nicht als unangemessen zu betrachten (7.4). Abschliessend werden die das Sponsoring betreffenden Lehren formuliert (7.5).

### 7.1 Sponsoring-Potenzial weitgehend ausgeschöpft

Die Expo.02 konnte einen Sponsoring-Betrag von 273 Mio. Franken aus der Privatwirtschaft erzielen. Das übliche Jahresvolumen an privatem Kultursponsoring liegt gemäss einer Erhebung des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2001 (Cuche et. al, 2003) bei 323 Mio. Franken. Das Sponsoring-Ergebnis der Expo.02 beträgt somit 85 Prozent des gesamtschweizerischen Jahresponsorings. Es erscheint unwahrscheinlich, dass ein auf «nur» eine Nation ausgerichtetes kulturelles Projekt wie die Landesausstellung, die weniger als ein halbes Jahr geöffnet ist, auch unter günstigen Voraussetzungen und Umständen mehr an privatwirtschaftlichem Engagement hervorbringen kann, als das jeweilige Land im Regelfall in einem Jahr an privatwirtschaftlichen Kultursponsoring hergibt. Die Expo.02 konnte das Sponsoring-Potenzial also weitestgehend ausschöpfen.

Die bemerkenswerte Leistung der Expo.02 zeigt sich auch beim Vergleich mit bekannten oder geschätzten Sponsoring-Volumina einiger Länder oder Grossveranstaltungen (Tabelle 2).

**Tabelle 2: Sponsoring-Aufkommen in Mio. Franken**

<b>Sponsoring-Anlass</b>	<b>Sponsoring-Volumen</b>
Privatwirtschaftliches Kultursponsoring in Deutschland pro Jahr	ca. 750
Olympische Sommerspiele Sydney 2000	ca. 650
Weltausstellung Expo 2000 in Hannover	ca. 490
Privatwirtschaftliches Kultursponsoring in der Schweiz pro Jahr	ca. 323
Privatwirtschaftliches Sponsoring der Expo.02	273
Swiss 12 Topsport Events	ca. 45

Quelle: Bericht Becker/Gechter Sponsoring, S. 27

Die Weltausstellung in Hannover 2000 konnte beispielsweise bei einer massiv grösseren Zielgruppe (Publikum, potenzielle Sponsoren) nur ca. 220 Mio. Franken mehr an privatwirtschaftlicher Unterstützung gewinnen. Selbst die Olympischen Sommerspiele als weltweit vermarktetes, grösstes Ereignis im kommerzialisierten Sportsponsoring schaffen lediglich etwa das doppelte Sponsoring-Aufkommen der national begrenzten Expo.02.

In den Experteninterviews, die Becker/Gechter durchführten, wurden die Planungen, die von erheblich höheren privatwirtschaftlichen Beiträgen ausgingen und der ursprüngliche Ansatz der Expo, den Grossteil ihrer Kosten privat finanzieren zu lassen, als unrealistisch eingeschätzt.

#### **Kasten 17: Von den rundum Zufriedenen zu den rundum Unzufriedenen**

Becker/Gechter führten 15 Interviews mit Unternehmen, die sich bei der Expo.02 als Sponsoren engagiert hatten. Die Einschätzungen dieser Unternehmen über ihr Engagement differieren sehr stark. Es lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Die rundum Zufriedenen. Zu diesen gehören COOP, Swisscom, Chocosuisse und ESE.02 (Eglises Suisses à l'Expo.02). So heterogen diese vier Organisationen auf den ersten Blick scheinen mögen, so weisen sie doch einige Gemeinsamkeiten auf, die ihren Sponsoring-Erfolg verständlich machen. Erstens stimmte ihre Zielgruppe mit der Zielgruppe der Expo, nämlich allen Schweizerinnen und Schweizern, überein. Zweitens sind diese Organisationen mit einem sehr klaren Kommunikationsziel an die Expo herangegangen. Drittens zeichnet diese Sponsoren aus, dass sie sich auf die Philosophie der Expo und eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Expo-Organisation einliessen, trotz aller Irrungen und Wirrungen.
- Die Sachlichen. Diese Gruppe umfasst sowohl Unternehmen und Institutionen, bei denen sich ein Sponsoring ergeben hat (ABB, Jelmoli Holding AG, Oettinger Imex AG, Rivella, Verband Schweizer Metzgermeister, Pro Helvetia) als auch solche, bei denen sich dieses nicht realisieren liess (Groupe Richemont, Sulzer Ltd.). Gemeinsam ist diesen Unternehmen, dass sie einen sehr gemischten Rückblick auf die Expo behalten. Unabhängig, ob das Positive oder Negative überwiegt, bleibt die Einschätzung dabei sachlich.
- Die rundum Unzufriedenen. Diese Gruppe von Sponsoren zeichnet sich dadurch aus, dass sie ihr Engagement an der Expo als extrem negativ erlebt hat – in erster Linie in finanzieller Hinsicht, aber teils auch in der Zusammenarbeit mit der Organisation der Expo. Feldschlösschen, Novartis und UBS sind die interviewten Vertreter dieser Gruppe. Gemeinsam ist diesen Sponsoren, dass sie sich durch ihr Expo-Engagement bestraft fühlen. Das Expo-Sponsoring wird als eine Art Zwangsabgabe empfunden, die Kommunikationsziele wurden nicht erreicht. Diese Unternehmen bekundeten Mühe mit der Sponsoring-Philosophie und dem künstlerischen Anspruch der Expo. Die unzureichende Kommunikationsleistung und die «dilettantische» Organisation der Expo werden heftig beklagt.

## **7.2 Schwierige Rahmenbedingungen**

Die Sponsoring-Rahmenbedingungen verschlechterten sich im Zuge der globalen und schweizerischen Wirtschaftsflaute noch vor dem Übergang von der Expo.01 zur Expo.02. Von der wirtschaftlichen Krise besonders betroffen waren die Flug- und Touristikbranche (durch die Attentate des 11.09.2001) sowie die so genannte «New Economy» («dot.com»-Sterben). Auch die Telekommunikationsbranche erlebte einige Übernahmen und Turbulenzen. Die Globalisierung hatte insofern einen negativen Effekt auf das Sponsoring der Expo, als dass insbesondere exportorientierte Grossunternehmen wegen der für sie geringen Bedeutung des Schweizer Marktes wenig Neigung zeigten, sich als Gross-Sponsoren der Expo zu profilieren.

Die Akquisitionsprobleme im Sponsoring der Expo können zum Teil durch die Besonderheit des Sponsoringobjekts (Landesausstellung) erklärt werden. Allerdings können einzelne, charakteristische Eigenschaften einer Landesausstellung einem erfolgreichen Sponsoring durchaus auch förderlich sein.

- Die grossen zeitlichen Abstände zwischen Landesausstellungen verunsichern die Sponsoren, weil die Landesausstellungen untereinander an Vergleichbarkeit verlieren und einmalige Ereignisse darstellen. Zwischen den Landesausstellungen gehen Erfahrungen verloren. Weder die Organisatoren einer Expo noch die potenziellen Sponsoren können sich im voraus sicher sein, ob die Besucherzahl und der Erfolg der letzten Expo erreicht oder gar übertroffen werden. Damit zusammen hängt auch eine mangelnde Vergleichbarkeit zu anderen Sponsoring-Anlässen.
- Landesausstellungen haben immer auch einen gewissen Anstrich eines patriotischen Anlasses. Dies wirkt sich insofern positiv auf das Sponsoring aus, als es den Akquisiteuren leicht fällt, den Patriotismus der potenziellen Sponsoren zu wecken und so ein Engagement zu erreichen. Zugleich entsteht ein gewisser sozialer Druck, sich zu engagieren, und bei engen Märkten versuchen die Wettbewerber, einander zu überbieten und mit einem grösseren Engagement als die Konkurrenz zu glänzen.
- Die Präsenz der Konkurrenz an sich stellt aber gleichzeitig ein Problem dar. Gerade Marktführer sind es gewohnt, dass sie im Fall eines Sponsoringengagements die unumstrittenen Hauptsponsoren sind oder zumindest eine Branchenexklusivität geniessen. Der Charakter einer Landesausstellung beinhaltet aber, dass das ganze Land sich darstellen kann – und das sind eben auch die Wettbewerber innerhalb einer Branche. Insofern können Exklusivitäten bei einer Expo nur sehr vorsichtig gewährt werden, und da solche Exklusivitäten eine gängige Gegenleistung im Sponsoring darstellen, schreckt deren Fehlen oder eingeschränkte Verfügbarkeit tendenziell Sponsoren ab oder mindert ihre Zahlungsbereitschaft.

Durch den Projektcharakter einer Landesausstellung ergibt sich eine schwache Verhandlungsposition für die Trägerschaft. Selbst wenn rechtsgültig bindende Sponsoringverträge vorliegen, ist es auf Grund der begrenzten Lebensdauer der Organisation nicht sinnvoll, sich auf einen Rechtsstreit zur Durchsetzung der Ansprüche einzulassen, denn bis dieser Rechtsstreit durch alle Instanzen ausgefochten ist, ist die Landesausstellung längst Geschichte. Deswegen ist der Letter of Intent (Absichtserklärung) bei den typisch langwierigen Vertragsverhandlungen im Sponsoring-Geschäft ein wichtiges Instrument zur Planung und in der Pressearbeit, wenn auch seine juristische Durchsetzbarkeit gering ist. Anzuführen bleibt, dass die Expo bei einigen Sponsoren, die einen Letter of Intent unterzeichnet hatten, auf eine rechtsverbindliche Verpflichtung zum Sponsoring gepocht hatte. In einigen Fällen war den Expo-Verantwortlichen Erfolg beschieden.

#### **Kasten 18: Schwache Sponsorpräsenz aus der französischen und italienischen Schweiz**

Unternehmen aus dem Tessin und der französischsprachigen Schweiz präsentierten sich beim Sponsoring der Expo unterproportional zur Wirtschaftskraft der beiden Regionen. Dies ist durch mehrere Faktoren bedingt:

- Industrie und Gewerbe sind dort hauptsächlich mittelständisch geprägt und haben nicht die Finanzmittel, um eine Landesausstellung substanziell zu sponsern.
- Der Anteil an Unternehmen, die Kultur finanzieren, liegt in der französischen und italienischen Schweiz tiefer als in der Deutschschweiz. Die Studie von Cuche et al. (2003) zeigt, dass in der

Deutschschweiz 15 Prozent der Unternehmen die Kultur durch Sponsoring unterstützen, während es in den anderen Landesteilen nur 5 Prozent sind.

- Die von der Expo eingesetzte Task Force zur Sponsoring-Akquisition in der Suisse Romande kam zu spät (im Mai 2000); durch die Entscheide von Bundesrat und Parlament im Winter 1999/2000 (Übergang Expo.01 zu Expo.02) war der psychologische Druck von der Wirtschaft genommen worden (vgl. Wenger 2000, S. 3).
- Trotz der Lokalisierung im Drei-Seen-Land auf der deutsch-französischen Sprachgrenze wurde die Expo von Welschschweizern gemäss Einschätzung der interviewten Sponsoren als Deutschschweizer Projekt wahrgenommen, was eine psychologische Distanz schaffte.
- Auch Sprachdefizite der Expo-Führung sowie Schwächen des für diese Regionen zuständigen Akquisitionspersonals werden als Ursache vermutet.
- Landesausstellungsprojekte in den Kantonen Genf und Tessin wurden im Vorfeld der Expo abgelehnt, was zu einer regional besonders negativen Presse über die Expo und womöglich zu einer Schmollhaltung führte.

### 7.3 Hausgemachte Probleme

Der Begriff «Sponsoring» wurde bei der Expo.01/02 sehr uneinheitlich gebraucht. Teilweise musste er als «Catch all»-Formulierung für jegliche Form externer Finanzierung herhalten. Insbesondere die Abgrenzung zum Mäzenatentum fehlte, wobei die ursprüngliche Erwartung der Expo.01 tatsächlich mehr auf Mäzenen als auf Sponsoren im engeren Sinn beruhte. Die ursprüngliche Hoffnung war, von den Kosten der Landesausstellung 800 Mio. Franken durch privatwirtschaftliches Engagement abdecken zu können. Auch outgesourcte Teilbetriebe wie z.B. Hotellerie und Parkplatzbewirtschaftung (Konzessionäre) oder Franchise-Vergaben und Merchandising-Produkte wurden in diesen privatwirtschaftlichen Finanzierungsanteil eingerechnet. Das geplante Sponsoring i.e.S. lag also weit tiefer als 800 Mio. Franken. Die unsaubere Definition und Abgrenzung von Sponsoring führte zu überzogenen Erwartungen, welche die Expo bis ans Ende belasteten.

Durch das kreative Chaos der Expo.01 hatte auch die Expo.02 ein Strukturdefizit, das sich u. a. in häufigem Sponsoringkonzeptwechsel niederschlug. Obwohl während der Expo.02 konzeptionell gute Arbeit geleistet wurde, fehlte häufig Zeit und Personal zur gründlichen Ausarbeitung und angemessenen Umsetzung der ersonnenen Massnahmen. Die Durchführung der Landesausstellung trug durch ihre Krisen, Reorganisationen und die damit verbundene negative Medienberichterstattung auch zur Sponsorenzurückhaltung bei.

Die mangelnde politische Unterstützung des Projekts untergrub während der Expo.01 das Vertrauen potenzieller Sponsoren in die Expo und erschwerte so deren Akquisition. Becker/Gechter stellen auf Grund der Interviews einen eigentlichen Teufelskreis fest: Die Politik gab kein klares Bekenntnis zur Expo ab und stellte insbesondere nicht genügend Mittel bereit. Die Wirtschaft beurteilte das Projekt Expo als unterfinanziert und hielt sich mit Sponsorengeldern zurück, um diese nicht zu verlieren. Durch das fehlende Engagement der Wirtschaft sank das Vertrauen in das Zustandekommen der Expo, was die Zurückhaltung potenzieller Sponsoren in ihrer Haltung bestätigte. Die Verantwortung für die ungesicherte Finanzierung wurde von allen Beteiligten von sich gewiesen; eine tragfähige Finanzierung der Expo blieb deshalb lange aus, obwohl verschiedene Gremien und

Personen zu vermitteln versuchten. Erst unter der neuen Generaldirektion kam es in der Expo.02 zu einer nachhaltigen Verbesserung des Verhältnisses zwischen Expo und Wirtschaft.

Teilweise ergaben sich Akquisitionsschwierigkeiten aus einer selbst gewählten Sponsoring-Philosophie heraus, welche eine «Kommerzialisierung» der Landesausstellung verbot. Der ursprüngliche Ansatz bei der Expo.01 lief regelrecht auf ein Mäzenatentum hinaus, d.h. eine finanzielle Zuwendung oder materielle Unterstützung ohne jede Namensnennung. Diese Philosophie war der Wirtschaft sehr schwer zu vermitteln und stellte insbesondere für jene Unternehmen ein Problem dar, welche (z.B. aus dem Sportsponsoring) gewohnt waren, um jeden Quadratzentimeter Logo-Fläche zu feilschen und aggressiv Marken- und Produktpräsenz einzufordern. Nur wenige Sponsoren kamen mit den Restriktionen der Logo-Präsenz zurecht und konnten ihr Engagement trotz der strengen Richtlinien als Erfolg für ihre Organisation verbuchen. Hierzu war auch ein klares Kommunikationsziel des Sponsors notwendig.

Während der Expo.02 fehlte häufig Zeit und Personal zur gründlichen Ausarbeitung und angemessenen Umsetzung der Massnahmen. Insbesondere im KMU-Bereich hätte bei frühzeitiger Bearbeitung durch eine Aussendienst-Organisation wohl mehr erzielt werden können.

#### **7.4 Sponsoring-Akquisition: Teuer, aber nicht unangemessen**

Die Akquisition des Sponsoring der Expo.01/02 wurde durchgehend federführend von René Stammbach betreut. Dies geschah in einer ersten Phase im reinen Mandatsverhältnis, 2001 wurde Stammbach zudem als Direktor Partnerschaften im Mandatsverhältnis angestellt. Die Aufgaben wurden durch die Firmen Dynor und Octagon von René Stammbach wahrgenommen. Die Verträge mit Stammbach wuchsen mit anfallenden Aufgaben an und wurden zunehmend konkreter und detaillierter.

Zuerst sollte sich Stammbach nur um die Betreuung der offiziellen Partner kümmern, welches übrigens der einzige Bereich der Partnerschaften war, der immer gleich definiert war, die immer die gleichen Investitionssummen aufwies und immer den gleichen Namen hatte. Mit der Erkenntnis, dass für weiter reichende Aufgaben ebenfalls ein Fachmann gebraucht wurde, wurden Stammbach weitere Aufgaben angeboten. Dabei wurden jeweils neue Verträge abgeschlossen. Warum man sich damals darauf einliess, immer neuen Vergütungen von Seiten der Expo zuzustimmen, wird nicht klar. Der 97er Vertrag mit Stammbach sieht drei verschiedene Provisionen bzw. Verwaltungshonorare vor, der 98er Anhang regelt eine weitere Provision, die überhaupt nicht identisch ist mit den vorhergehenden, und die Entschädigungsregeln bei der Anstellung Stammbachs als Direktor für Sponsoring sehen wieder ganz anders aus. Daraus ergab sich eine erhebliche Unübersichtlichkeit.

Ob diese Unübersichtlichkeit zu Ungunsten der Expo ausgenutzt werden konnte, ist nach Einschätzung des Berichts Becker/Gechter Sponsoring sicherlich diskussionswürdig. In der Tat führte eine auf Initiative der EFK von der Expo.02 vorgenommene Überprüfung der Rechnungen von Stammbach und seinen Firmen dazu, dass Stammbach im Jahr 2002 einzelne Zahlungen der Expo rückerstattete. Diese Rückerstattungen waren eingebettet in eine generelle Regelung von unklaren Verhältnissen aus der Zeit der Expo.01, Nach Ansicht der Verantwortlichen der Expo.02

hätten sich die Rückerstattungen gerichtlich kaum durchsetzen lassen. Die Gesamtkosten der Sponsoring-Akquisition und des Sponsoring-Managements beliefen sich auf 26.6 Mio. Franken, davon 12.1 Mio. Franken Agenturhonorar. Im Vergleich zu den 273 Mio. Franken an privatwirtschaftlichem Sponsoring für die Expo.02 betrug der Kostensatz 9.7 Prozent bzw. der Anteil an Agenturhonorar 4.4 Prozent. Übliche Agenturhonorare im Kultursponsoring bewegen sich zwischen 10 und 30 Prozent des eingeworbenen Geldes. Bei Grossveranstaltungen jenseits der Grenze von 100 Mio. Franken ist ein reduzierter Satz von 5-6 Prozent denkbar, der sich aber allein auf die Akquisition von Sponsoring-Geldern bezieht.

Becker/Gechter erachten die Vergütungen für Stammbach und seine Firmen aus der Gesamtkostensicht – einzelne Vertragsabreden ausser Betracht lassend – als hoch aber nicht übertrieben. Zu dieser Beurteilung trägt bei, dass Stammbachs Aufgabenspektrum vielfältig und komplex war und neben der Führung des Departementes Sponsoring resp. der Direktion Partnerschaften auch das arbeitsintensive Feld der Sponsorbetreuung umfasste. Zudem liessen mit einer Ausnahme alle interviewten Sponsoren durchblicken, dass ohne Stammbach überhaupt keine Strukturen in die Sponsoringaktivitäten der Expo gekommen wären.

## 7.5 Lehren zum Sponsoring

**Die Sponsoringerlöse sind - unter Berücksichtigung der Wirtschaftsfreundlichkeit des Ausstellungskonzepts - sorgfältig abzuklären.**

Wie sich die Situation bezüglich Sponsoring bei einer nächsten Landesausstellung oder einer vergleichbaren Grossveranstaltung präsentiert, kann heute nicht vorausgesagt werden. Tendenziell lassen aktuelle Entwicklungen wie die Globalisierung eher ein geringeres Sponsoringvolumen für eine landesbezogene Ausstellung erwarten. Auf alle Fälle muss das Sponsoringpotenzial in der Startphase sorgfältig abgeklärt werden, allenfalls mit eigenen Befragungen von potenziellen Sponsoren. In die Abschätzung des Sponsoringpotenzials mit einzubeziehen ist auch die «Sponsorfreundlichkeit» des Ausstellungskonzepts. Eine wirtschaftsfreundliche Gestaltung des Ausstellungskonzepts und des Sponsoringkonzepts kann durch Verlagerung aus dem Marketing- in das Sponsoring-Budget bei den Wirtschaftspartnern zu grösseren Sponsoring-Einnahmen der Landesausstellung führen. Ob dies kulturell und politisch gewollt ist, muss rechtzeitig diskutiert und festgelegt werden.

**Sponsoring darf nur soweit zur Grundfinanzierung eines Projekts eingesetzt werden, als dafür verbindliche Zusagen vorliegen.**

Die Einnahmen aus dem Sponsoring sind im Voraus naturgemäss unsicher und müssen diesem Charakter gemäss behandelt werden. Zu einem substantziellen Teil muss deshalb die Finanzierung des Kerns der Ausstellung durch andere (öffentliche) Einnahmen gesichert sein. Die Mittel aus dem Sponsoring sollen vor allem bei Projekten eingesetzt werden, die über den Grundbedarf hinausgehen. Von diesem Grundsatz (Grundfinanzierung mit öffentlichen Geldern - Ausstellungsfiananzierung mit Sponsoring-Gelder) darf dann abgewichen werden, wenn für Projekte die zum Kern einer Ausstellung gehören, verbindliche finanzielle Zusagen seitens der Sponsoren vorliegen.

## 8 Begrenztes Bewusstsein zum sparsamen Verhalten

Gemäss der provisorischen Schlussabrechnung der Expo.02 machten die gesamten Kosten der Expo.02 ziemlich genau 1'600 Mio. Franken aus, wobei 1'370 Mio. Franken auf das interne Budget entfielen (vgl. Anhang 6). Diese Summe von 1'600 Mio. Franken entspricht 3.7 Promille des Bruttoinlandprodukts, was knapp unter dem Wert der Expo 1964 (4.3‰) und deutlich über dem Wert der Landi 1939 (2.1‰) und der vorhergehenden Landesausstellungen liegt (Anhang 7). Angesichts des aufwändigen Grundkonzepts der Expo.01/02 konnten die Kosten ohne substantielle Einschnitte beim Grundkonzept nicht grundlegend reduziert werden. Zu solchen Einschnitten kam es nicht. Auch im Rahmen des gewählten Konzepts wären aber sowohl während der Expo.01 als auch während der Expo.02 Kosteneinsparungen möglich gewesen (8.1). Ein zu wenig genutztes Sparpotenzial lag bei den Auftragsvergaben (8.2). Die Lehren hinsichtlich eines sparsamen Verhaltens beziehen sich insbesondere auf die Auftragsvergaben (8.3).

### 8.1 Das aufwändige Grundkonzept wurde nicht grundsätzlich in Frage gestellt

Die Expo war von Anfang an als Projekt angelegt, das mit hohen Kosten verbunden war. Das gewählte Grundkonzept war sehr komplex und anforderungsreich. Es galt, die vier Standorte Biel, Neuenburg, Yverdon und Murten sowie die schwimmende Arteplage für den Kanton Jura in einem Gesamtkonzept zu koordinieren. Der künstlerische Anspruch war hoch. Die Idee, an jedem Standort mindestens eine «Ikone»<sup>11</sup> zu haben, war mit dem Engagement von teuren ausländischen Stararchitekten verbunden. Das Bauen auf Seen, der ephemere Charakter (die Expo sollte zum Schluss wieder vollständig verschwinden) und der ökologische Anspruch waren ebenfalls mit Sonderanstrengungen verbunden. Der Einbezug von vier Standorten und fünf Kantonen führte auch dazu, dass die Expo mehr oder weniger resistent war gegen einschneidende Redimensionierungen. Aus regionalpolitischen Gründen war das Streichen einer Arteplage selbst in der Krise von 1999 ein eigentliches Tabuthema, auch wenn diese Option durch die Expo im Rahmen des Szenarios «no limits» durchaus geprüft wurde. Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, hätten diese Festlegungen auf ein komplexes und kostspieliges Konzept während der Machbarkeitsabklärungen stärker problematisiert werden müssen.

Die Kosten stiegen während der Expo.01 stark an und wurden auch in der Krise nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

- Während der Expo.01 explodierten die Kosten einerseits infolge der Internalisierung von immer grösseren Teilen des externen Budgets (vgl. 2.2.3). Zur Kostensteigerung trug aber auch das fehlende Kostenbewusstsein bei, das in dieser Zeit vor allem in der Direktion Technik bezüglich der Bauten vorherrschte (vgl. 4.5.2).
- In der Krise von 1999 wurde die Expo durch Bundesrat und Parlament zu Sparanstrengungen angehalten. Die Kosten mussten gemäss der bundesrätlichen Vorgabe um 290 Mio. Franken reduziert werden (Botschaft vom 8. Oktober 1999, S. 9218). Dabei bezog sich der Bundesrat auf das Budget Estimate (internes und externes Budget) des Berichts Hayek von 1'539 Mio. Franken. In ihrer Eingabe vom Januar 2000 an den Bundesrat konnte die Expo.02 Einsparun-

---

<sup>11</sup> Realisiert wurden folgende Ikonen: Türme und Forum in Biel, Monolith in Murten, Les Galets et les Roseaux in Neuenburg und Die Wolke in Yverdon.

gen von 357 Mio. Franken vornehmen und somit das gesetzte Ziel übertreffen. Diese Einsparungen bezogen sich allerdings auf ein Budget «base de travail», welches auf 1'807 Mio. Franken angestiegen war. Faktisch machten die Nettoeinsparungen somit noch 89 Mio. Franken aus resp. 169 Mio. Franken, wenn die im Budget Estimate nicht miteinbezogenen Kosten der Verschiebung der Expo von 2001 auf 2002 mitberücksichtigt werden. Somit blieben die Einsparungen deutlich unter der Vorgabe. Bei der Entwicklung des gesamten Budgets (vgl. Abbildung 1, S. 30) resultierte aus den Kosteneinsparungen somit nur eine relativ geringe Senkung des Budgets, welches in den Folgejahren zudem weiter anstieg. In der Konsultation wies Franz Steinegger, Präsident des Steuerungsausschusses der Expo.02, darauf hin, dass diese Betrachtungsweise entweder tendenziös sei oder es an Einsicht in den Zusammenhang fehle: «Wenn jemand den Auftrag für die Durchführung eines Grossprojektes auf der Grundlage des Berichts Hayek erhält und dieser Auftragnehmer dann feststellt, dass diese Aufgabenstellung 188 Millionen zusätzlich kostet, dann ist der Hinweis, die realisierten Einsparungen seien mit dem ursprünglichen Kostendach zu vergleichen, zumindest irreführend».

- Während der Expo.02 stiegen die Kosten des internen und externen Budgets zusammen um 162 Mio. Franken (11%) und die Kosten des internen Budgets um 156 Mio. Franken (13%). Die Expo.02 argumentiert, dass dieser Anstieg geringer ausgefallen sei als die «Zwangserhöhungen» der Kosten, die auf 169 Mio. Franken beziffert werden (Schlussbericht der Expo.02, S. 126; in gleicher Weise Quartalsbericht 11). Der Begriff der «Zwangserhöhungen» wird dabei nicht genau definiert, er umfasst letztlich den Anstieg von Kosten ausserhalb des Einflussbereichs der Expo.02. 59 Mio. Franken davon entfallen auf Erhöhungen der Kosten infolge der Entscheidung des Bundes bezüglich MWSt und Darlehenszinsen. Bei den weiteren «Zwangserhöhungen» werden 74 Mio. Franken für Ausstellungs- und Veranstaltungsprogramme und 28 Mio. Franken für Natural sponsoring genannt. Die Expo.02 stellt in diesem Zusammenhang fest, dass diese zusätzlichen Kosten keinen Einfluss auf das Defizit der Expo.02 gehabt hätten, da ihnen entsprechende Erhöhungen der Einnahmen gegenübergestanden seien. Zumindest für einen Teil der Kosten stimmt die Argumentation der Defizitneutralität aber nicht. Im Annexe II zum Quartalsbericht 11 (S. 4) wird ersichtlich, dass 56 Mio. Franken an Kosten hauptsächlich für Schifffahrt und Parking vom externen Budget ins interne Budget transferiert wurden, obwohl deren Finanzierung durch Ticketing und Sponsoring zu diesem Zeitpunkt nicht gesichert war. Dieser Transfer im Umfang von rund 5 Prozent des internen Budgets war defizitrelevant, da den zusätzlichen Kosten des internen Budgets keine entsprechenden Einnahmeerhöhungen gegenüber standen. Ob diese zusätzlichen Kosten durchgehend einen unumgänglichen Zwangscharakter hatten, ist schwierig zu beurteilen. Entgegen der Darstellung im Schlussbericht der Expo.02 wurden sie aber nicht durch Einsparungen kompensiert, wodurch sich das Defizit der Expo.02 vergrösserte.

In der Konsultation wurde von Verantwortlichen der Expo.02 mit Nachdruck darauf verwiesen, dass die Expo.02 unter einem sehr starken Spardruck gestanden habe. Die EFK bestreitet nicht, dass sich die Verantwortlichen der Expo.02 unter einem starken Spardruck fühlten. Sie muss aber feststellen, dass trotz der behaupteten «drastischen Budgetkürzungen» (Schlussbericht Expo.02, S. 11) die Kosten während der Expo.02 selbst bei Ausschluss der Zwangserhöhungen nahezu nicht gesenkt wurden.

### **Kasten 19: Umweltgerechtes Verhalten - eine Erfolgsgeschichte**

Das Projekt der Expo.01/02 stand durchgehend unter einem erheblichen Druck zu einem ökologischen Verhalten. Einerseits legte der Bund schon im Anfangsstadium grossen Wert auf umweltgerechtes Verhalten. In der Botschaft vom 22. Mai 1996 beispielsweise macht der Abschnitt «Umweltschutz» vier Seiten aus. In vielen weiteren Abschnitten (Raumplanung, Transport der Besucher, Energie) wurden ökologische Fragen aufgeworfen. Die Parlamentsdebatte vom Dezember 1996 drehte sich zu einem grossen Teil um die ökologische Verträglichkeit der Expo. In der Folge übten auch die Umweltverbände immer wieder Druck auf die Expo aus, sich umweltgerecht zu verhalten.

Dies führte dazu, dass die Expo den Umweltanliegen einen grossen Stellenwert einräumte. Mitte 1999 wurde ein eigenes Departement in der Direktion Technik eingerichtet, das in der Realisierungsphase das Projekt ökologisch betreute. Neue, meist unkonventionelle Steuerungsmittel wurden eingesetzt, und Expo-intern diente das Umweltmanagement-System auch der Qualitätskontrolle. Die sich bewerbenden Generalunternehmen mussten sich beispielsweise vertraglich verpflichten, eine Umwelt-Fachperson innerhalb ihres Unternehmens zu engagieren und sich von einem externen Umweltcontroller beraten und kontrollieren zu lassen. Bei Verstössen drohten Geldstrafen. Der externe Controller wurde von der Expo bezahlt und behielt dadurch seine volle Unabhängigkeit. Sein Druckmittel waren die Medien, in denen er - oft auch zum Ärger der Direktion Technik - fehlendes Durchsetzungsvermögen der Expo gegenüber den Generalunternehmen öffentlich kritisierte. Viele weitere Instrumente zur Sicherung der ökologischen Verträglichkeit kamen zum Einsatz (vgl. Rast 2003, S. 118ff.). Äusserer Druck und Kooperation der Expo führten dazu, dass die Expo als ökologische Erfolgsgeschichte bezeichnet werden kann.

Wäre Expo-extern wie Expo-intern das Bewusstsein zum ökonomischen Verhalten vergleichbar ausgeprägt gewesen wie das Bewusstsein zum ökologischen Verhalten, hätte die Expo mit Sicherheit erheblich kostengünstiger ausfallen können. Dies betrifft insbesondere die Expo.01.

## **8.2 Sparpotenzial bei Auftragsvergaben zu wenig genutzt**

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf den im Rahmen der Sonderuntersuchung erstellten Bericht zu den Beschaffungen der Expo.01/02 (Bericht EFK Beschaffungen).

### **8.2.1 Anforderungen und Organisation des Beschaffungswesens**

Der Verein Landesausstellung wurde von Beginn weg zu einem massgeblichen (am Schluss zum überwiegenden) Teil durch öffentliche Beiträge unterstützt und unterstand somit den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens. Da der Verein seinen Sitz in Neuenburg hatte, kam das entsprechende Recht des Kantons Neuenburg zur Anwendung. Nachdem am 1. Januar 1996 das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen in Kraft getreten war, wurde eine interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen erarbeitet. Diese Vereinbarung trat im Kanton Neuenburg am 4. September 1996 in Kraft. In der Folge arbeitete der Kanton Neuenburg ein kantonales Submissionsgesetz aus, das am 1. Oktober 1999 in Kraft gesetzt wurde. Parallel dazu wurden in einem besonderen Ausführungserlass vom 27. Oktober 1999 zwei Ausnahmen für die Expo.02 festgesetzt:

- Die Schwellenwerte entsprachen weiterhin den höheren Beträgen der interkantonalen Vereinbarung (von 383'000 Franken für Dienstleistungen und Lieferungen und von 9.575 Mio. Franken für Bauaufträge, jeweils ohne Mehrwertsteuer).
- Angebote konnten auch auf Deutsch (und nicht nur auf Französisch) eingereicht werden.

Für die Expo.01 galten somit die Regeln der interkantonalen Vereinbarung, für die Expo.02 diejenigen des kantonalen Submissionsgesetzes, wobei weiterhin die Schwellenwerte der interkantonalen Vereinbarung Geltung hatten. In den wesentlichen Punkten entsprechen sich diese Regelungen. Grundsätzlich waren bei Aufträgen oberhalb der Schwellenwerte Submissionsverfahren durchzuführen («WTO-Geschäft»). Dabei können drei unterschiedliche Verfahrensarten angewendet werden:

- Das offene Verfahren, bei welchem der geplante Auftrag öffentlich (im Fall der Expo im Feuille officielle des Kantons Neuenburg sowie im Schweizerischen Handelsamtsblatt) ausgeschrieben wird. Alle möglichen Anbieter/innen können ein Angebot einreichen.
- Das selektive Verfahren, das in zwei Phasen durchgeführt wird. In einer ersten Phase erfolgt zur Vorselektion eine öffentliche Ausschreibung. In der zweiten Phase werden die selektionierten Anbieter/innen zur Einreichung eines konkreten Angebots eingeladen, wobei ein wirksamer Wettbewerb (mindestens drei Anbieter) garantiert sein muss.
- Das freihändige Verfahren, bei welchem der Auftrag ohne Ausschreibung direkt an einen Anbieter vergeben wird. Dieses Verfahren darf bei Aufträgen über den Schwellenwerten nur beim Vorliegen von besonderen Gründen zur Anwendung kommen. Als solche Gründe können insbesondere gelten: 1) Wenn bei einem offenen oder selektiven Verfahren kein Angebot eingeht oder die Angebote aufeinander abgestimmt sind. 2) Wenn es aus technischen oder urheberrechtlichen Gründen nur einen Anbieter gibt. 3) Wenn es aus zeitlichen Gründen nicht möglich ist, ein offenes oder selektives Verfahren anzuwenden. 4) Wenn bei einem schon vergebenen Auftrag zusätzliche Leistungen anfallen, welche bei der ursprünglichen Ausschreibung nicht vorgesehen waren.

Unabhängig vom Verfahren muss der Zuschlagsentscheid bei einem WTO-Geschäft öffentlich publiziert werden und ist einsprachefähig. Die EFK stellte bei ihren Abklärungen fest, dass die Expo.01/02 einzelne Aufträge über dem Schwellenwert auch ohne Submissionsverfahren d.h. direkt vergab. Diese Fälle entsprechen einem freihändigen Verfahren, wobei die Publikation des Zuschlagsentscheids unterblieb.

Das Beschaffungswesen der Expo.01/02 war weitgehend dezentral geregelt, üblicherweise führte jede Direktion ihre Beschaffungen selbst durch. Für die Beschaffung von direktionsübergreifenden Materialien (Informatik, Büromobiliar, Büromatik) war hingegen während der Expo.02 im Normalfall die Finanzdirektion zuständig. Die Entscheide wurden in der Regel durch die Generaldirektion gefällt. Der Finanzdirektor und der Rechtsdienst hatten gemäss Darstellung der Expo.02 einen guten Überblick über die Aktivitäten im Bereich der Beschaffungen; sie stellten kritische Fragen, nahmen aber keine systematischen Kontrollen vor. Von der Finanzdirektion wurde eine Dienststelle für die Nachkontrolle der Verträge eingesetzt («Single Point of Information» SPI), wo auch die Beschaffungsdossiers abgelegt wurden. Die im Bundesarchiv archivierten Beschaffungsdossiers des SPI dienten der EFK als Grundlage für die Prüfung einzelner Beschaffungen der Expo.02.

Die Kontrollkommission für Auftrags- und Mandatsvergaben (im Folgenden: Kontrollkommission) war zuständig für die Begleitung der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Einhaltung der Beschaffungsprozesse sowie für die Beratung der Direktionen des Vereins. Die Kontrollkommission verfügte über kein Weisungsrecht, sondern war lediglich beratend tätig. Sie setzte sich aus Vertreter/innen der beteiligten Kantone Neuenburg, Waadt, Bern, Freiburg und Jura sowie des Bundes zusammen. Als juristischer Berater wirkte Professor Jean-Baptiste Zufferey.

### 8.2.2 Geringer Anteil an Konkurrenzverfahren während Expo.02

Während der gesamten Expo.01/02 kam es gemäss der Zusammenstellung der Expo.02 zu 150 Submissionsverfahren. Wie sich diese Verfahren nach Jahren aufteilen, ist in Tabelle 3 ersichtlich (für die Aufteilung nach Jahren wird dabei auf das Ende der Submissionsperiode abgestellt). 79 der 150 Verfahren (53%) wurden während der Expo.01 (in den Jahren 1997-1999) durchgeführt, während der Expo.02 (2000-2003) gab es noch 71 Verfahren (47%). Dabei wurde nur in 21 Fällen (30%) ein Konkurrenzverfahren (offenes oder selektives Verfahren) durchgeführt, in 50 Fällen (70%) wurde das freihändige Verfahren gewählt.

**Tabelle 3: Submissionsverfahren der Expo.01/02**

Jahr	Submissionsverfahren			Gesamt
	Offenes Verfahren	Selektives Verfahren	Freihändiges Verfahren	
1997	6	3	7	16
1998	23	2	7	32
1999	17	12	2	31
2000	3	0	5	8
2001	11	2	17	30
2002	5	0	26	31
2003	0	0	2	2
1997-99 (Expo.01)	46	17	16	79
2000-03 (Expo.02)	19	2	50	71
<b>Gesamt</b>	<b>65</b>	<b>19</b>	<b>66</b>	<b>150</b>

Quelle: Liste alle Submissionsverfahren der Expo.01/02 (von Manuelle Chevrier, Leiterin Rechtsdienst der Expo.02 zu Verfügung gestellt), Auswertung EFK

Die häufige Wahl des freihändigen Verfahrens wird von Seiten der Expo.02 auch damit begründet, dass sich mit diesem Verfahren harte Verhandlungen führen liessen, welche beim selektiven Verfahren ausgeschlossen gewesen wären (weil nach dem Submissionsgesetz des Kantons Neuenburg das günstigste Angebot zwangsläufig den Zuschlag erhalten muss). Wenn dies auch in Einzelfällen zutreffen kann, so weist der sehr geringe Anteil von eigentlichen Konkurrenzverfahren doch darauf hin, dass unter dem Zeitdruck in zu geringem Mass auf die ordentlichen Konkurrenzverfahren zurückgegriffen und deren Sparpotential genutzt wurde.

Zudem sind einzelne Fälle von Vergaben ersichtlich, bei denen der Auftrag ohne Publikation direkt vergeben wurde, obwohl die Auftragssumme über dem Schwellenwert lag. In der Stichprobe der geprüften Auftragsvergaben (vgl. 8.2.3) sind für die Expo.02 zwei solche Fälle ersichtlich. Für die weiteren gegen 80 Fälle von Aufträgen über dem Schwellenwert, welche die Expo.02 ohne Publikation direkt vergab, stellte Manuelle Chevrier die Gründe zusammen, warum diese nicht als WTO-Geschäfte behandelt werden mussten:

- Die Leistung ist von den WTO-Regeln ausgenommen (Miete von Räumlichkeiten, künstlerische Verträge);
- Fehlen eines Marktes von möglichen Anbietern;
- Anschlussverträge zu Verträgen, die im Submissionsverfahren vergeben wurden (und die 50 Prozent der Summe des ursprünglichen Vertrags nicht überstiegen).

Wie stichhaltig diese im Einzelfall nicht einfach vorzunehmenden Abgrenzungen sind, ist angesichts der ungenügenden Dokumentation schwierig zu beurteilen. Die grosse Zahl von nicht als WTO-Geschäfte behandelten Vergaben deutet darauf hin, dass die Expo.02 in erheblichem Mass auf die Sondertatbestände Bezug nahm, die eine Abwicklung ausserhalb der WTO-Regeln erlaubte, damit aber gleichzeitig auch das Sparpotential dieser Verfahren nicht nutzbar machte.

### **8.2.3 Mängel bei geprüften Auftragsvergaben**

Die EFK führte im Rahmen der Sonderuntersuchung Expo.01/02 eine retrospektive Analyse von Beschaffungen und Dienstleistungsaufträgen der Expo.01/02 durch. Diese wird in einem gesonderten Bericht eingehender dargestellt (Bericht EFK Beschaffungen). Insbesondere wurde eine Stichprobe von 20 Beschaffungen und Dienstleistungsaufträgen gezogen, die eingehender darauf hin überprüft wurden, ob die Regeln des Beschaffungsverfahrens formell wie materiell eingehalten wurden. Es handelt sich dabei um 8 Verträge aus der Zeit der Expo.01 und 12 Verträge aus der Zeit der Expo.02. Zudem wurden die Erkenntnisse von früheren Analysen mit einbezogen. Bei diesen früheren Analysen handelt es sich insbesondere um den Bericht Hayek und einzelne frühere Prüfungen von Seiten der EFK.

#### **Ungenügende Dokumentation**

Nahezu durchwegs waren bei den geprüften Geschäften die beim SPI befindlichen Beschaffungsdossiers nicht vollständig: Es fehlen Konkurrenzofferten, Entscheidungsfindungsgrundlagen (Evaluationen) zu den Vergaben, Begründungen zu freihändigen Vergaben, zu Abbruch von Vergabeverfahren etc. Die ungenügende Dokumentation wurde in den früheren Analysen schon bemängelt. Es ist festzustellen, dass sich die Situation in dieser Beziehung während der Expo.02 kaum verbessert hat. Für einzelne Verträge wurden auch die bei den zuständigen Direktionen abgelegten Dossiers einbezogen. Dabei zeigte sich, dass diese Dokumentationen vermehrt Informationen enthalten, den Ablauf des Beschaffungsverfahrens aber ebenfalls nicht genügend dokumentieren. Manuelle Chevrier, Leiterin des Rechtsdienst der Expo.02, stellte der EFK zu vielen Verträgen zusätzliche Informationen zu.

#### **Übermass an freihändiger Vergabe**

Gemäss der Zusammenstellung der Expo (Tabelle 3) sind von insgesamt 150 WTO-Geschäften deren 66 (rund 44%) im freihändigen Verfahren vergeben worden. Während der Expo.02 wurden sogar 70 Prozent der WTO-Aufträge freihändig vergeben. Wegen fehlenden bzw. nicht auffindbaren Dokumentationen sind die Beweggründe für den Verzicht auf ein Konkurrenzverfahren zu einem guten Teil nicht klar. Die Verantwortlichen der Expo.02 konnten für ihre Phase mündlich weitgehend plausible Gründe angeben. Trotzdem bleibt festzustellen, dass auch während der Expo.02 in verstärktem Mass hätte Konkurrenz hergestellt werden können. In der Stichprobe der geprüften Verträge finden sich unter den 12 Verträgen der Expo.02 immerhin zwei freihändig und ohne Publikation vergebene Aufträge, die nach Einschätzung der EFK den WTO-Regeln unter-

standen wären. In einem Fall handelt es sich um die Lieferung des Treibstoffes für die IRIS-Boote, wo sich mit einer Konkurrenzausschreibung sicher bessere Bedingungen hätten erzielen lassen. Der andere Fall betrifft den Auftrag über das Projektmanagement für Betrieb und Wartung, bei welchem es nicht an möglichen Konkurrenten gemangelt hätte. Zu bemerken ist dabei aber, dass die festgestellten Mängel während der Expo.02 betragsmässig kleinere Beschaffungen betrafen (rund 2.2. Mio. Fr. im ersten Fall, rund 0.5 Mio. Fr. im zweiten Fall). Für die grossen Beschaffungen konnten die Verantwortlichen der Expo.02 plausibel darlegen, dass der Verzicht auf Konkurrenzverfahren weitgehend durch die Sachumstände begründet werden konnte. Zu bemängeln bleibt allerdings, dass in keinem Fall von freihändiger Vergabe ein Einsichtsrecht in die Kalkulation vertraglich vereinbart wurde. Die Expo.02 ergänzte dazu, dass in den Verhandlungen die Vorkalkulation jeweils intensiv diskutiert worden sei. Vielmals sei jedoch zur Reduktion der Kosten ein tieferes Kostendach unter Verzicht auf die Einsicht in die Nachkalkulation vereinbart worden.

### **Möglichkeiten der Stärkung der Einkäuferposition zu wenig genutzt**

Bei der Expo erfolgten die Beschaffungen üblicherweise dezentral durch jede einzelne Direktion, d.h. in jeder Direktion musste individuell in den Aufbau des nötigen Know-hows investiert werden. Für die Zuständigen im Beschaffungswesen der Expo dürften die komplexen Submissionsbestimmungen weitgehend neu gewesen sein. Zudem wäre bei einem zentralen Einkauf eine Stärkung der Einkäuferposition möglich gewesen. Obwohl eine zentrale Einkaufsstelle in den Reglementen der Expo erwähnt war und der Expo von der EFK in ihrem Bericht von 2000 empfohlen wurde, wurde eine solche nicht realisiert, mit Ausnahme der zentralen Beschaffung von direktionsübergreifenden Materialien durch die Finanzdirektion. Angesichts der grossen Diversität der zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen ist einzuräumen, dass den Besonderheiten einer Landesausstellung mit einer vollständigen Zentralisierung der Beschaffungen möglicherweise nicht Genüge getan werden kann. Sinnvoll wäre eine zentrale Beschaffungsstelle gewesen, welche mit den fachspezifisch zuständigen Direktionen zusammengearbeitet hätte. Dass sich dadurch die Einkäuferposition verbessert hätte, wird insbesondere auch durch den Umstand belegt, dass sich die Verträge mit den wichtigen Lieferanten und Dienstleistern oftmals über mehrer Direktionen erstreckt haben. Die Expo verzichtete zudem auf eine Zusammenarbeit mit Beschaffungsstellen des Bundes (entgegen den Empfehlungen der EFK, vgl. Bericht EFK vom 16. Oktober 2000). Bei einer solchen Zusammenarbeit hätten aber namentlich in den Bereichen mit standardisierten Produkten wie Treibstoff, Informatik, Büromatik und Büromobiliar bessere Konditionen ausgehandelt werden können. Allerdings ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Expo in diesen Bereichen oftmals schon besondere und preisgünstige Lösungen gefunden hat, wie beispielsweise die Beschaffung von Occasionsmobiliar oder der Einsatz von gesponsorter Büromatik.

### **Beurteilung Sparpotenzial**

Das grosse Ausmass an freihändiger Vergabe und die zu geringe Nutzung einer Stärkung der Einkäuferposition führten dazu, dass das Sparpotenzial durch Konkurrenzofferten zu wenig genutzt wurde. Hinzu kommt, dass bei den grossen Generalunternehmens-Verträgen für die Arteplages (im Umfang von rund 300 Mio. Franken) der Wettbewerb durch die ungewöhnlichen Ausschreibungsbedingungen ebenfalls sehr stark eingeschränkt wurde. Wie im EFK-Bericht vom 16. Oktober 2000 ausgeführt wurde, sah die Expo besondere Zahlungsbedingungen vor, um ihr Problem der fehlenden Vorfinanzierung mindern zu können. Die Anbietenden mussten neben der periodischen Zahlung nach aufgelaufenen Kosten auch eine Zahlung vorschlagen, bei welcher zwei Drittel der Ge-

samtzahlung erst nach Abschluss der Expo.01 (im Oktober 2001) in Rechnung zu stellen waren. Der verlangte zweite Zahlungsmodus konnte nur von einer kleinen Zahl von sehr grossen Generalunternehmen erfüllt werden. Vier der fünf Ausschreibungen, die als selektive Verfahren lanciert wurden, wurden in der Folge letztlich freihändig vergeben. Die EFK wies in diesem Zusammenhang auf das Risiko einer Manipulation der Auftragsvergabe hin, wenn verschiedenen möglichen Anbietern ein Erfüllen der Bedingungen faktisch verunmöglicht wird. Letztlich verzichtete die Expo auf die unübliche Zahlungsbedingung. Die EFK stellte im Zusammenhang mit dem Vertrag mit der Batigroup fest, dass der Expo durch den Verzicht auf die zweite Zahlungsweise (mit welcher sich die Bank der Batigroup einverstanden erklärt hatte), Finanzkosten im Umfang von mehreren Prozenten der Vertragssumme entstanden sind.

Das bei einer konsequenten Anwendung der Beschaffungsregeln mögliche Sparpotenzial kann im Nachhinein nicht beziffert werden. Die Erfahrungen der EFK zeigen aber, dass bei Konkurrenzverfahren das höchste Angebot im Allgemeinen rund 75 Prozent über dem tiefsten liegt. Wenn statt dem höchsten das tiefste Angebot gewählt wird, ergibt sich somit ein Sparpotenzial von über 40 Prozent. Gesamthaft schloss die Expo Bau-, Liefer- und Dienstleistungsverträge im Umfang von rund 1 Mia. Franken ab. Wenn das genannte Sparpotenzial nur schon für einen kleinen Bruchteil der Verträge nicht genutzt wurde, ergeben sich entgangene Einsparungen in Millionenhöhe. Für die Expo.02 ist allerdings anzumerken, dass sie auch unter dem Erbe der Expo.01 litt und abgeschlossene Verträge aus der Zeit der Expo.01 nachverhandeln oder zu Ende verhandeln musste. Bei den betragsmässig bedeutenden Verträgen hat die Expo.02 die ihr zur Verfügung stehenden und durch die Vorgeschichte zum Teil eingeengten Möglichkeiten der günstigen Beschaffung weitgehend genutzt. Die für die Expo.02 festgestellten Mängel betreffen betragsmässig bescheidenere Beschaffungen, das nicht genutzte Sparpotential bleibt begrenzt.

### **Beurteilung im Zusammenhang mit früheren Analysen**

Die aufgrund der geprüften Geschäfte gemachten Feststellungen unterscheiden sich erstaunlich wenig von den Resultaten der früheren Analysen. Auch im Bericht Hayek und im Bericht der EFK vom 16. Oktober 2000 wurden die ungenügende Dokumentation, das Übermass an freihändiger Vergabe und die zu geringe Stärkung der Einkäuferposition bemängelt. Auch wenn der Expo.02 zugute zu halten ist, dass sie ein schwieriges Erbe antreten musste und zudem unter sehr starkem Termindruck stand, ist dennoch festzustellen, dass die Expo.02 die Kritik nicht in genügendem Mass aufgenommen hat.

### **Implikationen des Beschaffungsrechts zu wenig wahrgenommen**

Das Beschaffungsrecht stellte sehr grosse Anforderungen an die Expo. Das WTO-Abkommen trat gerade zur Zeit in Kraft, als die Expo im Anfangsstadium stand. Erfahrungen waren noch keine vorhanden und die Expo war im Folgenden ein eigentliches Labor für die Anwendung der Beschaffungsregeln. Hinzu kommt, dass die Grundkonzeption der Externalisierung weiter Teile der Expoinfrastruktur und -ausstellungen in einem Spannungsfeld zur Anforderung des Beschaffungswesens stand. Im Besonderen stellte sich auch die Frage, ob Verträge über das Sponsoring von Unternehmen ebenfalls über ein Submissionsverfahren abgewickelt werden müssen. Die Expo verneinte dies nach juristischen Abklärungen, was durchaus angemessen erscheint. Problematische Spannungen ergaben sich in all jenen Fällen, bei denen sich unter den Anbietenden von einzelnen Leistungen Sponsoren und Nichtsponsoren befanden. Dieser speziellen Problematik

konnte im Rahmen der Sonderuntersuchung nicht eingehender nachgegangen werden. Die Implikationen des Beschaffungsrechts für das Funktionieren der Expo wurden zu Beginn der Expo sicherlich zu wenig wahrgenommen. Die Kontrollkommission vermerkt denn auch in ihrem Schlussbericht über die Jahre 2001-2003: *«Il n'est pas certain que la décision du comité stratégique d'assujettir la direction de l'Expo à la législation sur les marchés publics ait été prise en toute connaissance de cause en 1996.»* Dies verweist auf die Notwendigkeit, die Anforderungen des Beschaffungsrechts im Rahmen der Machbarkeitsabklärungen mit einzubeziehen.

#### **8.2.4 Argumente der Expo-Leitung**

Von Seiten der Verantwortlichen der Expo.02 wird die Kritik am Beschaffungswesen der Expo.02 zurückgewiesen. In der Konsultation hielt Franz Steinegger, Präsident des Steuerungskomitees, unter anderem fest:

- Der Zeitdruck und die Unsicherheit, unter denen das Projekt gestanden habe, habe Submissionsverfahren erschwert. Es sei unmöglich gewesen, ein hochkomplexes Projekt mit ungesicherter Finanzierung, ungenügender Aufbau- und Ablauforganisation, fehlendem Personal, im Zustand von Vorstudie oder Vorprojekt, mit vielen bereits abgeschlossenen Verträgen und höchst ungenauem Budget im Oktober 1999 zu übernehmen, im Mai 2002 die Ausstellung zu eröffnen und gleichzeitig für alle Vergabungen formelle Vergabeverfahren durchzuführen.
- In vielen Bereichen konnten keine Konkurrenzofferten eingeholt werden. Das Problem habe nicht darin bestanden, dass kompetente Leute und Unternehmen der Expo die Türe eingerrannt seien. Unter diesen konkreten Umständen seien harte Verhandlungen oft erfolgreicher gewesen als fehlende Konkurrenz in komplizierten und langfädigen formellen Vergabeverfahren. Die Expo.02 sei von aussen nicht wegen Weichheit, sondern wegen der Härte gegenüber Lieferanten und sonstigen Anbietern kritisiert worden.
- Zudem habe die Expo.02 unter dem Erbe der Expo.01 gelitten und abgeschlossene Verträge aus der Zeit der Expo.01 nachverhandeln oder zu Ende verhandeln müssen.

Im Schlussbericht der Generaldirektion wird zudem auf vier Hauptprobleme verwiesen, mit welchen die Expo im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge konfrontiert war (Schlussbericht Expo.02, S. 183):

- Das Projekt sei in Entwicklung begriffen gewesen. Mit Rücksicht auf die Termine hätten Ausschreibungen gemacht werden müssen, bevor das Projekt überhaupt definitiv feststand. Das rigide Vergabesystem eigne sich schlecht für eine derartige Situation. Es sei daher notwendig gewesen, in den Ausschreibungen einerseits die verlangten Leistungen zu beschreiben und andererseits auch den noch wandelbaren Charakter der Leistung zu integrieren. Der Verein habe diesbezüglich eine Pionierrolle in einem Bereich gespielt, in welchem in der Schweiz noch gar keine Erfahrung bestanden habe.
- Im Dienstleistungsbereich sei es nicht immer einfach zu entscheiden, ob gewisse Ausschreibungen (beispielsweise in den Bereichen Personalwesen, Überwachung/Sicherheit oder künstlerische Leistungen) überhaupt der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt sind. Es seien mehrere Rechtsgutachten eingeholt, um den Geltungsbereich der Vorschriften aus dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen präziser definieren zu können. In bestimmten Fällen – etwa im Bereich Sicherheit – seien Ausschreibungen gemacht worden, auch wenn dies durch die geltenden Gesetze nicht vorgeschrieben war.

- Wegen der Verschiebung der Landesausstellung von 2001 auf 2002 hätten zusätzliche Aufträge vergeben werden müssen. Aus finanziellen und terminlichen Gründen sei es nicht möglich, diese Ausschreibungen neu zu lancieren. Wurden bei diesen Vergaben die Schwellenwerte überschritten wurden, sei eine Publikation erfolgt.
- Die Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen sei in gewissen Berufskreisen, die nicht häufig mit öffentlichen Institutionen zusammenarbeiten (z. B. Marketing, Werbung oder technischen Dienstleistungsunternehmen im künstlerischen Bereich) nur wenig bekannt. Hier hätten die geltenden Vorschriften erst erläutert werden müssen.

Zudem wies die Expo.02 verschiedentlich darauf hin, dass kein Rekurs gegen Vergabeentscheide der Expo.01/02 vor Gericht Erfolg hatte. Diese formale Argumentation sagt nach Ansicht der EFK allerdings nur bedingt etwas über die Qualität der Beschaffungen aus. Zum einen ist festzustellen, dass das zuständige Gericht (tribunal administratif des Kantons Neuenburg) bei verschiedenen Fällen nicht inhaltlich auf die Rekurse eingetreten ist, weil die Aktivlegitimation der Rekurrierenden verneint wurde. Zum anderen bedeutet das Ausbleiben von Rekursen nicht, dass die Geschäfte in materieller Hinsicht einwandfrei durchgeführt wurden.

Um das korrekte Vorgehen bei den Beschaffungen zu belegen, verwies die Expo des öfteren auf die Kontrollkommission. So hält der Schlussbericht der Expo.02 fest (S. 182f.): *«Dabei erhielt der Verein Landesausstellung tatkräftige Unterstützung von der vereinsinternen Kontrollkommission zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Diese Kommission, die bei der Gründung des Vereins ins Leben gerufen worden war, bestand aus Vertretern der Eidgenossenschaft und der durchführenden Kantone. Die Kommission, die als neutrale, manchmal auch sehr strenge Kontrollinstanz wirkte, stand der Direktion des Vereins Landesausstellung bei Fragen auch beratend zur Seite. Ihre Ratschläge erwiesen sich oft als sehr wertvoll. Die Kommission führte zudem jährliche Kontrollen durch, die im Allgemeinen positiv, im Jahr 1999 sogar sehr positiv ausgefallen sind.»* Dazu ist anzumerken, dass die Aussage, wonach die Kontrollkommission als Kontrollinstanz wirkte, falsch ist. Die Kontrollkommission selbst wies immer wieder darauf hin, dass sie ein Beratungs- und kein eigentliches Kontrollorgan war.<sup>12</sup>

Hinzu kommt, dass die Kontrollkommission ihre Tätigkeit nach dem Jahr 2000 markant reduzierte. Für die Jahre 2001-2003 wurde nur noch ein zusammenfassender Schlussbericht von 4 Seiten erstellt, welcher festhielt, dass die Kommission ab 2001 darauf verzichtet habe, Kontrollen von spezifischen Dossiers durchzuführen. Angesichts der Tatsache, dass mehr als 40 Prozent der Submissionen (61 von 150 WTO-Geschäften) auf die Jahre 2001-2003 entfallen (vgl. Tabelle 3) wäre eine aktivere Rolle der Kontrollkommission angebracht gewesen.

---

<sup>12</sup> Der erste Jahresbericht der Kontrollkommission (für das Jahr 1997) hält dazu fest: *«Pour éviter toute équivoque, il importe de rappeler à l'intention du Comité stratégique que notre commission n'est pas un organe d'inquisition, à l'image d'un service d'inspection des finances, ni un organe décisionnel. Elle fonctionne sur le principe du dialogue avec la direction générale. Elle est informée par cette dernière de ses intentions en matière d'adjudication des marchés et consultée en cas d'hésitations quant à la marche à suivre. Elle se contente de donner son point de vue à la direction générale mais est habilitée à saisir le Comité stratégique par écrit en cas de divergence importante. En fait, elle est donc plus un organe de conseil que de contrôle à proprement parler.»* (Kontrollkommission 1997, S. 1f.).

### 8.3 Lehren zum sparsamen Verhalten

Die Implikationen des Beschaffungsrechts wurden in der Startphase der Expo zu wenig wahrgenommen. Zu Beginn war unklar, wie weit die Expo überhaupt den Anforderungen des öffentlichen Beschaffungswesens unterliegt. Dazu ist festzuhalten, dass eine Landesausstellung mit massgeblicher finanzieller Unterstützung der öffentlichen Hand diesen Anforderungen grundsätzlich untersteht. In der Folge ergaben sich offene Fragen (unterliegen Sponsorverträge den Submissionsanforderungen?) und Spannungsfelder (Idee der Externalisierung weiterer Bereiche der Expo ist mit Submissionsregeln nicht kompatibel). Solche Klärungen sind im Rahmen der Machbarkeitsstudien vorzunehmen, um Irrtümer und aufwändige Klärungen während der Aufbauphase zu verhindern (vgl. 3.4). Die Einhaltung der Beschaffungsregeln ist aber nicht nur aufgrund der Rechtslage zwingend, sie trägt auch dazu bei, dass die in eine Landesausstellung fliessenden Steuergelder wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Durch den Grundsatz, dass Güter sowie Dienst- und Bauleistungen im freien Wettbewerb zu beschaffen und Abweichungen nur im Ausnahmefall zulässig sind, werden die Vorteile der Konkurrenz genutzt. Zudem wird Transparenz geschaffen und dem Vorwurf der Vetternwirtschaft vorgebeugt.

**Für das Beschaffungswesen einer Landesausstellung sollen die Beschaffungsregeln des Bundes und nicht der Standortkantone zur Anwendung kommen.**

Diese Lehre begründet sich zum einen daraus, dass der Bund der gewichtigste Einzelgeldgeber einer Landesausstellung ist. Zum anderen werden durch die Beschaffungsregeln des Bundes (Bundesgesetz und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen) auch wichtige Punkte abgedeckt, die bei kantonalen Grundlagen fehlen. Zu nennen ist hier insbesondere das Einsichtsrecht in die Kalkulation bei Fällen, in denen die Vergabe im freihändigen Verfahren erfolgt.

**Die Möglichkeiten von Konkurrenzofferten und der Stärkung der Einkäuferposition sind systematisch zu nutzen.**

Im Sinn dieser Lehre ist von Anfang an eine zentrale Beschaffungsstelle einzurichten, die direkt der Generaldirektion unterstellt und nicht in untergeordnete Einheiten (Direktionen) eingegliedert ist, mit den fachspezifisch zuständigen Direktionen aber eng zusammenarbeitet. Freihändige Vergaben sind auf ein Minimum zu beschränken. Voraussetzung dazu ist einerseits eine umfassende Dokumentation des Beschaffungsprozesses, andererseits eine mit dem notwendigen Know-how und den notwendigen Kompetenzen (inklusive Weisungsrecht) versehene Kontrollstelle. Zur Stärkung der Einkäuferposition ist zudem bei standardisierten Lieferungen und Leistungen eine Zusammenarbeit mit den Beschaffungsstellen des Bundes vorzusehen.

**Kasten 20: Keine Hinweise auf Handlungen von zivil- oder strafrechtlicher Relevanz**

Insbesondere im Zusammenhang mit den in den Kapiteln 8 und 9 diskutierten Problemen stellt sich die Frage nach Handlungen von zivil- oder strafrechtlicher Relevanz ist. Einen weiteren Aspekt stellen auch die Auftragsvergaben an Unternehmen von im Mandatsverhältnis angestellten Direktoren dar (vgl. 4.2.2 und 4.3). Ganz generell verlangt der Auftrag des Bundesrats, dass im Rahmen der Sonderuntersuchung «allfällige straf- oder zivilrechtliche Verantwortlichkeiten» aufzuzeigen sind.

Trotz der im vorliegenden Bericht bemängelten einzelnen Verhalten erreichen diese nach Einschätzung der EFK nirgends die Grenze der zivil- oder strafrechtlichen Relevanz. Die EFK hat insbesondere bei verschiedenen konkreten Fällen anhand der Akten überprüft, ob von Seiten der Verantwortlichen der Expo.01/02 gegenüber den politisch Verantwortlichen (insbesondere dem Bundesrat) Informationen verfälscht oder zurückgehalten wurden. Dies war nicht der Fall. Allerdings kommt die in Abschnitt 4.5.2 dargestellte Blockade auf der Stufe der Direktionen während der Expo.01, die auch mit einer ungenügenden Information der politischen Verantwortlichen verbunden war, nahe an den Bereich der Informationsverfälschung heran.

Die im vorliegenden Bericht festgestellten Mängel bezüglich Auftragsvergaben und Budgeterwartungen sind eher durch ungenügende Rahmenbedingungen und Prozesse zu erklären als durch Fehler oder sogar unrechtmässiges Verhalten einzelner Personen. Die EFK muss dabei aber festhalten, dass eine nur schon indizienmässige Beurteilung sehr schwierig ist, da die Organisation der Expo.01/02, die das eigentliche Untersuchungsobjekt darstellt, gar nicht mehr vorhanden ist. Die im Rahmen dieser Sonderuntersuchung vorgenommenen einzelnen Abklärungen mussten darum zwangsläufig relativ oberflächlich und lückenhaft bleiben.

## **9 Zweckoptimismus bei den Einnahmenerwartungen**

Während der gesamten Zeit der Expo.01/02 ist eine Tendenz der Expo-Verantwortlichen und teilweise auch der Politik zum Zweckoptimismus bezüglich der Einnahmenentwicklung zu erkennen – insbesondere bei den erwarteten Sponsor- und Billetteinnahmen. Ausgeprägt war dies während der Expo.01 der Fall. Auch während der Expo.02 wurden die diesbezüglichen Einnahmen aber massiv überschätzt. Dies führte dazu, dass der Bund von der Freigabe des Zusatzkredits im Januar 2000 bis zur Eröffnung der Expo.02 in drei Tranchen nochmals 548 Mio. Franken einschiessen musste – mit negativen Folgen für die Glaubwürdigkeit der Expo-Verantwortlichen und des Bundesrates (Verdacht der «Salami-Taktik»).

Im Folgenden wird auf den Zusammenhang zwischen der Unübersichtlichkeit der zu erwartenden Einnahmen und dem Zweckoptimismus über deren Entwicklung eingegangen (9.1). Die Unübersichtlichkeit ist beim Projekt einer Landesausstellung bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich. Im Fall der Expo.01/02 wurde sie durch verschiedene Unterlassungen aber noch erheblich verstärkt. Die Erwartungen zu den Sponsoringeinnahmen wurden vor allem durch den Umstand verzerrt, dass unsichere Absichtserklärungen von Sponsoren als mehr oder weniger sichere Einnahmen behandelt wurden (9.2). Bei ungefähr gleich bleibenden Erwartungen über die Besucherzahl wurden die Erwartungen über die Billetteinnahmen im Lauf der Zeit fast verdreifacht und mussten nach Eröffnung der Expo.02 wieder massiv reduziert werden (9.3). Die Lehren aus der Analyse der Einnahmenerwartungen werden daran anschliessend formuliert (9.4).

### **9.1 Unübersichtlichkeit fördert den Zweckoptimismus**

Wer sich einen Überblick zu verschaffen versucht, wie sich einzelne Einnahmenposten des Budgets der Expo.01/02 entwickelten, wird mit einer beträchtlichen Unübersichtlichkeit konfrontiert. Während der Expo.01 war kein gleich bleibender Budgetrahmen (Kontenplan) vorhanden. Lediglich die «Eintritte Ausstellung» und die «Zuwendungen öffentliche Hand» blieben als Budgetposten durchgehend unverändert, während bei «Sponsoring» und «Übriges» die einzelnen Posten infolge von Konzeptänderungen immer wieder verändert wurden, ohne dass die Zusammenhänge zwischen diesen Unterposten im Zeitablauf in den Budgets genügend dokumentiert wurden. Hinzu kommt, dass sogar gleich definierte Einnahmenposten innerhalb des internen Budgets durch die Aufteilung in ein internes und ein externes Budget und das dauernde Hin- und Herschieben von Budgetteilen zwischen diesen beiden Budgets im Zeitablauf nicht sinnvoll verglichen werden können.

Diese Probleme waren bei der Expo.02 weitgehend beseitigt. Die Budgets der Expo.02 waren alle gleich gegliedert und folgten dem Kontenplan, der im Bericht Hayek erstellt worden war. Es verblieben aber kleinere Probleme an Transparenz bezüglich des externen Budgets und der Verbuchung von einzelnen Einnahmen. Dazu zwei Beispiele:

- In der Botschaft vom 8. Oktober 1999 machte der Bundesrat der Expo die Vorgabe, dass 380 Mio. Franken aus der Wirtschaft zu akquirieren seien. Das Ausgangsbudget der Expo.02 erreichte diesen Betrag mit 357 Mio. Franken nicht ganz. Immerhin aber machten die 357 Mio. Franken an den Einnahmen des internen Budgets von 1'176 Mio. Franken gut 30 Prozent aus. Im internen Budget wurden aber effektiv gemäss der provisorischen Schlussabrechnung

(vgl. Anhang 6) nur Sponsoreinnahmen von 213 Mio. Franken erreicht. Der Anteil an den Einnahmen des internen Budgets von 1'371 Mio. Franken beträgt noch knapp 16 Prozent. 144 Mio. Franken an Sponsoreinnahmen entfielen letztendlich auf das externe Budget, welches beim Start der Expo.02 ohne Sponsoreinnahmen ausgeglichen war. Das Sponsoringergebnis kann somit unter Sponsoringaspekten durchaus als Erfolg betrachtet werden (7.1; Schlussbericht Expo.02, S. 515). Die tatsächlich realisierten Sponsoringeinnahmen lagen aber weit unter den budgetierten Einnahmen aus dem Sponsoring.

- Von den gesamten finanziellen Leistungen des Bundes sind lediglich die 1996 gesprochenen 110 Mio. Franken eigentliche (à-fonds-perdu) Beiträge gewesen. Bei den übrigen Leistungen von 818 Mio. Franken handelte es sich zum grössten Teil um Darlehen und Defizitgarantien (welche im Lauf der Expo.02 in Darlehen umgewandelt wurden). Im Budget der Expo.02 vom Dezember 1999 wurden 130 Mio. Franken fälschlicherweise als à-fonds-perdu-Beitrag erfasst, was von der EFK zwar kritisiert, von Seiten des Bundes letztlich aber akzeptiert und deshalb zur Wahrung der Vergleichbarkeit zum Budget nicht mehr korrigiert wurde. In der Folge ist das in der provisorischen Schlussabrechnung ausgewiesene Defizit von 563 Mio. Franken um 130 Mio. Franken zu tief beziffert.

Während der Expo.01 bestand eine erhebliche Intransparenz in Bezug auf die Analysen und Annahmen, die hinter der Schätzung der eigentlichen Budgetposten standen. Geradezu grotesk ist dies bei der Darstellung des externen Budgets in der Publikation der Machbarkeitsstudie (1996, S. 165). Das externe Budget wurde dort auf die Kommastelle genau mit 893.7 Mio. Franken angegeben und in die zwei Komponenten «Investitionen Infrastrukturen» (465.8 Mio. Fr.) und «Betriebskosten» (436.9 Mio. Fr.) aufgeteilt. Wie diese Beträge ermittelt wurden, geht aus den gesamten Machbarkeitsunterlagen nirgends hervor. Während der Expo.02 wurden die Annahmen und Berechnungen sehr viel besser dokumentiert. Allerdings verbleibt auch hier oftmals eine Unsicherheit über die verwendete Quellen und das eingeschlagene Vorgehen. Ein Beispiel dafür ist die Besucherschätzung im Bericht der Expo-Verantwortlichen zur Machbarkeit der Expo.02, welcher dem Bundesrat im Januar 2000 vorgelegt wurde (vgl. Becker/Gechter Machbarkeit, S. 76f.). Diese Berechnungen finden sich in Anhang B des Berichts der Grant Leisure Group «Optimal project and concept in support of task forces in search for economies». Die ersten sieben Tabellen dürften von der Grant Leisure Group stammen und schlüsseln die Ticketing-Einnahmen nach Verkaufsperioden einerseits und Ticketarten andererseits auf. Die Grundannahmen für die prozentuale Verteilung, auf der alle Berechnungen beruhen, werden nicht erläutert. Es wird mit Gesamteinnahmen von 295 Mio. Franken gerechnet, wobei davon ausgegangen wird, dass auch auf dem Ein-Tages-Pass ein Vorverkaufsrabatt gewährt wird. Die darauf folgenden Tabellen stammen aus der Direktion Marketing und Kommunikation der Expo.02 und listen in einer Art von Präsentationsfolien die Grundannahmen und Berechnungen auf. Dabei wird kein Vorverkaufsrabatt auf dem Ein-Tages-Pass vorgesehen, die Einnahmenschätzung bleibt aber bei 295 Mio. Franken. Den Berechnungen über das Besucherpotenzial aus der Schweiz liegen Umfragen zugrunde (Quelle TransferPlus, Bundesamt für Statistik), in denen nach dem Expo-Besuch gefragt wurde. Bei vier Umfragen (November 98, März/April 99, Mai 99 und August 99) gaben zwischen 21 und 27 Prozent der Befragten an, sie würden die Expo sicher, und zwischen 35 und 40 Prozent, sie würden die Expo wahrscheinlich besuchen. Für 2002 wurde dann eine Schätzung mit den Höchstwerten von 27 und 40 Prozent angestellt. Dabei ging man davon aus, dass alle, die sicher kommen wollen, dies auch tun (ergibt 1.9 Mio. Besucher/innen), und dass 66 Prozent derjenigen, die wahrscheinlich kommen

wollten, wirklich kommen (ergibt noch einmal 1.9 Mio. Besucher/innen). Somit ergaben sich insgesamt also 3.8 Mio. Besucher/innen aus der Schweiz. Würde man mit den niedrigsten Zahlen rechnen, käme man auf 2.8 Mio. Dieser Sachverhalt wird in Anhang B auch tabellarisch dargestellt und dabei erscheint die niedrigste Zahl als «low case Szenario», die Höchstschätzung auf einmal als «base case» und dann wird noch ein «high case Szenario» angefügt, bei dem von 33.8 Prozent sicheren und 50 Prozent wahrscheinlichen Besucherinnen und Besuchern ausgegangen wird. Durch diesen Kunstgriff, der auch in allen nachfolgenden Tabellen und Einnahmeverechnungen beibehalten wird, erscheint die eigentliche Höchstannahme als vernünftiger und vorsichtig gewählter Mittelwert. In Wirklichkeit lagen die Besucherzahlen unter dem «base case Szenario» und die Einnahmen letztendlich sogar noch unter dem «low case Szenario». Anzumerken bleibt, dass die Grant Leisure Groupe ihr volles Einverständnis zu diesen Berechnungen festhielt (GLG Part A, S. 22).

Die Probleme der Unübersichtlichkeit bei der Budgetierung der Expo.02 sind bis zu einem gewissen Grad auch durch die Vorgabe des Bundes begründet, wonach das Budget keinerlei Reserven für Risiken enthalten durfte. Was zur Disziplinierung gedacht war, führte dazu, dass die Risikoabschätzungen im Budget keinen direkten Niederschlag fanden. Zwar wurde die Risikoanalyse in den Quartalsberichten und in den bundesrätlichen Botschaften jeweils in den wesentlichen Zügen dargestellt. Zumindest für Aussenstehende verlor das eigentliche Budget damit aber an Aussagekraft. Zudem führte dies dazu, dass bei einzelnen Entwicklungen die positive Seite sehr aktiv kommuniziert wurde, während die negative Seite nicht direkt ins Budget einbezogen werden konnte. Dies gilt beispielsweise für den Vorverkauf, mit welchem knapp 2 Mio. Billette abgesetzt wurden. Die Expo.02 wertete die Entwicklung des Vorverkaufs im Vorfeld der Ausstellung zu Recht als grossen Erfolg, da damit ein genügender Publikumsandrang ab Beginn der Ausstellung erreicht werden konnte. Die negative Seite davon, nämlich die geringeren Einnahmen durch den im Vorverkauf gewährten Einschlag, konnte im Budget aus den erwähnten Gründen nicht abgebildet werden. Zudem wies die Expo.02 zwar auf die entsprechenden Mindereinnahmen hin, ohne aber deren erwarteten Umfang zu beziffern. Bei den Ticketingabschätzungen im Bericht an den Bundesrat vom Januar 2000 war der durchschnittliche Rabatt pro im Vorverkauf abgesetztem Billett aber durchaus schon abgeschätzt und mit 11 Franken beziffert worden (Vorverkaufsrabatt von 15.5 Mio. Franken bei 1.4 Mio. Billetten). Noch bis im März 2002 lag der tatsächlich realisierte, durchschnittliche Einschlag pro im Vorverkauf abgesetztem Billett bei 3 Franken.<sup>13</sup> Der tiefe durchschnittliche Einschlag erklärt sich dadurch, dass bis dahin vor allem Ein-Tages-Pässe abgesetzt wurden, für welche kein Vorverkaufsrabatt gewährt wurde. Erst danach setzte eine grosse Nachfrage nach Drei-Tages- und Saison-Pässen ein, auf denen hohe Einschläge gewährt wurden. Diese den ursprünglichen Erwartungen entsprechende Entwicklung führte dazu, dass die Einbusse pro Ticket, das im Vorverkauf abgesetzt wurde, letztlich rund 18 Franken betrug (Einbusse von 35.5 Mio.

---

<sup>13</sup> Gestützt auf Angaben der Expo.02 hielt Bundesrat Couchepin in der Parlamentsdebatte vom 6. März 2002 fest, dass 1.25 Millionen Billette für 68 Mio. Franken verkauft worden seien (Durchschnittspreis 54.4 Fr.). «En moyenne, les billets ont été vendus à 3 francs de moins que le prix qu'on aurait pu obtenir si ces billets n'avaient pas été vendus à l'avance. Cela nous semble être dans l'ordre de ce qui est tout à fait acceptable.» (AB 2002 N 87)

Franken bei 1.96 Mio. abgesetzten Tickets).<sup>14</sup> Die unkommentierte Kommunikation der geringen Einbusse von 3 Franken pro Billett war somit zumindest nicht im Sinne einer möglichst transparenten Darstellung der erwarteten Entwicklung.

Im Bereich des Ticketing lässt sich auch feststellen, dass sehr unterschiedliche Kategorien in einen Topf geworfen wurden. Dadurch ergab sich für die Kommunikation nach aussen ein sehr gutes Resultat, das aber bezüglich der Einnahmen weit hinter den Erwartungen blieb. Unter den ausgewiesenen 4.2 Mio. Besucher/innen sind beispielsweise 0.47 Mio. Abendeintritte mitgezählt, welche lediglich 10 Franken kosteten (im Vergleich zum normalen Tageseintritt von 48 Fr.) und von der Bevölkerung der Standorte oftmals benutzt wurden, um auf dem Ausstellungsgelände ein Feierabendbier zu trinken.

## 9.2 Erwartungen zu Sponsoringeinnahmen

Während der Expo.01 fehlte es nicht an guten Nachrichten zur Entwicklung des Sponsoring. Innert der ersten eineinhalb Jahre konnten mit 10 Unternehmen Verträge als Official Partners unterzeichnet werden, nach einer weiteren Akquisitionsrunde waren es 12 Partner, die 72 Mio. Franken beitrugen. In der Folge kamen von Generaldirektorin Fendt immer wieder Erfolgsmeldungen über die Entwicklung des Sponsorings für Ausstellungsprojekte. Die im internen Budget aufgeführten Sponsoringerträge stiegen von anfänglich 45 Mio. Franken steil an und erreichen im Budget 10 vom Juni 1999 den Betrag von 318 Mio. Franken (Abbildung 8).

Am 5. August 1999, als der Strategische Ausschuss ihre Entlassung beschloss, stellte Jacqueline Fendt gemäss dem Chronisten vor dem Ausschuss fest, dass im Gesamten 590 Mio. Franken an Sponsoring in Form von Verträgen oder Absichtserklärungen (LOI: letters of intent) gesichert seien (Chronik Expo, S. 842). Als Nicolas Hayek einige Wochen später seinen Bericht vorlegte, war die Ernüchterung gross. «*Als formell finanziell abgesichert können zurzeit nur 5 Ausstellungen bewertet werden. Diese sind die 4 Kantonsprojekte und das Projekt ‚Manna‘ von Coop*», ist im Bericht Hayek zu lesen (S. 59).

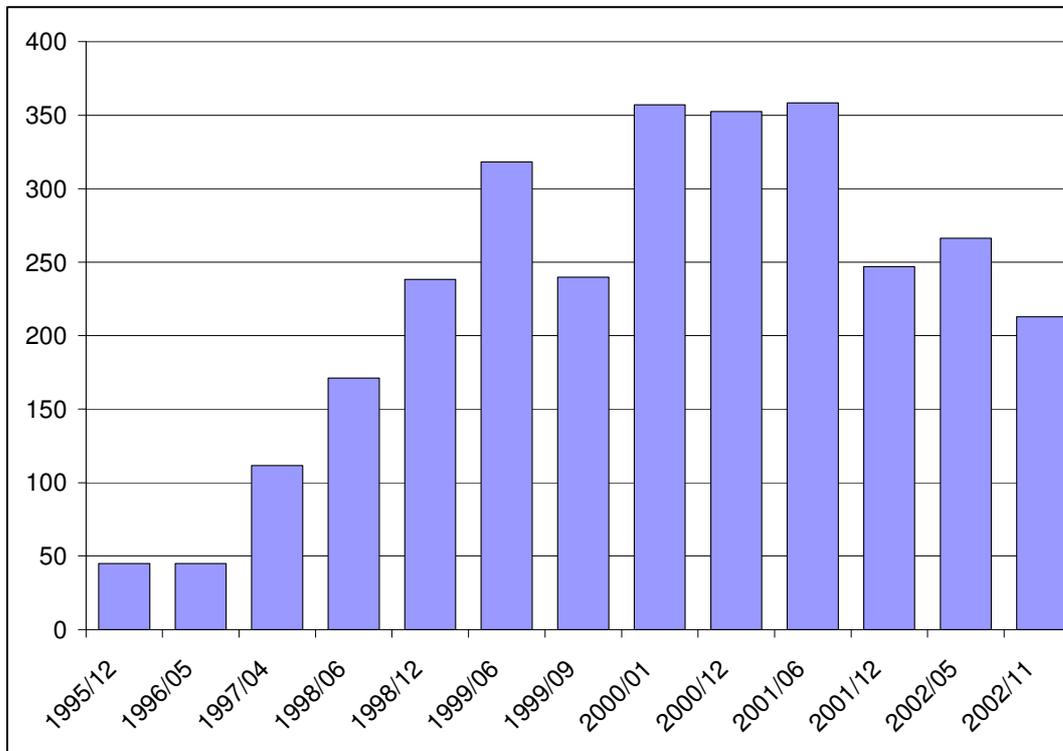
Der Bericht Hayek selbst bezifferte das Potenzial des privatwirtschaftlichen Sponsorings auf 462 Mio. Franken (wovon 240 Mio. Franken im internen und 222 Mio. Franken im externen Budget). Im Gegensatz zu den Kostenbereichen blieb die Verifizierung der Sponsoringserwartungen durch das Hayek-Team aber ziemlich oberflächlich. Insbesondere stützte sich der Bericht Hayek auf telefonische Nachfragen von Nicolas Hayek bei verschiedenen potenziellen Sponsoren.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Im Schlussbericht der Expo.02 (S. 448) wird eine Einbusse von 20 Mio. Franken angegeben. Diese stellt die zusätzliche Einbusse zu den ursprünglich schon einberechneten 15.5 Mio. Franken dar, so dass die gesamte Einbusse durch den Vorverkaufsrabatt 35.5 Mio. Franken ausmacht.

<sup>15</sup> Angesichts des Umstands, dass sich Hayeks Swatch-Group nicht als Sponsorin engagierte, merkte Bundesrat Couchepin in der Debatte des Ständerats vom 14. März 2002 an: «M. Hayek, au moment où il a fait son rapport, a procédé à des sondages auprès des sponsors potentiels - j'ai eu parfois l'impression qu'il a oublié de téléphoner à la maison Swatch - et, sur la base de ces discussions, il a considéré comme réaliste le montant qu'il avait proposé à l'époque.» (AB 2002 S 167).

**Abbildung 8: Entwicklung der Sponsoreinnahmen des internen Budgets während der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.)**



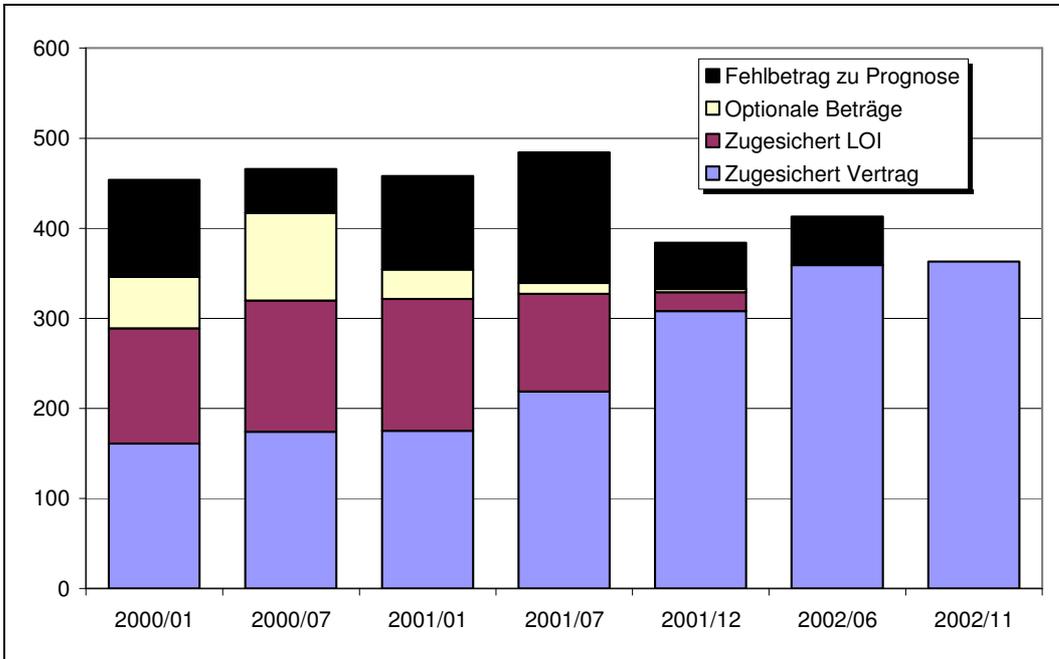
Budgets der Expo.01: 1995/12-1999/06; Budget Estimate aus Bericht Hayek: 1999/09;  
Budgets der Expo.02: 2000/01-2002/05; prov. Schlussrechnung: 2002/11.  
Quelle: Anhang 6

Im internen Ausgangsbudget der Expo.02 wurden 357 Mio. Franken an Sponsoreinnahmen eingesetzt, realisiert wurden letztlich 213 Mio. Franken. Der starke Anstieg zwischen dem Budget Estimate des Berichts Hayek und dem Ausgangsbudget der Expo.02 erklärt sich fast vollumfänglich durch eine weitere Umlagerung aus dem externen Budget. Werden das interne und externe Budget zusammen genommen, so liegt das budgetierte Sponsorpotenzial von 454 Mio. Franken ganz geringfügig unter dem im Bericht Hayek verwendeten Wert von 462 Mio. Franken. Die in den Quartalsberichten der Expo.02 enthaltenen Angaben erlauben es, die Entwicklung des gesamten Sponsorings der Expo.02 nach dem Verpflichtungsgrad des Sponsoringengagements zu analysieren (Abbildung 9).

Von den zu Beginn der Expo.02 total budgetierten 462 Mio. Franken waren 161 Mio. Franken durch Verträge und 124 Mio. Franken durch LOI abgesichert. Für 57 Mio. Franken bestanden erst unverbindliche Interessenskundgebungen (Optionen). In keiner Art und Weise gedeckt waren die 108 Mio. Franken, die als Fehlbetrag zur budgetierten Prognose blieben. Bis im Juli 2001 wurde der budgetierte Gesamtertrag des Sponsorings auf 484 Mio. Franken erhöht, obwohl dazu der Fehlbetrag auf 145 Mio. Franken erhöht werden musste. Endgültig erzielt wurden 363 Mio. Franken an Sponsoreinnahmen, womit die tatsächlich realisierten Einnahmen 25 Prozent unter den Schätzungen vom Juli 2001 liegen. 90 Mio. Franken der gesamten Sponsoringerträge sind der öffentlichen

Hand zuzurechnen (öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Bundesämter). Die erzielten Sponsoringeinnahmen aus der Privatwirtschaft liegen bei 273 Mio. Franken.

**Abbildung 9: Entwicklung der budgetierten Sponsoreinnahmen (internes + externes Budget) von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand während Expo.02 (in Mio. Fr.)**



Von den 363 Mio. Franken an Sponsoringeinnahmen, die effektiv erzielt wurden (2002/11) stammen 90 Mio. Franken von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie von Bundesämtern.  
Quellen: Botschaft vom 23.02.2000 (2000/01), Quartalsberichte 2, 4, 6, 8 und 9 (2000/07-2002/05), Schlussbericht Expo.02 (11/2002); Berechnungen EFK

Gemäss Aussage von Walter Häusermann, Finanzdirektor der Expo.02, begründeten sich die bis in den Herbst 2001 hohen budgetierten Sponsorserwartungen durch ihren Charakter als Zielvorgabe. Hätte man die Budgetvorgaben schon früher heruntergefahren, wäre der Anreiz für die Zielerreichung geringer gewesen. Dem ist entgegen zu halten, dass ein Budget für die politische Diskussion die Verhältnisse möglichst realistisch wiedergeben sollte. Als das Parlament im Sommer 2001 über die Umwandlung von Defizitgarantien in Höhe von 300 Mio. Franken in ein Darlehen zu entscheiden hatte, äusserte sich Bundesrat Villiger vor dem Nationalrat am 13. Juni 2001 wie folgt: *«Wenn wirklich nach Murphy's Law alles schief läuft, kann es nochmals in der Grössenordnung von 20 Millionen Franken teurer werden, aber die Chance dafür ist relativ klein.»* (AB 2001 N 723). Effektiv musste das Parlament aber in zwei weiteren Tranchen nochmals 268 Mio. Franken an Darlehen sprechen (vgl. Tabelle 1). Wenn ein Einnahmeposten aus Motivationsgründen zur Zeit der Parlamentsdebatte um gut 100 Mio. Franken höher eingesetzt ist, als er sich am Schluss realisiert, so ist dies zumindest der Transparenz der Debatte nicht förderlich. Allerdings ist auch anzumerken, dass die in den Quartalsberichten ausgewiesenen Risikopotentiale die Defizitgarantie des Bundes zum Zeitpunkt von Villigers Äusserung schon um 100 Mio. Franken überstiegen.

### 9.3 Erwartungen zu Billetteinnahmen

Beim Start der Expo.01 wurde mit einer Zahl von 6 Mio. Besucher/innen und Billetteinnahmen von 120 Mio. Franken gerechnet (Abbildung 10). Der Durchschnittspreis pro Besucher/in lag bei 20 Franken. Im Lauf der Expo.01 wurden die Einnahmenerwartungen laufend erhöht und erreichten im Budget 10 vom Juni 1999 (das vom Strategischen Ausschuss nicht verabschiedet wurde) den Wert von 325 Mio. Franken. Wie aus einzelnen Interviews hervorging, stellten die noch in ferner Zukunft liegenden Billetteinnahmen eine verlockende Möglichkeit dar, um die stark ansteigenden Kosten mit entsprechenden Einnahmensteigerungen zu neutralisieren. Bemerkenswert ist der Umstand, dass die Erwartungen über die Zahl der Besucher/innen während der Expo.01 gesenkt wurden (von 6 auf 5.5 Mio. im Budget 10). Gleichzeitig ging man aber davon aus, dass die Zahl der Eintritte ansteigen würde (von 10 auf 13.1 Mio. im Budget 10). Zudem wurde der durchschnittlich pro Eintritt erwartete Ertrag von 12 auf 27 Franken angehoben.

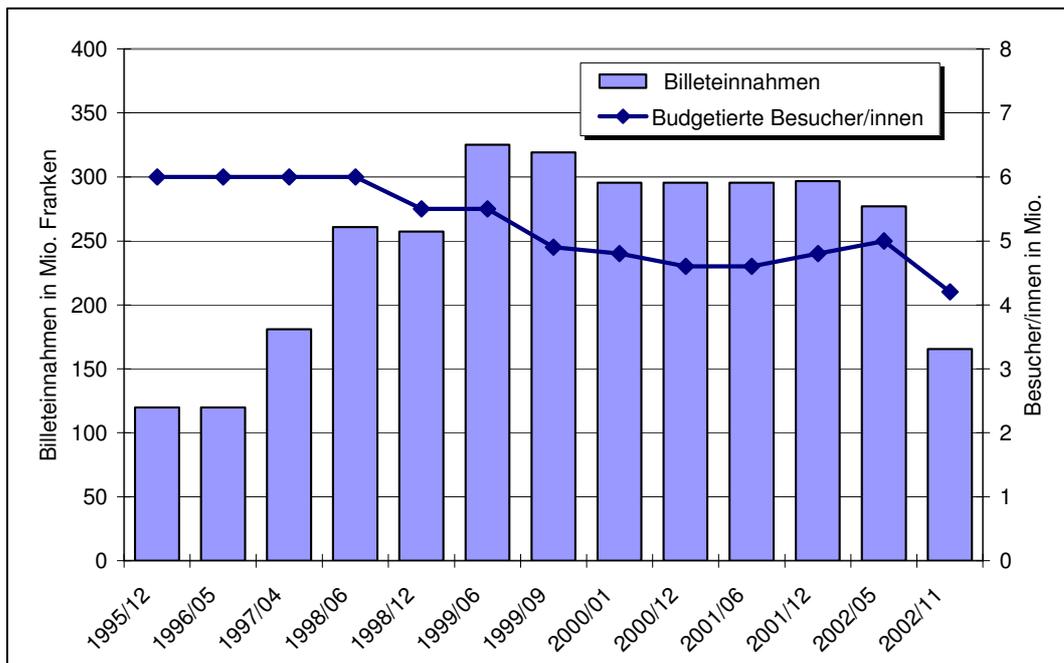
Die Expo.02 trat somit ein schweres Erbe an, was im Schlussbericht des Marketingdirektors auch anklingt (Schlussbericht Expo.02, S. 425ff.). Im Bericht Hayek (Budget Estimate) wurden die erwarteten Billetteinnahmen nur geringfügig, nämlich auf 320 Mio. Franken, reduziert. Wie bei den Sponsoringeinnahmen ist anzumerken, dass der Bericht Hayek die Besucherschätzung sehr cursorisch vorgenommen und sich dabei weitgehend auf Berechnungen der Marketingverantwortlichen der Expo.01 gestützt hatte. Die Marketing-Direktion der Expo.02 senkte die erwarteten Billetteinnahmen auf 295 Mio. Franken. Sie stützte sich dabei auf die Schätzungen des Berichts Hayek wie auch auf eigene Berechnungen, die von der Grant Leisure Group gestützt wurden. Wie in Abschnitt 9.1 ausgeführt wurde, mögen diese Berechnungen in verschiedenen Teilen nicht voll zu überzeugen. Der Marketing-Direktion der Expo.02 ist aber zugute zu halten, dass sie von letztlich unrealistisch hohen Erwartungen ausgehen musste, denen das Gütesiegel des Berichts Hayek verliehen worden war.

Von Anfang 2000 bis Ende 2001 blieben die budgetierten Billetteinnahmen konstant bei knapp 300 Mio. Franken. In der ersten Phase wurde mit einem Risiko von 10 Prozent, ab dem Quartalsbericht 5 (d.h. ab Mai 2001) mit einem Risiko von 25 Prozent gerechnet. Erst bei der Eröffnung der Expo.02 im Mai 2002 wurden die budgetierten Billetteinnahmen geringfügig auf 277 Mio. Franken reduziert. Effektiv erreicht wurden aber nur 165 Mio. Franken oder 56 Prozent des Wertes, mit dem bis Ende 2000 gerechnet worden war. Der pro Besucher erzielte Billetterlös liegt mit 39.30 Franken deutlich unter dem Wert von 50 Franken, mit dem beim Start der Expo.02 gerechnet worden war. Der Hauptgrund für diesen Einbruch liegt in der Tatsache, dass mit der Eröffnung der Expo.02 die Nachfrage nach Saison-Pässen praktisch versiegte. Nach rund sechs Betriebswochen (Ende Juni 2002) gingen auch die Verkäufe von Drei-Tages-Pässen immer mehr zurück. Letztlich entschieden sich fast drei Viertel der Besucher/innen für einen eintägigen Besuch der Expo und damit für den Kauf eines 1-Tages-Passes. Anstelle der budgetierten 1.46 Mio. 3-Tages-Pässe konnten lediglich 0.56 Mio. abgesetzt werden. Diese Entwicklung war aufgrund der Meinungsumfragen nicht zu erwarten. In den acht Meinungsumfragen, die von März/April 1999 bis Mai 2002 durchgeführt wurden, gaben zwischen 35 und 50 Prozent der Befragten an, einen 3-Tages-Pass kaufen zu wollen. Im Budget wurde mit 29 Prozent gerechnet, effektiv entschieden sich nur 15 Prozent für den Kauf eines 3-Tages-Passes. Nach Einschätzung von Rainer Müller, Marketingdirektor der Expo.02, zeigt das Ergebnis die Grenzen von Meinungsumfragen auf, wenn es darum geht, künftiges Verhalten

von Menschen erforschen zu wollen. Ein weiterer Grund für die enttäuschenden Besuchereinnahmen liegt im Umstand, dass nur die Hälfte der erwarteten 1 Mio. Besucher/innen aus dem Ausland an die Expo.02 kamen: der Anteil an ausländischen Besucher/innen lag bei rund 12 Prozent. Hier zeigte es sich, dass Meinungsumfragen im Ausland noch schwieriger zu interpretieren sind als solche in der Schweiz und dass die Expo.02 vom allgemeinen Rückgang in der Schweizer Tourismusbranche im Jahr 2002 mit betroffen war. Müller schlägt vor, als Planungsgrundlage für eine künftige Landesausstellung von einem Anteil der ausländischen Besucher von 10 bis 15 Prozent auszugehen.

Es ist den Verantwortlichen der Expo.02 zuzugestehen, dass es sehr schwierig war, die Entwicklungen vor der Eröffnung der Expo.02 zu antizipieren. Diese Erkenntnis legt es nahe, bei den budgetierten Besuchereinnahmen ein genügendes Risiko vorzusehen. Nach Meinung von Müller sollte dieses generell 35 Prozent betragen.

**Abbildung 10: Entwicklung der budgetierten Billetteinnahmen während Expo.01/02 (in Mio. Fr.)**



Budgets der Expo.01: 1995/12-1999/06; Budget Estimate aus Bericht Hayek: 1999/09; Budgets der Expo.02: 2000/01-2002/05; prov. Schlussrechnung: 2002/11.  
Quelle: Anhang 6

#### 9.4 Lehren zur Budgetierung von Einnahmen

**Die Budgetierung von Einnahmen ist nach realistischen Erwartungen vorzunehmen.**

Einnahmen sind so zu budgetieren, dass sie den realistischen Stand der Erwartungen widerspiegeln. Sonst besteht die Gefahr, dass mit erwarteten Einnahmen gestiegene Kosten kompensiert werden, ohne dass die Einnahmensteigerungen durch neue Erkenntnisse gegenüber den Machbarkeitsabklärungen begründet werden können. Die unrealistische Steigerung von Einnahmen ist insbesondere während der Expo.01 bei den Sponsoring- und Billetteinnahmen zu beobachten. Budgetierte Einnahmen dürfen auch nicht als Motivationsvorgaben dienen, wie dies während der Expo.02 insbesondere bezüglich der Sponsoringeinnahmen der Fall war, sondern müssen den realistischen Stand der Erwartungen abbilden.

Walter Häusermann, Finanzdirektor der Expo.02, gab im Rahmen der Konsultation zu bedenken, dass diese Einschätzung in Widerspruch zur gängigen Auffassung aus der Wirtschaft stehe. In der Privatwirtschaft sei das Budget als Zielerreichungsmittel akzeptiert. Neben dem Budget hätte die Expo.02 immer auch eine Risikoanalyse geführt, welche die entsprechenden Risiken ziemlich adäquat einbezogen habe. Die zwei Führungsinstrumente hätten sich grundsätzlich bewährt, der Schwachpunkt habe einzig auf der kommunikativen Ebene gelegen.

Die EFK hält trotzdem an ihrer Beurteilung fest: Das Budget eines durch die öffentliche Hand finanzierten Projekts soll den externen Entscheidungsträgern die finanziellen Verhältnisse und die erwarteten Einnahmen und Ausgaben möglichst transparent darlegen. Bei einem Projekt, das in der politischen Öffentlichkeit diskutiert wird, sind andere Instrumente einzusetzen, welche die Mitarbeiter zur Erreichung der vorgegebenen Ziele motivieren. Schliesslich sollte das Budget aus Gründen der Transparenz (und der kaufmännischen Vorsicht) auch Reserven für Risiken enthalten, was der Expo.02 von Seiten des Bundes nicht zugestanden wurde.

**Je weiter weg erwartete Einnahmen liegen, desto sorgfältiger müssen Erhöhungen der erwarteten Einnahmen im Budget begründet werden.**

Je weiter in der Zukunft erwartete Einnahmen liegen, desto grösser ist die Versuchung, diese zum Ausgleichen von Fehlbeträgen im Budget einzusetzen. Bei der budgetmässigen Festlegung dieser Einnahmen muss deshalb besondere Vorsicht angewendet werden. Insbesondere müssen Erhöhungen der Erwartungen durch klare Veränderungen in den beobachtbaren Verhältnissen begründet werden können. Die Einhaltung dieser Lehre wird durch das Vorliegen von guten Machbarkeitsstudien zu Beginn des Projekts, welche den Vergleichsmaßstab bilden, erleichtert.

## 10 Zwanzig Lehren für fünf Akteure

Die Durchführung einer Landesausstellung ist ein schwieriges Unterfangen. Ein sehr grosses Projekt ist in kurzer Zeit zu verwirklichen und verschwindet danach wieder. Das «komplexe organisationale Arrangement» (Hubschmid 2002) war im Fall der Expo.01/02 besonderen Anforderungen ausgesetzt, weil mehrere Standorte und Kantone daran beteiligt waren. Dass bei einem solchen Projekt Fehler gemacht werden (müssen), versteht sich fast von selbst. Diese nach dem Abschluss der Expo zu erkennen, wie dies der vorliegende Bericht in den vorangegangenen Kapiteln gemacht hat, ist einfach - im Nachhinein ist man immer klüger.

Bei einer allfälligen nächsten Landesausstellung oder bei sonstigen vergleichbaren Grossprojekten werden sich situationsbezogen wieder andere Fragen stellen. Die in den vorangegangenen Kapiteln aufgeführten Lehren können den Akteuren von künftigen vergleichbaren Projekten somit keine einfach anzuwendende Checkliste in die Hand geben. Die EFK versteht sie aber als Sammlung der Erkenntnisse zu den grundsätzlichen Fragen und Entscheidungen, die sich bei einem solchen Projekt stellen. Sie stellen eine Ergänzung und Erweiterung der «Weisungen für die Durchführung von Grossanlässen Dritter mit Bundesunterstützung sowie von besonderen Bundesanlässen» dar und wurden bewusst auf strukturelle Faktoren ausgerichtet, die an veränderte Zeitumstände angepasst werden können.

Beim vorliegenden Bericht der EFK liegt der Fokus auftragsgemäss auf den Problemen, die sich bei der Organisation und der Durchführung der Expo.01/02 ergeben haben. In der Konsultation wurde die Fokussierung auf die Probleme auch mit dem Argument kritisiert, dass die Erkenntnisse aus der Sonderuntersuchung für künftige Gross- oder Landesausstellungsprojekte demotivierend wirken könnten. Die EFK anerkennt, dass die Expo.01/02 in verschiedener Hinsicht ein Erfolg war (vgl. Kasten 3). Die kritischen Erkenntnisse der Sonderuntersuchung betreffen die organisatorischen und finanziellen Modalitäten und sind nicht als Argument gegen die Veranstaltung von künftigen nationalen Projekten zu verstehen.

Die in den vorhergehenden Kapiteln formulierten 20 Lehren werden im vorliegenden Kapitel nochmals im Überblick dargestellt (10.1) und deren Folgen für die einzelnen Akteure skizziert (10.2).

### 10.1 Die Lehren im Überblick

#### Lehren zu den strategischen Entscheiden in der Startphase

**Lehre 1: Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.**

Diese Lehre richtet sich primär an das Parlament. Insbesondere muss das Parlament bei künftigen Projekten davon ausgehen, dass es mit seiner Entscheidung für ein bestimmtes Projekt implizit eine unbeschränkte Defizitgarantie übernimmt. Dabei sollte sich das Parlament von Anfang an im Klaren sein: Die Gesamtkosten einer Landesausstellung betragen erfahrungsgemäss zwischen 0.3 und 0.4 Prozent des BIP, wobei die öffentliche Hand rund die Hälfte der Kosten zu übernehmen hat. Wenn die alleinige Verantwortung durch den Bund verhindert werden soll, muss das Parlament dafür sorgen, dass eine entsprechende Teilung der Defizitgarantie mit den Kantonen und

Gemeinden und allfälligen weiteren Akteuren (z.B. Verbände der Wirtschaft) zu Beginn festgelegt wird. Auch die politische Unterstützung des Projekts muss vorgängig abgeklärt werden.

**Lehre 2: Die strategische Begleitung des Bundes bei einer Grossveranstaltung ist durch eine hochrangige Person in der Linie wahrzunehmen.**

Diese Lehre richtet sich wiederum in erster Linie an das eidgenössische Parlament. Es muss dafür sorgen, dass beim Bund die notwendigen Vorkehrungen zur wirkungsvollen strategischen Begleitung getroffen werden. (1) Die strategische Begleitung ist unbedingt von einem allfälligen operativen Engagement (Betreuung von allfälligen Bundesprojekten) zu trennen. (2) Die strategische Begleitung ist an der Spitze der Verwaltung anzusiedeln und zwar im Bundesrat. (3) Die strategische Vertretung des Bundes im Projekt muss durch eine hochrangige Person in der Linie wahrgenommen werden. (4) Die Auswahl des federführenden Departements soll nicht auf der Basis von Traditionen, sondern auf der Basis der Bereitschaft zu hohem Engagement und der Wahrnehmung einer Promotorenrolle gefällt werden. (5) Von der Schaffung eines Delegierten des Bundesrats für die strategische Begleitung ist abzusehen, da eine solche Stelle per se über zu wenig Durchsetzungskraft verfügt.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) relativierte im Rahmen der Konsultation diese Lehre: Es müsse, so die EFV, die Möglichkeit offen gelassen werden, dass der Bund dieses Mandat an eine externe Persönlichkeit vergebe. Die EFK ist der Meinung, dass die Mandatierung einer externen Persönlichkeit nicht immer sinnvoll ist. Sofern der Vertreter des Bundes auch für die verwaltungsinterne Koordination zuständig sein sollte, so ist auf jeden Fall eine Lösung im Sinne der oben formulierten Lehre vorzuziehen.

**Lehre 3: Bei der Wahl der Rechtsform für die Trägerschaft einer Grossveranstaltung sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: Einbindung der Stakeholder, Flexibilität, Haftungsbedingungen, Fähigkeit der Kapitalbeschaffung.**

Auch für die Wahl der Rechtsform trägt das eidgenössische Parlament die Hauptverantwortung. Es hat seiner Entscheidung grundsätzliche Überlegungen zu Grunde zu legen. Dabei ist die Fähigkeit der jeweiligen Rechtsform zu prüfen, (1) die verschiedenen Stakeholder einzubinden, (2) sich Veränderungen der Bedingungen flexibel anpassen zu können, (3) die Haftung der eingebundenen Stakeholder klar zu regeln und (4) Eigen- sowie Fremdkapital beschaffen zu können. Tendenziell weist die Rechtsform des Vereins Vorteile bei den ersten zwei Kriterien auf, während die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (AG) Vorteile bei den letzten zwei Kriterien hat. Bei der Wahl der Rechtsform ist möglichst sicher zu stellen, dass allfällige Nachteile durch andere Massnahmen kompensiert werden. Zu prüfen bleibt insbesondere auch, wie weit durch eine Kombination (Trägerverein und Betriebs-AG) allen Kriterien gleichzeitig Rechnung getragen werden kann.

**Lehre 4: Den Machbarkeitsabklärungen muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung für ein Grossprojekt eingeräumt werden.**

Die Machbarkeitsabklärungen finden üblicherweise im vorparlamentarischen Stadium statt. Die Lehre richtet sich deshalb primär an den Bundesrat. Folgende Aspekte gilt es bei einem künftigen Projekt zu berücksichtigen: Bei mehreren, etwa gleichwertigen Projekten sollte für alle eine Machbarkeitsstudie erstellt und erst danach entschieden werden, welches Projekt den Zuschlag erhält. Der Auftraggeber (Bund) soll die Fragestellungen (vgl. Lehre 12) vorgeben und die Durchführenden bestimmen. Zur Beurteilung der Machbarkeitsberichte sind beim Bund genügend perso-

nelle Ressourcen bereit zu stellen, gegebenenfalls sind entsprechende externe Fachleuten beizuziehen (z.B. in Form von Hearings). Ein Überspielen von ungeklärten Fragen und Inkonsistenzen rächt sich später.

**Lehre 5: Die Wahl des Projektkonzepts und der Standortentscheid einer Grossveranstaltung sind als Entscheid über die Höhe der Risiken zu interpretieren.**

Auch diese Erkenntnis richtet sich in erster Linie an den Bundesrat. Den Abklärungen zum Standort und den Risiken eines Projektes kommt eine hohe Bedeutung zu. Dabei ist das Spannungsverhältnis von finanziellen und inhaltlichen Risiken zu berücksichtigen: Eine Strategie auf Basis einer privaten Finanzierung muss inhaltliche Risiken (Leistungsschau) in Kauf nehmen. Eine Strategie auf Basis einer öffentlichen Finanzierung minimiert das inhaltliche Risiko durch eine ungewisse Belastung der Steuerzahlenden. Weiter sind Erwägungen bezüglich des Standortes anzustellen: Wird ein einziger Ort für ein Projekt gewählt, reduziert dies die Risiken insofern, als dass die politische Verantwortung auf der Entscheidungsebene konzentriert wird (nur ein Kanton oder eine Stadt wird eng an das Projekt gebunden) und die Gestaltung einer Aufbaustruktur (technische Ebene) einfacher ausfällt. Die Wahl mehrerer Standorte erhöht die Anforderungen auf der Entscheidungsebene (mehrere Kantone und Städte sind unter einen Hut zu bringen), das Risiko von strategischen Fehlern auf Grund von Zielkonflikten steigt (Ablaufstruktur), und die Komplexität auf der technischen Ebene (Aufbaustruktur) nimmt zu. Umgekehrt kann ein solches Projekt attraktiver sein, weil es die Einbindung breiter Kreise erlaubt.

**Lehren zur Professionalität bei der Umsetzung**

Die folgenden Lehren zur Professionalität bei der Umsetzung des Projekts richtet sich mit Ausnahme der Lehre 6 immer an die Trägerschaft.

**Lehre 6: Auf Seiten des Bundes sind genügend personelle Ressourcen für die Begleitung und Aufsicht des Grossprojekts vorzusehen. Die Zuständigkeiten sind in Pflichtenheften klar zu regeln.**

Diese Erkenntnis, eine Weiterentwicklung von Lehre 2, richtet sich primär an den Bundesrat. Zusätzlich zur Anbindung der strategischen Begleitung auf höchster Ebene sind für die unterschiedlichen Arten von Begleitung (strategische Begleitung, allfällig operative Begleitung von Bundesprojekten, Aufsicht über das Projekt, Zusammenarbeit in einzelnen operativen Bereichen wie beispielsweise dem Beschaffungswesen) genügend personelle Ressourcen einzuräumen. Die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung sind in Pflichtenheften klar zu regeln.

**Lehre 7: Eine Externalisierung von Budgetteilen ist nur zulässig, wenn entsprechende verbindliche Vereinbarungen bestehen.**

Diese Lehre trifft insbesondere für die Startphase aber auch für die gesamte Umsetzungsphase zu. Sie umfasst jede Art von Projektteilen, wobei im Rahmen von Grossausstellungen vor allem die Externalisierung von Infrastrukturaufgaben und Ausstellungsprojekten von Bedeutung sind. Alle entsprechenden Projektteile dürfen im Budget erst dann externalisiert werden, wenn eine entsprechende Vereinbarung vorliegt. Die strikte Einhaltung dieses Grundsatzes verhindert, dass unrealistische Vorstellungen über Leistungen von Dritten entwickelt werden, die insbesondere bei der Externalisierung von Infrastrukturbereichen aus grundsätzlichen Gründen begrenzt sind. Wenn ein

solcher Bereich nämlich gewinnbringend ist, ist nicht einzusehen, warum ihn die Expo nicht selbst betreuen und somit Einnahmen für die Finanzierung weitere Aktivitäten generieren soll. Wenn ein solcher Bereich von vornherein unrentabel ist, werden sich auch keine Private finden lassen, die ihn übernehmen wollen.

**Lehre 8: Nach der Gestaltung einer Projektidee ist ein Marschhalt einzulegen, um die Grundidee auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen und die Organisation aufzubauen.**

Nach der Skizze einer Grundidee und der Zustimmung der öffentlichen Hand, sollte die Trägerschaft einen Marschhalt einlegen. Dieser kann genutzt werden, um (1) die Grundidee des Projektes von unabhängigen Dritten auf seine Realisierbarkeit prüfen zu lassen und allenfalls Modifikationen vornehmen zu können, (2) eine professionelle Organisation aufzubauen, die nicht vom Lieferanten der Idee und den (regionalen) Promotoren dominiert wird, (3) die Einflussnahme der Politik organisatorisch zu regeln und diese auf die politische Steuerung und Promotion zu beschränken und (4) weitere Akteure in das Projekt einbinden zu können, die für dessen Realisierung unabdingbar sind, in der Ideenphase aber nicht berücksichtigt werden konnten.

**Lehre 9: Miliz- und Mandatsstrukturen dürfen nicht überstrapaziert werden.**

In der ersten Phase eines Grossprojektes ist die Besetzung von strategischen Gremien mit Milizpersonen (Milizstrukturen) und von operationellen Stellen mit im Mandatsverhältnis angestellten Fachleuten (Mandatsstrukturen) durchaus angemessen. Spätestens nach der Startphase muss aber eine Professionalisierung einsetzen. Auf der strategischen Ebene müssen auch Milizmitglieder eine minimale Professionalisierung garantieren (insbesondere bezüglich fachlichen und zeitlichen Ressourcen), zudem sind professionelle fachliche Ressourcen für die Unterstützung der Milizmitglieder zur Verfügung zu stellen. Auf der technischen Umsetzungsebene ist eine Struktur mit fest angestellten Direktionsmitgliedern zu schaffen. Wenn sich dafür die notwendigen Fachleute nicht finden lassen, dürfte dies ein Alarmsignal dafür sein, dass bestimmte Ausgangsbedingungen nicht erfüllt sind.

**Lehre 10: Es braucht eine klare Trennung zwischen strategischer Führung, operativer Gesamtführung und operativer Teilverantwortung.**

Die klare Trennung zwischen der Entscheidungsebene (strategische Führung, Geldgeber), der Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollebene (operative Gesamtführung) und der technischen Ausführungsebene (operative Teilverantwortung) muss sowohl auf die einzelnen Personen als auch die einzelnen Gremien angewendet werden. Auf der strategischen Entscheidungsebene müssen die zentralen Geldgeber in den Gremien angemessen Einsitz nehmen.

**Lehre 11: Der Gefahr asymmetrischer Information zwischen strategischer und operativer Führung ist vorzubeugen.**

Das Problem der asymmetrischen Information zwischen strategischer Führung und operativer Umsetzung bei (Gross-)Projekten ist hinlänglich bekannt. Insbesondere die Trägerschaft zeichnet dafür verantwortlich, dieser Asymmetrie durch geeignete Controllinginstrumente entgegenzuwirken. Auf der strategischen Entscheidungsebene muss ein kleines schlagkräftiges, professionell besetztes Organ geschaffen werden, welches die Umsetzung der Entscheide überwacht und steuend eingreifen kann. Auf der Ebene der operativen Gesamtführung braucht es eine klassische

Generaldirektion mit hierarchischem Aufbau, welche Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollaufgaben wahrnimmt. Auf der technischen Ebene müssen angemessene organisatorische Strukturen und Abläufe etabliert werden. Die strategische Entscheidungsebene muss sich ein strategisches Controllingorgan schaffen, das unabhängig von der operativen Gesamtführung agieren und Informationen beschaffen kann. Ohne ein solches Gremium kann die Entscheidungsebene die Informationsasymmetrie nicht ausgleichen. Die operative Gesamtführung braucht ein operatives Controlling, um ihre Strukturen führen zu können. Die Informationsbedürfnisse der strategischen Ebene müssen sich im Controllinginstrumentarium der operativen Ebene niederschlagen.

**Lehre 12: Für jede Phase einer Ausstellung braucht es eine massgeschneiderte Crew.**

Diese Lehre basiert auf der Erkenntnis, dass Grossanlässe wie die Expo eine Entwicklung durchlaufen, bei der sich in zeitlicher Hinsicht unterschiedliche Anforderungen ergeben. In jeder Phase eines Projekts (1. Entwurf des Konzepts, 2. Umsetzung der Ideen in Planung und Bau, 3. Betrieb der Ausstellung, 4. Rückbau der Ausstellung) wird sowohl in qualitativer und quantitativer Hinsicht unterschiedliches Personal benötigt. Selbstverständlich ist dabei darauf zu achten, dass die negativen Auswirkungen von häufigen personellen Wechsels (Besetzungsprobleme, Know-how-Verlust, höher Aufwand) möglichst gering gehalten werden. Insbesondere sollten aber die Personen, die das Konzept entworfen haben, nicht wiederum hauptverantwortlich für dessen Umsetzung sein, da sonst die kritische Distanz gegenüber den ursprünglichen Ideen fehlt.

**Lehren zur Durchführung von Machbarkeitsstudien**

**Lehre 13: Die Gesamtheit der Machbarkeitsstudien zu einem Grossprojekt muss die zentralen Themenfelder abdecken.**

Diese Erkenntnis richtet sich primär an den Bundesrat, welcher dem Kandidaturkomitee vorgeben muss, welche zentralen Fragen die Machbarkeitsstudien beantworten müssen. Die zentralen Themenfelder umfassen die Abklärungen, die notwendigerweise vor dem Start vorzunehmen sind: Institutioneller Kontext, Marktanalyse, Entwicklungsstrategie, Programmplan, Belegschafts- und Organisationsplan, Immobilien- und Raumplan, Finanz- und Kostenplan, Prognoserechnung. Beim der Entwicklungsstrategie sind insbesondere auch die zu berücksichtigenden Gesetzesregelungen zum Beschaffungswesen einzubeziehen.

**Lehre 14: Im Rahmen von Machbarkeitsstudien ist das Projekt mit ähnlichen und/oder früheren Veranstaltungen zu vergleichen.**

Diese Lehre richtet sich an die Trägerschaft, welche die Machbarkeitsstudie in Auftrag gibt. Im Fall einer Landesausstellung handelt es sich bei ähnlichen Veranstaltungen insbesondere um die früheren Landesausstellungen wie auch vergleichbare Ausstellungen im Ausland, wie zum Beispiel Weltausstellungen. Bezüglich Vergleichbarkeit sind Indikatoren, welche die projektspezifischen Zahlen ins Verhältnis zu volkswirtschaftliche Grössen setzen von besonderer Bedeutung. Der Vergleich von einzelnen Projektelementen ist immer auch in den Gesamtzusammenhang der Projekte zu setzen.

## Lehren zur Rolle des Sponsoring

Die Lehren zum Sponsoring richten sich primär an die Trägerschaft als Hauptverantwortliche für die Umsetzung des Sponsorings.

### **Lehre 15: Die Sponsoringerlöse sind - unter Berücksichtigung der Wirtschaftsfreundlichkeit des Ausstellungskonzepts - sorgfältig abzuklären.**

Wie sich die Situation bezüglich Sponsoring bei einer nächsten Landesausstellung oder einer vergleichbaren Grossveranstaltung präsentiert, kann heute nicht vorausgesagt werden. Tendenziell lassen aktuelle Entwicklungen wie die Globalisierung eher ein geringeres Sponsoringvolumen für eine landesbezogene Ausstellung erwarten. Auf alle Fälle muss das Sponsoringpotenzial in der Startphase sorgfältig abgeklärt werden, allenfalls mit eigenen Befragungen von potenziellen Sponsoren. In die Abschätzung des Sponsoringpotenzials mit einzubeziehen ist auch die «Sponsoringfreundlichkeit» des Ausstellungskonzepts. Eine wirtschaftsfreundliche Gestaltung des Ausstellungskonzepts und des Sponsoringkonzepts kann durch Verlagerung aus dem Marketing- in das Sponsoring-Budget bei den Wirtschaftspartnern zu grösseren Sponsoring-Einnahmen der Landesausstellung führen. Ob dies kulturell und politisch gewollt ist, muss rechtzeitig diskutiert und festgelegt werden.

### **Lehre 16: Sponsoring darf nur so weit zur Grundfinanzierung eines Projekts eingesetzt werden, als dafür verbindliche Zusagen vorliegen.**

Die Einnahmen aus dem Sponsoring sind im Voraus naturgemäss unsicher und müssen diesem Charakter gemäss behandelt werden. Zu einem substanziellen Teil muss deshalb die Finanzierung des Kerns der Ausstellung durch andere (öffentliche) Einnahmen gesichert sein. Die Mittel aus dem Sponsoring sollen vor allem bei Projekten eingesetzt werden, die über den Grundbedarf hinausgehen. Von diesem Grundsatz (Grundfinanzierung mit öffentlichen Geldern - Ausstellungsfinanzierung mit Sponsoring-Geldern) darf dann abgewichen werden, wenn für Projekte die zum Kern einer Ausstellung gehören, verbindliche finanzielle Zusagen seitens der Sponsoren vorliegen.

## Lehren zur Ausgestaltung des Beschaffungswesens

### **Lehre 17: Für das Beschaffungswesen einer Landesausstellung sollen die Beschaffungsregeln des Bundes zur Anwendung kommen.**

Diese Lehre richtet sich hauptsächlich an das Parlament, welches die Trägerschaft einer Landesausstellung auf die Anwendung der bestehenden Beschaffungsnormen des Bundes verpflichten soll. Dies begründet sich zum einen daraus, dass der Bund der gewichtigste Einzelgeldgeber einer Landesausstellung ist. Zum anderen werden durch die Beschaffungsregeln des Bundes (Bundesgesetz und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen) auch wichtige Punkte abgedeckt, die bei kantonalen Grundlagen fehlen. Zu nennen ist hier insbesondere das Einsichtsrecht in die Kalkulation bei Fällen, in denen die Vergabe im freihändigen Verfahren erfolgte.

**Lehre 18: Die Möglichkeiten von Konkurrenzofferten und der Stärkung der Einkäuferposition sind systematisch zu nutzen.**

Diese Erkenntnis richtet sich in erster Linie an die Trägerschaft. Sie hat von Anfang an eine einzige zentrale Beschaffungsstelle einzurichten, die direkt der Leitung unterstellt und nicht in untergeordnete Einheiten (Direktionen) eingegliedert ist. Freihändige Vergaben sind auf ein Minimum zu beschränken. Voraussetzung dazu ist einerseits eine umfassende Dokumentation des Beschaffungsprozesses, andererseits eine mit dem notwendigen Know-how und den notwendigen Kompetenzen (inklusive Weisungsrecht) versehene Kontrollstelle. Zur Stärkung der Einkäuferposition ist zudem bei standardisierten Lieferungen und Leistungen eine Zusammenarbeit mit Beschaffungsstellen des Bundes vorzusehen.

**Lehren zu Budgetierung von Einnahmen**

Die Lehren zur Budgetierung von erwarteten Einnahmen richten sich hauptsächlich an die Trägerschaft.

**Lehre 19: Die Budgetierung von Einnahmen ist nach realistischen Erwartungen vorzunehmen.**

Einnahmen sind so zu budgetieren, dass sie den realistischen Stand der Erwartungen widerspiegeln. Damit wird der Gefahr vorgebeugt, dass erwartete Einnahmen eingesetzt werden, um gestiegene Kosten zu kompensieren, ohne dass die Einnahmensteigerungen durch neue Erkenntnisse gegenüber den Machbarkeitsabklärungen begründet werden können. Schliesslich sollte das Budget aus Gründen der Transparenz auch Reserven für Risiken enthalten.

**Lehre 20: Je weiter weg erwartete Einnahmen liegen, desto sorgfältiger müssen Erhöhungen der erwarteten Einnahmen im Budget begründet werden.**

Je weiter in der Zukunft erwartete Einnahmen liegen, desto grösser ist die Versuchung, diese zum Ausgleichen von Fehlbeträgen im Budget einzusetzen. Bei der budgetmässigen Festlegung dieser Einnahmen muss deshalb besondere Vorsicht angewendet werden. Insbesondere müssen Erhöhungen der Erwartungen durch klare Veränderungen in den beobachtbaren Verhältnissen begründet werden können. Die Einhaltung dieser Lehre wird durch das Vorliegen von guten Machbarkeitsstudien zu Beginn des Projekts, welche den Vergleichsmaßstab bilden, erleichtert.

**10.2 Folgerungen für die einzelnen Akteure**

Im Folgenden werden die Lehren für die fünf Akteure im Überblick gewürdigt (Tabelle 4). Dabei wird bewusst eine geringe Differenzierung der Akteure vorgenommen (insbesondere wird die Trägerschaft als einheitlicher Akteur behandelt). Dies erklärt sich aus der Absicht, die Folgerungen möglichst unabhängig von der konkreten Organisationsform der Expo.01/02 zu formulieren. Nicht einbezogen wird der Akteur «Privatwirtschaft». Dies begründet sich einerseits dadurch, dass dieser Akteur als Adressat von Lehren diffus bleibt, und andererseits dadurch, dass die Rolle der Privatwirtschaft im Rahmen der grundsätzlichen Konzeptionierung einer Landesausstellung erst noch definiert werden muss. Verschiedene Lehren, insbesondere jene zum Sponsoring, nehmen aber auf die Rolle der privaten Wirtschaft Bezug.

**Tabelle 4: Bedeutung der Lehren für die einzelnen Akteure**

	Bund			Kantone / Gemeinden	Trägerschaft
	Parlament	Bundesrat	Verwaltung		
<b>Strategische Entscheide in Startphase</b>					
1. Verantwortung verbleibt beim Bund	■ ■	■	→	→	→
2. Strategische Begleitung auf höchster Ebene	■ ■	■	→	→	→
3. Kriterien für Rechtsform	■ ■	■	→	→	→
4. Zentraler Stellenwert Machbarkeitsabklärungen	■	■ ■	→	→	■
5. Konzept/Standort: Entscheid über Risiko	■	■ ■	→	→	→
<b>Professionalität bei Umsetzung</b>					
6. Genügend Ressourcen für Bundesbegleitung	■	■ ■	→	→	→
7. Externes Budget nur bei gesicherten Bereichen	□	□	■	→	■ ■
8. Marschhalt nach Projektidee	□	□	■	→	■ ■
9. Mandats-/Milizstrukturen nicht überstrapazieren	□	□	■	→	■ ■
10. Trennung strategische - operative Führung	□	□	■	→	■ ■
11. Asymmetrischer Information vorbeugen	□	□	■	→	■ ■
12. Für jede Phase massgeschneiderte Crew	□	□	■	→	■ ■
<b>Durchführung von Machbarkeitsstudien</b>					
13. Zentrale Themenfelder abdecken	□	■ ■	■	→	■
14. Vergangenheitsdaten einbeziehen	□	□	■	→	■ ■
<b>Rolle des Sponsoring</b>					
15. Abklärung Sponsoringpotenzial	□	□	■	→	■ ■
16. Sponsoring nicht zur Grundfinanzierung	□	□	■	→	■ ■
<b>Ausgestaltung des Beschaffungswesens</b>					
17. Beschaffungsregeln des Bundes anwenden	■ ■	■	→	→	→
18. Einkäuferposition stärken	□	□	■	→	■ ■
<b>Budgetierung von Einnahmen</b>					
19. Budgetierung nach realistischen Erwartungen	□	□	■	→	■ ■
20. Erhöhungen: Je weiter weg, desto sorgfältiger	□	□	■	→	■ ■

■ ■: Hauptverantwortung

■: Mitverantwortung

□: Kontrolle

→: Von der Berücksichtigung der Lehre betroffen

### 10.2.1 Parlament

Die Verantwortung der eidgenössischen Räte und ihren Kommissionen liegt insbesondere bei den strategischen Entscheiden in der Startphase. Die Hauptverantwortung kommt dem Parlament in vier Bereichen zu:

- Erkenntnis, dass die Verantwortung für eine vom Bund in Auftrag gegebene Landesausstellung immer beim Bund verbleibt (Lehre 1);
- Verankerung der strategischen Begleitung auf höchster Ebene (Lehre 2);
- Verankerung der Vorkehrungen, die bei der grundsätzlich sinnvollen Wahl des Vereins als Rechtsform der Trägerschaft zu berücksichtigen sind (Lehre 3).
- Verantwortung bei der Verpflichtung der Trägerschaft, die Beschaffungsregeln des Bundes anzuwenden (Lehre 17).

Im Fall der Expo.01/02 hatten das Parlament und seine vorberatenden Kommissionen diese Grundsatzentscheidungen weitestgehend übersehen.

Bei drei weiteren Lehren trägt das Parlament eine wichtige Mitverantwortung für deren Durchsetzung bei künftigen Projekten:

- Es muss die Machbarkeitsabklärungen - ihrem zentralen Stellenwert angemessen - eingehend und kritisch diskutieren (Lehre 4). Diese Aufgabe ist sinnvollerweise in den vorberatenden Kommissionen vorzunehmen, wobei es sich empfiehlt, dazu externe Fachleute (Veranstaltung von Hearings) beizuziehen.
- Das Parlament muss sich bewusst sein, dass mit dem Entscheid über ein Projekt und dessen Standort auch (finanzielle) Risiken verbunden sind (Lehre 5).
- Das Parlament trägt eine Mitverantwortung dafür, dass der Bund für die Begleitung des Projekts genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stellt.

Auch diese Verantwortung haben die eidgenössischen Räte und ihre vorberatenden Kommissionen im Fall der Expo.01/02 kaum wahrgenommen. Beim Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1999 unterliessen es die vorberatenden Kommissionen, die Machbarkeitsabklärungen zur Expo.02 mit der nötigen kritischen Distanz zu diskutieren.

Bei allen weiteren Lehren ist dem Parlament eine Aufsichtsfunktion zuzuschreiben. Diese ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die entsprechenden Lehren von den anderen Akteuren nicht genügend berücksichtigt werden. Während der Expo.02 wurden einzelne dieser Kontrollfunktionen durch die Finanzdelegation wahrgenommen.

### 10.2.2 Bundesrat

Dem Bundesrat ist bei vier Lehren die Hauptverantwortung zuzuschreiben:

- Er hat dafür zu sorgen, dass den Machbarkeitsabklärungen bei der Standortwahl der zentrale Stellenwert zukommt (Lehre 4).
- Er trägt die Hauptverantwortung, dass beim Entscheid über ein Projekt und dessen Standort die finanziellen Risiken mitberücksichtigt werden (Lehre 5).
- An ihm liegt es ebenfalls in erster Linie, genügend Ressourcen für die professionelle Begleitung durch den Bund vorzusehen (Lehre 6).
- Schliesslich ist dem Bundesrat auch die Hauptverantwortung dafür zuzuschreiben, dass die zentralen Themenfelder in den Machbarkeitsstudien abgedeckt werden, indem er den Auftrag für die Machbarkeitsabklärungen entsprechend vorgibt (Lehre 13).

Während der Expo.01/02 wurden diese insbesondere die Vorphase der Expo betreffenden Hauptverantwortlichkeiten durch den Bundesrat ungenügend ausgeübt.

Bei den vier Lehren, welche in der Hauptverantwortung des Parlaments liegen, kommt dem Bundesrat zudem eine wichtige Mitverantwortung zu. Im Fall der Expo.01/02 hat der Bundesrat in ähnlicher Weise wie das Parlament die Wichtigkeit dieser Weichenstellungen weitestgehend übersehen.

Bei den übrigen Lehren ist dem Bundesrat in analoger Weise wie dem Parlament eine kontrollierende Funktion zuzuschreiben. Mit seiner Kontrolle muss er sicherstellen, dass künftig die Lehren bei der hauptverantwortlichen Trägerschaft und der mitverantwortlichen Verwaltung genügend berücksichtigt werden. Während der Krise der Landesausstellung (Übergang Expo.01 zu Expo.02) übte der Bundesrat diese Funktionen zum Teil aus.

### **10.2.3 Bundesverwaltung**

Von den Lehren für die Bundesverwaltung sind verschiedene Stellen betroffen. Zum einen geht es um die Verwaltungsstelle, welche die strategische Begleitung der Landesausstellung (oder des vergleichbaren Grossprojekts) inne hat und auch im strategischen Gremium der Trägerschaft vertreten ist. Zum anderen geht es um die Organe, welche die Aufsicht über das Grossprojekt wahrnehmen. Nicht berücksichtigt wird im Folgenden die Organisationseinheit, welche allfällig für die operative Betreuung von Bundesprojekten innerhalb der Landesausstellung zuständig ist.

Bei der Mehrzahl der Lehren kommt den mit der strategischen Begleitung wie mit der Aufsicht betrauten Stellen in der Bundesverwaltung eine wesentliche Mitverantwortung für die künftige Berücksichtigung der Lehren zu. Insbesondere haben sie sich bei allen in der Hauptverantwortung der Trägerschaft liegenden Lehren aktiv darum zu bemühen, dass die Trägerschaft diese auch wahrnimmt. Dabei ist die Mitverantwortung in der strategischen Begleitung prospektiv und in der Finanzaufsicht retrospektiv ausgeprägt.

Die Bundesverwaltung übte die entsprechende Mitverantwortung während der Expo.01 nur teilweise aus. Neben dem ungenügenden Bewusstsein für die entsprechende Mitverantwortung («die Verantwortung für die Landesausstellung liegt beim durchführenden Verein») des Bundes, fehlten in dieser Phase auch die personellen Ressourcen (die wiederum auf die Hauptverantwortung des Bundesrates für die Lehre 6 zurückverweisen), klare Vorgaben und die für Wahrnehmung der Mitverantwortung notwendigen Instrumente. Während der Expo.02 wurde der Handlungsspielraum der Bundesverwaltung auf Grund der neuen Organisationsstruktur auf ein Minimum beschränkt.

### **10.2.4 Kantone und Gemeinden**

Bei den Kantonen und Gemeinden lässt sich nach den Standortkantonen und -gemeinden und den übrigen Kantonen und Gemeinden unterscheiden. Die unmittelbaren Verantwortlichkeiten der Trägerkantone und -gemeinden für die künftige Durchsetzung der Lehren werden in Tabelle 4 bei der Trägerschaft subsumiert, in welcher die Standortkantone und -gemeinden ihren Einfluss über ihre Vertreter/innen in den Gremien geltend machen. Bei allen Lehren ergibt sich für die Standortkantone und -gemeinden eine indirekte Betroffenheit, da deren Anwendung ihre Rolle bei der Vor-

bereitung und Durchführung mit beeinflusst. Generell wird ihr Spielraum durch die mit den Lehren verbundene aktive Rolle des Bundes deutlich eingeschränkt.

Bei der Expo.01/02 haben die Standortkantone und -gemeinden die passive Rolle des Bundes zum Teil in positivem Sinn kompensiert (indem sie sich für den erfolgreichen Aufbau der Projektorganisation und geregelte Abläufe verantwortlich zeigten), zum Teil verwehrten sie dem Bund aber auch die Wahrnehmung seiner Rolle. Bezeichnend dafür ist die Tatsache, dass der Vertreter des Bundes während der Expo.01 im Büro des Strategischen Ausschusses kein Stimmrecht hatte.

In besonderer Weise wird die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden dadurch betroffen, dass die Verantwortung für eine Landesausstellung letztlich beim Bund verbleibt (Lehre 1). In der Folge wird der Bund zu Beginn eine Teilung der Verantwortung mit den Kantonen und Gemeinden (z.B. durch eine Regelung über die Beteiligung an einem allfälligen Defizit) festlegen wollen. Bei der Expo.01/02 konnten sich die Kantone und Gemeinden dieser Verantwortung entziehen. Dem Bund gelang es in der Phase der Umsetzung der Expo nicht, die Kantone und Gemeinden zu einer Beteiligung bei der Deckung des ansteigenden Fehlbetrags zu bewegen.

#### **10.2.5 Trägerschaft**

Bei der Trägerschaft sind die strategische Führung einerseits (im Fall der Expo.01 der strategische Ausschuss und dessen Büro, während der Expo.02 das Steuerungskomitee und in nur noch vermindertem Mass der Strategischer Ausschuss) und die operationelle Führung (Generaldirektion und Direktionen) andererseits zu unterscheiden. In Tabelle 4 werden jeweils die für die strategische Führung geltenden Verantwortlichkeiten ausgewiesen. Wenn es sich dabei um eine Hauptverantwortung handelt, so kommt der operativen Führung jeweils eine Mitverantwortung zu.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, liegt die Hauptverantwortung für die professionelle Umsetzung des Projekts sowie bei einigen Teilaspekten (Machbarkeitsstudien, Sponsoring, Beschaffungswesen, Budgetierung von Einnahmen) bei der Trägerschaft der Veranstaltung.

Während der Expo.01 war sich die strategische Führung (Strategischer Ausschuss und Büro) dieser Anforderungen kaum bewusst. Während der Expo.02 nahm das Steuerungskomitee die Hauptverantwortung für eine professionelle Umsetzung weitgehend wahr. Zu wenig Beachtung schenkte das Steuerungskomitee dem Beschaffungswesen in der Phase der Expo.02. Zudem hatte das Steuerungskomitee zu optimistische Erwartungen bezüglich der Einnahmen. Für die Verantwortlichen der Expo.02 nur zu einem kleineren Teil von Bedeutung sind die im Rahmen dieser Sonderuntersuchung gewonnen Erkenntnisse zu den Mängeln bei den Machbarkeitsstudien und zum Sponsoring. In diesen beiden Bereichen hatte das Steuerungskomitee weitgehend die Altlasten der Expo.01 zu übernehmen.

## **11 Vor lauter Bäumen den Wald noch sehen: die zentralen Erkenntnisse**

Der vorliegende Bericht hat viele Aspekte der Expo.01/02 beleuchtet. Die ihm zugrunde liegenden, innerhalb der Sonderuntersuchung erarbeiteten Mandatsberichte sind einer Unzahl von Details der Expo-Geschichte nachgegangen. Die Gefahr ist gross, vor lauter einzelnen Feststellungen und Erkenntnissen die grossen Züge der Aufarbeitungen nicht mehr zu sehen. Die Grundfrage der Sonderuntersuchung lautete: *Was hat dazu geführt, dass der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen Summe in die Expo einschiessen musste und wie wäre dies zu verhindern gewesen?* Unter Bezugnahme auf diese Grundfrage wird abschliessend versucht, die Ergebnisse der Sonderuntersuchung in sechs zentralen Erkenntnissätzen festzuhalten. Dass dabei die komplexen Verhältnisse bei der Expo.01/02 stark vereinfacht und die Ergebnisse der im Rahmen der Sonderuntersuchung erstellten Mandatsberichte nur unvollständig wiedergegeben werden können, versteht sich von selbst.

### **Zentrale Erkenntnis 1: Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.**

Dieser Verantwortung müssen sich Bundesrat und Parlament von Anfang an bewusst sein und die entsprechenden Konsequenzen bezüglich einer professionellen strategischen Begleitung und einer Einbindung der Kantone und Gemeinden in die finanzielle Verantwortung ziehen. Bis zur Krise von 1999 gaben sich Bundesrat und Parlament der Illusion hin, dass die Verantwortung an den Verein Landesausstellung delegiert worden sei – Diese Illusion war für den Bund äusserst kostspielig. Die Kantone und Gemeinden entzogen sich dem Appell zur stärkeren finanziellen Beteiligung, und der Bund musste das gesamte, laufend anwachsende Defizit alleine ausgleichen. Realistischerweise ist bei der Auftragsvergabe damit zu rechnen, dass die Gesamtkosten einer Landesausstellung zwischen 0.3 und 0.4 Prozent des BIP betragen und die öffentliche Hand rund die Hälfte der Kosten zu übernehmen hat.

### **Zentrale Erkenntnis 2: Den Machbarkeitsabklärungen zu Beginn muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung über ein Grossprojekt eingeräumt werden.**

Beim Zuschlag für die Expo.01 wurden die zentralen Fragen ungenügend geklärt und nur oberflächlich diskutiert. Beim Übergang zur Expo.02 traf dies für die Einnahmenerwartungen wiederum zu. Die auf ungenügenden Abklärungen beruhenden Grundentscheidungen bildeten für den weiteren Verlauf eine schwere Hypothek. Die Geschichte der Expo.01/02 kann weitgehend als Bemühen aller Beteiligten gelesen werden, das auf unrealistischen Anfangserwartungen über die Beteiligung der Privatwirtschaft beruhende Konzept mit anderen Mitteln zu realisieren.

### **Zentrale Erkenntnis 3: Während der Expo.02 konnten viele Mängel der Expo.01 überwunden werden.**

Die Expo.01 litt unter erheblichen strukturellen Defiziten, insbesondere wurden Mandats- und Milizstrukturen überstrapaziert, und das strategische Controlling war ungenügend. Zu Beginn der Expo.02 wurden die Strukturen und Prozesse stark verbessert. Wären diese von Anfang weg in gleicher Weise verankert worden, so hätte die kostspielige Blockierung während der Expo.01 verhindert werden können. Dank grossem Einsatz der Beteiligten konnte eine Expo.02 realisiert werden, die im Vergleich mit anderen Grossausstellungen im Ausland in Bezug auf Besucherzahlen, Besu-

cherzufriedenheit und Sponsoring gut abschneidet. Bezüglich einer realistischen Planung und einem sparsamem Bewusstsein weist aber auch die Expo.02 Defizite auf.

**Zentrale Erkenntnis 4: Während der Expo.01/02 erlagen sowohl die Expo-Verantwortlichen als teilweise auch die politischen Akteure einem zweckoptimistischen Denken bezüglich der Einnahmenentwicklung.**

Während der gesamten Zeit der Expo.01/02 ist eine Tendenz der Expo-Verantwortlichen und teilweise auch der politischen Akteure zum Zweckoptimismus bezüglich der Einnahmenentwicklung zu erkennen – insbesondere bei den erwarteten Sponsor- und Billetteinnahmen. Ausgeprägt war dies während der Expo.01 der Fall. Die Erwartungen bezüglich Sponsoring- und Billetteinnahmen blieben auch während der Expo.02 überhöht. In der Folge musste der Bund von der Freigabe des Zusatzkredits im Januar 2000 bis zur Eröffnung der Expo.02 nochmals 548 Mio. Franken einschliessen – mit negativen Folgen für die Glaubwürdigkeit der Expo-Verantwortlichen und des Bundesrats (Verdacht der «Salami-Taktik»).

**Zentrale Erkenntnis 5: Das Bewusstsein zum sparsamen Umgang mit den Finanzmitteln war während der Expo.01 ungenügend, aber auch während der Expo.02 wurden Einsparmöglichkeiten zu wenig genutzt.**

Das Grundkonzept der Expo.01/02 war sehr aufwändig und kostspielig. Das fehlende Bewusstsein zum sparsamen Umgang mit den Finanzmitteln führte während der Expo.01 zu einer eigentlichen Explosion der Kosten im internen Budget. Das Grundkonzept und die angewachsenen Kosten wurden auch in der Krise 1999 nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Nicht zuletzt aus regionalpolitischen Gründen erwies sich das dezentrale Konzept (vier Standorte und fünf Kantone) als resistent gegenüber einer Redimensionierung. Die Expo.02 konnte die Kosten viel besser im Griff halten. Weil sie aber nur einen Teil der ausschreibepflichtigen Aufträge im Konkurrenzverfahren vergab, nutzte sie das entsprechende Sparpotenzial zu wenig. Die Expo.02 wurde zudem durch Fehler der Expo.01 belastet und musste verschiedene Verträge aus der Zeit der Expo.01 nachverhandeln.

**Zentrale Erkenntnis 6: Trotz der verschiedenen festgestellten Mängel ergaben sich in den von der EFK untersuchten Bereichen keine Indizien für zivil- oder strafrechtlich relevante Fehlverhalten.**

Die festgestellten Mängel sind eher durch ungenügende Rahmenbedingungen und Prozesse zu erklären als durch Fehler oder sogar unrechtmässiges Verhalten einzelner Personen. Die EFK muss dabei aber festhalten, dass eine nur schon indizienmässige Beurteilung sehr schwierig ist, da das eigentliche Untersuchungsobjekt gar nicht mehr vorhanden ist. Die im Rahmen der Sonderuntersuchung vorgenommenen einzelnen Abklärungen mussten darum zwangsläufig relativ oberflächlich und lückenhaft bleiben. Eine eingehendere Prüfung dieser Frage hätte den Rahmen der Sonderuntersuchung gesprengt.



## Literaturverzeichnis

### a) Amtliche Drucksachen (chronologisch)

Amtliches Bulletin, 1993, 1994, 1996, 1999–2002.

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommission des Nationalrats und des Ständerats betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2002, 26. Februar 2003, BBI 2003, S. 6927–6983.

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats «Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Landesausstellung 2001 (Expo.01). Eine Aufarbeitung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht», 27. März 2001, BBI 2001, S. 2542–2631.

Bericht der Verständigungskommissionen des National- und Ständerates «... das Missverhältnissoll uns bekümmern», 22. Oktober 1993, BBI 1994 I, S. 17–53.

Botschaft über die Gestaltung und Finanzierung der Feierlichkeiten «700 Jahre Eidgenossenschaft», 1. Juni 1988, BBI 1988 II, S. 1968–1090.

Botschaft über eine Defizitgarantie zu Gunsten der Landesausstellung 2002, 23. Februar 2000, BBI 2000, S. 2079–2099.

Botschaft über einen Beitrag an die Grobplanung der Jubiläumsanlässe 1991, 29. August 1984, BBI 1984 II, S. 1431–1438.

Botschaft über einen Beitrag des Bundes an die Landesausstellung 2001, 22. Mai 1996, BBI 1996 III, S. 337–377.

Botschaft über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung, 8. Oktober 1999, BBI 1999, S. 9194–9228.

Botschaft über einen zweiten Zusatzkredit zu Gunsten der Landesausstellung 2002, 30. Januar 2002, BBI 2002, S. 1243–1252.

Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2003, 11. Dezember 2002, BBI 2003, S. 127–138.

Bundesbeschluss über den Nachtrag I zum Voranschlag 2001, 13. Juni 2001, BBI 2001, S. 2947–2948.

Bundesbeschluss über eine Defizitgarantie zu Gunsten der Landesausstellung 2002, 16. Juni 2000, BBI 2000, S. 3668.

Bundesbeschluss über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung, 16. Dezember 1999, BBI 2000, S. 141–142.

Bundesbeschluss über einen zweiten Zusatzkredit zu Gunsten der Landesausstellung, 14. März 2002, BBI 2002, S. 2802–2803.

Bundesblatt, 1996–2002.

Ergänzungsbericht zur Botschaft vom 22. Mai 1996 über einen Beitrag des Bundes an die Landesausstellung 2001, 6. September 1996, BBI 1996 V, S. 570–585.

Schweizerisches Bundesarchiv: Die Landesausstellungen 1883, 1896, 1914, 1939 und 1964. Bericht zuhanden der GPK-S, BBI 2001, S. 2592-2629 (Anhang zum Bericht der GPK-S vom 27. März 2001).

**b) Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (chronologisch)**

Zwischenbericht an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Expo.01; Untersuchung in Sachen Schreiben NR Suter, 20. April 1999.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der Eidg. Räte zum vierteljährlichen Bericht der Expo.02 vom 14. Juni 2000, 30. Juni 2000.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der eidg. Räte zum zweiten vierteljährlichen Bericht der Expo.02 vom 25. August 2000, 1. September 2000.

Rapport à l'Association Expo 2001, copie au Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, sur la révision dans le domaine de la passation des marchés par l'Expo.02, 16. Oktober 2000.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates betreffend Expo.01, 21. Dezember 2000.

Zusammenfassung an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Generalsekretariat des Eidg. Wirtschaftsdepartementes (GS EVD), Sponsoring Expo.02, 4. Januar 2001.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der eidg. Räte zum dritten Quartalsbericht der Expo.02 vom 30. November 2000, 4. Januar 2001.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die Bestandesaufnahme im Bereich des Controllings sowie Abklärungen bezüglich Finanzplanung der Expo.02, 12. Februar 2001.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der eidg. Räte zum vierten Quartalsbericht der Expo.02 vom 28. Februar 2001, 2. April 2001.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum fünften Quartalsbericht der Expo.02 vom 28. Mai 2001, 13. Juni 2001.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die Follow up Prüfung sowie die Analyse im Bereich des Strategischen Controllings der Expo.02, 16. August 2001.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum sechsten Quartalsbericht der Expo.02 vom 21. August 2001, 6. Sept. 2001.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum siebten Quartalsbericht der Expo.02 vom 14. November 2001, 17. Dezember 2001.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die Follow up Prüfung und Revision/Abklärungen im Bereich der Finanzierung der Expo.02, 7. Januar 2002.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die im Personalbereich der Expo.02 durchgeführten Prüfungen, 11. Januar 2002.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum achten Quartalsbericht der Expo.02 vom 26. Februar 2002, 27. März 2002.

Bericht an das GS EVD, an die Eidg. Finanzverwaltung sowie an den Verein Expo.02 über die Follow-up Prüfung und Abklärungen in den Bereichen Sponsoring und Liquidität, 7. August 2002.

Bericht an den Verein Expo.02 über die Prüfung des Rückbaus der Expo.02, 8. Mai 2002.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Expo.02/Liquidation und Rückbau, Fragen von Herrn Nationalrat Hofmann, 24. Oktober 2002.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum elften Quartalsbericht der Expo.02 vom 27. November 2002, 13. Januar 2003.

Bericht an das GS EVD, an die Eidg. Finanzverwaltung sowie an den Verein Expo.02 über die in den Bereichen Liquidation und Rückbau der Expo.02 erfolgten Prüfungen, 28. Februar 2003.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Ergebnisse über die Prüfungen in den Bereichen Einnahmenschätzung, Sponsoring sowie Arbeitsverträge bei der Expo.02 (Kurzfassung), 16. April 2003.

Bericht an das GS EVD, an die Eidg. Finanzverwaltung sowie an den Verein Expo.02 über die Prüfungen in den Bereichen Einnahmenschätzungen, Sponsoring sowie Arbeitsverträge, 24. April 2003.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Bemerkungen zum Schlussbericht der Generaldirektion der Expo.02, 5. August 2003.

Expo.02 in Liquidation, Prüfung der «provisorischen Schlussabrechnung», 22. Dezember 2004.

EXPO 2001: Bericht über die Prüfung der Rechnung 1996/97, 6. Oktober 1997.

Finanzaufsicht Expo.01 - Prüfung der Rechnung 1997, 30. März 1998.

Bericht über die Prüfung der Rechnung 1998, 21. Mai 1999.

### **c) Von der Expo.01/02 oder in deren Auftrag erstellte Dokumente**

[Bericht Hayek] Bericht über die Standortbestimmung der Expo.01 im Auftrag des Comité Stratégique, 24. September 1999 o. O.

[Chronik Expo] Vautravers, Jean-Luc: L'historique d'Expo.01 et d'Expo.02, o. O. o. J.

[GLG Part A] Grant Leisure Group: Expo.02 Part A: Optimal project and concept in support of task forces in search für economies, o. O. 1999

[GLG Part B] Grant Leisure Group: Expo.02 Part B: Advice on «no limits» scenarios, o. O. 1999

[Machbarkeitsstudie] expo2001. Machbarkeitsstudie, Neuenburg o.J. (1996).

[Schlussbericht Expo.02] Expo.02 (Hrsg.): Schlussbericht der Expo.02, Neuenburg 2003.

Abegglen & Partners: Organisation Expo.02. Schlussbericht, 4. Mai 2000, Zürich.

Burkhalter, Rudolf: Die Finanzierung der Expo.01, Bern, 21. Januar 1999.

Expo.02 (Hrsg.): Partner Reporting der Direktion Partnerschaften, Neuchâtel o. J.

PWC (1999): Überprüfung Gesamtprojektcontrolling, Bericht an den Strategischen Ausschuss und an die Generaldirektion, Bern.

Stambach, René / Heuberger, Beat: EFK-Bericht – Stellungnahme Dynor/Octagon, Neuchâtel 23.05.2001

Steinegger, Franz: Expo.02, Bericht an den Bundesrat, Teil 3 «Begleitschreiben des Steuerungskomitees», Neuchâtel 2000

Steuerungskomitee und Generaldirektion der Expo.02: Expo.02, Bericht an den Bundesrat, Teil 1 «résumé et conclusions», o. O. 2000

Steuerungskomitee und Generaldirektion der Expo.02: Expo.02, Bericht an den Bundesrat, Teil 2 «rapport», o. O. 2000

Wenger, Nelly: Sponsoring en Suisse romande – Rapport destiné au Comité directeur, Neuchâtel 2000

Zaugg, J. P./Jeanjaquet, Ch.: STG Coopers & Lybrand, Etude de faisabilité, proposition de budget, Expo 2001, Machbarkeitsbericht Teil 16 «Budget et financement», Neuchâtel 1995

Zufferey, J-B. : Urbaplan, Volet «Procédures de droit public», Expo 2001, Machbarkeitsbericht Teil 19 «Procédures», o. O. 1995

#### **d) Diverse weitere Literatur**

[Expo'64] Exposition nationale suisse Lausanne 1964. Rapport final, Tom III (Rapport du directeur des finances et des exposants, o.O. o.J.

[Schlussbericht Bundesausstellungen] Expo.02 - Die Ausstellungen des Bundes, Schlussbericht der Projektleitung, o.O. (Bern) o.J. (2005).

Bortoluzzi Dubach, Elisa/Frey, Hansrudolf: Sponsoring – Der Leitfaden für die Praxis, 2. Auflage Bern-Stuttgart-Wien 2000

Cuche, Yvan / Friedrich, Valérie / Fragnière, Eric: Kulturfinanzierung durch die Unternehmen – Erhebung über Kulturausgaben in der Schweiz im Jahre 2001, hrsg. vom Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2003.

Gertsch, Andreas: Finanzaufsicht und Controlling im Projekt der Expo.02, Diplomarbeit, Luterbach 2002. .

Hubschmid, Claudia Christina, «Vertrauen» im komplexen organisationalen Arrangement – der Fall «Expo», Diss. Universität St. Gallen, Bamberg 2002.

Janis, Irving Lester: Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes, 2., revidierte und erweiterte Aufl. Boston-Geneva (Ill.)-Hopewell (N. J.)-Palo Alto-London 1982

Lüchinger, René: Überforderte Schweiz? Die Landesausstellung zwischen Wirtschaft, Politik und Kultur, Zürich 2002

Rast, Rudolf (Hrsg.): architecture.expo.02, Basel/Boston/Berlin 2003.

Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (Hrsg.): Historische Statistik der Schweiz, Chronos, Zürich 1996

#### **e) Im Rahmen der Sonderuntersuchung Expo.01/02 erstellte Dokumente**

[Bericht Becker/Gechter Machbarkeit] Analyse der Machbarkeitsstudien der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Marianne Gechter), Bad Honnef 2004.

[Bericht Becker/Gechter Sponsoring ] Analyse des Sponsoring der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Ursula Gechter), Bad Honnef 2004.

[Bericht Bundesarchiv] Entscheidungsprozesse, Motivationen und Erwartungen zur Expo.01/02, Bundesarchiv (Urs Germann) unter Mitarbeit von Reto Moosmann, Bern 2004.

[Bericht EFK Beschaffungen] Analyse der Beschaffungen der Expo.01/02, Bericht im Rahmen der Sonderuntersuchung Expo.01/02, Bern 2005.

[Bericht Interface] Analyse der Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02, Interface Institut für Politikstudien (Stefan Rieder, Luzia Lehmann, Simone Ledermann) und evaluanda

(Sami Kanaan) unter Mitarbeit von Yvonne Hunkeler (BDO Visura), Rolf Keller und Claudia Höltnner (SKM Studienzentrum Kulturmanagement Universität Basel) und Cyrill Häring (Unternehmens-Kultur-Berater), Luzern 2004.

[Bericht Kaufmann] Analyse der Verträge und des Vertragswesens der Expo.01/02, Cornelia Kaufmann (prospection), Zürich 2005.

[Bericht Moll] Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland, Stephan Moll, Bern 2004.

[Faktenblatt Budgetentwicklung] Budgetentwicklung der Expo.01/02, Tobias Bauer, Bern 2004.

[Faktenblatt Probleme] Probleme der Expo.01/02 in wichtigen Dokumenten, Stephan Moll, Bern 2004.

[Faktenblatt Vergleich] Expo.02 im Vergleich mit früheren Landesausstellungen, Tobias Bauer, Bern 2004.

## Anhang 2

### Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
AG	Aktiengesellschaft
AMJ	Arteplage mobile du Jura
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BIP	Bruttoinlandprodukt
BBI	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BR	Bundesrat
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
CS	Comité stratégique (Strategischer Ausschuss)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESE	Eglises Suisses à l'Expo
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FinDel	Finanzdelegation
FK	Finanzkommission
FKG	Finanzkontrollgesetz (Bundesgesetz über die Eidg. Finanzkontrolle)
Fr.	Franken
GD	Generaldirektion (Direction générale DG)
GIC	Groupe interdépartemental de coordination
GLG	Grant Leisure Group
GmbH	Gesellschaft mit begrenzter Haftung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS	Generalsekretariat
Hg.	Herausgeber / Herausgeberin
IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe
i.e.S.	im eigentlichen Sinn
inkl.	inklusive

KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LOI	Letter of intent
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
Muba	Mustermesse Basel
MWSt	Mehrwertsteuer
N	Nationalrat
n.v.	nicht verfügbar
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
PM	Projektmanager/in
PPP	Partner-Präsentations-Programm
PR	Public Relations
Prov.	Provisorisch
PWC	Firma PricewaterhouseCoopers
resp.	respektiv
S	Ständerat
S.	Seite
SA	Société Anonyme
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SPI	Single Point of Information
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Stv.	Stellvertretender
SVP	Schweizerische Volkspartei
u.a.	unter anderem
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
WTO	World Trade Organization
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Zivilgesetzbuch

## Anhang 3

### Grunddaten der Expo.01/02

<u>Grundthema:</u>	«Die Zeit oder die Schweiz in Bewegung» / «ImagiNation»
<u>Trägerschaft:</u>	privatrechtlicher Verein Landesausstellung
<u>Standorte:</u>	4 Arteplages (Murten, Biel, Neuenburg, Yverdon) plus 1 mobile Arteplage Jura
<u>Charakter:</u>	ephemer (vergänglich)
<u>Finanzierung:</u>	zu rund 70 Prozent durch die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) sowie ca. 30 Prozent durch die Privatwirtschaft
<u>Dauer:</u>	159 Tage (15.5. - 20.10.2002)
<u>Anzahl Ausstellungen:</u>	39 plus 22 kleinere Projekte
<u>Ausstellungsgelände:</u>	75'000 m <sup>2</sup>
<u>Anzahl Events:</u>	13'500
<u>Anzahl Besucher/innen:</u>	4.2 Mio., davon 0.5 Mio. aus dem Ausland
<u>Anzahl Eintritte:</u>	10.3 Mio.
<u>Ausgaben:</u>	1'601.3 Mio. Fr. (Stand: November 2002)
<u>Einnahmen:</u>	1'038.0 Mio. Fr. (Stand: November 2002)
<u>Resultat:</u>	Defizit von 563.3 Mio. Fr. (Stand: November 2002)

### **Gremien und Akteure der Expo.01/02**

#### **Strategischer Ausschuss (ab 10/1999 Generalversammlung)**

Matthey, Francis; Präsident  
Altermatt, Bruno; Vertreter des Bundes  
Béguin, Thierry; Vertreter Partnerkanton Neuenburg  
Bonhôte, Pierre; Vertreter Partnerstadt Neuenburg  
Bühler, André; Vertreter Stadt Neuenburg  
Chassot, Isabelle; Vertreterin Partnerkanton Freiburg  
Della Valle, Livia; Secrétaire générale de l'association Corodis  
Dupont, Blaise; Gemeinderat Neuchâtel  
Feldmann, Christiane; Vertreterin Partnerstadt Murten  
Franklin Enger, Carol; Einzelmitglied  
Gaggini-Fontana, Mathilde; Einzelmitglied  
Götschmann, Erwin; Vertreter des Bundes  
Guinand, Jean; Staatsrat Neuchâtel  
Jaquier, Rémy; Vertreter Partnerstadt Yverdon-les -Bains  
Jeanprêtre, Francine; Staatsrätin Lausanne  
Kernen, Olivier; Stadtpräsident Yverdon-Les-Bains  
Koellreuter, Andreas; Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen  
Lerf-Roggen, Ursula; Vertreterin Partnerstadt Murten  
Lyon, Anne-Catherine; Vertreterin Partnerkanton Waadt  
Macheret, Augustin; Staatsrat Fribourg  
Maissen, Aluis; Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen  
Margot, Daniel; Delegierter des Bundesrates  
Peternier, Jean Pierre; Vertreter des Bundes  
Roth, Jean-François; Vertreter Partnerkanton Jura  
Schwaab, Jean-Jacques; Staatsrat Lausanne  
Schwingruber, Anton; Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen  
Serdaly Morgan, Christine; Einzelmitglied  
Stöckli, Hans; Vertreter Partnerstadt Biel  
Wallimann, Bruno; Vertreter des Bundes  
Zölch-Balmer, Elisabeth; Vertreterin Partnerkanton Bern

#### **Büro des Strategischen Ausschusses (ab 10/1999 ersetzt durch Steuerungskomitee)**

Matthey, Francis; Präsident  
Kernen, Olivier  
Macheret, Augustin  
Margot, Daniel  
Roth, Jean-François  
Zölch-Balmer, Elisabeth

### **Steuerungskomitee (ab 10/1999)**

Steinegger, Franz; Präsident, Vertreter des Bundes

Dubois, Pierre; Vizepräsident, Vertreter der Gastkantone und -gemeinden

Gullotti, Riccardo; Vertreter der Wirtschaft

Schmid, Peter; Vertreter der Gastkantone und -gemeinden

Sonnenmoser, Alois; Vertreter der Wirtschaft

### **Pilotage stratégique**

Barbier, Lauric

### **Generalsekretariat**

Reber, Jean-Marie

Becker, Alain; 3/1997 - 7/2002

### **Generaldirektorinnen**

Fendt, Jacqueline; 3/1997 - 8/1999

Wenger, Nelly; 8/1999 - Abschluss Expo.01/02

### **Direktionen / Departemente**

Burkhalter, Rudolf; Finanzen/Transportwesen/Umwelt/Verfahren/Tourismus, 3/1997 - 9/1999

Dörig, Rolf; Finanzdirektor a.i., 11/1999 - 1/2000

Häusermann, Walter; Finanzdirektor, 2/2000 - Abschluss Expo.01/02

Heller, Martin; Künstlerischer Direktor, 1/1999 - Abschluss Expo.01/02

Hirzel, Aloys; Marketing/Kommunikation, 9/1998 - 9/1999

Hohl, Frédéric; Betriebsdirektor, 10/2000 - Abschluss Expo.01/02

Müller, Rainer; Marketing, 11/1999 - Abschluss Expo.01/02

Rast, Ruedi; Technischer Direktor, 3/2000 - Abschluss Expo.01/02

Rist, Pipilotti; Künstlerische Direktorin, 8/1997 - 12/1998

Rossellat, Daniel; Events, 10/2000 - Abschluss Expo.01/02

Stammach, René; Sponsoring / Partnerschaften 1/2001 - Abschluss Expo.01/02

Stucki, Marc; Verantwortlicher für Rückbau/Liquidation, 9/2002 - 12/2004

Ugolini, Paolo; Direktion Technik/Sicherheit/Logistik, 3/1997 - 10/1998

Wenger, Nelly; Technische Direktorin, 1/1999 - 8/1999

Wirth, Bruno A.; Departement Administration générale, 8/1997 - 11/1999

### **Chefs Arteplices**

Flückiger, Hans; Murten

Schneider, Noël; Yverdon-les-Bains

Spahr, René; Neuenburg

Steiner, Juri; Jura

Weber, Jean-Pierre; Biel

**Kontrollkommission für Auftrags- und Mandatsvergaben**

Reber, Jean-Marie; Präsident

Chevrier, Manuelle; Sekretärin

Christe, Nicole

Eugster, Hubert

Gigon, Martin

Piller, André Dr.

de Reynier, Evelyne

Sommer, Paul Dr.

Zufferey, Jean-Baptiste Prof., Rechtsberater

**Revisionsstellen**

ATAG Ernst & Young, Fribourg (Jahresrechnung 1996 - 1997)

PriceWaterhouseCoopers Neuchâtel (ab Jahresrechnung 1998)

## Anhang 5

### Chronologie der Expo.01/02

<b>Vor 1994</b>	
1964	Die Organisatoren der Expo 64 äussern in ihrem Schlussbericht den Wunsch, die nächste Ausgabe möge mit der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft zusammenfallen.
1977	Die Konferenz der Innerschweizer Kantone setzt ein Komitee für eine Landesausstellung zur 700-Jahr-Feier ein.
1982	Gründung der Stiftung CH-91.
April 1987	Negative Volksentscheide in den Innerschweizer Kantonen zur geplanten CH 91 (im Kanton Luzern schon 1985).
Juni 1987	Der Bundesrat stellt fest, dass 1991 keine Landesausstellung stattfinden kann.
Juni 1988	Botschaft des Bundesrats zur 700-Jahr-Feier: es soll eine Landesausstellung im Jubiläumsjahr 1998 (150 Jahre Bundesstaat) im Tessin stattfinden.
Ende 1989	Die Tessiner Regierung gibt eine Studie über die Machbarkeit einer Landesausstellung 1998 im Tessin in Auftrag. Nach deren Vorliegen verzichtet der Tessin auf eine Bewerbung.
1993	Nach Genf signalisieren auch das Wallis und plötzlich wieder das Tessin sowie am Schluss Neuenburg ihr Interesse an einer Expo im Jahr 1998. Das Wallis zieht sich schliesslich wegen der Olympia-Kandidatur zurück, Bern und Freiburg schliessen sich dem Neuenburger Projekt an.
Oktober 1993	Die Verständigungskommissionen des Parlamentes schlagen die Veranstaltung einer Landesausstellung im Jahre 2000 vor.
<b>1994</b>	
März	Der Nationalrat überweist eine Motion, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, die Durchführung einer Landesausstellung an die Hand zu nehmen und den Räten eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.
20. Mai	Konstituierendes Treffen des Kandidaturkomitees für das Neuenburger Projekt.
13. Juni	Der Bundesrat entscheidet, im Jahre 2001 eine Landesausstellung durchzuführen, getrennt von den Helvetik- und Bundesstaatsjubiläums-Feierlichkeiten 1998. Die Federführung dafür wird dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement übertragen.
21. Juni	Die Kantone Neuenburg, Bern, Freiburg, Solothurn, Waadt und Jura sowie die Städte Biel, Grenchen, Murten, Neuenburg, Solothurn und Yverdon reichen ihre Kandidatur ein.
12. Dezember	Kanton und Stadt Solothurn sowie Grenchen ziehen sich vom Projekt zurück.
22. Dezember	Der Bundesrat kann sich nicht für ein Projekt entscheiden und verschiebt den Entscheid.
<b>1995</b>	
18. Januar	Der Bundesrat in corpore empfängt Vertreter/innen aller drei Initiativkomitees.
30. Januar	Der Bundesrat entscheidet sich - auf Antrag des EVD - für die Expo in der Drei-Seen-Region am Jurasüdfuss. Er zieht dieses Projekt den Vorschlägen aus Genf und dem Tessin vor und gibt dem Kandidaturkomitee den Auftrag, eine Machbarkeitsstudie erarbeiten zu lassen. Zusätzlich gründet er die interdepartementale Koordinationsgruppe (GIC).
14. März	Aus dem Kandidaturkomitee bildet sich der Verein Landesausstellung, der vom Neuenburger Staatsrat Francis Matthey präsidiert wird. Sein strategisches Organ nennt sich Strategischer Ausschuss und besteht aus 18 Mitgliedern. Das Büro des Strategischen Ausschusses umfasst 5 Personen.
März	Der Strategische Ausschuss beauftragt Rudolf Burkhalter (Aarprojekt) und Paolo Ugolini (Steiner Engineering) mit der Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie.

September	Der Vorsteher des EVD ernannt seinen persönlichen Mitarbeiter, Daniel Margot, zum Delegierten des Bundesrates für die Landesausstellung.
<b>1996</b>	
13. Februar	Vorstellung des Projektes anlässlich einer Pressekonferenz, an der auch Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz teilnimmt.
2. März	Besetzung der Ämter des Vereins Landesausstellung (Strategischer Ausschuss, Generalversammlung).
18. März	Auftrag des Bundesrates zur Durchführung einer Landesausstellung an den Verein Landesausstellung für Expo.01.
1. April	Der Verein Landesausstellung revidiert seine Statuten und nennt sich neu Verein «EXPO 2001».
22. Mai	Botschaft des Bundesrates (Bundesbeitrag von 130 Mio. Fr.).
6. September	Ergänzungsbericht zur Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai.
5. November	2. Ergänzungsbericht zur Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai.
28. November	Der Verein gibt sich neue Statuten, welche per 1.1.1997 in Kraft treten.
1. Dezember	Volksabstimmung in der Stadt Biel über finanzielle Beteiligung an Expo.
9. Dezember	Bundesbeschluss über den Beitrag von 130 Mio. Franken an die Landesausstellung 2001 (die Machbarkeitsstudie war von einer Bundesbeteiligung von 170 Mio. Franken ausgegangen).
31. Dezember	Wahl der Bundesvertreter in den Strategischen Ausschuss.
<b>1997</b>	
3. März	Jacqueline Fendt wird vom Strategischen Komitee zur Generaldirektorin der Expo 2001 gewählt.
21. März	Antritt Rudolf Burkhalter (Direktion Finanzen/Transportwesen/Umwelt/Verfahren/Tourismus) und Paolo Ugolini (Direktion Technik/Sicherheit/Logistik) sowie Generalsekretär Alain Becker.
April	Lancierung der Mitmachkampagne.
25. Mai	Der 1. Internet-Auftritt der Expo geht online.
1. August	Pipilotti Rist wird der Öffentlichkeit als künstlerische Direktorin der Expo 2001 vorgestellt.
<b>1998</b>	
Januar	Die «Expo 2001» wird in «Expo.01» umbenannt.
1. April	Bundesrat Couchepin übernimmt das EVD von Bundesrat Delamuraz.
1. April	Vertrag mit dem Delegierten des Bundesrates, Daniel Margot.
ca. Mai	Internationaler Architekturwettbewerb für die Arteplages wird lanciert (an dem in der Folge keine renommierten Vertreter aus der Schweiz teilnehmen).
5. Mai	Bundesrat Couchepin trifft sich in Neuenburg mit den Expo-Verantwortlichen.
15. Juni	Der Bundesrat heisst die Bundesprojekte gut.
17. Juni	Der Strategische Ausschuss genehmigt das Vorprojekt.
1. Juli	Das Büro des Strategischen Ausschusses lädt die Direktionen und die Generaldirektion zu einer Aussprache nach Murten.
11. September	Antritt von Aloys Hirzel als Direktor Marketing/Kommunikation.
14. Oktober	Technischer Direktor Paolo Ugolini tritt zurück.
November	Budget 8.
Dezember	Künstlerische Direktorin Pipilotti Rist tritt zurück.
<b>1999</b>	
Januar	Bundesrat setzt Dreierdelegation (Couchepin, Ogi, Leuenberger) ein.
22. Januar	Bundesrat trifft sich mit Expo-Führung.
26. Januar	Der Strategische Ausschuss ernannt Nelly Wenger zur technischen Direktorin und Martin Heller zum Künstlerischen Direktor.
Februar	Design- und Architekturausschreibung für die Arteplages, Entscheidung der Jury.

5. März	Bericht PriceWaterhouseCoopers «Überprüfung Gesamtprojektcontrolling».
März	Baubeginn.
21. April	Dreierdelegation des Bundesrates trifft sich mit Vertretern des Strategischen Ausschusses und der Generaldirektion (GD) Expo.01.
22. Juni	Dreierdelegation des Bundesrats trifft sich wiederum mit der GD Expo.01.
29. Juni	Der erste Spatenstich wird gefeiert.
Juni	Budget 10.
Juli	Die Chefs der vier Arteplages werden ernannt.
5. August	Expo-Direktorin Fendt wird vom Strategischen Ausschuss entlassen, nachdem ihr tags zuvor die vier Direktoren wegen einer «akuten Führungs- und Vertrauenskrise» das Misstrauen ausgesprochen haben. Die technische Direktorin Nelly Wenger übernimmt die Leitung ad interim.
8. August	Botschaft für einen Zusatzkredit.
11. August	Einsetzung der IDA Expo.01 durch den Bundesrat.
16. August	Spitzentreffen BR / Wirtschaft / Expo-Leitung in Murten.
27. August	Die Credit Suisse stellt der Landesausstellung 10 Mio. Franken zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses zur Verfügung, der sonst zur Einstellung der Arbeit geführt hätte.
27. August	Statutenrevision.
August	Demission von Kurt Aeschbacher als Präsident der Jury der Mitmachkampagne.
September	Stopp der Bauarbeiten führt zu einem «Motivationsabfall».
22. September	In seinem unentgeltlich erstatteten Expertenbericht hält Nicolas Hayek die termingerechte Durchführung der Expo 01 für möglich - wenn die Führung ausgewechselt und äusserste Anstrengungen unternommen würden. Ausserdem werde die Landesausstellung zwischen 380 und 550 Mio. Franken mehr kosten als angenommen.
27. September	Alois Hirzel und Rudolf Burkhalter treten zurück; die Generaldirektion zählt nur noch die zwei Mitglieder Nelly Wenger und Martin Heller.
29. September	Der Strategische Ausschuss der Expo 01 gibt die Macht an das neu zu schaffende Steuerungskomitee ab. Seine Mitglieder werden nicht in diesem neuen Gremium Einsitz nehmen.
September	Das Departement Sponsoring wird der künstlerischen Direktion angegliedert.
4. Oktober	Der Bundesrat verschiebt die Landesausstellung um ein Jahr auf 2002. Er beantragt dem Parlament zudem einen Expo-Zusatzkredit von 250 Mio. Franken.
12. Oktober	Die Interimspräsidentin der Generaldirektion schafft eine neue Organisation mit 16 Task-Forces.
15. Oktober	In Neuenburg wird das Expo-02-Steuerungskomitee offiziell ins Leben gerufen. FDP-Präsident und Nationalrat Franz Steinegger ist Präsident und Vertreter des Bundes; weitere Mitglieder sind Alois Sonnenmoser, Riccardo Gullotti und die ehemaligen Regierungsräte Peter Schmid (Bern, svp.) sowie Pierre Dubois (Neuenburg, sp.). Statutenänderung.
20. Oktober	Das Steuerungskomitee nimmt seine Arbeit auf; der ehemalige Strategische Ausschuss wird zur Generalversammlung.
4. November	Die Grossbank Credit Suisse stellt der Expo für drei Monate ihren Stabschef, Rolf Dörig, als Finanzdirektor zur Verfügung.
5. November	Die Gruppe «Umwelt, Energie, Transport» (Konsultativorgan) wird aufgelöst.
17. November	Nach den Worten Steineggers müssen 300 Mio. Franken aufgetrieben und weitere 290 Mio. Franken eingespart werden.
29. November	Statutenänderung.
November	Rainer Müller leitet die Direktion Marketing/Kommunikation ad interim.
Dezember	In der Wintersession bewilligen National- und Ständerat weitere 250 Mio. Franken für die Expo.02 (mit gewissen Bedingungen).

Dezember	IDA Expo.01 beendet ihren Auftrag.
<b>2000</b>	
19. Januar	Der Bundesrat verabschiedet das «Budget rupture» von 1.4 Mia. Franken., das keinerlei Reserven enthält.
21. Januar	Die Expo-Leitung erklärt in ihrem Machbarkeitsbericht die Expo 02 für durchführbar, fordert vom Bund und von den Kantonen allerdings eine Defizitgarantie in der Höhe von 320 Mio. Franken.
26. Januar	Kreditfreigabe (250 Mio. Fr.) durch den Bundesrat, obwohl die Bedingungen nur teilweise erfüllt waren.
Januar	Die Direktion Betrieb wird geschaffen.
2. Februar	Neubesetzung der Generaldirektion: Nelly Wenger Präsidentin, Martin Heller Künstlerischer Direktor, Walter Häusermann Finanzdirektor, Rainer Müller Marketingdirektor.
11. Februar	Nach fünfmonatigem Unterbruch werden die Bauarbeiten an den Arteplages fortgesetzt.
23. Februar	Bundesbeschluss Defizitgarantie von 338 Mio. Franken.
29. Februar	Berufung von Tony Burgener zum Verantwortlichen des Departementes Information und Öffentlichkeitsarbeit.
Februar	Die Generaldirektion beschliesst, einen internen Rechtsdienst zu schaffen.
1. März	Start-Up Strategisches Controlling.
6. März	Antritt Ruedi Rast als Technischer Direktor.
9. März	Zwei Metallpfeiler, welche die Plattform der Arteplage Neuchâtel stützen sollen, brechen zusammen.
März	Das «Partner-Präsentations-Programm (PPP)» für Sponsoren wird entwickelt.
März-Mai	Erarbeiten einer neuen Makro-Struktur.
15. Mai	Die Expo.02 sei wieder auf Kurs, vermeldet Direktionspräsidentin Nelly Wenger.
14. Juni	1. Quartalsbericht Expo.02 an die Finanzdelegation (FinDel).
16. Juni	Nach dem Ständerat heisst auch der Nationalrat eine Defizitgarantie von 338 Mio. Franken gut. Bei einem Budget von 1.4 Mia. Franken beläuft sich das Gesamtengagement des Bundes auf rund 700 Mio. Franken.
30. Juni	Der Vertrag mit dem Delegierten des Bundesrates, Daniel Margot, wird vorzeitig aufgelöst.
Juni	Ständerätliche GPK beschliesst eine Untersuchung.
Juni	Gemäss einer Meinungsumfrage hat nur knapp die Hälfte der Schweizer Bevölkerung ein positives Bild von der Expo.02, gleichzeitig äusserten 9 von 10 Befragten eine grosse Erwartungshaltung.
Juli	Einführung Pilotage opérationnel.
Juli	Die Überprüfung der Liquiditätsplanung ergibt eine ungenügende Deckung von 220 bis 260 Mio. Franken.
August	Bericht «Gesamtevaluation des Projektes».
26. August	1. Informationsbroschüre der Expo.02 mit dem Titel «159 Tage Schweiz».
1. September	2. Quartalsbericht an die FinDel.
10. Oktober	Auch in Murten als letztem Standort beginnen die Bauarbeiten.
12. Oktober	Mit der Wahl des Betriebsdirektors, Frédéric Hohl, ist die Generaldirektion komplett. Sie besteht im Übrigen aus Nelly Wenger (Präsidentin), Walter Häusermann (Finanzen), Martin Heller (Kunst), Rainer Müller (Marketing), Ruedi Rast (Technik).
30. November	3. Quartalsbericht an die FinDel.
19. Dezember	Das Steuerungskomitee verabschiedet ein «Basisprojekt» mit 37 Ausstellungen - 11 weniger als vorgesehen.

<b>2001</b>	
23. Januar	Die Direktion Partnerschaften wird gegründet, René Stammbach wird Direktor. Das Event-Sponsoring wird in diese Direktion überführt (war bis dahin eigenständig bei der Direktion Events).
23. Februar	Nach Absprache mehrerer Sponsoren wie Orange, DiAx/Sunrise und Swissair erklären sich die Banken bereit, die Liquidität bis Ende Juni mit 150 bis 160 Mio. Franken zu sichern.
Februar	Start des Ticketverkaufs über die indirekten Kanäle.
28. Februar	4. Quartalsbericht an die FinDel.
27. März	Bericht der ständerätlichen GPK.
4. April	Der Bundesrat in Corpore nimmt an einer Präsentation der Generaldirektion zum Inhalt der Expo.02 teil.
April	Das Projekt «Baustellenbesuche» wird gestartet (für die einheimische Bevölkerung und die zukünftigen Besucher/innen).
14. Mai	Ein Jahr vor der Eröffnung der Landesausstellung läutet Generaldirektorin Nelly Wenger die Publikungskampagne ein.
19./20. Mai	Tage der offenen Tür auf den vier Arteplages mit 66'000 Besucherinnen und Besuchern.
28. Mai	5. Quartalsbericht an die FinDel.
Mai	Infolge schleppenden Eingangs der Sponsoringbeiträge zeichnet sich für Juni eine Unterdeckung von 20 bis 40 Mio. Franken ab.
13. Juni	Nach dem Ständerat wandelt auch der Nationalrat 300 Mio. Franken der Defizitgarantie des Bundes in ein Darlehen um.
anfangs Juli	Schäden an den Böden der Plattformen von Neuenburg und Biel.
Juli	Der jurassische Ständerat Jean-François Roth wird Botschafter der Expo.02.
9. Juli	Die Events werden zu einer eigenen Direktion unter der Leitung von Daniel Rossetat zusammengefasst.
21. August	6. Quartalsbericht an die FinDel.
September	Pilotage opérationnel nimmt eine allgemeine Prüfung des Projektes vor.
10. Oktober	1. Ausgabe der Expo-Zeitschrift «02.News».
11. Oktober	Der Expo-Billettvorverkauf beginnt an der Olma in St. Gallen.
16. Oktober	Das Steuerungskomitee schnürt angesichts ausgebliebener Sponsorenbeiträge ein neues Sparpaket von 40 Mio. Franken.
Oktober	Das Projekt VIP wird aus finanziellen Gründen gestrichen; das Produkt «Easy-access» wird geschaffen.
1. November	Das Departement Protokoll wird geschaffen.
14. November	7. Quartalsbericht an die FinDel.
November	Die Direktion Finanzen stellt das Nach-Expo.02-Konzept vor.
Ende Dezember	Etwas mehr als 1 Mio. Tickets sind verkauft; somit ist das Vorverkaufsziel bereits 4 Monate vor der Expo-Eröffnung übertroffen.
<b>2002</b>	
30. Januar	Botschaft über einen 2. Zusatzkredit (Sponsoringausfall).
Januar	Die Direction Technique lanciert die Idee von «Reflexpo»; schliesslich nehmen über 20 Ausstellungspartner an dieser Evaluation teil.
14. März	Bundesbeschluss über 2. Zusatzkredit von 120 Mio. Franken und die Umwandlung Defizitgarantie von 58 Mio. Franken in ein Darlehen (gegen den Widerstand von SVP, Grünen und Teilen der CVP). Der Spielraum des Parlamentes war zu diesem Zeitpunkt nur noch sehr gering.
27. März	8. Quartalsbericht an die FinDel.
15. April	Der «Expo-Führer» erscheint.
Ende April	Die Pilotage opérationnel wird in operatives Controlling umbenannt.

4./5. Mai	Preview Days/Medientage auf den vier Arteplages mit 550 schweizerischen und ausländischen Journalisten.
14. Mai	Bundespräsident Kaspar Villiger eröffnet die Landesausstellung 2002. Auf den vier Arteplages nehmen insgesamt 15'000 Personen an der Eröffnung teil.
15. Mai	Die Expo.02 öffnet ihre Tore.
21. Mai	Die Arteplage Mobile du Jura nimmt den Betrieb auf.
14. Juni	9. Quartalsbericht an die FinDel.
Juli	Das Generalsekretariat wird aufgelöst.
1. August	Die 1.-August-Feier wird auf allen vier Arteplages begangen und lockt die Rekordzahl von 110'000 Personen an.
5. August	Die Expo.02 zieht Bilanz der ersten Halbzeit. Die Eintritte haben die Zahl von 4.4 Mio. erreicht.
20. August	10. Quartalsbericht an die FinDel
Juli - August	Die Verkäufe des Saison-Passes und anschliessend auch des 3-Tages-Passes brechen ein, was sich sehr rasch negativ auf Durchschnittspreis und Ticketeinnahmen auswirkt.
2. September	Botschaft 3. Zusatzkredit von 90 Mio. Franken im Rahmen des Voranschlags 2003 (Deckung der ungenügenden Billetteinnahmen).
9. September	«Last-Minute-Tickets» bieten vorteilhafte Pauschalpreise an.
12. September	Steuerungskomitee ernennt Marc Stucki zum Verantwortlichen für die Rückbauarbeiten.
20. Oktober	Schlussfeier mit 500 geladenen Gästen. Die Expo.02 schliesst ihre Tore und verbucht einen Tagesrekord von 180'000 Eintritten. Gesamthaft vermeldet die Expo.02 10.3 Mio. Eintritte und 4.2 Mio. verkaufte Tickets.
21. Oktober	Beginn Rückbauarbeiten.
Oktober	Eine Meinungsumfrage ergibt, dass 4 von 5 Personen in den nächsten 25 bis 30 Jahren eine weitere Landesausstellung begrüßen würden.
26. November	Bericht PWC «Vérification du décompte final provisoire»
November	Bericht über volkswirtschaftliche Effekte der Universität Neuenburg.
11. Dezember	Bundesbeschluss über den Voranschlag 2003, 3. Zusatzkredit von 90 Mio. Franken (Einnahmenausfall). Somit hat der Bund gesamthaft 928 Mio. Franken an Darlehen und Beiträgen zur Verfügung gestellt.
<b>2003</b>	
13. Januar	11. Quartalsbericht an die FinDel (Provisorische Schlussabrechnung).
28. Februar	12. Quartalsbericht an die FinDel (Décompte provisoire).
1. April	Weisungen für Grossanlässe des EFD.
28. Mai	13. Quartalsbericht an die FinDel.
Mai	Schlussbericht der Expo.02.
24. September	14. Quartalsbericht an die FinDel.
<b>2004</b>	
12. Januar	15. Quartalsbericht an die FinDel.
31. August	16. Quartalsbericht an die FinDel.
31. Dezember	Rücktritt Marc Stucki, Liquidator.

### Entwicklung des Budgets der Expo.01/02

Die Entwicklung des Budgets der Expo.01/02 wird in der nachfolgenden Tabelle anhand von 13 Budgets nachgezeichnet:

- 1995/12: Machbarkeitsstudie von STG-Coopers&Lybrand vom Dezember 1995
- 1996/05: Botschaft vom 22. Mai 1996 (gestützt auf Machbarkeitsstudie)
- 1997/04: Budget 1 der Expo.01
- 1998/06: Budget 6 der Expo.01
- 1998/12: Budget 8 der Expo.01
- 1999/06: Budget 10 der Expo.01
- 1999/09: Variante Minimal (Estimate) des Hayekberichts
- 2000/01: Ausgangsbudget der Expo.02 (Eingabe an Bundesrat)
- 2000/12: Budget der Expo.02 gemäss 4. Quartalsbericht
- 2001/06: Budget der Expo.02 gemäss 6. Quartalsbericht
- 2001/12: Budget der Expo.02 gemäss 8. Quartalsbericht
- 2002/05: Budget der Expo.02 gemäss 9. Quartalsbericht
- 2002/11: provisorische Schlussabrechnung vom November 2002 gemäss Schlussbericht der Expo.02

Die fünf Budgets der Expo.02 sowie das Budget des Berichts Hayek und die provisorische Schlussabrechnung sind sehr ähnlich gegliedert und lassen sich auch für detailliertere Posten gut vergleichen. Demgegenüber sind die Budgets der Expo.01 nur auf stark aggregierter Ebene mit den späteren Budgets vergleichbar. Einzelne Detailposten müssen ferner zum Teil arbiträr zugewiesen und relativ grob geschätzt werden.

## Entwicklung des nach Hauptposten aggregierten Budgets der Expo.01/02, 1995-2002 (in Mio. Fr.)

	MB-Studie 1995	Budget BB 1996	Budget 1 Expo.01 04.1997	Budget 6 Expo.01 06.1998	Budget 8 Expo.01 12.1998	Budget 10 Expo.01 06.1999	Hayek Minimal (Estimate)	Aus- gangs- budget Expo.02 BB 2000	Budget Expo.02 12.2000	Budget Expo.02 06.2001	Budget Expo.02 12.2001	Budget Expo.02 05.2002	prov. Schluss- abrech- nung Expo.02 11.2002
	1995/12	1996/05	1997/04	1998/06	1998/12	1999/06	1999/09	2000/01	2000/12	2001/06	2001/12	2002/05	2002/11
<b>Ausgaben</b>													
Internes Budget	496.2	516.2	616.7	792.6	846.2	941.7	1'143.4	1'214.8	1'296.4	1'300.0	1'326.3	1'331.9	1'371.1
Infrastruktur (Bauten)	275.0	207.6	240.6	237.1	278.7	359.1	424.8	429.4	433.1	430.5	434.6	431.4	447.2
Betrieb	39.1	17.0	64.2	130.0	136.3	110.8	186.0	178.1	223.3	236.6	244.4	224.9	208.5
Ausstellungen/Events	0.0	65.0	92.7	129.1	129.1	122.0	179.8	240.7	207.8	196.8	195.8	210.3	218.4
Gemeinkosten	182.1	226.6	219.2	296.5	302.1	349.9	352.8	366.6	432.2	436.1	451.5	465.3	497.1
Externes Budget	893.7	800.0	633.4	550.1	467.5	300.2	384.2	224.8	202.0	199.5	216.8	226.3	230.2
<b>Total Ausgaben</b>	<b>1'389.9</b>	<b>1'316.2</b>	<b>1'250.1</b>	<b>1'342.7</b>	<b>1'313.7</b>	<b>1'241.9</b>	<b>1'527.6</b>	<b>1'439.6</b>	<b>1'498.4</b>	<b>1'499.5</b>	<b>1'543.1</b>	<b>1'558.2</b>	<b>1'601.3</b>
<b>Einnahmen</b>													
Internes Budget	496.2	516.2	616.7	792.6	846.2	903.8	839.7	1'176.4	1'205.5	1'197.8	1'056.8	1'053.6	807.8
Sponsoren (privat und öffentlich)	45.0	45.0	111.5	171.0	238.3	318.2	239.8	357.0	352.4	358.3	247.0	266.2	212.8
Zuwendungen öff. Hand	194.5	214.6	194.8	194.8	194.8	194.8	194.8	365.0	365.0	365.0	365.0	365.0	365.0
Billeteinnahmen	120.0	120.0	180.9	260.7	257.3	325.1	319.1	295.5	295.5	295.5	296.7	277.0	165.4
Weitere Einnahmen	136.7	136.6	129.5	166.1	155.9	65.7	86.0	158.9	192.6	179.0	148.1	145.4	64.6
Externes Budget	893.7	800.0	633.4	550.1	467.5	300.2	317.6	224.8	202.0	199.5	216.8	226.3	230.2
<b>Total Einnahmen</b>	<b>1'389.9</b>	<b>1'316.2</b>	<b>1'250.1</b>	<b>1'342.7</b>	<b>1'313.7</b>	<b>1'204.0</b>	<b>1'157.3</b>	<b>1'401.2</b>	<b>1'407.5</b>	<b>1'397.3</b>	<b>1'273.6</b>	<b>1'279.9</b>	<b>1'038.0</b>
<b>Defizit</b>													
Defizit (Deckung Bund)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	37.9	314.6	38.4	90.9	102.2	269.5	278.3	563.3
<b>Einnahmen + Defizit</b>	<b>1'389.9</b>	<b>1'316.2</b>	<b>1'250.1</b>	<b>1'342.7</b>	<b>1'313.7</b>	<b>1'241.9</b>	<b>1'471.9</b>	<b>1'439.6</b>	<b>1'498.4</b>	<b>1'499.5</b>	<b>1'543.1</b>	<b>1'558.2</b>	<b>1'601.2</b>

Quellen: vgl. Text

### Quervergleich der Expo.01/02 mit früheren Landesausstellungen

In der nachfolgenden Tabelle sind verschiedene Ausgangswerte und Indikatoren zu den sechs schweizerischen Landesausstellungen zusammengestellt.

#### Indikatoren der Landesausstellungen 1883, 1896, 1914, 1939, 1964 und 2002

	1883	1896	1914	1939	1964	2002
<b>Ausgangswerte</b>						
(1) Gesamtkosten Mio. Fr.	3.64	7.43	12.28	19.07	237.68	1'601.00
(2) davon externes Budget Mio. Fr.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	50.00	230.00
(3) BIP Mio. Fr.	1'524	2'182	4'009	9'225	56'825	427'787
(4) Beiträge Bund Mio. Fr.	0.4	1.0	2.1	3.5	67.8	918.8
(5) Ausgaben Bund gesamt Mio. Fr.	24	46	101	914	4'857	52'224
(6) Anzahl Eintritte (in 1000)	1'758	2'289	3'196	10'500	11'700	10'300
(7) Verkauf Eintritte Mio. Fr.	1.1	2.2	2.5	10.0	34.2	165.0
(8) Durchschnittlicher Eintrittspreis in Fr. [1000*(7)/(6)]	0.61	0.94	0.78	0.96	2.92	16.02
(9) Regulärer Eintrittspreis in Fr.	1.00	1.00	1.50	2.00	6.00	48.00
(10) Durchschnittseinkommen in Fr./Std.	0.31	0.34	0.59	1.70	4.82	25.00
<b>Indikatoren</b>						
Gesamtkosten in % des BIP	0.24%	0.34%	0.31%	0.21%	0.42%	0.37%
Bundesbeiträge in % der Gesamtkosten	12%	13%	17%	19%	29%	57%
Bundesbeiträge in % des BIP	0.03%	0.05%	0.05%	0.04%	0.12%	0.21%
Bundesbeiträge in % des Bundesbudgets	1.8%	2.2%	2.0%	0.4%	1.4%	1.8%
Eintrittseinnahmen in % der Gesamtkosten	29.5%	29.0%	20.3%	52.6%	14.4%	10.3%
DS-Eintrittspreis in % des regulären Eintrittspreises	61%	94%	52%	48%	49%	33%
Regulärer Eintrittspreis in % des DS-Einkommens	319%	296%	254%	118%	124%	192%

Quellen: (1) Schweizerisches Bundesarchiv 2001, Expo 1964, Schlussbericht Expo.02, (2) Schlussbericht Expo.02;

(3), (5), (10) Ritzmann (1996), (4), (6), (7), (8), (9) Schweizerisches Bundesarchiv 2001, Schlussbericht Expo.02.

Anmerkung: die Gesamtkosten der Expo 1964 wurden anhand des Schlussberichts der Expo 1964 ermittelt, gemäss dem die Privatwirtschaft gesamthaft rund 75 Mio. Fr. an die Expo 64 beitrug, wovon 25 Mio. Fr. ins eigentliche Budget der Expo 1964 einflossen und 50 Mio. Fr. für die direkte Finanzierung von Ausstellungen der Privatwirtschaft verwendet wurden (was dem externen Budget der Expo.01/02 entspricht).

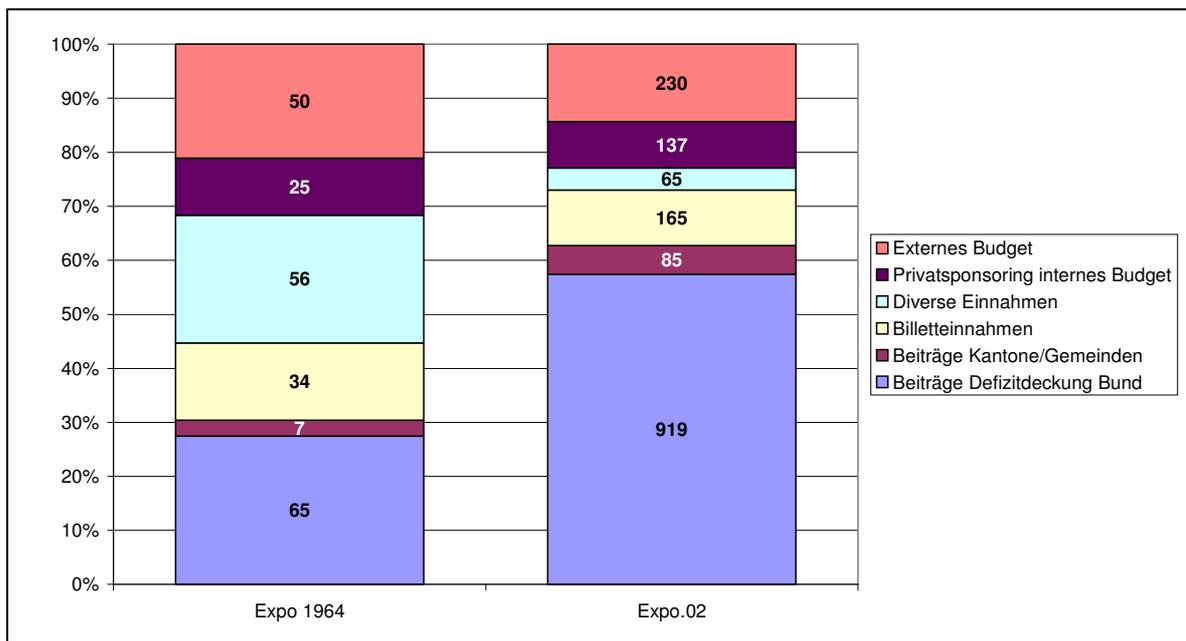
Von besonderem Interesse ist der Quervergleich zwischen der Landi 1939, der Expo 1964 und der Expo.02. Es lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Die Gesamtkosten der Landesausstellungen im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt liegen zwischen 0.21 und 0.42 Prozent. Für die Expo 1964 (0.42%) und die Expo.02 (0.37%) waren die relativen Kosten in vergleichbarer Höhe und deutlich höher als für die früheren Landesausstellungen.
- Der Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtkosten liegt mit 57 Prozent bei der Expo.02 mehr als doppelt so hoch als bei allen anderen früheren Landesausstellungen.
- Ebenfalls schlecht steht die Expo.02 im Quervergleich bezüglich der Eintrittseinnahmen da. Der Anteil der Eintrittseinnahmen an den Gesamtkosten machte für die Expo.02 lediglich gut 10 Prozent aus. 1964 waren es 14 Prozent, 1939 sogar 53 Prozent. Dieser Vergleich wird allerdings durch den Umstand erschwert, dass die Anzahl an Besuchern/Besucherinnen und Eintritten nicht durchwegs gleich ermittelt wurde.

- Der durchschnittliche Eintrittspreis in Prozent des regulären Eintrittspreises lag bei der Expo.02 mit 33 Prozent deutlich tiefer als bei allen vorhergehenden Landesausstellungen (1939 und 1964 lag das Verhältnis bei knapp 50%).
- Im Vergleich zu den zwei vorhergehenden Landesausstellungen war der reguläre Eintrittspreis bei der Expo.02 gemessen am Durchschnittslohn pro Stunde deutlich höher (nicht jedoch im Vergleich zu den ersten drei Landesausstellungen).

Mit der Expo 1964 lässt sich ein Vergleich der Einnahmenstruktur des gesamten Budgets vornehmen. Die Expo 1964 hatte auch ein (nicht als solches bezeichnetes) externes Budget in Höhe von rund 50 Mio. Franken, welche private Unternehmen und Verbände direkt in Ausstellungen steckten. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, differiert die relative Struktur sehr stark. Die grösste Abweichung ist bei den diversen Einnahmen zu verzeichnen (welche bei der Expo 1964 24% der Einnahmen ausmachten, bei der Expo.02 hingegen nur 4%). Bei der Expo 1964 setzte sich dieser Posten aus Einnahmen des internen Transports (12.7 Mio. Fr.), Lotterie (5.3 Mio. Fr.), Konzessionseinnahmen (21.4 Mio. Fr.), Einnahmen aus dem Mésoscaphé (0.9 Mio. Fr.), Parking und Hotellerie (7.6 Mio. Fr.), sowie diversen Produkten (8.5 Mio. Fr.) zusammen. Zusammen mit privatem «Sponsoring» (das es unter diesem Begriff 1964 noch nicht gab) und dem externem Budget deckten die diversen Einnahmen 1964 mehr als die Hälfte des gesamten Budgets ab. Bei der Expo.02 brachten es diese drei Posten zusammen auf 27 Prozent der gesamten Einnahmen.

#### Einnahmenbudget der Expo 1964 und der Expo.02 im Vergleich (in Mio. Fr.)



Quellen: Expo 1964, Schlussbericht Expo.02, Berechnungen EFK

Der hohe Anteil von privater Finanzierung bei der Expo 1964 dürfte bis zu einem gewissen Grad den Optimismus bezüglich der privaten Finanzierung bei der Expo.01 erklären. Wenn dies in den Machbarkeitsstudien von 1995 auch nirgends systematisch dargestellt ist, so waren die Akten der Expo 1964 im Rahmen der Machbarkeitsstudien doch zumindest teilweise konsultiert worden (Chronik Expo, S. 44).

### **Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland**

Im Rahmen der Sonderuntersuchung wurde ein Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland vorgenommen, um Unterschiede und Parallelen sowie Erkenntnisse und Lehren aufzuzeigen (Bericht Moll). Nach entsprechenden Vorabklärungen wurden die Weltausstellung Hannover 2000, der Millennium Dome London 2000 sowie die Weltausstellung EXPO'92 einbezogen und aufgrund von sieben Merkmalen verglichen. Anzumerken bleibt, dass die in den Vergleich einbezogenen vier Ausstellungen vom Konzept, der Dauer, dem Inhalt sowie den zur Verfügung stehenden Daten her teilweise unterschiedlich waren und der Vergleich daher zum Teil an Grenzen stösst. Im folgenden werden die wesentlichsten Ebenen synoptisch dargestellt (ein ausführlicher Vergleich findet sich im Bericht Moll).

Zur besseren Vergleichbarkeit werden im Folgenden alle Beträge in Schweizer Franken angegeben. Für die Umrechnung wurden einheitlich folgende Kurse verwendet:

100 DM = 75 sFr.

1 Pesete = 1 sFr.

1 Euro = 1.50 sFr.

1 £ = 2.30 sFr.

## Wichtigste Kennzahlen

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Dauer der Ausstellung:</u> Planung: Mai – Oktober 2001 (6 Monate) Realisierung: verschoben um ein Jahr; 15. Mai - 20. Okt. 2002 (159 Tage)</p> <p><u>Anzahl Ausstellungen</u> Geplant gem. Machbarkeitsstudie 50 Geplant Januar 1999 91 Bericht Hayek (Sept. 1999): «Muss» - Ausstellungen 53 Realisiert (plus 22 kleinere Proj.) 39</p> <p><u>Fläche (Ausstellungsgelände) in m2</u> geplant gem. MB-Studie 70'000 Realisiert: 75'000</p> <p><u>Anzahl Besucher (in Mio.)</u> Geplant gem. MB-Studie 6.0 Geplant gemäss Botschaft BR 6.0 - davon aus dem Ausland 30% 1.8 Realisiert 4.2 - davon aus dem Ausland (budgetiert 1 Mio.) 0.5</p> <p><u>Anzahl Eintritte</u> geplant gem. MB-Studie 10 Mio. à Fr. 12.00 = 120 Mio. Einnahmen geplant gemäss Botschaft BR 10 Mio. (120 Mio. Fr. Einnahmen) Realisiert 10.3 Mio. im Total von 182.6 Mio. (114 Mio. unter Budget)</p> <p><u>Sponsoring:</u> geplant gem. MB-Studie 45 Mio. geplant gem. Botschaft BR 45 Mio. Realisiert 363 Mio.</p> <p><u>Events (Kulturveranstaltungen):</u> geplant gem. MB-Studie - geplant 10'000 realisiert 13'500 (davon 5.7 % kostenpflichtig)</p> <p><u>Einheitspreis</u> (Investition pro Besuch) gemäss Bericht an den Bundesrat v. Jan. 2000 133 Fr. <u>Beitrag der öffentlichen Hand</u> 57%</p>	<p><u>Dauer der Ausstellung:</u> 1. Juni bis 31. Oktober 2000 (153 Tage)</p> <p><u>Anzahl Ausstellungen:</u> Über 15'000 Veranstaltungen 767 Weltweite Projekte, davon 280 in Deutschland.</p> <p><u>Fläche:</u> Messegelände 160 ha. Bestehend 100 ha (Deutsche Messe AG), Rest neu erschlossen</p> <p><u>Bauten, Anlagen:</u> 57'000 Parkplätze, 700 PP für Bus</p> <p><u>Anzahl Besucher:</u> Erzielt wurden 5.3 Mio. Besucher, schweremässig aus der Region. Geplant waren 25% aus dem Ausland; erzielt wurden 10% (andere Quelle: 7%)</p> <p><u>Anzahl Eintritte:</u> Geplant 40 Mio. Eintritte (260'000/Tag), mit einem Erlös von ca. 1.2 Mia. Erzielt wurden 18.1 Mio. Eintritte Der Erlös betrug durchschnittlich rund 24.- pro Billett, geplant waren rund 33.-</p> <p><u>Investitionen:</u> Bauten von insgesamt 3.3 Mia.. Durch Expo GmbH 670 Mio., davon 394 Mio. auf dem Messegelände und 186 Mio. Plaza und Gelände Ost. Siedlung Kronsberg mit 3'000 Wohnun- gen, 1'000 davon als Expo-Wohnungen.</p> <p><u>Sponsoring:</u> Geplant: ca. 700 Mio. Realisiert: 400 Mio.</p> <p><u>Einheitspreis</u> (Investition pro Besuch) 140.00</p> <p><u>Beitrag öffentliche Hand</u> 50%</p>	<p><u>Dauer der Asstel- lung</u> 1.1. bis 31.12.2000</p> <p>12 Ausstellungs- zonen</p> <p>Eintrittspreis: 46.- für Erwachsene</p> <p><u>Anzahl Besucher:</u> Geplant waren 12 Mio. Besucher Realisiert: 6.5 Mio.</p> <p><u>Eintritte:</u> realisiert 6.5 Mio.</p> <p><u>Sponsoring:</u> Geplant waren 402 Mio. Realisiert wurden 276 Mio.</p> <p><u>Einheitspreis</u> (Investition pro Besuch) 146.00</p> <p><u>Beitrag öffentliche Hand</u> 53 %</p>	<p><u>Dauer der Ausstellung:</u> 20.4. bis 12.10.1992 (176 Tage)</p> <p><u>Fläche:</u> Gelände 215 Hektar Bebaute Fläche 650'000 m2</p> <p><u>Bauten / Anlagen:</u> 101 Pavillons, davon 87 Länderpavil- lons 32'600 Bäume, 598'000 andere Gewächse, 117 Brunnen, 40'000 Parkplätze für PW, 1'100 für Busse</p> <p><u>Anzahl Besucher:</u> Geplant: 18 Mio. Effektiv: 15.5 Mio. davon 2/3 Spanier Achtung: Hinweis auf Feststellungen des span. Rechnungshofes, dass nur 13.5 Mio</p> <p><u>Anzahl Eintritte:</u> Geplant: 36 Mio. Effektiv: 42 Mio. rund 232'000 pro Tag</p> <p><u>Eintrittspreise:</u> Tageskarte ca. 48 Saisonkarte ca. 375</p> <p><u>Investitionen in Infra- struktur</u> <u>Gelände:</u> 3.6 Mia., davon 1.7 Mia Staatliche Gesellschaft, 1.3 Mia teilnehmende Länder und Organisatio- nen, Rest von Unter- nehmen.</p> <p><u>Einheitspreis</u> (Investition pro Besuch) 84.00</p> <p><u>Beitrag öffentliche Hand</u> unbekannt</p>

## Konzept der Ausstellung

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Grundthema:</u> «Die Zeit oder die Schweiz in Bewegung», «ImagiNation»</p> <p><u>Planung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die Ausstellung soll ein Netzwerk sein</li> <li>- Dezentral, 4 Standorte in 4 Städten und 4 Kantonen mit je 1 Artepilge plus 1 mobile Artepilge (Schiff Jura)</li> <li>- zu über 80 % durch Dritte finanziert, im Sinne des «New Public Managements»</li> <li>- enge Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft</li> <li>- ephemerer (vergänglicher) Charakter</li> <li>- die Anliegen des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung geniessen grossen Stellenwert</li> <li>- 3 Prinzipien: Öffnung, Entwicklung und Beispielhaftigkeit</li> <li>- 20 Schnellboote und 20 schwimmende Ausstellungspavillons</li> <li>- Helvethek (künstliche Insel in der geographischen Mitte des Ausstellungsgebietes im Neuenburgersee verankert. Herz des Transportnetzes auf dem Wasser (Symbol der Expo.01)</li> </ul> <p><u>Realisierung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl Standorte und Artepilge gem. Planung</li> <li>- Finanzierung zu rund 70 % durch Bund und Kantone</li> <li>- abgesehen von ein paar wenigen Objekten wurde die gesamte Ausstellung wieder abgebaut</li> </ul>	<p><u>Thema:</u> Mensch, Natur, Technik. Motto: Eine neue Welt entsteht.</p> <p><u>Konzept:</u> Weltausstellung neuen Typs schaffen. Visionen für die Zukunft, Modelle für das Gleichgewicht Mensch/Natur/Technik. Erstmals wird ein Themenpark errichtet, der in Erlebnislandschaften Eindrücke von der Zukunft vermitteln soll.</p> <p>Weltweite Projekte; bindet Modellvorhaben aus aller Welt in die Präsentation ein. Expo wird zu 80% aus öff. Mittel finanziert</p> <p><u>Standort:</u> Weitgehender Einbezug des bestehenden Messegeländes. Lediglich 1/3 neu erschlossen.</p> <p><u>Ziele:</u> Weltausstellung ohne nennenswerte staatliche finanzielle Beteiligung durchführen; nicht erreicht. Die qualitativen Ziele wurden hingegen voll erreicht.</p> <p>Zur Geschichte der Expo wird durch ein Institut eine Chronik/ Dokumentation erstellt.</p>	<p><u>Thema:</u> Beginn des neuen Jahrtausends Regierung Blair deklariert zu den Inhalten der Ausstellung: 'Sie soll ein Statement sein für die ganze Nation und den Aufbruch ins neue Jahrtausend. Sie soll ein Fenster öffnen für die Zukunft der Menschen, der Gesellschaft, der Umwelt und der Erde.'</p> <p><u>Standort:</u> Ein Standort, Kuppelbau mit 350m Durchmesser und 50m Höhe. Areal liegt auf dem Null-Meridian Greenwich</p> <p><u>Finanzierung:</u> Der nicht über andere Einnahmen gedeckte Teil wird durch die Lotteriegesellschaft finanziert. Die Ausstellung basierte finanziell auf drei Säulen: Nationale Lotterie; Besucher; Sponsoren.</p>	<p><u>Thema:</u> Das Zeitalter der Entdeckungen</p> <p><u>Konzept:</u> Ein Standort. Sevilla deshalb, weil Kolumbus vor genau 500 Jahren vom Binnenhafen der Stadt nach Amerika aufgebrochen war. Die Weltausstellung soll ein modernes Spanien präsentieren, den Süden wirtschaftlich aufwerten und an den Norden anbinden. Anlass und Voraussetzung war ein Umbau Sevillas (Rekonstruktion Altstadt; Stadterweiterung; Erneuerung Infrastruktur). Geplant waren 75% ephemere Gebäude.</p> <p><u>Realisierung:</u> Der Standort war nie bestritten. Die Ausgestaltung der Ausstellung wurde 1986 in einem Wettbewerb ausgeschrieben. Die Jury vergab zwei erste Preise. Beide Entwürfe enthielten jedoch eher utopisch anmutende Ideen, welche die Kosten hätten explodieren lassen. Deshalb wurden im Generalplan lediglich Einzelelemente übernommen.</p> <p>Im Gegensatz zur Planung wurden nur 25% der Gebäude abgerissen</p>

## Ausgaben (Budget und Rechnung)

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Besonderheiten</u> - Aufteilung in ein internes und ein externes (durch die Privatwirtschaft finanziert) Budget</p> <p><u>Planung:</u> Budget der MB-Studie v. Dez. 1995: Infrastruktur (Bauten) 275.0 Betrieb 39.1 Expo eigene 0.0 Ausstellungen/Events 0.0 Gemeinkosten <u>182.1</u> internes Budget 496.2 externes Budget <u>893.7</u> <b>total Ausgaben 1'389.9</b></p> <p><u>Realisierung:</u> prov. Schlussabrechnung v. Nov. 2002: Infrastruktur 447.2 Betrieb 208.5 Expo eigene Ausstellungen 218.4 ./Events <u>497.1</u> Gemeinkosten <u>497.1</u> internes Budget 1'371.1 externes Budget <u>230.2</u> <b>total Ausgaben 1'601.3</b></p> <p>Im Vergleich zum Budget der MB-Studie stiegen die Ausgaben gemäss prov. Schlussabrechnung um ca. 15%. Bei allen Budgetposten sind beträchtliche Abweichungen festzustellen.</p>	<p><u>Planung:</u> Revidierte <b>Modellrechnung 16.8.1993</b> (in Mio. Fr.): Erschliessung Kronsberggelände 340 Vorfinanzierungen von Invest. 225 Baukosten 290 Umgestaltung Messehallen 90 Sicherheitseinrichtungen 30 Themenpark Exponate 261 Dezentrale Projekte 75 Betriebskosten 765 Finanzierungskosten 85 (Total 2'160; Überschuss 30)</p> <p><u>Realisierung:</u> <b>Abrechnung Stand November 2001</b> (in Mio. Fr.): Geländeerschliessung, Bauten 738 Betrieb 564 Themenpark, Zuschuss weltweite Projekte 261 Werbung, Vermarktung 311 Kultur, Events 151 Personal, Beratung, übriges 466 (Total 2'491, Verlust 1'544)</p>	<p><u>Planung (Mai 1997):</u> Konstruktion 584 Infrastruktur, Transport 122 Ausstellungen 513 Laufende Kosten, Marketing 331 Löhne, zentrale Dienste 62 Nationales Programm 131 (Total 1'743; Verlust 917)</p> <p><u>Realisierung (Dezember 2001):</u> Konstruktion 692 Infrastruktur, Transport 69 Ausstellungen 398 Laufende Kosten, Marketing 370 Löhne, zentrale Dienste 115 Nationales Programm 103 Schliessungskosten 67 (Total 1'815; Verlust 1'379)</p>	<p>Die effektiven Ausgaben bewegten sich bei 2.1 Mia.. (ohne Infrastrukturen) Andere Zahlen sprechen von ‚laufenden Kosten‘ von gut 1.1 Mia.. Die offizielle Schlussrechnung bezeichnet Ausgaben von 1.365 Mia. Die Planung sah 480 Mio. geringere Ausgaben vor: 292 Mio. weniger Investitionen, 288 Mio. weniger laufende Kosten  Von den Gesamtkosten von 16.5 Mia. (inkl. Infrastrukturen) wurden 60% vom Staat, 30% von Andalusien und 10% von Sevilla bezahlt.</p>

## Einnahmen (Budget und Rechnung)

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Planung:</u> Budget der MB-Studie v. Dez. 1995: Sponsoren gesamt 45.0 Zuwendungen öffentl. Hand 194.5 Billetterie 120.0 weitere Einnahmen <u>136.7</u> internes Budget 496.2 externes Budget <u>893.7</u> <b>total Einnahmen 1'389.9</b></p> <p><u>Realisierung:</u> prov. Schlussabrechnung v. Nov. 2002: Sponsoren gesamt 212.8 Zuwendungen öff. Hand 365.0 Billetterie 165.4 weitere Einnahmen <u>64.6</u> internes Budget 807.8 externes Budget <u>230.2</u> <b>total Einnahmen 1'038.0</b> <b>Defizit 563.3</b></p>	<p><u>Planung:</u> Revidierte <b>Modellrechnung 16.8.1993:</b> Miete 135 Betrieb 1'990 Verwertung Bauten 68 (Total 2'192; Gewinn 30)</p> <p><u>Realisierung:</u> <b>Abrechnung Stand November 2001:</b> Eintritte 430 Vermarktung, Sponsoring 402 Mieten 55 Sonstiges 59 (Total 947, Verlust 1'544)</p>	<p><u>Planung (Mai 1997):</u> Sponsoring 402 Billetverkauf 313 Retailing, catering 76 Verkauf des Domes (netto) 35 (Total 826; Verlust 917)</p> <p><u>Realisierung (Dezember 2001):</u> Sponsoring 276 Billetverkauf 124 Retailing, catering 14 Verkauf von Aktiven (ohne Dome) 11 Diverses 9 (Total 434; Verlust 1'389)</p>	<p>Die offizielle Schlussrechnung beziffert Einnahmen von 1.545 Mia. In der Planung waren jedoch die Einnahmen um 247 Mio. höher eingesetzt gewesen.  Später bemängelte der Rechnungshof, dass Sponsorengelder als Einnahmen betrachtet worden seien (315 Mio.) und die jährliche Inflationsrate von 6.5% nicht berücksichtigt wurde (60 Mio.)..</p>

## Organisation der Trägerschaft und rechtliche Grundlagen

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p>- Auftrag des Bundesrates an den Verein Landesausstellung (privatrechtlicher Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB)</p> <p>- es wurde darauf verzichtet, eine spezielle gesetzliche Grundlage zu schaffen</p> <p>- die geplante Betriebs- und Verwaltungsgesellschaft wurde nicht realisiert (Aktiengesellschaft)</p>	<p>Gründung einer Expo GmbH (40% Bund, 30% Niedersachsen, 20% Deutsche Wirtschaft, 6% Stadt Hannover, 4% Gebietskörperschaften)</p> <p>Aufsichtsrat der Expo GmbH: 50% Wirtschaftsvertreter, 50% Regierungsvertreter</p> <p>Die öff. Hand schoss ein Eigenkapital von 75 Mio. ein.</p> <p>Diese GmbH plante die Expo weitgehend in eigener Regie und führte sie durch</p> <p>Für den Deutschen Pavillon wurde eine eigene Trägergesellschaft gegründet</p> <p>Parallel dazu bestand die Expo Grund GmbH</p>	<p>1997 Gründung der 'New Millennium Experience Company Ltd' (NMEC)</p> <p>Aufgaben der NMEC: Planen, bauen und betreiben eines nationalen Ereignisses; anstreben eines positiven Einflusses auf die Eigenwahrnehmung der Individuen und auf die weltweite Wahrnehmung von England.</p> <p>Die NMEC befindet sich vollständig im Eigentum der Regierung</p>	<p>Gründung der staatlichen Gesellschaft EXPO 92. Das Kapital befindet sich zu 100 % im Besitz des Staates. Die Gesellschaft ist von der Mehrwertsteuer befreit.</p> <p>Gründung der Gesellschaft Cartuja 93 für die Nachnutzung / Vermarktung des Geländes</p> <p>Die Expo sollte den spanischen Steuerzahler keine Pesete kosten. Die Expo warb damit, die erste gänzlich privat finanzierte Weltausstellung zu sein.</p>

## Aufteilung des finanziellen Ergebnisses

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Planung:</u> Das Budget gemäss Botschaft des Bundesrates ging von einer ausgeglichenen Rechnung aus (516.2 Mio.)</p> <p><u>Realisierung:</u> Das Defizit von 563 Mio. wird (wohl) voll durch den Bund getragen werden müssen.</p>	<p><u>Planung:</u> Aufgrund Generalvertrag: Ein Verlust bis zu rund 112 Mio. im Verhältnis 40:40:20 vom Bund, Land Niedersachsen, Expo-Beteiligungsgesellschaft der deutschen Wirtschaft; der darüber hinaus gehende Betrag bis zu 375 Mio. 50:50 Bund und Land Niedersachsen.</p> <p>Absicht war, höhere Verluste ebenso hälftig zu teilen; eine Vereinbarung wurde jedoch nicht abgeschlossen.</p> <p>Eine Regelung über die Verwendung eines Gewinnes findet sich nicht.</p> <p><u>Realisierung:</u> Der erwartete Fehlbetrag von bis zu 1.6 Mia belastet den Bund mit 800 Mio. Vorbehältlich der Zustimmung durch Bundestag beabsichtigt aber die Regierung, dass der Bund 2/3 übernimmt, also 1.015 Mia. Diese Zustimmung ist inzwischen erfolgt, es besteht eine entspr. Vereinbarung.</p>	<p>Die ungedeckten Kosten (also: Ausgaben minus die Einnahmen aus Ticketing und Sponsoring) wurden durch die Millennium Commission abgedeckt.</p> <p>Diese wiederum finanzierte sich durch die staatliche Lotteriegesellschaft</p>	<p>Geplant war, dass die Weltausstellung dem spanischen Steuerzahler nichts kostet.</p> <p>Nach der Ausstellung zeigte sich, dass der Steuerzahler rund 112 Mio. übernehmen muss.</p> <p>Im Finanzplan von 1982 wurde von einer ausgeglichenen Bilanz von Einnahmen und Ausgaben ausgegangen.</p>

## Wichtigste Erkenntnisse und Lehren

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.</li> <li>- Die strategische Begleitung des Bundes bei einer Grossveranstaltung ist durch eine hochrangige Person in der Linie wahrzunehmen.</li> <li>- Bei der Wahl der Rechtsform für die Trägerschaft einer Grossveranstaltung sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: Einbindung der Stakeholder, Flexibilität, Haftungsbedingungen und Fähigkeit der Kapitalbeschaffung.</li> <li>- Den Machbarkeitsabklärungen muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung für ein Grossprojekt eingeräumt werden.</li> <li>- Die Wahl des Projektkonzepts und der Standortentscheid einer Grossveranstaltung sind als Entscheidung über die Höhe der Risiken zu interpretieren.</li> <li>- Auf Seiten des Bundes sind genügend personelle Ressourcen für die Begleitung und Aufsicht des Grossprojekts vorzusehen. Die Zuständigkeiten sind in Pflichtenheften klar zu regeln.</li> <li>- Eine Externalisierung von Budgetteilen ist nur zulässig, wenn entsprechende verbindliche Vereinbarungen bestehen.</li> <li>- Nach der Gestaltung einer Projektidee ist ein Marschhalt einzulegen, um die Grundidee auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen und die Organisation aufzubauen.</li> <li>- Miliz- und Mandatsstrukturen dürfen nicht überstrapaziert werden.</li> <li>- Es braucht eine klare Trennung zwischen strategischer Führung, operativer Gesamtführung und operativer Teilverantwortung.</li> <li>- Der Gefahr asymmetrischer Information zwischen strategischer und operativer Führung ist vorzubeugen.</li> <li>- Für jede Phase einer Ausstellung braucht es eine massgeschneiderte Crew.</li> <li>- Die Gesamtheit der Machbarkeitsstudien zu einem Grossprojekt muss die zentralen Themenfelder abdecken.</li> <li>- Im Rahmen von Machbarkeitsstudien ist das Projekt mit ähnlichen und/oder früheren Veranstaltungen zu vergleichen.</li> <li>- Die Sponsoringerlöse sind - unter Berücksichtigung der Wirtschaftsfreundlichkeit des Ausstellungenskonzepts - sorgfältig abzuklären.</li> <li>- Das Sponsoring darf nur soweit zur Grundfinanzierung eines Projekts eingesetzt werden, als dafür verbindliche Zusagen vorliegen.</li> <li>- Für das Beschaffungswesen einer Landesausstellung sollen die Beschaffungsregeln des Bundes zur Anwendung kommen.</li> <li>- Die Möglichkeiten von Konkurrenzofferten und der Stärkung der Einkäuferposition sind systematisch zu nutzen.</li> <li>- Die Budgetierung von Einnahmen ist nach realistischen Erwartungen vorzunehmen.</li> <li>- Je weiter weg erwartete Einnahmen liegen, desto sorgfältiger müssen Erhöhungen der erwarteten Einnahmen im Budget begründet werden.</li> </ul>	<p>Expo-GmbH schenkte den Risiken im Einnahmenbereich zu wenig Aufmerksamkeit. Zu langes Festhalten an Planzahlen Eintritte.</p> <p>Gesellschafter setzten sich sehr ehrgeizige Ziele, die z.T. in Konflikt zueinander standen.</p> <p>Besucherzahlen wurden völlig überschätzt.</p> <p>Plausibilitätsprüfungen wurden nicht in das Budget aufgenommen, Planzahlen wurden trotz konkreter erster Zahlen spät korrigiert.</p> <p>Beim Sponsoring wurden die Planzahlen erst spät korrigiert, obwohl Anhaltspunkte für das Nichterreichen der Pläne bestanden.</p> <p>Vertrag mit Agentur für die Vermarktung von Konzessionen und Lizenzen ungünstig ausgestaltet.</p> <p>Vertrag mit Konzessionär im Bereich Lizenz- und Merchandising-Geschäfte wurde erneuert, obwohl Leistung ungenügend.</p> <p>Realisierung einer eigenen Buchungsplattform war eine Fehlinvestition.</p> <p>Vergaberechtliche Vorschriften wurden nicht angewendet. (ein Rechtsgutachten von 1995 gelangt allerdings zur Auffassung, dass diese Vorschriften nicht anwendbar sind).</p> <p>Aufwendiges Bürgschaftsverfahren, unwirtschaftliches Kreditmanagement</p>	<p>Es sind klare und transparente Strukturen bezüglich Management, Aufsicht und Verantwortlichkeiten erforderlich.</p> <p>Starke und effiziente Führung ist essential.</p> <p>Die Projektführung muss alle während der Lebensdauer wahrscheinlich anfallenden Kosten berücksichtigen.</p> <p>Die Einnahmenplanung hat auf vorsichtigen Schätzungen zu basieren.</p> <p>Die Generierung von Einträgen verlangt nach einem attraktiven Produkt und einer klaren Preisgestaltung.</p> <p>Die Gewinnung von und Zusammenarbeit mit Sponsoren benötigt viel Zeit; diese Risiken sind in der Projektplanung zu berücksichtigen.</p> <p>Für Unvorhergesehenes sind Reserven zu planen und zu überwachen.</p> <p>Bei risikobehafteten Einnahmenpositionen ist es wichtig, auf deren Verschlechterung rasch reagieren zu können.</p> <p>Alle Finanzströme müssen zentral erfasst und verwaltet werden.</p> <p>Eine klare und transparente Berichterstattung für die zuständigen Organe ist unabdingbar.</p>	<p>Gravierender Fehler: Org. und Planung der Expo unabhängig von der Stadtverwaltung, Keine Ausrichtung auf Bedürfnisse Stadt oder Region.</p> <p>Ausstellungsgelände bleibt isoliert.</p> <p>Ausgereiftes Nachnutzungskonzept fehlte, Ansiedlung Technologiepark entspricht den Bedürfnissen nur wenig.</p> <p>Alltägliche Probleme der Stadt nicht gelöst</p> <p>Kostenschätzungen sind an Erfahrungen vorangegangener Grossveranstaltungen zu orientieren.</p> <p>Expos sollten nur in Städten durchgeführt werden, die bestimmte Defizite z.B. in den Bereichen Wohnraum, Verkehr, Freizeit, Kultur aufweisen.</p> <p>Im Planungs- und Durchführungskomitee einer Weltausstellung sollten Vertreter verschiedener Interessengruppen vertreten sein.</p> <p>Dem Nachnutzungskonzept ist die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.</p>

## Anhang 9

### Im Rahmen der Sonderuntersuchung interviewte Personen

Aeschimann, Stefan (Generalsekretär EVD, Präsident IDA-Expo.01)  
Albrecht, Christoph (Sekretariat GPK)  
Albrecht, Martin (Sekretariat GPK)  
Altermatt, Bruno (Generalsekretariat EVD, Mitglied IDA-Expo.01)  
Barbier, Lauric (Firma Abegglen & Partners, Pilotage stratégique)  
Becker, Alain (Generalsekretär Strategischer Ausschuss und der Generalversammlung)  
Brotschi, Adrian (Marketing-Direktor, Oettinger IMEX AG)  
Brügger, Paul (Rechtsberater EFK)  
Burkhalter, Rudolf (Direktor Finanzen Expo bis 99)  
Burkhardt, Philipp (Redaktor Radio DRS)  
Chevrier, Manuelle (Leiterin Rechtsdienst, Sekretärin Kontrollkommission)  
Christensen, Kim (Leiter Marketing, Feldschlösschen Getränke AG)  
Cuche, Yvan (Bundesamt für Statistik)  
Dörig, Rolf (Direktor Finanzen a.i., CS)  
Dubois, Pierre (Vizepräsident Steuerungskomitee, Vertreter Gastkantone/-gemeinden)  
Edenhofer, Horst (Generaldirektor Cartier, Richemont Suisse SA)  
Eng, Urs (PM Expo für Swisscom, Billag SA)  
Fawer, Ruth (Generalsekretariat)  
Föhn, Peter (Nationalrat SZ)  
Franklin Engler, Carol (Mitglied Strategischer Ausschuss)  
Frey, Andreas (PM für Expo-Engagement, Jelmoli Holding AG)  
Garbani, Martin (Generalsekretariat EVD, Mitglied GIC)  
Gartmann, Thomas (PM für Expo-Engagement, Stiftung Pro Helvetia)  
Gerber, Alfred (Zuständig für Sponsoring, Sulzer Ltd.)  
Gertsch, Andreas (Revisionsexperte EFK)  
Götschmann, Erwin (EFV, Vertreter Bund im Strategischen Ausschuss)  
Grüter, Kurt (Direktor EFK)  
Gullotti, Riccardo (Vertreter Wirtschaft im Steuerungskomitee)  
Häusermann, Walter (Direktor Finanzen ab 2000)  
Heller, Martin (Direktor Artistique ab 1999)  
Hofmann, Urs (Nationalrat, Referent des EVD in der FinDel)  
Hohl, Frédéric (Direktor Betrieb)  
Horber, Balz (Direktor, Verband Schweizer Metzgermeister)  
Hunziker, Jean-Marc (IBM)  
Huwyler, Jost (Rechtsdienst)  
Imboden, Hans (Leiter Kommunikation, ABB Schweiz AG)  
Jäger-Hubschmid, Claudia (Dissertation zum Thema Expo)  
Keller, Anne (Swiss RE)  
Kernen, Jürg (Herausgeber, Sponsoring Extra / Jürg Kernen Fachverlag)  
Kernen, Olivier (Stadtpräsident Yverdon-les-Bains, Mitglied Strategischer Ausschuss)

Manser, Emil (Stellv. Direktor, UBS AG)  
Margot, Daniel (Delegierter des BR bis 6/2000; Präsident GIC)  
Matthey, Francis (Präsident Strategischer Ausschuss und der Generalversammlung)  
Mücher, Christoph (Mandatsleiter EFK)  
Müller, Rainer (Direktor Marketing)  
Preiswerk, Thomas (Head of Sponsoring, Novartis International AG)  
Reber, Jean-Marie (Kontrollkommission)  
Rist, Pipilotti (Direktorin Artistique Expo.01)  
Rosselat, Daniel (Direktor Events)  
Schmid, Franz Urs (Direktor, ChocoSuisse)  
Schmid, Peter (alt Regierungsrat BE, Mitglied des Steuerungskomitees)  
Schnyder, Franz (Evaluationsexperte EFK)  
Schubert, Georg (Geschäftsführer der ESE.02)  
Schwingruber, Anton (Regierungsrat LU, Vertreter der Kantone im Strategischen Ausschuss und der Generalversammlung)  
Soguel, Jacques (Mitarbeiter der Generaldirektion der Direktion Betriebe, operative Führung und Controlling)  
Stammbach, René (Direktor Partnerschaften)  
Steiner, Philippe (Stellvertreter N. Wenger)  
Steinegger, Franz (Nationalrat, Präsident Steuerungskomitee)  
Stucki, Marc (Liquidator Expo.02)  
Wehrle, Felix (Leiter Kommunikation, COOP-Geschäftsleitung)  
Wenger, Nelly (Präsidentin Generaldirektion Expo.02)  
Zimmerli, Ulrich (alt Ständerat BE)  
Zölch, Elisabeth (Regierungsrätin BE, Mitglied Strategischer Ausschuss, Mitglied der Generalversammlung)  
Zufferey, Jean-Bernard (Koordination Juristen, Kontrollkommission)