

# **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1994/95 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates**

vom 5. April 1995

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte prüft und überwacht laufend den gesamten Finanzhaushalt des Bundes (Art. 50 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes; SR 171.11). Sie hat den Finanzkommissionen jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten (Art. 19 Abs. 1 des Reglementes vom 8. Nov. 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; SR 171.126).

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten von März 1994 bis Februar 1995 behandelten Geschäfte.

5. April 1995

Für die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: M. Aregger, Nationalrat

Der Vizepräsident: U. Zimmerli, Ständerat

# Bericht

## 1 Auftrag und Organisation

### 11 Aufgaben und Kompetenzen

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

- Der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts des Bundes (einschliesslich PTT, SBB und Alkoholverwaltung);
- sie hat das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt in Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen;
- es sind ihr alle haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates sowie alle Revisions- und Inspektionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen;
- gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 und 31 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0) ist sie befugt, bei zeitlicher Dringlichkeit Zahlungs- und Verpflichtungskredite zu beschliessen;
- sie kann auch über Vorlagen des Bundesrates an die Räte beraten und ihre Ansicht oder ihre Anträge den Finanzkommissionen oder andern Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen;
- sie hat aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bundesrat über bestimmte Besoldungsmassnahmen im Bereich der Chefbeamten zu beschliessen;
- sie inspiziert in angemessenem Turnus die Ämter, Dienststellen, Anstalten und Betriebe des Bundes.

### 12 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

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

*bis Ende 1994*

Ständerat: Edouard Delalay, Ernst Rüesch und Ulrich Zimmerli  
Nationalrat: Manfred Aregger, Edgar Oehler und Arthur Züger

*ab Januar 1995*

Nationalrat: Manfred Aregger, Edgar Oehler und Arthur Züger  
Ständerat: Ulrich Zimmerli, Edouard Delalay und Ernst Rüesch

*Präsident*

*Vizepräsident*

1994 Ständerat Delalay  
1995 Nationalrat Aregger

Nationalrat Aregger  
Ständerat Zimmerli

Die Finanzdelegation gliederte sich im Jahre 1994 in folgende Sektionen:

---

<i>Erste Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Behörden und Gerichte	Ständerat Delalay
– Departement für auswärtige Angelegenheiten	Nationalrat Aregger
– Departement des Innern	Nationalrat Aregger

---

<i>Zweite Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Justiz- und Polizeidepartement	Ständerat Zimmerli
– Militärdepartement	Ständerat Zimmerli
– Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	Nationalrat Züger
– PTT-Betriebe	Nationalrat Züger
– SBB	Nationalrat Züger

---

<i>Dritte Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Finanzdepartement	Ständerat Rüesch
– Volkswirtschaftsdepartement	Nationalrat Oehler

---

### **13 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte**

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den in Artikel 50 Absatz 5 GVG vorgesehenen sechs ordentlichen Tagungen zu mindestens zwei Sitzungstagen zusammen. Ferner fanden während der Sessionen über 15 ausserordentliche Sitzungen und Aussprachen statt, die im wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt acht Inspektionen durch.

In der Berichtsperiode sind der Finanzdelegation 710 Revisions- und Inspektionsberichte der EFK und 758 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse vorgelegt worden. Im Dringlichkeitsverfahren war über 55 Nachtragskredite im Umfang von rund 253 Millionen Franken und sechs Verpflichtungskredite von rund 40,7 Millionen Franken zu entscheiden. Die Finanzdelegation überprüfte ausserdem 33 Vorlagen des Bundesrates an die Räte hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Konsequenzen. Schliesslich unterbreitete ihr der Bundesrat – gemäss Vereinbarung aus dem Jahre 1951 – 69 Geschäfte, welche die Besoldung von Chefbeamten betreffen.

### **14 Neue Form des Berichts der Finanzdelegation; gemeinsame Veröffentlichung mit dem Bericht der eidgenössischen Finanzkontrolle**

Bisher behandelte die Finanzdelegation in ihrem Bericht stets zahlreiche Fragen, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Rahmen ihrer Tätigkeit aufgeworfen hatte (Art. 50 Abs. 7 GVG). Damit galt der Bericht der Finanzdelegation gleichzeitig als Tätigkeitsbericht der EFK. Am 7. Oktober 1994 verabschiedete das Parlament indessen eine Revision des Gesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0; vgl. Ziff. 21). Damit wird die EFK verpflichtet, einen eigenen Jahresbericht vorzulegen (Art. 14 Abs. 2 FKG):

<sup>2</sup> Die Eidgenössische Finanzkontrolle erstattet der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird zusammen mit dem Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates veröffentlicht.

Diese Gesetzesänderung ist am 1. März 1995 in Kraft getreten, so dass die EFK ihren eigenen Tätigkeitsbericht erstmals Ende 1995 veröffentlichen muss. Unter diesen Umständen hält die Finanzdelegation dafür, dass die Berichtsperioden sich vom nächsten Jahr an mit dem Rechnungsjahr decken sollten.

Der Bericht der Finanzdelegation richtet sich an die Finanzkommissionen. Diese nehmen jeweils an ihren Plenarsitzungen im Mai davon Kenntnis. Vorbehalten bleiben besondere Orientierungen durch die Finanzdelegation (vgl. Art. 19 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation; SR 171.626), wenn diese eine rasche Information zuhanden der Finanzkommissionen als wichtig erachtet. Dieses Verfahren wird regelmässig bei den Nachtragskrediten angewendet (vgl. Ziff. 321).

Die Finanzdelegation nimmt vom Bericht der EFK Kenntnis und legt ihn dem vorliegenden Bericht bei (Art. 14 Abs. 2 FKG). Die beiden Berichte sind aufeinander abgestimmt.

## **2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen**

### **21 Revision des Gesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle**

In ihrem letzten Bericht legte die Finanzdelegation dar, was sie zusammen mit den Finanzkommissionen im Hinblick auf die Revision des Gesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (GEFK; SR 614.0) unternommen hatte (vgl. Tätigkeitsbericht 93/94, Ziff. 21).

Am 30. März 1994 verabschiedete der Bundesrat die von den Finanzkommissionen und von der Finanzdelegation verlangte Botschaft (Nr. 94.033) zur Teilrevision des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die EFK vor. Die Arbeit der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen floss – mit wenigen Abweichungen – in diese Botschaft ein. Die beiden Texte unterschieden sich im wesentlichen in den folgenden Punkten:

- Die Finanzkommissionen wünschten, dass die EFK in Zukunft ihre Budgetanträge selber stellen könne. Der Bundesrat war hingegen der Meinung, die EFK solle sich weiterhin nach dem Budgetausarbeitungsverfahren richten, das für die Bundesämter gilt, und seine Budgetanträge dem Eidgenössischen Finanzdepartement vorlegen.
- Entgegen der Meinung der Finanzkommissionen war der Bundesrat der Ansicht, dass die SBB nicht der Oberaufsicht der EFK unterstellt werden sollten.
- Im Gegensatz zu den Finanzkommissionen sah der Bundesrat für die EFK ein Zugriffsrecht auf EDV-Daten, einschliesslich Personendaten, vor, die für ihre Kontrolltätigkeit notwendig sind.

Die Finanzkommissionen wurden beauftragt, die Gesetzesrevision auszuarbeiten; diese wurde in der Folge in der Sommer-session 1994 vom Nationalrat und in der Herbst-session 1994 vom Ständerat beraten. Entgegen dem Antrag des Bundesrates beschlossen die Räte, die SBB der Oberaufsicht der EFK zu unterstellen. Die Finanzdelegation hält dies für sachlich richtig, zumal die PTT-Betriebe schon

immer der Oberaufsicht der EFK unterstellt waren und es keinen Grund gibt, bei den SBB anders zu verfahren, belastet dieser Regiebetrieb den Bundeshaushalt doch sehr stark.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle wird ihre Strukturen dem revidierten Gesetz anpassen, das ihr moderne und erweiterte Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellt. Sie hat sich allerdings bereits am 1. Februar 1994 eine neue Organisationsstruktur gegeben, die eine Aufteilung der Kontrollaufgaben nach Bundesämtern und Ausgabenbereichen vorsieht. Um die neuen Kontrollkriterien, namentlich diejenigen der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit, anwenden zu können, brauchen die Revisoren eine Zusatzausbildung; ausserdem sind Änderungen im Revisionsverfahren nötig.

## **22 Prüfung halbstaatlicher Organisationen**

Das Verzeichnis der vom Bund subventionierten, beaufsichtigten oder mit einer Defizitgarantie versehenen rund 235 Körperschaften (abgekürzt als halbstaatliche Organisationen bezeichnet) sind schon seit 20 Jahren Prüfungsgegenstand der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen. Die rasche Verschlechterung des Bundeshaushalts bewog die Finanzkommissionen in der Sommersession 1993, die finanziellen Leistungen des Bundes an die halbstaatlichen Organisationen im Rahmen der Staatsrechnung 1993 näher zu prüfen. Prüfungsschwerpunkte sollen dabei die Organisationen bilden, denen der Bund in beträchtlichem Umfang Leistungen erbringt.

Auf Vorschlag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) unterzogen die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation 34 Organisationen einer näheren Prüfung. Die Schlussfolgerungen fielen unterschiedlich aus. Sie führten teils zu Massnahmen beim Voranschlag 1995 oder zu Aufträgen an die EFK. Auf Antrag der Finanzkommissionen kürzte das Parlament zum Beispiel die Zahlungskredite 1995 an den Schweizerischen Zivilschutzverband (SZV), die Stiftung Pro Helvetia und die Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung (BUTYRA). Vermehrte Kontrollen und künftige Wirtschaftlichkeitsprüfungen wurden unter anderem bei der Immobilienstiftung für Internationale Organisationen (FIPOI), bei der Pro Senectute sowie beim Schweizerischen Institut für angewandte Krebsforschung (SIAK) angeordnet. Beim Institut universitaire d'études du développement (IUED) wurde eine von der EFK eingeleitete Entflechtung der Subventionen zwischen dem Bund und dem Kanton Genf unterstützt. Zum Schweizerischen Tropeninstitut und zur Schweizerischen Luftverkehrsschule wurden Berichte über die Verbesserungen der Selbstfinanzierung verlangt.

Bei rund 20 Organisationen stellten die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation aufgrund der verfügbaren Informationen vorerst keinen Handlungsbedarf fest. Sie beurteilten die Tätigkeit positiv oder konnten zur Kenntnis nehmen, dass erforderliche Korrekturmassnahmen bereits eingeleitet waren, so etwa beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), beim Schweizerischen Zentrum für Elektronik und Mikrotechnik (CSEM), bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), beim Schweizerischen Verband für Berufsberatung (SVB), bei der Ingenieurschule HTL für Obst-, Wein- und Gartenbau und beim Akademischen Sportverband Zürich.

Im Bereich der Landwirtschaft sind zahlreiche halbstaatliche Organisationen mit Vollzugsaufgaben betreut, deren Struktur historisch gewachsen ist. Die Finanzdele-

gation anerkennt, dass jene häufig Aufgaben wahrnehmen, die der Bund sonst selbst übernehmen müsste. Es besteht jedoch bei vielen Organisationen ein erhebliches Rationalisierungspotential. Mit der Neuausrichtung der Agrarpolitik sollte der Bund vermehrt dahin wirken, dass durch Normenabbau und eine ergebnisorientierte Verwaltungsführung Einsparungen erzielt werden.

Die Finanzdelegation vertritt die Auffassung, dass es nicht ihre Sache ist, die vom Eidgenössischen Personalamt letztmals am 25. März 1993 aktualisierte Liste der vom Bund subventionierten, beaufsichtigten oder mit einer Defizitgarantie versehenen Körperschaften für die Veröffentlichung freizugeben. Sie konnte diesen Begehren von sich aus nicht stattgeben, weil sie feststellte, dass das Verzeichnis einerseits unvollständig ist und andererseits undifferenziert alle Organisationen ohne Bezug auf die Funktion auflistet. Es obliegt dem Bundesrat, die Veröffentlichung eines Dokuments der Bundesverwaltung zu beschliessen, das diese der Finanzdelegation als internes Papier zur Ausübung der Finanzoberaufsicht zugestellt hat.

Auch die Finanzdelegation ist der Meinung, dass das Verzeichnis der halbstaatlichen Organisationen mit dem für Ende 1995 erwarteten Subventionsbericht zu koordinieren ist. Sie will deshalb den Subventionsbericht abwarten, bevor sie weitere Aufträge zur Überprüfung des Subventionswesens erteilt. Sie legt Wert darauf, dass auch in Zukunft eine Übersicht über alle Organisationen besteht, die vom Bund in irgend einer Form unterstützt werden oder der Eidgenössischen Versicherungskasse angeschlossen sind. Ein solches Verzeichnis muss auch die Funktionen und den Auftrag enthalten, die den Bund zu einer besonderen Förderung veranlassen.

## **23      Kreditzusicherungen der Verwaltung und Zuständigkeit des Parlamentes für den Voranschlag**

Die Finanzdelegation klärte im Auftrag der Finanzkommission des Ständerates ab, wieweit die Bundesverwaltung in Verträgen mit Beitragsempfängern langfristige Zusicherungen machen darf, ohne dabei die Finanzhoheit des Parlamentes zu verletzen. Es kommt immer wieder vor, dass Bundesämter Beiträge für mehrere Jahre zusichern, ohne einen ausdrücklichen Vorbehalt der Bewilligung der entsprechenden Zahlungskredite anzubringen. Die Finanzdelegation intervenierte in zwei Fällen beim Bundesamt für Landwirtschaft. Sie kritisierte, dass das Parlament mit den fraglichen Verträgen vor ein *fait accompli* gestellt worden war. Nach Artikel 25 des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0) muss für Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinausgehen, grundsätzlich ein Verpflichtungskredit eingeholt werden. Die Verwaltung darf Zahlungskredite im dispositiven Bereich nicht in alleiniger Kompetenz zusichern.

Das betroffene Departement beabsichtigt inskünftig, in Verträgen mit Beitragsempfängern den Kreditvorbehalt explizit zu formulieren. Um die Finanzhoheit des Parlamentes unmissverständlich festzuhalten, wird bei der Ausarbeitung der Verträge eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Kreditbewilligung den eidgenössischen Räten vorbehalten bleibt. Das gilt auch für die Erneuerung bestehender Verträge. Die Finanzdelegation legt grossen Wert darauf, dass in der ganzen Bundesverwaltung der Wille des Parlamentes respektiert wird und in allen Verträgen entsprechende Kreditvorbehalte angebracht werden.

Die Finanzdelegation klärte zudem ab, ob für Zusicherungen in Verträgen mit Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinauswirken, ein entsprechender Verpflichtungskredit zu beantragen sei. Mit dem Subventionsgesetz (SR

616.1) besteht die Möglichkeit, Finanzhilfen nach den finanzpolitischen Anforderungen kreditmässig zu steuern. Dies ist bei den Zusicherungen mittels Verfügung weitgehend umgesetzt worden. Bei der vertraglichen Zusicherung soll nun der Grundsatz der Steuerbarkeit durch einen Kreditvorbehalt im Vertrag klar verankert werden. Unter dieser Bedingung kann die Finanzdelegation davon absehen, bei jedem Vertrag mit mehrjähriger Wirkung einen Verpflichtungskredit zu verlangen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen ist ein solches Vorgehen vertretbar.

Die Finanzdelegation befasste sich ferner mit finanziellen Versprechen von Mitgliedern des Bundesrates bei Auslandsreisen. Diese Zusagen im Ausland erfolgten zum Teil gleichzeitig mit angekündigten Sparmassnahmen in der Schweiz, was viele negative Reaktionen auslöste. Die Finanzdelegation hatte in einer Aussprache mit einem Departementsvorsteher geprüft, ob solche Zusagen später zu Nachtragskrediten führen. So soll zum Beispiel die Südafrika in Aussicht gestellte zusätzliche Hilfe ohne Nachtragskredite gewährt werden können, weil hier gewisse Kreditumlagerungen zwischen den Empfängerländern vorgesehen sind.

## 24 Risikoanalyse der Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes

Die höheren Verluste des Bundes auf Bürgschaftsverpflichtungen bewogen die Finanzdelegation, das Risiko in zwei Sektoren näher zu analysieren. Mit dem Nachtrag II zum Voranschlag 1994 musste ein Zahlungskredit von 800 000 Franken für eine Verpflichtung im Bereich Abfallanlagen angebeht werden. Der Stand der eingegangenen Eventualverpflichtungen beträgt bei den gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften 130 Millionen Franken. Die Verlustbeteiligung an den gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften erforderte einen Nachtragskredit von 3 Millionen Franken.

Nach Artikel 52 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01) kann der Bund für den Bau von Abfallanlagen Bürgschaften übernehmen, sofern die Finanzierung nicht anders sichergestellt werden kann. Da der Bund sein Engagement auf kritische Fälle beschränkt, sind Bürgschaften im Bereich der Abfallanlagen mit einem gewissen Risiko behaftet. 1994 musste der Bund in einem Fall die Bürgschaftsverpflichtung übernehmen, nachdem ein Hauptschuldner in einem Fall zahlungsunfähig geworden war. Das Risiko für andere Bürgschaften von 2 Millionen Franken wird als gering eingeschätzt. Mit der laufenden Revision des Umweltschutzgesetzes sollen zweckmässigere Finanzierungsinstrumente geschaffen werden.

Im Bereich des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) bestehen erhebliche Bürgschaftsverpflichtungen, für die der Bund mit höchstens 390 Millionen Franken haftet. Es handelt sich um ein Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung. Anwendungsgebiete sind die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften, die Finanzierungsbeihilfe zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen sowie der Hotel- und Kurortkredit. Mit dem fortschreitenden Strukturwandel der Wirtschaft und den Folgen der Rezession haben die Verluste des Bundes von 6,8 Millionen (1991) auf 11,5 Millionen Franken (1994) zugenommen. Mit dem Konjunkturaufschwung wird ab 1996 eine markante Verringerung des Verlustrisikos erwartet.

Finanzrechtlich stellen Bürgschaften Eventualverpflichtungen gegenüber Dritten dar. Innerhalb des ganzen Subventionswesens sind die Bürgschaften von eher untergeordneter Bedeutung. In der Wohnbau- und Eigentumsförderung jedoch verkörpert die Verbürgung von Bankdarlehen ein zentrales Förderungsinstrument. Dazu sei auf das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843, Art. 12, 22,

36, 48 und 51) verwiesen. Die Eventualverpflichtungen des Bundes in Form von Bürgschaften und Schuldverpflichtungen gegenüber Banken für die von ihnen geleisteten Grundverbilligungsvorschüsse betragen Ende 1994 rund 6 Milliarden Franken. Aufgrund der rezessionsbedingten Einbrüche auf dem Liegenschaftsmarkt muss 1995 mit ersten Verlusten gerechnet werden. Im Voranschlag 1995 wurden dafür 1 Million Franken eingestellt.

## **25      Arbeitsbesuch bei der Finanzkommission des          Abgeordnetenhauses sowie des Rechnungshofs Belgiens**

Die Ausweitung der staatlichen Aktivitäten sowie zunehmende Staatsdefizite haben weltweit zu einem steigenden Interesse an einer wirksamen Finanzkontrolle geführt. Eine griffige parlamentarische Finanzoberaufsicht bedingt immer auch eine gute Zusammenarbeit zwischen den obersten Rechnungskontrollbehörden und den parlamentarischen Rechnungsausschüssen.

Im Vorfeld der jüngsten Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle erschien es der Finanzdelegation zweckmässig, sich auch intensiv mit der Organisation der Finanzaufsicht in verschiedenen europäischen Ländern zu befassen. So wurden in den letzten Jahren Kontakte zu den parlamentarischen Haushaltsausschüssen und Rechnungshöfen Deutschlands, Frankreichs und Österreichs geknüpft. Im Berichtsjahr bot sich Gelegenheit, in Brüssel die Arbeitsweise der Finanzkommission des Abgeordnetenhauses sowie des belgischen Rechnungshofs näher kennenzulernen. Die im Rahmen dieses Gedankenaustausches erhaltenen Einblicke werden der Finanzdelegation gute Dienste leisten. Mit besonderer Aufmerksamkeit wurde von den aufgezeigten Möglichkeiten und Grenzen in bezug auf die Neuausrichtung der Finanzkontrolle hin zu Wirksamkeitsanalysen – solche Prüfungen sollen fortan auch von der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorgenommen werden – Kenntnis genommen.

## **3        Personal- und Kreditgeschäfte**

### **31       Personalangelegenheiten**

#### **311      Besoldungsgeschäfte**

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

In der Berichtsperiode hatte die Finanzdelegation zu 69 Personalgeschäften ihre Zustimmung gegeben. In einer beachtlichen Anzahl von Fällen vertagte sie ihren Entscheid und forderte detailliertere Unterlagen an. Bei rund einem Dutzend Geschäften führte sie zudem eine eingehende Aussprache mit den verantwortlichen Departementsvorstehenden. In drei Fällen wies die Finanzdelegation das Begehren zurück.

### 312 Beförderungen von Chefbeamten

Die Finanzdelegation befasste sich im Berichtsjahr mit der Beförderungspraxis in der Bundesverwaltung im allgemeinen und in den einzelnen Departementen im besonderen. Sie führte eine Aussprache mit einer Vertretung der Koordinationskommission für die Einreihung höherer Ämter (Koko) durch. Die Kompetenz der Koko liegt in der Begutachtung von Beförderungen auf der Stufe Adjunkt, Sektionschef, Abteilungschef, Berater und Vizedirektor. Die Aufgaben und der Bearbeitungsablauf der Koko sind in der Verordnung über die Einreihung der Ämter der Beamten (SR 172.221.111.1) festgelegt. Die Koko ist ein begutachtendes Organ des EFD sowie der Generaldirektionen der Regiebetriebe. Ihre Entscheide spielen über das Mitberichtsverfahren eine zentrale Rolle in der Beförderungspraxis der Bundesverwaltung. Die Departemente treten in unterschiedlicher Häufigkeit mit Beförderungsbegehren an die Koko. Es müssen jeweils Quervergleiche angestellt werden; die Koko kann bei der Stellenbewertung die effektive Arbeitsleistung nicht selber beurteilen. Die Finanzdelegation konnte feststellen, dass durch die zentrale Klassifikation eine recht ausgeglichene Beförderungspraxis erreicht wird. Unterschiedliche Anteile an Kaderleuten lassen sich von der Aufgabenstellung her erklären. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre stimmte die Koko 70 Prozent der beantragten Höhereinreihungen zu. Bedienstete, die mit den Entscheiden der Koko nicht einverstanden sind, können sich an die Stellenbegutachtungskommission (Beko) richten. Auf dieser Stufe wurden im gleichen Zeitraum zwei Drittel der ablehnenden Koko-Entscheide bestätigt.

Gewisse Anzeichen einer zunehmenden Beförderungsdynamik im Koko-Bereich sind vorhanden. Der Anteil der in der 28. Lohnklasse und höher eingereihten Chefbeamten ist von 1991–1994 von 3,71 Prozent auf 4,38 Prozent angestiegen. Eine qualitative Aufwertung im Personalbestand ist zwar auch in der Privatwirtschaft festzustellen, doch wirkt sich hier der Kostendruck korrigierend aus. Bei der Verwaltung scheint indessen die Tendenz zu bestehen, möglichst viele Beamtinnen und Beamte zu befördern. Das Mitspracherecht der Finanzdelegation in personellen Belangen gemäss dem Abkommen von 1951 zeitigte auch im Berichtsjahr eine heilsame Wirkung.

### 313 Bezüge und Spesen des diplomatischen Dienstes

Nachdem sich die Finanzdelegation anlässlich ihrer Inspektionssitzung bei der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst bereits mit Besoldungsfragen des diplomatischen Dienstes auseinandergesetzt hatte (siehe Ziff. 423), richtete sie ihr Augenmerk auf die Frage nach den Dienst- und Versetzungsflügen der Diplomaten. Weil in der übrigen Bundesverwaltung und im Bereich des Parlamentes die Benützung der 1. Klasse für Dienstflüge bereits stark eingeschränkt bzw. aufgehoben wurde, interessierte vor allem die Praxis im Bereich des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass der Anspruch auf Erstklassflüge auf die oberste Führungsspitze beschränkt ist. Mit Befriedigung konnte sie zudem davon Kenntnis nehmen, dass im Jahre 1994 in rund 40 Prozent der Fälle die Business Class gewählt wurde, obwohl ein Anspruch auf die 1. Klasse bestand. Die Finanzdelegation begrüsst diese Tendenz und unterstützt die Weiterführung dieser restriktiven Praxis.

## 314 Bundesbeamte unter Korruptionsverdacht

Die EFK erhielt im April 1994 Hinweise auf Unregelmässigkeiten bei der Beschaffung von drei EDV-Systemen durch die ETHZ. Die Vorfälle betrafen hauptsächlich die Jahre 1992 und 1993. Die bei der EDMZ vorhandenen Akten zum Beschaffungsgeschäft wurden angefordert und durch die EFK analysiert. Die Verdachtsmomente auf strafbare Handlungen durch Bundesbeamte und einen Computerlieferanten verdichteten sich. Die Bundesanwaltschaft schaltete sich ein und eröffnete nach Sichtung der Akten ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren wegen Annahme von Geschenken, aktiver und passiver Bestechung, ungetreuer Amtsführung, Urkundenfälschung und Betrug. Ein leitender Beamter der ETHZ und der Geschäftsführer der fraglichen Computerfirma wurden in Untersuchungshaft genommen. Mittlerweile ist der Fall dem eidgenössischen Untersuchungsrichter übertragen worden, der zusätzlich wegen Verdachts auf umfangreiche Wirtschafts- und Konkursdelikte gegen den Computerlieferanten ermittelt.

Die EFK stellte im Rahmen ihrer Abklärungen fest, dass bei den Beschaffungen von Grosssystemen durch die ETHZ und die EDMZ die Einkaufsverordnung des Bundes nicht eingehalten worden war. Das Verhältnis zwischen den beiden Partnern beruhte in erster Linie auf Vertrauen. Notwendige und selbstverständliche Kontrollmassnahmen wurden vernachlässigt. Organisation und Abläufe der EDV-Beschaffungen der EDMZ und der beiden ETHs werden deshalb einer Überprüfung unterzogen. Insbesondere sind die Verantwortlichkeiten klar zu definieren und allfällige Ausnahmen von der Einkaufsverordnung vom zuständigen Organ zu beschliessen.

## 315 Beförderung vor dem Altersrücktritt

Auf Anregung der Finanzdelegation hat das Eidgenössische Personalamt die besoldungsrechtlichen Massnahmen innerhalb dreier Jahre vor dem ordentlichen Altersrücktritt in einem Rundschreiben geregelt. Im Rundschreiben vom 29. Dezember 1986 wurde von einem ordentlichen Altersrücktritt von 65 Jahren ausgegangen. Eine Beförderung oder Wahl in ein höheres Amt war somit nach Vollendung des 62. Altersjahres grundsätzlich ausgeschlossen. Mit der Flexibilisierung des Altersrücktritts ab dem 60. Altersjahr ist diese Praxis nun überholt.

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, die Praxis der Beförderungen vor dem Altersrücktritt namentlich in der Überklasse zu überprüfen. Das EFD schlägt vor, das 62. Altersjahr als Normalpensionierungsalter anzunehmen. Davon abgeleitet sollen Dienstnehmer und Dienstnehmerinnen nach zurückgelegtem 60. Altersjahr künftig mit der Wahl in eine höher bewertete Funktion oder bei Höherbewertung der bisherigen Funktion nicht mehr befördert werden. Anstelle der Beförderung soll eine wiederkehrende, nicht versicherbare Vergütung für ausserordentliche Dienstleistungen gemäss Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe f des Beamtengesetzes (SR 172.221.10) treten. Gleiches soll für Zulagen gemäss Artikel 36 Absatz 2 des Beamtengesetzes gelten. Die neue Altersgrenze für Beförderungen soll für alle Hierarchiestufen eingeführt werden.

Die Finanzdelegation ist sich bewusst, dass bei späten Beförderungen nach den geltenden Statuten der Pensionskasse hohe Einkaufskosten für den Bund erwachsen. Bei einer nächsten Statutenrevision wird deshalb zu prüfen sein, ob der Arbeitnehmerbeitrag bei Erhöhung des versicherten Verdienstes ab einem bestimmten Alter angehoben werden muss.

Die Einführung der neuen Praxis sollte nicht zu einer generellen Senkung des Pensionierungsalters beim Bund führen. Die Finanzdelegation wünscht, dass die Neuregelung zu keiner Benachteiligung der älteren Mitarbeiter führt. Niemand soll wegen des Alters zum vornherein für die Übernahme anspruchsvollerer Aufgaben ausgeschlossen sein. In diesen Fällen sind Gehaltserhöhungen ohne Erhöhung des versicherten Verdienstes weiterhin möglich.

## **32 Übersicht über die bewilligten dringlichen Kredite**

### **321 Behandlung der dringlichen Kredite und Allgemeines**

Die Ausarbeitung des Bundesbudgets für 1995 war bekanntlich ein langwieriger Prozess, in dessen Verlauf der Bundesrat seinen eigenen Vorschlag von sich aus bereits um ungefähr 900 Millionen Franken kürzte, bevor er ihn dem Parlament vorlegte. Dieses nahm alsdann auf Vorschlag der Finanzkommissionen weitere Kürzungen in der Höhe von rund 500 Millionen Franken vor. Trotz dieser gemeinsamen Anstrengungen sieht das Bundesbudget in der Finanzrechnung für 1995 einen Ausgabenüberschuss von über sechs Milliarden Franken und in der Erfolgsrechnung ein Defizit von 6,9 Milliarden Franken vor. Der Fehlbetrag in der Bilanz wird sich damit 1995 auf 43 Milliarden Franken erhöhen; diese Summe entspricht mehr als 120 Prozent der Jahreseinnahmen des Bundes. Mittelfristig ist ausserdem keine Verbesserung der Finanzlage in Sicht.

Die Finanzdelegation ist im Rahmen ihrer Kompetenzen aufgrund des Artikels 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) und der Artikel 18 und 31 des Finanzhaushaltsgesetzes (SR 611.0) verpflichtet, die Einhaltung des Budgets 1995 mit jener Strenge zu überwachen, die die kritische Situation der Bundesfinanzen verlangt.

Deshalb hat die Finanzdelegation beschlossen, ihre Kriterien mit noch grösserer Strenge als bisher anzuwenden (vgl. Bericht 1992/93, Ziff. 321). Auf Kreditbegehren zu Budgetpositionen, die entweder vom Bundesrat auf Aufforderung der Finanzkommissionen oder vom Parlament in der Budgetberatung herabgesetzt worden sind, tritt sie grundsätzlich nicht ein. Die Finanzdelegation hat den Bundesrat ausserdem ersucht, in Zukunft die Bestimmungen des Subventionsgesetzes (SR 616.1) über die Beschränkung von Finanzhilfen voll und ganz anzuwenden. Sie denkt dabei besonders an eine grosszügige Auslegung des Artikels 13, der für einige Fälle die Möglichkeit vorsieht, Subventionen nur im Rahmen der vom Parlament gesprochenen Kredite zu gewähren.

Die Finanzdelegation hat den Finanzkommissionen schliesslich vorgeschlagen, in der Beurteilung von Zusatz- und Nachtragskrediten die gleiche Strenge anzuwenden wie bei der Prüfung der Zusätze und Budgetüberschreitungen für 1995.

### **322 Statistik der Zahlungs- und Verpflichtungskredite**

Die Finanzdelegation hatte sich in der Berichtsperiode zu insgesamt sechs Verpflichtungskrediten im Betrag von rund 40,7 Millionen Franken zu äussern. In einem Fall verlangte sie zusätzliche Informationen über die Notwendigkeit und Dringlichkeit des Kreditbegehrens. Im Vergleich zur vergangenen Berichtsperiode haben sich die Zusatzkredite sowohl in der Anzahl als auch im Gesamtbetrag merklich reduziert (siehe Jahresbericht 1993/94, Ziff. 322).

Die Finanzdelegation hatte zu 55 Zahlungskrediten im Gesamtbetrag von rund 253 Millionen Franken Stellung zu nehmen. In vier Fällen mit einem Gesamtbetrag von 15,9 Millionen Franken hielt sie das Kreditbegehren nicht für dringlich und schlug dem Bundesrat den ordentlichen Nachtragsweg vor. Gegenüber der letzten Berichtsperiode ging auch das angebehrte Zahlungskreditvolumen merklich zurück.

### **323 Nachtragskredite auf vom Parlament gekürzten Zahlungskrediten**

Im Rahmen der Beratungen des Voranschlags 1994 hat das Parlament sowohl bei den Zahlungs- wie bei den Verpflichtungskrediten zahlreiche Kürzungen vorgenommen. Die Finanzkommissionen haben signalisiert, dass diese Kürzungen nicht über den Nachtragsweg rückgängig gemacht werden dürfen. Der Bundesrat hat denn auch die Departemente und Dienststellen angewiesen, auf gekürzten Budgetpositionen, welche durch Verwaltungsakte in irgendeiner Weise steuerbar sind, grundsätzlich keine Nachtrags- und Zusatzkredite anzubegehren.

Mit den beiden Nachtragsbotschaften zum Budget 1994 wurde dennoch in insgesamt 14 Fällen mit einem Kreditbetrag von rund 173 Millionen Franken vom Grundsatz der Finanzkommissionen abgewichen. Die Finanzdelegation hatte sich hievon zu Begehren mit gewöhnlichem Vorschuss im Umfang von rund 60 Prozent der bewilligten Nachtragssumme zu äussern. Sie stimmte nach eingehender Diskussion und in Anbetracht der aussergewöhnlichen Umstände in allen Fällen zu, hielt jedoch unmissverständlich fest, dass die bestehende Zwangslage kein Präjudiz für Nachtragskredite auf anderen vom Parlament gekürzten Rubriken schafft.

### **324 Ausgaben für das Projekt Festungsmaterialpark Bilten**

Die Finanzdelegation berichtet letztmals im Tätigkeitsbericht 1992/93 (Ziff. 452) über die Baueinstellung beim zentralen Festungsmaterialpark Bilten. Der Bau dieses Objekts musste 1989 nach schwerwiegenden Fundationsproblemen eingestellt werden. Auf Intervention der Finanzdelegation leiteten das EDI und das EMD im März 1993 unter der Leitung von Herrn alt Bundesrichter Arthur Haefliger eine Administrativuntersuchung ein. Es sollte dabei abgeklärt werden, ob bei der Projektierung und Bauausführung Fehler begangen wurden, die von den Bediensteten des Bundes zu verantworten sind.

Der Bericht Haefliger verneint vorsätzliches oder grobfahrlässiges Handeln. Allfällige Disziplinarfehler seien verjährt. Es bestehe im weitem kein Anlass, gegen Bedienstete Schadenersatz oder Regressansprüche geltend zu machen, da keinem Bediensteten des Bundes Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann. Die Vorsteherin des EDI und der Vorsteher des EMD schlossen sich dieser Auffassung an.

Mit den beauftragten Firmen konnten 1994 die letzten Forderungen bereinigt werden. Einzelne Verhandlungen sind mit einem Vergleich abgeschlossen worden. Die Ausgaben für das Projekt Bilten belaufen sich auf 17,8 Millionen Franken, wovon 1,67 Millionen Franken auf Landerwerbskosten fallen. Ursprünglich wurden Verpflichtungskredite von 48,2 Millionen Franken für das Projekt bewilligt. Zur Zeit sind keine Interessenten bekannt, die bereit und in der Lage wären, das Grundstück zu erwerben. Die Finanzdelegation ist mit der Art und Weise der Erledigung dieses Geschäfts gar nicht zufrieden.

#### **4        Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen**

#### **41       Behörden und Gerichte**

#### **411      Mitglieder des Parlamentes in Delegationen des Bundesrates**

Eine erstmalige Erhebung der Parlamentsdienste über die Gesamtkosten der Dienstreisen von Parlamentsmitgliedern ins Ausland führte zu einem Gesamtbetrag von 1,2 Millionen Franken im Jahre 1993. Davon entfielen über 90 Prozent auf Taggelder für regelmässige Sitzungen des Europarates, des Europaparlamentes, der EFTA und der KSZE (heute OSZE) und der Interparlamentarischen Union (IPU). Ein unbedeutender Teil des Gesamtbetrages wurde für den Besuchsaustausch mit ausländischen Parlamentariern aufgewendet. Die Finanzdelegation konnte in diesem Zusammenhang mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen, dass seit dem 1. Januar 1994 im Bereich des Parlamentes keine Erstklassflüge mehr vergütet werden.

Die Finanzdelegation hält es nicht für richtig, dass verschiedentlich Parlamentsmitglieder in Delegationen des Bundesrates an internationalen Konferenzen teilnehmen und aus Krediten des entsprechenden Departementes bezahlt werden. In finanztechnischer Hinsicht wird damit das vom Finanzhaushaltgesetz (FHG; SR 611.0) geforderte Spezifikationsprinzip durchbrochen. Als weit folgenreicher erachtet die Finanzdelegation jedoch die Tatsache, dass dadurch die Gewaltentrennung zwischen Bundesrat und Parlament beeinträchtigt wird. Sie hat die Geschäftsprüfungskommissionen deshalb gebeten, die Frage, inwieweit die Mitwirkung von Parlamentsmitgliedern in Bundesratsdelegationen das Verhältnis von Exekutive und Legislative berührt, näher abzuklären. Die Ergebnisse werden auf Ende 1995 erwartet.

#### **412      Einkäufe der Eidgenössischen Gerichte**

Aufgrund von zwei Inspektionssitzungen beim Eidgenössischen Bundesgericht in Lausanne 1991 und beim Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern 1993 äusserte die Finanzdelegation den Wunsch, dass bei der nächsten Revision der Einkaufsverordnung des Bundes vom 8. Dezember 1975 (SR 172.056.13) die Gerichtsverwaltung miteinzubeziehen sei (siehe Jahresbericht 1993/94, Ziff. 411). Die eidgenössischen Gerichte stehen einer Ausdehnung der Verordnung unter Verweis auf ihre verfassungsrechtliche Autonomie ablehnend gegenüber.

Die Finanzdelegation sieht im Einbezug der Justizverwaltung die Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht in Zweifel gezogen. Sie schlägt als Vermittlungslösung vor, dass zwar keine Unterstellung unter die Einkaufsverordnung erfolgt, die Finanzkommissionen jedoch im Rahmen der Beratungen zu Voranschlag und Rechnung eingehend über die Verwendung der Mittel orientiert werden.

Aufgrund einer Aufstellung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts für das Jahr 1993 konnte die Finanzdelegation feststellen, dass der grösste Teil der Beschaffungen analog den geltenden Normen über die Einkaufsstellen des Bundes zu den entsprechenden vorteilhaften Bedingungen erfolgten. Das Geschäft wird durch die Finanzkommissionen weiterverfolgt.

**42      Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)**  
**421     Inspektion bei der Politischen Direktion: Büro für die  
         Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO)**

Wie es die Finanzdelegation in ihrem letzten Bericht (Ziff. 422) angekündigt hatte, führte die Sektion 1 im Büro für Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO) eine Inspektion durch. Dieses Büro wurde im Mai 1992 geschaffen (seine Aufgaben waren vorher auf drei Direktionen innerhalb des EDA verteilt), und es überwacht die Verwaltung und Verwendung eines Teils der Kredite, die 1990 (250 Mio. Fr.), 1991 und 1993 (1400 Mio. Fr.) bewilligt wurden und für den Ausbau und die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas bestimmt sind. Dieses Engagement der Schweiz hat zum Ziel, den politischen und wirtschaftlichen Reformprozess in den genannten Staaten und in den Mitgliedländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen, Darlehen und Garantien zu unterstützen.

Aufgrund der Verordnung vom 6. Mai 1992 (SR 172.017) über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten verfügt das BZO über einen Viertel der oben erwähnten Rahmenkredite, das heisst über 350 Millionen Franken. Es ist für die Massnahmen im Bereich der technischen Zusammenarbeit zuständig. Die restlichen drei Viertel dieser beiden Rahmenkredite werden vom Bundesamt für Aussenwirtschaft verwaltet, dem die Massnahmen im Bereich der Finanzhilfe, der Investitionsförderung und der Handelspolitik obliegen. Auch in diesem Bundesamt wurde von einer Sektion der Finanzdelegation eine Inspektion durchgeführt (vgl. unten, Ziff. 471).

Die Sektion informierte sich über die Struktur des BZO, über sein Pflichtenheft und über die verwendeten und eingesetzten Kredite. 1992 setzte das BZO 39,2 Millionen Franken in 112 Projekten ein und 1993 66,2 Millionen Franken in 103 Projekten. Das Programm für 1994 und die folgenden Jahre sieht jährliche Verpflichtungen von ungefähr 70 Millionen Franken vor. Die Projekte kamen bisher 13 Ländern zugute; sie sollen in der Hauptsache die Schaffung einer sozialen Marktwirtschaft, die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (Gesundheit, Umwelt und Energie) und den Ausbau des Netzes gesellschaftlicher Institutionen (Politik, Staat, Kultur, Bildungswesen usw.) unterstützen. Zu erwähnen ist ferner, dass die 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BZO aus den Rahmenkrediten für die Länder Ost- und Mitteleuropas bezahlt werden.

Allgemein stellte die Finanzdelegation fest, dass das BZO noch mit operationellen und administrativen Problemen zu kämpfen hat, die mit seiner erst kürzlich erfolgten Gründung zu tun haben. In ihrem Brief an den Departementsvorsteher führte die Delegation unter anderem folgende Punkte an:

- Da die personellen Möglichkeiten des BZO beschränkt sind und es eine grosse Anzahl von Projekten durchzuführen hat, sollte im Büro selber nach möglichen Rationalisierungsmassnahmen gesucht werden. Die diesbezüglichen Entscheidungskompetenzen müssen beim BZO und beim Bundesamt für Aussenwirtschaft verbleiben und dürfen nicht auf weitere Bundesämter ausgeweitet werden.
- Manchmal werden Projektkredite in mehreren Tranchen gesprochen. Deshalb kann es zur Überschreitung der Finanzkompetenzen kommen, wie sie in Artikel 7 der Verordnung vom 6. Mai 1992 beschrieben werden. Solche Überschreitungen sind zu vermeiden.
- Bei einigen Projekten wurden die Arbeiten und Lieferungen nicht aufgrund eines öffentlichen Wettbewerbs vergeben, wie es der Submissionsverordnung (SR

- 172.056.12) entspräche. Aus diesem Grund empfiehlt die Delegation dem BZO, sich möglichst an die Vorschriften dieser Verordnung zu halten.
- Eine Projektbuchhaltung wird noch nicht geführt. Ebenso wie die EFK ist die Finanzdelegation der Meinung, dass sie so schnell wie möglich eingeführt werden muss, weil sie ein unverzichtbares Führungsinstrument darstellt.
  - Der Betrieb verschiedener Kultur-Aussenstationen in den Staaten Osteuropas überzeugt nicht. Es ist deshalb nötig, ihren Nutzen und ihre Wirksamkeit zu überprüfen und allenfalls diejenigen zu schliessen, die die Anforderungen nicht erfüllen.

Abgesehen von diesen allgemeinen Fragen bemängelte die Finanzdelegation die Beteiligung an einem von der Stadt Bern durchgeführten Arbeitsbeschaffungsprojekt für Arbeitslose. Die Delegation findet, dass das Projekt mit den Zielen der Hilfe für die Staaten Ost- und Mitteleuropas nicht vereinbar ist.

Aufgrund der wenig überzeugenden Resultate beurteilt die Finanzdelegation auch die Finanzierung von Auslandsreisen für Journalisten, die die schweizerische Öffentlichkeit über die Projekte in Osteuropa informieren sollen, skeptisch. Die Delegation ist über die konkreten Ergebnisse einer ersten solchen Reise unterrichtet worden. Diese Ergebnisse überzeugten die Finanzdelegation nicht.

Die Finanzdelegation hob im weiteren hervor, dass die Stiftung Pro Helvetia zwischen 1990 und 1994 Beiträge in der Höhe von insgesamt 1,5 Millionen Franken aus den Krediten für Ost- und Mitteleuropa erhielt. Diese Summe kommt zu den der Stiftung gewährten ordentlichen Beiträgen hinzu, welche im Rahmen der Sanierungsprogramme gekürzt worden sind. Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass damit ein Parlamentsbeschluss verletzt wurde (s. Ziff. 432).

Der Vorsteher des EDA schloss sich der Stellungnahme der Finanzdelegation im wesentlichen an und ergriff verschiedene Massnahmen, die den Betrieb des BZO verbessern sollen. Im Zusammenhang mit der Reorganisation des EDA wurde das BZO am 1. Januar 1995 in die *Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe* integriert.

Die Finanzdelegation hat das Dossier an die Geschäftsprüfungskommissionen weitergeleitet. Diese beabsichtigen, die Zusammenarbeit mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas einer genaueren Prüfung zu unterziehen.

## **422      Stiftung «Transfer» für marktwirtschaftliche Schulung**

Die Stiftung «Transfer» wurde im Juni 1990 gegründet. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die in der Schweiz bewährten Fernkursmethoden in osteuropäischen Staaten für die Ausbildung in Marktwirtschaft einzuführen. In der ersten Phase wurde ein Kursangebot in der damaligen Tschechoslowakei unterstützt. Bereits 1991 traten erste Probleme in der Administration auf; dennoch gab das Büro für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO) weitere Kredittranchen frei und unterstützte die Ausdehnung des Projekts auf die baltischen Staaten und Bulgarien. Die Stelle des Leiters wurde im Frühjahr 1993 neu besetzt; die Schwierigkeiten konnten aber nicht behoben werden, da seit der Neubesetzung Zwistigkeiten zwischen dem BZO und dem Stiftungsrat auftraten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellte bei der Revision der Jahresrechnung 1993 einen Verlust von über 1 Million Franken und erhebliche Liquiditätsgänge fest. Da das BZO keine weiteren Mittel für das Projekt mehr zur Verfügung stellen wollte und der private Sponsor sich zurückzog, musste die Stiftung Ende Juni 1994

ihre Tätigkeit einstellen. Das BZO begründete die Einstellung der Unterstützung der Stiftung «Transfer» mit Vertragsverletzungen und fehlendem Vertrauen für eine weitere gedeihliche Entwicklung. Die Finanzdelegation sah angesichts der verfahrenen Situation ebenfalls keine Möglichkeit mehr für die Weiterführung des mit viel Optimismus begonnenen Projekts. In der Folge hatte sie sich mit den Problemen der Projekteinstellung zu befassen. Die Finanzdelegation verlangte, dass mit dem Projektabbruch keine Lehrkräfte und Kursabsolventen in den osteuropäischen Staaten zu Schaden kommen dürfen. Zudem legte sie Wert auf einen schicklichen Abschluss der Liquidationsarbeiten mit den Repräsentanten der Stiftung «Transfer» sowie auf ein sozialverträgliches Vorgehen bei der Schliessung der Geschäftsstelle in St. Gallen. Während die Liquidation der Stiftung «Transfer» in Osteuropa planmässig verlief, steht die Meldung über eine einvernehmliche Lösung der Probleme mit der Stiftungsleitung in der Schweiz noch aus.

Das finanzielle Engagement des Bundes in der Stiftung «Transfer» beläuft sich mit den Liquidationskosten auf ca. 5,5 Millionen Franken. In dieser Zeit besuchten gegen 6000 Studierende die angebotenen Kurse; 1300 haben bis Mitte 1994 einen Diplomabschluss erworben.

#### **423 · Inspektion bei der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst**

Die Sektion 1 der Finanzdelegation setzte sich anlässlich ihrer Inspektionssitzung bei der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst (DVA) vertieft mit der Neuorganisation des EDA, mit der speziellen personalrechtlichen Stellung des EDA-Personals sowie mit dem konsularischen und diplomatischen Vertretungsnetz der Schweiz im Ausland auseinander (siehe auch Ziff. 313). Im Rahmen der Reorganisation des EDA wird ein Grossteil Aufgaben der DVA ab dem 1. Januar 1995 vom Generalsekretariat (GS EDA) übernommen. Die DVA wird aufgelöst.

Die Stellenbewirtschaftung des EDA wird durch die unterschiedlichen Personalkategorien (diplomatischer, konsularischer, Fach- und allgemeiner Dienst), das Rotations- und das Karriereprinzip sowie die hohe Dezentralisation der Aussenstellen im Vergleich zur übrigen Bundesverwaltung schwieriger. Ebenso tragen das besondere Zulagensystem (Grund-, Funktions-, Repräsentations- und Kinderzulagen, Kaufkraftausgleich) sowie ein spezielles Verfahren der Steuerbegleichung zur Komplexität des Personalbereichs bei. Die Finanzdelegation liess sich ausführlich über die Zusammenhänge orientieren. In bezug auf die Kredite für diplomatische und konsularische Zulagen setzte sie sich für eine restriktive Praxis im Rahmen der bestehenden Kredite ein.

Die Schweiz verfügt über ein im Vergleich mit anderen europäischen Staaten relativ dichtes Vertretungsnetz im Ausland. So erfolgten in den vergangenen fünf Jahren neben der Eröffnung von sechs neuen Botschaften und zwei Konsulaten die Umwandlung eines Generalkonsulats in eine Botschaft. Drei Botschaften und ein Generalkonsulat wurden im selben Zeitraum geschlossen. Auf der Basis eines Berichts der DVA sieht der Bundesrat in den kommenden Jahren vor, drei Botschaften zu schliessen; die Schliessung einer weiteren Botschaft steht noch zur Diskussion.

Die Finanzdelegation begrüsst die Restrukturierungsbemühungen des EDA, stellte jedoch mit Bedauern fest, dass der finanzielle Spareffekt mit rund einer halben Mil-

lion Franken unerwartet gering ausfällt. Grund dafür ist die Tatsache, dass die freierwerbenden Etatstellen als Teil der Verzichtsplannung des EDA beim Departement verbleiben sollen.

Im Zusammenhang mit dem Vertretungsnetz der Schweiz im Ausland stiess die Finanzdelegation auch auf die Unterbringungsproblematik, speziell in ost- und mitteleuropäischen Ländern. Das EDA verfügt über insgesamt 590 Liegenschaften im Ausland. Der Anteil der Mietobjekte beträgt 46 Prozent. Angesichts der exorbitanten Mietzinsen, welche in bestimmten Ländern aufgewendet werden müssen, versucht das EDA vermehrt, Miete durch Eigentum zu ersetzen. Kann auf die Präsenz vor Ort aus politischen Gründen nicht verzichtet werden und kommt der Bau einer bundeseigenen Liegenschaft nicht in Frage, so verbleibt häufig nur noch die Option, ein passendes Objekt zu kaufen.

Auf Betreiben der Finanzdelegation legte die DVA eine Evaluation für 16 Vertretungen vor, wo vordringlicher Handlungsbedarf besteht. Das Aktionsprogramm sieht in acht Fällen den Erwerb von Liegenschaften vor. In sieben weiteren Fällen erweist sich eine rasche Lösung als sehr schwierig. In einem Fall ist vorgesehen, die unhaltbare Lage mit einem Neubauprojekt zu lösen.

Die Finanzdelegation nahm mit Besorgnis von der akuten Lage Kenntnis und kam zum Schluss, dass durch eine Kürzung des Kredits für zivile Bauten und Landerwerb beim EDA der Spielraum des Departementes nur noch mehr eingeengt und eine rasche Lösung des Problems weiter verzögert würde.

Sie sprach sich dafür aus, dass vermehrt Lösungen mit privatwirtschaftlichen Bauträgern zu suchen sind. Um drohende Kreditaufstockungen zu vermeiden, sollte nicht zuletzt auch die Möglichkeit der Realisierung von neuen Gebäuden durch Joint-ventures bzw. über Stiftungen – analog der FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales) – geprüft werden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wurde beauftragt, eine detaillierte Situationsanalyse vor Ort in Moskau durchzuführen, die verschiedenen Varianten zu beurteilen und so bald als möglich Bericht zu erstatten.

#### **424      Finanzaufsicht durch das Finanzinspektorat im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe**

Das Finanzinspektorat (FISP) der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) ist eine vorgelagerte Inspektionsstelle im Sinne von Artikel 11 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0). Sie hat den Auftrag, die mitschreitende Kontrolle des Zahlungsverkehrs, die Begutachtung von Finanzhilfen, Abgeltungen und Leistungen der DEH sowie die Prüfung von Arbeitsabläufen, Buchhaltungssystemen und der internen Kontrollsysteme im gesamten Prüfungsbereich wahrzunehmen. Das FISP führt auch Inspektionen im Ausland durch. Die Direktion der DEH kann dem FISP zudem Spezialaufträge, insbesondere in den Bereichen Rechnungswesen, Controlling, Organisation und interne Kontrolle erteilen. In Absprache mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) erstellt das FISP ein jährliches Revisionsprogramm. Von allen durchgeführten Revisionen erstellt es eine schriftliche Zusammenfassung, welche der EFK zugestellt wird. Zudem erstattet es der EFK jährlich Bericht über seine Aktivitäten.

Die Zielvorgaben für das Jahr 1993 konnten durch das FISP wegen einer tiefgreifenden personellen Umstrukturierung nicht erfüllt werden. Anstelle des früher ange-

strebten Ausbaus von Wirtschaftlichkeitsprüfungen beschränkte sich das FISP auf formelle Aspekte bei der mitschreitenden Kontrolle. Im Rahmen einer Aussprache mit der Finanzdelegation äusserten sich die Vertreter der DEH zuversichtlich über die Behebung der bestehenden Mängel noch im Verlaufe des Jahres 1994. Die EFK stellt in ihrer Standortbestimmung per Ende 1994 jedoch fest, dass auch die Jahresziele 1994 wiederum nicht erreicht wurden. Es wurden keine Auslandsrevisionen und wenig Revisionen im Inland durchgeführt. Die diesbezüglichen Berichte liegen bisher nicht vor.

Die Finanzdelegation hat eine weitere Aussprache mit den Verantwortlichen geführt und auf eine umgehende Behebung der Schwachstellen gedrängt; dies um so mehr, als der Bereich der Osteuropahilfe seit dem 1. Januar 1995 der DEH unterstellt wurde und das FISP DEH die finanzielle Kontrolle ernsthaft wahrnehmen muss.

## **425 Zukunft von Genf als Sitz internationaler Organisationen**

Im Zusammenhang mit dem Kauf des Geneva Executive Centers GEC (siehe Jahresbericht 1993/94, Ziff. 323) hatte die Finanzdelegation bereits die Grundsatzfrage nach der künftigen bundesrätlichen Sitzstaatspolitik und deren Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Eidgenossenschaft angeschnitten. Sie beauftragte die Landesregierung, ihr einen detaillierten Bericht über ihre Haltung und Strategie zukommen zu lassen. Der Bundesrat kam diesem Begehren nach und setzte eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein. Aufgrund deren Ergebnisse legte er seine Sitzstaatspolitik für die kommenden Jahre fest.

Der Bund wird auch weiterhin seine aktive Rolle in der Unterstützung von Genf als Sitz internationaler Organisationen wahrnehmen. Zu diesem Zweck kann er sich auf die bereits erfolgreich eingesetzten Instrumente (Darlehen an die Fondation des immeubles pour les organisations internationales FIPOI, Kauf von Liegenschaften, Sicherheitskostenbeiträge bei internationalen Konferenzen und andere punktuelle Massnahmen) stützen. Auf die Erarbeitung einer umfassenden Studie über die makroökonomischen Auswirkungen der bestehenden Sitzstaatspolitik auf den Platz Genf wird unter anderem aus finanziellen Gründen verzichtet. Aus denselben Motiven kann der Bund auf kantonale Forderungen nach einer festen Vergütung für deren Ausgaben im nationalen Interesse nicht eingehen.

Die Finanzdelegation nahm von den Ausführungen des Bundesrates Kenntnis.

## **43 Departement des Innern**

### **431 Stiftung Sicherheitsfonds Berufliche Vorsorge**

Der Sicherheitsfonds Berufliche Vorsorge (BVG; SR 831.40) ist eine vom Bund errichtete öffentlichrechtliche Stiftung. Der Bundesrat wählt die Mitglieder des Stiftungsrates, wovon zwei Mitglieder aus der öffentlichen Verwaltung stammen müssen. Die Hauptaufgaben des Sicherheitsfonds BVG sind die Gewährung von Zuschüssen an registrierte Vorsorgeeinrichtungen bei ungünstiger Altersstruktur sowie die Sicherstellung der gesetzlichen Leistungen bei Zahlungsunfähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung. Das Vermögen des Sicherheitsfonds (ca. 300 Mio. Fr.) übernimmt die Aufgabe einer Schwankungsreserve.

Anlässlich der Behandlung des Bundesratsbeschlusses betreffend Genehmigung des Beitragssatzes für das Jahr 1994 des Sicherheitsfonds BVG verlangte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte bei der Aufsichtsbehörde (Bundesamt für Sozialversicherung) zusätzliches substantielles Zahlenmaterial. Sie wünschte zudem jährlich Einblick in den Geschäftsbericht, die Rechnung und die Performance der Vermögensverwalter, um sich einen detaillierteren Einblick in den Fonds zu verschaffen. Die Rechnungen 1993 und 1994 sowie die Revisionsberichte der Kontrollstelle wurden zusätzlich eingefordert, weil die Finanzdelegation die Vermögensverhältnisse und die Leistungen aus dem Sicherheitsfonds prüfen wollte.

## 432 Projekte der Pro Helvetia

Im Rahmen ihrer Aufgabe, die Ausrichtung von Bundesmitteln an halbstaatliche Organisationen zu überprüfen, führte die Finanzdelegation mit Vertretern der Pro Helvetia (PH) eine Aussprache durch. Diese Stiftung besteht seit dem Jahre 1939 und erhält von der Eidgenossenschaft finanzielle Mittel, um ihren Auftrag erfüllen zu können. Sie steht unter der Aufsicht des Bundesamtes für Kultur (BAK) und der Oberaufsicht durch den Bundesrat. Als Kontrollstelle für das Rechnungswesen amtiert die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK).

Die PH erhielt im Jahre 1994 einen Bundesbeitrag von rund 26 Millionen Franken. Zudem stehen ihr aus den Osteuropakrediten gebundene Mittel von jährlich 1,5 Millionen Franken zur Verfügung. Die Finanzdelegation musste rügen, dass durch dieses Vorgehen verabschiedete Sanierungsbeschlüsse des Parlamentes für die Jahre 1992–1995 verletzt wurden.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass der 35 Mitglieder zählende Stiftungsrat ebenfalls Exekutivfunktionen ausübt und daher eher als ein Expertengremium zu betrachten ist. Die jährlichen Kosten liegen aufgrund dieses Milizsystems mit rund 420 000 Franken unter den Ansätzen des Bundes für externe Experten. Im vergangenen Jahr hatte die PH rund 2300 Gesuche zu prüfen. Aufgrund der knappen Bundesmittel musste ein Grossteil abgelehnt werden.

Angesichts der Verteilung der Gelder auf eine Vielzahl von kleinen Einzelprojekten stellt sich für die Finanzdelegation die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, vermehrt Schwerpunkte zu setzen und auf die Ausrichtung von Bagatellsubventionen zu verzichten.

Die PH betreut im Auftrag der schweizerischen UNESCO-Kommission ein Projekt zur Erhaltung der Altstadt von Sana'a (Jemen). Dieses sieht im Zusammenhang mit eigentlichen Restaurierungsarbeiten verschiedenste archäologische, architektonische und statische Analysen sowie urbanistische Studien vor. Die Resultate sollen in Form eines Buches und eines Films veröffentlicht werden.

Die Finanzdelegation nahm die Abrechnung des Programmkredits mit grossem Erstaunen zur Kenntnis. Von den gesprochenen Mitteln von insgesamt 325 000 Franken wurde nur ein geringer Teil für die baulichen Massnahmen eingesetzt. Nicht weniger als 234 000 Franken entfielen auf die Entschädigung der Schweizer Equipe von Archäologen, Architekten, Fotografen. Die effektiv in Bauarbeiten investierten Mittel betragen nur rund 30 000 Franken. Der Bürgerkrieg in Jemen hat zudem dazu geführt, dass die Arbeiten zwar nicht beschädigt, aber weitgehend blockiert wurden. Die Finanzdelegation forderte das zuständige Departement auf, bei allen beteiligten Stellen für einen optimalen Mitteleinsatz – insbesondere im

Bereich von Expertenonoraren und Reisespesen – zu sorgen. Nach Abschluss der Restaurierungsarbeiten wird ein detaillierter Schlussbericht erwartet.

Die Finanzdelegation wacht darüber, dass die Verwaltungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum Verwendungszweck der Mittel stehen.

#### **433     Filmförderung**

Die Finanzdelegation ist gemäss Artikel 50 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11) verpflichtet, die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang liess sie sich anhand eines aktuellen Beispiels schweizerischer Filmförderung über die Praxis des zuständigen Bundesamtes bei der Subventionszuteilung informieren. Sie stellte im untersuchten Fall fest, dass die gesetzlichen Bestimmungen und Richtlinien zwar eingehalten, die zuständigen Stellen bei ihren Entscheiden jedoch das politische Gespür vermissen liessen.

Nachdem im Rahmen einer Aussprache mit der Amtsdirektion und einem anschliessenden längeren Schriftenwechsel mit dem zuständigen Departement keine Annäherung zwischen den divergierenden Standpunkten erzielt werden konnte, informierte die Finanzdelegation die Finanzkommissionen über dieses Geschäft. Das Parlament beschloss im Rahmen des Voranschlags 1995 eine Kürzung der Filmförderungskredite um 1 Million Franken.

#### **434     Entsorgung von Salzschlacke in Portugal**

In den Jahren 1987–1990 exportierte eine Schweizer Firma insgesamt 29 000 t Salzschlacke an eine im Ausland ansässige Firma. Die dort vorgesehene Entsorgung fand jedoch nicht statt. Die ausländischen Behörden wurden mehrmals auf diesen Sachverhalt aufmerksam gemacht. Diese stellten sich auf den Standpunkt, dass die gesamte Lieferung wieder zurückgeführt werden müsse, obwohl sie gemäss den angestellten Analysen keine besondere Gefährlichkeit aufweist, die Exporte gemäss den schweizerischen Vorschriften legal erfolgten und die ausländischen Behörden über die geplante Entsorgung im Bilde waren. Angesichts der harten Haltung des betroffenen Landes stimmte der Bundesrat der Aufnahme von Verhandlungen zu und sah vor, sich gegebenenfalls an der Entsorgung bis zu zwei Dritteln der masslichen Kosten zu beteiligen.

Nach Meinung der Finanzdelegation muss geprüft werden, inwieweit sich der Bund an solchen Projekten beteiligen darf. Es fragt sich namentlich, ob Artikel 102 Kapitel 8 der Bundesverfassung (SR 101), der die allgemeine Kompetenz des Bundesrates in aussenpolitischen Angelegenheiten enthält, als Rechtsgrundlage zu genügen vermag. Obschon weitere Abklärungen ergaben, dass im vorliegenden Fall als spezifische Rechtsgrundlage Artikel 39 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01) herangezogen werden kann, sollte eine angemessene Kostenbeteiligung der Schweizer Firma erwogen werden.

#### **435     Stiftung Switch**

Im Auftrag der Finanzdelegation hat die EFK im August einen Bericht über Lage, Auswirkungen, Wirksamkeit und Organisation der Stiftung Switch vorgelegt. Darin werden die Wirksamkeit und die Notwendigkeit dieser Stiftung zwar nicht in Frage

gestellt; es wird jedoch festgehalten, dass einige Dienstleistungen nicht dem statistischen Zweck, der Unterstützung von Lehre und Forschung, dienen. Zudem ist bei der Finanzierung des Stiftungsbetriebs kein Betrag für die Erneuerung der Ausstattung vorgesehen. Der Bund muss also mit einem Antrag rechnen, zusätzliche Mittel bereitzustellen, damit die neuen Geräte, die für die Fortsetzung der Tätigkeit der Stiftung Switch notwendig sind, finanziert werden können.

Es empfiehlt sich deshalb, das Grundangebot und die Finanzierung der Stiftung Switch für die nächste Legislaturperiode 1996–1999 neu zu umschreiben. Die EFK fand zudem, der Bund sei im Vergleich zu seiner finanziellen Beteiligung im Stiftungsrat untervertreten, und es sei sinnvoll, der wirtschaftlichen Seite gleich viel Gewicht einzuräumen wie der wissenschaftlichen.

#### **436 Finanzinspektorat ETH-Bereich**

Mit der Inkraftsetzung des neuen ETH-Gesetzes auf den 1. Februar 1993 (SR 414.110) erhöhte sich die Autonomie des ETH-Bereiches. Im Gegenzug verlangten die Finanzdelegation und die EFK die Errichtung eines Finanzinspektorates (FISP) im Sinne von Artikel 11 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0). Ursprünglich war vorgesehen, dass das FISP seine Tätigkeit auf den 1. Juli 1994 aufnehme. Nach dem Rücktritt des Präsidenten des ETH-Rates verzögerte sich die Besetzung des FISP. Die Finanzdelegation musste zur Kenntnis nehmen, dass die Leitung des FISP leider erst auf den 1. Mai 1995 besetzt werden kann.

In einem zweiten Schritt wird es darum gehen, das Inspektorenteam anzustellen. Die zuständige Sektion der EFK wird sich an der Ausbildung und Einführung des Teams beteiligen. Die Prüfungsplanung des FISP wird in Absprache mit der EFK vorgenommen. Die EFK behält sich jedoch gestützt auf das Finanzkontrollgesetz vor, bei Bedarf eigene Prüfungshandlungen im Bereich des ETH-Rats vorzunehmen.

#### **44 Justiz- und Polizeidepartement**

##### **441 Inspektion beim Bundesamt für Justiz**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte im Bundesamt für Justiz eine Inspektionssitzung durch. Sie stellte eine grosse Arbeitsbelastung des Amtes fest. Die angekündigten Revisionen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe könnten zu Personalengpässen führen.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) unterstützt die Kantone im Strafvollzug. Der Bund zahlte 1994 27 Millionen Franken Baubeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten und 64,6 Millionen Franken Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen. Zusätzlich sind im Voranschlag 1995 erstmals 20 Millionen Franken Baubeiträge für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht budgetiert. Die vom Parlament beschlossenen Massnahmen im Ausländerrecht bedingen gesamtschweizerisch 300 zusätzliche Haftplätze. Eine Besonderheit liegt in der Tatsache, dass der Bund für Polizei- und Untersuchungsgefängnisse keine Beiträge leisten kann, da diese voll in der Kompetenz der Kantone liegen.

Der Bund zahlt an 170 Erziehungseinrichtungen Betriebsbeiträge. Beitragsvoraussetzung ist ein Anerkennungsverfahren. Die Abklärungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle ergaben keine Anhaltspunkte dafür, dass das Bundesamt für Justiz sein Beurteilungsermessen in diesem Bereich überschreitet.

In finanzieller Hinsicht ist von einer gewissen Bedeutung, dass die Landerwerbskosten für Strafanstalten inskünftig nicht mehr subventioniert werden sollen. Diese Massnahme bildet Bestandteil des dritten Sanierungsprogramms im Kompetenzbereich des Bundesrates. Die geschätzten Einsparungen belaufen sich auf rund 1 Million Franken pro Jahr.

Die Kosten des Strafvollzugs werden in der Schweiz nicht einheitlich erfasst. Die Finanzdelegation schlug vor, die Sektion Rechtspflege des Bundesamtes für Statistik zu beauftragen, die Kosten (Investitions- und Betriebskosten) der Strafanstalten sowie die Kosten für die einzelnen Strafgefangenen zu ermitteln. Die Statistik könnte ein Instrument zur finanziellen Führung liefern.

Für die Aufbauhilfe bei der Opferhilfe sind jährlich 4 Millionen Franken vorgesehen. Sie soll für die Schaffung, Einrichtung und den Ausbau von Beratungsstellen eingesetzt werden. Darin eingeschlossen sind die Betriebskosten, ebenfalls allfällige Entschädigungen oder Genugtuungssummen, die in dieser Anlaufperiode von sechs Jahren ausbezahlt werden. Für die Ausbildungshilfe im Rahmen des Opferhilfegesetzes war 1 Million Franken budgetiert, die nicht voll beansprucht wurde. Die Opferhilfe ist angelaufen und wird föderalistisch in verschiedenen Varianten vollzogen. Neben der Aufsicht des Bundesamtes für Justiz sollte die Eidgenössische Finanzkontrolle die finanzielle Oberaufsicht wahrnehmen.

Die Sektion wies in ihrem Inspektionsbericht darauf hin, dass die Zuständigkeiten zwischen dem Bundesamt für Justiz, dem Bundesamt für Polizeiwesen und der Bundesanwaltschaft abzustimmen sind. Es besteht eine gewisse Gefahr, dass dem Bundesamt für Justiz immer neue Aufgaben übertragen werden, ohne dass die Ressourcen entsprechend erhöht werden. Die Finanzdelegation konnte die Frage der Prioritätensetzung mit dem Departementschef besprechen. Die Finanzdelegation hat einen guten Eindruck von der finanziellen und personellen Führung des BJ erhalten.

#### **442 Inspektion beim Bundesamt für Polizeiwesen**

Die Sektion 2 führte auch eine Inspektion beim Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) durch. Sie hat einen guten Eindruck von der finanziellen Führung des BAP erhalten. Sowohl im Bereich der Rechtshilfe (Zivilprozessübereinkommen) als auch im Bereiche der neuen Strafrechtsgesetzgebung (Geldwäscherei, organisiertes Verbrechen, Drogen) ergeben sich Schnittstellen zwischen dem Bundesamt für Justiz und dem BAP. Aus Praktikabilitätsgründen verbleibt die internationale Rechtshilfe beim BAP, weil 90 Prozent der Rechtshilfesuche unter Strafsachen fallen.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Kriminalitätsbelastung insgesamt etwa gleich geblieben ist. Hervorzuheben ist aber, dass die Straftaten im Bereich des Rauschgifthandels in den letzten 8–10 Jahren kontinuierlich zugenommen haben und der Ausländeranteil bei den Straftaten von 50 Prozent auf einen Spitzenwert von 85 Prozent angestiegen ist. Eine eindeutige Verschärfung der Lage führte 1994 zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, dem das Volk am 4. Dezember 1994 mit einem Ja-Anteil von 73 Prozent zugestimmt hat.

Der Bund geht bei der Einziehung von deliktischen Geldern leer aus. In gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren können solche Gelder zwar durch die besonderen Stellvertreter des Bundesanwalts beschlagnahmt werden, müssen aber, wenn das Verfahren an den Kanton übergeht, an diesen überwiesen werden. Der Bund leistet den Kantonen hingegen bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität in vielen Berei-

chen beträchtliche Hilfe. Die Finanzdelegation empfiehlt den Finanzkommissionen, diesen Punkt aufzugreifen und für die nächste Gesetzesrevision vorzumerken.

Das Bundesamt für Polizeiwesen betreut die Auslandschweizer-Fürsorge. Es erfüllt diese Aufgabe gut, wenn auch Missbräuche nicht ganz ausgeschlossen werden können. Der Bund zahlt in rund 1000 Fällen jährlich rund 6 Millionen Franken aus. Wenn sich die finanziellen Verhältnisse verbessern, müssen die Beitragsempfänger Rückerstattungen leisten. Diese erreichten 1994 knapp 700 000 Franken. Da in vielen Fällen Pass- und Bürgerrechtsfragen eine Rolle spielen, hat eine Integration der Sektion Auslandschweizer-Fürsorge in das EDA aus der Sicht der Finanzdelegation keine Priorität.

#### **443 Ressourcen für die innere Sicherheit**

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat das Jahr 1994 zum Jahr der inneren Sicherheit erklärt. Alle dazu erforderlichen Ressourcen mussten innerhalb des Departementes gewonnen werden. Die Finanzdelegation stellt anerkennend fest, dass es gelungen ist, im ganzen Departement 40 Stellen durch Rationalisierungsmaßnahmen für die erste Priorität der Verbrechensbekämpfung freizustellen. Die von den eidgenössischen Räten bewilligte Zentralstelle zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens beim BAP erfordert 20 neue Stellen.

Die Aufgaben der neugeschaffenen Zentralstelle zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens bestehen in der Koordination von Strafverfahren und der Informationsbearbeitung. Die neue Zentralstelle wird ins Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) eingegliedert. Hier sind bereits andere Zentralstellen wie jene für Rauschgift und Falschgeld integriert, was die Aufdeckung von Verbindungen zwischen Drogenhandel und organisiertem Verbrechen erleichtert.

Mit dem Vollzug der Staatsschutzaufgaben ist die in der Bundesanwaltschaft integrierte Bundespolizei beauftragt. Diese verfolgt jene Delikte, die gemäss Strafgesetzbuch (SR 311.0) oder Spezialgesetzgebung der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt sind. Die Bundespolizei führt jährlich mehr als 300 Ermittlungsverfahren durch. Sie verfügt über 96 Etatstellen. Die Finanzdelegation hat im Berichtsjahr vertiefte Abklärungen im Bereich der Ressourcen für die innere Sicherheit vorgenommen.

#### **45 Militärdepartement**

##### **451 Inspektion bei der Kriegsmaterialverwaltung**

Die Sektion 2 führte bei der Kriegsmaterialverwaltung (KMV) eine Inspektion durch. Sie nahm von den grossen Anstrengungen der KMV Kenntnis, ihre Betriebe zu verkleinern und trotzdem den Leistungsauftrag zu erfüllen. Die Amtsstelle hat die Auswirkungen von Armee 95 offen dargelegt. Die KMV brauchte für die Aufgaben der Armee 61 rund 4600 Stellen. Mit Armee 95 werden noch 3700 Personen benötigt. Bis Ende 1994 werden 335 Stellen abgebaut. Bis 2000 werden weitere 600 Stellen abzubauen sein. Die Personalmassnahmen konnten bisher sozialverträglich und ohne Entlassungen durchgeführt werden.

Der Fahrzeugpark wird mit Armee 95 von 36 000 Fahrzeugen auf deren 24 000 zurückgehen. Da 30 Prozent der Unterhaltsarbeiten extern vergeben werden, wird die Privatwirtschaft 65 Mannjahre verlieren. Die MWD-Zentren werden von 34 auf

31 reduziert. Damit ist auch ein Abbau der Lehrlingsstellen verbunden, was sich besonders in Randgebieten zu Lücken im Ausbildungsangebot führen wird.

Die Fahrzeugversteigerungen bringen jährlich bis 1,5 Millionen Franken brutto ein. Bis zu einem Schrottpreis von 120 Franken je Tonne können Raupenfahrzeuge kostenneutral verwertet werden. Problematisch ist die Verwertung der 600 t Kleider, die mit Armee 95 anfallen.

Die Liquidationen von nicht mehr benötigtem Material werden grundsätzlich nach den richtigen Kriterien vorgenommen. Die Sektion 2 hat zur Kenntnis genommen, dass die zivilen Behörden, welche ein Interesse haben, solche Güter zu erwerben, mit Priorität berücksichtigt werden. Die Finanzdelegation legt jedoch Wert darauf, dass für Verkäufe Konkurrenzsituationen geschaffen werden. Die EFK wird im Rahmen ihrer Jahresziele die Veräusserung von Liegenschaften, Anlagen und Material besonders überwachen.

Die Sektion 2 teilte dem Departementschef ihre Feststellungen bezüglich Sicherheitsrisiken in der Pulvermühle Aubonne mit.

Die Eidgenössische Pulvermühle Aubonne liefert ein sehr gutes Schwarzpulver, weil die Fabrikation mehrheitlich im Handbetrieb erfolgt. Die Pulvermühle Aubonne wurde am 1. Januar 1995 in die Schweizerische Munitionsfabrik integriert. Zur Verbesserung der Sicherheit sind Investitionen von 1,5 Millionen Franken geplant.

## **452 Verfalldaten von Medikamenten**

Die Finanzdelegation klärte näher ab, welche Einsparungsmöglichkeiten beim Ersatz von Medikamenten für das Militär und den Zivilschutz durch eine längere Lebensdauer der Medikamente erzielt werden könnten. Sie stellte dabei fest, dass die Armee bereits wesentlich längere Fristen akzeptiert als das zivile Gesundheitswesen. Die meisten Medikamente tragen heute offene Hersteller-Verfalldaten, deren Laufzeiten in der Regel zwischen drei und fünf Jahren betragen. Nach dem Überschreiten des Verfalldatums erlischt die Herstellerhaftpflicht.

Der Oberfeldarzt geht davon aus, dass bei optimalen Lagerbedingungen viele pharmazeutische Wirkstoffe und Fertigpräparate bis zu 20 Jahren einsatzfähig sind. Armee und Zivilschutz haben deshalb für die Medikamentensortimente eine maximale Laufzeit von 15 Jahren festgelegt. Für die Medikamentensortimente des Zivilschutzes kann eine durchschnittliche Lagerdauer von zwölf Jahren angenommen werden. Die Erneuerungskosten betragen jährlich im Zivilschutz rund 1 Million Franken. Der Medikamentenwert der sanitätsdienstlichen Einrichtungen des Zivilschutzes beträgt rund 13 Millionen Franken.

Die Erneuerungskosten der Medikamentensortimente der Armee betragen insgesamt rund 45 Millionen Franken, wovon jährlich rund 3 Millionen Franken erneuert werden.

Die Finanzdelegation kommt zum Schluss, dass die geltende Regelung vertretbar ist. Sie steht im Spannungsfeld zwischen überspitzten Forderungen nach absoluter Sicherheit der Medikamente und ökonomisch vertretbaren Investitionen für Vorsorgemassnahmen. Sie unterstützt die Auffassung, dass Medikamente in der Armee und im Zivilschutz nur dann ausgewechselt werden sollen, wenn diese nicht mehr einsatzfähig sind. Die Limite von 15 Jahren sollte nach Möglichkeit eingehalten werden, um dem Bund auf diese Weise Ersatzkosten zu sparen.

## **453 Personelle Massnahmen in den Schweizerischen Munitionsbetrieben**

Die Finanzdelegation hatte zu den personellen Massnahmen Stellung zu nehmen, die im Nachgang zur Armeereform 1995 im EMD vollzogen werden. Das EMD will ein verkleinertes Departement mit hohen Leistungen schaffen. Vier Ziele stehen im Vordergrund: bessere Zielwirksamkeit, grössere Bürgernähe, höhere Wirtschaftlichkeit und Optimierung des Betriebspotentials. Die Umsetzung dieser Ziele führt zu einem prozessorientierten Denken. Veränderungen bringen positive Effekte. Die internen Widerstände im EMD gegen die Reorganisation sind jedoch beachtlich.

Im Bereich des Industriepotentials sind drei Kompetenzzentren für Munition, Ballistik/Fahrzeuge und Flugmaterial vorgesehen. Das Bundesamt für Rüstungsbetriebe mit sieben Direktoren wird aufgehoben. Künftig werden dem Rüstungschef drei Direktoren unterstellt sein. Das EMD wird mit der Reorganisation des Industriepotentials schlanker. Eine ganze Hierarchiestufe wird eliminiert. Die Verkürzung der Führungswege bringt strukturelle Einsparungen.

Die Neuorganisation der Schweizerischen Munitionsbetriebe (SM) wurde am 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt. Die Finanzdelegation stimmte zu, dass dem Direktor der SM in Anlehnung an Artikel 44 des Beamtengesetzes (SR 172.221.10) ein erfolgsabhängiger Bonus ausgerichtet wird. Die jährlich auszuzahlende Erfolgsprämie richtet sich nach dem Grad der finanziellen Zielerreichung in der Munitionsfirma. Ferner stimmte die Finanzdelegation dem Antrag zu, wonach die acht Leiter der Geschäftseinheiten in Anlehnung an die Privatwirtschaft den Titel «Vizedirektor» tragen können. Ein Vergleich der Besoldungen zwischen bisheriger und neuer Organisation zeigt, dass Einsparungen von rund 30 Millionen Franken, davon rund 1,3 Millionen Franken in der Geschäftsleitung, erzielt werden. In den Schweizerischen Munitionsbetrieben ist damit ein Personalabbau von 2300 auf 1560 Stellen verbunden.

## **454 Beteiligungen der Rüstungsbetriebe**

Der notwendige Objektkredit für das Beteiligungsvorhaben der Munitionsfabrik Altdorf an einer Unternehmung zur Verschrottung von Altfahrzeugen stand nicht rechtzeitig zur Verfügung. Die Finanzdelegation stützte die Auffassung der EFK, dass im Nachtragsverfahren ein Zusatzkredit zu bewilligen sei. Um die Aktivitäten der Rüstungsbetriebe im angrenzenden zivilen Beschäftigungsumfeld zu ermöglichen, bedarf es der Anpassung bestehender Rechtsnormen. Der Vorsteher des EMD wurde eingeladen, die Erlasse zu nennen, welche nach Meinung des EMD zu ändern wären.

## **46 Finanzdepartement**

### **461 Inspektion bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung: Tresorerie des Bundes**

Die Sektion 3 der Finanzdelegation hat eine Inspektion bei der Tresorerie des Bundes durchgeführt. Dieser Dienst ist der Direktion der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) unterstellt.

Die Tresorerie des Bundes stützt sich auf Artikel 35 des Bundesgesetzes über den Finanzhaushalt des Bundes (SR 611.0). Sie bildet ein zentrales System, dem neben der allgemeinen Bundesverwaltung die Betriebe und Anstalten des Bundes, insbesondere die SBB und die PTT angegliedert sind. Die Tresorerie sorgt für die ständige Zahlungsfähigkeit des Bundes sowie seiner Betriebe und Anstalten. Insbesondere obliegt es ihr, Mittel und Devisen zu beschaffen, das verfügbare Kapital anzulegen, die Schulden zu verwalten und die Tresoreriereserve auf einem ausreichenden Stand zu halten.

Aufgrund einer Kompetenzdelegation in der Verfassung (Art. 85, Kapitel 10 BV; SR 101 und Art. 46 der Finanzhaushaltsverordnung; SR 611.01) bereitet die Tresorerie die Ausgabe von Anleihen vor. 1993 beispielsweise musste der Bund angesichts des Haushaltsdefizits einen Rekord-Nettobetrag von 12,2 Milliarden auf dem Geld- und Kapitalmarkt aufnehmen.

Die Tresorerie beschafft das notwendige Geld für den Bund aber noch auf anderen Wegen, beispielsweise mit Termingeldern, Schatzanweisungen oder Reskriptionen, kurzfristigen Krediten oder Lombardkrediten. Wenn es darum geht, verfügbare Mittel des Bundes anzulegen, so benutzt sie Instrumente wie kurz- und mittelfristige Anlagen, Wertschriften und Anlagen im Ausland. Zudem verwaltet sie die flüssigen Mittel. Bei der Verwaltung der Guthaben des Bundes schliesslich muss die Tresorerie in gewissen Fällen bestimmte derivative Instrumente einsetzen, so Zinssatz-swaps, Zinssatzoptionen, Futures und Optionen auf Devisen.

Die Zahlungen in Fremdwährungen sind nicht durch ein spezielles Instrument abgedeckt, ausser wenn es um ganz grosse Summen geht – vor allem um Verträge im Rüstungsbereich. Hier ist es angezeigt, dass sich der Bund gegen zu grosse Wechselkursrisiken absichert.

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben arbeitet die Tresorerie eng mit der Nationalbank zusammen, so dass sie ihre Politik auf die Geldpolitik abstimmen kann. Das Nationalbankgesetz (SR 951.11) verleiht der Nationalbank den Status der Bank des Bundes. So ist sie die Zeichnungsstelle bei der Ausgabe von Anleihen des Bundes; sie nimmt Zahlungen für den Bund entgegen und richtet Zahlungen für den Bund aus.

Angesichts des tiefgreifenden Wandels auf den Geld- und Kapitalmärkten im Laufe der letzten Jahre (Volatilität, Globalisierung, Auftauchen neuer Instrumente) nahmen die Risiken zu. Die Tresorerie konnte sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr unter Kontrolle halten. Deshalb hat die Direktion der EFV eine externe Fachperson beauftragt, die Tresorerie einer eingehenden Analyse zu unterziehen. Diese Fachperson hat in ihrem Bericht verschiedene Empfehlungen formuliert. Diese betreffen namentlich die Struktur der Stelle, die Schaffung eines «Asset and liability committee (ALCO)», die Erarbeitung von Anlageweisungen, Installation eines Informatikprogramms sowie die Erhöhung des Personalbestands.

Die EFV hat diese Empfehlungen umgesetzt. So hat sie die Tresorerie direkt der Direktion der EFV unterstellt und das ALCO-Komitee eingesetzt. Dieses berät den Direktor bei der strategischen und operationellen Führung der Tresorerie. Ausserdem hat sie die Anlageweisungen erlassen. Das neue Informatikprogramm DEVON ist mindestens teilweise funktionsfähig. Dagegen ist die Personalfrage noch nicht ganz gelöst.

Die Sektion 3 erhielt auch Kenntnis darüber, wie die flüssigen Mittel verwaltet werden. In den kommenden Jahren wird der Finanzierungsbedarf auf jährlich 10 Milliarden klettern. Um diesen Bedarf decken zu können, braucht es eine sorgfältige und wirksame Planung, zumal die Tresorerieschwankungen bis zu 5 Milliarden im

Monat ausmachen können. In bezug auf den sorgfältigen Umgang mit den Risiken steht die Schweiz im internationalen Vergleich dank der angewendeten Instrumente an der Spitze.

Die Tresorerie als «Front office» wird unterstützt durch das Kassen- und Rechnungswesen, das «Back office». Dessen Aufgabe ist es, die Ein- und Ausgänge von Mitteln optimal zu steuern, so dass Zinsverluste vermieden werden können.

Die Sektion 3 hat sich auch mit der Frage der Spezialfonds befasst. Diese ist Gegenstand eines eigenen Kapitels (vgl. Ziff. 463).

Die Finanzdelegation hat die Ergebnisse dieser Inspektion dem Vorsteher des Finanzdepartements mitgeteilt. Im grossen und ganzen hinterliessen ihr die besuchten Dienststellen einen positiven Eindruck. Sie erfüllen ihre Aufgaben effizient und kompetent. Die Finanzdelegation hat aber festgestellt, dass dadurch, dass sich neben der Abteilung «Währung, Wirtschaft, Finanzmärkte des EFV» auch ein Wirtschafts- und Finanzdienst im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten mit operationellen Fragen befasst, Doppelspurigkeiten und Überschneidungen entstehen können.

Nachdem die Finanzdelegation die Stellungnahme des Vorstehers des EFD erhalten hatte, ersuchte sie den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, um eine bessere Koordination und eine bessere Verteilung der Kompetenzen zwischen den beiden genannten Dienststellen sicherzustellen und damit die Effizienz der Verwaltung in diesem Bereich zu steigern.

#### **462 Situation der Pensionskasse des Bundes (PKB) (ehemalige Eidgenössische Versicherungskasse: EVK)**

Seit sechs Jahren ist die PKB Gegenstand von Beanstandungen durch die Finanzdelegation. Bereits 1989 stellte diese unannehmbare Verzögerungen bei der Behandlung der Dossiers und in der Verbuchung der Geschäfte fest (Tätigkeitsbericht 1989/1990, S. 17). In der Folge diskutierte die Finanzdelegation in regelmässigen Abständen mit dem Vorsteher des Finanzdepartements über diese Probleme. Dieser erklärte jedesmal, es werde alles unternommen, um die Angelegenheit unverzüglich in Ordnung zu bringen. Trotz wiederholter Kritik der Finanzdelegation hat sich die Situation nicht verbessert (vgl. Tätigkeitsberichte 1992/93, Ziff. 463; 1991/92, Ziff. 463; 1990/91, Ziff. 462). In ihrem letzten Tätigkeitsbericht forderte die Finanzdelegation mit Nachdruck drastische Massnahmen; sie verlangte vom EFD, dass es über den Vollzug vierteljährlich Bericht erstatte (vgl. Tätigkeitsbericht 1993/94, Ziff. 463).

Leider haben die ergriffenen Massnahmen bisher nicht die erwartete Wirkung gezeigt; denn bei der Revision der Staatsrechnung 1993 musste die EFK zum sechsten aufeinanderfolgenden Mal feststellen, dass die PKB ihre Buchhaltung nicht ordnungsmässig führt. Es konnte nicht belegt werden, dass die Angaben der PKB mit den Zahlen in der Staatsrechnung übereinstimmen. Beweisstücke zur Erhärtung der Saldi fehlen, und die Verzögerungen sind weiterhin beträchtlich. Die EFK hat ihren Befund noch von einem auswärtigen Treuhandexperten überprüfen lassen. Dieser kam zum Schluss, dass die EFK bei der Erfüllung ihrer Revisionsaufgabe und bei der Zusammenstellung der Fakten die Berufskriterien der Schweizerischen Treuhandkammer beachtet und angewendet hat. Entsprechend konnte er nichts anderes tun, als seinerseits die Vorschriftenwidrigkeit der Rechnung der PKB festzustellen.

Während des Geschäftsjahres hat sich die Finanzdelegation praktisch an jeder Sitzung mit den Problemen der PKB befasst. Dabei stützte sie sich auf die vierteljährlichen Berichte des EFD. Der Chef des EFD nahm ebenfalls an diesen Sitzungen teil. Er räumte im übrigen ein, dass er Umfang und Komplexität der Anstrengungen, die notwendig sind, um die Situation der PKB zu verbessern, unterschätzt habe.

Die Untersuchungen der Finanzdelegation haben ergeben, dass der ganze Fragenkomplex in Bereiche unterteilt werden muss, die getrennt zu überprüfen sind. In vielen dieser Bereiche gehen die Probleme auf die erste Hälfte der achtziger Jahre zurück. Hinzu kommen Schwierigkeiten, die im Rahmen der Überprüfung der Haushaltsanierung aufgetaucht sind. Sie waren nicht vorauszusehen und sind schwer kontrollierbar. Dies führte zu Verzögerungen bei der Festsetzung der Fristen und zu ständigen Änderungen in der Prioritätenordnung der PKB.

Auch heute können noch Änderungen auftreten (insbesondere im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz über die Freizügigkeit und dem Gesetz über die Wohneigentumsförderung, wie auch im Zusammenhang mit der Statutenrevision der Kasse und den Vollzugsbestimmungen der Verordnung über den Lehrkörper der ETH usw.). Wegen der engen Verbindung der Bereiche untereinander, insbesondere durch die Informatik, können Probleme eines Bereiches sich auf die verschiedensten Bereiche ausweiten.

Hier ist in Erinnerung zu rufen, dass der Entscheid zur Informatisierung der PKB zu spät getroffen wurde. Die erste beauftragte Firma hatte sich bei der Offerteinreichung der ersten Etappe verrechnet. Bei der zweiten Etappe versuchte sie dann, ihre Verluste wettzumachen. Aus Spargründen übergab das EFD die Arbeiten der zweiten Etappe indessen einer anderen Firma, die das System SUPIS einführte. Im Jahre 1994 wurde die Aktienmehrheit dieser Firma von einer anderen Gesellschaft übernommen. Spezialisten, die für das EFD äusserst wichtig waren, verliessen damals diese Firma. Die PKB konnte allerdings die weitere Zusammenarbeit mit diesen Fachleuten vertraglich sicherstellen.

Seit 1994 ist das System SUPIS im Rechenzentrum des Bundesamtes für Informatik (BFI) im Einsatz. Die Einspeisung der Daten der allgemeinen Bundesverwaltung und der Lohndaten der PTT-Betriebe ist praktisch abgeschlossen. Die Arbeiten zur Fusion mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK), die frühestens für 1997 vorgesehen waren, sind bereits in Angriff genommen worden. Bei optimistischer Einschätzung kann davon ausgegangen werden, dass die Vorbereitungsarbeiten der PKB in diesem Bereich Ende 1996 abgeschlossen sein werden.

Auf Druck der Finanzdelegation wurde ein erheblicher Teil der Rückstände bis 1991 aufgearbeitet. Die Einführung des Informatiksystems SUPIS hat aber neue Schwierigkeiten ans Licht gebracht. Beim Einlesen der Daten zeigten sich Fehler in zahlreichen der rund 120 000 betroffenen Dossiers, die bisher nicht entdeckt worden waren. Die Anstrengungen, die für die Behebung dieser Probleme notwendig sind, erwiesen sich als wesentlich aufwendiger als erwartet. Man geht davon aus, dass pro Dossier mehr als eine Stunde Arbeit investiert werden muss. Dies entspricht der Leistung von 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern während eines Jahres. Die «Operation Korrektur der 120 000 Daten», die die EVK Mitte des vergangenen Jahres lancierte, musste Ende Oktober unterbrochen werden: das angewendete Verfahren war nicht zufriedenstellend. Darum wurde die Frist zur Beendigung dieser Operation, die eigentlich für Ende 1994 vorgesehen war, um ein Jahr verlängert, wobei mit einem noch grösseren Zeitraum gerechnet werden muss.

Wie in einer Pressemitteilung Mitte Oktober 1994 ausgeführt wurde, hat sich die Finanzdelegation auch mit der Führung der angeschlossenen Organisationen befasst. Die PKB hat nämlich im vergangenen Jahr Änderungen in diesem Bereich vorgenommen. Sie kündigte alle Verträge mit diesen Organisationen auf. Diese können der PKB nach neuen Kriterien wieder beitreten. Um den Versicherungsschutz der von dieser Massnahme betroffenen Personen während einer Übergangsperiode sicherzustellen, hat der Bundesrat die Kündigungsfrist bis Ende 1995 verlängert.

Laut EFK konnte die PKB während des Rechnungsjahres 1994 der Buchführung nicht die Aufmerksamkeit widmen, die von Anfang an nötig gewesen wäre, weil in diesem Jahr die Priorität bei der Einführung der neuen Gesetzesbestimmungen lag (Freizügigkeitsgesetz, Gesetz über die Wohneigentumsförderung).

Die EFK ist der Ansicht, dass die PKB im allgemeinen die Prioritäten richtig gesetzt hat. Es geht zunächst darum, das Informatiksystem SUPIS einsatzfähig zu machen. Alsann müssen die Schnittstellen mit dem neuen Buchführungssystem ABACUS festgelegt werden, und schliesslich sind die Arbeiten der Operation «Korrektur der 120 000 Daten» abzuschliessen. Erst wenn man sicher sein kann, dass die Daten korrekt in der Buchführung erfasst sind, können die alten hängigen Dossiers aufgearbeitet werden.

Schliesslich betonte die EFK, sie sei nicht in der Lage, die Rechnung 1994 der PKB bis Ende April 1995 zu überprüfen, wie dies die Finanzdelegation verlangte; denn die PKB könne ihr die notwendigen Unterlagen nicht rechtzeitig für diesen Termin liefern.

Die Probleme der PKB haben im Frühjahr 1994 zu drei Interpellationen und einer Motion geführt. Der Bundesrat hat die Motion, die die Rechnungsautonomie der PKB vorsah, entgegengenommen. Seine Antworten auf die drei Interpellationen befriedigten die Finanzkommissionen freilich nicht. Deshalb verlängerten sie das Mandat, mit dem sie eine gemeinsame Arbeitsgruppe beauftragt hatten, sich mit der zukünftigen Finanzierung, dem Kostendeckungsgrad und der Wahl zwischen Beitragsprimat und Leistungsprimat der PKB zu befassen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat ihre Arbeit im Rahmen der Oberaufsicht über die Organisation, die Führung, die Personalstruktur und die Infrastruktur der PKB fortgesetzt.

Da die Finanzdelegation nicht an Stelle der Regierung die über sechs Jahre dauernde ordnungswidrige Situation wieder ins Lot bringen kann, hat sie eine Koordinationskonferenz einberufen. Deren Mitglieder sind – neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der Finanzdelegation – die Präsidenten der beiden Finanzkommissionen sowie der beiden Geschäftsprüfungskommissionen, der Präsident der Arbeitsgruppe der PKB und der Präsident der zuständigen Sektion der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.

Die Koordinationskonferenz traf sich zweimal zu Sitzungen: Ende Januar und Anfang Februar 1995. Sie beschloss, dem Vorsteher des EFD zu empfehlen, weitere auswärtige Experten beizuziehen. Diese sollen in einer ersten Phase den Ist-Zustand erheben und hernach das Globalprojekt und die verschiedenen laufenden Teilprojekte, die Prioritätenordnung und die Entscheidmechanismen der PKB überprüfen und besondere Fragen der Buchführung analysieren. Der Vorsteher des EFD schloss sich dieser Empfehlung an. Die Begutachtungen sind im Gange. Die Finanzdelegation und die zuständige Sektion der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates werden Anfang April 1995 einen Bericht erhalten und die Angelegenheit weiter verfolgen.

Da die EFK die Rechnung 1994 der PKB nicht rechtzeitig revidieren kann, beantragt die Finanzdelegation den Finanzkommissionen, die Staatsrechnung 1994 nur mit einem entsprechenden Vorbehalt zu genehmigen.

#### **463      Stiftungen, Spezialfonds sowie Spezialkassen und Depots für Personalzwecke des Bundes**

Die Finanzdelegation hat bereits im Geschäftsbericht 1993/94 (Ziff. 465) darauf hingewiesen, dass für eine einheitliche Beurteilung aller Spezialfonds des Bundes die Erfüllung gewisser Mindestanforderungen entscheidend ist. Darunter fallen insbesondere das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, einer funktionierenden Finanzkontrolle sowie der Gewährleistung der Rechtsgleichheit.

Im laufenden Berichtsjahr setzte die Finanzdelegation ihre Überprüfung im Rahmen ihrer Inspektionssitzung bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (siehe auch Ziff. 461) fort. Sie liess sich insbesondere über die Merkmale und Verwaltungsgrundsätze orientieren. Da es sich bei den Spezialfonds um Mittel von Dritten handelt, die dem Bund für einen bestimmten Zweck zugewendet worden sind, werden die Ausgaben und Einnahmen auch nicht über die Finanzrechnung, sondern über eigene Konten abgerechnet. Der Verwaltungsaufwand für die Betreuung der Spezialfonds ist relativ unbedeutend. Die regelmässige Überprüfung und Überwachung der Fonds gehört in den Verantwortungsbereich der zuständigen Amtsdirektoren. Die Finanzdelegation wird mittels Stichproben auch inskünftig die ordnungsgemässe Verwaltung der Gelder kontrollieren.

Eine mittelfristige Möglichkeit zur Entlastung des Bundeshaushaltes sieht die Finanzdelegation darin, dass schlecht funktionierende Fonds, auf denen praktisch keine Bewegungen mehr stattfinden, umgewandelt bzw. aufgelöst werden. Zudem sollte von Bundesseite das Subsidiaritätsprinzip strenger angewandt werden: besteht die Möglichkeit einer Geldleistung durch einen Fonds, so soll sich der Bund mit eigenen Beiträgen zurückhalten. Zu diesem Zweck sollte der Bekanntheitsgrad der bestehenden Einrichtungen verbessert werden.

#### **464      Kontrolle der Auszahlungen der Schweizerischen Ausgleichskasse an im Ausland lebende Schweizer und an Ausländer**

Der Schweizerischen Ausgleichskasse (SAK) obliegen gemäss AHV-Gesetzgebung die Durchführung der freiwilligen Versicherung für Auslandschweizer und andere ihr durch zwischenstaatliche Vereinbarungen zugewiesenen Aufgaben. Insbesondere ist sie für die Ausrichtung von Leistungen der AHV/IV an im Ausland wohnende Personen zuständig.

Die SAK wies wegen der in den letzten Jahren wachsenden Anzahl Rentengesuche aufgrund der Sozialversicherungsabkommen grössere Rückstände bei der Festsetzung und Auszahlung der Renten auf. Deshalb führte die Finanzdelegation zur Klärung der damit zusammenhängenden Fragen eine Aussprache mit der Direktion der Ausgleichskasse durch. Ferner wurde die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst (DVA) des Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beigezogen. Neben den Rückständen wurden vor allem die Kontrollsysteme im Rentenbereich sowie die Finanzierung der freiwilligen Versicherung besprochen.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass dank Rationalisierungsmaßnahmen wie auch der Aufstockung des Personalbestandes die Rückstände bei der Rentenberechnung und -festsetzung bis Ende 1994 behoben sein sollen. Hinsichtlich der Finanzierung der freiwilligen Versicherung wies die Finanzdelegation darauf hin, dass für künftige Beratungen von anderen Legislativkommissionen detaillierte Berechnungen der SAK über die effektiven Kosten der Versicherung notwendig sein werden. Die Überprüfung der laufenden Leistungen an Versicherte im Ausland wird mittels jährlich eingeholten Lebensbescheinigungen sichergestellt, die durch die lokalen Behörden zusätzlich bestätigt sein müssen. Der Einbezug des schweizerischen konsularischen Netzes im Ausland in ein erweitertes systematisches Kontrollsystem im Rentenbereich wäre bei den Auslandschweizern mit erheblichem Mehraufwand verbunden, bei Ausländern hingegen wegen rechtlicher Probleme nicht vollziehbar. Bei Einzelabklärungen ist die Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen gewährleistet. Die Finanzdelegation zeigt sich über die bestehenden Kontrollen befriedigt.

## **47 Volkswirtschaftsdepartement**

### **471 Inspektion beim Bundesamt für Aussenwirtschaft: Kredit zugunsten der Länder Mittel- und Osteuropas**

Kurz nachdem die Sektion 1 der Finanzdelegation das Büro für Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa (BZO; vgl. Ziff. 421) inspiziert hatte, besuchte die Sektion 3 das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI). Sie wollte hauptsächlich abklären, wie der andere Teil der beiden Kredite über 250 Millionen und über 1,4 Milliarden verwendet wurde, die das Parlament 1991, 1992 und 1993 für die Verstärkung und die Weiterführung der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa gesprochen hat.

In diesem Zusammenhang ist in Erinnerung zu rufen, dass diese beiden Amtsstellen sich aufgrund der Verordnung vom 6. Mai 1992 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Staaten beinahe ausschliesslich in die Verantwortung für den Einsatz dieser Kredite teilen. Das BZO ist zuständig für die Massnahmen der technischen Zusammenarbeit und das BAWI für diejenigen im Bereich der Finanzhilfen, der Investitionsförderung und der Handelspolitik.

Die Umsetzung der Projekte hingegen ist nicht allein Sache des BZO und des BAWI; viele Bundesstellen müssen direkt oder indirekt konsultiert werden. Deshalb sehen die Artikel 5 und 6 der Verordnung zwei Koordinationsorgane vor. Das eine legt die schwerpunktmässige Nutzung der Kredite fest, und das andere konkretisiert die prioritären Ziele.

Bisher teilte das BAWI nur Projekten Finanzhilfen (d. h. Beiträge à fonds perdu und Kreditgarantien) zu, wenn der Empfänger vorgängig nachgewiesen hatte, dass er bestimmte Dienstleistungen erbracht oder Material beschafft hatte. Die Projekte werden nach verschiedenen Kriterien wie die Bedürfnisse des Landes, die lokalen Verhältnisse oder die Verpflichtungen des BAWI im fraglichen Land geprüft. Es wird immer darauf geachtet, dass die Projekte mittelfristig autonom werden können. Wenn schliesslich ein Projekt abgeschlossen wird, nimmt das BAWI Überprüfungen vor, falls nötig mit der Hilfe auswärtiger Fachleute. Die Beiträge à fonds perdu werden den Projekten zugeteilt, von denen auf lange Sicht kein Gewinn zu erwarten ist. Dies ist hauptsächlich der Fall im Gesundheitssektor, im Umweltschutz und im Bereich der Infrastrukturen.

Die Erfahrungen, die Strukturen und die zur Verfügung stehenden Instrumente erlauben dem BAWI eine globale Kontrolle der Finanzierungsprozesse der Projekte. Es sieht sich nicht den gleichen Schwierigkeiten gegenüber wie das erst vor kurzem geschaffene BZO.

Mit der Beteiligung an der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) hat die Schweiz ein weiteres Mittel, die osteuropäischen Länder auf multi-lateraler Ebene zu unterstützen.

Um seine Aufgabe erfüllen zu können, verfügt das BAWI über vier Fünftel des 1991 gesprochenen Rahmenkredits von 250 Millionen – diese sind vollumfänglich eingesetzt – und über 1050 Millionen des zweiten 1992 gesprochenen und 1993 erhöhten Rahmenkredits.

Aufgrund des Berichts der Sektion 3 stellte die Finanzdelegation fest, dass das BAWI die Projekte mit der erforderlichen Sorgfalt abwickelt und die Finanzierung korrekt verfolgt. Allerdings fiel ihr auf, dass die Mittel in einigen Projekten nicht optimal genutzt werden. Sie bemerkte im Bereich der Koordination der Hilfe für Mittel- und Osteuropa auch verschiedene Schwachpunkte in der Verwaltung.

Die Finanzdelegation hat gegenüber dem Departementsvorsteher ihre Auffassung bekräftigt, dass die Entscheidkompetenzen für den Einsatz der Mittel ausschliesslich beim BAWI und beim BZO bleiben sollten.

Zu erwähnen ist ebenfalls, dass die EFK auf Anfrage der Finanzdelegation herausgefunden hat, dass 12,5 Stellen im BAWI aus den Rahmenkrediten für die verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas bezahlt werden.

In der Zwischenzeit hat der Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes die von der Finanzdelegation verlangten Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel angeordnet.

## **472      Finanzaufsicht über den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung**

Die wirtschaftliche Rezession und Stagnation seit 1991 mit einem für die Schweiz völlig ungewohnten Anstieg der Arbeitslosigkeit führte zu einer starken Beanspruchung von Arbeitslosenentschädigungen. Die Ausgaben des Ausgleichsfonds stiegen von 1990–1993 von 500 Millionen Franken auf knapp 6 Milliarden Franken an. Dank dem leichten Konjunkturaufschwung im Jahr 1994 wiesen die Ausgaben wieder eine leicht sinkende Tendenz auf (–60 Millionen Franken). Ab 1993 mussten der Bund und die Kantone dem Arbeitslosenfonds je zur Hälfte rückzahlbare Darlehen gewähren. Die Bundesanteile betragen 1993 2050 und 1994 1150 Millionen Franken. Für das Jahr 1995 sind ein Darlehen von 244 und Beiträge (gemäss zweiter Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes) von 166 Millionen Franken budgetiert. Die zu erwartenden Einsparungen 1995 sind neben der besseren Beschäftigungslage auch auf die Erhöhung des Beitragssatzes in die Arbeitslosenversicherung von 2 auf 3 Prozent sowie die Einführung einer Karenzfrist von fünf Tagen ab einer minimalen Einkommenshöhe zurückzuführen.

Die grosse Zunahme der Auszahlung von Arbeitslosenentschädigungen innert relativ kurzer Zeit stellte die Finanzaufsicht vor zusätzliche Probleme. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) konnte während einer gewissen Zeitperiode die Zahlungen der einzelnen Arbeitslosenkassen nicht mehr kontrollieren. Die Priorität wurde zeitweilig vollständig auf die rechtzeitige Auszahlung der Arbeitslosenentschädigungen gelegt, und die Kontrollen wurden zurückgestellt. Das Inspek-

torat des BIGA war stark beansprucht durch die Beratung und Schulung des zusätzlichen Personals in den Durchführungsstellen, wo der Personalbestand innert kurzer Zeit verdreifacht werden musste.

Mit der Stabilisierung der Arbeitslosenzahlen im Jahr 1994 konnte das Inspektorat des BIGA die Pendenzen aufarbeiten. Die Finanzdelegation legt grossen Wert darauf, dass der Finanzaufsicht im Bereich der Arbeitslosenversicherung die nötige Beachtung geschenkt wird. Sie verlangte eine höhere Prüfungsintensität. Aufgrund der aktuellen Kapazitäten kann jede der 48 Arbeitslosenkassen im Laufe von vier Jahren nur einmal geprüft werden. Das BIGA ist sich der Problematik bewusst und will die Kontrollen in diesem Bereich verstärken. Auch die EFK hat vorgesehen, ihre Aufsicht vor allem bei den Kontrollen der Auszahlungen und Anspruchsberechtigungen zu intensivieren. Die Sektion Inspektorat der Arbeitslosenversicherung umfasst acht Stellen. Zudem werden seit Juni 1994 auch private Unternehmungen mit Kontrollaufgaben betraut. Im weitem hat das BIGA aufgrund parlamentarischer Vorstösse eine Studie in Auftrag gegeben, welche die hauptsächlichen Ursachen von Missbräuchen in der Arbeitslosenversicherung aufdecken soll. Die relativ hohen Beanstandungen bei Arbeitgeberkontrollen im Bereich der Schlechtwetter- und Kurzarbeitszahlungen sind darauf zurückzuführen, dass die Revision der Arbeitslosenkassen nach dem Stichprobenverfahren, die Arbeitgeberkontrollen aber gezielt aufgrund von Feststellungen und Hinweisen durchgeführt werden.

#### **473 Probleme der Schweizerischen Käseunion**

Die Finanzdelegation hat dem EVD ihre Besorgnis über die andauernden hohen Verluste bei der Vermarktung von Unionssorten (Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz) geussert. Das Departement beurteilte die Absatz- und Lagerentwicklung ebenfalls als beunruhigend (Greyerzer) bis besorgniserregend (Emmentaler). Beim Emmentaler sind seit mehr als einem Jahr chronisch zu hohe Lagerbestände festzustellen. Die Milchpreissenkung per 1. September 1993 brachte vorübergehend eine gewisse Entlastung. Die Finanzdelegation muss darauf hinweisen, dass der Rechnung 1994/95 der Käseunion erstmals Zahlungen im Umfang von 21,8 Millionen Franken aus der Kreditrubrik Sonderverbilligung einheimischer Käsesorten zugeteilt wurden. Bisher wurde das Defizit der Käseunion einzig durch die Rubrik Käseverwertung getragen.

Die Verwaltung beabsichtigt mittelfristig eine Liberalisierung der Käsemarktordnung. Das EVD möchte die Käsewirtschaft harmonisch in eine liberalere Milchmarktordnung integrieren. Nicht zuletzt aufgrund dieser Absichtserklärungen kürzte das Parlament den Zahlungskredit 1995 für die Käseverwertung um 20 auf 459 Millionen Franken. Die jüngste Marktentwicklung lässt darauf schliessen, dass im Jahr 1995 trotz der Budgetkürzung durch das Parlament mit erheblichen Nachtragskrediten gerechnet werden muss. Die alarmierend schlechte Absatzlage – mitverursacht durch die Frankenstärke im wichtigsten Absatzmarkt Italien – zwingt die Schweizerische Käseunion laufend zu Sonderverkäufen.

#### **48 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement**

##### **481 Inspektion beim Bundesamt für Verkehr**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation setzte sich anlässlich ihrer Inspektion bei der neuen Direktion des Bundesamtes für Verkehr (BAV) schwergewichtig mit Fragen

auseinander, welche die Beziehungen des Amtes zu den Konzessionierten Transportunternehmen (KTU) und den SBB betreffen.

Die Finanzströme des Bundes an die KTU erscheinen in der Staatsrechnung des Bundes unter den Rubriken Abgeltung, Tarifannäherung und Defizitdeckung. Die negative Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den vergangenen Jahren führte zu einem merklichen Spardruck auch für die KTU. Insbesondere die Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS) und die Rhätische Bahn (RhB) verlangen für diejenigen Bereiche, in welchen sie Leistungen erbringen, die denen der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) gleichkommen, eine entsprechend analoge Behandlung (Defizitgarantie des Bundes).

Obwohl dieses Anliegen bei der Finanzdelegation auf ein gewisses Verständnis stösst, erfordert die düstere Finanzlage des Bundes einschneidende Massnahmen auch bei den KTU. Die Bahnen sind aufgefordert, inskünftig ohne die Aussicht auf Nachtragskredite mit den vorhandenen Mitteln auszukommen.

Es ist vorgesehen, das heute bestehende System im Rahmen der Revision des Eisenbahngesetzes zu ändern. Gemäss Botschaft des Bundesrates wird das Instrument der nachträglichen Defizitdeckung entfallen und durch eine im voraus ausgehandelte Globalabgeltung ersetzt. Die Kostenverantwortung der Unternehmen soll auf diese Weise gestärkt werden.

Zur Wahrung der Bundesinteressen gegenüber den KTU verfügt das BAV über Verwaltungsratsmandate in 19 Unternehmen. Die bestehende Verteilung ist historisch gewachsen und vermag den neusten Anforderungen nicht mehr zu genügen. Eine Neuausrichtung ist vorgesehen. Obschon die Finanzdelegation sich nicht grundsätzlich gegen die Mitwirkung von Mitarbeitern des BAV in Verwaltungsräten stellt (siehe auch Jahresbericht 1991/92, Ziff. 315), gab sie zu bedenken, dass Interessenkonflikte nicht ganz auszuschliessen sind. Nach eingehenden Abklärungen kam das BAV zum Schluss, dass die Präsenz des Bundes juristisch möglich und politisch notwendig ist. Um das bereits bisher minime Risiko eines Interessenkonflikts inskünftig ganz zu vermeiden, hat das Amt in einer Weisung verfügt, dass die betroffenen Chefbeamten bei der amtsinternen Behandlung der jeweiligen KTU in den Ausstand treten müssen. Zudem sollen die Bundesvertreter in speziellen Kursen noch besser auf ihre Aufgabe vorbereitet werden. Die Finanzdelegation nahm in zustimmendem Sinne von diesen Massnahmen Kenntnis.

Die Frage der effizienten Koordination zwischen den verschiedenen Kontrollorganen im Bereich NEAT (BAV, Stab für Koordination und Kontrolle Alptransit SKK, Eidgenössische Finanzkontrolle EFK usw.) konnte im Rahmen einer Aussprache mit dem Departementsvorsteher geklärt werden. Die Finanzdelegation ist der Überzeugung, dass ein tadellos funktionierendes Controllingssystem und eine strenge Kontrollaufsicht für eine erfolgreiche Verwirklichung des Projekts unerlässlich sind (siehe folgende Ziff. 482, 483 und 484).

Auch bei einem anderen Grossprojekt, dem Bau der Vereinalinie, stellte sich die Frage nach einem effizienten Controlling (siehe Ziff. 485). Aus diesem Grunde ist bei der RhB seit August 1993 ein entsprechender Gesamtprojektcontroller (GPC) eingesetzt, um ein rasches korrigierendes Eingreifen bei Projektabweichungen und die Durchsetzung von kostengünstigen Lösungen zu ermöglichen.

Angesichts der Tatsache, dass dem Parlament demnächst der Bericht über ein neues Leitbild SBB vorgelegt wird, hat sich die Finanzdelegation nur am Rande mit den Beziehungen des BAV zur SBB befasst. Zur Sprache kamen insbesondere Sicherheitsfragen und die Kostenfolgen von nicht versicherten Unfällen.

## 482 **Kosten und Rentabilität der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen**

Das Büro des Nationalrates erteilte den Kontrollkommissionen am 22. September 1993 den Auftrag, die Kosten und Rentabilität der Neuen Eisenbahn-Transversalen (NEAT) nochmals zu überprüfen. Am 14. Dezember 1993 kamen die parlamentarischen Aufsichtsorgane überein, die Finanzdelegation mit den Abklärungen zu betrauen.

Die Finanzdelegation lud zuerst die betroffenen Departemente EFD und EVED zu Stellungnahmen zur unterschiedlichen Beurteilung auf. Die anhaltenden Beurteilungsdifferenzen bewogen die Finanzdelegation Ende August 1994, mit den beiden Departementschefs, den Bahnen sowie Vertretern der betroffenen Kantone Gespräche zu führen. Sie kam dabei zur Überzeugung, dass zentrale Finanzierungsfragen der NEAT aktualisiert werden müssen. Sie verlangte vom EVED, dass die Kostenberechnung und die Verkehrsprognosen überprüft werden.

Diese Intervention führte letztlich dazu, dass das Bundesamt für Verkehr im September 1994 die Firma Coopers & Lybrand, London, mit der Begutachtung beauftragte.

Die Finanzdelegation ersuchte ferner das EFD um einen Bericht zum Finanzierungssystem der NEAT, weil dieses der Finanzdelegation gegenüber Befürchtungen geäußert hatte, die 1991 beschlossene NEAT-Finanzierung könne wegen der fehlenden Integration in die Finanzrechnung in Widerspruch zum Finanzrecht geraten.

Das Gutachten Coopers & Lybrand zeigt, unter welchen Annahmen das NEAT-Projekt in der Lage ist, innerhalb der im AlpTransit-Beschluss festgehaltenen Frist von 60 Jahren die Darlehen zurückzuzahlen und zu verzinsen. Diese Bedingung ist nur erfüllt, wenn die Bahnpreise real um 15 Prozent steigen und zudem eine zehnprozentige Steigerung der Strassentransportpreise im Verhältnis zu den Bahnpreisen eintreten wird. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, können die Schulden bis ins Jahr 2070 bei weitem nicht zurückbezahlt werden.

Der Bundesrat beschloss an der Klausurtagung vom 19./20. Februar 1995, das Finanzierungsmodell der NEAT zu überprüfen. Die Finanzdelegation betrachtet deshalb den ihr vom Büro des Nationalrates erteilten Auftrag materiell grundsätzlich als erfüllt. Sie muss von ihrem Auftrag her auf die Grundsätze der finanziellen Führung hinweisen. Für die Rechnungsführung gelten die Prinzipien der Vollständigkeit und der Einheit, das heisst, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben in einem einzigen Voranschlag bzw. einer einzigen Staatsrechnung zusammenzufassen sind. Die Finanzierung der NEAT ausserhalb der Finanzrechnung verfälscht das Ergebnis der Finanzrechnung. Da die Rückzahlung der gewährten Darlehen höchst ungewiss ist, würde auch die tatsächliche Verschuldung des Bundes in den nächsten Jahren nicht richtig wiedergegeben.

Die Finanzdelegation empfiehlt deshalb ein Finanzierungsmodell, das die Ausgaben für die NEAT über die Finanzrechnung abwickelt. Nach den Grundsätzen der Einheit, Vollständigkeit und Transparenz des Budgets sind die Darlehen für den Bau der NEAT als Verwaltungsvermögen zu betrachten. Sie müssen über die Finanzrechnung verbucht und im Umfang der betriebswirtschaftlichen Unterdeckung wertberichtigt werden.

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, über die Vorprojekte und die Finanzierungsmodalitäten dem Grundsatz nach gleichzeitig zu entscheiden und mit den definitiven Projektentscheiden zuzuwarten, bis das Parlament über die Finanzierung

neu beschlossen hat und die entsprechenden neuen gesetzlichen Grundlagen in Kraft getreten sind.

Die Finanzdelegation regt ferner an, die NEAT-Finanzierung nicht isoliert zu betrachten, sondern in eine Gesamtschau zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einzubinden. Denn ähnliche Probleme wie bei der NEAT bestehen auch bei anderen Bahninfrastrukturprojekten wie BAHN 2000 und Investitionen der SBB. Die Sanierung der SBB steht bevor. Die Verkehrsfinanzierung hat zudem einen engen Bezug zur Sanierung der Bundesfinanzen.

Die Finanzdelegation hat ihren Bericht zu den Finanzierungsfragen der NEAT am 23. März 1995 an die eidgenössischen Räte und an den Bundesrat abgeliefert. Er befindet sich im Anhang zum vorliegenden Tätigkeitsbericht.

### **483 Controlling im Bereich NEAT**

Grosse Infrastrukturprojekte bedürfen einer intensiven und zeitgerechten Kostenüberwachung. Die Finanzdelegation liess sich über das Controllingkonzept NEAT umfassend orientieren.

Das EVED legt aufgrund der massiven Kostenüberschreitungen bei früheren Tunnelprojekten mit Recht grossen Wert auf ein gut ausgebautes Controlling im Sinne von Führung und Steuerung. Diese Aufgabe obliegt insbesondere der Abteilung Grossprojekte des Bundesamtes für Verkehr. Die permanente Aufsicht des EVED soll ermöglichen, den Projektstand jederzeit bezüglich Kosten, Leistungen und Terminen voll zu überblicken. Die Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) konzentriert sich auf die nachträgliche Kontrolle und Revision der finanziellen Abläufe. Sie übt die Oberaufsicht über vom Finanzinspektorat des Bundesamtes für Verkehr bei den Bahnen durchgeführte Prüfungen der finanziellen Belange aus. Die EFK beaufsichtigt die AlpTransit-Gesellschaften der Bahnen auch bezüglich Liquiditätsbedarf.

Zudem hat das EVED als weiteres Organ den Stab für Kontrolle und Koordination NEAT (SKK) eingesetzt. Dieser Stab von Fachleuten übt die strategische Aufsicht im Auftrag des Bundesrates aus. Als beratendes Organ soll es diesen rechtzeitig auf Schwierigkeiten im Bereich Finanzen, Technik und Geologie aufmerksam machen. Die Finanzdelegation stellte gewisse Koordinationsprobleme mit dem für die operativen Fragen zuständigen Bundesamt für Verkehr fest. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass die Empfehlungen des SKK die Verantwortlichkeiten der Linie verwischen. Die Finanzdelegation nahm mit Verwunderung zur Kenntnis, dass der Bundesrat 1994 einer Erweiterung des Stabes von bisher maximal acht auf elf Mitglieder trotz der teilweise noch unklaren Kompetenzen zugestimmt hat.

### **484 Vergabe der NEAT-Aufträge**

Die Finanzdelegation befasste sich neben den Finanzierungsfragen auch mit der Vergabe der Ingenieur-, Planer- und Geologiemandate der NEAT. Sie beauftragte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), abzuklären, ob und mit welcher Begründung bei der Auftragsvergabe von den Regeln des freien Wettbewerbs abgewichen wurde.

Die EFK nahm eingehende Abklärungen sowohl an Baulosen der Lötschberg- als auch an der Gotthardstrecke vor. Sie stellt in einem Zwischenbericht fest, dass die

Kriterien «Geschäftssitz und Aufträge in der Region» sowie «Bisherige Tätigkeit am Projekt» – nach ersten Erkenntnissen – nicht wettbewerbsbestimmend waren. Der zu offerierende Umfang der Leistungen wurde bewusst nicht genau umschrieben, weil man einen Qualitätswettbewerb wollte, bei dem die Offertsteller sich ihren Fähigkeiten und ihrer Struktur entsprechend selber positionieren sollten. Im besonderen hatten die Unternehmungen den Auftrag zu analysieren, die zu bearbeitenden Problempunkte zu erkennen und darauf basierend ihren Aufwand abzuschätzen sowie schliesslich einen Preis zu offerieren.

Die Offertauswertung stellte an die Auswahlkommission sehr hohe Anforderungen. Ihr Ermessensspielraum war dabei relativ gross. Im heutigen Zeitpunkt kann im wesentlichen festgestellt werden, dass der Preis aufgrund eines Qualitätswettbewerbs in der vorliegenden Phase der Ingenieurarbeiten nur eine untergeordnete Rolle spielte. In erster Linie ging es der Auswahlkommission darum, jene Bewerber zu finden, die für die Auftragserfüllung die besten Voraussetzungen – wie Know How, Problemerkennung oder Teamarbeit – zu bieten vermochten. Die EFK wird die Beurteilung der Offerten nach den vorgegebenen Kriterien weiterführen.

Die Finanzdelegation anerkennt, dass im Tunnelbau ein grosses Know How erforderlich ist. Um diese Fachkenntnis festzustellen, ist ein Qualitätswettbewerb erforderlich. Die Überwachung der Honorare bleibt trotzdem eine wichtige Aufgabe. Es sind gewisse Anzeichen vorhanden, dass bei den Vertragsabschlüssen nicht in allen Punkten die von Spezialisten des Werkvertrags- und des Baurechtes verlangte Sorgfalt angewendet worden ist. Die Finanzdelegation wird sich weiter mit den rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der Auftragsvergabe befassen. Wie Erfahrungen im Ausland zeigen, braucht es für die finanzielle Überwachung von Grossprojekten zeitgemässe Kontrollinstrumente, die in der Schweiz erst im Aufbau begriffen sind.

## **485 Bau der Vereinalinie der Rhätischen Bahn**

Gemäss dem Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1986 über die Vereinalinie muss das EVED jährlich über den Stand der Arbeiten und die Kostenentwicklung Bericht erstatten. Gestützt auf die Artikel 48–50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) überprüft die Finanzdelegation die Kostenentwicklung beim Bau der Vereinalinie.

Im Berichtsjahr genehmigte das Parlament einen Zusatzkredit von 28 Millionen Franken (Preisbasis 1985), sofern der Kanton Graubünden den von ihm zu leistenden Beitrag um 5 Millionen Franken erhöht. Die Finanzdelegation setzte sich im Rahmen der begleitenden Finanzaufsicht dafür ein, den Zusatzkredit gegenüber dem Antrag des Bundesrates nicht zu erhöhen.

Die Finanzdelegation nahm im vierteljährlichen Rhythmus von den Berichten des EVED über den Stand der Arbeiten und die Kostensituation Kenntnis. Die Prognose per Ende September 1994 ergibt voraussichtliche Endkosten von 600 Millionen Franken (Preisbasis 1985). Mit dem Zusatzkredit stehen 571 Millionen Franken Verpflichtungskredite zur Verfügung. Damit der Kostenplafond eingehalten werden kann, hat das Bundesamt für Verkehr Ausgaben im Betrag von 28,5 Millionen Franken blockiert. Die Reserve für geologische Risiken beim Tunnelbau beträgt noch rund 10 Millionen Franken. Die gesamten voraussichtlichen Kosten einschliesslich der Teuerung bis und mit 1994 betragen 786 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation hat sich schon im letzten Jahresbericht positiv zum Controlling-Konzept geäußert. Sie begrüßt den festen Willen im EVED, die vom Parlament beschlossene Kreditlimite vorbehaltlos einzuhalten. Mit dem Instrument der Blockierungsplanung soll auf posteriore Ausgaben verzichtet werden. Die Finanzdelegation klärte im Berichtsjahr näher ab, ob auf die Liste der blockierten Projektteile wirklich verzichtet werden kann. So wurden insbesondere Bedenken zur Zurückstellung von Sicherheitsanlagen und zum Verzicht der bahntechnischen Ausrüstung des Verbindungstunnels nach Susch geäußert. Das EVED sicherte zu, dass die Sicherheit der Anlagen und des Betriebs durch die Sparanstrengungen nicht beeinträchtigt werden. Was die bahntechnische Ausrüstung des Verbindungstunnels nach Susch betrifft, halten die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen fest, dass auf diese aus verkehrspolitischer Sicht nicht verzichtet werden kann. Das EVED geht davon aus, dass sich diese bahntechnische Ausrüstung aus Mitteln der Geologiereserve erstellen lässt. Aus heutiger Sicht ist nach Auffassung des EVED nicht damit zu rechnen, dass ein weiterer Zusatzkredit anzufordern ist.

## **49 Regiebetriebe**

### **491 PTT-Betriebe**

#### **491.1 Automatisierung des Zahlungsverkehrs Projekt KUKOBEZA**

Das Projekt KUKOBEZA betrifft die Automatisierung des Zahlungsverkehrs. Es folgte auf das Projekt APOCO, das wegen schwerwiegender Probleme besonders auch finanzieller Natur abgebrochen werden musste. Im Juni 1994 verlangte die Finanzdelegation nähere Auskünfte über das Projekt APOCO, da ihre Meldungen über Probleme bei der Automatisierung des Zahlungsverkehrs vorlagen. Nach dem verunglückten Projekt APOCO legte die Finanzdelegation besonderen Wert auf eine sorgfältige Abklärung der Vorwürfe.

Der Verwaltungsrat der PTT gab Anfang 1992 grünes Licht für das Projekt KUKOBEZA zur Automatisierung des Zahlungsverkehrs. Er bewilligte dafür einen Rahmenkredit von 138,8 Millionen Franken. KUKOBEZA besteht aus drei Teilprojekten: der Kundendatenbank KUDA, der Kontenbewirtschaftung KOBE und der Belegdatenerfassung für Zahlungsaufträge BEDA. Im Gesamtprojekt soll auch ein Service-Zentrum im Kanton Tessin realisiert werden.

Die Finanzdelegation verlangte ab Mitte 1994 regelmässig Auskunft über den Fortschritt des Projekts. Die Kundendatenbank (KUDA) ist seit Ende Juni 1994 in 25 Postcheckämtern realisiert und operationell. Das erste Teilprojekt weist jedoch noch gewisse Mängel auf (ständige Verfügbarkeit und Antwortzeit). Nach Auffassung des Direktors des Bundesamtes, der das Projekt als Experte mitverfolgt, könnten diese Mängel zu Problemen führen, wenn man sie nicht rasch in den Griff bekommt.

Das zweite Teilprojekt, die Kontenbewirtschaftung (KOBE), weist einen Rückstand von sechs Wochen auf den Zeitplan auf, obwohl die Programmierung abgeschlossen ist. Die beigezogene Firma hat zusätzliche Mitarbeiter eingestellt, um den Rückstand bis Ende April 1995 einzuholen. Nach Meinung des Experten dürfte dies nicht ohne weiteres möglich sein.

Die Realisierung des dritten Teilprojekts betreffend die Belegdatenerfassung der Kunden (BEDA) vollzieht sich programmgemäss. Die Programmierung wurde Ende 1994 abgeschlossen. Die Systemtests laufen. Der Aufbau eines Zentrums im

Tessin für die Informatik-Entwicklung im Bereich Zahlungsverkehr läuft gemäss Plan ab.

Die Projektleitung geht davon aus, dass das Projekt mit dem Rahmenkredit von 138,8 Millionen Franken realisiert werden kann; bis Ende 1994 wurden 106 Millionen Franken ausgegeben. Die Ausdehnung der Prüfungsphase dürfte jedoch zusätzliche Kosten von ungefähr 3 Millionen Franken verursachen, die durch Rückstellungen gedeckt sind. Nach Inbetriebnahme können jährlich 33 Millionen Franken Betriebskosten eingespart werden. Der Experte bestätigt, dass das Projekt KUKO-BEZA ordnungsgemäss abläuft und dass die Fristen für die Betriebsaufnahme bis Ende 1996 eingehalten werden sollten.

Die Finanzdelegation hat indessen festgestellt, dass die Gerüchte um angebliche Kostenüberschreitungen daraus entstanden sind, dass aufgrund von Kundenwünschen zusätzliche Leistungen mit dem Projekt verbunden wurden. Diese Zusatzleistungen, deren Kosten 70 Millionen Franken betragen, bilden nicht Bestandteil der KUKOBEZA-Verträge: Sie sind vom Projekt abgetrennt und laufen unter anderen Verträgen. – Die Finanzdelegation hat zudem den Kauf von Beleg-Lesern im Jahr 1993 für die Produktionszentren kritisiert, da diese grösstenteils nicht vor 1995, ja sogar 1996 in Betrieb genommen werden. Die PTT-Betriebe haben die Beschaffung damit erklärt, dass es so gelungen sei, der Lieferfirma die im Rahmen von APOCO erlittenen Verluste auszugleichen. Die Finanzdelegation wird die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates wunschgemäss über die Entwicklung des Geschäfts auf dem laufenden halten.

#### **491.2 Einblick in die Tätigkeit des Finanzinspektorates der PTT**

Die Finanzdelegation befasst sich regelmässig mit den Revisions- und Tätigkeitsberichten des Finanzinspektorates der PTT-Betriebe. Einige wichtige Revisionsbemerkungen griff die Finanzdelegation zur näheren Abklärung durch die PTT-Führung heraus.

Im Bereich der internationalen Verkehrsabrechnung und des Postzahlungsverkehrs mussten aufgrund der Verminderung des Stellenbestandes im Kontrollbereich merkliche Verzögerungen in der finanziellen Überprüfung in Kauf genommen werden. Die Finanzdelegation äusserte im Rahmen einer Aussprache mit den Verantwortlichen ihre Bedenken gegen die Personalreduktion namentlich auf denjenigen Gebieten, wo durch eine effiziente Kontrolle ein Mehrfaches des dazu eingesetzten Verwaltungsaufwandes gespart werden kann. Durch den Stellenabbau der PTT im Kontrollbereich entgehen den PTT-Betrieben so teils hohe Frankenbeträge. Die Finanzdelegation erachtet es deshalb als unerlässlich, dass für diese ausgewiesenermassen notwendigen Aufgaben das benötigte Personal zur Verfügung gestellt wird. Unregelmässigkeiten von seiten der Dienstleistungsnehmer darf durch lückenhafte Überprüfungen kein Vorschub geleistet werden.

Ein besonderes Augenmerk legte die Finanzdelegation auf verschiedene kostenintensive PTT-Projekte (siehe auch Ziff. 491.1 und 491.3). Die Innovationsfreudigkeit führte im Falle des Projekts Megacom nicht zum erhofften Ergebnis. Da die Zukunft des Projekts mit einem gesamten Investitionsvolumen von insgesamt 16 Millionen Franken aus technischer Sicht pessimistisch eingeschätzt wird, legte die PTT ein Ausstiegsszenario per Ende 1995 vor. Es ist mit ausserordentlichen Abschreibungen zu rechnen. Die Finanzdelegation äusserte Kritik am negativen Projektverlauf und drängte – aus Überlegungen der finanziellen Schadensminimierung

– auf einen raschestmöglichen Ausstieg. Sie verlangte von der Generaldirektion PTT zudem einen detaillierten Schlussbericht über die finanziellen Folgen per Ende 1995.

### **491.3 Beteiligung der PTT an Kabelnetzen**

Die Finanzdelegation pflegte mit der Generaldirektion Telecom PTT eine informative Aussprache über die zukünftige Strategie der Telecom im Bereich der Kabelnetzanbieter und deren finanziellen Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen des Bundes. Wie verschiedenen Presseberichten zu entnehmen war, beteiligt sich die Telecom zu rund einem Drittel an einer Holding, die damit über rund einen Viertel des gesamtschweizerischen Kabelnetzes verfügt.

Neben Fragen wettbewerbspolitischer Natur interessierte die Finanzdelegation insbesondere, inwieweit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Abschluss des Beteiligungsgeschäftes Rechnung getragen wurde. Das Finanzinspektorat PTT stellte in seinem Bericht fest, dass der für den Kauf eines Netzes bezahlte Preis zwar an der oberen Grenze, doch immer noch wesentlich unter den Kaufofferten ausländischer Anbieter lag. Die Übernahme eines weiteren Netzes erfolgte demgegenüber zu für die Telecom vorteilhaften Bedingungen. Die Übernahmewerte entsprechen den durch externe Experten errechneten Unternehmenswerten.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Telecom PTT mit ihrer Beteiligung ihren strategischen Zielen im Netzanschlussbereich ein gutes Stück näher gekommen ist. Der Einsatz der finanziellen Mittel sowie die Abwicklung des Geschäfts geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

## **492 Schweizerische Bundesbahnen**

### **492.1 Parlamentarische Mitwirkung bei den Investitionen der SBB**

Die Finanzdelegation hat in ihren Tätigkeitsberichten wiederholt darauf hingewiesen, dass die Investitionen der SBB dem Entscheid des Parlamentes entzogen sind. Nach dem Leistungsauftrag 1987 muss das Parlament sämtliche Aufwendungen der Infrastruktur-Erfolgsrechnung der SBB im nachhinein genehmigen, da die SBB seit 1991 selbst nichts mehr dazu beitragen kann. Der Infrastrukturbeitrag des Bundes ist von 1183 Millionen im Jahr 1992 auf 1400 Millionen Franken im Voranschlag 1995 angestiegen. Er stellt also eine wachsende Belastung des Bundeshaushaltes dar.

In der Finanzkommission des Nationalrates wurde im Berichtsjahr darüber diskutiert, wie das Parlament die Investitionen der SBB besser steuern könnte. Im besonderen fiel auf, dass die SBB ihrem Verwaltungsrat einen Kredit von 848 Millionen Franken für den Ausbau der 2. Doppelspur der Strecke Zürich-Thalwil unterbreiten wollen, ohne dass sich das Parlament dazu aussprechen kann. Das EVED und die SBB machten geltend, dass diese Linie Bestandteil des Konzepts BAHN 2000 bilde. Die Projektänderung gegenüber dem ursprünglichen Plan ist nicht referendumspflichtig.

Die Finanzdelegation stellt einmal mehr fest, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen keine direkte Mitsprache des Parlamentes bei grossen Investitionsvorhaben erlaubt. Unbefriedigend bleibt bei diesem Vorgehen, dass die Verschuldung der

SBB weiter zunimmt. Die Frage der Sanierung ist deshalb eng verknüpft mit der künftigen Ausgestaltung der Investitionskompetenzen. Die SBB schlagen in ihrem neuen Leitbild bei Einzelprojekten eine Untergrenze von 400 Millionen Franken als Kompetenzbereich des Parlamentes vor. Es fragt sich, ob nur bei so grossen Projekten eine Mitsprache des Parlamentes nötig ist. Möglicherweise wird man zum Schluss kommen, dass die Bundesdarlehen zur Finanzierung der SBB-Investitionen wegen der Ertragsschwäche der SBB nicht mehr wie bisher über die Kapitalrechnung, sondern über die Finanzrechnung geleistet werden müssen.

Die Finanzdelegation legt Wert auf eine Gesamtschau zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur ausserhalb der Finanzrechnung verfälscht das Rechnungsergebnis und die effektive Verschuldung des Bundes. Eine Finanzplanung ist nur dann sinnvoll, wenn alle Ausgaben und Eventualverpflichtungen berücksichtigt werden.

## 5 Schlussbetrachtungen

Im vergangenen Jahr musste die Finanzdelegation Entscheide treffen, die für die Verwaltung manchmal schwierig, ja schmerzhaft waren. Ihre restriktive Haltung und ihr fester Wille zu Einsparungen waren durch die Finanzlage des Bundes geboten. Der dramatische Zustand der Bundesfinanzen wird es weiterhin nötig machen, dass die Finanzdelegation die ihr unterbreiteten Geschäfte streng beurteilen muss.

Wenn die Finanzdelegation vor allem die Geschäfte erwähnt, die zur Kritik Anlass geben, möchte sie gleichzeitig hervorheben, dass die grosse Mehrheit der Geschäfte positiv zu beurteilen sind. Dem Bundesrat und der Verwaltung sei an dieser Stelle gedankt für die insgesamt gute Haushaltsführung und für die im grossen und ganzen wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel. Die Finanzdelegation ermutigt Bundesrat und Verwaltung, in den kommenden Jahren weiterhin einen sehr strengen Massstab anzuwenden. Das allein wird nicht genügen, um die Bundesfinanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Die Verwaltung wird sich daran zu gewöhnen haben, ihre Aufgaben mit weniger Mitteln als in der Vergangenheit erfüllen zu müssen.

Die Finanzdelegation dankt schliesslich auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle und ihren Inspektionsdiensten. Diese Organe haben ihre Aufgabe wie gewohnt sehr gewissenhaft erfüllt.

# **Bericht der Finanzdelegation Finanzierungsfragen der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)**

vom 22. März 1995

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung der Hochschule St. Gallen veröffentlichte 1992 eine Studie der Autoren Caluori, Jaeger und Schips über die makroökonomischen Auswirkungen des Baus der Schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen NEAT. Die Grüne Fraktion beantragte dem Büro des Nationalrates, die in der Folge ausgelöste Kontroverse über die Kosten und die Rentabilität der NEAT näher abklären zu lassen. Das Büro des Nationalrates gab den Kontrollkommissionen am 22. September 1993 den Auftrag, den Finanzierungsfragen nochmals nachzugehen, da darüber mittlerweile zwischen dem Finanzdepartement und dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement in aller Öffentlichkeit unterschiedliche Standpunkte vertreten wurden.

Im Einvernehmen mit den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen übernahm die Finanzdelegation den Auftrag, die Finanzierungsfrage der NEAT näher abzuklären.

## **1 Auftrag**

Für die Finanzdelegation bildeten die Kosten und die Rentabilität der NEAT den Ausgangspunkt der Abklärungen. Sie ging dabei von den Annahmen im Bundesbeschluss über den Bau der Eisenbahn-Alpentransversalen (Alpentransitbeschluss) vom 4. Oktober 1991 aus, der in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 durch den Souverän angenommen wurde. Sie stützte sich auf die heute verfügbaren Unterlagen und Informationen betreffend Verkehrspotential, veranschlagten Bau- und Betriebskosten und alle weiteren für die künftige Rentabilität ausschlaggebenden Faktoren.

Es herrscht Einigkeit darüber, dass der Bundesrat gemäss Artikel 20, Absatz 2 bei jeder Beanspruchung eines neuen Kredites die eidgenössischen Räte über die zu erwartenden Gesamtkosten für die Verwirklichung des NEAT-Konzeptes und über die auf den neusten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung zu orientieren hat. Es ist deshalb in erster Linie Sache der Landesregierung, zu informieren; das Parlament sollte diese Aufgabe nur subsidiär erfüllen.

## 2 Vorgehen der Finanzdelegation

Nachdem im Oktober und November 1993 Repräsentanten des EVED und des EFD die Kosten und Rentabilität in der Presse unterschiedlich beurteilt hatten, verlangte die Finanzdelegation eine Stellungnahme der beiden Departemente. Die Berichte der beiden Departemente zur Wirtschaftlichkeit fielen Ende Dezember 1993 wieder sehr kontrovers aus. Die Finanzdelegation forderte deshalb am 9. Februar 1994 den Bundesrat nochmals auf, zu den zentralen Fragen Stellung zu nehmen.

In seiner Antwort verzichtete der Bundesrat auf eine entsprechende Stellungnahme. Er kündigte aber an, im Rahmen der Botschaft zu einer ersten Baukredit-Tranche der NEAT über die zu erwartenden Gesamtkosten und die auf den neusten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung orientieren zu wollen.

Die Finanzdelegation kam bei ihren umfangreichen Abklärungen zur Überzeugung, dass zentrale Finanzierungsfragen der NEAT einer Aktualisierung bedürfen. In diesem Sinne verlangte sie vom EVED, dass die Kostenberechnung und die Verkehrsprognosen überprüft werden. Diese Intervention der Finanzdelegation führte letztlich dazu, dass das Bundesamt für Verkehr im September 1994 die Firma Coopers & Lybrand, London, beauftragte, Verkehrsprognosen und Wirtschaftlichkeitsanalysen der NEAT gutachtlich zu beurteilen und sich zu möglichen Etablierungen zu äussern.

Die Finanzdelegation ersuchte ferner das EFD um einen Bericht zum Finanzierungssystem der NEAT, weil dieses der Finanzdelegation gegenüber Befürchtungen geäußert hatte, die 1991 beschlossene NEAT-Finanzierung könne zum Finanzrecht in Widerspruch geraten (fehlende Integration in die Finanzrechnung).

Die Finanzdelegation erhielt die verlangten Unterlagen vor der Medienorientierung des Bundesrates vom 7. Februar 1995. Sie nahm an ihrer nächsten Sitzung von der neuen finanziellen Beurteilung der NEAT durch Coopers & Lybrand, vom Bericht Prof. Graf vom St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (SGZZ) über die Perspektiven des alpenquerenden Güterverkehrs 1993–2015 sowie vom Zusatzbericht des EFD Kenntnis. Der letztgenannte Bericht steht unter dem Vorbehalt, dass dessen Inhalt die Ergebnisse der Zusammenarbeit mit dem EVED (Ziff. 2 des BRB vom 20. Febr. 1995) weder präjudizieren noch vorwegnehmen darf.

## 3 Erste Folgerungen aus der Begutachtung

Das Gutachten Coopers & Lybrand basiert auf den Annahmen des Alpentransitbeschlusses (AS 1993 47). Es setzt die Einhaltung des Baukostenplafonds von 14 Milliarden Franken (Preisbasis 1991) voraus. Mit einem Modalsplit aller Faktoren wie Transportwege, Passagiere, Gütermengen, Betriebskosten und Tarifentwicklung werden die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse prognostiziert.

Die Finanzdelegation bezweifelt die optimistischen Annahmen der Tarifentwicklung und der möglichen zusätzlichen Belastungen des Strassenverkehrs. Beide Faktoren sind nicht von der Schweiz, sondern von der Politik der EU und der benachbarten Alpenländer abhängig. Wir betrachten deshalb die Chancen einer Einflussnahme durch die Schweiz in diesem Sektor als gering, womit auch gesagt ist, dass der von Coopers & Lybrand dargestellte «best case» für die Gesamtbeurteilung nicht verwendet werden darf.

Sollte die Befürchtung eintreten, dass die Bahnen das betriebswirtschaftliche Ergebnis für die Deckung des Kapitaldienstes nicht erreichen, resultiert eine massive zusätzliche Verschuldung des Bundes:

Table 3.6

Estimates loan outstanding in 2070<sup>1)</sup>: (in Mrd. Fr. zu Preisen 1993)

Pricing policy	Scheme (Basic preliminary version)	Including Lötschberg Rolling Motorway	Excluding Lötschberg Rolling Motorway
0	NEAT	- 32.4	- 20.8
0/+10	NEAT	- 27.4	- 15.9
0/+20	NEAT	- 22.6	- 11.0
-15/+10	NEAT	- 56.7	- 45.1
+15/+10	NEAT	- 6.7	+ 4.9
0/+10	Gotthard then Lötschberg	- 23.7	- 14.9
0/+10	Lötschberg then Gotthard	- 27.7	- 16.2
0/+10	Gotthard only	- 12.2	- 12.2
0/+10	Gotthard base tunnels then approach lines	- 10.2	- 10.2

<sup>1)</sup> The negative figures indicate the loan outstanding at 2070. The positive figure indicates that the loan would have been repaid before 2070 and that the surplus thereafter would have reached the figure stated.

Quelle: Coopers & Lybrand, Financial review of the Neue Alpen-Transversale project, Report February 1995, Seite 31.

Anmerkung nach Coopers & Lybrand: Im ganzen Bericht haben wir die Schreibweise (z. B. 0/+20) wie in dieser Tabelle benutzt, um die unterstellten Bahnpreise in der Schweiz verglichen mit den relativen Kosten Strasse zu Schiene in ganz Europa zu kennzeichnen. Somit bezeichnet «+15/+10» das Szenario einer 15%-Preiserhöhung der Bahn in der Schweiz mit NEAT und eine 10%-Steigerung der Strassentransportpreise im Verhältnis zu den Bahnpreisen in Europa (mit und ohne NEAT).

Gemäss Alpentransitbeschluss erfolgt die Finanzierung der NEAT über verzinsliche und rückzahlbare Darlehen. Die Gesamtkosten belaufen sich bis zum ersten Betriebsjahr 2007 inkl. Bauzinsen (Teuerung 3 % p. a., Zinssatz 5 %) auf 28.6 Milliarden Franken. Bei einer Amortisationsdauer von 60 Jahren ergibt sich eine Annuitätsrate von 1.5 Milliarden Franken. Die Multiplikation der 60 Rückzahlungsjahre mit der Annuitätsrate ergibt die von den Bahnen aufzubringende Summe von 90 Milliarden Franken.

Sind die Bahnen nach der Betriebsaufnahme der NEAT nicht in der Lage, die Darlehen zu verzinsen, so müssen die ausstehenden Zinsen über zusätzliche Darlehen finanziert werden (sog. kumulative Verschuldung); die jährliche Belastung stiege von Jahr zu Jahr stark an. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über Kosten- und Verschuldungsschätzungen, wenn es den Bahnen nicht gelingt, die Baudarlehen zurückzuzahlen.

## Kosten- und Verschuldungsschätzungen NEAT:

	in Milliarden Franken
Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für die Verwirklichung des Konzepts NEAT und Integration Ostschweiz (BBI 1993 I 136 ff.)	14,9
Kosten NEAT (Basisvarianten ohne Kostenüberschreitungen) im Jahr 2007; Zinssatz 5 Prozent, Teuerung 3 Prozent	28,6
Zusätzliche Kosten für Alternativ- und Kantonsvarianten	bis 5
Kumulative Verschuldung, wenn Zinsen ab 2007 gestundet werden müssen	
1. Betriebsjahr 2007	1,4
10. Betriebsjahr (kumuliert)	18
25. Betriebsjahr (kumuliert)	68
50. Betriebsjahr (kumuliert)	300

Im ersten Betriebsjahr 2007 liegt die zusätzliche Verschuldung nominell bei 1,4 Milliarden Franken, im 10. Jahr bei 2,2 Milliarden Franken. Innert 10 Jahren beträgt die zusätzliche Verschuldung aus gestundeten Zinsen kumuliert rund 18 Milliarden Franken. Wird die Rentabilität der NEAT nicht erreicht, so trägt der Bund das volle Risiko für die Rückzahlung der Darlehen, aber faktisch auch für die Betriebskosten. Die vorgenannten Schätzungen gehen davon aus, dass die Bahnen die Betriebskosten voll decken können. Da die Zahlungsströme nur teilweise in der Finanzrechnung ausgewiesen sind, werden die finanziellen Risiken für den Bund bei einer Finanzierung nach dem Alpentransitbeschluss beträchtlich unterschätzt.

Wie die Tabelle zeigt, entwickelt sich das geltende Finanzierungsmodell geradezu dramatisch, wenn die Einnahmenentwicklung langfristig unter der Zunahme der Zinskosten bleibt. Bei der nicht unrealistischen Annahme, dass die Bahnen die Annuitäten nicht bezahlen können, müssten diese mit neuen Darlehen gedeckt werden. Wäre der Bund dazu gezwungen, ergäben sich nach 50 Betriebsjahren nominell Schulden von 300 Milliarden Franken.

Es liegt angesichts dieser Zahlenbeispiele auf der Hand, dass das im Alpentransitbeschluss enthaltene Finanzierungsmodell nach dem heutigen Stand der Erkenntnisse zu grosse Risiken enthält und deshalb überarbeitet werden muss. Diese Ansicht wird auch vom Bundesrat geteilt. Hinzu kommt, dass die komplizierten geologischen Verhältnisse zur Vorsicht mahnen.

### 4 Neue Beurteilung durch den Bundesrat

Der Bundesrat fasste am 20. Februar 1995 an einer Klausurtagung folgenden Beschluss:

1. Die NEAT soll integral auf der Basis des Bundesbeschlusses vom Oktober 1991, d. h. mit beiden Basistunnels realisiert werden.
2. Das EFD erarbeitet, in Zusammenarbeit mit dem EVED, Varianten für ein neues Finanzierungsmodell. Im Vordergrund steht eine zeitlich begrenzte und zweckgebundene Erhöhung des Treibstoffzolls zur Finanzierung der NEAT.

3. Das EVED erhält den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem EFD zu prüfen, wie die verschiedenen Baulose so organisiert werden können, dass ein möglichst gleichmässiger Finanzierungsbedarf über die Baujahre entsteht, welcher mit der vorgesehenen Finanzierung in Übereinstimmung gebracht werden kann.
4. Das EVED prüft zusammen mit den Kantonen kostengünstige Ausführungen betreffend Basis- und Alternativvarianten, um unter Berücksichtigung der Umweltverträglichkeit möglichst die ursprünglichen Kostenvorschläge einhalten zu können.
5. Das EVED überprüft die Gestaltung des Autoverlades.

Der Bund könnte die NEAT vollständig zulasten laufender Steuereinnahmen finanzieren, sofern entsprechende zusätzliche Mittel zur Verfügung stünden. Dies bedeutete eine Anhebung der Steuerbelastung um etwa 1,5 Milliarden Franken pro Jahr über die Bauzeit. Da sich der Bund nach dieser Variante für den Bau der NEAT nicht verschulden muss, reduziert sich die Belastung um die Zinskosten von 9,1 Milliarden Franken. Der Finanzrechnung belastet werden nur die eigentlichen Baukosten von rund 19 Milliarden Franken (inkl. Kantonsvarianten).

Dieses Finanzierungsmodell zeigt deutlich, dass der Bund das finanzielle Risiko bei einer Finanzierung aus laufenden Steuererträgen nach Abschluss der Bauarbeiten vollständig ausschalten kann. Die Bahnen profitieren gleichzeitig von bedeutend besseren Startbedingungen, und es kann eine flexible Lösung bezüglich der Zins- und Amortisationsregelungen getroffen werden. Nötig ist allerdings, dass neue Finanzierungsquellen gefunden und rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählen folgende Möglichkeiten:

- Erhöhung des Anteils an Treibstoffzollgeldern (bisher 25 %)
- Neuerliche Auflage der Verfassungsänderung zur Erweiterung der Zweckbindung der Treibstoffzölle
- Sicherstellung der Finanzierung durch eine Treibstoffzollerhöhung
- Prüfung weiterer Finanzierungsquellen wie Mehrwertsteuer, CO<sub>2</sub>-Abgabe, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, Alpentransitgebühr (Umsetzung Alpeninitiative)

Da die vorgenannten Fragen einer umfassenderen Abklärung bedürfen und sie für das weitere Vorgehen bei der Verwirklichung der NEAT von grosser Bedeutung sind, erachtet es die Finanzdelegation für wichtig, dass die Frage der NEAT-Finanzierung auf eine sachgerechte und finanzhaushaltskonforme Basis zu stellen ist.

Der Bundesrat hat in der Zwischenzeit ein Konsultationsverfahren durchgeführt. Alle konsultierten Kreise haben sich bereit erklärt, auf die Diskussion neuer Finanzierungsformen der NEAT einzutreten. Dabei wurde vielfach der Wunsch geäussert, die NEAT-Finanzierung nicht isoliert zu betrachten, sondern sie vielmehr in eine Gesamtschau der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einzubetten. Der Bundesrat zog am 6. März 1995 die Konsequenz daraus, seinen im Rahmen der Sanierungsmassnahmen unterbreiteten Vorschlag, den Treibstoff um weitere 15 Rappen je Liter zu erhöhen und die Treibstoffzollzweckbindung auf die Bahninfrastruktur zu erweitern, zurückzuziehen.

Die Gesamtübersicht über die geplanten Abgaben, die allenfalls für neue Finanzierungsformen des öffentlichen Verkehrs dienen, soll noch vor dem Sommer 1995 vorliegen.

## 5 Finanzhaushaltsgesetz

Die Finanzdelegation sieht sich veranlasst, in diesem Zusammenhang die Grundsätze der finanziellen Führung des Bundes in Erinnerung zu rufen. Für die Rechnungsführung gelten u. a. die Prinzipien der Vollständigkeit und Einheit, das heisst im Voranschlag und in der Staatsrechnung sind alle mutmasslichen Einnahmen und Ausgaben aufzuführen, das heisst diese dürfen nicht direkt über Rückstellungen und Spezialfinanzierungen abgerechnet werden. Das Einheitsprinzip besagt, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben in einem einzigen Voranschlag bzw. einer einzigen Staatsrechnung zusammenzufassen sind. Die Finanzierung eines öffentlichen Werks über Tresoreriedarlehen des Bundes ausserhalb der Finanzrechnung widerspricht diesen Prinzipien. Die Finanzierung der NEAT ausserhalb der Finanzrechnung und die Aufführung der an die Bahnen gewährten Darlehen in der Bilanz ohne Wertberichtigung würde das Rechnungsergebnis verfälschen. Da die Rückzahlung der gewährten Darlehen höchst ungewiss ist, würde auch die tatsächliche Verschuldung des Bundes nicht richtig wiedergegeben.

## 6 Überbrückungskredit

Damit keine Finanzierungslücken für die Planungsarbeiten und Sondierbohrungen am Gotthard und Lötschberg entstehen, wird das EVED die Botschaft für einen Überbrückungskredit ausarbeiten. Dieser darf weder Verpflichtungen für den Bau der Haupttröhren der Basistunnels noch die folgenden Bauarbeiten präjudizieren. Er sollte bereits in der Sommersession im Ständerat und im Herbst im Nationalrat zur Debatte stehen. Die Finanzdelegation begrüsst dieses Vorgehen.

## 7 Aufgabe der Finanzdelegation

Es gehört zu den gesetzlichen Pflichten der Finanzdelegation (Art. 50 Abs. 1 GVG), sich frühzeitig in den finanzpolitischen Meinungsbildungsprozess einzuschalten und mithin alle Bundesratsbeschlüsse auf ihre haushaltrelevanten Auswirkungen hin zu überprüfen. Dies erlaubt eine finanzpolitische Beurteilung der gesamten Regierungstätigkeit. Die Finanzdelegation interveniert insbesondere dann, wenn Beschlüsse den geltenden Haushaltgrundsätzen oder der vom Parlament festgelegten Finanzpolitik zuwiderlaufen. Diese mitschreitende Finanzaufsicht erlaubt eine rechtzeitige Einflussnahme auf Ausgabenentwicklungen, die aus der Sicht der Finanzaufsichtsorgane fragwürdig sind und demzufolge mit dem Bundesrat zu erörtern sind. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass alle die NEAT betreffenden Bundesratsbeschlüsse von derart grosser finanzieller Tragweite sind, dass sie in diesen Fragen von Gesetzes wegen ihr Mitspracherecht wahrnehmen muss.

Nach Artikel 9 Absatz 3 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte kann die Finanzdelegation auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung ziehen und ihre Ansicht und ihre Anträge den Finanzkommissionen und anderen parlamentarischen Kommissionen zur Kenntnis bringen. In diesem Zusammenhang hat sich die Finanzdelegation zur Pflicht gemacht, laufend alle vom Bundesrat dem Parlament vorgelegten Botschaften auf ihre finanziellen und personellen Konsequenzen zu überprüfen. Beurteilungsgrundlage sind der Finanzplan und die längerfristigen Finanzaussichten. Erachtet die Finanzdelegation aus haushalt- oder finanzpolitischen Gründen eine Interven-

tion als angezeigt, teilt sie ihre Auffassung dem Bundesrat, den Finanzkommissionen oder der für die Vorlage zuständigen Legislativkommission mit.

Die neue Botschaft betreffend die Finanzierung der NEAT wird durch die zuständigen Kommissionen zu behandeln sein. Angesichts der grossen finanziellen Bedeutung geht die Finanzdelegation davon aus, dass eine Stellungnahme von ihrer Seite oder den Finanzkommissionen angezeigt ist. Dies setzt voraus, dass sie vom Bundesrat konsultiert wird, bevor dieser zuhanden des Parlaments über neue Finanzierungsmodelle entscheidet, und dass ihr die erwähnte Botschaft nach der Verabschiedung im Bundesrat zum Mitbericht unterbreitet wird (vgl. Art. 15 Abs. 3 Geschäftsreglement Nationalrat bzw. Art. 10 Abs. 3 Geschäftsreglement Ständerat).

Die Finanzdelegation macht ferner darauf aufmerksam, dass auch die Betriebsverträge mit der SBB und BLS von erheblicher finanzpolitischer Bedeutung sind. Zudem muss ein allfälliger Ausbau der Strecken im Südtessin und südlich von Brig in die finanzrechtliche Prüfung einbezogen werden. Die Finanzdelegation erwartet, dass sie über diese Absichten auf dem laufenden gehalten wird.

## 8 Empfehlungen

Die Finanzdelegation empfiehlt ein Finanzierungsmodell, das die Ausgaben für die NEAT über die Finanzrechnung abwickelt. Damit wird eine Änderung der Artikel 14 ff. des Alpentransit-Beschlusses unumgänglich.

Die Finanzdelegation begründet ihre Empfehlung im einzelnen wie folgt:

Die Fragen der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der Investitionen, der Art der Verbuchung in der Bundesrechnung und der Finanzierung stehen in engem Zusammenhang.

Das Finanzierungskonzept des Bundesrats gemäss NEAT-Botschaft (BBl 1990 II 1075) geht von der Erwartung eines positiven Return on investment aus, d. h. es bejaht eine gesicherte Rentabilität der Investitionen. Folgerichtig sah der Bundesrat eine Finanzierung entsprechend privatwirtschaftlicher Grundsätze über den Kapitalmarkt vor. Einzig jener Teil der Investitionen, der als im Interesse des Strassenverkehrs liegend definiert wurde (25 %), sollte über Treibstoffzölle finanziert und damit über die Finanzrechnung verbucht werden. Den Bahnen gegenüber wird aber auch dieser Teil als verzinsliche und rückzahlbare Darlehen gewährt. Auf dieser Basis beruhen auch die Vereinbarungen zwischen Bund und SBB bzw. BLS.

Wie in Kapitel 5 dargelegt, muss in Respektierung des geltenden Haushaltsrechts ein anderer Weg beschritten werden. Dabei müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Dürfen die am Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel als Tresoreriedarlehen über die Kapitalrechnung weitergegeben oder müssen sie über die Finanzrechnung geleitet werden?
2. Sind die Finanzierungsmittel den Bahnen als rückzahlbare Darlehen zur Verfügung zu stellen oder zumindest teilweise als à-fonds-perdu-Beiträge?
3. Ist es dem Bundeshaushalt zuzumuten, dass er die zusätzliche Belastung der Finanz- und Erfolgsrechnungen verkraftet bzw. entsprechend höhere Defizite ausweist? Oder sind zusätzliche allgemeine oder zweckgebundene Einnahmen zu erschliessen?

*Zur Frage 1:* Nachdem die Coopers-&Lybrand-Studie unter den gegebenen Rahmenbedingungen die betriebswirtschaftliche Rentabilität der NEAT in Frage stellt, müssen nach den Grundsätzen der Vollständigkeit und Transparenz des Budgets die Darlehen als Verwaltungsvermögen betrachtet, über die Finanzrechnung verbucht und im Umfang der betriebswirtschaftlichen Unterdeckung wertberichtigt werden.

*Zur Frage 2:* Die Finanzdelegation ist der Meinung, dass durch eine vollständige à-fonds-perdu-Finanzierung falsche Signale gesetzt würden. Mit einer teilweisen Darlehenslösung – auch wenn in der Bilanz jeweils eine Wertberichtigung erfolgt – wird gegenüber den Bahnen richtigerweise zum Ausdruck gebracht, dass der Bund grundsätzlich auf der Rückzahlung der Darlehen beharrt und die Bahnen alle Anstrengungen zu unternehmen haben, um die NEAT rentabel zu betreiben.

*Zur Frage 3:* Werden die Darlehen über die Finanzrechnung verbucht und wertberichtigt, so steigen die Defizite in den Finanz- und Erfolgsrechnungen des Bundes entsprechend an. Eine solche Entwicklung steht damit quer in der finanzpolitischen Landschaft. Folglich muss versucht werden, zumindest einen Teil dieser zusätzlichen Belastung über die Erschliessung neuer Einnahmen zu kompensieren. Eine vollständige Kompensation ist insofern nicht angezeigt, als von der heutigen Generation von Steuerzahlern nicht verlangt werden kann, eine Investition vollumfänglich zu finanzieren, die vor allem von den künftigen Generationen genutzt wird. Welche Steuern und Abgaben in welchem Ausmass zu erhöhen sind, wird unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Finanzpolitik und der Verkehrspolitik zu entscheiden sein. Im Vordergrund stehen heute eine Erhöhung der Treibstoffzölle unter gleichzeitiger Zweckerweiterung, Erhöhung der Mehrwertsteuer und die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe.

Eine verantwortungsbewusste Beurteilung der NEAT-Finanzierung ist erst möglich, wenn bekannt ist, wie und wo gebaut werden soll und wie hoch die dafür anfallenden (aktualisierten) Kosten sind. Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Entscheidung über die Linienführung die Gesamtkosten wesentlich beeinflussen. Die NEAT mit dem Anschluss Ostschweiz wurde zu Preisen von 1991 auf rund 15 Milliarden Franken berechnet. Der Bau der gewünschten Alternativ- und Kantonsvarianten würde die NEAT auf dieser Preisbasis um bis zu 3,5 Milliarden verteuern.

Die Finanzdelegation empfiehlt deshalb dem Bundesrat, über die Vorprojekte (mit möglichst präzisen Kostenangaben) und die Finanzierungsmodalitäten dem Grundsatz nach gleichzeitig zu entscheiden und mit den definitiven Projektentscheidungen zuzuwarten, bis das Parlament über die Finanzierung neu beschlossen hat und die entsprechenden neuen gesetzlichen Grundlagen in Kraft getreten sind.

Die Finanzdelegation wird von ihrem Recht Gebrauch machen, gegebenenfalls zu den NEAT-Botschaften Anträge zu stellen. In diesem Sinne werden die Büros der beiden Räte ersucht, die Finanzdelegation nach Erscheinen der NEAT-Finanzierungsbotschaften zum Mitbericht zuhanden der vorberatenden Kommissionen (wohl Verkehrskommissionen) einzuladen.

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat ferner, die NEAT-Finanzierung nicht isoliert zu betrachten, sondern in eine Gesamtschau zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einzubinden. Denn ähnliche Probleme wie bei der NEAT bestehen auch bei anderen Bahninfrastrukturprojekten wie BAHN 2000 und Investitionen der SBB. Die Sanierung der SBB steht bevor. Im Gegensatz zur Strasse verfährt der öffentliche Verkehr über keine gesicherte Finanzierungsquelle.

Die Verkehrsfinanzierung hat zudem einen engen Bezug zur Sanierung der Bundesfinanzen. Eine Finanzplanung ist nur dann sinnvoll, wenn alle Ausgaben und Eventualverpflichtungen berücksichtigt werden.

## 9 Schlussbemerkungen

Die Finanzdelegation weist darauf hin, dass öffentliche Werke nicht nur nach ihrer finanziellen Rentabilität beurteilt werden dürfen. Ein Grossteil des Verwaltungsvermögens wirft keine Rendite ab. Gewinnbringende Projekte werden in der Regel privatwirtschaftlich realisiert. Eine Verengung der Optik auf die betriebswirtschaftliche Rentabilität der NEAT allein ist politisch nicht angezeigt; die Finanzdelegation hat sich von ihrem Auftrag her auf diesen Punkt zu beschränken.

Die Finanzdelegation empfiehlt deshalb:

1. *Das Finanzierungskonzept der NEAT muss geändert werden.* Nach den Grundsätzen der Einheit, Vollständigkeit und Transparenz des Budgets sind die Darlehen für den Bau der Neat als Verwaltungsvermögen zu betrachten. Sie müssen über die Finanzrechnung verbucht und im Umfang der betriebswirtschaftlichen Unterdeckung wertberichtigt werden.
2. *Vorprojekte und die Finanzierungsmodalitäten sind gleichzeitig zu entscheiden.* Da die Projektentscheide die Kosten und Rentabilität stark beeinflussen, sollten diese gleichzeitig mit der Finanzierung beschlossen werden.
3. *Die NEAT-Finanzierung bildet einen Bestandteil eines Finanzierungskonzepts für den öffentlichen Verkehr.* Die NEAT-Finanzierung ist nicht isoliert zu betrachten, sondern in eine Gesamtschau zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einzubinden. Ähnliche Finanzierungsprobleme wie bei der NEAT bestehen auch bei BAHN 2000 und der Sanierung der SBB. Eine Finanzplanung ist nur dann sinnvoll, wenn alle Ausgaben und Eventualverpflichtungen berücksichtigt werden.

Die Finanzdelegation hat zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat diesen Empfehlungen bereits teilweise Rechnung getragen hat. Sie betrachtet damit den ihr erteilten Auftrag als erfüllt.

22. März 1995

Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte  
Der Präsident: M. Aregger, Nationalrat  
Der Vizepräsident: U. Zimmerli, Ständerat

7479

**Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre  
1994/95 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 5. April  
1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.06.1995
Date	
Data	
Seite	375-424
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 490

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.