

INTERNE MITTEILUNG

An: Herrn Dr. H. Werder

Von: P. Danioth

Datum: 20.1.1999

Betreff: **Abrenzung der Oberaufsichtskompetenzen der NEAT-Aufsichtsdelegation gegenüber den Aufsichtsaufgaben des UVEK**

1. Oberaufsichtskompetenz der NEAT-Aufsichtsdelegation

Nach Art. 85 Ziff. 11 BV übt das Parlament die Oberaufsicht über die eidg. Verwaltung aus. Dies ist ein Mittel, **Verantwortung und Rechenschaft des Bundesrates geltend zu machen**. Die Oberaufsicht des Parlaments ist eine **dauernde, politische Kontrolle** über die Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung (Müller Georg, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, in; ZSR 1992 NF 111/I, S. 403 ff.; Mastronardi, Philippe, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basel 1991, S. 88).

Im Bereich der Eisenbahninfrastrukturvorhaben verfügen FK, GPK und KVF beider Räte über Verwaltungskontrollkompetenzen. Nach Art. 20 Abs. 3 des Bundesbeschluss vom 4.10.1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss/SR 742.104) wurde eine NEAT-Aufsichtsdelegation eingesetzt, die den erwähnten ordentlicherweise zuständigen Kommissionen jährlich Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit erstattet (Art. 20 Alpentransit-Beschluss). **Ziel** dieser parlamentarischen Oberaufsicht durch die NEAT-Aufsichtsdelegation ist, aufgrund der Zuständigkeit der erwähnten, verschiedenen Kommissionen, Kompetenzkonflikte zu vermeiden und damit eine kohärente parlamentarische Verwaltungsaufsicht sicherzustellen (Amtl Bull SR 1996 1131).

Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht ist jedes Verwaltungsgeschäft des Bundesrates und der von ihm beaufsichtigten Stellen; d.h. alle Tätigkeiten im Zuständigkeitsbereich inkl. Regierungsobliegenheiten sowie politische Fragen (Müller, Georg, a.a.O., S. 339; Mastronardi, Philippe, a.a.O., S. 128 ff.). Damit umfasst die Oberaufsicht der NEAT-Aufsichtsdelegation sowohl die Kontrolle der Geschäftstätigkeit wie auch des Finanzhaushalts hinsichtlich des NEAT-Projekts.

Im Grundsatz erfolgt die Oberaufsicht nachträglich; dies bedeutet es muss bereits ein Verhalten des verantwortlichen Organs vorliegen, das kontrolliert oder kritisiert werden kann. Damit soll vermieden werden, dass sich das Kontrollorgan durch die Beteiligung am Entscheidungsprozess mitverantwortlich macht. Dem Bundesrat soll seine Entscheidungs- und Aufsichtsverantwortung erhalten bleiben (Müller, Georg, a.a.O., S. 397 ff.; Mastronardi, Philippe, a.a.O., S. 154). Diese Nachträglichkeit bedeutet, dem verantwortlichen Organ die Gelegenheit zu geben, sein Verhalten zu rechtfertigen, bevor das Parlament dazu Stellung nimmt. Damit betrifft die parlamentarische Kontrolle im Geschäftstätigkeitsbereich i.d.R. abgeschlossene Angelegenheiten. Auf besondere Weise kann sie auch hängige Geschäfte und laufende Entscheidungsprozesse erfassen: Kritik an Unterlassungen und Verzögerungen üben, Informationen über hängige Geschäfte oder Verfahren verlangen, die der Beurteilung bereits getroffener Entscheidungen oder abgeschlossener Handlungen dienen, Nachkontrollen auch hinsichtlich nicht erledigter Geschäfte durchführen, um zu prüfen, ob die Bundesverwaltung der von der parlamentarischen Kontrolle geäußerten Kritik an ihrer Geschäftsführung Rechnung

trägt sowie schliesslich Grundsatz- und Zwischenentscheide von selbständiger, weittragender Bedeutung überprüfen (Müller, Georg, a.a.O., S. 399 ff.). Aufgrund der Budgethoheit des Parlaments, welche dem Bundesrat die Geschäftsführung überträgt, verfügt die Finanzkommission über Entscheidungsbefugnisse. Dabei ist eine laufende Kontrolle neben der Verwaltungstätigkeit bereits Praxis. Im Rahmen der Behandlung der Rechnung werden Fragen nach der gegenwärtigen und künftigen Entwicklung des Finanzhaushalts gestellt oder Auskünfte zum nächsten Voranschlag gestellt (Mastronardi, Philippe, a.a.O., S. 146, 163). Insofern die NEAT-Aufsichtsdelegation in den Rechten und Pflichten ihr gleichgestellt wird, gilt dies somit auch für sie.

Die **Aufgabe** der Oberaufsicht ist, zu prüfen, ob Bundesrat und Verwaltung gemäss den Rechtsvorschriften handeln, ob dies zu einem befriedigenden Ergebnis führt, ob sie dazu zweckmässige Methoden verwenden und ob sie ihr Ermessen richtig ausüben. Es erfolgt keine detaillierte Kontrolle der Verwaltungsakte (VPB 52 (1988) Nr. 53; J.-F. Aubert, in: Kommentar zur BV, Basel 1986, Rz 156 ff. zu Art. 85 Ziff. 11) Moor, Pierre, Droit administratif, Bern 1988, S. 195 f.). Rechtliche **Kriterien** der parlamentarischen Verwaltungskontrolle sind die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit (Eignung, Zielkonformität, Effizienz und Wirkung), Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit. Ferner werden in der Praxis die politischen Maximen der Zurückhaltung, Praktikabilität, Konsensprinzip, Subsidiarität, Nachträglichkeit und Stufengerechtigkeit (Zurückhaltung bei der Beurteilung der Detail- und Ermessensfragen) berücksichtigt (vgl. GVG 47^{sexies}, Mastronardi, Philippe, a.a.O., S. 112 ff. und 263 ff.). In Bezug auf die Finanzaufsicht sind die Grundsätze des Finanzhaushaltgesetzes vom 6.10.1989 (FHG/SR 611.0) der Gesetzesmässigkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von besonderer Bedeutung. Besonderen Wert wird auf die Kostenüberwachung gelegt (Amtl Bull SR 1996 1131).

Rechte und Pflichten: Die parlamentarische Oberaufsicht kann von Behörden und Amtsstellen sowie von externen Personen Auskünfte verlangen und Akten über ihre Geschäftstätigkeit anfordern, Beamte zu Beratungen beiziehen und befragen. Zu Handen des Parlaments hat das BAV halbjährliche Standberichte sowie einen jährlichen Geschäftsbericht zu erstellen (Kapitel 6 Art. 2 und 4 der NEAT-Controlling-Weisung). Anstelle der Herausgabe von Akten hängiger Geschäfte kann der Bundesrat einen besonderen Bericht erstatten, sofern dies zur Wahrung eines Amtsgeheimnisses, schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren unerlässlich ist (Art. 47^{quater} Geschäftsverkehrsgesetz vom 23.3.1962; GVG/SR 171.11).

Ferner obliegt der NEAT-Aufsichtsdelegation die nähere Prüfung und Überwachung des Finanzhaushaltes; dazu kann sie ebenfalls Akteneinsicht nehmen und Auskunft verlangen. Insofern kann ihr das Amtsgeheimnis der Beamten nicht entgegengehalten werden (Art. 50 Abs.6 GVG; Moor, Pierre, a.a.O., S. 204). Für besondere Prüfungen und Untersuchungen ist ihr das nötige Personal zur Verfügung zu stellen, und sie können Sachverständigengutachten einholen (Art. 50 GVG). Die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt ist somit eine ständige und begleitende, die weitergehende Mittel erfordert als die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Verwaltung (Müller, Georg, a.a.O., S. 407)

Entscheidungsbefugnisse: Die NEAT-Aufsichtsdelegation kann nicht Entscheidungen des Bundesrates aufheben, den Verwaltungsbehörden bindende Weisungen für die Erledigung konkreter Entscheide erteilen oder rechtliche Sanktionen androhen, wenn diese der parlamentarischen Kritik nicht Rechnung tragen (Müller, Georg, a.a.O., S. 404). Dies dient der Trennung der Verantwortlichkeiten (VPB 52(1988) Nr. 53). Das Parlament ist kein der Verwaltung hierarchisch übergeordnetes Organ. Der Bundesrat hat sich aber gegenüber dem Parlament politisch zu verantworten (Art. 47^{quater} Abs. 4 GVG; vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, Rz 30

ff.; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1993, Rz 741; Kommentar zur BV, Rz 174 f. zu Art. 85 Ziff. 11; J.-F. Aubert, Traité de droit constitutionnel Suisse, Neuchâtel 1967, Rz 1365 ff.).

Die NEAT-Aufsichtsdelegation kann intervenieren und die Rechtmässigkeit oder Opportunität der Verwaltungstätigkeit oder –akte kritisieren, rügen und beanstanden, dem Bundesrat Empfehlungen erteilen (vgl. VPB 52 (1988) Nr. 53; Mastronardi, Philippe, a.a.O., S. 235 ff.). Sie legt in der Folge der FK, der GPK und der KVR beider Räte jährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor. Gestützt darauf können Anträge an die Räte formuliert werden. Mit Motion und Postulat werden dem Bundesrat Instruktionen erteilt (strittig bei Motionen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates, ob diese nicht als Weisung sondern lediglich als Richtlinie gelten). Neben Interpellation und einfacher Anfrage kann die Bundesversammlung oder einer der Räte jederzeit besondere Berichte verlangen (BV 102 Ziff. 16 Abs. 2; Art. 32 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 22.6.1990/SR 171.13; Art. 25 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 24.9.1986/SR 171.14). Diese werden vom Parlament aber nur zur Kenntnis genommen und nicht genehmigt. Damit soll der Bundesrat in seiner künftigen Tätigkeit nicht gebunden werden können (Kommentar zur BV, a.a.O., R. 170 zu Art. 85 Ziff. 11).

2. Aufsichtskompetenz des UVEK

Das UVEK hat einerseits die Pflicht, Entscheide in Bezug auf die Bereitstellung und Bewirtschaftung der **Finanzen** sowie die **Projektsteuerung** zu treffen. Andererseits obliegt ihm die **Aufsicht** über die Ersteller. Die unmittelbare Aufsicht wird durch das BAV ausgeführt. Dessen Tätigkeit ist wiederum Gegenstand der Organ- und Dienstaufsicht des UVEK; sie ist ein Mittel der Verwaltungsführung. Beide Bereiche, d.h. sowohl das Geschäfts- und Finanzgebahren wie auch die Aufsichtstätigkeit des Departements und der Ämter sind Gegenstand der parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

Da sich Projektsteuerung und Projektauficht nicht stets klar abgrenzen lassen, sind die vom UVEK zu erfüllenden Aufgaben gesamthaft darzustellen:

1. Die **Finanzierung des Werkes** durch rechtzeitiges zur Verfügungstellen der erforderlichen Kredite resp. das Erarbeiten der Botschaft für die Verpflichtungskredite.
2. Die **Projektsteuerung** und **Koordination** zwischen den verschiedenen Bauherren:
 - Dies ist vorab in der **NEAT-Controlling-Weisung** festgelegt. Ziel der Weisung ist die Transparenz im Projektmanagement: Die Erreichung der Zielwerte in Bezug auf Leistung, Kosten, Finanzen und Termine wird durch halbjährliche Berichte des BAV an das UVEK dokumentiert, die dieses hauptsächlich gestützt auf Angaben der Ersteller verfasst. Dabei sind die allfälligen Abweichungen zwischen dem Ist-Wert (Leistungssituation zu einem bestimmten Zeitpunkt), dem Zielwert (Bezugsbasen) und dem Sollwert (Prognosewert) für Leistungen, Kosten, Finanzen und Termine zu ermitteln. Zugleich hat der Ersteller die Ursachen und allfällige Auswirkungen auf die künftige Entwicklung zu ermitteln sowie Massnahmen vorzuschlagen. Der Bund entscheidet über eine allfällige Korrektur der Zielwerte oder anderer Vorgaben (z.B. Redimensionierung des Werkes; Einholung Nachtragskredit; Anpassung des Terminplans). In den übrigen Fällen treffen die Ersteller die erforderlichen Massnahmen. Damit kann zu einem bestimmten Zeitpunkt der Erfüllungsgrad, die Einhaltung der Kosten und Finanzen sowie des Terminkalenders festgestellt werden. Um diese Projektsteuerung zu ermöglichen, muss das BAV den Erstellern Vorgaben bezüglich der Zielwerte und die Bedingungen zu deren Änderung formulieren, die Möglichkeit zur Schaffung und Bewirtschaftung von Reserven definieren und die Abgrenzung der Risiken von Bund und Ersteller vornehmen. Ferner kann das BAV Sonder- und Ergänzungsprüfungen vornehmen. Schliesslich ermittelt das BAV die Gesamtkostenabweichung zu einem bestimmten Zeitpunkt und errechnet die

Gesamtkostenabweichung hinsichtlich des Endzielwertes. Diese auf den Abschluss der NEAT hin prognostizierte Kostenabweichung wird in folgende Ursachen aufgeteilt: Leistungsänderung, Teuerung und Kostenveränderung (z.B. Marktpreise, genauere Kostenermittlungen). Dies liegt erstmals 1.1.2000 vor.

- Eine Projektsteuerung erfolgt auch durch die **Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen** (Gesetze, Verordnungen, Weisungen).

3. Die **Aufsicht** des Bundes: Nach Art. 19 Alpentransit-Beschluss stellt der Bundesrat die Aufsicht und Kontrolle über das NEAT-Projekt sicher. Dies erfolgt hauptsächlich durch das UVEK, welches die unmittelbare Aufsicht und Kontrolle durch BAV ausüben lässt:
- a) durch Vorgaben, wie z.B. im Bereich Submission und Vertragswesen;
 - b) durch stichprobenweise Prüfung der Einhaltung der relevanten Bestimmungen sowie insbesondere im Finanzbereich durch Sonder- und Ergänzungsprüfungen des Finanzinspektorates des BAV;
 - c) durch die Erteilung von Weisungen.

Die Ersteller haben den Aufsichtsbehörde volle Akteneinsicht und vollständige Auskunft zu

3. Beratungsorgan

Es besteht nicht mehr die Absicht, ein ständiges Beratungsorgan einzusetzen. Vielmehr sollen nach Bedarf Experten für die Beurteilung **zentraler Projektaufgaben** beauftragt werden. Sie üben selber keine Aufsicht aus, sondern beurteilen für den Departementsvorsteher oder den Bundesrat gewisse Fragen, damit dieser seine Aufsichtskompetenzen wahrnehmen kann. Das Organ wird auf ein Mandat des Vorstehers des UVEK hin tätig und erstattet diesem Bericht über die Erfüllung des Mandats.

4. Eidg. Finanzkontrolle (EFK)

Die EFK ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht im Bund. Sie übt die **Oberaufsicht über die vom BAV durchgeführten Prüfungen** durch und dient der **Bundesversammlung** zur Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die Verwaltung (Art. 1 des Bundesgesetzes vom 28.6.1967 über die Eidg. Finanzkontrolle; FKG/SR 614.0; zu den einzelnen Kontrollaufgaben Art. 6 FKG). Die Aufsicht erstreckt sich nicht nur über Verwaltungseinheiten des Bundes, sondern umfasst ebenfalls Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen sowie, Körperschaften, Anstalten und Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, denen der Bund eine öffentliche Aufgabe überträgt (Art. 8 Abs. 2 FKG).

Die Kriterien der Finanzaufsicht sind die richtige Rechtsanwendung, die Wirtschaftlichkeit, die Sparsamkeit, die rechnungsmässige Richtigkeit sowie die sorgfältige und zweckmässige Verfügung über die Kredite. Geben die Wirtschaftlichkeitsprüfungen Anlass zu Beanstandungen, können Ordnungs- und Rechtswidrigkeiten formell festgestellt und Weisungen erlassen werden (Art. 12 FKG).

Die EFK hat mit dem parlamentarischen Verwaltungskontrollstellen zusammenzuarbeiten und ihre Tätigkeit zu koordinieren (Art. 13 FKG). Dazu hat sie auch der FinDel jährlich einen

Bericht über die Revisionstätigkeit sowie sämtliche Akten über die von ihr behandelten Geschäfte zuzustellen (Art.14 FKG). Der Sekretär der FK und der FinDel der eidg. Räte sorgt für die Verbindung dieser parlamentarischen Verwaltungskontrollstellen mit der FK und der ihrer Finanzaufsicht unterstellten Amtsstellen (Art. 18 Abs. 1 FKG).

5. Schlussfolgerungen

Die **NEAT-Aufsichtsdelegation** soll ein kohärente parlamentarische Verwaltungskontrolle sicherstellen. Im Rahmen der Oberaufsichtskompetenz kann die NEAT-Aufsichtsdelegation deshalb über den gesamten Bereich der Geschäftstätigkeit sowie den Finanzhaushalt hinsichtlich der NEAT-Projekte vom UVEK und den von ihm beaufsichtigten Stellen Auskunft verlangen. Sie ist jedoch nicht zuständig, Bundesrat und Verwaltung Weisungen zu erteilen oder Entscheide in deren Verantwortungsbereich zu treffen. Dem Bundesrat bleibt seine Entscheidungs- und Aufsichtsverantwortung erhalten. Die NEAT-Aufsichtsdelegation hat diese Verantwortung jedoch durch ihre Kontrolltätigkeit über Bundesrat und Verwaltung geltend zu machen. Die Kompetenzen der NEAT-Aufsichtsdelegation umfassen die Rechte und Pflichten der GPK sowie der FK; sie gehen damit nicht über die bereits bestehenden Befugnisse der parlamentarischen Verwaltungskontrolle hinaus.

Die Aufsicht des **UVEK** betrifft insbesondere die Tätigkeit des BAV, welches seinerseits die unmittelbare Aufsicht über die NEAT-Projekte und ihre Ersteller ausübt. Dazu haben sowohl die Ämter des Bundes wie auch die Ersteller dem UVEK vollständige Auskunft zu erteilen. Erforderlichenfalls hat das Departement Weisungen zu erlassen und Entscheide zu treffen. Dadurch nimmt es seine Verantwortung für die Projektauf sicht und die damit verbundene Projektsteuerung wahr.