

Bericht

der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB

vom 7. Oktober 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,

sehr geehrte Damen und Herren

Mit Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1995 haben Sie uns mit der Untersuchung der Organisation und der Amtsführung der Pensionskasse des Bundes (PKB) und der Amtsführung des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB beauftragt.

Wir beehren uns, Ihnen den Bericht über unsere Abklärungen zu unterbreiten mit dem Antrag, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und die parlamentarischen Initiativen sowie die Motionen und die Postulate gemäss Teil IV, Kapitel 4, zu überweisen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

**IM NAMEN DER PARLAMENTARISCHEN
UNTERSUCHUNGSKOMMISSION**

Der Präsident: Fritz Schiesser, Ständerat

Der Vizepräsident: Simon Epiney, Nationalrat

ABSTRACT

ZUSAMMENFASSUNG

TEIL I EINLEITUNG

- 1 AUFTRAG, ORGANISATION UND VORGEHEN DER KOMMISSION
- 2 DIE PENSIONSASSE DES BUNDES (PKB) UND IHR UMFELD

TEIL II UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE

- 1 VORBEMERKUNG
- 2 CHRONOLOGISCHER ABLAUF DER EREIGNISSE
- 3 INFORMATIKSYSTEME
- 4 FINANZBEREICH
- 5 FÜHRUNG UND ORGANISATION

TEIL III ROLLE DES BUNDESRATES UND DES PARLAMENTES

- 1 ROLLE DES BUNDESRATES
- 2 OBERAUFSICHT DES PARLAMENTES

TEIL IV SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 1 VERANTWORTLICHKEITEN
- 2 ABSCHLIESSENDE WÜRDIGUNG
- 3 ZUSAMMENSTELLUNG DER EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION
- 4 ANTRÄGE DER KOMMISSION
- 5 WORT AN DIE MITGLIEDER SOWIE AN DIE RENTENBEZÜGER...

ABKÜRZUNGEN

GLOSSAR

- ANHANG 1:** BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE EINSETZUNG DER PUK PKB
- ANHANG 2:** LISTE DER ANGESCHLOSSENEN ORGANISATIONEN
- ANHANG 3:** AUSKUNFTSEINHOLUNG
- ANHANG 4:** BUNDESRATSBESCHLUSS ÜBER DIE ORGANISATION DER EVK

ABSTRACT

ZUSAMMENFASSUNG

TEIL I EINLEITUNG

1 AUFTRAG, ORGANISATION UND VORGEHEN DER KOMMISSION

1.1 Ausgangslage

1.2 Auftrag

1.3 Eingrenzung und Interpretation des Auftrages

1.3.1 In materieller Hinsicht

1.3.2 In zeitlicher Hinsicht

1.3.3 In institutioneller Hinsicht

1.4 Organisation der Kommissionsarbeiten

1.4.1 Sektionen

1.4.2 Beizug von Sachverständigen

1.4.3 Sekretariat

1.4.4 Beigezogene Akten

1.4.5 Zusammenarbeit mit dem Bundesrat

1.4.6 Informationspolitik

1.5 Verfahrensprobleme

1.5.1 Personenbefragungen

1.5.2 Herausgabe von Akten

1.5.3 Einsatz der Sachverständigen

1.5.4 Augenschein

1.5.5 Amtsgeheimnis

1.5.6 Vertraulichkeit

1.6 Verlauf der Arbeiten und rechtliches Gehör

1.7 Kosten

1.8 Schlussbemerkung

2 DIE PENSIONS-KASSE DES BUNDES (PKB) UND IHR UMFELD

- 2.1 Überblick über die Bundesgesetzgebung im Bereich der beruflichen Vorsorge**
 - 2.1.1 Dreisäulen-Konzept der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (1972)
 - 2.1.2 Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (1982)
 - 2.1.2.1 Koordinationsabzug und koordinierter Lohn
 - 2.1.2.2 Finanzierung der Pensionskassen
 - 2.1.2.3 Anlagevorschriften
 - 2.1.2.4 Aufsicht, Oberaufsicht und Kontrolle
 - 2.1.3 Revision der Statuten der Eidgenössischen Versicherungskasse (1987)
 - 2.1.4 Freizügigkeitsgesetz (1993)
 - 2.1.5 Wohneigentumsförderungsgesetz (1993)
 - 2.1.6 Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (1994)
- 2.2 Pensionskasse des Bundes**
 - 2.2.1 Allgemeines
 - 2.2.2 Finanzielle Fragen
 - 2.2.3 Schlussbemerkung
- 2.3 Exkurs: Beispiel einer Laufbahn eines PKB-Mitgliedes**

TEIL II UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE
--

1 VORBEMERKUNG

2 CHRONOLOGISCHER ABLAUF DER EREIGNISSE

- 2.1 Vorbemerkung**
- 2.2 1975 - 1980: Die Eidgenössische Versicherungskasse als neues Amt des Eidgenössischen Finanzdepartements**
- 2.3 1981 - 1983: Erfolgreiche Fusionsbestrebungen der Eidgenössischen Versicherungskasse mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK)**
- 2.4 1984 - März 1989: Ernennung der ersten Direktorin der EVK und Revision der Statuten**
- 2.5 April 1989 - November 1994: Ernennung der zweiten Direktorin der EVK und Informatisierung der PKB**
- 2.6 1995: Ernennung der dritten Direktorin der EVK und**

Einsetzung der PUK PKB

2.7 Heutige Situation

3 INFORMATIKSYSTEME

3.1 Feststellungen

3.1.1 Wovon ist die Rede? - Einleitung und Übersicht

3.1.1.1 Dateien

3.1.1.2 Datenverarbeitungssysteme (Software)

3.1.1.3 Die Schnittstellen zwischen den Systemen

3.1.2 Was ist eigentlich los? - der schlechte Zustand der PKB-Informatik

3.1.2.1 Dateien

3.1.2.2 Software

3.1.2.3 Die Schnittstellen von und zu SUPIS

3.1.3 Wie ist das passiert? - der Marsch in den Abgrund

3.1.3.1 Entwicklung der Datenqualität

3.1.3.2 Entwicklung der Software

3.2 Warum ist das passiert? - Beurteilung der Ursachen

3.2.1 Generelle Bemerkungen

3.2.2 Schwachstellen und Versäumnisse auf der Ebene der EVK

3.2.3 Versäumnisse auf der Ebene des EFD

3.2.4 Versäumnisse des Bundesamtes für Informatik (BFI)

3.2.5 Versäumnisse beim Bund insgesamt

3.3 Was tun? - Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.3.1 Nutzenmaximierung der Arbeiten an und mit SUPIS EVK

3.3.2 Verkleinern der Datenmenge und der Kasse

3.3.3 Informatik-kompatible Formulierung der gesetzlichen Grundlagen

3.3.4 Organisatorische Einbettung des aktuellen Projekts SUPIS EVK

3.3.5 Strategische und normative Pflichten des Bundes

3.4 Schlussbemerkung

4 FINANZBEREICH

4.1 Einleitung

4.2 Aufbau der Pensionskassenrechnung

4.3 Stellung des Finanzbereiches der Pensionskasse innerhalb der EVK

4.4 Zusammenfassung der Ereignisse seit 1981

4.4.1 Allgemeines

4.4.2 Revisionsergebnisse der Jahresrechnungen 1981 bis 1986

4.4.3 Revisionsergebnisse der Jahresrechnungen 1987 bis 1995

4.4.4 EDV-Hilfsmittel der Buchhaltung

4.5 Ausgewählte gewichtige Mängel

4.5.1 Vorbemerkungen

4.5.2 Materielle Mängel im einzelnen

4.5.2.1 BVG-Belange: Alterskonten, Sicherheitsfonds

4.5.2.2 Versicherungsausweise

4.5.2.3 Saldonachweise

4.5.2.3.1 Abgrenzung SUPIS / PERIBU

4.5.2.3.2 Einkaufssummen

4.5.2.3.3 Sperrkonten

4.5.2.3.4 Kreditoren-Wartekonto

4.5.2.3.5 Verdiensterhöhungsbeiträge

4.5.2.3.6 Einbau Teuerungszulagen in die Renten

4.5.2.4 Verkehr mit den angeschlossenen Organisationen

4.5.2.5 Abweichungen zwischen der Buchhaltung der PKB und den Zahlen der Staatsrechnung

4.6 Finanzielle Schäden

4.6.1 Schadenskategorien

4.6.2 Unmöglichkeit der Ermittlung des konkreten Schadens

4.6.3 Schadenshäufigkeit und Schadensursachen

4.6.4 Bekannte Schadenspotentiale im versicherungstechnischen Bereich

4.6.5 Schäden im administrativen Bereich

4.7 Beurteilung

4.7.1 Allgemeine Bemerkungen

4.7.2 Beurteilung des Dienstes Buchhaltung

4.7.2.1 Einleitung

4.7.2.2 Fehlbuchungen

4.7.2.3 Buchhaltungssysteme

4.7.3 Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen der Buchhaltung und den Fachdiensten

4.7.4 Beurteilung der Haltung des Chefs Pensionskasse

4.7.5 Beurteilung der Haltung der Direktion EVK

4.7.5.1 Reaktion auf die intern gemeldeten Missstände

4.7.5.2 Reaktion auf die Mängelfeststellungen der EFK

4.8 Weitere Feststellungen

4.8.1 Aufgabenteilung zwischen der PKB und dem Bund als Arbeitgeber

4.8.2 Deckungskapitalberechnung

4.8.2.1 Allgemeines

4.8.2.2 Umstellung der Deckungskapitalberechnung per 1.1.1995

4.8.3 Besondere Vorsorgeordnung der PTT-Betriebe (Pensionskasse C 25)

4.9 Empfehlungen

4.10 Exkurs

4.10.1 Eintrittsgeneration, Garantie von Ansprüchen (Artikel 71 Absatz 1 der PKB Statuten)

4.10.2 Einkauf von zusätzlichen Versicherungsjahren im Zusammenhang mit Abkommensleistungen

5 FÜHRUNG UND ORGANISATION

5.1 Führung und Organisation der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK)

5.1.1 Führung und Organisation der EVK bis 1984

5.1.2 Führung und Organisation der EVK zwischen 1984 und 1989

5.1.2.1 Vorbereitung der Revision der Statuten von 1950

5.1.2.2 Vollzug der Statuten von 1987

5.1.3 Führung und Organisation der EVK zwischen 1990 und 1994

5.1.3.1 Informatisierung

5.1.3.2 Buchhaltung

5.1.3.3 Pendenzen

5.1.4 Führung und Organisation der EVK zwischen Ende 1994 und Mitte 1995

5.1.5 Führung und Organisation der EVK im heutigen Zeitpunkt

5.2 Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD)

5.2.1 Rollen der Vorsteher des EFD

5.2.1.1 Rolle von Bundesrat Willi Ritschard

5.2.1.2 Rolle von Bundesrat Otto Stich

5.2.1.2.1 Wahl von Ellen Hülsen

5.2.1.2.2 Führung des Departements von 1984 bis 1989

5.2.1.2.3 Führung des Departements ab 1989

5.2.1.2.4 Aufsicht über die Pensionskasse des Bundes gemäss BVG

5.2.2 Rolle des Generalsekretariats des EFD

5.2.3 Rolle von Elisabeth Baumann als persönliche Mitarbeiterin

5.2.4 Einsatz des Sonderbeauftragten des Vorstehers des EFD für die Geschäfte der EVK

5.3 Rolle des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV)

5.4 Weitere festgestellte Probleme

5.4.1 Funktionenakkumulation beim EFD

5.4.2 Rolle der paritätischen Kommission der PKB (Kassenkommission)

5.4.3 Personalbestand der PKB

5.4.4 Rentenabzüge

5.4.5 Information der Versicherten

5.4.6 Zusammenarbeit zwischen der EVK und anderen Ämtern des EFD

5.4.6.1 Eidgenössisches Personalamt (EPA)

5.4.6.2 Bundesamt für Informatik (BFI)

5.5 Schlussfolgerungen

TEIL III ROLLE DES BUNDESRATES UND DES PARLAMENTES

1 ROLLE DES BUNDESRATES

1.1 Vorbemerkung

1.2 Aufsicht des Bundesrates im allgemeinen

1.2.1 Grundlagen und Begründung der Aufsicht

1.2.2 Anwendungsbereich der Aufsicht

1.2.3 Tragweite der Aufsicht

1.2.3.1 Gesetzmässigkeitskontrolle

1.2.3.2 Zweckmässigkeitskontrolle

1.2.4 Ausübung der Aufsicht

1.3 Aufsicht und Oberaufsicht auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge

1.3.1 Gesetzliche Grundlagen

1.3.2 System der Aufsicht über die Pensionskasse des Bundes (PKB)

1.3.2.1 Gemäss den allgemeinen Bestimmungen über die
berufliche Vorsorge

1.3.2.2 Gemäss den Spezialvorschriften der PKB

1.4 Institutionelle und rechtliche Mittel des Bundesrates als Aufsichtsbehörde

1.4.1 Allgemeine Mittel

1.4.2 Spezifische Mittel

1.4.2.1 Aufgabe und Funktionsweise des Regierungskollegiums

1.4.2.2 Kompetenzen des Bundespräsidenten

1.4.2.3 Obliegenheiten des Bundeskanzlers

1.4.2.4 Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB)

1.4.2.5 Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

1.5 Rolle des Bundesrates in Sachen Pensionskasse des Bundes (PKB)

1.5.1 Sachverhalt

1.5.1.1 Probleme und Schwierigkeiten der PKB

1.5.1.2 Dem Bundesrat zur Kenntnis gebrachte Tatsachen

1.5.1.3 Aktivitäten des Bundesrates gegenüber der PKB

1.5.2 Rechtliche Erwägungen

1.5.2.1 Grundsatz

1.5.2.2 Einzelne Massnahmen

1.6 Strafrechtliche und vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Bundesrates

1.6.1 Im allgemeinen

1.6.2 Strafrechtliche Verantwortlichkeit

1.6.3 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit nach BVG

1.6.4 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit gemäss Verantwortlichkeitsgesetz

1.7 Ist es angebracht, das Aufsichtssystem des Bundesrates zu erneuern?

1.7.1 Allgemeine Aufsicht über die Bundesverwaltung

1.7.1.1 Diagnose

1.7.1.2 Abhilfe

1.7.2 Aufsicht über die Pensionskasse des Bundes und Oberaufsicht gemäss BVG

1.8 Die Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) in bezug auf die PKB

1.8.1 Unabhängigkeit der EFK

1.8.2 Doppelfunktion der EFK

1.8.3 Kontakte zwischen der EFK und dem Bundesrat

1.8.4 Präsentation des Revisionsberichtes über die Jahresrechnung der PKB

1.9 Schlussfolgerungen

2 OBERAUFSICHT DES PARLAMENTES

2.1 Vorbemerkung

2.2 Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht im Verhältnis zur ordentlichen Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung

2.3 Wahrnehmung der Oberaufsicht des Parlamentes über das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und die PKB

2.4 Instrumente und Strukturen der parlamentarischen Kontrollkommissionen

2.5 Abhängigkeit der Oberaufsicht des Parlaments von der Aufsicht des Bundesrates

2.6 Massnahmen zur Stärkung der Oberaufsicht

2.7 Empfehlungen

2.8 Exkurs: Die Motion wird zum Auftrag

TEIL IV SCHLUSSFOLGERUNGEN

1 VERANTWORTLICHKEITEN

1.1 Ausgangslage

1.2 Kernbereich und Umfeld

1.2.1 Umfeld

1.2.2 Verantwortlichkeiten im Kernbereich

1.2.2.1 Bundesrat Otto Stich

1.2.2.2 Frau Ellen Hülsen

1.2.2.3 Frau Mierta Chevroulet

1.2.2.4 Herr David Gerber

1.2.2.5 Frau Elisabeth Baumann

1.3 PKB-Affäre: Nur ein Fall von Personen?

2 ABSCHLIESSENDE WÜRDIGUNG

3 ZUSAMMENSTELLUNG DER EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION (PRO MEMORIA)

4 ANTRÄGE DER KOMMISSION

**4.1 In bezug auf die Pensionskasse des Bundes (PKB) und der Vorsorgeordnung
C 25 der PTT-Betriebe**

4.1.1 Im Informatikbereich

4.1.2 Im Finanzbereich

4.1.3 Im Bereich Führung und Organisation

4.1.4 Status und Organisationsform der PKB

4.1.5 Vertrauensbildende Massnahmen

4.2 Institutionelle Änderungen, Aufsicht und Verantwortlichkeit

4.2.1 Änderung der Gesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-

und Invalidenvorsorge

4.2.2 Änderung des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische
Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG)

4.3 Verfahren für parlamentarische Untersuchungskommissionen

4.4 Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht

5 WORT AN DIE MITGLIEDER SOWIE AN DIE RENTENBEZÜGER UND RENTENBEZÜGERINNEN DER PENSIONSASSE DES BUNDES (PKB)

5.1 Sorgen ernst nehmen - unnötige Befürchtungen zerstreuen

5.2 Welche Versicherung ist in Schwierigkeiten?

5.3 Wer ist bei der Pensionskasse des Bundes versichert?

5.4 Fehlt Geld in der Pensionskasse des Bundes?

5.5 Was steckt hinter dem sogenannten "11 Milliarden-Loch" der PKB?

5.6 Was sind die Probleme der Pensionskasse des Bundes?

5.7 Was können die Versicherten tun, um ihre Ansprüche zu schützen?

ABKÜRZUNGEN

GLOSSAR

ANHANG 1: BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE EINSETZUNG DER PUK PKB

ANHANG 2: LISTE DER ANGESCHLOSSENEN ORGANISATIONEN

ANHANG 3: AUSKUNFTSEINHOLUNG

**ANHANG 4: BUNDESRATSBESCHLUSS ÜBER DIE
ORGANISATION DER EVK**

Abstract

Die Pensionskasse des Bundes (PKB) hat seit Beginn der achtziger Jahre mit grossen Problemen in den Bereichen Führung und Organisation, EDV und Finanzen zu kämpfen. Ein funktionierendes EDV-System steht für die Betreuung der 110'000 Mitglieder bis heute nicht zur Verfügung. Gegenwärtig weisen noch ca. 40'000 Versichertendossiers Mängel auf, ca. 25'000 davon sind schwierige Fälle. Die Rechnung ist seit 1988 von der Eidgenössischen Finanzkontrolle nicht mehr als ordnungsgemäss befunden worden. Millionenbeträge können buchhalterisch nicht belegt werden. Nach langen Jahren mit zu wenig Personal, vor allem zu wenig qualifiziertem, weist die PKB heute einen vergleichsweise hohen Personalbestand auf. Wiederholte Zusicherungen des früheren Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), die Probleme würden innert Frist gelöst, wurden nicht eingehalten. Es lässt sich heute angesichts der mangelhaften Datenlage sowie des schlechten Zustandes der Buchhaltung nicht sagen, wie hoch die eingetretenen Schäden sind. Die Hauptverantwortung für das Debakel in der PKB tragen der frühere Chef des EFD sowie die beiden früheren Direktorinnen der Eidgenössischen Versicherungskasse, zu der die PKB gehört.

Zuhanden der Versicherten vertritt die Kommission folgenden Standpunkt:

- Ausser bei Stellenwechsel und Pensionierung sind Anfragen an die PKB zu unterlassen.
- Die Altersvorsorge der Mitglieder der PKB ist nicht gefährdet.
- Eine umfassende Bereinigung der Versichertendossiers der PKB ist im Gang.
- In vielen Einzelfällen kann die Abrechnung fälliger Leistungen der PKB falsch sein.
- Die Versicherten sind zu sorgfältiger Überprüfung der PKB-Abrechnungen aufgerufen.

Zusammenfassung

Seit Beginn der achtziger Jahre hat die Pensionskasse des Bundes (PKB), eine Abteilung des Bundesamtes Eidgenössische Versicherungskasse (EVK), zunehmend mit Problemen zu kämpfen. Wegen schwerwiegender Führungsfehler sowie langandauernder Absenzen auf dem Posten der Direktion geriet die Kasse in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in bis heute ungelöste Probleme.

Die Pensionskasse des Bundes (PKB), eine Abteilung der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK)

Von 1980 bis 1984 war die Direktion der EVK wegen Differenzen zwischen dem damaligen Chef des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), Bundesrat Willi Ritschard, und der Finanzdelegation über den zukünftigen Status der EVK nicht besetzt. Die PKB, die für das Personal der allgemeinen Bundesverwaltung, für die PTT-Betriebe sowie für mehr als 100 angeschlossene Organisationen die Vorschriften der 2. Säule vollzieht, verpasste damals in einer für die berufliche Vorsorge entscheidenden Phase den Anschluss. Der neue Chef des EFD, Bundesrat Otto Stich, besetzte den Direktorenposten nach seinem Amtsantritt im Jahre 1984 sehr rasch. Seine Wahl, die vom Gesamtbundesrat genehmigt wurde, fiel auf Frau Ellen Hülsen, Chefin des Dienstes Mathematik im Bundesamt für Statistik (BFS).

Von 1980 bis 1984 war die Direktion der EVK unbesetzt

1984: Wahl von Ellen Hülsen als Direktorin der EVK

Die neue Direktorin hätte die PKB rasch reorganisieren und auf die neuen Aufgaben vorbereiten sollen. Frau Hülsen unternahm in dieser Beziehung nichts. Es war vielmehr das Bundesamt für Organisation (BFO), das im Auftrag von Bundesrat Otto Stich Verbesserungsvorschläge unterbreitete und z.T. auch deren Ausführung vorbereitete. Diese Reorganisationsmassnahmen waren indessen ungenügend. Zudem hätte dringender Handlungsbedarf im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) bestanden. Ein Projekt zur Einführung einer neuen EDV wurde über Jahre weiterverfolgt, verlief

Handlungsbedarf im Bereich der EDV

dann aber im Sand. In den Versichertendossiers bestanden bereits damals Lücken. Die auf den 1. Januar 1988 in Kraft getretene Statutenrevision war unter enormem Zeitdruck abgewickelt worden. Ihr Vollzug war nicht vorbereitet. Die PKB wurde aufgrund dieser neuen Statuten von einer Flut von Einkaufsgesuchen überrollt. Just in jenem Zeitpunkt wurden die beiden wesentlichen Know-how-Träger der PKB vorzeitig pensioniert. Der Kasse mangelte es nicht nur an qualifiziertem Personal. Der Personalbestand war allgemein über Jahre hinweg ungenügend. Auf Druck der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission ging Frau Direktorin Hülsen Mitte 1989 vorzeitig in Pension.

*Statutenrevision unter
enormem Zeitdruck*

*Unvorbereiteter
Vollzug der Statuten*

*Mangel an
qualifiziertem
Personal,
ungenügende
Personaldotation*

In der Zwischenzeit hatte auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) Mängel in der Buchhaltung und im Rechnungswesen festgestellt. Sie konnte die Jahresrechnung der Kasse für 1987 nur mit Vorbehalten und diejenige für 1988 überhaupt nicht als ordnungsgemäss bezeichnen.

*Die Finanzkontrolle
kann die
Ordnungsmässigkeit
der Jahresrechnung
1988 der Kasse nicht
bestätigen*

Die neue Direktorin der EVK, Frau Mierta Chevroulet, bisher Chefin der Sektion Personalversicherungen in der Generaldirektion SBB, leitete nach ihrem Amtsantritt im Jahre 1989 rasch Massnahmen ein, um die grössten Probleme anzupacken. Dabei hatte Frau Chevroulet mit den unterschiedlichsten Schwierigkeiten zu kämpfen: zu wenig Personal, vor allem zu wenig qualifiziertes, enormer Zeitdruck, kein leistungsfähiges EDV-System, grosse Pendenzenberge (Rückstände von bis zu 18 Monaten), schlechte Datenqualitäten usw. Frau Chevroulet sah sich nach einem neuen EDV-System um, um die zahlreichen veralteten und verzettelten Anwendungen der PKB abzulösen. Im System G&P fand sie eine EDV-Lösung, die bei ihrer Einführung 1991 rund 40'000 Abweichungen zwischen den von den Lohnbüros gemeldeten und den von der PKB selber berechneten Abzügen aufzeigte. Dennoch vermochte das System G&P eine

*1989: Wahl von Mierta
Chevroulet als
Direktorin der EVK*

*Mangel an Personal,
enormer Zeitdruck,
Rückstände von bis zu
18 Monaten*

*Einführung des
Informatiksystems
G&P; die Pendenzen
können reduziert
werden*

Stabilisierung, ja eine leichte Verbesserung der Lage zu bewirken. Die Pendenzen konnten reduziert werden. Da jedoch die finanziellen Aufwendungen für das System G&P der Direktion zu hoch erschienen, entschloss sich Frau Chevroulet, trotz Warnungen von aussen und trotz Widerstands von innen, auf das System SUPIS der Sulzer Informatik AG zu wechseln und das System G&P abzulösen. Mit dem neuen System übernahm die PKB unter Hinweis auf die einheitliche Statutenanwendung die Berechnung der Versichertenabzüge.

*Wechsel vom System
G&P auf das System
SUPIS*

Mit diesem Systemwechsel bekam die PKB neue grosse Probleme. SUPIS funktionierte von Anfang an nicht gut. Viele Funktionalitäten, die wegen der komplizierten Statuten der PKB benötigt werden, konnten trotz eines umfangreichen Programm-Umbaus nicht gewährleistet werden. Die Laufzeiten nahmen ständig zu, was zu immer längeren Ausfällen des Systems während der Arbeitszeit führte. Bis heute funktioniert SUPIS nicht zufriedenstellend und wird es wohl auch kaum je tun. Auf jeden Fall ist dieses System nur für eine Übergangsphase zu gebrauchen. Es muss abgelöst werden, da es veraltet ist.

Die EFK konnte auch während der Amtszeit (1989-1994) von Frau Chevroulet die Jahresrechnungen der Kasse angesichts der gravierenden Mängel nie als ordnungsgemäss bezeichnen. Saldi in zweistelliger Millionenhöhe konnten nicht nachgewiesen werden. Zur Abstimmung der Rechnung der PKB mit der Staatsrechnung mussten wiederholt Korrekturbuchungen in Millionenhöhe vorgenommen werden, die nicht belegbar waren. Die Buchhaltung befand sich in einem desolaten Zustand. Das Personal in diesem Dienst war hoffnungslos überfordert. Trotz Reorganisation vermochte Frau Chevroulet diesen Zustand nicht zu verbessern.

*Die Finanzkontrolle
kann die Ordnungsmässigkeit der
Jahresrechnungen
1990-1994 der Kasse
nicht bestätigen*

Obwohl die PKB in den Jahren 1989 bis 1994 weiterhin qualitativ und quantitativ unterdotiert war, verlangte Frau Chevroulet nicht mit

*Qualitative und
quantitative Unter-
dotierung der PKB an*

dem nötigen Nachdruck mehr und vor allem besser qualifiziertes Personal. Statt dessen wurde viel Hilfspersonal eingestellt, dessen Einarbeitung mehr Aufwand verursachte, als Nutzen zu ziehen war.

*Personal in den
Jahren 1989 bis 1994*

Frau Chevroulet wollte auch der miserablen Datenqualität zu Leibe rücken. Fast die Hälfte der rund 120'000 Versichertendossiers musste damals als mangelhaft angesehen werden. Unter Frau Chevroulet wurde die Aktion Dossierbereinigung gestartet. Dazu müssen aus etwa acht verschiedenen Quellen die vorhandenen Daten einer versicherten Person zusammengetragen werden. Es besteht indessen keine Gewähr dafür, dass in diesen Quellen alle Daten einer versicherten Person lückenlos vorhanden sind. Es ist vorgekommen, dass Zahlungen der PKB an Dritte mehrfach erfolgten, weil es an einer internen Kontrolle mangelt. Es kann somit auch nicht ausgeschlossen werden, dass Gelder widerrechtlich abgezweigt wurden. Noch heute fehlt ein wirksames internes Kontrollsystem.

*Miserable Daten-
qualität,
viele fehlerhafte Ver-
sichertendossiers*

*Kein wirksames
internes
Kontrollsystem*

Die noch unter Frau Chevroulet gestartete Aktion Dossierbereinigung kam nur schleppend voran und zeitigte kaum Erfolge.

Obwohl sich Frau Chevroulet nach Kräften bemühte, muss festgestellt werden, dass sich während ihrer Amtszeit die Lage der PKB weiter verschlechterte.

Im Herbst 1993, als die Direktorin der EVK über längere Zeiträume ausfiel, wählte der Bundesrat Frau Elisabeth Baumann, persönliche Mitarbeiterin von Bundesrat Otto Stich, zur Chefin der PKB. Von nun an wurde der Personalbestand der PKB stark aufgestockt, zwischen 1993 und 1996 um ca. 200 Prozent auf rund 120 Stellen. Die Probleme in der Buchhaltung und im EDV-Bereich hielten aber unvermindert an. Auch 1993, wie im übrigen auch in den Folgejahren, konnte die EFK die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung der Kasse nicht bestätigen. Um Druckversuchen des

*1993: die persönliche
Mitarbeiterin von
Bundesrat Stich wird
zur Chefin der PKB ;
Aufstockung des
Personalbestandes der
PKB*

Chefs des EFD vorzubeugen, liess die EFK ihre Revision von einer Treuhandfirma überprüfen. Sie bestätigte die Schlussfolgerungen der EFK vollumfänglich.

Auf Ende August 1994 schied Frau Chevroulet aus gesundheitlichen Gründen aus dem Amt der Direktorin der EVK aus und ging vorzeitig in Pension. Der Direktorenposten blieb bis Mai 1995 verwaist. Dann wählte der Bundesrat nach langen internen Auseinandersetzungen Frau Elisabeth Baumann zur Direktorin der EVK. Der Posten des Chefs der PKB wurde erst im Februar 1996 wieder besetzt.

*1995; Frau Elisabeth
Baumann wird
Direktorin der EVK*

Während der Amtszeit von Frau Baumann wurden die Arbeiten am EDV-System vorangetrieben, ohne indessen zu nachhaltigem Erfolg zu führen. Die Buchhaltung blieb nach wie vor, trotz Einsatz verschiedener aussenstehender Experten, in einem derart schlechten Zustand, dass bis heute ihre Ordnungsmässigkeit nicht bestätigt werden kann. Die Aktion 120'000 ist nach mehr als zwei Jahren bei der Schwelle von 30'000 bereinigten Dossiers angelangt (Stand 31. Juni 1996). Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass bereinigte Dossiers wegen Verarbeitungsfehlern im System SUPIS bereits nicht mehr mit den in diesem System vorhandenen Daten übereinstimmen. Die PKB ist bis heute nicht in der Lage, ihren Versicherten generell Versicherungsausweise auszustellen. Versicherungsausweise müssen im konkreten Fall mit entsprechendem Aufwand erstellt werden.

*Die Buchhaltung ist
noch heute nicht
ordnungsgemäss*

*Die PKB ist nicht
imstande, allen
Mitgliedern
Versicherungs-
ausweise auszustellen*

Die heutige Situation ist kritisch. SUPIS wird kaum je zufriedenstellend funktionieren. Die stete Zunahme der Rückrechnungstiefe schränkt die Funktion des Systems zunehmend ein. Ein Kollaps ist denkbar, auch wenn seit Mitte 1996 - d.h. nach dem Abschluss der Untersuchungsarbeiten der PUK - offenbar eine Stabilisierung und Beschleunigung des SUPIS-Betriebes erreicht worden ist. Bei der Bearbeitung der Pendenzen bestehen Rückstände von bis zu acht

*Die heutige Situation
ist kritisch*

*Ein Kollaps des
Systems SUPIS ist
denkbar*

Monaten. Das EDV-System für die Renten, das bei den PTT-Betrieben läuft, ist hoffnungslos veraltet. Nur noch eine Person hat genügend Kenntnisse für seine Wartung. Dieses System muss vor der Jahrhundertwende abgelöst werden. Nach Ansicht der Kommission sind für die PKB neue Strategien zu entwickeln. Die Struktur und die Organisation der Kasse sind dringend zu ändern. Dabei sind wieder vermehrt Aufgaben in die Personaldienste der Bundesämter auszulagern, die in direktem Kontakt mit den Versicherten stehen. Die PKB ist auf ihre Kernfunktionen zurückzuführen.

*Es sind neue
Strategien zu
entwickeln*

*Die PKB ist auf ihre
Kernfunktionen
zurückzuführen*

Die missliche Lage in der PKB hat auch auf politischer Ebene zu Diskussionen geführt. Schon bald nach der Wahl von Frau Hülsen zur Direktorin intervenierte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR). Als sich die Lage weiter verschlechterte, verlangte die GPK-SR von Bundesrat Stich wiederholt energische Massnahmen. Bundesrat Otto Stich gab ebenso oft die Zusicherung ab, innert Jahresfrist seien die Probleme in der Kasse gelöst. Massnahmen wurden aber nur in ungenügendem Masse getroffen. Bundesrat Otto Stich und die Führung der Kasse waren nicht imstande, der sich stets verschlechternden Lage Einhalt zu gebieten. Bundesrat Stich musste sich wiederholt den Vorwurf gefallen lassen, die Problematik zu unterschätzen und deren Tragweite zu verkennen.

*Bundesrat Otto Stich:
Unterschätzung der
Problematik und ihrer
Tragweite*

In der Sommersession 1995 verweigerte das Parlament die Genehmigung der Jahresrechnung der Kasse für das Jahr 1994, nachdem die Eidgenössische Finanzkontrolle deren Ordnungsmässigkeit erneut nicht bestätigen konnte. Dasselbe war 1996 für die Rechnung 1995 der Fall.

*1995 und 1996: Das
Parlament verweigert
die Genehmigung der
Jahresrechnung der
Kasse*

Der Chef des EFD ist auch Aufsichtsinstanz über die PKB. Die Oberaufsicht obliegt dem Gesamtbundesrat. Der Gesamtbundesrat ist in dieser Funktion gegenüber dem Chef EFD praktisch nie tätig

geworden.

Die PUK PKB erhebt Vorwürfe an die unterschiedlichsten Personen, Behörden und Ämter:

Als hauptverantwortlich für das Debakel in der Pensionskasse des Bundes bezeichnet die PUK alt Bundesrat Otto Stich sowie die beiden ehemaligen Direktorinnen Ellen Hülsen und – allenfalls in einem etwas geringeren Ausmass – Mierta Chevroulet.

*Hauptverantwortliche
für das Debakel der
PKB*

Bundesrat Otto Stich wirft die Kommission vor, neben schweren Führungsfehlentscheiden die schwierige Lage der PKB über Jahre hinweg verkannt und unterschätzt und später bagatellisiert zu haben. Die schliesslich ergriffenen Massnahmen kamen viel zu spät und waren unzureichend. Wiederholte Versprechen mit konkreten Terminangaben gegenüber dem Parlament wurden nicht eingehalten, ohne dass dies zu entsprechenden Massnahmen des Chefs EFD geführt hätte. In einem Punkt wirft die Kommission Bundesrat Stich ein Verhalten vor, das an bewusste Irreführung des Gesamtbundesrates grenzt, in einem anderen eine falsche Aussage gegenüber der GPK-SR. Wäre Bundesrat Otto Stich noch im Amt, so müsste die PUK PKB allen Ernstes die Frage eines allfälligen Rücktritts aufwerfen.

*Wäre Bundesrat Otto
Stich noch im Amt,
müsste die PUK die
Frage eines allfälligen
Rücktritts aufwerfen*

Der ersten Direktorin, Frau Ellen Hülsen, wirft die PUK PKB vor, nicht über die notwendigen Fähigkeiten für das Amt der Direktorin verfügt zu haben. Sie war nicht in der Lage, die unbedingt erforderlichen Reorganisationen der EVK vorzunehmen. Die grossen Herausforderungen, denen sich die Kasse ab 1984 gegenüber sah, wurden in keiner Weise angepackt. Frau Hülsen hatte keinerlei Führungserfahrung. Sie trägt einen wesentlichen Teil der Verantwortung für die heute noch andauernden, schwerwiegenden Mängel der PKB.

*Vorwürfe gegenüber
Ellen Hülsen*

Frau Mierta Chevroulet, über deren fachliche Qualifikationen keine Zweifel bestehen, traf in einem schwierigen Umfeld schwerwiegende Fehlentscheide, namentlich in der Informatik. Der Wechsel vom System G&P zu SUPIS ist als einzigartige Fehlleistung einzustufen, die Frau Chevroulet weitgehend zu verantworten hat. Obwohl sie die grosse Schwachstelle in der Buchhaltung erkannte, unternahm sie zu wenig, um hier das erforderliche Know-how zu beschaffen. Die Auswirkungen dieser Unterlassung wirken sich bis heute verhängnisvoll aus. Zudem verlangte Frau Chevroulet zu wenig energisch zusätzliches Personal, insbesondere qualifiziertes. Statt dessen behelf man sich mit Hilfspersonal.

*Vorwürfe gegenüber
Mierta Chevroulet*

Vorwürfe unterschiedlicher Schwere erhebt die PUK PKB in ihrem Schlussbericht aber auch gegenüber dem früheren stellvertretenden Direktor, David Gerber, der heutigen Direktorin Elisabeth Baumann, gegenüber dem Gesamtbundesrat als Aufsichtsorgan über die Bundesverwaltung sowie als Obergerichtsbehörde nach dem Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge, dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), dem Bundesamt für Informatik (BFI) sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

*Vorwürfe gegenüber
dem Gesamtbundesrat
sowie weiteren
Personen und Ämtern*

Die hauptsächlichen Massnahmen, welche die PUK PKB im wesentlichen fordert, sind:

*Massnahmenkatalog
der PUK*

1. Eine Neuorganisation der PKB im Sinne vermehrter Autonomie oder gar Verselbständigung nach dem Vorbild der Pensionskassen zahlreicher kantonaler Verwaltungen;
2. Eine Dezentralisierung der heutigen Aufgaben der PKB durch Auslagerung verschiedener Bereiche an die Lohnbüros und Personalamter;
3. Eine Neuordnung der Aufsicht und der Kontrollstelle über die PKB;

4. Eine Neuorientierung im Bereich EDV mit geänderter Prioritätensetzung in bezug auf die Bereinigung der Daten der Versicherten bzw. den Weiterausbau des Systems SUPIS;
5. Die Bereinigung der Altlasten im Finanzbereich;
6. Eine systematische Ermittlung der Schäden für den Bund bzw. für Versicherte im Rahmen der Aktion Dossierbereinigung (Aktion 120'000);
7. Die Einsetzung einer Ombudsperson, an die sich Personen bei Problemen mit der PKB unentgeltlich wenden können;
8. Die Erarbeitung einer bundesweiten Informatik-Strategie und eine Neuorientierung des Bundesamt für Informatik (BFI) in diesem Rahmen;
9. Eine Neuunterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit;
10. Massnahmen zur Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht.

Angesichts der schlechten Qualität der Versichertendossiers sowie der misslichen Lage in der Buchhaltung der PKB ist es der PUK nicht möglich, konkrete Aussagen über das Ausmass der Schäden zu lasten des Bundes oder von Versicherten zu machen. Die diesbezüglichen Feststellungen sind im Rahmen der Aktion Dossierbereinigung nachzuholen, wo allfällige Fehler korrigiert werden können. Trotz mangelnder interner Kontrollmechanismen in der PKB hat die PUK keine Anhaltspunkte für widerrechtliche Verwendungen von Geldern der Kasse gefunden. Sie kann solche Verwendungen aber auch nicht ausschliessen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Personen, denen gegenüber die PUK Vorwürfe erhebt, aus ihren Handlungsweisen persönliche Vorteile gezogen hätten.

*Schäden zu Lasten des
Bundes oder von
Versicherten*

*Widerrechtliche
Verwendungen können
nicht ausgeschlossen
werden*

1 Auftrag, Organisation und Vorgehen der Kommission**1.1 Ausgangslage**

Am 23. Juni 1995 reichte Nationalrat Peter Hess im Namen der christlichdemokratischen Fraktion eine parlamentarische Initiative (95.412) ein, in welcher er die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) verlangte.

Diese sollte

- die Amtsführung des Eidgenössischen Finanzdepartementes und insbesondere der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) untersuchen, vor allem zur Klärung der im Zusammenhang mit der Organisation und der Amtsführung der EVK erhobenen Vorwürfe;
- Bericht erstatten über allfällige Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel;
- die nötigen Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art unterbreiten.

Mit Beschluss vom 2. Oktober 1995 hat der Nationalrat auf Antrag seines Büros den Bundesbeschluss über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen genehmigt¹. Am 4. Oktober 1995 nahm der Ständerat den entsprechenden Bundesbeschluss an².

Als Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission zur Untersuchung der Organisations- und Führungsprobleme der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) wählte der Ständerat am 6. Oktober 1995 Fritz Schiesser (Glarus, Präsident der Plenarkommission), Hans Bisig (Schwyz), Jean Cavadini (Neuenburg), Paul Gemperli (St. Gallen) und Gian-Reto Plattner (Basel-Stadt), während der Nationalrat folgende Mitglieder in die PUK PKB abordnete: Simon Epiney (Wallis, Vizepräsident der

¹ AB NR 1995 2004 ff.

² AB SR 1995 1004 ff.

Plenarkommission), Ruedi Baumann (Bern), Max Dünki (Zürich), Ursula Leemann (Zürich) sowie Hermann Weyeneth (Bern).

1.2 Auftrag

Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1995 über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes (PKB)³ lautet:

Art. 2

¹Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung bilden die Organisation und die Amtsführung der Pensionskasse des Bundes (PKB) und die Amtsführung des Eidgenössischen Finanzdepartementes in Bezug auf die PKB.

² Im Rahmen dieses Auftrages umfasst die Untersuchung auch die Zusammenarbeit der PKB mit den Amtsstellen der Bundesverwaltung und mit den der PKB angeschlossenen Organisationen.

Art. 3

Die Kommissionen erstatten den beiden Räten Bericht über ihre Untersuchungen sowie über allfällige Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel. Sie unterbreiten die nötigen Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art.

Die Untersuchungskommissionen beider Räte haben sich für die Ermittlungen und für eine gemeinsame Berichterstattung zusammengeschlossen.

1.3 Eingrenzung und Interpretation des Auftrages

1.3.1 In materieller Hinsicht

Die PUK PKB hatte sich mit der Amtsführung des EFD in bezug auf die EVK zu befassen. Dagegen hatte sie sich nicht zur Amtsführung des EFD in den anderen

³ BBl 1996 I 519, vgl. Text des Bundesbeschlusses im Anhang 1.

Bereichen zu äussern. Der vorliegende Bericht kann demzufolge auch nicht eine Gesamtwürdigung der Amtsführung des EFD enthalten.

Unter Organisation und Amtsführung wurden sämtliche Tätigkeiten des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD), der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) und der PKB verstanden, insbesondere der Personalbereich, die Informatik, alle finanziellen Fragen, die Führungsstruktur und deren personelle Besetzung sowie die von der EVK getroffenen oder unterlassenen Massnahmen. Die Untersuchung umfasste auch die Zusammenarbeit der PKB mit anderen Amtsstellen der Bundesverwaltung (z.B. dem Bundesamt für Informatik (BFI), dem Eidgenössischen Personalamt (EPA), den Lohnbüros, den PTT-Betrieben, dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), den SBB usw.) und mit den der Kasse angeschlossenen Organisationen. Was die Zusammenarbeit mit den Amtsstellen der Bundesverwaltung betrifft, so interessierte sich die Kommission auch für die Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sowohl in ihrer Funktion als Kontrollorgan der PKB im Sinne von Art. 53 des Gesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) als auch als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde.

Der Auftrag der Kommission beschränkte sich formell auf die Rolle des EFD in bezug auf die PKB. Die Würdigung der Amtsführung des EFD wäre aber nicht vollständig gewesen, wenn man nicht die Rolle des Gesamtbundesrates und des Parlaments in die Untersuchung miteinbezogen hätte. Die Kommission hat daher entschieden, auch die Tätigkeit des Bundesrates als oberste Aufsichtsbehörde der Bundesverwaltung im allgemeinen und als Oberaufsichtsbehörde gemäss Art. 64 BVG im besonderen abzuklären und die Arbeit des Parlaments und seiner Kontrollkommissionen, soweit erforderlich, miteinzubeziehen.

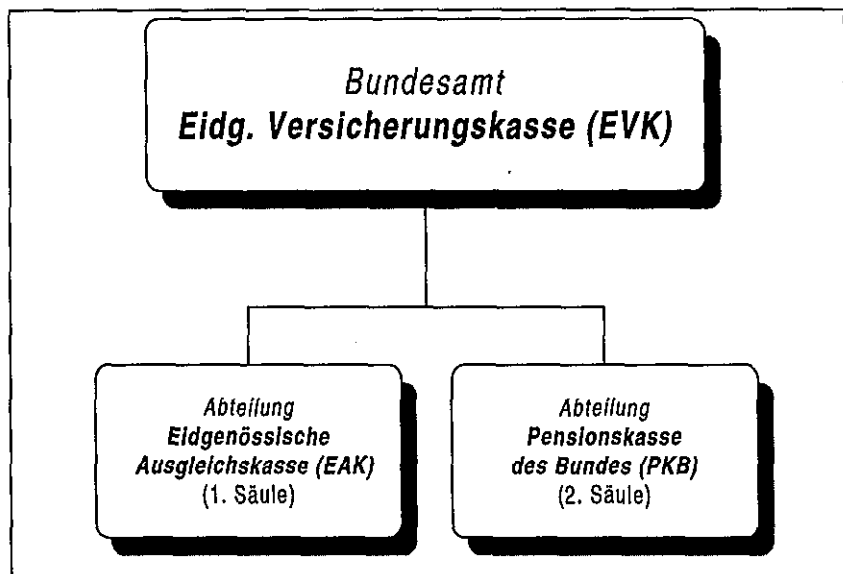
An dieser Stelle ist auf die Unterschiede zwischen der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) und der Pensionskasse des Bundes (PKB) hinzuweisen (vgl. Abbildung 1). Die EVK, ein Bundesamt, ist für die Vorbereitung und den Vollzug der Gesetzgebung der Versicherung des Bundespersonals (erste Säule) sowie für ihre berufliche Vorsorge (zweite Säule) zuständig. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der ersten Säule werden von der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) wahrgenom-

men. Die PKB ihrerseits betreut die zweite Säule für alle Mitarbeiter der allgemeinen Bundesverwaltung, der PTT-Betriebe, der Rüstungsbetriebe, der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und der angeschlossenen Organisationen (z. B. Swisscontrol, Schweizerischer Schweinezuchtverband, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung usw.⁴). Die PKB bildet den eigentlichen Untersuchungsgegenstand der PUK. Es muss aber auch immer wieder auf die EVK als die der PKB übergeordneten Organisationsform Bezug genommen werden.

Bei den Vorschlägen beschränkte sich die PUK PKB auf Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art. Die Kommission verzichtet darauf, sich zur Definition der Beiträge, zum Finanzierungssystem und zum Deckungsgrad der PKB zu äussern. Diese Fragen werden durch den von den Eidgenössischen Räten erteilten Auftrag nicht erfasst.

⁴ Vgl. Liste der angeschlossenen Organisationen im Anhang 2.

Abbildung 1 Beziehungen zwischen der Eidgenössischen Versicherungskasse, der Eidgenössischen Ausgleichskasse und der Pensionskasse des Bundes (Stand: 1. Januar 1995)



1.3.2 In zeitlicher Hinsicht

In zeitlicher Hinsicht untersuchte die PUK PKB die Vorgänge seit Beginn der 80er Jahre.

1.3.3 In institutioneller Hinsicht

Es muss an dieser Stelle daran erinnert werden, dass eine parlamentarische Untersuchungskommission ein Organ der parlamentarischen Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung ist (Art. 85 Ziff. 11 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1974 [BV]⁵). Es obliegt ihr, einen Sachverhalt zu ermitteln, Unzulänglichkeiten festzustellen, Verantwortlichkeiten festzulegen und Verbesserungen vorzuschlagen. Sie nimmt hingegen keine Aufgaben

⁵ SR 101.

im Bereich der Strafverfolgung wahr. Desgleichen obliegt es ihr auch nicht, administrative und disziplinarrechtliche Massnahmen zu treffen. Dies ist allenfalls Sache der Verwaltungsbehörden oder der Justizorgane.

1.4 Organisation der Kommissionsarbeiten

Die Untersuchungskommissionen beider Räte nahmen ihre Arbeiten am 17. Oktober 1995 auf. Damals beschlossen sie aus verfahrensökonomischen Gründen, sich für die Ermittlungen und für eine gemeinsame Berichterstattung gemäss Art. 57 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG])⁶ zusammenzuschliessen. Gemäss Art. 57 Abs. 1 GVG wurden das Präsidium Ständerat Fritz Schiesser und das Vizepräsidium Nationalrat Simon Epiney anvertraut.

1.4.1 Sektionen

Art. 56 Abs. 2 GVG ermöglicht es einer PUK, mit der Durchführung einzelner Untersuchungsaufgaben Subkommissionen zu betrauen. Die PUK PKB hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Die Kommission bildete aus den Reihen ihrer Mitglieder drei Sektionen: Die Sektion „Organisation und Führung“ (Sektion 1), die Sektion „Informatik“ (Sektion 2) und die Sektion „Finanzen“ (Sektion 3). Die Sektion 1 wurde präsiert von Nationalrat Simon Epiney und umfasste die Ständeräte Jean Cavadini und Fritz Schiesser sowie die Nationalräte Ruedi Baumann und Max Dünki. Der Sektion 2 gehörten die Ständeräte Gian-Reto Plattner, Präsident, Hans Bisig und Paul Gemperli sowie Nationalrätin Ursula Leemann und Nationalrat Hermann Weyeneth an. Die Sektion 3 setzte sich aus denselben Mitgliedern wie die Sektion 2 zusammen und wurde von Ständerat Paul Gemperli präsiert. Bei der Zusammensetzung der Sektionen wurde darauf geachtet, dass jeweils Mitglieder aus beiden Räten Einsitz nahmen. Zudem stand jeder Sektion

⁶ SR 171.11.

ein externer Berater oder eine externe Beraterin (Coach) zur Seite, die Unterstützung in Sachfragen leisteten.

Die Sektion „Organisation und Führung“ nahm sich vor allem der personellen und organisatorischen Fragen an, die sich auf Stufe Direktion EVK und EFD stellen. Die Sektion „Informatik“ beleuchtete die Situation der Informatiksysteme innerhalb der PKB und ihre Zusammenhänge mit den Systemen in der übrigen Bundesverwaltung. Dazu gehörten auch Abklärungen bezüglich des Projektmanagements der von der PKB benutzten Systeme. Die Sektion „Finanzen“ befasste sich mit den Bereichen Buchhaltung und Finanzen der PKB und der Frage nach eventuellen Schäden.

Schliesslich wurde eine Arbeitsgruppe „Aufsicht/Oberaufsicht“ gebildet unter dem Präsidium von Ständerat Fritz Schiesser. Sie umfasste als Mitglieder Ständerat Jean Cavadini und Nationalrat Max Dünki. Diese Arbeitsgruppe untersuchte die Wahrnehmung der Aufsicht durch den Bundesrat über das EFD in bezug auf die PKB sowie die Rolle des Parlaments und seiner Kommissionen in diesem Bereich. Die Arbeitsgruppe untersuchte auch die Stellung der EFK in institutioneller Hinsicht.

Ein grosser Teil der Arbeiten der PUK PKB lief innerhalb der Sektionen ab, die fast jede Woche tagten. Dies erlaubte es, die Untersuchung schneller voranzutreiben. Die Protokolle der Sektionssitzungen und der Anhörungen wurden jeweils an die anderen Sektionen weitergeleitet. Jedes Kommissionsmitglied konnte somit den Inhalt aller Sitzungen und Befragungen jederzeit zur Kenntnis nehmen. Die Kommissionsmitglieder wurden zu allen Sitzungen eingeladen, auch zu denjenigen der anderen Sektionen, und hatten Zugang zu allen Akten. Hingegen konnten sie sich nicht vertreten lassen.

Mehrere Male haben verschiedene Sektionen die gleichen Personen angehört. Gelegentlich liess eine Sektion in der Anhörung einer anderen Sektion Zusatzfragen stellen, um Doppelbefragungen zu vermeiden.

Die Koordination der Tätigkeiten in den Sektionen oblag der Sektionspräsidentenkonferenz, die bei Bedarf tagte, sowie dem Kommissionssekretariat.

1.4.2 Beizug von Sachverständigen

Zur Unterstützung ihrer Arbeit zog die Kommission verschiedene Experten gemäss Art. 58 Abs. 2 GVG bei. Das war insbesondere im Bereich der Verfahrensregeln der Fall, wo die Kommission die Hilfe eines Experten in Anspruch nahm. Die Kommission beauftragte zwei Beratungsfirmen mit der Abklärung technischer Fragen, namentlich in den Bereichen Informatik und Buchführung. Schliesslich gab die Kommission bei drei Rechtsprofessoren Gutachten zu besonderen juristischen Fragen in Auftrag. Im Gegensatz zu der parlamentarischen Untersuchungskommission über das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (PUK EJPD) sowie der PUK über das Eidgenössische Militärdepartement (PUK EMD) hat die PUK PKB keine Untersuchungsrichter benötigt.

1.4.3 Sekretariat

Eine wichtige Aufgabe übernahm das Kommissionssekretariat. Es unterstützte die Kommission insbesondere bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, war für den Austausch der Informationen der Sektionen untereinander besorgt und koordinierte die Tätigkeit der verschiedenen Experten. Jeder Sektion war ein Kommissionssekretär bzw. eine -sekretärin fest zugeteilt. Das Sekretariat bestand aus einem Kommissionssekretär (Philippe Schwab), einer Kommissionssekretärin (Daniela Termignone), einem wissenschaftlichen Mitarbeiter (Peter Koch) und einer Kanzleichefin (Hedwig Heinis). Ein Teil des Personals wurde eigens für die Dauer der Kommissionstätigkeit angestellt; die anderen wurden teilweise von ihrer Tätigkeit bei den Parlamentsdiensten bzw. bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle freigestellt. Die Protokollführung oblag dem Protokolldienst des Amtlichen Bulletins der Bundesversammlung. Die Kommission verfügte über eigene Räumlichkeiten ausserhalb des Parlamentsgebäudes, was es ihr erlaubte, unter strengster Geheimhaltung und diskret zu arbeiten.

Die Aufnahme der Arbeiten war von gewissen Schwierigkeiten im personellen Bereich begleitet. Die Kommission wünschte als Kommissionssekretär den stellvertretenden Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte. Diese wollten jedoch ihren Mitarbeiter nicht entbehren, und es benötigte lange Diskussionen

zwischen der PUK PKB und den Geschäftsprüfungskommissionen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden. Die Arbeiten der PUK PKB wurden dadurch und durch weitere Umtriebe bei der Bereitstellung einer minimalen Infrastruktur um rund zwei Monate verzögert. Die Übersetzung der Texte in zwei Sprachen stellte die Kommission ebenfalls vor Probleme, so dass die Hilfe von vertraglich verpflichteten externen Übersetzern in Anspruch genommen werden musste. Die Kommission hofft, dass in Zukunft die Arbeit von parlamentarischen Untersuchungskommissionen nicht durch Fragen der Verfügbarkeit von Personal der Parlamentsdienste und von Infrastruktur über Gebühr verzögert wird.

1.4.4 Beigezogene Akten

Abgesehen von den Anhörungen nahm die Kommission Einsicht in eine Vielzahl von Akten, insbesondere in die Protokolle der Direktionsrapporte der EVK und der PKB. Zudem prüfte sie sämtliche Protokolle und Dokumente der Geschäftsprüfungskommissionen, der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen sowie sämtliche Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Revisionen der Jahresrechnungen der EVK. Die PUK PKB konsultierte auch alle Dokumente des Bundesrates in bezug auf die EVK sowie den gesamten Briefwechsel zwischen der EVK und dem Generalsekretariat des EFD. Sie verzichtete hingegen darauf, die Verhandlungsprotokolle der Bundesratssitzungen beizuziehen, weil alle Aktivitäten des Bundesrates in bezug auf die EVK und PKB durch die bereits vorhandenen Akten genügend dokumentiert waren. Die Kommission war trotzdem überrascht zu erfahren, dass die Sitzungen des Bundesrates nicht formell protokolliert werden. Es handelt sich bei diesen Gesprächsaufzeichnungen nach Angaben des Vertreters des Bundesrates um blosser Erinnerungsnotizen, die nicht genehmigt und auch nicht auf Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft werden.

Die Nachforschungen der Kommission wurden bisweilen dadurch erschwert, dass wichtige amtliche Dokumente nicht auffindbar oder nicht aufbewahrt worden waren. Dies gilt vor allem für den Zeitraum 1980 bis 1988. In einigen Fällen musste die Kommission den Sachverhalt nach den Erinnerungen rekonstruieren, die bestimmten

Befragten noch geblieben waren. Da manche Vorkommnisse über fünfzehn Jahre zurückliegen, war es der Kommission nicht immer möglich, alle für ihre Arbeit erforderlichen Informationen zusammenzutragen.

Die Kommission verlangte auch Amtsberichte von Bundesstellen zu verschiedenen Fragen. Zwei Amtsberichte forderte sie vom Bundesrat an, den einen über seine Tätigkeiten bezüglich der EVK, den zweiten über die Verteilung der Fehlbetragserrhöhung aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes, einen weiteren vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) über die Aufsicht und die Kontrolle über die Vorsorgeeinrichtungen, einen von der EFK über die Klassifikation der in den Revisionsberichten festgestellten Mängel, einen vom EPA betreffend seiner Informatiksnchnittstelle mit der PKB, einen anderen von der Bundeskanzlei über die Vorbereitung und die Geschäftsführung des Bundesrates sowie drei Berichte über die Organisation der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe.

Die Kommission gelangte auch an fünf angeschlossene Organisationen und an Privatpersonen mit der Bitte um schriftliche Auskünfte.

1.4.5 Zusammenarbeit mit dem Bundesrat

Laut Art. 62 GVG hat der Bundesrat das Recht, den Anhörungen einer parlamentarischen Untersuchungskommission beizuwohnen und Einsicht in alle Akten zu nehmen. Um die Zusammenarbeit mit der PUK PKB zu regeln, ernannte der Bundesrat den Vorsteher des Finanzdepartementes zu seinem Vertreter bei der PUK. Bundesrat Kaspar Villiger bezeichnete eine Mitarbeiterin des Generalsekretariats EFD, Frau Jacqueline Gafner, zur Verbindungsperson zwischen dem EFD und der PUK PKB. Über sie liefen die Begehren um Herausgabe von amtlichen Akten. Die Verbindungsperson hatte auch im Namen des Bundesrates Einsicht in alle Akten und in die Gutachten, Expertenberichte und Einvernahmeprotokolle (Art. 62, Abs. 1 GVG) in den Räumen des Sekretariats. Sie konnte jedoch nicht an den Anhörungen teilnehmen, da die Kommission beschlossen hatte, dieses Recht alleine dem Vertreter des Bundesrates vorzubehalten. Bundesrat Villiger wurde zu allen Anhörungen der Kommission und der Sektionen mit Ausnahme der internen Besprechungen eingeladen.

Zu Beginn ihrer Arbeit unterhielt sich die Kommission in einem langen Gespräch mit Bundesrat Villiger über die Art der Zusammenarbeit zwischen der PUK PKB und dem Bundesrat. In der Folge hatte der Präsident der Kommission, manchmal begleitet von einem anderen Mitglied der Kommission, regelmässig Unterredungen mit dem Vertreter des Bundesrates, woraus sich auch erste Massnahmen zur Sanierung der PKB ergaben. Die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat war ausgezeichnet und durch gegenseitiges Vertrauen geprägt. Die Kommission hatte mit Ausnahme von gewissen nicht mehr auffindbaren oder nicht aufbewahrten Dokumenten Zugang zu allen Akten, die für ihre Arbeiten notwendig waren.

1.4.6 Informationspolitik

Die Kommission gab zu Beginn ihrer Tätigkeit eine Pressemitteilung heraus, in der die Organisation und der Zeitplan ihrer Aktivitäten erläutert wurden. Im Interesse der Untersuchung und angesichts des vertraulichen Charakters der Kommissionsarbeit wurden weitere Mitteilungen über den Ablauf und den Inhalt der Arbeiten nicht mehr abgegeben. Für alle schriftlichen oder mündlichen Anfragen aus der Öffentlichkeit und von den Medien war der Präsident der Kommission zuständig.

1.5 Verfahrensprobleme

Nach dem Wortlaut von Art. 58 GVG regelt eine parlamentarische Untersuchungskommission das für ihre Untersuchung notwendige Verfahren nach Massgabe ihres Auftrages und des GVG selber. Sie ist insbesondere befugt, Personen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung als Auskunftspersonen oder als Zeugen einzuvernehmen sowie Akten herauszuverlangen. Sie kann Sachverständige beiziehen und Augenscheine vornehmen. Zu Beginn der Arbeiten wurde die Kommission eingehend durch die beiden ehemaligen Sekretäre der PUK EJPD und der PUK EMD über die Möglichkeiten einer PUK, das Verfahren und die Organisation der Beziehungen zum Bundesrat informiert.

In der Erfüllung ihrer Aufgabe stiess die PUK PKB auf eine ganze Reihe von Verfahrensproblemen. Die Kommission musste namentlich zahlreiche Fragen über die Stel-

lung von einzuvernehmenden Personen sowie über deren Aussagepflicht beantworten. Die Vertraulichkeit der Arbeiten der Kommission führte ebenso zu gewissen Problemen wie der Beizug von Sachverständigen. Wir legen diese Probleme relativ breit dar, damit unser Bericht anderen Untersuchungskommissionen als Hilfe dienen und für die weiteren Arbeiten an der parlamentarischen Initiative Bonny (90.273)⁷ zur Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von Nutzen sein kann.

1.5.1 Personenbefragungen

Eine PUK ist ermächtigt, Personen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung zu befragen (Art. 60 GVG). Sie kann solche Personen entweder als Zeugen oder als Auskunftspersonen einvernehmen.

Eine Auskunftsperson ist nur verpflichtet, der Vorladung einer PUK Folge zu leisten. Es steht ihr aber grundsätzlich frei, sich zur Sache zu äussern oder nicht. Sie ist weder verpflichtet, wahrheitsgemäss auszusagen, noch Akten herauszugeben. Verweigert sie die Aussage oder die Herausgabe von Akten oder sagt sie falsch aus, können daran keine strafrechtlichen oder disziplinarischen Konsequenzen geknüpft werden, ausser bei Bundesbeamten. Ein Zeuge steht hingegen mit gewissen Ausnahmen⁸ unter einer formellen Aussage- und Wahrheitspflicht. Er kann bei ungerechtfertigter Zeugnisverweigerung oder Falschaussage gemäss Art. 292 (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) oder Art. 307 (Falsches Zeugnis) des Schweizerischen Stafgesetzbuches vom

⁷ Parlamentarische Initiative Bonny vom 14. Dezember 1990, Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren. Vgl. den Bericht vom 25. August 1994 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (BB1 1995 I 1120) und die Stellungnahme des Bundesrates vom 26. April 1995 (BB1 1995 III 367).

⁸ Art. 60 Abs. 4 GVG verweist bezüglich des Zeugnisverweigerungsrechts auf Art. 42 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (SR 273): Danach kann das Zeugnis verweigert werden, wenn:

- a) die Beantwortung dem Zeugen oder einem seiner Familienangehörigen die Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder einer schweren Benachteiligung der Ehre zuziehen kann oder einen unmittelbaren vermögensrechtlichen Schaden verursachen würde;
- b) die Tatsachen unter das Berufsgeheimnis der Geistlichen, Rechtsanwälte, Verteidiger, Ärzte usw. fallen;
- c) für andere Berufsgeheimnisse unter bestimmten Voraussetzungen.

21. Dezember 1937 (StGB)⁹ bestraft werden. Zeugen haben Dokumente, die den Gegenstand der Befragung betreffen, der Kommission auszuhändigen, insoweit nicht ein Zeugnisverweigerungsrecht gemäss Art. 60 GVG besteht.

Amtierende Beamte des Bundes¹⁰ unterstehen einer speziellen Regelung. Sie sind gemäss Art. 61 Abs. 3 GVG in jedem Fall zur wahrheitsgemässen Aussage verpflichtet, sei es als Auskunftsperson oder als Zeuge. Auch müssen sie die den Gegenstand der Befragung betreffenden Akten der Kommission nennen (Art. 61 und Art. 59 Abs. 1 und 2 GVG). Verstösse gegen diese Pflicht können mit disziplinarrechtlichen (Art. 30 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 [BtG]¹¹, Verletzung von Dienstpflichten) oder strafrechtlichen Massnahmen geahndet werden.

Kann eine Person beispielsweise aus medizinischen Gründen nicht vor einer PUK erscheinen, kann diese sie an ihrem Wohnort anhören oder die Befragung schriftlich durchführen. Die PUK PKB machte in verschiedenen Fällen von diesen Mitteln Gebrauch.

Die PUK PKB entschied, alle Personen als Auskunftspersonen anzuhören und auf eine formelle Zeugenbefragung zu verzichten, es sei denn, jemand hätte sich geweigert, vor der Kommission auszusagen, was jedoch nie der Fall war. In zwei Fällen musste die Kommission auf die Möglichkeit der Zeugeneinvernahme hinweisen, weil zwei Personen sich anfänglich nicht willens zeigten, alles zu sagen, was sie wussten.

Der Kommission erschien ihr Vorgehen als zweckmässig für die Wahrheitsfindung, weil eine formelle Zeugnisspflicht mit der latenten Gefahr, wegen unrichtiger Aussage straf- oder disziplinarrechtlich verfolgt werden zu können, zu einer tendenziell grösseren Zurückhaltung bei den Aussagen führt. Dazu kommt, dass Art. 60 Abs. 2 GVG vorschreibt, dass formelle Zeugeneinvernahmen nur dann stattzufinden haben,

⁹ SR 311.0.

¹⁰ Es gelten als Beamte alle Mitarbeiter des Bundes sowie alle anderen Personen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (Art. 47^{bis} Abs. 4 GVG).

¹¹ SR 172.221.10.

wenn ein Sachverhalt nicht anders ermittelt werden kann. Die Zeugeneinvernahme ist somit subsidiär zur Einvernahme, als Auskunftsperson.

Die PUK PKB lud alle Personen, die sie einzuvernehmen wünschte, selber vor. Sie informierte sie dabei über den Themenbereich, der angeschnitten werden sollte, sowie über ihre Stellung (Auskunftsperson, Sachverständige). Zusätzlich wurden den Personen am Anfang der Anhörung ihre Rechte und Pflichten erläutert. Die Auskunftspersonen, die nicht oder nicht mehr im Dienste des Bundes standen, wurden darauf aufmerksam gemacht, dass sie nicht zur wahrheitsgemässen Aussage verpflichtet waren. Sie wurden aber zu einer wahrheitsgemässen Aussage aufgefordert. Die PUK PKB informierte den Vertreter des Bundesrates über jede Anhörung der Kommission oder der Sektionen und lud ihn dazu ein. Er nahm jedoch nie an Anhörungen teil.

Für die Anhörungen des Plenums sowie der Sektion „Organisation und Führung“ wurden Fragebogen ausgearbeitet, die den Betroffenen zu Beginn der Anhörung vorgelegt wurden. Auch die Sektionen „Informatik“ und „Finanzen“ erstellten für ihre Anhörungen Fragebogen, die jedoch den Betroffenen - wegen der z.T. sehr technischen Natur der Fragen - in der Regel schon vorgängig zugestellt wurden. In allen Fällen erhielten die befragten Personen die Möglichkeit, ihre Ausführungen nach der Anhörung durch einen schriftlichen Bericht zu ergänzen. Auch wurde ihnen Gelegenheit gegeben, inhaltliche Fehler im Protokoll zu berichtigen. Alle angehörten Personen mussten das Protokoll ihrer Aussage in Analogie zum Bundeszivilprozess unterschreiben.

Keine der befragten Personen verlangte einen juristischen Beistand oder eine Rechtsvertretung, und niemand verweigerte die Aussage. Die Kommission ist trotzdem der Ansicht, dass der Entscheid über die Zulässigkeit, sich vertreten oder begleiten zu lassen, in den Händen der Kommission bleiben muss. Sie hat dabei eine Abwägung zwischen den Interessen der betroffenen Person und dem öffentlichen Interesse vorzunehmen. In jedem Fall ist die Kommission aber der Ansicht, dass, sollte das GVG im Sinne der parlamentarischen Initiative Bonny revidiert werden, die Verweigerung der Aussage und das Recht zur Vertretung für das Verfahren der

Untersuchungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation einheitlich geregelt werden müssten (Art. 47^{quinquies} GVG).

1.5.2 Herausgabe von Akten

Die Kommission ist gemäss Art. 59 Abs. 1 GVG ermächtigt, alle einschlägigen Akten der Bundesverwaltung einzuholen. Wüsste die Kommission, bestimmte Akten der Bundesverwaltung einzusehen, forderte sie diese über die Verbindungsperson im EFD bei der entsprechenden Amtsstelle an. Diese hatte die Akten wiederum über die Verbindungsperson der Kommission auszuhändigen. Hätte sich die Amtsstelle geweigert, die Akten herauszugeben, hätte die Kommission nach Anhörung des Bundesrates über die Herausgabe entschieden. Dieser Fall trat nicht ein. Die Kommission forderte in einigen Fällen die angehörten Personen auf, ihr Dokumente, die ihnen zur Verfügung standen, direkt zu übergeben.

Zu Beginn der Arbeiten traten Verzögerungen bei der Übergabe von Dokumenten auf.

Die Kommission forderte auch von Privaten Akten an (Art. 59 Abs. 3 GVG). Ebenso wandte sie sich an alle Kantone mit der Bitte um Beantwortung von Fragen über die Organisation und die Finanzierung ihrer jeweiligen Pensionskassen (Art. 56 Abs. 4 GVG). Die Antworten der Kantone wurden in einem Arbeitspapier der Kommission zusammengestellt¹².

Die Akten der PUK PKB werden dem Bundesarchiv verschlossen zur Aufbewahrung übergeben. Die PUK PKB hat beschlossen, die Akten mit der reglementarischen Sperrfrist von 35 Jahren¹³ zu belegen. Während dieser Zeit dürfen sie niemandem ohne Zustimmung der beiden Präsidenten - und nach deren Ausscheiden aus den Räten der jeweiligen Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen - offengelegt werden.

¹² Das Dokument „Vergleich der Pensionskassen der kantonalen Verwaltungen“ kann bezogen werden bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, Parlamentsgebäude, 3003 Bern.

¹³ SR 432.11 (Art. 7 Abs.1 des Reglements vom 15. Juli 1966 für das Bundesarchiv).

1.5.3 Einsatz der Sachverständigen

Eine PUK ist gemäss Art. 58 Abs. 2 GVG befugt, Sachverständige beizuziehen. Auf den Sachverstand und die Arbeitskapazität dieser Experten ist jede Kommission, die sich aus Milizparlamentariern zusammensetzt, dringend angewiesen. Es ist nahezu undenkbar, dass die Kommission ohne diese Experten ihre Arbeit fristgerecht und in der gebotenen Qualität hätte erledigen können.

Die Experten erarbeiteten Gutachten namentlich im Bereich der Datenverarbeitung, der Buchhaltung und über juristische Fragen. Dazu stützten sie sich vor allem auf die beim Kommissionssekretariat vorhandene Dokumentation und die Protokolle der Anhörungen. Mehrere Male wünschten die Experten verschiedene Personen der Bundesverwaltung zu interviewen. Dies stellte die Kommission vor verfahrensrechtliche Probleme. Das GVG sagt nichts darüber aus, ob von einer Untersuchungskommission beauftragte Experten befugt sind, selber Informationen zu beschaffen. Die Kommission entschied im Einverständnis mit dem Vertreter des Bundesrates und unter bestimmten Vorbehalten, die Experten selber zu Interviews mit gewissen Personen zu ermächtigen.

Vor jedem Interview übermittelte die PUK PKB dem Vertreter des Bundesrates den Auftrag, den sie dem Experten erteilt hatte, sowie eine Liste derjenigen Personen, die er interviewen wollte. Gestützt darauf informierte der Vertreter des Bundesrates die betroffenen Personen und entband sie von der Amtsverschwiegenheit im Rahmen des Expertenauftrages. Er erteilte ihnen auch die Erlaubnis, den Experten die zur Erfüllung ihres Auftrages notwendigen Akten zu übergeben. Alle befragten Personen hatten jedoch das Recht, die Antwort auf alle Fragen oder einen Teil davon sowie die Übergabe von Akten zu verweigern. Dieser Fall trat aber nie ein. Hätte jemand den Experten Informationen verweigert, hätte die Kommission die betreffende Person als Auskunftsperson vorgeladen. Die Einvernahme hätte dann in Anwesenheit von mindestens zwei Kommissionsmitgliedern und des Experten stattgefunden. Nur die Kommission oder eine Sektion hat das Recht, einen Beamten sowie Dritte zur Aussage zu verpflichten.

Bezüglich der Vertraulichkeit waren die Experten den Regeln von Art. 61 Abs. 5 GVG unterstellt. Darüber hinaus waren die Experten vertraglich verpflichtet, über die ihnen im Rahmen ihres Auftrages zur Verfügung gestellten Informationen strengstes Stillschweigen zu bewahren.

Bei jedem Interview wurde eine Aktennotiz zuhanden der Kommission erstellt. Die Ergebnisse der Befragungen durch die Experten flossen in die jeweiligen Expertenberichte ein und wurden nicht direkt für den Bericht der Kommission verwertet.

Die von der Kommission gewählte Lösung erwies sich als zweckmässig und den Problemen angemessen. Sie warf keine praktischen Probleme auf. Hingegen nahm die Ausarbeitung einer Lösung, die sowohl die Kommission als auch den Vertreter des Bundesrates befriedigte, wertvolle Zeit in Anspruch. Deshalb schlägt die Kommission vor, die Verfahrensgrundsätze, die für die von einer PUK beauftragten Experten gelten, im GVG zu definieren. Vor allem sollten ihre Aufgaben im Bereich der Beweisaufnahme genauer umschrieben werden. Dies gilt auch für die Hinzuziehung von Untersuchungsrichtern, auch wenn die PUK PKB solche Hilfe nicht in Anspruch nahm.

Empfehlung 1 Die Kommission empfiehlt, den Einsatz von Sachverständigen zur Beweisaufnahme im Auftrag einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Geschäftsverkehrsgesetz zu regeln, indem die Befugnisse der Sachverständigen und die Pflichten der Befragten diesen gegenüber umschrieben werden.

1.5.4 Augenschein

Gemäss Art. 58 Abs. 2 GVG kann eine parlamentarische Untersuchungskommission Augenscheine vornehmen. Die PUK PKB besuchte einen Tag lang die EVK. Darüber hinaus besuchten die von ihr beauftragten Experten mehrere Male die EVK, das Bundesamt für Informatik (BFI), die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) sowie die Generaldirektion SBB, um dort Beamte zu befragen oder Akten einzusehen.

1.5.5 Amtsgeheimnis

Gemäss Art. 61 Abs. 4 GVG muss eine parlamentarische Untersuchungskommission den Bundesrat anhören, bevor sie Beamte über Tatsachen befragen kann, die unter das Amtsgeheimnis fallen. Besteht er auf der Wahrung des Geheimnisses, so entscheidet die PUK.

Um die Arbeiten mit der nötigen Schnelligkeit ablaufen zu lassen, ersuchte die PUK PKB den Bundesrat, im voraus und generell alle in Frage kommenden amtierenden Beamten sowie alle ehemaligen Beamten - diese bleiben auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit an die Amtsverschwiegenheit gebunden (Art. 27 Abs. 2 BtG) - von der Amtsverschwiegenheit zu entbinden. Die Kommission bat auch, die befragten Beamten zu ermächtigen, auf entsprechendes Verlangen alle den Untersuchungsgegenstand betreffenden amtlichen Akten herauszugeben.

Der Bundesrat hatte keine Einwendungen gegen diese Lösung. Mit Beschluss vom 14. Februar 1996 verfügte er:

„Alle amtierenden und ehemaligen Beamtinnen und Beamten des Bundes sowie die ihnen gemäss Art. 47^{bis} Abs. 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1992 (GVG; SR 171.11) gleichgestellten Personen, die durch die am 4. Oktober 1995 eingesetzte parlamentarische Untersuchungskommission in Sachen Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) und deren Unterkommissionen als Auskunftspersonen befragt werden sollen, werden hiermit vorsorglich von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden. Zugleich wird derselbe Personenkreis vorsorglich ermächtigt, der PUK PKB und deren Unterkommissionen auf entsprechendes Verlangen alle den Untersuchungsgegenstand betreffenden amtlichen Akten herauszugeben. Vorbehalten bleiben die gesetzliche Bestimmungen über den Schutz von Personendaten.“

Die PUK PKB informierte den Vertreter des Bundesrates über jede Anhörung. Bei keinem der zahlreichen Beamten erhob er eine Einwendung im Sinne von Art. 61 Abs. 4 GVG.

Anzuhörende Mitglieder des Bundesrates entband die Kommission selber vom Amtsgeheimnis, weil der Gesamtbundesrat sich dafür unzuständig hielt. Zur Begründung führte die Regierung an, Mitglieder des Bundesrates seien keine Beamten im Sinne von Art. 1 Abs. 1 BtG, womit sie dessen Bestimmungen grundsätzlich nicht unterstünden. Die Kommission hat deshalb Art. 61 Abs. 4 GVG analog angewendet. Nach dieser Bestimmung entscheidet die PUK über die Aufhebung des Amtsgeheimnisses. Dem Bundesrat steht in dieser Frage lediglich ein Anhörungsrecht zu. Der Gesamtbundesrat hat keine Einwendungen gegen die Anhörung von amtierenden und ehemaligen Bundesräten erhoben.

1.5.6 Vertraulichkeit

Im Interesse der Wahrheitsfindung und zur Vermeidung jeglicher Einflussnahme war die Kommission in besonderem Masse auf die Vertraulichkeit ihrer Arbeiten angewiesen.

Die Mitglieder einer PUK sowie die Hilfspersonen der Kommission sind gemäss Art. 61 Abs. 5 GVG zur Geheimhaltung verpflichtet. Die Vertraulichkeit der gesamten Kommissionstätigkeit gilt aber nicht nur für die Mitglieder der Kommission, die Sekretäre oder die Protokollführer, sondern für alle Beteiligten, insbesondere für die durch die Kommission angehörten Personen. Zu Beginn jeder Anhörung wies die Kommission sämtliche befragten Personen auf den vertraulichen Charakter der Kommissionsarbeiten hin. Die Befragten wurden angehalten, über ihre Einvernahme bei der PUK PKB Stillschweigen zu bewahren. Niemand durfte Dritten Auskunft über den Inhalt der Befragungen oder der verlangten Dokumente erteilen.

Diese Anweisung stützt sich auf Art. 24 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 22. Juni 1990 (GRN)¹⁴ und Art. 16 des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS)¹⁵, die Kommissionssitzungen für alle Beteiligten für vertraulich erklären. Alle Teilnehmer sind an das Amtsgeheimnis gebunden. Art. 25 Abs. 3 des GRN und Art. 17

¹⁴ SR 171.13.

¹⁵ SR 171.14.

Abs. 3 des GRS weisen alle Sitzungsteilnehmer - also nicht nur die Kommissionsmitglieder - an, die Öffentlichkeit nicht früher zu informieren, als die Kommission dies selber tut. Ob damit eine hinreichende gesetzliche Grundlage gegeben ist, um alle Beteiligten, also auch die Befragten selber, über Monate hinweg der Verschwiegenheitspflicht in bezug auf die Einvernahmen durch die Kommission zu unterwerfen, erscheint angesichts der Randtitel von Art. 25 GRN bzw. Art. 17 GRS sowie des Wortlautes von Art. 25 Abs. 3 GRN bzw. Art. 17 Abs. 3 GRS doch eher fraglich. Diese für die Arbeit einer PUK zentrale Frage sollte vertieft werden. Die Arbeit einer parlamentarischen Untersuchungskommission würde verunmöglicht, wenn man befragten Personen nicht untersagen könnte, andere Personen über die in der Einvernahme gestellten Fragen oder über Dokumentationsbegehren zu informieren. Auch die Vorgesetzten eines von der Kommission befragten Beamten dürfen von ihren Untergebenen keine Informationen über den Inhalt der Befragungen oder über Dokumentationsbegehren verlangen.

Zu Beginn ihrer Arbeiten stellte die Kommission fest, dass von den Beamten der EVK gegen den zuletzt aufgestellten Grundsatz verstossen wurde. Die Kommission entdeckte, dass die Direktorin der EVK mit Datum vom 26. Januar 1996 - nach eigenen Beteuerungen in bester Absicht - interne Weisungen erlassen hatte, in denen die durch die Kommission angehörten Beamten angewiesen wurden, die Direktion über Ort, Datum und Dauer der Anhörung sowie über deren Inhalt und die verlangten Dokumente zu informieren. Die Kommission verlangte daraufhin am 14. Februar 1996 vom Vertreter des Bundesrates die Aufhebung dieser Weisung. Die Aufhebung erfolgte am 27. Februar 1996 durch den Vorsteher EFD, der festhielt, dass die Weisung mit dem Prinzip der Vertraulichkeit der Kommissionsarbeiten nicht vereinbar sei. Er bekräftigte seine Haltung in einem Merkblatt vom 5. März 1996 an alle Departemente, indem er unterstrich:

„Im Interesse der Wahrheitsfindung unterliegen die Arbeiten der PUK PKB dem Prinzip der Vertraulichkeit. Mitarbeiter des Bundes, die durch die PUK PKB angehört werden, haben darüber allgemein und namentlich gegenüber Kollegen und Vorgesetzten Stillschweigen zu bewahren. Analoges

gilt für den Fall, dass Mitarbeiter des Bundes im Rahmen einer Anhörung durch die Kommission mit Dokumentationsbegehren konfrontiert werden: über den betreffenden Auftrag ist Stillschweigen zu bewahren und die verlangten Unterlagen sind direkt dem Sekretariat der PUK PKB zuzustellen."

Die Kommission musste jedoch feststellen, dass die Weisung trotz ihrer Aufhebung *de facto* in Kraft blieb, weil die Direktorin, wohl wegen Ferienabwesenheit, es unterliess, ihre Mitarbeiter über die Aufhebung in Kenntnis zu setzen. Nach einer zweiten Intervention der Kommission wurde die Weisung am 9. April 1996 definitiv aufgehoben.

Die Kommission hat ihrer Unzufriedenheit gegenüber dem Vertreter des Bundesrates Ausdruck gegeben und daran erinnert, dass nur der Bundesrat ein umfassendes Einsichtsrecht in die Akten der Untersuchungskommission hat.

Die Kommission ist der Meinung, dass die zentrale Frage der Vertraulichkeit der Arbeiten einer parlamentarischen Untersuchungskommission sowie allfälliger Sanktionen im Falle von Verstössen im GVG besonders geregelt werden sollten.

Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage im Geschäftsverkehrsgesetz, welche Personen, die durch eine parlamentarischen Untersuchungskommission befragt werden, zur absoluten Verschwiegenheit über diese Befragung verpflichtet.

Die PUK PKB verzichtet aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes darauf, in ihrem Bericht Beamte oder Dritte namentlich zu erwähnen, mit Ausnahme derjenigen, die für die Wahrheitsfindung nötig waren.

1.6 Verlauf der Arbeiten und rechtliches Gehör

Im Laufe ihrer Tätigkeit vom 17. Oktober 1995 bis zum 7. Oktober 1996 hielten die Kommission und ihre Sektionen 71 Sitzungen ab und befragten 60 Personen, davon 45 als Auskunftspersonen und 15 als Sachverständige¹⁶. In einem Fall musste die

¹⁶ Vgl. Liste der angehörten Personen im Anhang 3.

Kommission aus gesundheitlichen Gründen von der Anhörung einer Person absehen. Nachdem die Kommission ein Arztzeugnis erhalten hatte, forderte sie die betreffende Person zur Abgabe eines schriftlichen Berichts auf. Dazu stützte sie sich auf Art. 60 Abs. 1 GVG, wonach eine Untersuchungskommission befugt ist, schriftliche Auskünfte einzuziehen.

Die Kommission folgte auch Hinweisen der Medien oder von Versicherten. Es war ihr jedoch unmöglich, sämtlichen Hinweisen im Detail nachzugehen. In verschiedenen Fällen nahm sie zusätzliche Abklärungen vor.

Am Ende ihrer Arbeit gab die Kommission dem Bundesrat Gelegenheit, sich zum Ergebnis der Untersuchung vor der Kommission zu äussern, wie das Art. 62 Abs. 2 GVG vorschreibt. Der Schlussbericht wurde mit einer Delegation des Bundesrates am 4. Oktober 1996 diskutiert.

Im Lichte der richterlichen Untersuchungskompetenzen hat sich die Kommission um die Durchführung eines fairen Verfahrens bemüht. Der Kommission war es insbesondere sehr daran gelegen, den betroffenen Personen das rechtliche Gehör zu gewähren.

In Anwendung von Art. 63 Abs. 3 GVG lud sie nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte 17 Personen, denen sie Vorwürfe zu machen beabsichtigte, zur Stellungnahme ein. Dazu stellte sie ihnen eine Zusammenstellung der ihnen gemachten Vorwürfe zu und gab ihnen drei Wochen Zeit zur schriftlichen Stellungnahme. 6 Personen wünschten sich vor der Gesamtkommission äussern zu können. Die Kommission kam allen diesbezüglichen Begehren nach.

Gemäss Art. 63 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 GVG steht Personen, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, das Recht zu, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen sowie in die herausgegebenen Akten und in die Gutachten, Expertenberichte und Einvernahmeprotokolle Einsicht zu nehmen. Art. 63 Abs. 2 GVG sieht vor, dass die Untersuchungskommissionen Personen, die durch die Untersuchungen in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht insoweit verweigern kann, als es im Interesse der

laufenden Untersuchung unerlässlich ist. Eine Person beantragte Akteneinsicht. Die Kommission hat diesem Gesuch entsprochen und Einsicht in alle die Person betreffenden Beweismittel ermöglicht.

Der vorliegende Schlussbericht trägt der Stellungnahme des Bundesrates und der von den Betroffenen geäußerten Meinungen angemessen Rechnung.

Die Kommission hat ihre Arbeit am 7. Oktober 1996 abgeschlossen. Sie hat den Bericht einstimmig genehmigt und ihn zur Veröffentlichung freigegeben.

1.7 Kosten

Die Kosten der Kommission setzen sich wie folgt zusammen:

Tabelle 1 Kosten der PUK PKB (Stand Ende September 1996)

<u>1. Entschädigung für Kommissionsmitglieder</u>		
Sitzungsgeld	Fr.	85'490
Spesen	Fr.	34'206
<u>2. Kommissionen und Honorare</u>		
Expertenhonorare	Fr.	311'215
Protokoll / Übersetzungen	Fr.	42'487
Spesen	Fr.	807
<u>3. Personal des Sekretariates und Infrastruktur</u>		
Aushilfspersonal	Fr.	102'679
Spesen und Entschädigungen	Fr.	805
Stammpersonal	Fr.	194'161
Infrastruktur	Fr.	52'725
Total	Fr.	824'575

1.8 Schlussbemerkung

Die PUK PKB legte Wert darauf, ihre Untersuchungen schnell zu Ende zu führen. Dies stellte an die Einsatzbereitschaft und die Verfügbarkeit der Kommissionsmitglieder hohe Anforderungen, die mit unserem Milizsystem nur schwer vereinbart werden können. Darüber hinaus erforderte die Komplexität der Fragen den Beizug von Experten, ohne die die Arbeit nicht in der gebotenen Qualität hätte geleistet werden können.

Die Kommission hat sich bemüht, ihren Auftrag nach bestem Wissen und Gewissen auszuführen. Vieles konnte die PUK beleuchten und aufklären. Angesichts des riesigen sachlichen und zeitlichen Umfangs des Untersuchungsgegenstandes musste die Kommission aber auch über vieles hinweggehen. Es besteht deshalb keine Gewähr dafür, dass die Kommission alle wichtigen Mängel, Fehler und Schwachstellen entdeckt hat. Es ist ohne weiteres möglich, dass in Zukunft weitere Mängel entdeckt werden. Die Kommission hat keinerlei strafrechtlich relevante Verwendung von Mitteln der Kasse festgestellt, kann solche aber nicht ausschliessen. Grosse Unklarheit besteht namentlich noch im Bereich des Schadenausmasses. Die Kommission fühlt sich in dessen verpflichtet, ihre Arbeiten nun abzuschliessen. Die Öffentlichkeit sowie die betroffenen Personen und Stellen haben einen Anspruch darauf, dass die teilweise gravierenden Vorwürfe möglichst rasch geklärt werden.

Abschliessend dankt die PUK PKB allen Stellen, die teilweise unter grossem Zeitdruck Berichte verfassen und Akten herausgeben mussten. Ebenso dankt sie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EVK für ihren grossen Einsatz unter den oft sehr schwierigen Bedingungen.

2 Die Pensionskasse des Bundes (PKB) und ihr Umfeld

2.1 Überblick über die Bundesgesetzgebung im Bereich der beruflichen Vorsorge

2.1.1 Dreisäulen-Konzept der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (1972)

Die Einführung des Art. 34^{ter} der Bundesverfassung im Jahre 1972 verankerte das Drei-Säulen-Konzept im Bereich der Sozialversicherungen. Danach beruht die soziale Sicherheit bei Alter, Tod und Invalidität auf folgenden drei Pfeilern: der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie der Invalidenversicherung (IV) [1. Säule], der beruflichen Vorsorge [2. Säule] und dem individuellen Sparen (Selbstvorsorge, Einzelversicherung) [3. Säule].

Die Leistungen der ersten Säule sollen den Existenzbedarf angemessen decken und zusammen mit den Leistungen der zweiten Säule die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Die dritte Säule schliesslich ist der individuellen Selbstvorsorge gewidmet.

2.1.2 Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (1982)

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)¹ trat am 1. Januar 1985 in Kraft. Ziel des BVG ist es, den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit der AHV/IV-Rente die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung zu garantieren. Dieses Ziel gilt als erreicht, wenn beide Renten zusammen mindestens 60 Prozent des letzten Bruttolohnes ausmachen.

Das Gesetz schreibt eine Minimalvorsorge vor, welche für Arbeitnehmende obligatorisch ist. Es bleibt jedoch den Arbeitgebern und den Berufsverbänden unbenommen, über das BVG hinausgehende Leistungen (sog. überobligatorische Leistungen) abzusichern. Die an der Durchführung des Obligatoriums der beruflichen Vor-

¹ SR 831.40.

sorge beteiligten Vorsorgeeinrichtungen haben grundsätzlich das Alters-, Todes- und Invaliditätsrisiko zu versichern und die Minimalleistungen gemäss den Anforderungen des BVG zu gewähren. Sie haben sich bei der Aufsichtsbehörde, der sie unterstehen, ins Register für die berufliche Vorsorge eintragen zu lassen.

Das BVG gilt vollumfänglich für die registrierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Pensionskassen, wobei für letztere einige Sonderregelungen, namentlich über das finanzielle Gleichgewicht (Art. 69 Abs. 2 BVG, Abweichung des Grundsatzes der Bilanzierung in geschlossener Kasse) und über die paritätische Verwaltung (Art. 51 Abs. 5 BVG), gelten. Für die nichtregistrierten, überobligatorisch tätigen Personalfürsorgestiftungen sind bestimmte, einzelne BVG-Normen anwendbar (vgl. Art. 89^{bis} Abs. 6 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB]²).

Das BVG wird durch eine Reihe von Verordnungen präzisiert, von denen vor allem die Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1)³ sowie die Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)⁴ zu erwähnen sind. Letztere enthält u.a. Bestimmungen über die Festsetzung des koordinierten Lohnes sowie über die Finanzierung und die Anlagepolitik einer registrierten Vorsorgeeinrichtung. Seit dem 1. Januar 1995 ergänzend zu beachten sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge⁵ und des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge⁶.

² SR 210.

³ SR 831.435.1.

⁴ SR 831.441.1.

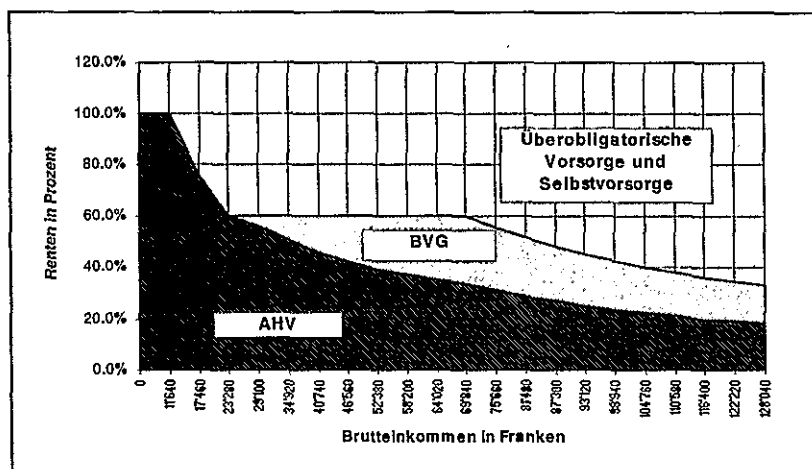
⁵ SR 831.42.

⁶ SR 831.41.

2.1.2.1 Koordinationsabzug und koordinierter Lohn

Wie erwähnt, soll die berufliche Vorsorge zusammen mit den Leistungen der 1. Säule mindestens 60 Prozent des letzten Bruttolohnes garantieren. Um diesen Betrag zwischen der AHV/IV und der 2. Säule aufzuteilen, zieht man vom Bruttolohn einen Betrag ab, der der maximalen einfachen AHV-Altersrente entspricht und sich 1996 auf 23'280 Franken beläuft (Art. 5 BVV 2). Bis zu diesem Einkommen wird die Vorsorge vollständig durch die AHV gedeckt. Das BVG versichert nur den Teil des Lohnes, der diesen Betrag übersteigt. Dieser Teil wird koordinierter Lohn genannt (Art. 8 BVG). Nur diejenigen Versicherten, deren Verdienst höher ist als der Koordinationsabzug, sind dem BVG unterstellt (Art. 7 BVG). Dieser Verdienst ist jedoch nach oben begrenzt, und zwar in der Höhe des dreifachen Koordinationsabzuges bzw. des sechsfachen Minimums einer jährlichen einfachen vollen AHV-Altersrente, also 69'840 Franken. Der über diesem Betrag liegende Vorsorgebedarf ist mittels der überobligatorischen beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge zu decken (vgl. Abbildung 1). Der koordinierte Lohn ist massgebend für die sogenannten Altersgutschriften (Art. 16 BVG) und somit implizite für die Leistungen (Art. 14, 21 und 24 BVG, Art. 17 BVV 2) und die Beiträge (Art. 65 BVG).

Abbildung 1 Renten der 1. und der 2. Säulen in Prozenten des Bruttolohnes



2.1.2.2 Finanzierung der Pensionskassen

Die Pensionskassen werden durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sowie durch Vermögenserträge finanziert. Die Definition der Leistungen einer Pensionskasse ist grundsätzlich auf zwei Arten möglich: Im einen Fall werden die Beiträge aufgrund der zukünftig vorgesehenen Leistungen bestimmt. Die Leistungen werden dann in der Regel in einem festen Prozentsatz des versicherten Lohnes festgesetzt. In diesem Fall spricht man von einer Leistungsprimatkasse. Im zweiten Fall werden die Beiträge vorgegeben, meist in einem festen Prozentsatz des versicherten Lohnes. Die Leistungen ergeben sich aufgrund des durch diese Beiträge geäußerten Kapitals. Eine solche Kasse ist eine Beitragsprimatkasse.

Bei einer Leistungsprimatkasse stellt sich als Folge einer Lohnerhöhung immer das Problem der Nachfinanzierung. Je höher die Lohnerhöhung, desto höher muss der Beitrag zur Nachfinanzierung sein, um die spätere Leistung decken zu können. Dasselbe gilt für das Alter. Das hat zur Folge, dass sich eine Lohnerhöhung um so massiver auswirkt, je später sie erfolgt. Bei Lohnerhöhungen steigt also der Finanzbedarf einer Leistungsprimatkasse. Umgekehrt wird bei einer Verringerung des Lohnes infolge der Herabsetzung des Leistungsanspruches eine entsprechende Austrittsleistung fällig wie beim Eintritt eines Freizügigkeitsfalles.

Bei einer Beitragsprimatkasse sinkt die Versicherungsleistung bis zum Zeitpunkt des Rücktrittsalters von ursprünglich 60 Prozent im Eintrittsjahr je nach der Besoldungserhöhung erheblich, falls bei Lohnerhöhungen keine zusätzlichen Beiträge erbracht werden.

Leistungsprimat und Beitragsprimat sind technische Merkmale und führen beide zum gleichen Ziel. Ohne Lohnerhöhungen sind die Kosten und die Leistungen bei gleichen Beiträgen in beiden Fällen grundsätzlich identisch.

2.1.2.3 Anlagevorschriften

Nach BVG müssen die Pensionskassen - im Gegensatz zur AHV/IV, die im Ausgabenumlageverfahren geführt wird - im Anwartschaftsdeckungsverfahren, auch Kapi-

taldeckungsverfahren genannt, geführt werden. Jede Generation von Versicherten hat während der Aktivzeit grundsätzlich die für die Deckung ihrer Altersvorsorge nötigen Kapitalien selber zu erbringen.

Die Vorsorgeeinrichtungen sind verantwortlich für die Erbringung der Leistungen an ihre Versicherten. Namentlich müssen sie ihr Vermögen so verwalten und anlegen, dass die Sicherheit und ein genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfs an flüssigen Mitteln gewährleistet sind (Art. 71 BVG). Gemäss Art. 51 BVV 2 muss eine Pensionskasse einen dem Geld-, Kapital- und Immobilienmarkt entsprechenden Ertrag anstreben. Diese Vorschrift gilt sowohl für private als auch für Pensionskassen des öffentlichen Rechts. In Art. 57 BVV 2 werden die ungesicherten Anlagen einer Pensionskasse beim Arbeitgeber stark eingeschränkt. So darf das Vorsorgevermögen, soweit es zur Deckung der Freizügigkeitsleistungen und der laufenden Renten gebunden ist, überhaupt nicht ungesichert beim Arbeitgeber angelegt werden. Bei ungebundenem, d.h. sogenanntem freiem Vermögen hingegen darf die ungesicherte Arbeitgeberanlage bis zu 20 Prozent des Bruttovermögens betragen. Bei entsprechend wirksamer Sicherung der Anlagen entfallen indessen diese Beschränkungen. Als wirksame und ausreichende Sicherstellung gelten insbesondere die Garantie des Bundes oder eines Kantons, einer Gemeinde oder einer dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen unterstellten Bank (Art. 58 BVV 2). Im übrigen müssen Anlagen beim Arbeitgeber zu marktüblichen Sätzen verzinst werden (Art. 57 Abs. 4 BVV 2).

2.1.2.4 Aufsicht, Oberaufsicht und Kontrolle

Jede registrierte Vorsorgeeinrichtung wird durch eine BVG-Aufsichtsbehörde des Bundes oder eines Kantons beaufsichtigt (Art. 61 BVG) (vgl. Abbildung 2). Die öffentlichrechtlichen Pensionskassen unterstehen grundsätzlich der gleichen Aufsichtsbehörde wie die privatrechtlichen Institutionen. Diese Bestimmung knüpft an Artikel 84 des ZGB vom 10. Dezember 1907 an, der alle Stiftungen unter die Aufsicht des zuständigen Gemeinwesens (Gemeinde, Kanton oder Bund) stellt. Die

Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Vorschriften einhält und zweckmässig geführt wird (Art. 62 BVG). Aufbauend auf dem Vorbild der Stiftungsaufsicht, ist die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen vor allem repressiver Natur. Ihre hauptsächlichen Massnahmen sind: Mahnung, Ordnungsstrafen, Auflagen, Aufhebung von Entscheiden der Organe der Vorsorgeeinrichtungen, die Abberufung von Organen und die Einsetzung eines Beistandes⁷. Kurz, sie trifft „alle Massnahmen zur Behebung von Mängeln“ (Art. 62 Abs. 1 Bst. d BVG, Art. 84ff. ZGB).

Die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen mit regionalem Charakter obliegt den kantonalen Aufsichtsbehörden. Registrierte Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem oder internationalem Charakter unterliegen grundsätzlich der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) (Art. 3 BVV 1). Die Einrichtungen der SBB, der Nationalbank (SNB) und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) unterliegen ebenfalls der Aufsicht des BSV. Das EFD beaufsichtigt hingegen die Vorsorgeeinrichtungen des Bundes (z. B. die Pensionskasse des Bundes), das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) die Vorsorgeeinrichtungen, die dem Bundesgesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (VAG)⁸ unterstehen.

Die BVG-Aufsichtsbehörden ihrerseits sind der Oberaufsicht durch den Bundesrat unterstellt (Art. 64 BVG). Diese Oberaufsicht stellt die einheitliche Anwendung des BVG-Obligatoriums sicher. Sie besteht im wesentlichen darin, „durch Weisungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden den reibungslosen Ablauf der beruflichen Vorsorge sicherzustellen“⁹. Die Oberaufsicht betrifft nur den obligatorischen Vorsorgebereich.

⁷ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 1975 an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BBl 1976 I 263.

⁸ SR 961.01.

⁹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 1975 an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BBl 1976 I

Die Ausübung der Oberaufsicht obliegt dem Bundesrat und in der Praxis dem BSV (Art. 4 BVV 1).

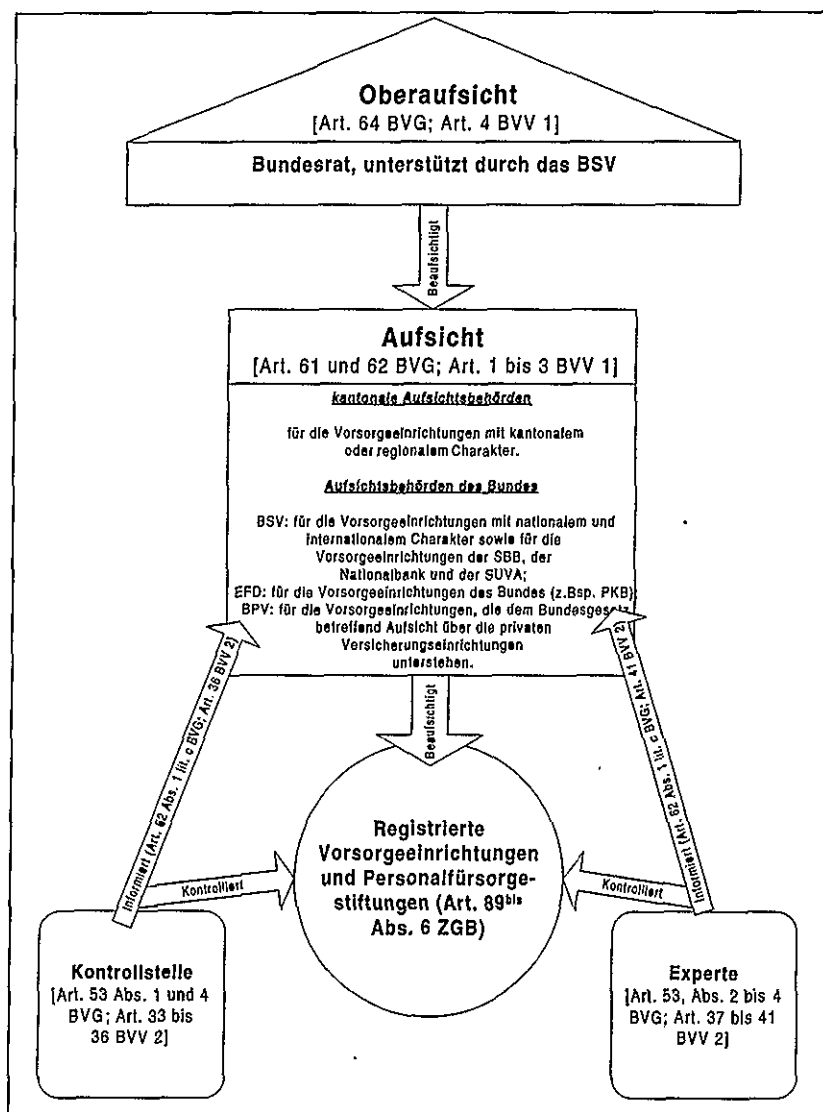
Ausser der Aufsicht und der Oberaufsicht sieht das BVG zwei weitere Kontrollmechanismen vor.

Art. 53 Abs. 1 BVG schreibt vor, dass jede Vorsorgeeinrichtung eine Kontrollstelle ernennt, die jährlich die Geschäftsführung, die Buchhaltung und die Vermögensanlagen zu überprüfen und ihren Bericht der Aufsichtsbehörde zu unterbreiten hat (Art. 36 Abs. 1 BVV 2). Die Kontrollstelle muss den in der BVV 2 gestellten Anforderungen an die Unabhängigkeit (Art. 34) und an das fachliche Wissen (Art. 33) genügen. Diese Bestimmungen erlauben es insbesondere den kantonalen Finanzkontrollen sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle, als Kontrollstelle zu wirken (Art. 33 Bst. b BVV 2).

Schliesslich sieht Art. 53 Abs. 2 BVG vor, dass jede Vorsorgeeinrichtung einen anerkannten versicherungstechnischen Experten mit einer periodischen Prüfung der versicherungsmathematischen Grundlagen beauftragt. Im Normalfall gilt gemäss herrschender Praxis eine Prüfungskadenz von 3 Jahren. Dieser Experte muss prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung ihre Verpflichtungen jederzeit erfüllen kann und ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Der Experte muss die Aufsichtsbehörde unverzüglich orientieren, wenn die Lage der Vorsorgeeinrichtung ein rasches Einschreiten erfordert (Art. 41 BVV 2).

209. Vgl. als Beispiel die Weisungen des Bundesrates vom 11. Mai 1988 über die Pflicht der registrierte Vorsorgeeinrichtungen zur Auskunftserteilung an ihre Versicherten, BBl 1988 II 641.

Abbildung 2 Aufsicht und Kontrolle über registrierte Vorsorgeeinrichtungen in der 2. Säule



2.1.3 Revision der Statuten der Eidgenössischen Versicherungskasse (1987)

Vorauszuschicken ist, dass die Statuten der EVK zwar eine Verordnung des Bundesrates sind, jedoch gemäss Art. 48 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG)¹⁰ von der Bundesversammlung genehmigt werden müssen. Das Parlament kann diese Verordnung jedoch nur als Ganzes annehmen oder verwerfen. Bei der Revision im Jahre 1987 ging es in erster Linie um eine Anpassung der Statuten an das BVG und um die Erfüllung des Postulates der Gleichberechtigung von Mann und Frau, wie dies der Entscheid des Bundesgerichtes vom 25. März 1983 (BGE 109 Ib 81) vorschrieb. Schliesslich wurde der flexible Altersrücktritt eingeführt. Im einzelnen umfasste die Revision folgende Punkte:

- eine zeitgemässe Umschreibung des Kreises der Mitglieder in Berücksichtigung der obligatorischen Versicherung nach dem BVG;
- den Einkauf von Versicherungsjahren voll zu Lasten der Arbeitnehmer, wodurch die Arbeitgeber entlastet werden;
- die Erhöhung der wiederkehrenden Beiträge von je 6 auf 7,5 Prozent des versicherten Verdientes für Arbeitnehmer und Arbeitgeber;
- die Heraufsetzung der Anzahl Versicherungsjahre auf 40 Jahre, um das Rentenmaximum zu erhalten;
- die Einführung des flexiblen Altersrücktrittes zwischen dem 60. und 65. Altersjahr für Männer und Frauen mit entsprechender Kürzung der Altersrente;
- die Einführung der Ehegattenrente;
- den Ersatz der nach Versicherungsjahren abgestuften Invalidenrente durch versicherungsmathematische Kürzungen sämtlicher Rentensätze bei weniger als 40 Versicherungsjahren;

¹⁰ SR 172.221.10.

- eine neue Festlegung des Finanzierungsverfahrens (Verzinsung des Vermögens der PKB zu einem Satz, der der durchschnittlichen Rendite der Bundesobligationen, mindestens aber 4 Prozent entspricht).

Ausserdem wurden ein paritätisches Organ nach BVG - die Kassenkommission - und eine Kontrollstelle nach Art. 53 BVG eingeführt. Weiter wurde die Behandlung der Teilzeitbeschäftigten geregelt. Die Statuten wurden am 1. Januar 1988 durch den Bundesrat in Kraft gesetzt.

2.1.4 Freizügigkeitsgesetz (1993)

Die Regelung der Frage, inwieweit man Vorsorgeansprüche beim Stellenwechsel in die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers übertragen kann, hat enormen Einfluss auf die Mobilität der Arbeitskräfte. Vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG) bestanden bereits Freizügigkeitsregelungen im BVG, im Obligationenrecht (OR) und in verschiedenen Gesamtarbeitsverträgen (Uhrenindustrie, Maschinenindustrie, Gastgewerbe). Weiter existierte ein Freizügigkeitsabkommen der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK), dem sowohl öffentliche als auch private Vorsorgeeinrichtungen beitreten konnten¹¹. Die Regelungen des BVG und des OR waren nicht sehr klar aufeinander abgestimmt, und es brauchte gerade für die „umhüllenden Kassen“ - gemeint sind diejenigen Kassen, die Leistungen anbieten, die über das Obligatorium hinausgehen - komplizierte Vergleichsrechnungen, um den Freizügigkeitsanspruch zu berechnen. Der wichtigste Nachteil aber bestand darin, dass die bis dato geltenden gesetzlichen Regelungen nur den obligatorischen Bereich erfassten, die Behandlung der ausserobligatorischen Ansprüche dagegen von jeder Kasse oder jeder Branche unter Beachtung der Vorschriften von Art. 331a und 331b OR selber geregelt werden konnte. Um diesen Nachteil eliminieren zu können, musste ein neues Gesetz geschaffen werden, das beide

¹¹ Vereinbarung 1970 über die Freizügigkeit zwischen Pensionskassen („Schuler-Abkommen“); Freizügigkeitsabkommen 1990.

Bereiche umfasst. Die Regelung konnte daher nicht im BVG selber erfolgen, weil das BVG nur den obligatorischen Teil regelt. Das Freizügigkeitsgesetz umfasst heute den obligatorischen und den ausserobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge.

Das neue Freizügigkeitsgesetz weist in seinen Grundzügen folgende Merkmale auf: Erstens hat die Austrittsleistung mindestens so hoch zu sein wie die Eintrittsleistung mitsamt Zinsen und die vom Vorsorgenehmer geleisteten Beiträge zuzüglich einem altersabhängigen Zuschlag. Es wird dafür eine zwingende Berechnungsformel vorgegeben (Art. 17 FZG).

Zweitens werden eingekaufte Jahre den Beitragsjahren gleichgestellt. Reglementarische Leistungen, die auf die effektiven Dienstjahre abstellen, bevorteilen die langjährigen Mitarbeiter und sind der Mobilität abträglich.

Drittens wird eine Mindestleistung definiert, um die Leistungs- und Beitragsprimatkassen einander näher zu bringen. Für die Beitragsprimatkassen berechnet sich die Austrittsleistung gemäss Art. 15 FZG aus den Beiträgen des Versicherungsnehmers und des Arbeitgebers oder dem versicherungsmathematisch berechneten Deckungskapital. Bei den Leistungsprimatkassen entspricht die Austrittsleistung dem Barwert der erworbenen Leistungen. Die erworbenen Leistungen werden im Verhältnis zur Beitragsdauer nach folgender Formel berechnet:

versicherte Leistungen	x	$\frac{\text{anrechenbare Versicherungsdauer}}{\text{mögliche Versicherungsdauer}}$
------------------------	---	---

Diese Mindestleistungen müssen mit der Mindestleistung nach Art. 17 FZG und den reglementarisch vorgeschriebenen Leistungen verglichen werden. Der jeweils höhere Beitrag muss ausbezahlt werden.

Viertens muss der Versicherungsnehmer die Freizügigkeitsleistung in die neue Pensionskasse einbringen, wenn er den Arbeitgeber verlässt, es sei denn, er verlasse die Schweiz endgültig oder mache sich selbständig. Damit zusammenhängend werden die Möglichkeiten zur Barauszahlung eingeschränkt und bei verheirateten Partnern von der Zustimmung des Ehegatten abhängig gemacht.

Schliesslich kann im Falle der Scheidung das Gericht die Pensionskasse des Versicherungsnehmers anweisen, einen Teil der Freizügigkeitsleistung an die Vorsorgeeinrichtung des geschiedenen Ehegatten zu überweisen oder ihm auszubezahlen, sofern die Bedingungen der Barauszahlungen erfüllt sind.

Weiter räumt das FZG jedem Versicherungsnehmer das Recht auf Auskunft bei der Vorsorgeeinrichtung ein (Art. 8 und 24 FZG). Für jeden Versicherten muss ein Konto geführt werden, das Auskunft über seine ihm zustehende Freizügigkeitsleistung und sein BVG-Altersguthaben ergibt.

Das FZG brachte schliesslich auch eine Umstellung bei der Berechnung des Deckungskapitals mit sich. Die sich daraus ergebende Erhöhung des Deckungskapitals führte zu einem höheren versicherungstechnischen Fehlbetrag der PKB (+ 2'362 Millionen Franken), was wiederum höhere Verzinsungsbeiträge für den Bund, seine Betriebe sowie die angeschlossenen Organisationen bedeutet.

2.1.5 Wohneigentumsförderungsgesetz (1993)

Mit Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF) wurden das BVG und das OR dahingehend geändert, dass ein Teil des Vorsorgekapitals für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum (Eigenheim, Stockwerkeigentum, usw.) sowie für den Kauf von Anteilscheinen (z. B. für Genossenschaftswohnungen) eingesetzt werden kann. Diese Gesetzesänderung betrifft den obligatorischen und den überobligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge. Der obligatorische Teil wird im BVG, der überobligatorische Teil im OR geregelt. Die noch nicht 50-jährigen Versicherten können gemäss Gesetz ihre gesamte Freizügigkeitsleistung beziehen oder verpfänden, um damit selbstgenutztes Wohneigentum zu erwerben. Über 50-jährige können höchstens die Freizügigkeitsleistung zum Zeitpunkt des 50. Geburtstages bzw. - wenn dieser Betrag höher ist - die Hälfte der Freizügigkeitsleistung zum Zeitpunkt des Bezuges beanspruchen. Nach versicherungsmathematischen Berechnungen hat der durchschnittliche Versicherte etwa im Alter von 50 Jahren die Hälfte seines Versicherungsguthabens geäufnet. Den

Versicherten steht also rund die Hälfte ihrer Vorsorgeleistungen, die sie bei der Pensionierung geäufnet haben werden, zur Verfügung.

2.1.6 Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (1994)

Die Änderung von 1994 hatte vor allem zum Ziel, die Statuten dem FZG und dem WEF anzupassen. Diese Gesetze hatten weitreichende Auswirkungen auf alle Bereiche der PKB. Beispielsweise mussten die Bestimmungen in den Statuten über Mehrfachanstellungen, Teilzeitbeschäftigte, unbezahlten Urlaub etc. den neuen Anforderungen angepasst werden. Im weiteren wurden die Grundlagen zur Berechnung des versicherten Verdienstes und damit die Berechnungsgrundlagen für die Abzüge vereinheitlicht. Es wurde neu bestimmt, dass sich nur noch jene Organisationen der PKB anschliessen können, denen der Bund hoheitliche Aufgaben zur Erledigung zugewiesen hatte, die ihm besonders nahestehen oder die von ihm ausdrücklich mittels eines Erlasses gegründet werden. Weiter wurde bestimmt, dass die Professoren der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) schrittweise in die PKB überzuführen sind. Schliesslich wurde die Grundlage zur Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen geschaffen. Bei der Genehmigung dieser Statuten brachte das Parlament in seinem Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1994¹² drei Vorbehalte an:

Artikel 1

(...)

a. Die Genehmigung der vorliegenden Verordnung erfolgt unter dem Vorbehalt, dass für die Versicherten keine neuen wohlerworbenen Rechte begründet werden, die über die zwingenden Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes hinausgehen;

¹² Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1994 betreffend die Genehmigung der Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten) und der Statuten über die Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen, BBl 1995 I 716.

b. der Bundesrat wird verpflichtet, bis spätestens 31. Dezember 1997 revidierte Statuten vorzulegen, die erlauben, das technische Defizit der Pensionskasse des Bundes (...), resultierend vor allem aus der zusätzlichen Leistung aus der Freizügigkeit, zu reduzieren. Allenfalls haben auch die Versicherten entsprechende Leistungen beizutragen;

c. der Bundesrat wird verpflichtet, für die Vorsorgeregelung der ETH-Professoren in Zusammenarbeit mit der ETH eine Lösung zu verwirklichen, die insbesondere die Problematik der hohen Einkaufssummen im Alter zwischen 40 und 50 Jahren im Vergleich mit konkurrierenden ausländischen Vorsorgeordnungen befriedigend regelt.

2.2 Pensionskasse des Bundes

2.2.1 Allgemeines

Die im Jahre 1921 geschaffene Pensionskasse des Bundes (PKB) ist eine Abteilung der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK). Die EVK hat laut Art. 11 Ziff. 4 der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter¹³ zum Zweck, die Arbeitnehmer des Bundes für die Risiken Alter, Invalidität und Tod zu versichern. Sie ist ein Bundesamt gemäss Art. 58 des Bundesgesetzes vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz, VwOG)¹⁴ und ist dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) unterstellt. Die heutige Unterstellung datiert von 1975. Vor 1975 war die Eidgenössische Versicherungskasse unter dem Namen „Eidgenössische Versicherungs- und Ausgleichskasse“ dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) angegliedert. Mit Bundesratsbeschluss vom 30. Oktober 1975¹⁵

¹³ SR 172.010.15.

¹⁴ SR 172.010.

¹⁵ Bundesratsbeschluss vom 30. Oktober 1975 über die Organisation der Eidgenössischen Versicherungskasse im Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement, SR 172.215.122, vgl. Text im Anhang 4.

wurde die Kasse ausgegliedert und als Eidgenössische Versicherungskasse zu einem eigenen Bundesamt erhoben.

Die PKB ist die Vorsorgeeinrichtung aller Mitarbeiter der allgemeinen Bundesverwaltung sowie der PTT-Betriebe, der Rüstungsbetriebe, der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und von rund 100 angeschlossenen Organisationen. Die PKB führt als registrierte Vorsorgeeinrichtung die obligatorische Versicherung nach dem BVG durch (Art. 2 Abs. 2 PKB-Statuten). Die PKB hat keine Rechtspersönlichkeit; der Bund garantiert die Verpflichtungen der Pensionskasse. Der Versichertenbestand beläuft sich per Ende Juli 1996 auf 113'193 Mitglieder (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Beiträge an die PKB entrichten) und 53'872 Rentenbezüger (Pensionierte, Witwen/Witwer, Waisen usw.).

Neben der PKB besteht auf Bundesebene noch die Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK), welche die Angestellten der SBB versichert. Der Vorsorgeplan dieser Kasse ist jedoch derselbe wie bei der PKB. Die PTT-Betriebe unterhalten für Aushilfsangestellte und verschiedene andere Personalkategorien (Reinigungspersonal usw.) eine besondere Vorsorgeordnung (C 25). Diese Kasse ist jedoch nicht registriert. Die obligatorische Versicherung wird durch die PKB durchgeführt (Art. 2 Abs. 2 Bst. d PKB-Statuten). Schliesslich verfügen die Nationalbank und die SUVA je über ihre eigene Pensionskasse.

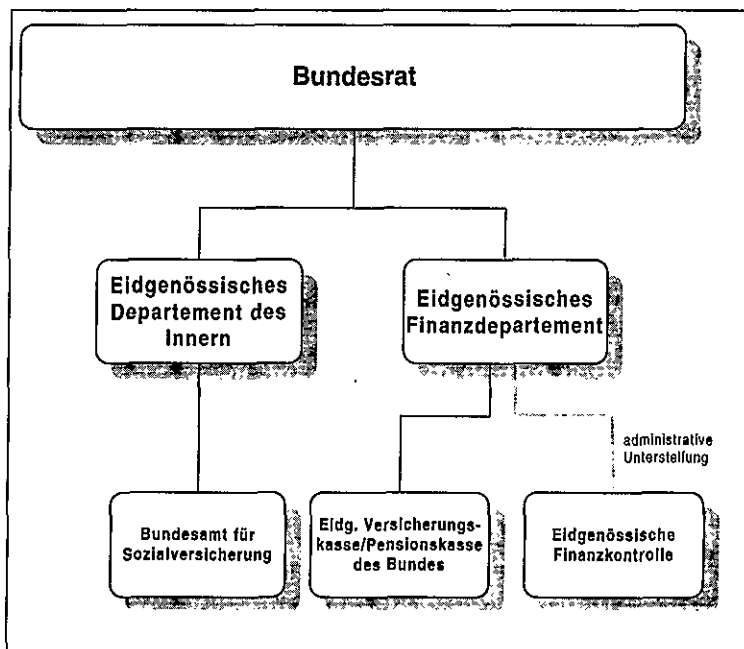
Die Aufsicht über die PKB obliegt gemäss Art. 3 Abs. 2 BVV 1 dem EFD (vgl. Abbildung 3). Das EFD übt damit eine Aufgabe aus, die normalerweise einer kantonalen Aufsichtsbehörde (Art. 1 Abs. 1 BVV 1) - oder dem BSV bezüglich der anderen Vorsorgeeinrichtungen des Bundes - übertragen ist.

Die Oberaufsicht über das EFD ist dem Bundesrat übertragen (Art. 64 BVG), der diese Aufgabe teilweise an das BSV delegiert hat. Damit ist das BSV als Teil eines anderen Departementes zwar hierarchisch auf derselben Stufe wie die Kasse, gleichzeitig aber ihrem Aufsichtsorgan - dem Vorsteher EFD - übergeordnet.

Schliesslich wird die Kontrolle gemäss Art. 53 BVG durch die Eidgenössische Finanzkontrolle wahrgenommen, die hierarchisch auf derselben Ebene wie die EVK angeordnet und dem Vorsteher EFD unterstellt ist.

Die versicherungstechnische Prüfung wird durch die Firma Pierre Rieben Actuaire SA (PRASA) wahrgenommen, eine private Firma in Peseux/Neuenburg.

Abbildung 3 Organe der Aufsicht und Kontrolle gemäss BVG über das EFD und die PKB (ohne versicherungstechnische Überprüfung)



2.2.2 Finanzielle Fragen

Die Finanzierung der PKB erfolgt grundsätzlich durch die Beiträge der Versicherten (inkl. die Einkaufssummen), die Beiträge der Arbeitgeber (inkl. der Einbau der Teuerung in die Renten), die Vermögenserträge (Zinsen) sowie die Verzinsung des versicherungstechnischen Fehlbetrages.

Hinsichtlich der Anlagen gibt es zwei Typen: die Hypothekendarlehen an Versicherte (1995: ca. 13 Prozent des PKB-Vermögens) und die Guthaben beim Bund (1995: ca. 87 Prozent des PKB-Vermögens).

Seit dem 1. August 1989 können Gelder der PKB für die Gewährung von Darlehen für den Erwerb von Wohneigentum durch die Versicherten der PKB verwendet werden. Ende 1995 erreichte der Darlehensstand ca. 3,1 Milliarden Franken. Der 4 Prozent (technischer Zinsfuss) übersteigende Teil des Zinsertrages (Zusatzzins) wird üblicherweise für den Einbau der Teuerung in die laufenden Renten verwendet (Art. 60 Abs. 2 PKB-Statuten).

Die übrigen Gelder der PKB werden vom Bund verwaltet (Art. 60 Abs. 1 Statuten PKB). Da die PKB keine Rechtspersönlichkeit besitzt, besteht im vorliegenden Fall zwischen der Vorsorgeeinrichtung und dem Schuldner des Anlagevermögens Personunion. Der Bund vergütet der PKB auf diesen Geldern einen Zins in der Höhe der Durchschnittsrendite der Bundesobligationen, mindestens aber 4 Prozent (technischer Zinsfuss). Die Zinsdifferenz zwischen 4 Prozent und der Durchschnittsrendite der Bundesobligationen (Zusatzzins) wird ebenfalls für den Einbau der Teuerung in die laufenden Renten verwendet. Der Bundesrat kann weitere Verwendungszwecke vorsehen, namentlich für Arbeitgeber, die den Fehlbetrag amortisiert haben (Art. 60 Abs. 2 PKB-Statuten).

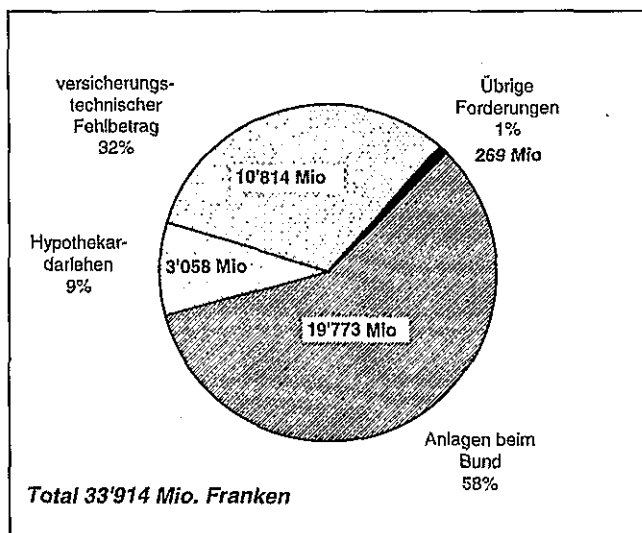
Fast das ganze Vermögen der PKB ist beim Bund angelegt. Wäre das Vermögen der PKB zwischen 1985 und 1994 nach den geltenden Anlagevorschriften der BVV 2 investiert worden, hätte sich gemäss BVG-Index eine theoretische jährliche Durchschnittsrendite von 6,1 Prozent ergeben¹⁶. Um der PKB eine Anlagepolitik gemäss BVV 2 zu ermöglichen, müssten die Statuten der PKB geändert werden.

¹⁶ Der BVG-Index repräsentiert den Durchschnitt aller möglichen Anlagekombinationen, die nach den geltenden Bestimmungen möglich sind. Ausgeschlossen werden dabei Anlagen in Bargeld und in Wohn- und Geschäftshäusern, auch Stockwerkeigentum und Bauten im Baurecht, sowie Bauland.

Die PKB weist, im Einklang mit BVG und Statuten, einen versicherungstechnischen Fehlbetrag aus. Das bedeutet, dass das effektiv vorhandene Deckungskapital kleiner ist, als dies versicherungsmathematisch nötig wäre, um die Verpflichtungen der Kasse vollumfänglich decken zu können. Der versicherungstechnische Fehlbetrag rührt daher, dass bei der PKB vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abgewichen wird (Art. 69 Abs. 2 BVG) und das Deckungskapital der PKB nur zu zwei Dritteln aufzubringen ist (Art. 58 PKB-Statuten). Das nicht einbezahlte Drittel wird vom Bund garantiert und zu 4 Prozent verzinst (Zinsgarantie). Diese Lösung beruht auf der Annahme, dass die Abgänge durch Neuzugänge ersetzt werden und dass eine Liquidation der Kasse ausgeschlossen ist (Perennitätsprinzip).

Die Belastung des Bundes und der angeschlossenen Organisationen lässt sich anhand folgender Zahlen veranschaulichen: Ende 1995 betrug die Bilanzsumme der PKB (inkl. Einlegerkasse) 33'914 Millionen Franken, der versicherungstechnische Fehlbetrag belief sich auf 10'814 Millionen Franken (vgl. Abbildung 4). Davon entfielen 10'367 Millionen Franken auf den Bund und die PTT-Betriebe, 200 Millionen Franken auf die Rüstungsbetriebe, 17 Millionen auf die Eidgenössische Alkoholverwaltung und 230 Millionen auf die angeschlossenen Organisationen. Die Bilanzsumme der PKB belief sich 1992 auf ca. einen Zehntel der Bilanzsumme aller schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen.

Abbildung 4 Aktiven der PKB (Stand Ende 1995, in Mio. Franken)



Quelle: Staatsrechnung 1995

Die PKB ist eine Leistungsprimatkasse. Wird der Verdienst erhöht, bezahlt der Arbeitnehmer im Laufe eines Jahres einen Beitrag von 50 Prozent der Jahresverdiensterhöhung. Sind damit die versicherungstechnischen Kosten der Erhöhung noch nicht gedeckt, was namentlich bei älteren Arbeitnehmern der Fall sein wird, übernimmt der Arbeitgeber die Differenz (Art. 29 Abs. 2 und 3 PKB-Statuten).

Die Rechnung der PKB ist nicht in die Staatsrechnung integriert, obwohl die PKB keine eigene Rechtspersönlichkeit hat. Gemäss Art. 61 Abs. 2 der PKB-Statuten ist die Rechnung der PKB vom übrigen Rechnungswesen des Bundes getrennt zu führen. Die Kasse hat eine Sonderrechnung, die zweistufig aufgebaut ist (vgl. Abbildung 5). In der ersten Stufe der Finanzrechnung der PKB werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, wozu auch die Aufwendungen des Bundes als Arbeitgeber gehören. Ihr Ergebnis, der Einnahmenüberschuss, wird in der Finanzrechnung des Bundes vereinnahmt und über die Erfolgsrechnung des Bundes der Sonderrechnung der Kasse gutgeschrieben. Die zweite Stufe in der Erfolgsrechnung berücksichtigt zusätzlich den

internen sowie den versicherungstechnischen Aufwand und Ertrag. Ihr Ergebnis, der Aufwand- oder Ertragsüberschuss, ergibt die Veränderung des versicherungstechnischen Fehlbetrages.

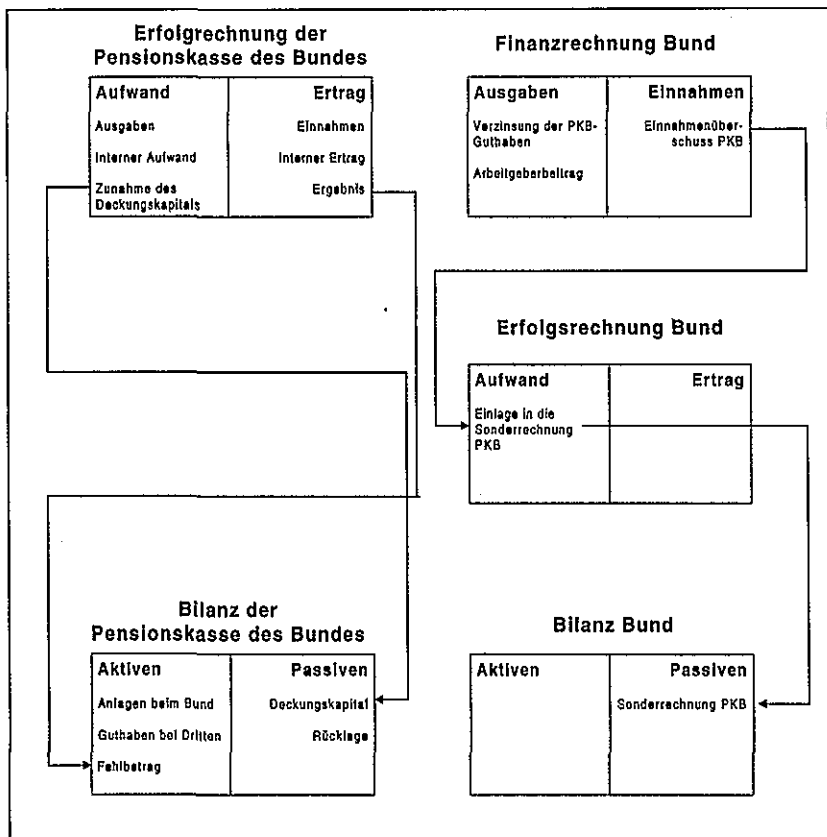
Der Bundesrat hat mit Botschaft vom 16. August 1995¹⁷ den Räten als Antwort auf zwei Motionen der Finanzkommissionen¹⁸ eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 6. Oktober 1989 vorgelegt, welche zum Ziel hat, den Einnahmenüberschuss nicht mehr als Einnahme des Bundes zu verbuchen, was die Finanzrechnung des Bundes um rund 1 Mia. Franken verschlechtert. Die Revision wurde inzwischen von beiden Räten am 22. März 1996 verabschiedet, die Referendumsfrist lief am 1. Juli 1996 ab¹⁹. Diese Neuordnung wird mit dem Voranschlag 1997 verwirklicht.

¹⁷ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG), BBl 1995 IV 348.

¹⁸ Motion der Finanzkommission des Nationalrates, Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG): rechnungsmässige Verselbständigung der Eidgenössischen Versicherungskasse (94.3012); Motion der Finanzkommission des Ständerates, Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG): Rechnungsmässige Verselbständigung der Eidgenössischen Versicherungskasse (94.3016).

¹⁹ BBl 1996 I 1325.

Abbildung 5 Darstellung der Jahresrechnung PKB und der Staatsrechnung



Quelle: Staatsrechnung 1995

2.2.3 Schlussbemerkung

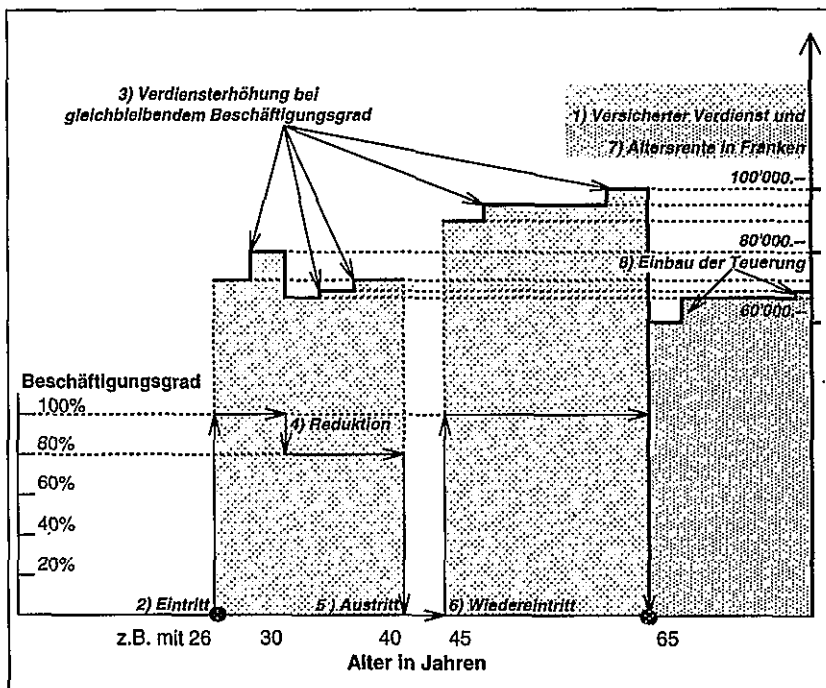
Aus dem Vorangegangenen geht hervor, dass die PKB in ihrer Struktur, ihrer Finanzierung und ihrer Anlagepolitik nicht mit anderen Pensionskassen vergleichbar ist (Deckungsgrad von zwei Dritteln, Anlagen beim Bund, keine Rechtspersönlichkeit, administrative Unterstellung des Kontrollorgans unter die Aufsichtsbehörde etc.). Diese Zustände entsprechen grundsätzlich dem BVG und den vom Bundesrat erlassenen und von der Bundesversammlung genehmigten Statuten. Für die Kommission ist allerdings fraglich, ob die Regelungen über die Aufsicht und Kontrolle vollumfänglich mit dem BVG vereinbar sind.

2.3 Exkurs: Beispiel einer Laufbahn eines PKB-Mitgliedes

Die versicherungsrelevanten Änderungen der Erwerbstätigkeit eines PKB-Mitgliedes sollen anhand eines stark vereinfachten Beispiels dargestellt werden (vgl. Abbildung 6):

Angenommen, ein Beamter tritt mit 26 Jahren eine Stelle beim Bund an und erzielt einen versicherten Verdienst von 70'000 Franken. Nach 2 Jahren, d.h. mit Alter 28, erfährt er eine Lohnerhöhung in der Höhe von 10'000 Franken. Mit 30 Jahren setzt er sein Arbeitspensum auf 80 Prozent herab, wodurch sich sein versicherter Verdienst auf 64'000 Franken reduziert. Mit 32 und 34 Jahren erfährt er eine Lohnerhöhung von je 3'000 Franken. Somit hat er im Alter von 40 Jahren einen versicherten Verdienst von 70'000 Franken. Er tritt eine Stelle in der Privatwirtschaft an und bringt seine Austrittsleistung der Pensionskasse des Bundes in die neue Vorsorgeeinrichtung ein. Mit 45 Jahren tritt er erneut eine Bundesstelle an, mit einem versicherten Verdienst von 90'000 Franken. Mit 49 und mit 60 Jahren erhält er eine Lohnerhöhung von je 5'000 Franken. Somit erzielt er im Alter von 65 Jahren einen versicherten Verdienst von 100'000 Franken. Die Altersrente beträgt 60 Prozent des versicherten Verdienstes (also 60'000 Franken), unter der Voraussetzung, dass das Mitglied die vollständige Versicherungsdauer von 40 Versicherungsjahren (inkl. eingekaufte Versicherungsjahre) erreicht hat.

Abbildung 6 Laufbahn eines PKB-Mitgliedes



1) Versicherter Verdienst

Der versicherte Verdienst geht als zentrale Grösse in die Bemessung der Beiträge, Einkaufssummen sowie sämtlicher Leistungen der Pensionskasse ein. Die Leistungen werden mit denjenigen der ersten Säule koordiniert. Das geschieht durch den festen Abzug vom Bruttolohn, den sogenannten Koordinationsabzug, der der maximalen einfachen vollen AHV-Altersrente entspricht. Bei Teilzeitbeschäftigung wird der Koordinationsabzug entsprechend dem Beschäftigungsgrad festgesetzt (Art. 23 Abs. 3 PKB-Statuten). Der versicherte Verdienst wird nicht herabgesetzt, wenn der Koordinationsabzug nur wegen Anpassung der AHV-Renten erhöht wird. Der Betrag, um den der versicherte Verdienst herabgesetzt werden müsste, wird jedoch bei einer späte-

ren Erhöhung des versicherten Verdienstes berücksichtigt (Art. 24 Abs. 3 PKB-Statuten).

2) Eintritt

Bei Eintritt in die PKB müssen die Austrittsleistungen anderer Vorsorgeeinrichtungen der PKB überwiesen werden. Sie werden für den Einkauf verwendet. Die Einkaufssumme wird beim Eintritt aufgrund des versicherten Verdienstes und des Alters beim Eintritt in die Pensionskasse versicherungsmathematisch festgesetzt. Die Einkaufssumme wird beim Eintritt fällig und ist bei Verzug zu verzinsen.

Um bei Vollendung des 65. Altersjahres das Rentenmaximum von 60 Prozent des versicherten Verdienstes zu erreichen, sind Versicherungsjahre ab dem Alter 25 einzukaufen. Sofern dieser Rentensatz schon mit dem 62. Altersjahr erreicht werden soll, ist der Einkauf auf mindestens das 22. Altersjahr erforderlich. Wird kein Einkauf geleistet, so gelangen die nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechneten Kürzungen der Rente zur Anwendung (Art. 27 und Art. 31 Abs. 2 PKB-Statuten).

3) Verdiensterhöhung bei gleichbleibendem Beschäftigungsgrad

Das Mitglied entrichtet einen einmaligen Beitrag von 50 Prozent jeder Erhöhung des versicherten Verdienstes bei gleichbleibendem Beschäftigungsgrad (Art. 29 Abs. 2 PKB-Statuten). Der Arbeitgeber übernimmt, soweit erforderlich, den zum Ausgleich der verbleibenden Deckungskapitalbelastung erforderlichen Beitrag (Art. 29 Abs. 3 PKB-Statuten).

4) Beschäftigungsgradreduktion

Auf der Differenz zwischen dem reduzierten und dem bis anhin versicherten Verdienst wird eine Austrittsleistung fällig (Art. 25 Abs. 1 PKB-Statuten). Das Mitglied kann von der Auszahlung der Austrittsleistung absehen und den bisherigen versicherten Verdienst beibehalten, wenn es für die Differenz sowohl seine Beiträge als auch die des Arbeitgebers übernimmt (Art. 25 Abs. 2 PKB-Statuten).

5) Austritt

Die Austrittsleistung entspricht dem Barwert der erworbenen Leistungen.

Das Mitglied hat mindestens Anspruch auf die eingebrachten Eintrittsleistungen samt Zinsen sowie auf die von ihm während der Beitragsjahre geleisteten Beiträge, samt einem Zuschlag von 4 Prozent pro Altersjahr ab dem 20. Altersjahr, höchstens aber 100 Prozent (Art. 45 Abs. 1 PKB-Statuten).

6) Wiedereintritt

Im allgemeinen wird der Wiedereintritt wie ein Neueintritt behandelt, d.h. es wird für die Bestimmung der Eintrittssumme die gleiche Berechnung angestellt wie unter 2).

Mitgliedern, die ihre Erwerbstätigkeit vor dem 1. Januar 1995 aufgegeben und auf die Ausrichtung ihrer Austrittsleistung verzichtet haben, weil sie beabsichtigten, wieder in den Dienst des Bundes oder einer angeschlossenen Organisation einzutreten, werden bei Wiedereintritt bis zum 31. Dezember 1999 die früheren Versicherungs- und Beitragsjahre angerechnet (Art. 71 Abs. 3 PKB-Statuten).

7) Altersleistung

Die Altersrente wird spätestens nach Vollendung des 65. Altersjahres des Versicherten fällig. Die Altersrente beträgt höchstens 60 Prozent des versicherten Verdienstes. Das Mitglied hat Anspruch auf die maximale Altersrente, wenn es die vollständige Versicherungsdauer von 40 Versicherungsjahren erreicht und wenigstens das 62. Altersjahr vollendet hat (Art. 31 Abs. 1 PKB-Statuten). Der Rentensatz wird versicherungsmathematisch gekürzt, wenn das Mitglied die Ausrichtung der Altersrente verlangt

- mit 40 und mehr Versicherungsjahren vor dem vollendeten 62. Altersjahr;
- mit weniger als 40 Versicherungsjahren nach dem vollendeten 62. Altersjahr;
- mit weniger als 40 Versicherungsjahren vor dem vollendeten 62. Altersjahr (Art. 31 Abs. 2 PKB-Statuten).

8) Einbau der Teuerung

Die Leistungen der PKB werden im gleichen Umfang der Teuerung angepasst wie die Bezüge der Aktiven²⁰. Das dazu erforderliche Deckungskapital ist vom Bund, den Betrieben und Organisationen zu bezahlen, sofern es nicht durch den Zusatzzins des Vorjahres bereits finanziert ist (Art. 60 Abs 2 PKB-Statuten).

Vereinfachte Kurzübersicht über Beiträge der Versicherten und Leistungen der Pensionskasse des Bundes:

Versicherte haben folgende Beiträge zu leisten:

Wiederkehrende Beiträge: Nach Vollendung des 20. Altersjahres 15 Prozent des versicherten Verdienstes. Sie werden je zur Hälfte vom Mitglied und vom Arbeitgeber getragen (Art. 29 Abs. 1 PKB-Statuten).

Verdiensterhöhungsbeiträge: Das Mitglied entrichtet ferner nach Vollendung des 20. Altersjahres einen einmaligen *Beitrag von 50 Prozent jeder Erhöhung des versicherten Verdienstes* bei gleichbleibendem Beschäftigungsgrad (Art. 29 Abs. 2 PKB-Statuten). Der Arbeitgeber übernimmt bei den Erhöhungen des versicherten Verdienstes seiner Arbeitnehmer den zum Ausgleich der verbleibenden Deckungskapitalbelastung erforderlichen Betrag (Art. 29 Abs. 3 PKB-Statuten).

Einkaufssumme: Sie wird beim Eintritt des Versicherten, bei Beschäftigungsgraderhöhungen und bei zusätzlichem Einkauf von Versicherungszeit aufgrund seines Alters und des versicherten Verdienstes versiche-

²⁰ Verordnung vom 18. Oktober 1995 über den Teuerungsausgleich an das Bundespersonal und die Rentenbezüger des Bundes, SR 172.221.153.01

runngsmathematisch festgelegt. Die Einkaufssumme wird beim Ereignis fällig und ist bei Verzug zu verzinsen (Art. 27 Abs. 2 PKB-Statuten). Kauft sich das Mitglied später ein, so sind das Alter und der versicherte Verdienst im Zeitpunkt dieses Entscheides massgebend (Art. 27 Abs. 3 PKB-Statuten). Austrittsleistungen anderer Vorsorgeeinrichtungen müssen der PKB überwiesen werden. Sie werden für den Einkauf verwendet.

Die Pensionskasse des Bundes erbringt folgende Leistungen:

Versicherungsleistungen: Altersleistungen (Art. 30 bis Art. 33 PKB-Statuten)
Hinterlassenenleistungen (Art. 34 bis Art. 37 PKB-Statuten)
Invalidenleistungen (Art. 38 bis Art. 42 PKB-Statuten)

Leistungen bei administrativer Auflösung des Dienstverhältnisses: Rentenleistungen werden erbracht, wenn in speziellen Fällen das Dienstverhältnis ohne Verschulden des Mitgliedes aufgelöst wird und das Mitglied während mindestens 19 Jahren ununterbrochen der Pensionskasse angehört hat und über 50 Jahre alt ist (Art. 43 PKB-Statuten).

Austrittsleistungen: Wird das Dienst- oder Arbeitsverhältnis ganz oder teilweise aufgelöst, so hat das Mitglied Anspruch auf eine Austrittsleistung, wenn es keine Versicherungsleistung bezieht oder die Versicherung nicht weiterführt (Art. 44 und Art. 45 PKB-Statuten).

Freiwillige Leistungen: In besonderen Fällen kann die Pensionskasse freiwillige Leistungen ausrichten (Art. 46 PKB-Statuten).

1 Vorbemerkung

Um sich ein Bild über die seit 1975 als Bundesamt organisierte Eidgenössische Versicherungskasse zu verschaffen, stellte die Kommission aus den zahlreichen Akten die Schlüsselereignisse ab 1975 bis zur Einsetzung der PUK im Jahre 1995 in einer chronologischen Übersicht zusammen.

Für die *eigentliche Untersuchungstätigkeit* zur Abklärung der Bereiche „Informatiksysteme“, „Finanzen“, „Führung und Organisation“ waren die Sektionen zuständig. Jeder Sektion oblag es zudem, die Verantwortlichkeiten für festgestellte Fehler oder Unterlassungen abzuklären, der Gesamtkommission über ihre Erkenntnisse Bericht zu erstatten und entsprechende Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art zu unterbreiten. Die Abklärungen der Sektionen betreffen den Stand Ende Juni 1996.

Die Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen sind in den nachfolgenden Kapiteln wiedergegeben (Kapitel 3 Informatiksysteme, Kapitel 4 Finanzbereich und Kapitel 5 Führung und Organisation). Ihnen vorangestellt wurde die chronologische Darstellung der Ereignisse (Kapitel 2).

2 Chronologischer Ablauf der Ereignisse

2.1 Vorbemerkung

Die PUK PKB hat ihre Arbeiten auf den Zeitraum von 1980 bis 1996 konzentriert. Um jedoch den Hintergrund der Entwicklungen in der Eidgenössische Versicherungskasse (EVK) und in der Pensionskasse des Bundes (PKB) besser zu verstehen, schien es der Kommission sinnvoll, etwas weiter auszuholen und die Ereignisse schon ab 1975 - dem Zeitpunkt der Gründung der EVK als neuem Bundesamt - darzustellen.

2.2 1975 - 1980: Die Eidgenössische Versicherungskasse als neues Amt des Eidgenössischen Finanzdepartements

- Bis zum **31. Dezember 1975** bildete die Eidgenössische Versicherungskasse, damals unter der Bezeichnung Eidgenössische Versicherungs- und Ausgleichskasse, eine Abteilung des Eidgenössischen Personalamts (EPA).
- Infolge der Vakanz der Direktorenstelle im Eidgenössischen Personalamt schlug der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), Georges-André Chevallaz, dem Bundesrat vor, die Eidgenössische Versicherungs- und Ausgleichskasse vom Eidgenössischen Personalamt zu trennen und sie in ein selbständiges Bundesamt überzuführen. Im Antrag an den Bundesrat wurde festgehalten, dass „zwischen Personalamt und Versicherungs- und Ausgleichskasse nur beschränkte Berührungspunkte bestehen. (...) Das Personalamt befasst sich ausschliesslich mit dem aktiven Bundespersonal, während die Versicherungs- und Ausgleichskasse in erster Linie die Rentenbezüger zu betreuen hat. (...) Deshalb besteht im Personalamt eine starke Trennung zwischen den beiden Dienstzweigen.“¹ Der Vorsteher des EFD betonte nachdrücklich, dass die EVK wegen der zunehmend komplexeren Belange der Versicherung und der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals einen ganztags arbeitenden Direktor brauche.

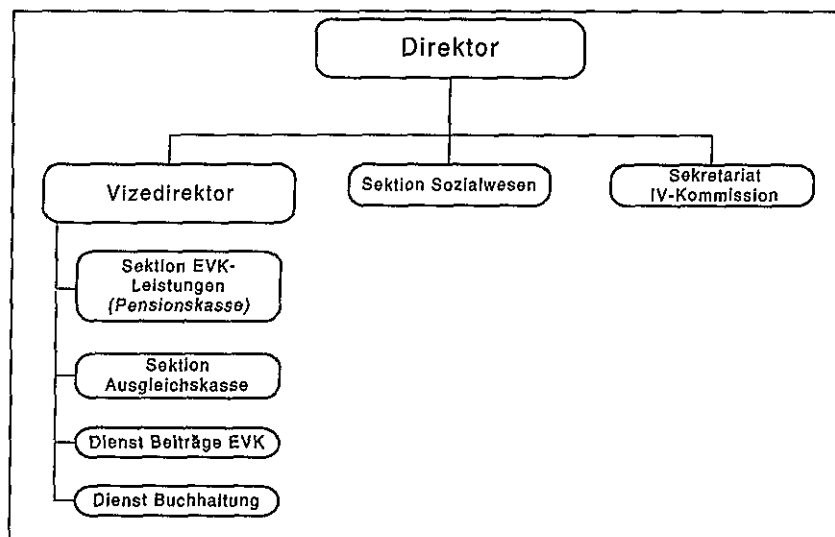
¹ Vgl. Antrag des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements vom 21. Oktober 1975 an den Bundesrat, Seiten 1 und 2.

- Am **30. Oktober 1975**² genehmigte der Bundesrat den Antrag des EFD und setzte die Eidgenössische Versicherungskasse (EVK) als neues Bundesamt des EFD ein.
- Neben objektiven Gründen waren es vor allem personelle Gegebenheiten, die zur Abtrennung der Eidgenössischen Versicherungskasse vom EPA führten: Herr Werner Schuler, damals stellvertretender Direktor des EPA, sollte als Kandidat für die Direktion dieses Amtes ausscheiden und statt dessen die Leitung eines eigens für ihn gebildeten Bundesamtes übernehmen. Nach eingehender Diskussion stimmte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte schliesslich dem Neuordnungsantrag des Bundesrates zu, allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Bundesrat bei Herrn Schulers Weggang aus der EVK die Frage der Wiedereingliederung der EVK in das EPA erneut prüfen soll³.
- Am gleichen Tag ernannte der Bundesrat Herrn Schuler zum Direktor der EVK. Der Posten des Vizedirektors ging an Herrn Walter Suter.
- Herr Schuler verstarb unerwartet am **24. Juni 1980** im Alter von 61 Jahren. Der damalige Vorsteher des EFD, Bundesrat Willi Ritschard, übertrug die EVK-Direktion *ad interim* dem Vizedirektor der Versicherungskasse. Der Direktorenposten der EVK blieb bis zum 31. Mai 1984 vakant.

² Bundesratsbeschluss vom 30. Oktober 1975 über die Organisation der Eidgenössischen Versicherungskasse im Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement, SR 172.215.122, vgl. Anhang 4.

³ Sitzungsprotokoll der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 30. Oktober 1975.

Abbildung 1 Organigramm der Eidgenössischen Versicherungskasse
(Stand: 1. Januar 1980)



- Am 10. September 1980 teilte der Vorsteher des EFD dem Bundesrat mit, dass der Hinschied von Herrn Schuler die Frage der Wiedereingliederung der EVK in das EPA erneut aufwerfe. Bundesrat Ritschard war jedoch übereinstimmend mit dem EPA und dem Bundesamt für Organisation (BFO) der Meinung, dass diese Lösung keine Vorteile mit sich bringe. Hingegen hielt er die Zusammenführung der EVK mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK) für zweckmässig. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des BFO wurde mit der Abklärung dieser Fragen beauftragt.
- Am 17. September 1980 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Studienmandat bezüglich der Zusammenführung der PHK mit der EVK⁴ und orientierte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte⁵, die den gewählten Lösungsansatz unterstützte.

⁴ Bundesratsbeschluss vom 17. September 1980.

⁵ Schreiben des Bundesrates an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 22. Oktober 1980.

2.3 1981 - 1983: Erfolgreiche Fusionsbestrebungen der Eidgenössischen Versicherungskasse mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK)

- Am 27. März 1981 legte die vom BFO geleitete Arbeitsgruppe ihre Schlussfolgerungen⁶ vor und empfahl dem Vorsteher des EFD die Zusammenlegung der beiden Kassen. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe EVK sprachen sowohl versicherungstechnische (Vereinheitlichung der Rechnungsgrundlagen) als auch betriebswirtschaftliche Gründe für diese Lösung. Unter anderem könnten dank dem Zusammenschluss Doppelspurigkeiten in der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) aufgehoben und der Personalbedarf insgesamt gesenkt werden. Dazu spielte die Entwicklung von EDV-Infrastrukturen und -Programmen eine vorrangige Rolle.
- Angesichts der kritischen Haltung der Generaldirektion SBB gegenüber den Schlussfolgerungen des Berichts wurde Herr Rudolf Aeschlimann, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Militärversicherung, vom Vorsteher des EFD am 2. September 1981 mit der Erstellung eines zweiten Berichts über die Zweckmässigkeit einer allfälligen Zusammenlegung der beiden Kassen beauftragt.
- Am 5. November 1981 legte Aeschlimann Bundesrat Ritschard seine Schlussfolgerungen vor. Seine Expertise bestätigte zwar die betriebswirtschaftlichen, nicht aber die versicherungstechnischen Vorteile eines Zusammenschlusses der PHK und der EVK. Aeschlimann betonte, dass die EVK in ihrer heutigen Form keine Daseinsberechtigung mehr besitze. Ferner bemängelte der Experte die Vielfältigkeit der Informatiksysteme in der EVK und schlug vor, künftig nicht Versicherungsmathematiker, sondern Bewerber mit Erfahrungen in der EDV und in Betriebswirtschaft als Direktoren in Aussicht zu nehmen: „Ich bin (...) der Meinung, dass bei aller Bedeutung der Versicherungsmathematik für die Sachaufgabe in diesem Bereich die Führungs- und organisatorischen Qualitäten den Ausschlag

⁶ Bericht der Arbeitsgruppe EVK vom 27. März 1981 über die Möglichkeiten und Auswirkungen einer Zusammenlegung der Eidgenössischen Versicherungskasse und der Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen.

geben müssen.“⁷ Am **7. Dezember 1981** informierte der Vorsteher des EFD den Bundesrat über die Schlussfolgerung des Experten.

- Am **4. März 1982** forderte die Finanzdelegation den Vorsteher des EFD auf, geeignete Massnahmen zur Stabilisierung bzw. Sanierung der Finanzstruktur der EVK zu treffen.
- Am **25. Juni 1982** verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)⁸, das eine für alle Arbeitnehmer obligatorische Minimalvorsorge garantiert.
- Die geplante Zusammenführung der PHK mit der EVK stiess bei den SBB und insbesondere bei den Arbeitnehmerverbänden, welche sich auf die Besitzstandsgarantie beriefen, weiterhin auf Ablehnung. Die Gewerkschaften brachten vor, dass die PHK solidere Rechnungsgrundlagen aufweise als die EVK und dass die Besonderheiten sogar organisatorische Belange betreffen. Die Generaldirektion der SBB befürchtete, mit dem Wegfall der PHK als Folge der Zusammenlegung der beiden Kassen könnte eine günstige Finanzierungsquelle verlorengehen.
- Aufgrund dieser Konfrontation sah Bundesrat Ritschard vorderhand davon ab, beim Bundesrat die Zusammenführung der beiden Vorsorgeeinrichtungen zu beantragen. Hingegen schlug er vor, die Zusammenarbeit im Personal- und EDV-Bereich zu vertiefen. Diese Zusammenarbeit war von grosser Bedeutung, zumal gemäss der zweiten bei Herrn Aeschlimann in Auftrag gegebenen Expertise „auf seiten der EVK (...) sich bereits personelle und sachliche Engpässe (EDV) abzeichnen, die nicht unbedenklich sind.“⁹ Nach zustimmender Kenntnisnahme des Bundesrates unterzeichneten das EFD und die Generaldirektion SBB am **13. Juni 1983** eine Verwaltungsvereinbarung, die am 1. Juli 1983 in Kraft trat. Dank der darin vorgese-

⁷ Vgl. Bericht von R. Aeschlimann vom 5. November 1981, Zusammenlegung der eidgenössischen Versicherungskasse und der Pensions- und Hilfskasse der SBB, Seite 21.

⁸ SR 831.40

⁹ Vgl. Bericht von R. Aeschlimann vom Oktober 1982, Zusammenlegung der eidgenössischen Versicherungskasse und der Pensions- und Hilfskasse der SBB, Seite 13.

nenen Entwicklung gemeinsamer EDV-Programme und - Anwendungen sollte die Verwaltung der beiden Kassen modernisiert werden. Zudem sollte die Vereinbarung die Voraussetzungen für eine allfällige Zusammenführung der beiden Kassen zu einem späteren Zeitpunkt schaffen.

Da das Bestehen der EVK als solche nunmehr gesichert war, ersuchte der Vorsteher des EFD die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte am **13. September 1983** um die Ermächtigung zur Wiederbesetzung der Stelle des Direktors¹⁰.

- Am **16. Oktober 1983** verstarb Bundesrat Ritschard.

2.4 1984 - März 1989: Ernennung der ersten Direktorin der EVK und Revision der Statuten

- Am **4. Januar 1984** trat Bundesrat Otto Stich sein Amt als Vorsteher des EFD an.
- Am **26. Januar 1984** stimmte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte der Wiederbesetzung des EVK-Direktorenpostens unter der Voraussetzung zu, „dass die Versicherungskassen des Bundespersonals (EVK und PHK-SBB) möglichst rasch zusammengelegt werden und die heute noch zur EVK gehörende Sektion „Sozialwesen“ spätestens auf Ende dieses Jahres zum EPA transferiert wird.“¹¹ Am **29. Februar 1984** wurde die Direktorenstelle neu ausgeschrieben. Nach einer ersten Prüfung kamen zwei Kandidaten und eine Kandidatin aus der allgemeinen Bundesverwaltung in die engere Auswahl.
- Mit Antrag vom **23. März 1984** empfahl Bundesrat Stich dem Gesamtbundesrat die Ernennung von Frau Ellen Hülsen, Dr. phil. nat., Chefin des Dienstes Mathematik im Bundesamt für Statistik (BFS), zur Direktorin der EVK. Der Vorsteher des EFD begründete seine Entscheidung mit den umfassenden einschlägigen Kenntnissen der Kandidatin sowie mit „ihren Führungsqualitäten, ihrem Verhandlungssinn und ihrer

¹⁰ Schreiben des Vorstehers des EFD vom 13. September 1983 an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

¹¹ Vgl. Schreiben der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 3. Februar 1984 an den Vorsteher des EFD, Seite 1.

Fähigkeit, relativ komplexe Sachverhalte klar und einfach darzustellen“¹². Die beiden anderen von Bundesrat Stich in die engere Auswahl einbezogenen Bewerber wurden ebenfalls als ausgezeichnet bewertet.

- Am **28. März 1984** ernannte der Bundesrat Frau Hülsen zur Direktorin der EVK (Amtsantritt am 1. Juni 1984). Frau Hülsen gelangte als erste Frau in das Amt einer Direktorin im EFD.
- Am **4. Juli 1984** verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) beim Bundespersonal¹³.
- Das BVG trat am **1. Januar 1985** in Kraft¹⁴.
- Am **3. Oktober 1985** legte das EFD ein neues EVK/PHK-Versicherungsmodell zum Mitbericht vor¹⁵. Entgegen der üblichen Praxis wurde die Vorlage jedoch nicht in die Ämterkonsultation gegeben. Das Eidgenössische Finanzdepartement schlug vor, die EVK-Statuten vom 29. September 1950¹⁶ den Erfordernissen des BVG insbesondere mit Bezug auf die paritätische Verwaltung (Art. 51 BVG) anzupassen. Daneben stand die Einführung des vorzeitigen Altersrücktrittes im Vordergrund. Ein weiterer Revisionsgegenstand betraf die Angleichung der (vom Bundesgericht als verfassungswidrig erachteten¹⁷) Anspruchsvoraussetzungen für männliche und

¹² Vgl. Antrag des Vorstehers des EFD vom 23. März 1984 an den Bundesrat, Seite 2 (Übersetzung aus dem Französischen).

¹³ SR 172.222.41.

¹⁴ SR 831.401.

¹⁵ Antrag des Vorstehers des EFD an den Bundesrat vom 3. Oktober 1985.

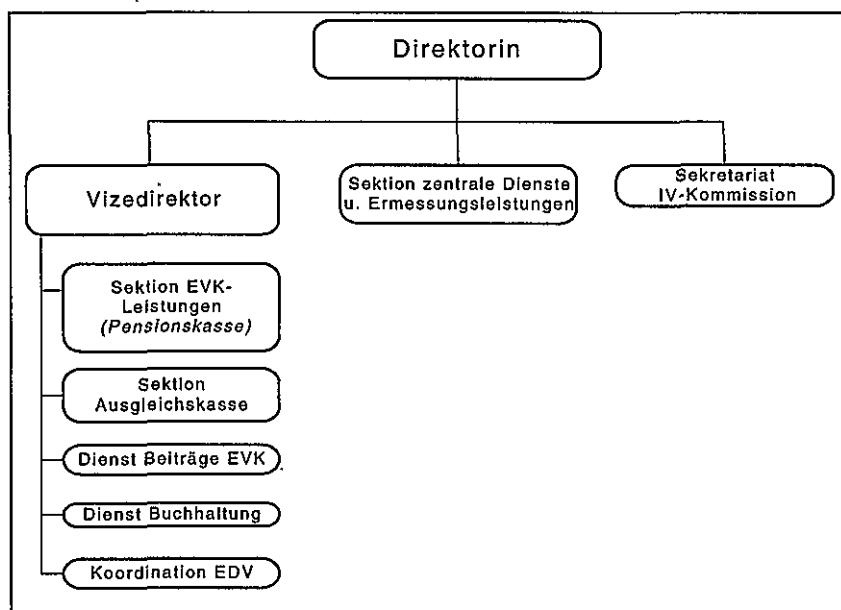
¹⁶ Statuten der Eidgenössischen Versicherungskasse vom 29. September 1950, AS 1950 II 913. Text vom 20. März 1950 in der bereinigten Fassung gemäss Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung vom 28. September 1950 (AS 1950 II 911 913 Fussnote; BBl 1950 I 685 700 II 259).

¹⁷ In den Bundesgerichtsentscheiden Wenk vom 25. März 1983 und Tardin vom 8. November 1985 wird den Statuten der EVK die Verfassungsmässigkeit insofern abgesprochen, als der Altersrücktritt der männlichen Versicherten nicht einer ähnlichen Regelung unterworfen ist wie derjenige der weiblichen Versicherten. In den erwähnten Entscheiden äussert sich das Bundesgericht dahingehend, dass die zuständigen Behörden die Pflicht hätten, die Gleichstellung ohne Aufschub zu verwirklichen.

weibliche Bedienstete sowie Änderungen des Finanzierungssystems in der beruflichen Vorsorge für Beamte.

Der Antrag des EFD wurde von den Departementen skeptisch aufgenommen. Insbesondere das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beanstandete die Lücken des neuen Modells: „Es bleiben wichtige Fragen offen, insbesondere fehlt die Begründung, weshalb gewisse Änderungen im vorgeschlagenen Ausmass vorgesehen werden (Verlängerung der Versicherungsdauer, Erhöhung der Beiträge, Konzept für die Eintrittsgeneration).“¹⁸ Ferner bemängelte das EJPD, dass die Frist zur Prüfung des Dokuments sehr knapp bemessen sei, und kritisierte erneut, dass das neue Versicherungsmodell nicht in die Ämterkonsultation gegeben worden war.

Abbildung 2 Organigramm der Eidgenössischen Versicherungskasse (Stand: Mai 1985)



¹⁸ Vgl. Mitbericht des EJPD vom 14. Oktober 1985, Seite 1.

- Am **6. November 1985** nahm der Bundesrat die vom EFD erarbeiteten Grundsätze des neuen Versicherungsmodells der EVK und der PHK zur Kenntnis. Zum Problem der Gleichstellung von Mann und Frau äusserte er sich wie folgt: „Die einzige sowohl politisch, sozial wie auch finanziell-tragbare Lösung liegt in der Einführung des flexiblen Altersrücktrittes.“¹⁹ Zudem entspreche die Regelung dem erhöhten Mobilitätsbedarf der Arbeitnehmer. Das Vorhaben sollte für die Arbeitgeber kostenneutral ausfallen. Auf dieser Grundlage beauftragte der Bundesrat das EFD, die EVK-Statutenrevision sowie die entsprechende Botschaft an die Bundesversammlung vorzubereiten und ferner mit den Personalverbänden sowie mit den Bundesbetrieben (PTT, SBB) die erforderlichen Verhandlungen aufzunehmen. Der Bundesrat setzte jedoch keine Frist für die Erledigung dieser Arbeiten. Gleichzeitig ermächtigte er das EFD, die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, die bereits im Frühjahr einen Bericht über die konzeptionelle Ausgestaltung des neuen Versicherungsmodells verlangt hatten, zu orientieren. Am 8. November 1985 erstattete das EFD diesen Bericht.
- Am **16. Januar 1986** befassten sich die beiden Finanzkommissionen mit diesem Bericht und verlangten vom Bundesrat weitere Abklärungen über die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Lösung. Mit Brief vom **23. Januar 1986** äusserten die Kommissionen verschiedenen Vorbehalte gegen das bundesrätliche Modell. Sie luden den Bundesrat ein, dieses Versicherungsmodell nochmals zu überarbeiten und es den Finanzkommissionen zu gegebener Zeit erneut zur Stellungnahme vorzulegen.
- Am **3. März 1986** erklärte der Bundesrat, er werde die gewünschten Unterlagen und Berechnungen den beiden Finanzkommissionen so bald als möglich zustellen. Er sei deshalb an die beiden Finanzkommissionen herangetreten, weil er frühzeitig auch eine politische Stellungnahme wünsche.

¹⁹ Vgl. Schreiben des Bundesrates vom 3. März 1986 an die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, Seite 2.

- Am **31. Juli 1986** legten die EVK und die PHK die ersten Ergebnisse ihrer auf der Verwaltungsvereinbarung beruhenden Zusammenarbeit vor: die Voranalyse eines umfassenden EDV-Projektes mit dem Titel „Personalversicherungskassen des Bundes (PVK)“. Da ein interner Projektleiter sich weder in der EVK noch in der PHK finden liess, wurde die Verantwortung einem Experten des Unternehmens FIDES übergeben, welcher sein Amt am **1. Juli 1987** antrat. Allerdings blieben Erfolge aus, so dass die Arbeiten Ende 1989 eingestellt werden mussten.
- Im **August 1986** beauftragte Bundesrat Stich das BFO, eine Studie über die Organisation der EVK zu erstellen und Massnahmen zur Verbesserung der Verwaltung der Kasse aufzuzeigen.
- Nach verschiedenen Sitzungen, in denen die Beratungen über das neue Versicherungsmodell fortgesetzt worden waren, luden die beiden Finanzkommissionen am **11. Dezember 1986** den Bundesrat ein, zu Handen der Räte die Botschaft über die Revision der EVK- und PHK-Statuten auszuarbeiten unter Berücksichtigung der verschiedenen Gutachten, die bei den beiden Experten Prof. Hans Bühlmann (Experte des EFD) und Walter Spengler (Experte der Finanzkommissionen) in Auftrag gegeben worden waren.
- Am **2. März 1987** genehmigte der Bundesrat die neuen EVK-Statuten und setzte sie, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Räte, auf den 1. Januar 1988 in Kraft. Des weiteren genehmigte er die Botschaft sowie den Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung der Verordnung über die Eidgenössische Versicherungskasse²⁰. Gemäss Botschaft sollte die Überführung der PHK in die EVK auf später verschoben werden, da „die Zusammenarbeit in administrativen Belangen, insbesondere bei der elektronischen Datenverarbeitung, gestützt auf die Vereinbarung (...) vom 1. Juli 1983 gut funktioniert.“²¹ Im Kapitel über die Auswirkungen auf die

²⁰ Botschaft der Bundesrates zur Verordnung über die Eidgenössische Versicherungskasse und zu den Statuten der Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen vom 2. März 1987, BBl 1987 II 493.

²¹ A.a.O., BBl 1987 II 512.

Kassenverwaltungen äusserte sich der Bundesrat wie folgt: „Die Einführung der neuen Statuten hat vorübergehend eine Erhöhung des Personalbestandes der EVK (...) von (...) zwei Personen zur Folge, da die Datenverarbeitungskonzeption des Vollzugs neu erstellt, beziehungsweise an die neue Situation angepasst werden muss. Die heute verwendeten EDV-Applikationen stammen aus den früheren siebziger Jahren und müssen auch aus EDV-Sicht abgelöst werden. Zudem werden die Neuerungen dieser Statuten einen wesentlich grösseren administrativen Aufwand zur Folge haben, als durch den Wegfall von bisherigen Arbeiten kompensiert wird. Mit den neuen EDV-Hilfsmitteln hoffen wir, diese Mehrarbeiten zu verkraften, wie auch den Verkehr zwischen den Dienststellen und den Kassenverwaltungen vermehrt zu rationalisieren.“²²

Am gleichen Tag beantragte der Bundesrat, die Motion Früh vom 18. Dezember 1986, welche einen Aufschub der Statutenrevision verlangte, abzulehnen.

- **Am 5. Juni 1987** tagte die Kommission des Ständerates. Schwerpunkte der Debatte bildeten die Einführung eines flexiblen Altersrücktritts und der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Statuten. Der Antrag, die Debatte zu verschieben, wurde bei 6 Ja-Stimmen und 6 Gegenstimmen mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt. Anschliessend wurde die Vorlage mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen.
- **Am 18. Juni 1987** lehnte der Ständerat einen Verschiebungsantrag ab und verabschiedete das Geschäft mit 15 zu 3 Stimmen.
- **Am 21. Juli 1987** informierte das BFO Bundesrat Stich und Frau Hülsen über die Ergebnisse der Abklärungen über die Organisation der EVK (Bericht Toriel I). Das BFO beanstandete in seinem Bericht die qualitativ wie quantitativ unzureichende Personalausstattung in der EVK, die überholten EDV-Infrastrukturen, das Transpa-

²² A.a.O., BBl 1987 II 574 ff.

renzdefizit in der Informationspolitik sowie die mangelnde Flexibilität der Direktion²³.

- Am **26. August 1987** nahm die Sektion EFD (heute Sektion Mitteleinsatz) der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) im Beisein von Bundesrat Stich und Frau Hülsen einen Inspektionsbesuch in der EVK vor. Diskutiert wurde die Expertise des BFO. Der Vorsteher des EFD äusserte Bedenken gegen die Schlussfolgerungen des BFO und kündigte an, er werde vom BFO einen Bericht über konkrete Massnahmen zur Umstrukturierung der EVK anfordern. Im übrigen *anerkannte er gegenüber der GPK-SR ausdrücklich und in offensichtlichem Widerspruch zu den Ausführungen im Antrag vom 23. März 1984 an den Gesamtbundesrat, dass Frau Hülsen bei ihrem Amtsantritt über keine Führungserfahrung verfügte.* Die Sektion stellte fest, dass Frau Hülsen in der EVK-Direktion nicht am richtigen Platz sei.
- Am **1. September 1987** behandelte die Kommission des Nationalrates die EVK-Statuten. Erneut stellte sich die Frage der Dringlichkeit des Geschäfts. Die *Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur genauen Überprüfung des bundesrätlichen Antrags* wurde bei 10 zu 10 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt. Anschliessend genehmigte die Kommission den Bundesbeschluss mit 12 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen. Die zuerst von der Fraktionspräsidentenkonferenz für die Wintersession vorgesehene Statutenrevision wurde schliesslich auf Drängen der Fraktionen SP, CVP und LdU/EVP in das Programm der Herbstsession 1987 aufgenommen. Der Antrag auf Verschiebung der Beratung wurde mit 137 gegen 43 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. In der Schlussabstimmung vom **24. September 1987** wurden die Statuten mit 102 Ja-Stimmen und einer Gegenstimme genehmigt.

²³ Diagnose der Organisation der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK), Bericht des Bundesamtes für Organisation vom 21. Juli 1987 (Übersetzung aus dem Französischen).

- Am **9. November 1987** erliess der Vorsteher des EFD die Verordnung über die Eidgenössische Versicherungskasse (EVK-Verordnung EFD)²⁴.
- An der Sitzung vom **12. November 1987** befasste sich die GPK-SR mit der Führung der EVK. Der Berichterstatter der Kommission erwähnte die Tendenz des Vorstehers des EFD, die Tragweite der Probleme in der EVK zu bagatellisieren. Zudem vertrat der Berichterstatter die Meinung, dass die Direktorin der EVK sich am falschen Platz befände. Die Sektion EFD wurde von der Kommission beauftragt, die Entwicklungen in der EVK zu verfolgen.
- Die EVK-Statuten traten am **1. Januar 1988** in Kraft.
- **Anfang Januar 1988** ersuchte Herr Hans Stähli, Chef der PKB, um vorzeitige Pensionierung.
- Am **11. Januar 1988** wurde Frau Hülsen für vier Wochen krankgeschrieben. Danach war Frau Hülsen vom 23. März 1988 bis zum 9. Mai 1988 wegen Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit abwesend.
- Am **28. März 1988** wurde Herr Walter Suter, Vizedirektor der EVK und Verantwortlicher für die PKB, aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig pensioniert. Zu seinem Nachfolger bestimmte der Bundesrat Herrn David Gerber, Fürsprecher und wissenschaftlicher Adjunkt in der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)²⁵. Der ursprünglich für den 1. Juli 1988 geplante Amtsantritt von Herrn Gerber wurde wegen fortgesetzter Abwesenheit Frau Hülsens auf den 11. April 1988 vorgezogen²⁶. Unmittelbar nach seinem Amtseintritt übernahm Herr Gerber die Verantwortung für die PKB sowie ad interim für die EVK.
- Am **21. April 1988** legte das BFO dem Vorsteher des EFD seinen Schlussbericht über die Organisation der EVK vor (Bericht Toriel II). Der Bericht enthielt Empfeh-

²⁴ AS 1987 1691.

²⁵ Bundesratsbeschluss vom 30. März 1988.

²⁶ Bundesratsbeschluss vom 13. April 1988.

lungen zur Organisation der EVK-Direktion sowie notwendige Reorganisationsmassnahmen in den Bereichen Dossierverwaltung, Registratur der Entscheide, Stellvertretung und EVK-Informationspolitik. Zudem schlug das BFO die Errichtung einer Informatiksektion in der EVK sowie ein neues Organigramm vor. Schliesslich betonte der Bericht, dass „die Massnahmen - insofern sie korrekt umgesetzt sind - allmählich Auswirkungen zeitigen und der EVK bis 1989 erlauben sollten, dem wachsenden Druck der Ereignisse ohne grosse Schwierigkeiten standzuhalten“²⁷.

- Die GPK-SR nahm an ihrer Sitzung vom **31. Mai 1988** Kenntnis vom Bericht des BFO und beschloss, ihre Arbeiten solange zu unterbrechen, bis das EFD die empfohlenen Massnahmen umgesetzt habe. Der Ständerat wurde am **21. Juni 1988** im Rahmen der Beratung über den Geschäftsbericht 1987 entsprechend orientiert.²⁸
- Am **30. Januar 1989** informierte Bundesrat Stich den Gesamtbundesrat über das der Pierre Rieben Actuaire SA (PRASA, Experten für Personalfürsorge) erteilte Studienmandat betreffend die Fusion der EVK mit der PHK. Die PRASA sollte eine Liste der effektiven und geplanten Tätigkeiten der EVK und der PHK erstellen und Massnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Vorsorgeeinrichtungen anregen. Dass die Zusammenlegung der Kassen mehr Zeit erforderte als ursprünglich angenommen, war im wesentlichen auf den erheblichen Arbeitsrückstand der EVK im EDV-Bereich zurückzuführen.
- Am **6. März 1989** entsprach der Bundesrat dem Gesuch von Frau Hülsen um vorzeitige Versetzung in den Ruhestand aus gesundheitlichen Gründen mit Wirkung auf den 31. Mai 1989. Zu diesem Entscheid kam es aufgrund massivsten Drucks der GPK-SR, u.a. mit der Drohung, die GPK werde öffentlich die Absetzung der Direktorin der EVK verlangen.

²⁷ Vgl. Schlussbericht des BFO über die Neuorganisation der EVK an den Bundesrat, 21. April 1988, Seite 6 (Übersetzung aus dem Französischen).

²⁸ AB SR 1988 357 ff.

2.5 April 1989 - November 1994: Ernennung der zweiten Direktorin der EVK und Informatisierung der PKB

- Am **24./25. April 1989** teilte die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation mit, dass die EVK bei der Abrechnung der Beiträge an den BVG-Sicherheitsfonds grosse Arbeitsrückstände aufweise²⁹.
- Am **26. April 1989** beantragte Bundesrat Stich dem Gesamtbundesrat, Frau Mierla Chevroulet, diplomierte Versicherungsmathematikerin und Chefin der Sektion Personalversicherungen in der Generaldirektion SBB, zur neuen Direktorin der EVK zu wählen. Der Vorsteher des EFD begründete seine Entscheidung damit, dass Frau Chevroulet „Gewähr für eine gute Führung des heiklen und schwierigen Amtes“ biete³⁰. Die Bewerbungen zweier weiterer Kandidaten aus der allgemeinen Bundesverwaltung wurden nicht berücksichtigt. Den Ausschlag zugunsten von Frau Chevroulet gab u.a. die Erwägung, dass sie mit den zukünftigen Aufgaben bestens vertraut sei und sich bereits massgebend an den Fusionsbestrebungen EVK/PHK beteiligt habe.
- Am **15. Juni 1989** wurde die Jahresrechnung 1988 der Kasse vom Parlament genehmigt³¹.
- Am **23. Juni 1989** brachte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) dem Vorsteher EFD zur Kenntnis, dass in der EVK schwerwiegende Mängel bei der Bearbeitung der Fälle sowie im Buchhaltungsdienst bestünden³². Die Finanzdelegation wurde ihrerseits am **26. Juni 1989** informiert³³.

²⁹ Protokoll der Sitzung der Finanzdelegation vom 24./25. April 1989, Seite 122.

³⁰ Antrag des Vorstehers des EFD vom 10. April 1989 an den Bundesrat, Seite 2.

³¹ Bundesbeschluss vom 15. Juni 1989 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1988, BBl 1989 II 957.

³² Notiz des Direktors der Finanzkontrolle vom 23. Juni 1989 an den Vorsteher des EFD.

³³ Notiz des Direktors der Finanzkontrolle vom 26. Juni 1989 an die Finanzdelegation.

- Am **28. Juni 1989** verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über Darlehen der Eidgenössischen Versicherungskasse zur Finanzierung von Wohneigentum³⁴. Im übrigen wurde der Gesamtbundesrat von Bundesrat Stich darüber informiert, dass die Finanzkontrolle grosse Arbeitsrückstände in der EVK-Buchführung festgestellt habe und dass dort zwei zusätzliche Mitarbeiter eingestellt worden seien.
- Am **1. Juli 1989** trat Frau Chevroulet ihr Amt als EVK-Direktorin an.
- Die Finanzkontrolle gab am **11. August 1989** bekannt, die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung der Kasse nicht bestätigen zu können.
- Am **14. August 1989** beschloss das EFD, das EDV-System G&P der Firma G&P Versicherungs-Informatik AG zur informatischen Verarbeitung der Daten für aktive Versicherte zu kaufen³⁵.
- An der Tagung vom **22. August 1989** widmeten sich die Finanzdelegation und der Vorsteher des EFD der Prüfung der Lage in der EVK. Der Vorsteher des EFD meinte, dass die Arbeitsrückstände bis Ende 1990 effektiv aufgearbeitet werden könnten³⁶.
- Am **3. Oktober 1989** führte eine Sektion der Finanzdelegation einen Inspektionsbesuch in der EVK durch. Frau Chevroulet erklärte, dass die Arbeitsrückstände auf die personelle Unterdotierung, insbesondere in der Buchhaltung, zurückzuführen seien. Die Sektion nahm zur Kenntnis, dass die ausstehenden Arbeiten der EVK wahrscheinlich erst Ende 1990 bereinigt würden³⁷. Am **25. Oktober 1989** informierte der Berichtersteller der Sektion die Finanzdelegation über diesen Sachverhalt.
- Am **27. November 1989** beschloss der Bundesrat gestützt auf den Expertenbericht der Firma PRASA vom 12. Mai 1989 die Zusammenlegung der EVK und der PHK.

³⁴ SR 172.222.17.

³⁵ Nachtrag zum Budget II/1990 vom 19. September 1989.

³⁶ Protokoll der Finanzdelegation vom 22. August 1989, Seite 246.

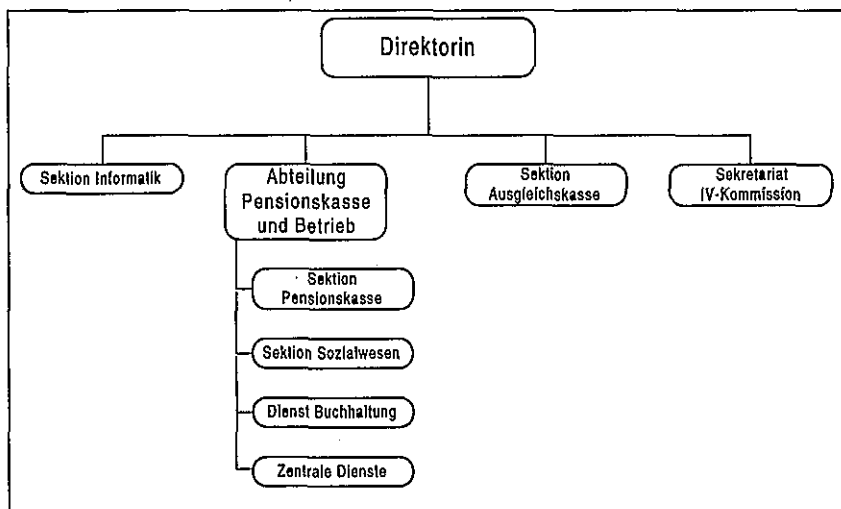
³⁷ Protokoll der Inspektionssitzung der Sektion 1 der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 3. Oktober 1989, Seite 13.

Anschliessend beauftragte er das EFD, eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Herrn Vitus Schönenberger (PRASA) einzusetzen, welche die Fusion in den Bereichen Organisation, Technik und Informatik vorbereiten sollte. Über den genauen Zeitpunkt der Zusammenführung sollte sich das EFD mit den SBB verständigen. Eine Fusion wurde damals frühestens für das Jahr 1992 in Betracht gezogen.

- Am **12. März 1990** nahm die Sektion EFD der GPK-SR ihre Arbeiten wieder auf. In der Diskussion erklärte Frau Chevroulet, dass die Eingabe der Daten in das System der Firma G&P Versicherungs-Informatik AG und auch die elektronische Datenverarbeitung bis Ende 1990 sichergestellt würden. Frau Chevroulet versprach der Sektion eine Bereinigung der Pendenzen bis Jahresende. Am **14. Juni 1990** erstattete die GPK dem Ständerat Bericht. Der Vorsteher des EFD betonte, dass die Organisation der EVK schon seit Jahren mangelhaft sei, und bestätigte, dass die Rückstände in der Bearbeitung der Dossiers noch im laufenden Jahr aufgeholt werden sollten. Im übrigen ging er davon aus, dass die Bearbeitung der Aktiven der EVK ab Ende 1990 über EDV erfolgen könne³⁸.

³⁸ AB SR 1990 409.

Abbildung 3 Organigramm der Eidgenössischen Versicherungskasse
(Stand: 1. April 1990)



- Am 12. Juni 1990 genehmigte die Bundesversammlung die Jahresrechnung der Kasse³⁹.
- Am 6. Juli 1990 informierte die EFK schriftlich den Vorsteher des EFD über den alarmierenden Zustand der EVK⁴⁰
- Am 21. August 1990 lehnte die EFK es erneut ab, die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung der Kasse für das Geschäftsjahr 1989 zu bestätigen.
- Am 29. und 30. August 1990 diskutierte die Finanzdelegation mit dem Vorsteher des EFD die Rechnungslage in der PKB. Bundesrat Stich zeigte sich optimistisch. Er meinte, dass die ganze Angelegenheit nicht überbewertet werden sollte. Er war der Ansicht, dass die wesentlichen Mängel im laufenden Jahr behoben werden

³⁹ Bundesbeschluss vom 12. Juni 1990 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1989, BBl 1990 II 1280.

⁴⁰ Notiz des Direktors der EFK vom 6. Juli 1990 zuhanden des Vorstehers des EFD.

könnten, so dass die EFK die Rechnung 1990 akzeptieren werden könne. Die Finanzdelegation drängte den Vorsteher des EFD, die Sanierung der PKB-Buchhaltung umgehend in die Wege zu leiten.

- Mit einem Schreiben vom **8. November 1990** an die Finanzdelegation wies der Vorsteher des EFD darauf hin, dass die Sanierung erst in der zweiten Jahreshälfte 1991 definitiv abgeschlossen werden könne⁴¹.
- **Anfang 1991** führte die EVK das System G&P zur Verwaltung der Daten der aktiven Versicherten ein. Zu diesem Zeitpunkt entdeckte die Kasse über 40'000 Abweichungen zwischen den Berechnungen des neuen Systems und den von den Lohnerfassungssystemen bisher gelieferten Daten.
- Im **April 1991** lancierte die EVK eine Ausschreibung für Softwaresysteme zur Verwaltung der Rentenbezüger, um das alte System aus den siebziger Jahren zu ersetzen.
- Während des Jahres 1991 setzte die GPK-SR ihre Arbeiten fort. Ein Inspektionsbesuch am **12. April 1991** ergab, dass sich die Probleme in der EVK zuspitzten: Neben dem Verzug in der Informatisierung wurden bei der Datenerfassung auf dem System G&P zahlreiche unvollständige und/oder falsche Daten entdeckt. Zudem stellte die GPK fest, dass zwischen der EVK und der Lieferantenfirma Spannungen auftraten. Schliesslich erwies es sich als unmöglich, die Pendenzen innert nützlicher Frist aufzuarbeiten. Am **3. Juni 1991** wurde der Ständerat über diese Beobachtungen unterrichtet. Unter anderem beanstandete der Präsident der GPK-SR, dass die Missstände in der EVK, insbesondere in der Buchhaltung, im Geschäftsbericht des Bundesrates für 1990 unerwähnt geblieben waren⁴². Bundesrat Stich sicherte eine Bereinigung der Rückstände bis Ende 1991 zu⁴³. Was die Berichterstattung an das Parlament angeht, war Bundesrat Stich der Ansicht, sie sei zureichend: „Diese In-

⁴¹ Schreiben des Vorstehers des EFD vom 8. November 1990 an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

⁴² AB SR 1991 343.

⁴³ Vgl. AB SR 1991 355.

formation ist für das Parlament, für die Öffentlichkeit durchaus genügend. Man sollte sich bewusst sein, dass es die ehrenwerte Geschäftsprüfungskommission gibt; dann eben aber auch noch die ebenso ehrenwerte Finanzkommission sowie die Finanzdelegation. Diese Gremien haben sich im Detail mit diesen Fragen beschäftigt.“⁴⁴

- In der **Sommersession 1991** genehmigte das Parlament die Jahresrechnung 1990 der Kasse⁴⁵.
- Am **23. August 1991** orientierte Bundesrat Stich die Finanzdelegation über den Stand der Buchhaltung der EVK sowie über die Rückstände bei der Bearbeitung der Fälle. Die Finanzdelegation nahm Kenntnis von diesen Informationen und verlangte, regelmässig über die Lage auf dem laufenden gehalten zu werden.
- Am **6. September 1991** konnte die EFK die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung 1990 zum dritten aufeinanderfolgenden Mal nicht bestätigen.
- Am **13. November 1991** beschloss die EVK, ihre Ausschreibung für EDV-Systeme zu erweitern. Diese Systeme sollten sowohl die Bearbeitung der aktiven Versicherten als auch der Rentenbezüger ermöglichen.
- Am **18. November 1991** warnte die PRASA die EVK vor den Risiken der kurzfristigen Einführung eines EDV-System zur gleichzeitigen Bearbeitung der aktiven Versicherten und der Rentenbezüger. Die PRASA zog ihre Bewerbung zurück.
- **Ende 1991 / Anfang 1992** beschloss die EVK, das SUPIS-System der Sulzer Informatik AG zu erwerben. Dieses System sollte der Pensionskasse erlauben, die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gestützt auf die Lohnangaben der Lohnbüros selbst zentral zu berechnen.

⁴⁴ Vgl. AB SR 1991 355.

⁴⁵ Bundesbeschluss vom 17. Juni 1991 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1990, BBl 1991 II 1564.

- Am **22. April 1992** eröffnete die GPK-SR dem Vorsteher des EFD, dass sich die EVK noch weit grösseren Schwierigkeiten gegenüber sah, als 1988 festgestellt worden war. Die Kommission war der Ansicht, Bundesrat Stich solle auf die Anstellung von Aushilfskräften verzichten und so rasch als möglich eine Vereinheitlichung der Lohnsysteme herbeiführen⁴⁶.
- Am **10. Juni 1992** genehmigte das Parlament die Jahresrechnung 1991⁴⁷.
- Am **28. Juli 1992** kündigte die EVK den Vertrag mit der Firma G&P Versicherungs-Informatik AG per 31. Juli 1993.
- Am **12. Oktober 1992** gab die EFK bekannt, dass sie die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung 1991 der Kasse nicht bestätigen könne.
- Am **21. Dezember 1992** führte die Sektion EFD der GPK-SR im Beisein von Frau Chevroulet und ihren Mitarbeitern einen weiteren Inspektionsbesuch in der EVK durch und zog dabei den Schluss, dass die im Jahr 1991 festgestellten Probleme noch immer nicht gelöst waren.
- Am **1. Januar 1993** wurde das SUPIS-System teilweise eingeführt und parallel zum System G&P in Betrieb genommen.
- Am **22. Januar 1993** beriet die Finanzdelegation über den Revisionsbericht der EFK für das Jahr 1991 und forderte die Finanzkontrolle auf, Vorschläge zur Bereinigung der Rückstände in den Arbeiten der Buchhaltung vorzulegen.
- Nach dem Inspektionsbesuch vom 21. Dezember 1992 hielt die GPK-SR in ihrem Schreiben vom **7. April 1993** an den Vorsteher des EFD fest, dass die Situation der EVK sich nicht gebessert habe. Die Informatisierung und die Aktualisierung der Daten seien mit Schwierigkeiten verbunden; die Lohnangaben der verschiedenen Dienststellen stimmten inhaltlich nicht und wiesen zudem Rechenfehler auf. Die

⁴⁶ Schreiben der GPK-SR vom 22. April 1992 an den Vorsteher des EFD.

⁴⁷ Bundesbeschluss I vom 10. Juni 1992 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1991, BBl 1992 III 999.

Kommission äusserte auch Kritik an der Rekrutierungspolitik der EVK, da die Kasse hauptsächlich Aushilfskräfte eingestellt hatte.

- In der schriftlichen Antwort vom **26. April 1993** nahm das EFD zu einer entsprechenden Frage der GPK-SR nach allfälligen Verlusten für die Kasse wie folgt Stellung: *„Zusammenfassend kann gesagt werden, dass eine Unstimmigkeit allein keine grossen Verluste verursacht hat. Die Summe dieser uneruerbaren Beträge könnte jedoch einen gewissen Betrag ausmachen, der als solcher hoch erscheint, aber sicher den Deckungsgrad nicht beeinflussen würde.“*⁴⁸
- **Ende April 1993** wurde Frau Chevroulet bis Mitte Juli 1993 krank gemeldet.
- **Anfang Mai 1993** setzten die Finanzkommissionen des Ständerates und des Nationalrates eine Arbeitsgruppe ein (nachstehend als Arbeitsgruppe EVK bezeichnet), welche die Probleme bei der buchhalterischen Erfassung der EVK in der Staatsrechnung des Bundes sowie die Finanzierungsfragen der EVK abklären und sich zudem mit den angeschlossenen Organisationen und den Beziehungen zwischen der EVK, den PTT-Betrieben und den SBB befassen sollte.
- In der Debatte über den Geschäftsbericht 1992 des Bundesrates setzte der Berichterstatter der GPK-SR den Ständerat am **8. Juni 1993** über die missliche Situation der EVK in Kenntnis. Er sprach von einem „Augiasstall“ und wies darauf hin, dass *„das EFD das Ausmass und die Komplexität der Missstände in der EVK immer unterschätzt und deren Tragweite zu spät erkannt“* habe⁴⁹. Bundesrat Stich versicherte dem Ständerat, dass bis zum 1. Mai 1994, dem geplanten Termin der Zusammenlegung von PHK und EVK, sämtliche Daten für die Versicherten auf den neuesten Stand gebracht würden⁵⁰.

⁴⁸ Vgl. Brief des Vorstehers des EFD vom 26. April 1993 an die GPK-SR, Seite 4.

⁴⁹ Vgl. AB SR 1993 403.

⁵⁰ AB SR 1993 404.

- Am **14. Juni 1993** genehmigte die Bundesversammlung die Jahresrechnung 1992 der Kasse⁵¹.
- Am **25. August 1993** setzte sich die Finanzdelegation erneut mit den Zuständen in der Buchhaltung der EVK auseinander und nahm Kenntnis von den Vorschlägen der Finanzkontrolle, die eine Reduzierung der Rückstände in der Buchführung anstrebten⁵².
- Mit Präsidialverfügung vom **31. August 1993** wurde Frau Elisabeth Baumann, licenciée ès sciences politiques und persönliche Mitarbeiterin von Bundesrat Stich, zur Chefin der PKB ernannt. Sie ersetzte Herrn Gerber, der die neu gebildete Abteilung „Grundsatzfragen“ übernahm. Bundesrat Stich begründete seine Wahl mit den umfassenden Kenntnissen der Kandidatin in den Bereichen Statistik, Mathematik und Informatik. Am 15. Oktober 1993 trat sie ihr Amt als PKB-Chefin an.
- Am **4. Oktober 1993** verabschiedete der Bundesrat die Botschaft betreffend Änderung des Beamtengesetzes; Aufhebung des Bundesbeschlusses über den Teuerungsausgleich an das Bundespersonal; Genehmigung der Änderung der EVK-Statuten; Genehmigung der Änderung des Ämterverzeichnisses⁵³. Die Vorlage stand unter dem Leitgedanken der Flexibilisierung der Dienstverhältnisse der höheren Kaderbeamten und -beamtinnen. Damit verbunden war auch ein Vorschlag für die Anpassung des Instrumentariums der PKB an die vorgesehene Flexibilisierung. Der Bundesrat sollte zudem die Kompetenz erhalten, Rechtssetzungsbefugnisse im Bereich der Pensionskasse an das EFD zu delegieren. Jener Teil der Vorlage, der eine Änderung der EVK-Statuten vorsah, wurde vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen.
- Im Bericht vom **15. Oktober 1993** kündigte die EFK an, die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung 1992 der Kasse zum fünften Mal in Folge nicht bestätigen zu

⁵¹ Bundesbeschluss I vom 14. Juni 1993 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1992, BBl 1993 II 1009.

⁵² Notiz der EFK vom 5. August 1993 an die Finanzdelegation.

⁵³ BBl 1993 IV 512.

können. Es war nicht möglich, die Übereinstimmung der Daten der EVK mit den Zahlen in der Staatsrechnung des Bundes zu überprüfen. Am 28. und 29. Oktober 1993 griff die Finanzdelegation diese Frage in der Sitzung mit dem Vorsteher des EFD auf.

- Am 24. November 1993 legte die Arbeitsgruppe EVK die Ergebnisse ihrer vertieften Inspektion der EVK vor⁵⁴. Darin gab sie ihrer tiefen Besorgnis über die herrschenden Zustände bei der EVK Ausdruck; insbesondere die Tatsache, dass die EFK die Ordnungsmässigkeit der Rechnungen seit 1988 nicht mehr bestätigen konnte, war für die Arbeitsgruppe ein klares Alarmzeichen. Im Anschluss an den Bericht der Arbeitsgruppe reichten die Finanzkommissionen während der Frühlings-session 1994 drei dringliche Interpellationen⁵⁵ und eine Motion⁵⁶ ein.
- Am 21. Februar 1994 prüfte die Finanzdelegation den Zeitpunkt der Revision der Rechnung der Kasse, die üblicherweise nach der Genehmigung der Rechnung durch die Bundesversammlung stattfindet. Die Finanzdelegation gelangte zum Schluss, diese Vorgehensweise beizubehalten.
- Die Antworten auf die drei dringlichen Interpellationen der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte wurden am 14. März 1994 vom Bundesrat gutgeheissen. Gleichzeitig nahm der Bundesrat Kenntnis von den Erklärungen des Vorstehers des EFD. Der Bundesrat gab der Hoffnung Ausdruck, dass die Jahresrechnung 1993 - selbst mit Vorbehalten - genehmigt werden könne. In der Antwort auf die dringliche Interpellation Keller Rudolf⁵⁷ erklärte der Bundesrat, in offensichtlichem

⁵⁴ Bericht der Arbeitsgruppe „Eidgenössische Versicherungskasse“ (AGr EVK) vom 24. November 1993 über die Ergebnisse der vertieften Inspektion 1993 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates.

⁵⁵ 94.3009 Situation und derzeitige Mängel der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK); 94.3010 Finanzierung der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK); 94.3011 Beziehungen der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) zu den grossen Regiebetrieben.

⁵⁶ 94.3012/94.3016 Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes. Rechnungsmässige Verselbständigung der Eidgenössischen Versicherungskasse.

⁵⁷ 94.3026 Dringliche Interpellation Keller Rudolf vom 28. Februar 1994. Schlamassel bei der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK), vgl. AB NR 1994 521.

Widerspruch zu den Ausführungen des Vorstehers der EFD an die GPK-SR vom 26. April 1993: „... Die strukturellen und organisatorischen Probleme der EVK hatten keine Verluste zur Folge. Somit findet auch keine Belastung der Steuerzahlenden statt...“. Die Motionen der Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates wurden vom Bundesrat ebenfalls gutgeheissen.

- Am **29. März 1994** forderte der Bundesrat vom Vorsteher des EFD ein Aussprachepapier bezüglich der Probleme in der EVK an. Trotz der Zusage des Departementchefs, diesem Auftrag Folge zu leisten, wurde dem Regierungskollegium nie ein Aussprachepapier zugeleitet. Der Bundesrat fand sich ohne weitere Intervention damit ab.
- Am **27. April 1994** orientierte der zuständige Departementsvorsteher den Bundesrat über die Arbeitsunfähigkeit der EVK-Direktorin. Herr Gerber versah die vakante Stelle in der EVK-Direktion ad interim bis am 31. Mai 1995.
- Am **19./20. Mai 1994** besprach die GPK-SR mit Bundesrat Stich die Entwicklungen in der EVK. Bundesrat Stich anerkannte, dass sein Departement „...die Fehlerquellen bei den Departementen unterschätzt (habe).“ Er versicherte die Kommission, dass er sich jede Woche mit der EVK beschäftige. Im weiteren fügte er hinzu: „Ich hoffe, dass wir die Situation bis Ende 1995 bereinigen können (die Kontrolle sämtlicher Dossiers werde mindestens anderthalb Jahre beanspruchen). Nach meiner Auffassung sollte die Rechnung 1993 genehmigt werden können. Andernfalls sollte uns die Finanzkontrolle sagen, wo die Fehler liegen.“⁵⁸
- An der Sitzung des Bundesrates vom **13. Juni 1994** kommentierte der Vorsteher des EFD ausführlich die Probleme der EVK und seine Vorschläge zur Neugestaltung der Beziehungen zwischen der EVK und den angeschlossenen Organisationen.

⁵⁸ Protokoll der Plenarsitzung der GPK-SR vom 19. und 20. Mai 1994, Seite 35.

- Die Jahresrechnung der Kasse wurde in der **Sommersession 1994** vom Parlament genehmigt⁵⁹.
- Am **1. Juli 1994** beschloss die EVK, eine systematische Bereinigung aller 120'000 Versichertendossiers (Aktion 120'000) durchzuführen.
- Am **24. August 1994** genehmigte der Bundesrat die Botschaft und die Verordnung über die Eidgenössische Pensionskasse (PKB-Statuten)⁶⁰. Die Statutenänderung sollte die Rechtsgrundlagen für die Anwendung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG)⁶¹ und des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFG)⁶² schaffen. Unter anderem präzisierte die Revision den Unterschied zwischen der PKB und der EVK. Zu den Auswirkungen der neuen Statuten auf den Personalbestand heisst es in der Botschaft des Bundesrates: „Dazu müssen jedoch noch 3 - 5 zusätzliche Personen für die Durchführung der beiden Gesetze vorgesehen werden, je nach Ausgestaltung der entsprechenden Ausführungsverordnungen (...) Unabdingbare Voraussetzung ist indessen, dass die Grundlagen für die tägliche Arbeit der Pensionskasse im Sinne des vorgelegten Entwurfs zum Tragen kommen. Die unterbreitete Vorlage beinhaltet zahlreiche Vereinfachungen der Abläufe und zur Erledigung von Geschäften. Ohne neue Grundlagen der beruflichen Vorsorge für das Bundespersonal wäre eine beschleunigte Erledigung der anstehenden Probleme gefährdet.“⁶³ Ferner hielt die Botschaft fest, dass das Inkrafttreten des FZG eine Erhöhung der Verpflichtungen der PKB und eine vorübergehende Sen-

⁵⁹ Bundesbeschluss I vom 6. Juni 1994 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1993, BBl 1993 III 322.

⁶⁰ Botschaft des Bundesrates vom 24. August 1994 zur Verordnung über die Eidgenössische Pensionskasse und zu den Statuten der Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen, BBl 1994 V 310.

⁶¹ SR 831.42.

⁶² SR 831.41.

⁶³ BBl 1994 V 334.

kung des Deckungsgrades herbeiführen werde. Dagegen verzichtete der Bundesrat, im Gegensatz zu seiner Botschaft vom 4. Oktober 1993, auf substantielle Delegationen von Rechtssetzungsbefugnissen an das EFD. Statt dessen sollte der Bundesrat ermächtigt werden, die Ausführungsbestimmungen zu den Statuten der PKB zu erlassen.

- **Am 31. August 1994** gab der Bundesrat der vorgezogenen Pensionierung von Frau Chevroulet aus gesundheitlichen Gründen mit Wirkung auf den 31. Oktober 1994 statt. Nach diesbezüglichen Diskussionen wurde das EFD beauftragt, zu prüfen, ob Frau Chevroulet in nächster Zukunft mit einer anderen Tätigkeit betraut werden könne. Dieser Auftrag blieb unerfüllt.
- **Am 1. September 1994** übernahm die IBM Schweiz 70 Prozent des Aktienkapitals der Sulzer Informatik AG und somit auch den Auftrag SUPIS bei der EVK.
- **Am 2. September 1994** wurde Frau Baumann mit der Zustimmung der Finanzdelegation zur Vizedirektorin der EVK befördert.
- **Am 10. Oktober 1994** konnte die EFK die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung 1993 der Kasse zum sechsten aufeinanderfolgenden Mal nicht bestätigen. Die EFK liess ihre Feststellungen durch die Schweizerische Treuhandgesellschaft - Coopers & Lybrand überprüfen. Deren Fazit lautete, dass die Finanzkontrolle ihre Revisionsaufgabe erfüllt und den Sachverhalt gemäss den berufsständischen Kriterien der schweizerischen Treuhand-Kammer beurteilt habe.
- **Am 16. Oktober 1994** nahm die Finanzdelegation den Revisionsbericht der Finanzkontrolle entgegen.
- **Am 31. Oktober 1994** nahm die zuständige Sektion der GPK-SR im Beisein von Bundesrat Stich und des leitenden Kaders der Versicherungskasse einen Inspektionsbesuch in der EVK vor. Die Inspektion ergab, dass trotz gewisser Fortschritte nach wie vor erhebliche Probleme bei der Personalstruktur, der Information der Versicherten und der Amtsführung bestanden. Die Sektion bemängelte insbeson-

dere, dass die angekündigten Zeitpläne für die Neuorganisation der Kasse nicht eingehalten wurden.

- Am **15. Dezember 1994** genehmigte die Bundesversammlung die Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten) mit Vorbehalten.⁶⁴
- An der Sitzung des Bundesrates vom **18. und 19. Dezember 1994** wurde festgestellt, die EVK sei zu einem Politikum geworden. Der Vorsteher des EFD solle eine Expertengruppe beauftragen, einen Bericht über die Kasse zu erstellen.
- Am **21. Dezember 1994** genehmigte der Bundesrat die Ausführungsverordnung betreffend die Statuten der Pensionskasse des Bundes (Verordnung über die PKB)⁶⁵.

2.6 1995: Ernennung der dritten Direktorin der EVK und Einsetzung der PUK PKB

- Am **1. Januar 1995** traten das FZG und das WEEG in Kraft.
- **Anfang 1995** wurde die Datamind Services AG gegründet (76 Prozent IBM Schweiz, 24 Prozent Sulzer AG), die die Fortsetzung der Arbeiten auf der Basis von SUPIS übernahm.
- Am **11. Januar 1995** nahm der Bundesrat von der Absicht des EFD Kenntnis, eine Expertengruppe mit der Erstellung eines Berichts über die EVK zu beauftragen. Des weitern nahm der Bundesrat unter Äusserung von Bedenken davon Kenntnis, dass der zuständige Departementsvorsteher nach gründlicher und langer Überlegung Frau Baumann als Direktorin der EVK vorschlagen werde.
- Am **17. Januar 1995** regte die Finanzdelegation die Bildung einer Koordinationskonferenz zu den Problemen der PKB an, in der die Finanzkommissionen, die Ge-

⁶⁴ Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1994 betreffend die Genehmigung der Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten) und der Statuten über die Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen, BBl 1995 I 716.

⁶⁵ Verordnung vom 21. Dezember 1994 über die Ausführung der Statuten der Pensionskasse des Bundes (PKB-Verordnung), AS 1995 985.

schäftsprüfungskommissionen, die Arbeitsgruppe EVK sowie die Finanzdelegation vertreten waren. Ziel der Koordinationskonferenz war, in gemeinsamer Absprache die notwendigen Massnahmen einzuleiten, um die Probleme der PKB zu lösen.

- An der Sitzung des Bundesrates vom **30. Januar 1995** wurde beanstandet, dass die Lage in der EVK im Entwurf zum Geschäftsbericht 1994 des EFD zu optimistisch dargestellt werde. Der Departementsvorsteher wurde beauftragt, entsprechende Korrekturen anzubringen.
- Am **3. Februar 1995** wandte sich die GPK-SR an den Vorsteher des EFD mit der Bitte, die notwendigen Massnahmen in den Bereichen Personalstruktur, Information der Versicherten und Amtsführung zu ergreifen. Nach Ansicht der Kommission stand die PKB noch zahlreichen Problemen gegenüber.⁶⁶
- Mit Schreiben vom **10. Februar 1995** forderte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates die Koordinationskonferenz nachdrücklich auf, die Öffentlichkeit über die Situation der EVK ins Bild zu setzen und die politischen Verantwortlichkeiten für die Missstände bei der Kasse klar festzustellen⁶⁷.
- Am **22. Februar 1995** gab der Vorsteher des EFD bei der Revisuisse Price Waterhouse AG einen Bericht zur Lage der PKB in Auftrag. Die Koordinationskonferenz ihrerseits sorgte dafür, dass die Schweizerische Treuhandgesellschaft - Coopers & Lybrand Consulting AG mit der Erarbeitung eines Gutachtens zu den Ergebnissen der Revisuisse betraut wurde.
- Am **10. März 1995** schlug Bundesrat Stich dem Gesamtbundesrat die Ernennung von Frau Baumann zur EVK-Direktorin vor. Auf die entsprechende Ausschreibung waren mehr als 30 Bewerbungen eingegangen. Der Bundesrat setzte sich am **13. und am 29. März 1995** mit der Frage auseinander und beschloss, sich erst nach der Veröffentlichung der beiden Expertenberichte zu entscheiden.

⁶⁶ Schreiben der GPK-SR vom 3. Februar 1995 an den Vorsteher des EFD.

⁶⁷ Schreiben der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 10. Februar 1995 an die Koordinationskonferenz.

- Am **31. März 1995** wurden die Ergebnisse der Revisuisse⁶⁸ und der STG - Coopers & Lybrand (STG-C&L)⁶⁹ veröffentlicht. Die Analyse der Revisuisse bescheinigte den Massnahmen der EVK reale Chancen, die Probleme zu lösen. Das Gutachten der STG-C&L bestätigte im wesentlichen die Einschätzung der Revisuisse, äusserte sich jedoch zur Risikobewertung etwas nuancierter. Nach Auffassung der Experten konnte nicht festgestellt werden, ob die Zustände in der EVK materielle Schäden verursacht hatten oder nicht.
- An ihren Sitzungen am **3., 4. und 5. April 1995** nahm die Finanzdelegation Kenntnis von den beiden Expertisen und besprach die Ergebnisse mit Bundesrat Stich.
- Am **5. April 1995** nahm auch der Bundesrat die Expertenberichte zur Lage in der PKB entgegen, verschob aber die Diskussion auf einen späteren Zeitpunkt, weil nicht alle Mitglieder des Kollegiums anwesend waren.
- Am **6. April 1995** führte die Sektion Mitteleinsatz der GPK-SR im Beisein des Vorstehers des EFD einen Inspektionsbesuch in der EVK durch. Nach Prüfung der Expertenberichte und angesichts der unzureichenden Beantwortung ihrer Fragen schlug die Sektion der GPK-SR vor, mit dieser Problematik im Rahmen der Beratung über den Geschäftsbericht an den Bundespräsidenten als Vertreter des Gesamtbundesrates heranzutreten.
- Am **12. April 1995** befasste sich der Bundesrat erneut mit dem Wahlantrag des Vorstehers des EFD zur Besetzung der EVK-Direktorenstelle. Die Beschlussfassung wurde verschoben, um mögliche Alternativen zu prüfen.
- Am **3. Mai 1995** wurde der Antwortentwurf des EFD zu den Fragen der GPK-SR über die Belange der EVK im Bundesrat wegen der allzu positiven Darstellung der

⁶⁸ Bericht der Revisuisse Price Waterhouse SA, Ploenzke Informatik (Schweiz) und der Eidgenössischen Versicherungskasse über den Stand der Probleme und Massnahmen, Zürich/Bern, 30. März 1995.

⁶⁹ Second Opinion der Schweizerischen Treuhandgesellschaft - Coopers & Lybrand zum Bericht über den Stand der Probleme und Massnahmen, Basel, 30. März 1995.

Lage durch den Vorsteher des EFD kritisiert und zur Überarbeitung zurückgewiesen.

- Am **8. Mai 1995** besprach die GPK-SR mit dem Bundespräsidenten die Lage in der EVK. Der Bundespräsident informierte die Kommission, dass der Bundesrat über die Situation der EVK im Bilde sei und dass er besondere Massnahmen nicht für notwendig erachte; allerdings gab er zu, dass es sich um eine heikle Angelegenheit handle.
- Am **10. Mai 1995** stimmte der Bundesrat der Wahl von Frau Baumann zur EVK-Direktorin unter der Voraussetzung zu, dass ein externer Experte die Neuorganisation der Kasse begleiten und den zuständigen Kommissionen des Parlamentes und dem Bundesrat regelmässig über die Lage der PKB Bericht erstatten würde.
- Am **17. Mai 1995** schritt der Bundesrat gemäss dem Antrag des Vorstehers des EFD zur Wahl von Frau Baumann als Direktorin der EVK. Den Ausschlag zugunsten von Frau Baumann gaben laut Angaben des EFD ihre Erfahrung und Leistung als Leiterin der PKB. Zugleich nahm der Bundesrat Kenntnis von der Berufung von Herrn Vitus Schönenberger von der Firma PRASA als Sonderbeauftragter des Vorstehers des EFD für die Geschäfte der EVK.
- In der **Sommersession 1995** beschlossen die Eidgenössischen Räte, die Jahresrechnung der Kasse aus der Genehmigung der Staatsrechnung des Bundes für 1994 auszuschliessen⁷⁰. Zum ersten Mal lehnte so das Parlament die Genehmigung der Rechnung ab. Nach Auffassung des Präsidenten der GPK-SR durfte nicht nur der Vorsteher der EFD für die Missstände bei der Kasse zur Rechenschaft gezogen werden; auch der Bundesrat habe eine Verantwortung wahrzunehmen. Die GPK-SR gab zu bedenken, dass die Wahl der neuen Direktorin das Ganze nicht vereinfachen werde⁷¹.

⁷⁰ Bundesbeschluss I vom 22. Juni 1995 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1994, BB1 1995 III 565.

⁷¹ AB SR 1995 465.

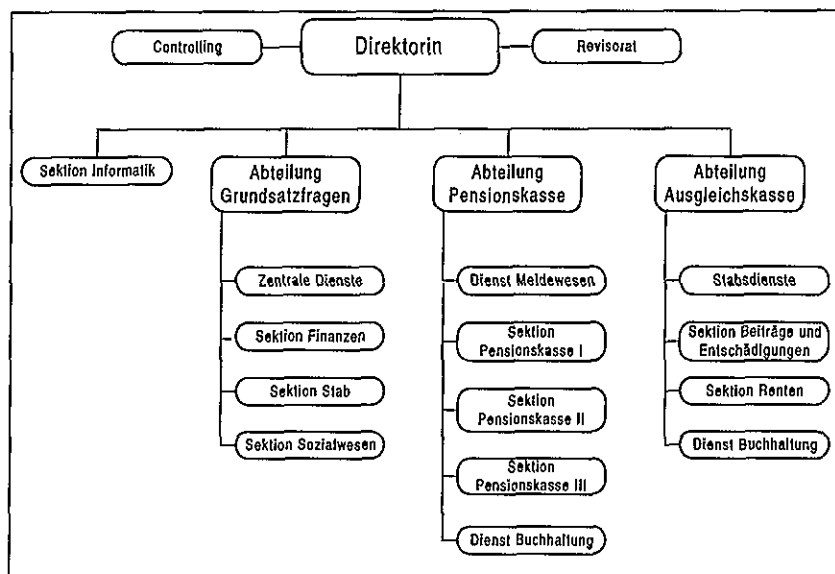
- Am **8. Juni 1995** setzte sich die Koordinationskonferenz im Beisein von Bundesrat Stich mit der Lage in der EVK auseinander. Dieser betonte, dass weder der Bundesrat noch das Parlament imstande seien, der Probleme in der EVK Herr zu werden, und dass das EFD zusammen mit der EVK die erforderlichen Beschlüsse fassen müsse.
- Am **27. Juni 1995** stimmte der Bundesrat den Grundsätzen zur Verteilung und Amortisation der technischen Fehlbetragserhöhung aufgrund des FZG zwar zu, beauftragte aber gleichzeitig das EFD, ihm vor Ende 1995 eine Änderung der Verordnung über die PKB-Statuten vorzulegen. Bis heute, zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Berichts, ist keine entsprechende Vorlage unterbreitet worden⁷².
- Der stellvertretende Direktor der EVK verliess seinen Posten am **30. Juni 1995**.
- Am **16. August 1995** teilte der Vorsteher des EFD dem Bundesrat mit, dass die Mängel im Informatikbereich keinen Abbau der Rückstände in der PKB erlaubten. Die Auftragnehmerin, die Datamind, zeigte sich bereit, die Verantwortung auf sich zu nehmen. Gleichentags genehmigte der Bundesrat die Botschaft⁷³ und den Gesetzesentwurf über die Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG). Die Revision beschränkte sich auf die buchhalterische Ausgliederung der Pensionskasse des Bundes aus der Bundesrechnung.
- Am **28. August 1995** gab die EFK bekannt, dass sie die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung 1994 der Kasse zum siebten Mal in Folge nicht bestätigen könne.
- In seinem Beschluss vom **13. September 1995** hielt der Bundesrat zuhänden der Büros des National- und des Ständerates fest, dass bei der allfälligen Einsetzung einer PUK zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der PKB eine offene Kooperation zugesichert werde.

⁷² Schreiben des Bundesrates vom 29. Mai 1996 an die PUK PKB.

⁷³ BBl 1995 IV 348.

- Am 4. Oktober 1995 setzte die Bundesversammlung parlamentarische Untersuchungskommissionen ein, welche die Organisations- und Führungsprobleme bei der PKB und die Amtsführung des EFD in bezug auf die PKB zu untersuchen haben.

Abbildung 4 Organigramm der Eidgenössischen Versicherungskasse (Stand: 1. April 1996)



2.7 Heutige Situation

Gegenwärtig (Stand 30. Juni 1996) weist die PKB bei der Bearbeitung der Austritte Rückstände in der Höhe von 3'866 Dossiers aus. Die mittlere Bearbeitungsdauer bei Anfragen, Beratungen und Abklärungen für Aktive beträgt zur Zeit 8 Monate. In der Verarbeitung von Einkaufssummen, in der Koordination der Sperrkonten mit der Buchhaltung und in der Behandlung von Anfragen betreffend den Einkauf von Versicherungsjahren bestehen ebenfalls grosse Rückstände. Knapp 30'000 der 120'000 Versichertendossier wurden überarbeitet. Das SUPIS-System funktioniert immer noch nicht zur Zufriedenheit. Die 1989 beschlossene Zusammenführung der PHK und der

EVK steht noch aus. Schliesslich wurde die Jahresrechnung 1995 der Kasse von den Eidgenössischen Räten in der Sommersession 1996 erneut nicht genehmigt⁷⁴.

Am **19. Juli 1996** setzte Bundesrat Kaspar Villiger, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, eine Steuergruppe unter der Leitung von Peter Arbenz ein, die ihm Vorschläge zur Lösung der Probleme der Kasse und zur Meisterung der künftigen Herausforderungen im Bereich der Personalvorsorge des Bundes unterbreiten soll. Aufgabe des Expertengremiums ist es, die verschiedenen Problemfelder vernetzt zu analysieren, vorhandene Lösungsansätze aus einer Gesamtsicht zu bewerten und auf dieser Grundlage eigene Konzepte und Umsetzungsstrategien zur Problembewältigung zu entwickeln. Die Steuergruppe untersteht direkt dem Vorsteher des EFD. Einen ersten Zwischenbericht erwartet der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements noch vor Ende 1996.

⁷⁴ Bundesbeschluss I vom 10. Juni 1996 über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1995, BBl 1996 III 104.

Abbildung 5 Besetzung der Führungspositionen bei der EVK und der PKB, 1980 - 1996

	Direktor / Direktorin EVK	Stv. Direktor EVK/PKB	Sektions- / Abteilungschef, -chefin PKB
1980	W. Schuler	W. Suter	H. Stähli
1981	Vakant		
1982			
1983			
1984			
1985	E. Hülsen		
1986			
1987			
1988			
1989			
1990	M. Chevroulet	D. Gerber	
1991			
1992			
1993			
1994	Vakant		E. Baumann
1995	E. Baumann		Vakant
1996	E. Baumann	Vakant	D. Wäber

Abbildung 6 Entwicklung des Personalbestandes der EVK (PKB, EAK und weitere Dienste) von 1980 bis 1996

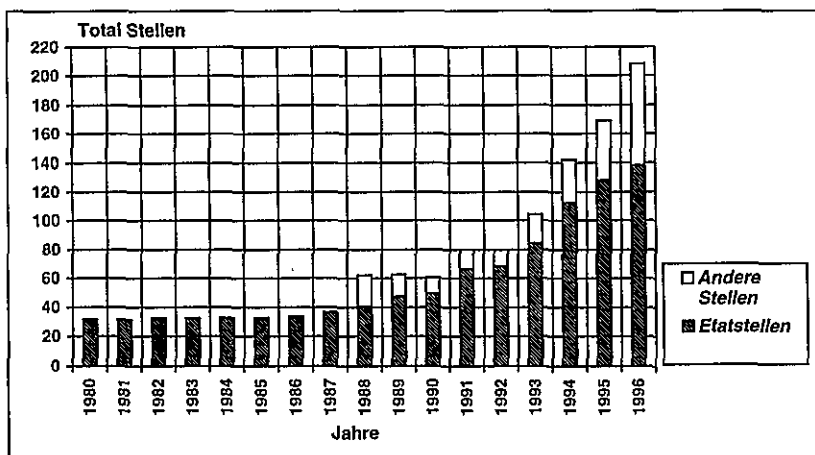


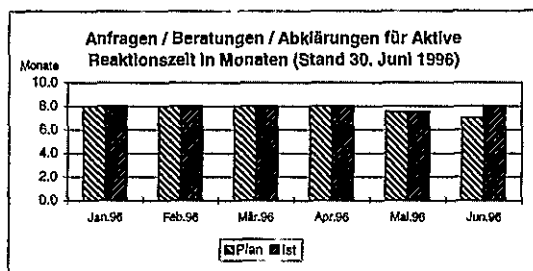
Tabelle 1 Entwicklung des Personalbestandes der EVK (PKB, EAK und weitere Dienste) von 1980 bis 1996

Jahre	Anzahl Etatstellen	Anzahl anderer Stellen	Total
1980	31,50	.*	31,50
1981	31,50	.*	31,50
1982	32,50	.*	32,50
1983	32,50	.*	32,50
1984	32,50	.*	32,50
1985	32,50	.*	32,50
1986	33,50	.*	33,50
1987	36,50	.*	36,50
1988	40,50	21,45	61,95
1989	47,50	15,00	62,50
1990	49,50	11,90	61,40
1991	66,50	13,70	80,20
1992	68,50	11,40	79,90
1993	84,50	19,60	104,10
1994	112,30	29,60	141,90
1995	128,10	41,20	169,30
1996	138,10	70,10	208,20

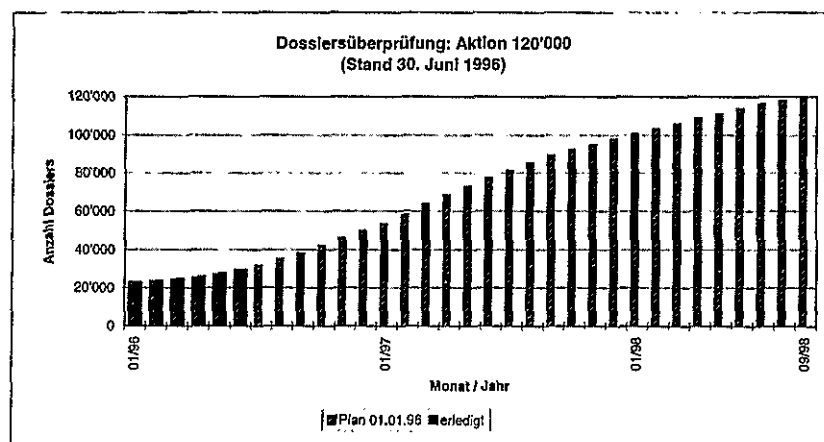
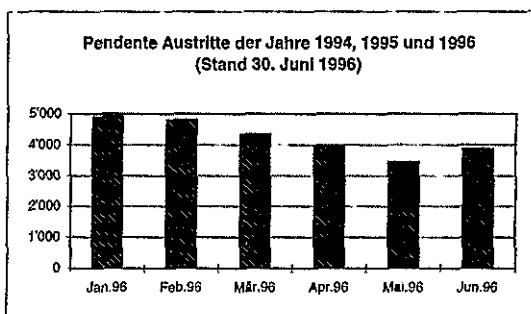
* keine verfügbaren Zahlen

Abbildung 7 Ausgewählte Statistiken über Pendenzen und Altlasten in der PKB

Monat / Jahr	Reaktionszeit in Monaten	
	Plan	Ist
Jan.96	8,0	8,0
Feb.96	8,0	8,0
Mär.96	8,0	8,0
Apr.96	8,0	8,0
Mai.96	7,5	7,5
Jun.96	7,0	8,0



Monat / Jahr	Pendente Austritte 1994, 1995 und 1996	
	1994	1995
Jan.96	4'895	
Feb.96	4'795	
Mär.96	4'339	
Apr.96	3'949	
Mai.96	3'439	
Jun.96	3'866	



3 Informatiksysteme

3.1 Feststellungen

3.1.1 Wovon ist die Rede? - Einleitung und Übersicht

Um die von der Kommission vorgefundene Informatik-Situation bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) erläutern zu können, geben wir zuerst einen Überblick über die Thematik, d.h. über die zurzeit vorhandenen Dateien und Datenverarbeitungs-Systeme der PKB und ihres Umfelds (vgl. Abbildung 1). Für Abkürzungen und Sachbegriffe verweisen wir auf das Abkürzungsverzeichnis und das Glossar.

3.1.1.1 Dateien

Die versicherungsrelevanten Daten (wie Geburtsdatum, AHV-Nummer, Dienststelle, Beschäftigungsgrad, versicherter Lohn, Einkaufssummen etc.) der ca. 110'000 Mitglieder und 54'000 Rentenbezüger und -bezügerinnen (Stand Ende Juli 1996) des Bundes und der angeschlossenen Organisationen finden sich aus historischen Gründen nicht in einer einzigen Datenbank, sondern in Dateien verschiedener Arten, insbesondere

- Lochkarten aus früheren Jahrzehnten, nicht mehr nachgeführt seit 1990;
- Mikrofichen des alten Systems des Kassen- und Rechnungswesen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (K+R), nicht mehr nachgeführt seit 1992;
- Ordner (Korrespondenz, Zahlungsbelege, Berechnungen etc.) ab ca. 1993;
- Ordner (Lohn- und Versicherungsinformationen) angeschlossener Organisationen, ab Anschluss;
- EDV-Datei bei der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK) für die BVG-Schattenrechnung (1985 - 1992);
- EDV-Datei des früheren EDV-Systems G&P (1991 - 1992);
- "Archiv"-EDV-Datei im System SUPIS der PKB, zurzeit mit den Daten des Jahres 1993;

- "Online"-EDV-Datei im System SUPIS der PKB, zurzeit mit den Daten ab 1994;
- "Online"-EDV-Datei im System SUPIS der SBB, mit den Daten der SBB-Versicherten ab 1995.

3.1.1.2 Datenverarbeitungssysteme (Software)

Die Verarbeitung von Daten der Versicherten zur Berechnung der lohn-, pensions- und buchhaltungsrelevanten Grössen geschieht in folgenden EDV-Software-Systemen

Lohnverarbeitungssysteme

- Lohnsystem PERIBU (Bund) bestehend aus den drei Systemen für das Eidgenössische Militärdepartement (EMD), für die zivilen Departemente (ohne Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten [EDA]) sowie für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH);
- Lohnsystem des EDA;
- PERICO (Lohnsystem der PTT-Betriebe);
- PERIDAS (Lohnsystem der SBB);
- Lohnsysteme der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und von Swisscontrol;
- Lohnsysteme der übrigen angeschlossenen Organisationen (ca.100).

Pensionskassensysteme

- SUPIS der PKB (Verwaltung der PKB-Mitglieder);
- SUPIS der SBB (Verwaltung der PHK-Mitglieder);
- EXCEL-Programm auf PC für Einzelberechnungen;
- Rentensystem (Verwaltung der Rentenbezügerinnen und -bezüger).

Buchhaltungssystem der PKB

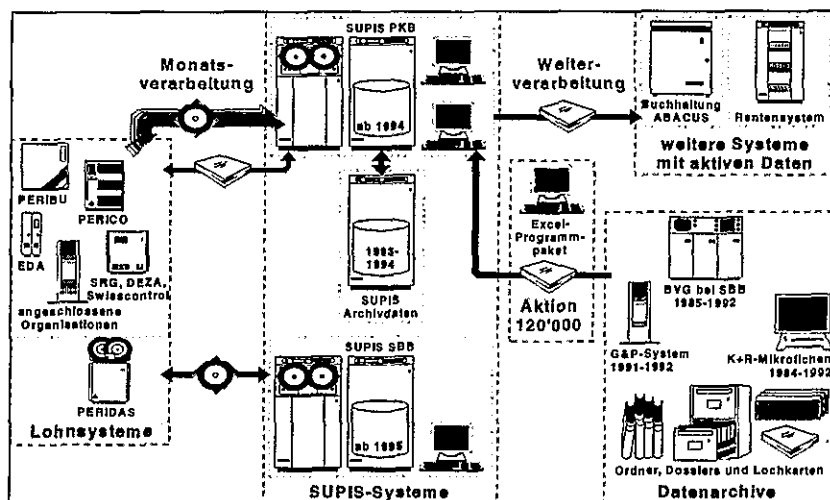
- ABACUS.

3.1.1.3 Die Schnittstellen zwischen den Systemen

Die versicherungsrelevanten Daten müssen zwischen den verschiedenen Systemen sowie zwischen den Dateien und den Systemen ausgetauscht werden. Die entsprechenden Übergänge heissen "Schnittstellen". Sie können aus direkten elektronischen Verbindungen (z.B. SUPIS Datei ↔ SUPIS Programm), aus Magnetbändern (z.B. PERICO ↔ SUPIS) oder auch aus von Hand einzugebenden Papierlisten (z.B. SUPIS ↔ ABACUS) bestehen. Im allgemeinen werden die Daten hinter der Schnittstelle durch sog. "Filter" (EDV-Programme) auf Plausibilität hin untersucht und nicht plausible Datensätze (z.B. "Geburtsdatum eines Angestellten später als 1985") ausgeschieden oder markiert.

Zentral sind die "Hin-" und "Rück-" Schnittstellen zwischen den Lohnsystemen und SUPIS. Über sie läuft jeden Monat als eine der Hauptaufgaben von SUPIS die gesamte Lohnverarbeitung des Bundes. SUPIS berechnet aus den von den Lohnsystemen gelieferten Anstellungsdaten die individuellen Pensionskassenabzüge (laufende Beiträge und Amortisation allfälliger Einkaufssummen) und liefert sie den Lohnsystemen zurück. Erst danach können die Löhne ausbezahlt werden.

Abbildung 1 Dateien und Datenverarbeitungs-Systeme der PKB



3.1.2 Was ist eigentlich los? - der schlechte Zustand der PKB-Informatik

Die Kommission hat sich sowohl durch zwei Expertenberichte zur Informatik wie auch durch die angehörten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) und der PKB ausführlich und detailliert über Umfang, Qualität, Benutzbarkeit und Zuverlässigkeit von Daten und Datenverarbeitungssystemen der PKB und ihrer Umgebung orientieren lassen. Wir fassen im folgenden unseren Befund zusammen.

3.1.2.1 Dateien

Die Vielfalt der vorhandenen Dateien ist ein grosses Hindernis für eine speditive Verarbeitung der Daten. Auf die älteren Dateien könnte aber nur verzichtet werden, wenn die Herzstücke der Datenhaltung, die Online-EDV-Dateien in den Systemen SUPIS, fehlerfrei und "up to date" wären.

Die SUPIS-Dateien ("Online" wie "Archiv") sind aber voller Fehler. Sie sind

- unvollständig wegen fehlender Daten (z.B. nie nachgetragene Mutationen);
- unzuverlässig wegen falscher Daten (z.B. nicht korrekt gebuchte Einkaufszahlungen);
- aufgebläht durch im Lauf der Zeit akkumulierte unnötige Daten von ca. 80'000 nicht wirklich angestellten (z.B. in der Probezeit ausgeschiedenen) Mitarbeitern;
- nicht "up to date" wegen grosser Verarbeitungsrückstände.

Besonders kritisch sind eventuelle Fehler bei der Verarbeitung von Einkaufssummen und Freizigkeitsleistungen, denn dabei geht es um reale Zahlungen, nicht um buchhalterische Probleme.

Dieser Zustand besteht seit Jahren. Zum Teil reflektiert er die schlechte Qualität der älteren Dateien, aus denen bei der Einführung von SUPIS die Daten übernommen werden mussten. Zu einem andern und zunehmenden Teil ist er aber neueren Datums. Trotz grosser Anstrengungen ist es nämlich nicht gelungen, die Qualität der Online-Dateien zu verbessern. Seit Anfang 1995 nimmt die Qualität sogar ab,

- weil SUPIS nach wie vor unvollständig ist und nicht alle Mutationen verarbeiten kann;
- weil die Lohnsysteme via die Schnittstellen fehlerhafte und überflüssige Daten liefern;
- weil wegen der Rückstände weit zurückliegende Mutationen verarbeitet werden müssen, dadurch die zu ladenden Online-Dateien grösser, die Software-Laufzeiten länger und somit die Rückstände noch grösser werden: ein veritabler Teufelskreis.

Die älteren Dateien (Lochkarten bis Dateien aus dem System G&P) sind zwar als Zeugen der Vergangenheit wegen der Fehler in den SUPIS-Dateien unverzichtbar. Sie sind aber selbst ab Mitte der achtziger Jahre zunehmend unvollständig und zum Teil

unzuverlässig. Vor allem aber sind sie mühsam zugänglich, und die Schnittstellen mit den Online-Systemen sind manuell zu bearbeiten. Ihre Benützung ist somit sehr zeitraubend.

Der Gesamt-Zustand der Dateien muss als sehr schlecht bezeichnet werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass irreversible Datenverluste aufgetreten sind (z.B. fehlender Nachweis der Zahlung oder Nichtbezahlung von Einkaufssummen). Die Datenverwaltung und -mutation ist sehr zeitaufwendig und wird mit der Zunahme der Rückstände zunehmend langsamer. Es droht die Gefahr, dass bei weiterem Anwachsen der Rückstände die Verarbeitung des "courant normal" langsamer wird als der reale Zeitablauf. Das wäre das Ende aller Anstrengungen.

In die aktuellen SUPIS-Dateien besteht seitens der PKB zu Recht kein Vertrauen. Deshalb wird unter dem Namen „Aktion 120'000“ eine systematische, ereignisbezogene Bereinigung aller ca. 120'000 Versicherten-Dossiers durchgeführt. Stellenwechsel, Änderung des Beschäftigungsgrades, Scheidung - insbesondere aber jeder Vorfall, der zu Auszahlungen führt (z.B. Invalidisierung, Pensionierung, Austritt) - geben dabei Anlass zu einer einmaligen Überprüfung des betreffenden Dossiers. Mittels eines Pakets von PC-Hilfsprogrammen ausserhalb von SUPIS werden in einem aufwendigen Verfahren die versicherungsrelevanten Daten aus allen Dateien zusammengetragen, nachgerechnet und von vier Augen kontrolliert. Die SUPIS-Datei wird anschliessend allenfalls korrigiert. Zurzeit sind etwa 25 Prozent aller Dossiers überprüft, 40 Prozent davon enthielten Fehler. Es ist wahrscheinlich, dass bereits korrigierte Einträge in der SUPIS-Datei in den vergangenen Monaten wegen Programmfehlern wieder verfälscht wurden und anhand der überprüften Dossiers noch einmal korrigiert werden müssen.

Der Zeitbedarf für die Überprüfung aller Dossiers beträgt schätzungsweise 100 Personenjahre. Dieser Aufwand und die laufend neu auftretenden Fehler machen es denkbar, dass mit dem jetzigen System nie ein korrekter Datenbestand erreicht werden wird.

3.1.2.2 Software

Die SUPIS-Software als Herzstück der Aufgabenerfüllung der PKB hat zwei Hauptaufgaben, die nicht parallel laufen können und deshalb zu verschiedenen Zeiten verarbeitet werden müssen. Das sind

- die monatliche Lohnverarbeitung (Berechnung der Versicherungs-Abzüge, vgl. 3.1.1.3) inkl. Datentransfer aus den Lohnsystemen und zurück (Batch-Betrieb, nachts und am Wochenende);
- die laufenden Arbeiten für die 2. Säule: BVG-Schattenrechnung, Abfragen, einzelne Mutationen, Daten für die Buchhaltung, Simulationen (online-Betrieb, tagsüber).

Als dritte Hauptaufgabe und Grundlage der beiden andern ist die Datenhaltung zu betrachten. Wegen der für die Datenqualität unbedingt notwendigen Datenbereinigungs-Aktion 120'000 ist auch sie auf den online-Betrieb angewiesen.

Die Kommission ist der Meinung, dass die SUPIS-Software keine der drei Hauptaufgaben in befriedigender Weise erfüllt und auch nie erfüllen werden kann. Sie wurde seinerzeit als Standardlösung eingesetzt, musste aber später weitgehend umgeschrieben werden, um den Ansprüchen der PKB zu genügen. Heute ist sie eine ad hoc gebastelte Individuallösung für die PKB. Als Folge dieses unstrukturierten Umbaus hat SUPIS heute grundsätzliche Schwächen:

- schlechte Programmstruktur ("Spaghetti-Code"), welche Änderungen massiv erschwert;
- langsamer Programmlauf;
- unvollständige bzw. fehlende Dokumentation;
- fehlende Funktionalitäten, d.h. grundlegende statutarisch mögliche Anstellungsverhältnisse und Mutationen (z.B. Teilinvalidisierung, unbezahlter Urlaub, Änderung des Beschäftigungsgrades) können nicht ohne weiteres erfasst werden;
- falsch rechnende Programnteile.

Zudem ist SUPIS mittlerweile technisch veraltet und seine Datenkapazität beschränkt. Niemand kennt und versteht das System in seinen Einzelheiten.

Diese Schwächen haben gravierende Folgen:

- wegen des langsamen Programmlaufs kann die monatliche Lohnverarbeitung nur einmal pro Monat laufen, d.h. Probleme führen zu einer Verschiebung um mindestens einen Monat und damit zum Anstieg der Verarbeitungsrückstände;
- ebenso muss die monatliche Verarbeitung für die verschiedenen Lohnsysteme aus Laufzeitgründen sequentiell erfolgen und erlaubt somit keine monatsgenaue Bearbeitung der Übertritte zwischen Lohnsystemen;
- fehlende Funktionalitäten müssen laufend in das Programm eingebaut werden;
- jede Änderung birgt aber ein hohes Risiko von Zeitverlusten oder gar temporärer Blockaden, also ist kein ungestörter und sicherer Betrieb von SUPIS möglich;
- zu spät erkannte Fehlfunktionen nach Änderungen verschlechtern die Datenqualität;
- Schwierigkeiten beim Betrieb der prioritären Lohnverarbeitung führen zu Einschränkungen der andern Hauptaufgaben und somit zum Anstieg der Verarbeitungsrückstände;
- SUPIS erträgt keine weiteren Statutenrevisionen oder andere Anpassungen mehr;
- die Kapazität für den Online-Einbezug älterer Daten ist auf drei Jahre begrenzt (Datenbank < 4 Gigabyte), ältere Daten müssen in der Archiv-Datenbank gespeichert werden. Dieses Jahr ist 1993 nicht mehr online verfügbar, nächstes Jahr kommt 1994 dazu. Für die Aktion 120'000 müssen

also immer mehr ältere Daten fallweise aus der Archiv- in die Online-Datenbank umgeladen werden.

SUPIS ist heute zwar unverzichtbar notwendig, gleichzeitig aber nur sehr bedingt nützlich. Die Situation ist kritisch. Die Pensionskassenverwaltung kann zusammenbrechen, wenn bis etwa Ende 1996 keine korrekt und schnell laufende Version von SUPIS zur Verfügung steht. Die Verarbeitungsrückstände drohen rascher zu wachsen, als sie abgearbeitet werden können, die Datenqualität würde sich rasch unwiederbringlich verschlechtern. Auch wenn seit Mitte 1996 - d.h. nach dem Abschluss der Untersuchungsarbeiten der PUK - offenbar eine Stabilisierung und Beschleunigung des SUPIS-Betriebes erreicht worden ist, kann ohne dezidierte Eingriffe der völlige Kollaps nach wie vor nicht ausgeschlossen werden.

Die Renten-Software der PKB läuft bei den PTT-Betrieben. Sie ist funktionstüchtig, aber völlig überaltert. Sie stammt aus den frühen siebziger Jahren und wird die Jahrhundertwende nicht überleben, weil

- sie den Jahreszahlenwechsel von 99 auf 00 nicht verarbeiten kann;
- nur noch eine Person über genügend Wissen für ihren Betrieb verfügt;
- sie nicht dokumentiert ist;
- sie nicht verbessert werden kann.

Zudem ist sie benutzerunfreundlich, schwerfällig und erfüllt die Informationsbedürfnisse des Rentendienstes in keiner Weise. Ab dem Jahre 2000 können mit diesem System keine neuen Renten mehr ausbezahlt werden. Auch hier steht die PKB unter erheblichem Zeitdruck.

3.1.2.3 Die Schnittstellen von und zu SUPIS

Die Hin-Schnittstellen zwischen den Lohnsystemen und SUPIS sind völlig ungenügend und tragen erheblich zu den Schwierigkeiten der PKB bei. Die verschiedenen Lohnsysteme liefern nämlich nicht identisch strukturierte, präzise definierte, korrekt aufgearbeitete und sorgfältig geprüfte Daten über ihre Mitglieder und die vorzu-

nehmenden Mutationen, im Gegenteil. Nach dem Prinzip "Datenverantwortung bei der PKB" und infolge hoher kommunikativer und organisatorischer Hürden zwischen den beteiligten Bundesämtern liefern die verschiedenen Lohnsysteme

- verschieden strukturierte Datenfelder;
- entweder nur die Mutationen oder aber alle verfügbaren Daten (die PKB muss dann durch Vergleich mit dem Vormonat selber herausfinden, wo Mutationen vorliegen);
- unnötige Daten ("Datenleichen", z.B. während der Probezeit ausgeschiedene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, versicherte verheiratete Frauen unter zwei Namen);
- Daten mit der PKB unbekannten Anstellungsarten (unbekannte Codes);
- falsche Daten.

Die dem SUPIS vorgeschalteten Filterprogramme arbeiten diesen "Datensalat" auf. Sie benötigen eine grosse Leistung und laufen entsprechend langsam. Sie bringen die Daten in eine verarbeitbare Form und führen unbekannte Codes, überflüssige und nicht plausible Daten in umfangreichen Fehler- resp. Warnlisten auf. Für deren Bearbeitung steht im Normalfall ein Tag zur Verfügung. Können die notwendigen Korrekturen nicht in dieser Frist vorgenommen werden, werden die Fehler frühestens im nächsten Monatslauf korrigiert. Die betroffenen PKB-Mitglieder erhalten eine fehlerhafte Lohnabrechnung.

Die Schnittstellen stehen und standen am Anfang vieler Probleme mit SUPIS und mit den Dateien. Die Betreiber der verschiedenen Lohnsysteme übernehmen keine genügende Verantwortung für die Qualität der in die Schnittstellen eingelieferten Daten. Die Filterprogramme können trotz erheblichem Programmieraufwand nicht alle Probleme lösen. Entsprechend dem Motto "garbage in - garbage out" sind denn auch die von SUPIS zurückgelieferten Resultate unzuverlässig.

3.1.3 Wie ist das passiert? - der Marsch in den Abgrund

Der oben geschilderte Zustand der Informatik gibt Anlass zu grosser Sorge um die Zukunft der PKB. Er ist das Ergebnis einer langen Entwicklung. Die Kommission hat sich durch die Anhörung von heutigen und früheren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EVK, der SBB, des Bundesamtes für Informatik (BFI) und von aussenstehenden Beteiligten ausführlich und detailliert darüber orientieren lassen. Wir fassen im folgenden den Ablauf zusammen.

3.1.3.1 Entwicklung der Datenqualität

Die siebziger Jahre brachten der PKB eine erste, bescheidene Informatiklösung. Diese genügte den damaligen Statuten und Anforderungen.

In den achtziger Jahren machten die Einführung des BVG (1985) und eine Statutenrevision (1988) das System allmählich obsolet. Handschriftliche Berechnungen und Notizen mussten immer stärker die ordentliche Verarbeitung ergänzen.

Damals lag die "Datenhoheit" bei den Lohnbüros. Diese berechneten aufgrund der Anstellungsbedingungen und der PKB-Statuten die Pensionskassenabzüge selber. Unterschiedliche Gewohnheiten bei der Anstellung und der Anwendung der Statuten führten zu unterschiedlichen Berechnungen der versicherungsrelevanten Daten. Diese Uneinheitlichkeiten pflanzten sich in die Dateien der PKB fort, wurden aber nicht entdeckt, da ohne genügende Informatikunterstützung keine generelle Kontrolle der Mutationen vorgenommen werden konnte. Zudem war die Dossierverwaltung schlecht organisiert: Dossiers gingen verloren oder wurden mehrfach geführt.

Anfangs der neunziger Jahre wurden bei der Einführung des ersten neuen Informatiksystems (G&P) diese Altlasten nach und nach entdeckt. 1990 wurden die alten Dateien ins neue System übernommen. Eine Datenbereinigungsaktion wurde durchgeführt. Sie konnte jedoch nicht alle Fehler eliminieren. Erhebliche Altlasten blieben - teils unerkant - bestehen.

In den Jahren 1991 - 1992 (Betrieb des G&P-Systems) traten weitere Probleme auf. Die schlechte Qualität der Schnittstellen zu den Lohnsystemen erschwerte Betrieb und

Entwicklung des Systems. Die Daten-Übernahme im "courant normal" gelang nur mit Verzögerungen. Laufend wurden Berechnungsfehler der Lohnadministrationen bis hin zu Statutenverletzungen entdeckt. Entsprechende - teils weit rückwirkend anzuwendende - Korrekturen konnten wegen des Fehlens wesentlicher Programmfunktionen nicht sofort vorgenommen werden. Beim Abbruch der Zusammenarbeit mit G&P (der Datenstand per 31. Dezember 1992 wurde ins Nachfolge-System übernommen) waren dennoch immerhin etwa 95 Prozent des erkannten Bedarfs an Datenbereinigung erledigt. Die Einheitlichkeit der Daten hatte sich dank der Informatik verbessert. Allerdings blieben gerade die komplizierten, zeitaufwendigen Fälle als Altlasten bestehen. Die Datensituation blieb prekär, ohne dass die Verantwortlichen dies wirklich begriffen.

Ende 1992 / anfangs 1993 wurden die Daten vom G&P-System in die Online-Datenbank des zweiten neuen Systems (SUPIS) überführt. Gleichzeitig wurde die Hoheit über die versicherungsrelevanten Daten von den Lohnadministrationen auf die PKB übertragen, um eine einheitliche Statuteninterpretation zu garantieren. Kommunikationshürden und fehlender Wille erschwerten aber diesen Vorgang. Statt per 1. Januar 1993 konnten die neuen Schnittstellen zu den grossen Kunden PERIBU (Bund) erst per 1. Januar 1994 und PERICO (PTT) erst per 1. November 1994 nach Intervention des Vorstehers des Finanzdepartementes in Betrieb gehen. Dies führte zu erheblichen weiteren Pendenzen.

Mitte 1993, ein halbes Jahr nach Beginn des SUPIS-Einsatzes, zerschlug sich die Hoffnung auf bessere Datenqualität. Die neue Software war ein Rückschritt. Im Vergleich zum weitgehend entwickelten System von G&P konnten mehr Daten nicht korrekt verarbeitet werden. Neu entwickelte Programmfunktionen waren oft fehlerhaft und verschlechterten die Datenqualität. Die Schnittstellen lieferten weiterhin viele unbrauchbare und überflüssige Daten, da die Lohnbüros nie in die Pflicht zur Pflege ihrer Seite der Schnittstelle genommen wurden. Der Pendenzenberg wuchs, die Datenqualität nahm ab.

Ab Anfang 1995 spitzte sich die Datensituation infolge des Besitzerwechsels bei den SUPIS-Lieferanten und des Abgangs wichtiger Kenntnisträger weiter zu (vgl. 3.1.3.2).

Die Abarbeitung der Pendenzen wurde durch einen langen Stillstand in der Softwareentwicklung erschwert.

Ab Anfang 1996 nahmen die Laufzeiten von SUPIS stark zu, es ereigneten sich Programm-Stillstände. Oft fehlte die für die Datenbearbeitung benötigte Online-Betriebszeit während Tagen. Durch den Einsatz der Informatik hat sich paradoxerweise die Datenqualität dramatisch verschlechtert und ist heute auf einem Tiefstand.

3.1.3.2 Entwicklung der Software

In den siebziger Jahren hatte die PKB die Entwicklung der Informatik verschlafen. Bereits 1983 stellte die PKB in Zusammenarbeit mit den SBB deshalb ein Projektteam für eine globale Informatiklösung zusammen (Informatikprojekt „Personalversicherungskassen des Bundes“ [PVKJ]). Dieses brachte aber nichts zustande und wurde 1989 schliesslich aufgelöst. Rasch ergaben sich nun Probleme. Nach der Einführung des BVG per 1. Januar 1985 konnte die BVG-Schattenrechnung nicht geführt werden und wurde auf ein BVG-System der SBB ausgelagert. Die Inkrafttretung der neuen Statuten der PKB per 1. Januar 1988 überforderte dann das alte System vollends, da zentrale Vorgänge nicht mehr erfasst werden konnten.

Ende der achtziger Jahre besass also die PKB keine für die Aktiven-Daten nutzbare Informatiklösung, litt unter Verarbeitungsproblemen und kam unter Druck. Ab 1988 wurde in der Not eine Lösung für das Aktiven-System auf dem Markt gesucht. Das Pflichtenheft war allerdings kaum brauchbar, enthielt es doch einfach die geltenden Statuten und Reglemente anstelle klarer Spezifikationen. Insbesondere war daraus weder die grosse Vielfalt der Anstellungsarten noch die Schnittstellen-Problematik zu entnehmen. Dennoch fanden sich Anbieter, aus denen schliesslich die in Pensionskassenlösungen erfahrene Firma G&P Versicherungs-Informatik AG vertraglich verpflichtet wurde. Beide Vertragsparteien machten sich aber aufgrund des ungenügenden Vertrags grosse Illusionen. Die PKB erhoffte sich von diesem Outsourcing einen Durchbruch, der ihre gravierenden Probleme trotz Fehlens eigener Informatikexpertise lösen sollte, die Firma G&P Versicherungs-Informatik AG ihrerseits unterschätzte die übernommene Aufgabe bei weitem.

Ab 1990, mit Beginn des Einsatzes des G&P-Systems, zeigten sich die Probleme in grosser Schärfe. Die schlechte Qualität der vorhandenen wie auch der über die Schnittstellen einzulesenden monatlichen Daten machte erheblichen Zusatzaufwand seitens des Systemlieferanten G&P Versicherungs-Informatik AG zur Entwicklung der notwendigen Filterprogramme erforderlich. Die Vielfalt der Anstellungsbedingungen und die komplexen Statuten erforderten die Entwicklung vieler neuer Programmfunktionen, die der Systemlieferant dank "creative prototyping" in Zusammenarbeit mit den Fachdiensten der PKB ohne schriftliche Spezifikationen entwickelte. Der grosse Aufwand für die Filterprogramme und für die zusätzlichen Funktionalitäten führte aber bald zu finanziellen Nachforderungen der G&P Versicherungs-Informatik AG und zu unerfreulichen Diskussionen mit der EVK, welche den Standpunkt vertrat, eine Pauschallösung eingekauft zu haben. Das Verhältnis der Vertragspartner wurde gespannt.

In den Jahren 1990 und 1991 nahm die Aktiven-Verarbeitung trotz dieser Schwierigkeiten dank erheblichen Einsatzes beider Seiten langsam Form an. Das System G&P war als Online-Lösung konzipiert und wurde von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der PKB, die unter der nicht mehr genügenden alten Lösung litten, geschätzt. Die Datenqualität blieb kritisch, aber stationär. Die in das System integrierte Schnittstelle zur Buchhaltung funktionierte. Die PKB bekam dank der neuen Informatiklösung allmählich wieder Luft.

Deshalb suchte die EVK auch für das überalterte Renten-System eine neue Informatiklösung. Nach Ausschreibung entschied sie sich für die Standard-Software "SUPIS (Renten)" der Gebrüder Sulzer AG. Bei den Abklärungen wurde erkannt, dass SUPIS auch einen Teil "Aktive" besitzt. Da die Spannungen mit der G&P Versicherungs-Informatik AG bereits erheblich waren und deren finanzielle Forderungen als überzogen galten, liess die EVK mittels einer kursorischen "Einsatzuntersuchung" durch die Gebrüder Sulzer AG abklären, ob die Standard-Software "SUPIS (Aktive)" als Ersatz für das Aktiven-System von G&P in Frage käme. Der potentielle Lieferant kam zum Schluss, dass sein Standard die Bedürfnisse der PKB zu 80 Prozent abdecke. Dies war zwar eine grobe Fehleinschätzung, überzeugte aber die nicht sachverständige

EVK. Noch 1991 wurde - hinter dem Rücken der G&P Versicherungs-Informatik AG - beschlossen, auf SUPIS umzusteigen, das Aktiven-System auf den 1. Januar 1993 und das Renten-System etwa 6 Monate später einzuführen.

Anfangs 1992 wurde das Projekt SUPIS gestartet, im Juni wurden die Verträge unterschrieben und der G&P Versicherung-Informatik AG auf Mitte 1993 gekündigt. Die EVK und ihr Vertragspartner stürzten sich nach Ansicht der Kommission damit unvorbereitet und ohne Sicherheitsbewusstsein in den Versuch des Wechsels der Räder am fahrenden Zug. Mit dieser Entscheidung schlug die EVK eine riskante Vorwärtsstrategie am Rande des Abgrunds ein.

Im Verlaufe des Jahres 1992 zeigte sich - wie früher beim Projekt G&P - auch bei SUPIS, dass die Verträge der harten Wirklichkeit nicht zu genügen vermochten. Beide Seiten wiegten sich in Illusionen über den notwendigen Lieferumfang. Die Einführung von SUPIS war übereilt, die Projektorganisation rudimentär und in jeder Beziehung ungenügend. Niemand kümmerte sich um die technische und konzeptionelle Verwirklichung brauchbarer Schnittstellen zu den Lohnsystemen, obwohl doch die Datenhoheit neu bei der PKB angesiedelt wurde. Der Ausgliederung der Buchhaltung aus dem System und der dadurch erforderlichen neuen Schnittstelle zur autonomen Buchhaltungssoftware ABACUS wurde keine Beachtung geschenkt. Bald zeigte sich, dass die komplexen Statuten und Anstellungsverhältnisse beim Bund erhebliche Anpassungen der Standardsoftware erforderten. Wegen mangelnder Dokumentation und geringer Zahl von Wissensträgern zog sich der Umbau in die Länge. Beim Starttermin war SUPIS nicht bereit. Die Schnittstellen funktionierten nicht. Der Pendenzberg wuchs rasch an. Der Start des Renten-Systems wurde aus Mangel an Ressourcen verschoben. Der "point of no return" war überschritten.

Mitte 1993, ein halbes Jahr nach dem SUPIS-Fehlstart, ist die Situation bereits kritisch. Weder der monatliche "courant normal" noch Ein- und Austritte können korrekt verarbeitet werden. Spezialfälle werden nicht angegangen. Die Datenqualität liegt im argen, G&P ist außer Betrieb. Das neue Rentensystem - das ja der Auslöser für das Umsteigen auf SUPIS war - fällt aus Abschied und Traktanden. Alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der PKB sind mit Fehlersuche, Korrekturen, Tests, Spezifikationen

etc. beschäftigt. Das Projektmanagement, das bis anhin in der Verantwortung der EVK lag, wird endlich vom BFI übernommen.

Die folgenden Monate sind erfüllt mit Schnittstellentherapie und Programmumbau. Die Standard-Software SUPIS mutiert zu einer Individuallösung. Fehlerkorrekturen werden zur Hauptbeschäftigung. Die Ressourcen werden knapp, die PKB ist überlastet, der Pendenzenberg wächst weiter an.

Im Herbst 1994 wird die per 1. Januar 1993 gegründete Sulzer Informatik AG (Tochter der Gebrüder Sulzer AG) von der IBM Schweiz zu 70 Prozent übernommen. Die Aktivität mit SUPIS wird ab 1. Januar 1995 durch die Datamind Services AG (76 Prozent IBM, 24 Prozent Sulzer AG) weitergeführt. Der Niedergang beschleunigt sich. Zentrale SUPIS-Wissensträger verlassen Datamind Services AG und gründen die Firma Lexa Consulting GmbH. Sie müssen von Datamind als Unterlieferanten weiterbeschäftigt werden.

Per 1. Januar 1995 treten neue Statuten in Kraft (Freizügigkeit und Wohneigentumsförderung). SUPIS ist nicht darauf vorbereitet; zusätzliche Anstrengungen zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen wären nötig. Kurz darauf werden aber die Lexa-Mitarbeiter auf Drängen von IBM und Datamind unfreiwillig aus dem Projekt entlassen. Der Know-how-Verlust bringt den Programm-Umbau für sechs Monate zum Stillstand. Erstmals erstellt die PKB schriftliche Spezifikationen, damit die Programmierer überhaupt wissen, was zu tun ist.

Im Laufe des Jahres 1995 wird ein EXCEL-Hilfsprogramm, das die korrekte manuelle Bearbeitung von Einzelfällen erlaubt, auf PC installiert und die Datenbereinigungs-Aktion 120'000 in grossem Stil begonnen. Dutzende von neuen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen werden eingeschult, um Pendenzen abzarbeiten. Die Personalfluktuations steigt massiv an; die notwendigen Neueinschulungen belasten die Wissens-Träger der PKB zusätzlich. Der geltende Vertrag mit Datamind (ehemals Sulzer Informatik AG) läuft bald aus. Niemand weiss, ob er erneuert und ob die SUPIS-Entwicklung weitergeführt werden kann. Durch die prekäre Situation, den unablässig wachsenden Pendenzenberg und zahlreiche Anfragen von beunruhigten

oder nicht korrekt behandelten Versicherten wird das Personal seelisch und körperlich überfordert.

Ende 1995 / anfangs 1996 werden durch Datamind Services AG eine Reihe von neuen Programmteilen ohne genügende Tests im Produktionsbetrieb eingesetzt. Die Laufzeiten schnellen massiv in die Höhe; es ereignen sich Programmstillstände, zum Teil auf Grund von Hardware- und Betriebsproblemen im Rechenzentrum BFI. Der Online-Betrieb fällt jeden Monat während Tagen aus. Die zentrale Funktion der PKB als Teil der Lohnsysteme (vgl. 3.1.2.2) ist akut gefährdet.

Ende März 1996 wird als vorläufig letzter Akt des Dramas mit der Firma Datamind ein neuer Vertrag abgeschlossen. Darin verpflichtet sich Datamind, alle Programmpendenzen bis Ende 1996 zu realisieren, das ganze Paket zu dokumentieren, die Benutzerdokumentation à jour zu bringen, eine monatliche Batch-Laufzeit von 10 Tagen zu garantieren, ohne den Online-Betrieb während der normalen Geschäftszeiten zu behindern, eine Hot-Line anzubieten und SUPIS noch fünf Jahre lang zu warten. Im gleichen Vertrag verpflichtet sich die IBM Schweiz (Mehrheitsaktionärin der Datamind), die vertraglichen Pflichten der Datamind gegenüber dem Bund zu erfüllen, falls IBM Schweiz die Aktienmehrheit der Datamind veräussert, die Datamind in Konkurs fallen sollte, oder es absehbar ist, dass Datamind ihren vertraglichen Pflichten gegenüber dem Bund nicht mehr nachkommt.

Die Kommission glaubt, dass die Termine dieses Vertrages - wie aller früheren - nicht eingehalten werden können.

3.2 Warum ist das passiert? - Beurteilung der Ursachen

3.2.1 Generelle Bemerkungen

Ein Zusammenspiel von verschiedenen Faktoren führte zur heutigen kritischen Situation. Generell ist uns aufgefallen, dass in Informatikfragen

- die grundsätzliche Kompetenz im allgemeinen fehlt;
- die Kommunikation zwischen den Instanzen schlecht ist;

- Zusammenarbeit klein, Abgrenzung der eigenen Reviere dagegen gross geschrieben wird;
- keine Führungspersönlichkeiten vorhanden sind, die den Blick auf das Ganze richten, das nötige Durchsetzungsvermögen und auch die entsprechenden Kompetenzen besitzen;
- Regeln, Verordnungen und Weisungen wichtiger sind als realistische Konzepte;
- kurzfristige Kostenbetrachtungen zu hohe Priorität besitzen, Nutzen- und Effizienzüberlegungen demgegenüber vernachlässigt werden;
- wegen des Fehlens einer realistischen Planung häufig grosser Zeitdruck entsteht;
- die Anforderungen an die Anzahl und Qualität der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bei der Planung zuwenig beachtet werden;
- oft nicht Bedarfsorientierung, sondern Aufgabenerledigung als Hauptziel angesehen wird;
- meist reagiert und nur selten agiert wird.

3.2.2 Schwachstellen und Versäumnisse auf der Ebene der EVK

Im Ablauf des Geschehens sind auf allen Ebenen der EVK markante Defizite festzustellen. Folgende Schwachstellen sind uns speziell aufgefallen:

- In den letzten anderthalb Jahrzehnten war während ca. 4 Jahren die Direktionsstelle nicht besetzt, zudem fielen die amtierenden Direktorinnen während längerer Krankheitsabsenzen aus;
- die Führungskompetenz der ehemaligen Direktorinnen wird angezweifelt;
- das Durchsetzungsvermögen der EVK innerhalb der Bundesverwaltung war gering, deshalb versuchte sie viele Probleme via den direkten Draht zum Vorsteher des EFD zu lösen.

Zudem stellten wir folgende Versäumnisse fest:

- Die stellvertretenden Direktoren übernahmen die Führungsaufgaben nicht;

- die Kader wollten oder mussten sich während langer Jahre mit Detailarbeiten beschäftigen;
- der PKB stand im Vergleich mit anderen Pensionskassen substantiell zu wenig Personal zur Verfügung;
- während vieler Jahre (1980 - 1988) konnten die wenigen Know-how-Träger wegen fehlender Führung, mangelnder Organisation und neuer Gesetze und Statuten keine konzeptionellen Arbeiten erledigen;
- der EVK fehlte bis 1988 eigener Informatik-Sachverstand.

Insbesondere der letztgenannte Punkt hat zu der kritischen Situation beigetragen. Der in den achtziger Jahren gestartete Versuch, eine neue Informatiklösung zu erarbeiten, scheiterte daran. 1987 wurde zwar ein Fachmann angestellt, doch den Führungskräften fehlte jedes grundlegende Informatikverständnis.

Weder der Amtsinformatiker, der Departementsinformatiker noch das BFO/BFI leisteten die notwendige Aufklärungsarbeit. Die EVK blieb weitgehend naiv bezüglich der Möglichkeiten der Informatik. Das zeigt sich in den gefällten Fehlentscheiden.

Das Vorgehen der EVK bei den Systemevaluationen (G&P und SUPIS) war dilettantisch. Die Erstellung der Pflichtenhefte - das A und O jeder Evaluation - beschränkte sich praktisch auf das Zusammenheften der einschlägigen Gesetze, Statuten und Verordnungen. Zwar enthielten sie noch einige wenige Stichworte zu Detailfragen und Mengenbetrachtungen etc., aber zentrale Punkte des Anforderungsprofils wie das ganze Umfeld - die Datenlieferanten (Lohnsysteme) und die Schnittstellen - wurden nur am Rande, die komplexe Struktur der Anstellungs- und Versicherungsbedingungen überhaupt nicht beschrieben.

Die Evaluationen selber waren entsprechend unprofessionell, ohne Berücksichtigung der vielen Spezialfälle, und stützten sich vor allem auf finanzielle Überlegungen, persönliche Eindrücke bei Vorführungen und beschwichtigend optimistische Zusagen der Lieferanten. Deren Anforderungen an die Ressourcen der EVK wurden zwar entgegengenommen, aber nicht auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft. Es muss

allerdings klar festgehalten werden, dass die Lieferanten ihrerseits ebenso unprofessionell reagierten, die unbrauchbaren Pflichtenhefte nicht bemängelten, die ungenügende Ausschreibung in keiner Weise hinterfragten und deshalb schliesslich von den Ereignissen genau so überrollt wurden wie die EVK. Einzige Ausnahme ist eine Firma, die sich wegen der erkannten Mängel von jener Ausschreibung zurückzog, aus der schliesslich SUPIS hervorging. Sie tat damals dem Vorsteher des EFD und der Direktion EVK ihre Beweggründe auch unmissverständlich kund, allerdings ohne grosse Resonanz.

Nach der Einführung des System SUPIS setzte sich die Überforderung der EVK fort. Sie hatte keine Erfahrung mit solchen Projekten, das Projektmanagement war entsprechend schwach. Mit den Lohnbüros als Datenlieferanten bestand keine genügende Kommunikation. Die unklare Situation, das mangelnde Urteilsvermögen der Direktion der EVK und die nötigen Eigenleistungen überforderten die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Kasse. Hektik und ein stures Festhalten an nicht realistischen Terminen führten zu chaotischen Situationen.

Der Wechsel von G&P zu SUPIS war eine einzigartige Fehlleistung und zeigt sehr deutlich, dass das offenbar wichtigste Kriterium "unmittelbare Kosten" den ohnehin unscharfen Blick für die Informatik-Realitäten vollends trübte. Unterstützung durch den Departementsinformatiker wurde offenbar nicht nur nicht gesucht, sondern bewusst umgangen und der direkte Weg zum Departementschef gewählt.

3.2.3 Versäumnisse auf der Ebene des EFD

Im Departement fehlte es dem Informatik-Projekt der EVK an handlungsfähigen Eskalations-Instanzen, an die sich die Projektverantwortlichen bei Problemen hätten wenden können. Weder der Departementsinformatiker oder die Informatik-Konferenz des Departements noch das im selben Departement angesiedelte BFI fühlten sich zuständig für die Informatik-Probleme der EVK. Dem Generalsekretariat EFD und dem Departementschef fehlte es an jenem Informatik-Sachverstand, der für die korrekte Beurteilung der Situation nötig gewesen wäre. Die sehr intensive persönliche Unterstützung der jeweiligen Direktorinnen durch den Departmentvorsteher war zwar gut

gemeint, hat aber offensichtlich dazu beigetragen, dass sich andere mit mehr Sachkompetenz nicht um die Probleme kümmerten.

Das Departement hat nicht erkannt, dass die EVK-Informatik klar departementsübergreifend ist und deshalb gemäss der Verordnung vom 11. Dezember 1989 über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik beim Bund (VINFBV)¹ eigentlich in der Projektkompetenz des BFI liegen muss. Erst nach dem Scheitern der Inbetriebnahme von SUPIS wurde dem BFI die Projektleitung übertragen, aber diese Massnahme konnte die Situation nicht entscheidend verbessern.

Die Dominanz der Kostenfrage beim Fehlentscheid, von G&P auf SUPIS umzusteigen, ist aus der Optik des EFD verständlich, aber angesichts der desolaten Daten- und Schnittstellensituation sachlich falsch und hat entscheidend zum Absturz der PKB beigetragen. Das Departement hat so mangels Sachkompetenz die falschen Akzente gesetzt. Sparen ohne Beachtung der Folgekosten wurde zum Bumerang.

Die lange Führungslosigkeit der EVK und die nicht durchwegs optimale Besetzung der Direktionsstelle liegen in der Verantwortung des EFD. Unverständlich ist auch, warum vom Departement nicht spätestens dann ein wirkungsvolles Controlling und Qualitätsmanagement im Informatikbereich eingeführt wurde, als die Finanzkontrolle die ersten Jahresrechnungen der PKB nicht mehr als ordnungsgemäss bezeichnen konnte.

3.2.4 Versäumnisse des Bundesamtes für Informatik (BFI)

Das BFI ist als Kompetenzzentrum des Bundes in Sachen Informatik konzipiert und als solches thematisch (nicht administrativ) dem Departement übergeordnet. Dem BFI muss eine grosse sachliche Verantwortung an der desolaten Situation zugemessen werden.

Die bereits zitierte VINFBV weist das BFI an, in erster Linie departementsübergreifende konzeptionelle und technische Fragen der Informatik zu bearbei-

¹ SR 172.010.58.

ten und die betriebliche Verantwortung für solche Informatikanwendungen zu tragen. Zu seinen Pflichten gehören also seit 1990 insbesondere die Planung und der Betrieb der departementsübergreifenden Datenkommunikation - im Hinblick auf die immer noch nicht befriedigend gelösten Schnittstellenprobleme zwischen PKB und den Lohnadministrationen eine bemerkenswerte Feststellung.

Das BFI war in der Arbeitsgruppe "Fusion PKB / PHK" (d.h. der beschlossenen, aber noch nicht vollzogenen Fusion der PHK mit der PKB) seit 1990 durch seinen Direktor Henri Garin vertreten und somit über die Informatikvorhaben der PKB, den Arbeitsfortschritt und die Probleme informiert. Zudem hatte dieser den Vorsitz in der Informatik-Konferenz des Bundes (IKB), welche laut VINFBV departementsübergreifende Informatikprojekte definiert. Überdies war das BFI als Datenlieferant aus dem Lohnsystem PERIBU selber unmittelbar an den Problemen beteiligt. Auf Grund der katastrophalen Entwicklung hätte es eingreifen und für eine ausreichende Unterstützung der EVK durch Fachleute sowie für das Einhalten vorgeschriebener Standards im Projektablauf (Pflichtenhefte) sorgen können. Es hat sich - offenbar in der Meinung, es handle sich nicht um eine departementsübergreifende Informatik-Anwendung - dieser Verantwortung entzogen. Der Direktor des BFI hat sogar den überstürzt und ohne ausreichendes Pflichtenheft zustande gekommenen SUPIS-Vertrag mit der Gebrüder Sulzer AG mit unterzeichnet. Dies macht deutlich, dass das BFI nicht willens oder nicht in der Lage war, gegenüber der EVK die gravierenden Mängel des Vorgehens und der gewählten Lösung aufzuzeigen. Die Kommission hat den Eindruck, dass sich das BFI und sein Direktor im Rahmen der selbst entworfenen Regelungen bequem auf Aufgabenerfüllung einrichteten, statt ihre Sachkompetenz im Sinne gelebter Verantwortung dort einzubringen, wo sie gebraucht wurde.

3.2.5 Versäumnisse beim Bund insgesamt

Informatik ist heutzutage bei jedem Unternehmen eine so grundlegende Infrastrukturkomponente wie z.B. der Hochbau. "Ohne Gebäude keine Arbeitsstätte, ohne Informatik keine Arbeitsmöglichkeit" gilt wohl für die Arbeitsstellen des Bundes genau wie für viele andere Unternehmungen. Diese Einsicht hat sich aber in der Bundesver-

waltung trotz der Schaffung des BFI mit Querschnittsaufgaben nicht wirklich durchgesetzt. Es existiert ausser für Hardware keine Informatik-Kultur, Leute mit einem Blick für das informatische Gesamtinteresse des Bundes fehlen.

Innerhalb der Bundesverwaltung erfolgt die Steuerung der Informatik schwergewichtig via die Vergabe der vorhandenen Kredite. Eine übergeordnete, wirkungsorientierte Informatikstrategie mit ausgearbeiteter Qualitätssicherung fehlt. Niemand ist für ein Gesamtinformatikkonzept zuständig, niemand kümmert sich darum, ob die rasche Zunahme der Wirkungsbereiche der Informatik auch von einer entsprechenden Anpassung der Kompetenzbereiche der Verantwortlichen begleitet wird. Dieser offensichtliche Mangel führt z.B. dazu, dass der Einflussbereich des Projektleiters SUPIS sich auf die EVK und auf Teile des BFI beschränkt, obwohl der Wirkungsbereich von SUPIS die gesamte Bundesverwaltung umfasst oder - denkt man an die angeschlossenen Organisationen und die komplexen Abläufe innerhalb der ETH (mit den unzähligen personengebundenen Projektkrediten des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung) - sogar weit darüber hinaus reicht. Zudem bleiben die Projektorganisationen trotz der grossen Wirkungsbereiche den Linienorganisationen untergeordnet. Da alle Amtsstellen dazu neigen, selber am besten zu wissen, was für sie gut ist, wird sich die Linie meist mit internen Überlegungen gegenüber den übergreifenden des Projektleiters durchzusetzen versuchen. Damit ist fast garantiert, dass schliesslich alle nur noch die Kraft haben, die Probleme weiterzureichen, niemand aber, sie zu lösen. Den letzten beissen dann die Hunde; im vorliegenden Fall war dies die PKB.

Ein weiterer elementarer Mangel betrifft die Kommunikation zwischen den verschiedenen Amtsstellen. Dies zeigt sich im vorliegenden Beispiel vor allem an den Schnittstellen, deren Versagen nicht nur dem Software-System, sondern mindestens ebenso sehr den Datenlieferanten anzulasten ist. Die von einigen Lohnadministrationen verfolgte Praxis, der PKB jeden Monat via die Lohnschnittstellen alle verfügbaren Personaldaten zuzuspielen - ob brauchbar oder nicht, ob nötig oder nicht - bringt enorme Probleme. Dennoch ist es in den sechs Jahren seit dem Start der PKB-Informatik nicht gelungen, sich gegenseitig auf eine vernünftige Aufgabenteilung zu einigen. Nicht dass

es deswegen zu Auseinandersetzungen gekommen wäre: man hat darüber offenbar kaum gesprochen.

Schliesslich ist unter dieser Rubrik auch die Politik anzusprechen. Sie hat ohne Rücksicht auf die zeitliche und sachliche Machbarkeit immer wieder neue Rechtsgrundlagen geschaffen, welche die PKB (und viele andere Pensionskassen) mehr und mehr in Bedrängnis brachten. Die Statuten, unter denen die PKB heute operieren muss, sind sehr komplex und erlauben eine solche Vielzahl von feinsten Abstufungen der Versicherungsbedingungen, dass bald für jeden Angestellten eine andere Kombination gilt. Ausdruck dafür ist der Anspruch der PKB, alle Fälle, die mehr als 10 ihrer Mitglieder (also 0,1 Promille) betreffen, als "Normalfälle" im Rahmen der Implementierung der SUPIS-Funktionen zu betrachten. Hier ist für die Zukunft weise Selbstbeschränkung von Bundesrat und Parlament angezeigt.

3.3 Was tun? - Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Zustand der PKB-Informatik ist schlecht und nicht stabil. Ein Abgleiten in die faktische Aktionsunfähigkeit ist vorstellbar. Sogar wenn der neue Vertrag zwischen der EVK und Datamind Services AG zeitgerecht und vollständig erfüllt würde, wären die Probleme für die PKB nicht gelöst. Die Softwarelösung SUPIS EVK - wie wir sie in diesem Kapitel nach all ihren Umbauten nennen wollen - hat keine Entwicklungsperspektiven und muss ersetzt werden, bevor eine nächste Statutenrevision umgesetzt werden kann. Die Renten-Software ist obsolet und im Hinblick auf die Jahrhundertwende nur noch während 2 - 3 Jahren benutzbar.

Das Primat der Politik über die Informatik ist gefährdet: die Ausgestaltung der 2. Säule des Bundes wird zunehmend durch die beschränkten Möglichkeiten der Software diktiert. Jetzt muss sofort ein Bündel einschneidender Massnahmen ergriffen werden, alle dringend, wenn auch mit verschiedenen Zeithorizonten.

Wir führen im folgenden auf, was wir zu tun empfehlen, im Wissen darum, dass wir Unerhörtes verlangen, dass aber nur Unerhörtes auch genügen kann. Die grösste Gefahr liegt in der Unterschätzung der Brisanz der Situation. Abwarten in der Hoffnung

auf einen guten Ausgang des Abenteuers ist nicht mehr zulässig, sogar wenn sich nicht alles zum Schlimmsten wenden sollte.

3.3.1 Nutzenmaximierung der Arbeiten an und mit SUPIS EVK

SUPIS EVK ist nicht zuverlässig und erträgt nur noch ganz beschränkte Veränderungen. Man muss sich dabei auf Entwicklungen konzentrieren, die einen direkten Nutzen bringen. Die Datenhaltung ist unabdingbare Voraussetzung jeder Anwendung, aber durch die Schnittstellenprobleme behindert und ohne Aktion 120'000 fehlerhaft. Als Glied in der monatlichen Lohnverarbeitungskette ist SUPIS EVK vorläufig unverzichtbar, als Werkzeug für die Bearbeitung der zweiten Säule dagegen nur sehr bedingt nützlich (alle zahlungswirksamen Berechnungen werden auf dem EXCEL-PC-System ausgeführt). Der laufende Vertrag soll nicht abgeändert werden. Wir empfehlen aber dem Bundesrat, sofort folgende Massnahmen zu ergreifen:

Empfehlung 1 Die Kommission empfiehlt die Arbeiten an SUPIS EVK auf die Datenhaltung und auf die Verwendung als Glied in der Lohnkette zu konzentrieren (statt wie heute - und wie im neuen Vertrag mit Datamind - auf den Ausbau des Funktionsumfangs bei der Verarbeitung der 2. Säule); das bedeutet auch, dass keine neuen Funktionen ohne ausreichendes Testprozedere eingeführt werden;

Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt, die Schnittstellen mit hoher Priorität zu sanieren. Für die Qualität der eingelesenen Daten sind die Lohnsysteme verantwortlich zu machen; die Verantwortung für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auch im Bereich der 2. Säule ist dorthin zurückzugeben, wo sie hingehört: an die Vorgesetzten (inkl. Personalamt);

Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt, die Aktion 120'000 dringlich weiterzuführen. Wenn 100'000 Dossiers überprüft werden, zählt jede pro Dossier gesparte Minute, denn 100'000 Minuten sind etwa die Jahresarbeitszeit einer Person.

Die "Fitness" der Aktion ist zu steigern, indem der Zugriff auf die dafür benötigten Daten erleichtert und beschleunigt wird, d.h. indem

Empfehlung 4 das schriftliche Verfahren zur Datenerlangung aus der AHV durch einen direkten Zugriff ersetzt wird;

Empfehlung 5 alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen möglichst viele Dateien vom PC-Arbeitsplatz aus benützen können, dazu müssen diese allenfalls kopiert und vervielfältigt werden;

Empfehlung 6 ausreichend und funktionstüchtige technische Mittel (z.B. Fichen-Lesegeräte) bereitgestellt werden;

Empfehlung 7 in der Datenbank von SUPIS EVK so weit als möglich auch Daten früherer Jahre online verfügbar gemacht werden;

Empfehlung 8 ein periodisches Controlling sicherstellt, dass für die Überprüfungen und für allfällige Korrekturen verlässliche Quellen und einwandfreie Berechnungsregeln verwendet werden.

3.3.2 Verkleinern der Datenmenge und der Kasse

Die zu verarbeitende Datenmenge hat einen grossen Einfluss auf die Verarbeitungsqualität und -geschwindigkeit. Je kleiner sie ist, desto besser läuft die Verarbeitung. Wir schlagen vor, sofort folgende Massnahmen zu ergreifen:

Empfehlung 9 Die Kommission empfiehlt, die Daten der verschiedenen Lohnsysteme und ihre Verarbeitung auf mehrere (wahrscheinlich zwei) parallele Rechner zu verteilen, um die Beschränkungen durch die Grösse der SUPIS-Datenbank (online Verfügbarkeit früherer Jahre) und die Abhängigkeit von der sequentiellen Verarbeitung zu mildern; rechnerübergreifende Mehrfachanstellungen sind von Hand zu bearbeiten. Insbesondere ist zu prüfen, ob nicht die Verarbeitung der PTT mit ihren rund 100'000 Personeneinträgen (davon aber nur 40'000 dauernd Beschäftigten) auf einem separaten Rechner laufen könnte;

Empfehlung 10 Die Kommission empfiehlt, Anstellungen und Mutationen nur noch per Monatswechsel vorzunehmen;

Empfehlung 11 Die Kommission empfiehlt, Mehrfachanstellungen bei verschiedenen Kostenstellen innerhalb des gleichen Amtes oder der gleichen Organisation (z.B. ETH) intern aufzuteilen. Die untere Stufe muss einen einzigen Lohn pro angestellte Person nach oben melden. Die Verteilung der rückgemeldeten Löhne und Lohnabzüge auf die Kostenstellen hat intern zu erfolgen;

Empfehlung 12 Die Kommission empfiehlt, die unnötigen Daten ("Datenleichen" vgl. z.B. 3.1.2.3) aus der SUPIS-Datenbank zu entfernen. Die

Schnittstellensanierung ist gleichzeitig voranzutreiben, damit keine neuen unnötigen Daten eingelesen werden;

Empfehlung 13 Die Kommission empfiehlt, auf die früher durch den Bundesrat beschlossene daten- und verarbeitungstechnische Fusion mit der 2. Säule der SBB zu verzichten. SUPIS SBB ist weiterhin als separate Anwendung zu betreiben;

Empfehlung 14 Die Kommission empfiehlt, die über hundert angeschlossenen Organisationen so rasch als möglich auszugliedern; dabei ist klar zu regeln, wer für die Bereinigung der ausgegliederten Daten verantwortlich ist resp. in welchem Zustand die Daten übergeben werden;

Empfehlung 15 Die Kommission empfiehlt, mit der betrieblichen Ausgliederung von Teilen der heutigen PTT-Betriebe deren Pensionskassen auch daten- und verarbeitungstechnisch zu verselbständigen; auch hier ist die Datenbereinigung sauber zu regeln;

Empfehlung 16 Die Kommission empfiehlt bei einer allfälligen Ausgliederung von Teilen der heutigen Kasse (vgl. Empfehlung 14 und Empfehlung 15), dass sich die Beteiligten über die dabei zu verfolgenden Optionen klar werden - getrennte Verarbeitung unter dem gemeinsamen Dach EVK, Abgabe von SUPIS EVK an die Ausgegliederten, freie Wahl vereinfachter Statuten und passender Standard-Software, völlige Privatisierung etc.;

Empfehlung 17 Die Kommission empfiehlt, durch ein effizientes Controlling die Gleichstellung und einheitliche Behandlung der Angestellten von aus- resp. nicht eingegliederten Organisationen im Rahmen der Statuten und Reglemente zu gewährleisten.

3.3.3 Informatik-kompatible Formulierung der gesetzlichen Grundlagen

Die heute gültigen Bestimmungen der 2. Säule des Bundes - gesetzliche Grundlagen, Statuten, Verordnungen, Reglemente und Weisungen - sind nie in eine informatik-kompatible Sprache "übersetzt" worden. Selbst der neueste Vertrag mit Datamind Services AG nennt als Gegenstand der Vertragserfüllung, SUPIS EVK habe den im Vertrag aufgeführten Statuten etc. zu genügen. Das ist ein krasser - wenn auch aus dem Druck der Situation erklärbarer - Verstoss gegen das Einmaleins der Informatik, denn ohne eine Formulierung der gesetzlichen Regeln, welche von allen Beteiligten - Informatikern und Informatikerinnen, Versicherungsfachleuten und Management - verstanden wird, ist eine verlässliche und entwicklungsfähige Programmierung ausgeschlossen.

Um eine Basis für die zukünftigen Verhandlungen zwischen der EVK, den Lohnbüros und zukünftigen Informatiklieferanten zu schaffen, empfehlen wir, sofort folgende Massnahmen zu ergreifen:

Empfehlung 18 Die Kommission empfiehlt, aus den geltenden Grundlagen, der heute gelebten und der zukünftig angestrebten Praxis einen Satz von Verarbeitungsregeln, Datenstrukturen und -flussdiagrammen sowohl für das Aktiven- wie für das Rentensystem der PKB zu erstellen;

Empfehlung 19 Bei dieser Arbeit empfiehlt die Kommission die Praxis, Reglemente und zukünftige Statuten grundsätzlich zu hinterfragen. Der normative Überbau wie auch die Praxis sind

dabei konsequent auf die zukünftige Verwendung von Standardsoftware auszurichten und gegenüber heute zu vereinfachen; auf Eigenentwicklungen von Software ist vorläufig zu verzichten;

Empfehlung 20 Die Kommission empfiehlt, in diesem Rahmen auch Spezifikationen für die Abnahmekriterien der von Datamind vertraglich zugesicherten Programmteile zu erarbeiten.

3.3.4 Organisatorische Einbettung des aktuellen Projekts SUPIS EVK

Der Wirkungskreis von SUPIS EVK und der mit Rechten und Pflichten unterlegte Wirkungskreis des verantwortlichen Projektleiters stehen in krassem Widerspruch zueinander. Sie müssen in Übereinstimmung gebracht werden. Die Projektorganisation darf zudem nicht der Linienorganisation untergeordnet sein. Wir empfehlen deshalb, sofort folgende Massnahmen zu ergreifen:

Empfehlung 21 Die Kommission empfiehlt, eine mit angemessenen Rechten und Pflichten über das ganze Projektfeld (SUPIS EVK) versehene Projektleitung zu schaffen;

Empfehlung 22 Die Kommission empfiehlt, dass sich die am Projekt (SUPIS EVK) Beteiligten - Ämter, Departemente, angeschlossene Organisationen etc. - innerhalb des Projektrahmens der Projektleitung unterordnen, natürlich mit der Möglichkeit, via Projektoberleitung lenkend einzugreifen.

3.3.5 Strategische und normative Pflichten des Bundes

Im Bund fehlt - wie in 3.2.5 ausführlich dargestellt - jede übergreifende Informatik-Kultur. Dies ist im Zeichen der Kommunikationsrevolution ein gravierender Mangel. Bundesweite Informatikprojekte, die nicht auf einem gemeinsamem Grundverständnis und einer erklärten Strategie beruhen, haben wenig Chancen auf Erfolg. Grundfragen wie z.B. die Positionierung im Spannungsfeld "einheitliche Regelung - dezentrale Anwendung" müssen gerade im Informatikbereich diskutiert werden. Streben wir z.B. Einheitlichkeit in der Anwendung von gesetzlichen Grundlagen durch zentrale Verarbeitung aller Geschäftsfälle in einem einzigen Bundesamt an, oder verlassen wir uns besser auf eine basisnahe Verarbeitung durch geschulte, von einem unabhängigen Controlling assistierte und überwachte, dezentral angestellte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen? Dies ist ein strategischer Entscheid, der im Falle der PKB zwar zugunsten des Zentralismus entschieden, aber nie ernsthaft im Hinblick auf Vor- und Nachteile diskutiert wurde. So kam es dann zu der Zwitterstrategie, dass zwar die ganze Lohnadministration über das zentrale Kettenglied SUPIS EVK laufen muss, gleichzeitig aber 10 von ca. 110'000 Mitgliedern bereits einen "Normalfall" darstellen.

In dieser Situation sind Bundesrat, Parlament und Verwaltung als Vertreter des Bundes insgesamt gefordert. Wir beschränken uns auf Empfehlungen, die in einem direkten Bezug zur PKB und ihrer Informatik stehen. Wir meinen aber, der Anwendungsbereich gehe weit darüber hinaus.

Empfehlung 23 Die Kommission empfiehlt, dass im Rahmen der Erarbeitung des Pflichtenhefts für die SUPIS-Nachfolge ein sich über den ganzen späteren Wirkungsbereich der Software erstreckendes, grundsätzliches, gemeinsames Verständnis der Daten-Kommunikation und -Verarbeitung geschaffen wird.

- Empfehlung 24** Die Kommission empfiehlt, die nächste Statutenrevision erst im Rahmen des Nachfolge-Systems von SUPIS in Rechtskraft erwachsen zu lassen; ihre Tauglichkeit für die Massenverarbeitung ist vorgängig minutiös zu prüfen und zu garantieren; dem Parlament ist darüber Rechenschaft abzulegen.
- Empfehlung 25** Die Kommission empfiehlt, in einem künftigen System die statutenkonforme (und durch das Controlling überwachte) Berechnung der Lohnabzüge in die Verantwortung der Lohnadministrationen zurückzugeben; die PKB ist auf die Verwaltung der 2. Säule zu beschränken.
- Empfehlung 26** Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat dafür besorgt zu sein, dass die im Rahmen der einschlägigen Verordnung VINFBV (vgl. Ziff. 3.2.3) und ihrer verwandten Reglemente unmissverständlich geregelten Strukturen, Verantwortlichkeiten, Verfahren und Prozesse in Zukunft wirklich umgesetzt werden. Insbesondere ist auf die wirkungsorientierte Abwicklung von departementsübergreifenden Informatikprojekten Wert zu legen.
- Empfehlung 27** Die Kommission empfiehlt, vordringlich eine Bundes-Informatik-Strategie zu erarbeiten; die Zukunft des Bundesamtes für Informatik und der Informatik-Konferenz des Bundes ist in ihrem Lichte zu überdenken, deren Aufgabenerfüllung als Kompetenzzentren für Informatik ist zu hinterfragen, deren Führung ist besser als bisher auf ihre Aufgaben zu verpflichten.

Empfehlung 28 Die Kommission empfiehlt, ein wirkungsvolles Controlling und Qualitätsmanagement im Informatikbereich einzuführen.

3.4 Schlussbemerkung

Die Lösung der dringenden und vielfältigen Informatik-Probleme der PKB bedingt eine zielstrebige, gleichzeitige und konzertierte Aktion in vielen Bereichen. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn ihr gemeinsame Zielvorstellungen zugrunde liegen. Vertrauen aller Beteiligten in den eingeschlagenen Weg ist Voraussetzung. Aufwand und Geduld allein genügen nicht mehr. Starke Führung, klare Vorgaben, objektive Risikoabschätzungen, adäquate Sicherungsmassnahmen, gelebte Verantwortung, angemessene Organisationsstrukturen und brauchbare Prozesse sind Vertrauensspender. Es muss ein pragmatischer Weg zwischen zwingenden kurz- und langfristigen Entscheidungen (inkl. Dringlichkeitsrecht) und dem politisch Machbaren gefunden werden. Alle Beteiligten sind dringend aufgerufen, sich mit dem Ziel einer innert absehbar kurzer Zeit realisierbaren Lösung mit konstruktiver Gesinnung auf diesen schwierigen Weg zu begeben.

4 Finanzbereich

4.1 Einleitung

Zur Darstellung der Untersuchungsergebnisse im Bereich Finanzen ist eine kurze Erläuterung über den Aufbau der Pensionskassenrechnung und über die organisatorische Einordnung des Finanzbereiches der Pensionskasse des Bundes (PKB) innerhalb der Eidgenössische Versicherungskasse (EVK) erforderlich. Anschliessend werden die Revisionsergebnisse der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) für die Jahre 1981 bis 1995 dargelegt. Aufgrund dieser Feststellungen ist darauf die Frage allfälliger Schäden zu behandeln. Nach den Beurteilungen der Verantwortlichkeiten und Empfehlungen ist schliesslich noch auf Feststellungen der Kommission hinzuweisen, die nicht zum Kernbereich des Auftrages gehören.

4.2 Aufbau der Pensionskassenrechnung

Die Rechnung der PKB ist zweistufig aufgebaut. In der ersten Stufe der Finanzrechnung der PKB werden sämtliche Ein- und Ausgaben zusammengefasst, wozu auch die Aufwendungen des Bundes als Arbeitgeber gehören. Ihr Ergebnis wird in der Finanzrechnung des Bundes vereinnahmt und über die Erfolgsrechnung des Bundes der Sonderrechnung PKB gutgeschrieben. Die zweite Stufe berücksichtigt zusätzlich den internen sowie versicherungstechnischen Aufwand und Ertrag. Ihr Ergebnis, der Aufwand- oder Ertragsüberschuss, ergibt die Veränderung des versicherungstechnischen Fehlbetrages (vgl. Abbildung 5, Teil I, Kapitel 2).

Die Staatsrechnung wird gemäss Finanzhaushaltsverordnung vom 11. Juni 1990¹ durch das Kassen- und Rechnungswesen (K+R) der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) geführt. Über diese Stelle erfolgt auch der gesamte Zahlungsverkehr des Bundes. Ein Scharnierkonto verbindet die Staatsrechnung und die Rechnung PKB.

¹ SR 611.01.

4.3 Stellung des Finanzbereiches der Pensionskasse innerhalb der EVK

Die Buchhaltung ist der Abteilung Pensionskasse als Dienst organisatorisch angegliedert.

Vor 1990 waren zwei Personen zuständig für die Buchführung der Pensionskasse und der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK). Im Jahre 1990 wurden hierfür zwei organisatorisch getrennte Dienste geschaffen. Der Buchhaltungsdienst der Pensionskasse wurde zudem um eine Stelle verstärkt. Der seit Februar 1990 zuständige Leiter hat die Stellung eines Dienstchefs. Per 17. Juli 1996 weist der Dienst Buchhaltung 11,4 Stellen auf.

Der Leiter des Dienstes Buchhaltung entscheidet im Rechnungswesen und hat u.a. die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit der gesamte Zahlungsverkehr der Pensionskasse korrekt ausgeführt wird. Zudem koordiniert er die Arbeitsabläufe mit anderen Diensten und leitet die buchhalterische Bereinigung der Altlasten.

Im Verhältnis zu den gestellten Anforderungen erscheint die Qualifikation der seinerzeitigen Angestellten der Buchhaltung und insbesondere diejenige des Leiters als unzureichend. Niemand verfügte über einen höheren Buchhaltungsabschluss. Die Direktion machte immer wieder geltend, die tiefe Einstufung der Stelle verunmögliche die Besetzung mit einer versierten Person aus dem Finanzbereich. Seit dem 1. April 1996 ist ein Fachmann mit der Leitung der Buchhaltung und des Rechnungswesens betraut.

Es ist bereits hier darauf hinzuweisen, dass viele Mängel nicht in den engeren Verantwortungsbereich des Dienstes Buchhaltung fallen, sondern hier durch buchhalterische Unstimmigkeiten zu Tage gefördert wurden. Dies gilt insbesondere für die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Vorsystemen. Eine materiell korrekte Buchhaltung einer Pensionskasse ist von der Datenqualität der versicherungstechnischen Informatiksysteme abhängig.

4.4 Zusammenfassung der Ereignisse seit 1981

4.4.1 Allgemeines

Die Entwicklung im Finanzbereich der PKB lässt sich anhand der Feststellungen in den Revisionsberichten der EFK sehr gut darstellen. Die in den frühen 80er Jahren noch bescheidenen Mängel nahmen kontinuierlich zu, bis schliesslich die Bestätigung der Ordnungsmässigkeit für das Rechnungsjahr 1987 nur noch unter Einschränkung und ab 1988 gar nicht mehr erfolgen konnte. Im Gleichschritt dazu wuchs die Komplexität des Geschäftes aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen (Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG]², Statuten von 1987, etc.) sowie der Einführung und Ablösung von vielfältig verflochtenen Informatiksystemen.

Mit dem 1991 eingeführten System G&P erfolgte erstmals eine EDV-mässige Abbildung der Statuten. In der Folge wurde festgestellt, dass die durch die Lohnsysteme gemeldeten und durch G&P berechneten Beiträge vielfach nicht übereinstimmten. Die Fachdienste und die Buchhaltung waren nicht in der Lage, den Differenzen auf den Grund zu gehen, Altlasten abzubauen und gleichzeitig den neuen, veränderten Anforderungen gerecht zu werden.

4.4.2 Revisionsergebnisse der Jahresrechnungen 1981 bis 1986

Vor 1987 erfolgte die Kontrolle der Jahresrechnung der Kasse in lockeren Abständen. Die Revisionsergebnisse der Prüfung der Jahresrechnungen 1981 und 1982 zeigten, dass das Finanz- und Rechnungswesen der EVK im geprüften Zeitraum ordnungsgemäss geführt und dass Bemerkungen aus früheren Revisionen Folge geleistet wurde. Die 1986 erfolgte Prüfung beinhaltete die Jahresrechnungen 1983, 1984 und 1985. Nach wie vor konnte die ordnungsgemässe Führung des Finanz- und Rechnungswesens bestätigt werden. Allerdings wurde auf grössere Arbeitsrückstände hingewiesen. So lagen z.B. die definitiven BVG-Abschlusszahlen (Alterskonten nach

² SR 831.40.

BVG) für das Jahr 1985 noch nicht vor. Die Arbeitserledigung erfolgte mit nicht mehr zeitgemässen Mitteln. Die EFK empfahl, der Informatisierung der Kasse eine hohe Priorität einzuräumen.

4.4.3 Revisionsergebnisse der Jahresrechnungen 1987 bis 1995

Jahresrechnung 1987: In diesem Jahr übernahm ein neuer Mitarbeiter der EFK die Revisionsleitung. Die Prüfung wurde den neuen Anforderungen des BVG angepasst. Das Prüfergebnis gab zu zahlreichen Bemerkungen Anlass. Festgestellt wurden u.a. *Buchungsrückstände und nicht ausgewiesene Kreditüberschreitungen. Die Qualität der Versichertendossiers* führte ebenfalls zu Beanstandungen. Die Ordnungsmässigkeit des Finanz- und Rechnungswesens der EVK konnte nicht vorbehaltlos, jene bezüglich der Führung der Alterskonten nach BVG überhaupt nicht bestätigt werden.

Seit dem Rechnungsjahr 1988 liessen die Mängel in der Rechnungslegung und die Arbeitsrückstände keine Bestätigung der Ordnungsmässigkeit mehr zu. Nicht nur blieben wichtige Altlasten bestehen, es tauchten immer wieder neue Probleme auf. 1988 traten die neuen Statuten in Kraft.

1991 informierte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission (GPK-SR), dass die EVK grosse Fortschritte gemacht habe und die Missstände bezüglich Buchhaltung beseitigt seien; allerdings gebe es noch Probleme mit den alten EDV-Programmen (hiermit sind die benutzten EDV-Systeme vor G&P gemeint). Die Rechnung sei durch die *eidgenössische Finanzkontrolle genehmigt worden*. Als jedoch auch bei den Rechnungen 1991, 1992 und 1993 die Buchführung das sechste Mal hintereinander als nicht ordnungsgemäss taxiert werden musste, zog die EFK – nicht zuletzt als Reaktion auf den Vorwurf des Departementvorstehers, sie sei in ihrer Beurteilung übertrieben streng – die STG-Coopers & Lybrand (STG-C&L) hinzu. Diese klärte ab, ob die im Revisionsbericht enthaltenen Feststellungen angemessen in das Prüfungsergebnis eingeflossen seien und ob die Beurteilung der Tatbestände den Standards und der Praxis der Schweizerischen Treuhandkammer entsprächen. Die STG-C&L erachtete die Schlussfolgerungen der EFK als „zwingend“.

Gleichzeitig mit dem Systemwechsel zu SUPIS im Jahre 1993 wurde eine neue Buchhaltungssoftware, ABACUS, eingeführt. Die vorgelegten Zahlen und die dazugehörigen Detailunterlagen – sofern vorhanden – erfüllten schliesslich in gewichtigen Teilbereichen kaum mehr eine Nachweisfunktion.

Im Rechnungsjahr 1994 konnten einige Fortschritte erzielt werden; insbesondere erfolgten die Verbuchung und die Belegablage der Tagesgeschäfte in der Buchhaltung ordnungsgemäss, wobei allerdings die materielle Richtigkeit der von den Systemen gelieferten Zahlen noch nachgewiesen werden musste. Bei den Altlasten war die Situation jedoch nach wie vor unbefriedigend. Auf wichtigen Konten wurden Differenzen festgestellt, ohne dass sich diese klären liessen, weil Belege oder Saldobestätigungen fehlten.

Das Prüfergebnis des Rechnungsjahres 1995 ergab, dass die gemäss anerkannten Grundsätzen gestellten Anforderungen an die Buchhaltung nicht erfüllt waren und dass folglich die Ordnungsmässigkeit der Rechnung erneut nicht bestätigt werden konnte. In mehreren gewichtigen Bereichen wurden dieselben gravierenden Mängel wie in den Vorjahren verzeichnet. Namentlich die Sperrkonten, Debitorenkonten, Beiträge der Mitglieder und der Arbeitgeber sowie die Einkaufssummen-Buchhaltung sind in einem Zustand, welcher nach wie vor nicht als nachgewiesen bezeichnet werden kann. Im weiteren weist die EFK darauf hin, dass die Belegunterlagen für die korrekte Erfassung der Transaktionen in der Buchhaltung noch nicht überall den erforderlichen Stand bezüglich Zuverlässigkeit, Genauigkeit und Verfügbarkeit erreicht haben, was vor allem durch Mängel im EDV-System bedingt ist.

Eine Analyse der beanstandeten Punkte zeigt, dass Fehler und Mängel zum Teil über Jahre hinweg nicht behoben werden konnten und neue Mängel entstanden. Es kam zu einer eigentlichen Fehlerfortpflanzung.

4.4.4 EDV-Hilfsmittel der Buchhaltung

Vor 1991 wurde die Buchhaltung der Versicherungskasse auf dem System K+R geführt.

Mit der Einführung des EDV-Systems G&P für die Aktivversicherten per 1. Januar 1991 konnte die PKB die Detailkonten der Versicherten in eigener Regie führen und Buchungsabläufe über eine Schnittstelle zum K+R weitgehend automatisieren.

Das G&P-System wurde per 1. Januar 1993 durch SUPIS abgelöst. Diese Umstellung blieb nicht ohne Auswirkung auf die Buchhaltung. Eine eigenständige Buchhaltungssoftware, ABACUS, wurde eingeführt, und alle Aufwand- und Ertragskonten wurden von nun an in der PKB bearbeitet. Mit dem K+R war man von da an über Scharnierkonten verbunden. ABACUS und SUPIS sind noch durch keine klar definierte Standardschnittstelle miteinander verknüpft. Dies erfordert einen grossen Aufwand an Abstimmungsarbeit zwischen der Buchhaltung und den Fachdiensten.

4.5 Ausgewählte gewichtige Mängel

4.5.1 Vorbemerkungen

Der Zustand der Buchhaltung der Pensionskasse war und ist nach wie vor besorgniserregend. So wurden wiederholt Korrektur- und Ausbuchungen vorgenommen, die für die Eidgenössische Finanzkontrolle aufgrund der mangelhaften Belege nicht nachvollziehbar waren. Zwei Beispiele seien hier aufgeführt:

- In der Finanzrechnung 1994 wurden „Nachträge aus Vorjahren“ in der Höhe von 34,7 Mio. Franken ausgewiesen. Es handelt sich um eine Buchung von mehreren Nachtrags- und Korrekturbuchungen. Der Kontrollstelle war es im Rahmen der Revision 1994 nicht möglich, die einzelnen Transaktionen aufgrund der vorgelegten Unterlagen zu prüfen.
- Im Rechnungsjahr 1993 wurden unter anderem rund 42,6 Mio. Franken auf dem „Sanierungskonto Bund“ verbucht. Aufgrund der vorgefundenen Buchhaltungsunterlagen konnten diese Buchungen nicht nachvollzogen werden. Erst im folgenden Jahr war offenbar eine Bereinigung möglich.

Dass solche nicht nachkontrollierbaren Korrektur- und Ausbuchungen äusserst risikobehaftet sind, braucht nicht weiter dargelegt zu werden. Das Ganze ist aber umso

beunruhigender, als nach den Aussagen des internen Revisorats der EVK kaum Kontrollmechanismen vorhanden sind, die eine missbräuchliche Verwendung von Geldern verhindern könnten.

Die schlechte Datenqualität ist eine der Hauptursachen dafür, dass die Buchhaltung der EVK nicht ordnungsgemäss geführt werden kann. Die Datensätze sind nicht lückenlos nachgeführt. Zudem sind die Daten in Dateien verschiedenster Art und in unterschiedlichen Systemen abgelegt. Bei einer Überprüfung eines Sachverhaltes im nachhinein ist ein mühsames Zusammentragen der Einzelinformationen erforderlich, was eine speditive Geschäftserledigung und Kontrolle erschwert.

Für die Jahresrechnung 1993 musste die EVK ihre Zahlen am 28. Januar 1994 abliefern. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Buchhaltung der PKB lediglich acht Monate gebucht. Da die wichtigsten abgelieferten Zahlen nicht mehr verändert werden konnten, buchte der Dienst Buchhaltung bei der Nachbuchung auf irgendwelche andere Konti.

4.5.2 Materielle Mängel im einzelnen

Folgende Sachverhalte erscheinen der Kommission als besonders gravierend und seien hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführt:

4.5.2.1 BVG-Belange: Alterskonten, Sicherheitsfonds

Das BVG statuiert die Pflicht, individuelle Alterskonten nach den BVG-Normen zu führen. Der Stand des Alterskontos jedes Mitgliedes muss mindestens dem gesetzlichen Altersguthaben entsprechen. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen der Geschäftsstelle des Sicherheitsfonds – gemäss dem Beitrags- und Leistungsreglement der Stiftung Sicherheitsfonds BVG³ – jährlich die koordinierten Löhne und die Summe der Altersgutschriften melden. Die Kontrollstelle muss die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben bestätigen. Die definitiven Abrechnungen für die Jahre 1991 und 1992 konnten wegen verschiedener EDV-Probleme nicht termingerecht

³ SR 831.432.4.

erstellt werden. Zudem konnten Abstimmung und Nachweis der Alterskonten wiederholt nicht vorgenommen werden. Für die Auswertung und Bereinigung von Fehlerlisten blieb kaum Zeit, da laufende Arbeiten prioritär behandelt wurden. Die PKB war nicht in der Lage, für die Jahre 1991 und 1992 die Vorschriften des BVG einzuhalten.

Die Kommission hat festgestellt, dass für die Jahre 1993 und 1994 die Abrechnungen der Kasse an den Sicherheitsfonds mit mehr als einem Jahr Verspätung eingereicht wurden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als Kontrollstelle diese Abrechnungsunterlagen nicht vollständig kontrollieren konnte und demzufolge die Abrechnungsunterlagen nur mit Vorbehalt bestätigt wurden. Gemäss EFK wurde dieser Vorbehalt dadurch begründet, dass aufgrund der EDV-Probleme nicht geprüft werden konnte, ob sämtliche BVG-Alterskonten in den Auswertungstotalen enthalten sind.

4.5.2.2 Versicherungsausweise

Im Wissen um die ungenügende Datenqualität verzichtet die PKB auch heute noch darauf, den Mitgliedern unaufgefordert Auskunft über ihre Versicherungsverhältnisse in Form von Leistungsausweisen zu erteilen. Insbesondere stand auch die Bestätigung der ausstehenden Einkaufssummen auf Jahresende hin wiederholt aus. Ein erster Versuch, den Angestellten zweier grösserer angeschlossener Organisationen (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft [SRG] Swisscontrol) Versicherungsausweise zuzustellen, zeigte, dass dies bei den Versicherten ein riesiges Bedürfnis nach Auskunft und Beratung auslöst, das von der Kasse kaum bewältigt werden kann.

4.5.2.3 Saldonachweise

Die Zusammensetzung der Salden verschiedener Konti konnte wiederholt nicht lückenlos nachgewiesen werden. Ein besonderes Problem bot die Verbuchung von Soll- und Ist-Daten. Im SUPIS werden den Mitgliedern Soll-Beträge gutgeschrieben. Von der Zahlungsseite her fliessen jedoch abweichende Ist-Werte in die Buchhaltung

ein. Die Differenzen wurden nicht klar belegt und sind nicht bis auf die Stufe des Einzelkontos nachweisbar.

4.5.2.3.1 Abgrenzung SUPIS / PERIBU

Bevor SUPIS die Versicherungsbeiträge selber berechnete, wurden die durch das Lohnsystem PERIBU gemeldeten Abzüge verbucht. Der Berichterstattung der Finanzkontrolle über die Prüfungsergebnisse der Jahresrechnung 1993 ist u.a. zu entnehmen: „Da die Differenzen zwischen den durch das Lohnverarbeitungssystem PERIBU und den durch das System SUPIS berechneten Beiträgen zu zahlreich waren, wurde beschlossen, dass für das Jahr 1993 noch die durch das PERIBU (= Abzüge gemäss Lohnausweis) errechneten Daten als verbindlich zu betrachten sind. In der Folge wurden in der Erfolgsrechnung 1993 der EVK rund 25 Mio. Franken abgegrenzt. Dieser Betrag liess sich im Rahmen der Revision nicht verifizieren.“⁴

4.5.2.3.2 Einkaufssummen

Im besonders sensiblen Bereich der Einkaufssummenbuchhaltung wurden viele Unstimmigkeiten festgestellt:

- In der Jahresrechnung 1988 war die Nachführung der Hilfsbuchhaltung „Einkaufssummen Arbeitgeber, angeschlossene Organisationen“ mangelhaft. Vor 1988 hatte sich der Beamte beim Eintritt in den Bundesdienst auf das 30. Altersjahr einzukaufen, um die vollen Versicherungsleistungen zu erhalten. An diesem Einkauf beteiligte sich auch der Arbeitgeber. Der Versicherte hatte die wiederkehrenden Beiträge ab dem 30. Altersjahr nachzuzahlen und dazu einen Zuschlag von 4 Prozent dieser Summe für jedes über vier hinausgehende volle Jahr (Arbeitnehmereinkaufssumme). Dem Arbeitgeber wurde das restliche fehlende Deckungskapital (Arbeitgebereinkaufssumme) in Rechnung gestellt. Die EFK stellte im Rechnungsjahr 1989 fest, dass die Kasse im Einvernehmen mit den angeschlossenen Organisationen Arbeitgebereinkaufssummen aus Einkäufen vor

⁴ Notiz der EFK an die Finanzdelegation der eidg. Räte vom 6. Oktober 1994, Seite 4.

1988 teilweise auf die Versicherten überwälzte. Folglich hatte der Versicherte beim Austritt auch Anspruch auf seine geleisteten „Arbeitgeberbeiträge“, weil sie nach Obligationenrecht als Beiträge des Versicherten gelten. Diese seinerzeit gepflegte Praxis fand in den Statuten von 1950 keine Grundlage. Zudem bemängelte die EFK Fälle, bei denen die Arbeitgebereinkaufssumme weder beim Arbeitnehmer noch beim Arbeitgeber geltend gemacht worden war. Die PKB verzichtete darauf, die ausstehenden Beträge bei den angeschlossenen Organisationen einzufordern, und buchte sie zu ihren Lasten aus. Seit 1988 geht der Einkauf in der Regel vollständig zu Lasten der Arbeitnehmer.

- Per Ende 1994 wurde zwischen der ABACUS-Buchhaltung und dem Betrag gemäss Ausweis in der Staatsrechnung eine Differenz von rund 1,6 Mio. Franken bei den Einkaufssummen festgestellt. Damit die formelle Übereinstimmung erreicht werden konnte, musste beim Abschluss 1994 in der Staatsrechnung eine Zusatzzeile eingefügt werden („Betriebe mit eigener Rechnung: Fr. 1'685'832.--“⁵). Die Transaktion von 1,6 Mio. Franken wurde über verschiedene Konti hin- und hergebucht; den wahren Grund für die Herkunft der Differenz konnte die EFK nicht eruieren.
- Im Standardprogramm SUPIS war eine Integration der Einkaufssummen nicht vorgesehen. Die EVK entschloss sich jedoch, die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Trotzdem konnten keine korrekten und nachvollziehbaren Kontoauszüge produziert werden. Besonders im Falle von Einkauf mit monatlichen Einzahlungsscheinen auf das Postscheckkonto der PKB (im Gegensatz zu den Amortisationen mit monatlichen Lohnabzügen) gestalten sich die Kontrollarbeiten recht schwierig und zeitintensiv, da das System SUPIS Ende Monat die Schuld des Versicherten automatisch um den entsprechenden Betrag reduziert, unabhängig davon, ob der Betrag auch tatsächlich einbezahlt wurde. Am Jahresende muss jeder dieser SUPIS-Auszüge (Steuerausweise) von der Buchhaltung nachkontrolliert

⁵ Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1994 vom 5. April 1995, Seite 572.

werden. Wegen des sehr grossen Aufwandes will die PKB inskünftig nur noch Ratenzahlungen mittels Lohnabzügen zulassen.

4.5.2.3.3 Sperrkonten

Bezüglich der Saldonachweise handelt es sich bei dieser Kontengruppe um eines der gewichtigsten Problemfelder der PKB:

- Die durch die EFK bereits im Bericht 1992 gerügten Mängel bezüglich Saldodifferenzen im Bereich der Sperrkonti blieben in der Buchhaltung unbereinigt. Die Arbeitsrückstände nahmen 1993 weiter zu. Die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Saldi hatten kaum mehr einen Nachweischarakter; die dazugehörenden Unterlagen waren nur bedingt revisionsfähig. Die Gründe dafür lagen insbesondere bei den Schnittstellen SUPIS/ABACUS einerseits und ABACUS/Staatsrechnungskonten andererseits. Aufgrund dieser Sachlage besteht unter anderem die Gefahr, dass nicht alle Sperrkontiguthaben beim Austritt eines Mitgliedes auch tatsächlich mitgegeben werden. Aufgrund von Interventionen von Versicherten mussten solche Guthaben nachvergütet werden.
- 1994 konnte kein materieller Nachweis der Bestände geliefert werden. Bei einem Austritt eines Versicherten wurde jeweils die Gesamtzahlung dem Ausgabenkonto der Finanzrechnung der PKB belastet, also inklusive der Auszahlung allfälliger Guthaben aus Sperrkonti. Entsprechend musste am Jahresende der nicht ausgabenwirksame Teil (Auszahlung Sperrkonto) der Finanzrechnung der PKB wieder gutgeschrieben werden. Dazu war eine Korrekturbuchung aufgrund einer Auswertungsliste SUPIS beim Rechnungsabschluss erforderlich. Diese Korrekturbuchung war jedoch nicht detailliert nachweisbar.

4.5.2.3.4 Kreditoren-Wartekonto

Das Konto enthält all jene Fälle von Neueintretenden, deren Versicherungsverhältnis im Zusammenhang mit den eingebrachten Freizügigkeitsleistungen noch nicht abgeklärt war oder ist. Es bestanden wiederholt Differenzen zwischen den Buchhaltungslisten und dem Saldo gemäss Staatsrechnung. Zudem nahm die Anzahl der nicht behandelten Dossiers kontinuierlich zu. Die in diesem Bereich zur Verfügung

stehenden EDV-Programme wurden seit Jahren kaum mehr gewartet und sind entsprechend fehleranfällig. Eine im Jahre 1991 dringend anstehende Auswertung zur Analyse der Einzelposten war im System G&P nicht explizit vorgesehen. Auf eine nachträgliche Programmierung wurde aufgrund finanzieller Überlegungen verzichtet.

Der Saldo von 54,4 Mio. Franken im Jahre 1995 stammt noch aus der Zeit von G&P, also vor 1993. Die EFK bezweifelt, dass die Zusammensetzung des Saldos je vollständig nachgewiesen werden kann.

4.5.2.3.5 Verdiensterhöhungsbeiträge

Die Versicherten und die Arbeitgeber finanzieren das infolge der Erhöhung des versicherten Verdienstes notwendige Deckungskapital. Der Bund, die Betriebe mit eigener Rechnung und die angeschlossenen Organisationen werden mit solchen Verdiensterhöhungsbeiträgen belastet, leisten aber auch Vorauszahlungen. Der Saldo dieser Vorauszahlungen konnte wiederholt nicht nachgewiesen werden. 1994 belief sich der Saldo auf 20,3 Mio. Franken. Ob allfällige Korrekturbuchungen einen Einfluss auf die künftigen Rechnungsergebnisse haben werden, konnte die EFK nicht feststellen. Die Bereinigung blieb auch 1995 aus Kapazitätsgründen pendent. Sie sollte 1996 vollzogen werden können.

1993 bemängelte die EFK zudem, dass die ausstehenden Verdiensterhöhungsbeiträge auch nicht mit Einzelpositionen belegt werden konnten.

4.5.2.3.6 Einbau Teuerungszulagen in die Renten

Die Leistungen der PKB werden im gleichen Umfang der Teuerung angepasst wie die Bezüge des Bundespersonals. Das dazu erforderliche Deckungskapital ist vom Bund, den Betrieben und den angeschlossenen Organisationen zu bezahlen, soweit es nicht bereits durch den Zusatzzins des Vorjahres finanziert wurde. Das noch fehlende Deckungskapital ist periodengerecht an die PKB zu überweisen.

Die EFK stellte wiederholt fest, dass der materielle Nachweis der ausstehenden Guthaben gegenüber den angeschlossenen Organisationen (1995: 16,8 Mio. Franken) Schwierigkeiten bereitet. Der heutige Saldo stammt vorwiegend aus der Zeit vor

SUPIS, also vor 1993. Es ist möglich, dass ein Teil der Forderungen zwar beglichen, jedoch falsch verbucht wurde und demzufolge keine entsprechende Entlastung dieses Kontos erfolgte. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass der materielle Nachweis für die Pensionskasse mit einem grossen Recherchieraufwand verbunden ist und erst noch erbracht werden muss, soweit dies überhaupt möglich ist.

4.5.2.4 Verkehr mit den angeschlossenen Organisationen

In einem Bericht des internen Revisorates vom 24. Mai 1996 zu Händen der Direktion der EVK wird darauf hingewiesen, dass Geschäftsvorfälle mit den angeschlossenen Organisationen ohne Belege verbucht und alte Rechnungen bis heute nicht versandt wurden. Zudem entsprechen die ausgewiesenen Debitorensaldi vielfach nicht den Beträgen, die tatsächlich von den angeschlossenen Organisationen geschuldet werden.

Als Beispiel für diese Probleme sei hier die Abrechnung der PKB mit der Ingenieurschule Wädenswil aufgeführt. Dieser Fall ist als Musterbeispiel für den Umgang der PKB mit angeschlossenen Organisationen zu verstehen.

Die Ingenieurschule Wädenswil erhielt von der PKB im Oktober 1995 einen Kontoauszug über den Stand der ausstehenden Forderungen, worin u.a. nicht beglichene Verdiensterhöhungsbeiträge für das Jahr 1991 von 683'658.25 Franken und ausstehende Fehlbetragszinsen für das Jahre 1992 von 49'660 Franken aufgeführt waren.

Die Ingenieurschule Wädenswil retournierte diesen Kontoauszug mit der Begründung, sie habe bis heute für diese beiden Betreffnisse nie eine Rechnung erhalten. Sie wies darauf hin, dass sie im September 1992 von der Kasse zwar eine Zusammenstellung über 526'204,85 Franken zur Prüfung zugestellt bekommen habe, diese aber fristgerecht mit über 20 Fehlern (fehlende Mitarbeiter, fehlende Verdiensterhöhungen, nicht mutierte Austritte usw.) zurückgeschickt und in der Folge nie eine Abrechnung resp. eine Rechnung erhalten habe.

Nachforschungen des internen Revisorates der EVK haben ergeben, dass die ausstehenden Forderungen gemäss Kontoauszug in der Buchhaltung der PKB verbucht

wurden, ohne dass hierfür hätten Belege vorgelegt werden können. Rechnungen wurden offenbar auch keine verschickt.

Nach zeitintensiven Recherchierarbeiten unterbreitete die PKB der Ingenieurschule im November 1995 neue, korrigierte Rechnungen (Verdiensterhöhung 1991: 597'535.85 Franken, Fehlbetragszins 1992: 49'660 Franken), die von der angeschlossenen Organisation im Folgemonat beglichen wurden.

Gemäss den Feststellungen des internen Revisors der EVK sind zudem in der Buchhaltung der PKB u.a. bei folgenden Organisationen offene Posten in der Gesamtsumme von ca. 17,5 Mio. Franken (Stand 20.09.1996) ausgewiesen:

- Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (12'977'685.85 Franken, davon der grösste Teil aus Altlasten vor 1986) ;
- Schweiz Tourismus (1'851'235.50 Franken, davon 357'993.30 Franken aus Altlasten mit Ursprung vor 1986) ;
- Schweizerischer Fleckviehzuchtverband (39'159.60 Franken) ;
- Schweizerisches Rotes Kreuz / Sektionen (809'073.25 Franken, davon 643'751.80 Franken aus Altlasten mit Ursprung vor 1986) ;
- Schweizerisches Rotes Kreuz / Zentralorganisation (994'050.45 Franken, davon 787'180.80 Franken aus Altlasten mit Ursprung vor 1986) ;
- Schweizerischer Verband künstliche Besamung (876'983.50 Franken).

Für die übrigen 97 angeschlossenen Organisationen liegen die entsprechenden Abklärungen noch nicht vor. In diesem Bereich stellt sich die Frage der Verjährung für Kapital und Zinsen.

4.5.2.5 Abweichungen zwischen der Buchhaltung der PKB und den Zahlen der Staatsrechnung

Unstimmigkeiten zwischen dem Ausweis der PKB und der Staatsrechnung wurden von der Finanzkontrolle wiederholt bemängelt. Die Spiegelbildlichkeit der Rechnungen konnte erst im Laufe der letzten Jahre grösstenteils erreicht werden, jedoch nur mit

Hilfe von Anpassungsbuchungen. 1994 musste beispielsweise die unter 4.5.2.3.2 aufgeführte Buchung von 1,6 Mio. Franken bei den Einkaufssummen vorgenommen werden, damit die Ergebnisse der PKB mit der Staatsrechnung übereinstimmen.

Dass sich die aufgezeigten Mängel auch auf den versicherungstechnischen Bereich auswirken, zeigt eine Bemerkung der PRASA im versicherungstechnischen Gutachten per 31. Dezember 1991:

„....Die Kontrollstelle konnte die Ordnungsmässigkeit der Buchführung nicht bestätigen, vor allem infolge der «zahlreichen fehlenden Nachweise der Differenzen zwischen EVK-Buchhaltung und Staatsrechnung sowie der Zusammensetzung der Salden». In welcher Grössenordnung diese Mängel per Saldo die Gesamtbilanz und letztlich den versicherungstechnischen Fehlbetrag der EVK beeinflussen, hat die Kontrollstelle nicht festgehalten. Wir sehen uns somit gezwungen, im Rahmen unseres Gutachtens die in der Eidgenössischen Staatsrechnung veröffentlichten kaufmännischen Werte zu übernehmen, gehen allerdings davon aus, dass die Behebung dieser Mängel die Schlussfolgerungen unseres Berichtes nicht gewichtig beeinflussen würde. ...“⁶

4.6 Finanzielle Schäden

4.6.1 Schadenskategorien

Die Frage nach den bisher eingetretenen finanziellen Schäden für Versicherte oder für die Kasse stösst in der Öffentlichkeit greiflicherweise auf ganz besonderes Interesse.

Grundsätzlich sind zwei Arten von Schäden zu unterscheiden:

- Schäden, die die versicherten Personen betreffen:

Solche Schäden entstehen dann, wenn eine versicherte Person im Vergleich zu den von ihr erbrachten Leistungen zu geringe Kassenleistungen erhält (Rente,

⁶ Versicherungstechnisches Gutachten der PRASA der Eidgenössischen Versicherungskasse, Stichtag 31.12. 1991, Seite 2.

Freizügigkeitsleistungen usw.). Angesichts der mangelnden Datenqualität sind solche Fälle nicht auszuschliessen. Die Dossiers der PKB werden allerdings in den nächsten Jahren überprüft und bereinigt. Bei den vielen Fehlerquellen ist aber nicht auszuschliessen, dass dennoch falsche Berechnungen zu Ungunsten der Versicherten vorkommen. Es ist aber mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass der Bund grundsätzlich für die zugesicherten Leistungen gegenüber den Kassenmitgliedern haftet.

- Schäden, die die PKB bzw. den Bund betreffen:

Die PKB hat keine Rechtspersönlichkeit. Der Bund garantiert vollumfänglich die Verpflichtungen der Pensionskasse. Schäden für die Kasse bzw. den Bund entstehen dann, wenn Versicherten zu hohe Leistungen ausgerichtet werden, die bei richtiger Berechnung nicht geschuldet würden. Weiter können Schäden entstehen, wenn die PKB von Dritten Leistungen nicht erhalten hat, die ihr aufgrund der Statuten zustehen würden, oder wenn der Bund Zahlungen erbracht hat, die Dritte (z.B. Versicherte oder angeschlossene Organisationen) hätten leisten müssen. Kein Schaden liegt dann vor, wenn allenfalls der Bund zu geringe Arbeitgeberbeiträge erbracht hat. In einem solchen Fall ist zwar der Kasse zu wenig gutgeschrieben worden, der Bund haftet aber weiterhin vollumfänglich für die Verpflichtung. Ein Schaden ist im übrigen nur eingetreten, wenn aufgrund der Verjährung eine Nachforderung ausgeschlossen ist.

4.6.2 Unmöglichkeit der Ermittlung des konkreten Schadens

Die PUK PKB hat wiederholt und unter den verschiedensten Ansatzpunkten versucht, die Frage nach eingetretenen Schäden auf der einen oder anderen Seite konkret zu beantworten. Sie ist bei jedem ihrer Versuche gescheitert – und zwar an den chaotischen Zuständen in der Buchhaltung und an der misslichen Datenlage in der PKB.

Die Kommission muss mit grossem Bedauern zur Kenntnis nehmen, dass die Frage nach eingetretenen Schäden wohl nie wird vollständig beantwortet werden können. Um Annäherungswerte zu ermitteln, müsste vorerst die Aktion Dossierbereinigung

abgeschlossen sein. Dies dürfte, wenn überhaupt, kaum vor 1999 der Fall sein. Danach müsste in den Buchhaltungsunterlagen nachgeprüft werden, ob und wie die in der Dossierbereinigung ermittelten Fehler buchhalterisch erfasst wurden – ein Unterfangen, das aufgrund der miserablen Belegorganisation der Buchhaltung der PKB äusserst aufwendig sein dürfte. Schliesslich müsste auch geprüft werden, ob die gegenüber der PKB buchhalterisch erfassten Verbindlichkeiten auch tatsächlich eingefordert wurden – ein Sachverhalt, der, wie das unter 4.5.2.4 dargestellte Beispiel der Ingenieurschule Wädenswil zeigt, keineswegs vorausgesetzt werden darf.

Die PUK PKB hat u.a. Abklärungen darüber getroffen, ob durch Experten eine repräsentative Zahl von Dossiers überprüft werden soll. Hätte man auch nur zu einigemmassen aussagekräftigen Ergebnissen kommen wollen, so hätte dies einen nicht zu verantwortenden Aufwand und eine Zeitverzögerung für die Arbeiten der PUK von Monaten bedingt. Zudem wäre die PKB wohl für einige Zeit in ihrem Tagesgeschäft stark eingeschränkt, wenn nicht gar lahmgelegt worden. Weniger weit gehende Untersuchungen hätten Ergebnisse gezeigt, die nicht repräsentativ und damit unbrauchbar gewesen wären. Die PUK hat deshalb auf solche Übungen verzichtet.

Auch ein anderer Ansatzpunkt, den die Kommission wählte, half nicht weiter. Bis heute sind im Rahmen der Aktion 120'000 etwa 30'000 Dossiers bereinigt (Stand 30. Juni 1996). Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Dossiers wäre dies eine repräsentative Grösse. Die PKB hat es jedoch unterlassen, eine Statistik über die eruierten Fehler zu führen und die im Einzelfall entstandenen Schäden zu Lasten der Kasse oder der Versicherten festzustellen. Nachträglich kann das nicht mehr getan werden, weil im System SUPIS nur noch die korrigierten Daten vorhanden sind. Auch dieser Ansatz half der PUK somit nicht weiter.

Die PUK verlangt hiermit unmissverständlich, dass bei der weiteren Dossierbereinigung die festgestellten Fehler festgehalten und so aufgearbeitet werden, dass gestützt darauf die entsprechenden Abklärungen in der Buchhaltung getroffen und damit eingetretene Schäden ermittelt werden können. Der Bundesrat bzw. der Chef EFD wird nicht darum herumkommen, entsprechende Weisungen zu erlassen.

Aufgrund der Zustände in der PKB bleibt der PUK nichts anderes übrig, als in der Frage der Feststellung des Ausmasses der eingetretenen Schäden zu kapitulieren und zu Notbehelfen Zuflucht zu nehmen. Dass erhebliche Schäden eingetreten sind, steht ausser Diskussion. Sollten die Schäden je vollständig festgestellt werden, was angesichts der Zustände in der PKB wenig wahrscheinlich ist, so dürfte sich bei vielen Nachforderungen bereits die Frage der Verjährung stellen.

4.6.3 Schadenshäufigkeit und Schadensursachen

Bereits die EFK ist bei ihren stichprobenweisen Überprüfungen auf Fehler gestossen, die schliesslich zu Rückforderungen der PKB führten. Umgekehrt wurden Dossiers gefunden, worin Versicherte die Kasse darauf hinweisen mussten, dass sie Einkaufssummen geleistet hatten, die ihrem individuellen Konto nicht gutgeschrieben worden seien.

Die PUK ihrerseits hat im Verlaufe ihrer Arbeiten 27 zufällig ausgewählte Dossiers untersucht, die von der PKB noch nicht bereinigt waren. 14 davon waren fehlerhaft (falscher Versicherungsbeginn, falscher Beschäftigungsgrad) oder enthielten Unklarheiten bei Einkaufssummen und Beiträgen etc. Diese nicht repräsentative Zahl von Dossiers machte der PUK indessen deutlich, welch hoher Kontrollaufwand mit der Bereinigung verbunden ist.

Laut Informationen des Finanzdepartementes und von Mitarbeitern der PKB zeigt die bisherige Erfahrung mit der Aktion 120'000, dass rund 40 % der Dossiers Fehler aufweisen. Ungefähr 70 % der fehlerhaften Dossiers sind besonders schwierige Fälle, die nur mit einem entsprechend hohen Kontrollaufwand zu bereinigen sind. Demzufolge muss davon ausgegangen werden, dass sich unter den rund 90'000 noch aufzuarbeitenden Dossiers (Stand 30. Juni 1996) ungefähr 25'000 besonders schwierige Fälle befinden.

Die Zeitabschnitte, in denen eine erhöhte Fehlerwahrscheinlichkeit besteht, sind bekannt. Vor der Einführung des G&P-Systems wurde beispielsweise nicht überprüft, ob der versicherte Verdienst und die daraus resultierenden Beiträge und Leistungen, statutenkonform berechnet wurden. Des weitem ist wahrscheinlich, dass bei der

Datenübernahme in das System G&P die Informationen über ausstehende Einkaufssummen und Sperrkonti fehlerhaft und unvollständig in die neue Datenbank übertragen wurden. Die PKB versucht heute mittels Hilfsprogrammen ausserhalb von SUPIS, die in den verschiedenen Vorsystemen abgelegten Daten systematisch zusammenzutragen, den Leistungsanspruch durch zwei Personen nachrechnen zu lassen und anschliessend die Daten in SUPIS zu korrigieren. Es bestehen indessen Anhaltspunkte dafür, dass die in SUPIS korrigierten Daten durch fehlerhafte Programmläufe im nachhinein bereits wiederum verfälscht wurden.

4.6.4 Bekannte Schadenspotentiale im versicherungstechnischen Bereich

- *Datenqualität:* Die seit 1991 laufenden EDV-Systeme haben zahlreiche von den Lohnsystemen berechnete fehlerhafte und unvollständige Daten zu Tage gefördert. Die der Kasse von den Lohnsystemen gemeldeten versicherten Verdienste entsprachen in vielen Fällen nicht den versicherten Verdiensten gemäss den Statuten. Im Versicherungsfall kann dies zu einer unkorrekten Leistungsberechnung zugunsten oder zu Lasten des Versicherten führen.
- *Einkaufssummen:* Insbesondere für die Zeit vor der Einführung der Software G&P kann nicht nachgewiesen werden, ob tatsächlich alle Beiträge (Lohnabzüge und Einkaufssummen) den individuellen Konti auch gutgeschrieben worden sind und ob allfällige Einkaufssummen auch wirklich bezahlt wurden.
- *Verdiensterhöhungsmeldungen:* Angeschlossene Organisationen haben bis zur Einführung des Systems G&P Erhöhungen des versicherten Verdienstes von jungen Versicherten nicht gemeldet, um die damals durchschnittlich berechneten Erhöhungsbeiträge nicht zahlen zu müssen. Eine Bezifferung des Verteilungsfehlers ist im nachhinein nicht möglich.
- *Schäden aus Zinsverlusten:* Bei nicht termingerechter Inrechnungstellung von Deckungskapitalzunahmen bei den Arbeitgebern sind Schäden in Form von Zinsverlusten entstanden.

- *Beschäftigungsgradänderungen, Mehrfachanstellungsverhältnisse, interner Stellenwechsel:* Mit Änderungen des Beschäftigungsgrades, Mehrfachanstellungsverhältnissen, internen Stellenwechseln und Differenzen zwischen beitragspflichtigem und leistungsmassgebendem Lohn waren immer Probleme verbunden, die in ihrer letzten Konsequenz Auswirkungen auf den Fehlbetrag und dessen Verzinsung hatten.
- *Korrektur- und Ausbuchungen:* Wie im Abschnitt 4.5 bereits aufgeführt, stellte die EFK u.a. fest, dass Korrekturbuchungen ohne nachvollziehbare Begründung über verschiedene Konten hin- und hergebucht wurden. In der Folge kann auch nicht festgestellt werden, ob in diesem Zusammenhang Verluste entstanden sind.

Die Feststellung, dass in vielen Fällen Fehler unterlaufen sind, die zu Schäden führen konnten, erhärtet sich durch die im Jahr 1994 von der EFK vorgenommene Überprüfung von 200 zufällig ausgewählten Austrittsleistungen. Dabei sind u.a. folgende Vorkommnisse gerügt worden:

- *Doppelzahlungen:* Es sind zwei ungerechtfertigte Doppelzahlungen von Guthaben aus Sperrkonti in der Höhe von mehreren Tausend Franken vorgekommen.
- *Dreifachzahlung:* In einem Fall wurde das Guthaben einer Versicherten in der Höhe von über Fr. 120'000.-- insgesamt gar drei Mal an die neue Vorsorgeeinrichtung überwiesen. Die aufnehmende Pensionskasse hat die PKB in der Folge auf diese Mehrfachüberweisung aufmerksam gemacht und die Betreffnisse retourniert.
- *Nachvergütung eines Sperrkontoguthabens:* EFK stellte fest, dass aufgrund einer Reklamation eines Versicherten, wonach bei der Kasse noch ein Sperrkonto bestehe, jedoch nicht ausbezahlt worden sei, eine Nachvergütung geleistet werden musste.
- *Belastung des Arbeitgebers bei fehlendem Deckungskapital:* In der gleichen Revision stellte die EFK fest, dass bei Entlassungen durch das Bundesamt für Rüstungsbetriebe die entsprechenden fehlenden Deckungskapitalien dem Bund belastet worden sind, obschon es sich beim Bundesamt für Rüstungsbetriebe um einen Betrieb mit eigener Rechnung handelt.

Gravierend an diesen Beispielen ist nicht die Tatsache, dass Fehler gemacht wurden. Beunruhigend ist vielmehr, dass kassenintern offenbar keinerlei Kontrollmechanismen vorhanden sind, die den Schluss erlauben, bei den zitierten Beispielen handle es sich um Einzelfälle.

4.6.5 Schäden im administrativen Bereich

Im Zeitraum von 1989 bis 1995 sind dem Bund für die EVK Kosten für externe Beratungen (vor allem auch im Informatikbereich), Expertisen und Ersatzsoftware von rund 10 Mio. Franken angefallen, wovon der grösste Teil auf die PKB entfällt. In dieser Summe nicht enthalten sind die Kosten für das System G&P im Betrag von 7,5 Mio. Franken.

Aufgrund des heutigen Zustandes der PKB werden diese Ausgaben noch weiter ansteigen. Gegenwärtig sind vier externe Experten oder Expertenteams mit Arbeiten für die PKB beschäftigt. Trotz dieser riesigen Summe muss festgestellt werden, dass sich die Situation der PKB kaum verbessert hat und dass es noch Jahre dauern wird, bis auf den Einsatz von aussenstehenden Experten verzichtet werden kann.

Eine weitere Folge des PKB-Debakels ist der heute im Vergleich mit einer gut funktionierenden Pensionskasse hohe Personalbestand von 63,9 Etatstellen und 50,8 anderen Stellen (Total 114,7 Stellen). Er wird noch auf Jahre hinaus bestehen bleiben.

4.7 Beurteilung

4.7.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Kommission kommt zum Schluss, dass die in der Buchhaltung und Rechnungslegung Beschäftigten und Verantwortlichen der PKB nicht in der Lage waren, die dringend anstehende Bereinigung in der Buchhaltung vorzunehmen.

Die Direktion der EVK unterliess es; rechtzeitig und mit dem nötigen Nachdruck auf die bedenkliche Personalsituation im Dienst Buchhaltung und in seinen vorgelagerten Zulieferdiensten hinzuweisen. Ebenso wurde unterlassen, den Missständen, die sich letztlich in der Buchhaltung auswirkten, rechtzeitig unter ablauforganisatorischen Gesichtspunkten nachzugehen. Die Priorität wurde auf die Realisierung der

Informatikprojekte (G&P, SUPIS) gesetzt, in der Hoffnung, dass sich durch den Einsatz von verlässlichen EDV-Systemen auch der Grossteil der Probleme im Zusammenhang mit der Buchhaltung lösen würde. Da es jedoch bis heute nicht gelungen ist, verlässliche Daten aus den Informatiksystemen zu erhalten, sammelten sich in der Buchhaltung Altlasten an, deren manuelle Bereinigung im nachhinein mit einem enormen Recherchieraufwand verbunden ist.

Aus den wechselseitigen Beziehungen des Buchhaltungsdienstes zu den Fachdiensten sind in der Vergangenheit immer wieder Probleme entstanden, weil ganzheitliche Lösungsansätze gefehlt haben. Dies hat sich jeweils letztlich auf die materielle Qualität der Buchhaltungszahlen ausgewirkt. Eine Zuordnung der Mängel auf die einzelnen Organisationseinheiten der PKB erscheint aus diesem Grunde nicht unproblematisch. Die Verantwortungsbereiche der einzelnen Organisationseinheiten sind zu wenig auf die Wirkungskreise abgestimmt.

4.7.2 Beurteilung des Dienstes Buchhaltung

4.7.2.1 Einleitung

Die sich in der Buchhaltung der PKB manifestierenden Mängel lassen sich durch unterschiedlichste Einflussfaktoren erklären. Es gilt insbesondere zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl der Feststellungen im Zusammenhang mit der Buchhaltung stehen, obwohl die Mängel nicht in allen Fällen den eigentlichen Verantwortungsbereich dieser Organisationseinheit betreffen.

Der Dienst Buchhaltung war seit 1987 nicht in der Lage, die Rechnungsführung korrekt und fristgerecht wahrzunehmen. Die Stelleninhaber, die in einem schwierigen Umfeld arbeiten mussten, wiesen zu wenig Fachkompetenz auf und verfügten bei den vorgelagerten Fachbereichen nicht über die erforderliche Durchsetzungskraft zur Schaffung von Mindestanforderungen an die Belegqualität. Die zur Verfügung stehenden Kapazitäten der Buchhaltung wurden grösstenteils für die Verarbeitung des Tagesgeschäftes benötigt.

In der PKB entwickelte sich im Laufe der Zeit eine eigenartige Passivität gegenüber den durch die Revisionsstelle jährlich aufgedeckten Mängeln. Auch im Dienst Buchhaltung gewöhnte man sich allmählich an die Bemerkungen der EFK und stellte sich auf den Standpunkt, dass das massgebende Verbesserungspotential ausserhalb des eigenen Einflussbereiches liege.

4.7.2.2 Fehlbuchungen

Im Dienst Buchhaltung wurden jedoch auch Fehler begangen, die ihm allein angelastet werden müssen. Beispielsweise fallen die mangelhaften Nachweise bei den Forderungen vorwiegend in seinen Verantwortungsbereich, denn selbst wenn die angelieferten Daten falsch sind, muss eine ordnungsgemässe Erfassung und Überwachung der Saldi sichergestellt werden.

4.7.2.3 Buchhaltungssysteme

Nachdem die Komplexität aufgrund neuer Vorschriften über die Jahre hin anwuchs und keine oder nur ungenügende Verbesserungen in der Organisation der EVK vorgenommen wurden, waren die Rahmenbedingungen zur Einführung einer eigenständigen Buchhaltungssoftware denkbar schlecht. Gleichzeitig mit dem Wechsel des versicherungstechnischen EDV-Systems G&P zu SUPIS wurde die Buchhaltungssoftware ABACUS eingeführt. Dies hatte zur Folge, dass die PKB die Aufwand- und Ertragskonti selber bearbeiten musste und über Scharnierkonti mit dem K+R in Verbindung stand. Der Zeitpunkt für diese grundlegende Änderung war äusserst ungünstig gewählt. Die Buchhaltung war zu jener Zeit (1993) mit ihren Arbeiten bereits stark im Rückstand.

SUPIS und ABACUS sind EDV-mässig voneinander unabhängig. Die Abstimmung der Saldi erfolgt in mühsamer Kleinarbeit und konnte wiederholt nicht lückenlos geliefert werden. Gleichzeitig tauchten 1993 Abstimmungsprobleme zwischen der ABACUS-Buchhaltung und der Staatsrechnung wegen unterschiedlichen Abschluss-terminen auf.

4.7.3 Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen der Buchhaltung und den Fachdiensten

Das Hauptproblem in der Wechselbeziehung zwischen der Buchhaltung und den im SUPIS abgelegten versicherungstechnischen Informationen der Fachdienste lag darin, dass die eine Gruppe die übrigen Beteiligten nicht immer einbezog.

Die Verantwortungszuweisung ist schwierig, was sich am Beispiel der Doppelzahlungen verdeutlichen lässt. Die Mitarbeiter der Fachdienste mussten die Berechnung in vielen Fällen manuell vornehmen. Solange das System nicht ordnungsgemäss funktioniert, kann am Bildschirm nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob eine Zahlung bereits erfolgt ist oder nicht. Wenn Kopien des Auszahlungsauftrages nicht lückenlos in den Versichertendossiers abgelegt werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine zweite Zahlung veranlasst wird.

Die Schnittstelle zum versicherungstechnischen Vorsystem SUPIS beinhaltet grosse Probleme, da eine effektive Abstimmung mit der Buchhaltung PKB nicht vorgenommen werden kann. Als Beispiele seien hier die Abstimmungsprobleme im Bereiche der Sperrkonti und Einkaufssummen erwähnt. Fortschritte in diesem Bereich sind insbesondere davon abhängig, ob die EVK-seitig erarbeiteten Massnahmen im Informatikbereich innerhalb nützlicher Frist umgesetzt werden können.

4.7.4 Beurteilung der Haltung des Chefs Pensionskasse

Der damalige, dem Dienst Buchhaltung direkt vorgesetzte Abteilungsleiter verfügte über ungenügendes Fachwissen im buchhalterischen Bereich und konnte die dringend benötigte Unterstützung zur Lösung der anstehenden Probleme selber nicht leisten. Er versäumte es, die Schaffung einer stufengerechten Anlaufstelle für die Buchhaltung in die Wege zu leiten. Er war zudem über längere Zeit durch die Wahrnehmung der Stellvertreterfunktion der Direktorin EVK absorbiert.

4.7.5 Beurteilung der Haltung der Direktion EVK

Die Kommission kommt zum Schluss, dass primär Führungs- und Organisationsdefizite für die desolate Situation im Finanzbereich verantwortlich sind. Die Führungs-

schwächen hatten ihre Auswirkungen auf die Informatikbelange, auf die Tätigkeiten in den Fachdiensten, auf das Finanz- und Rechnungswesen im weitesten Sinne bis hin zur eigentlichen Buchführung.

Die Führung unterschätzte sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Anforderungen an die Buchhaltung eines Vorsorgebetriebes von der Grösse der PKB bei weitem. Die sporadisch abgegebenen mündlichen und schriftlichen Hinweise des Dienstes Buchhaltung auf Pendenzen und anstehende Probleme in seinem Bereich an die vorgesetzten Stellen wurden dort nicht ernst genommen. Einerseits wurden die Äusserungen als zu wenig qualifiziert empfunden, andererseits wurde versäumt, einer qualifizierten Persönlichkeit mit umfassender Ausbildung die Leitung des anspruchsvollen Dienstes zu übertragen. Die tiefe organisatorische Einstufung des „Dienstes Buchhaltung“, der das Finanz- und Rechnungswesen betreut, zeigt, welchen Stellenwert das EFD diesem Dienst beigemessen hatte. Die Prioritäten lagen eindeutig auf der Realisierung der Informatikbelange.

Die Direktion versäumte es, rechtzeitig ein griffiges Controlling aufzubauen. Die EVK hätte mindestens nach der zweiten Nichtbestätigung der Ordnungsmässigkeit der Rechnung ein Controlling erstellen müssen, das den Sach- und Personaleinsatz auf seine Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft, laufende Projekte begleitet, Termine überwacht und der Direktion Verbesserungsmassnahmen vorschlägt. Seit der Einführung des Controllings im Jahre 1995 könnte die Direktion nun über ein adäquates Instrument verfügen. Der Controller ist jedoch stark mit der Projektleitung SUPIS belastet und kann deshalb die eigentlichen Controllertätigkeiten kaum wahrnehmen.

Die Aufstockung der Buchhaltung der PKB im Jahre 1990 um eine Etatstelle reichte bei weitem nicht aus. Der Direktion gelang es nicht, sich gegenüber dem Eidgenössischen Personalamt bzw. dem Chef EFD durchzusetzen.

4.7.5.1 Reaktion auf die intern gemeldeten Missstände

Bereits 1989 wurde die Direktion der EVK durch die damalige Leiterin des Dienstes Buchhaltung schriftlich auf Probleme aufmerksam gemacht. Deren Nachfolger informierte seinerseits, dass sowohl seitens der Fachdienste als auch seitens der

Buchhaltung Geschäftsvorfälle teilweise wirt durcheinander bearbeitet würden, ohne dass die Gründe dafür einsichtig gewesen wären. Die Direktion hat den mündlichen und schriftlichen Mitteilungen der Leitung der Buchhaltung über ihre Hilflosigkeit gegenüber den anstehenden Problemen nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Sie hat es unterlassen, rechtzeitig die personellen Konsequenzen zu ziehen.

4.7.5.2 Reaktion auf die Mängelfeststellungen der EFK

Seit 1988 bestätigte die Finanzkontrolle die Ordnungsmässigkeit der Rechnung der EVK nicht mehr. Seitens der EVK wurde daraufhin zwar versucht – u.a. mit externer Unterstützung – , die Ordnungsmässigkeit zumindest unter Vorbehalt wieder herzustellen. Jedoch ist es bis heute nicht gelungen, allen Fehlern auf den Grund zu gehen und ihre Ursachen zu beheben. Die Direktion setzte unrealistische Hoffnungen in die prioritär behandelten neuen Informatiklösungen und unterschätzte den Zeitbedarf für die dringend anstehende Bereinigung der Daten.

Die EVK würdigte zwar die durch die EFK aufgeführten Mängel, konnte sich aber mit deren Gewichtung nie einverstanden erklären. Man tat sich schwer zu glauben, dass die Nichtbestätigung der Ordnungsmässigkeit der Rechnung nur auf revisionstechnischen Gesichtspunkten beruhte. Vielmehr ging man davon aus, die Kontrollinstanz lege bei der EVK strengere Massstäbe an als bei anderen Ämtern und Betrieben des Bundes. Die Kommission hat jedoch keinerlei Anhaltspunkte für ein solches Verhalten der EFK gefunden.

Die EFK ihrerseits sah sich nicht in der Lage, eine umfassende Unterstützung zu gewähren. Sie befürchtete eine Beeinträchtigung ihrer Unabhängigkeit, falls sie sich zu stark mit der Lösung der bemängelten Sachverhalte befassen würde. Aber auch vom zurückhaltenden Angebot der EFK für eine Unterstützung hat die EVK nur spärlich Gebrauch gemacht.

4.8 Weitere Feststellungen

4.8.1 Aufgabenteilung zwischen der PKB und dem Bund als Arbeitgeber

Wie in Kapitel 4.2 bereits erläutert, werden die Arbeitgeberbeiträge des Bundes in der Finanzrechnung der PKB als Einnahmen aufgeführt. Die entsprechende Belastung erfolgt unter der Ausgabenrubrik der Finanzrechnung des Bundes „Arbeitgeberbeiträge an die PKB“, die in der Dienststelle „Versicherungskasse“ aufgeführt ist.

Die Finanzkontrolle stellte fest, dass in einigen Bereichen – u.a. bei den laufenden Beiträgen und bei den Verdiensterhöhungsbeiträgen – die PKB sowohl die Rechnung ausstellt als auch dem entsprechenden Konto belastet, ohne dass eine unabhängige Stelle diese auf ihre Richtigkeit aus der Sicht des Bundes als Arbeitgeber kontrolliert hätte. Es gibt somit keine von der Vorsorgeinstitution unabhängige Instanz, die die Arbeitgeberinteressen des Bundes wahrnimmt. Die Kommission schliesst sich der Meinung der Finanzkontrolle an, dass die Kumulation der Verantwortung auf einen einzigen Bereich risikobehaftet und zu ändern ist.

4.8.2 Deckungskapitalberechnung

4.8.2.1 Allgemeines

Die Berechnung des Deckungskapitals der Aktiven erfolgt nach den Versicherungsdaten der einzelnen Versicherten und zeigt auf, welche Verpflichtungen die Pensionskasse in Zukunft gegenüber den heute noch im Erwerbsleben stehenden Versicherten eingegangen ist. Die Qualität der Deckungskapitalberechnung kann nicht besser sein als die der Basisdaten. Wegen der mangelhaften Datenqualität in der PKB liegt hierin ein Risiko.

In den versicherungstechnischen Gutachten der PRASA wurde verschiedentlich auf die Mängel des Datenmaterials hingewiesen. Im Gutachten aus dem Jahre 1991 heisst es u.a.: „... Die EVK hat die Angaben für die aktiven Versicherten von G&P übernommen. Allerdings waren im Zeitpunkt der Berechnungen diese Angaben nicht vollständig nachgeführt (Rückstände bei den Mutationen), so dass sich die EVK

gezwungen sah, die Bestandeszahlen mittels Erfahrungswerten und Wahrscheinlichkeiten hochzurechnen...“⁷. Die PRASA liess sich durch die Direktorin der EVK bestätigen, dass die Abweichungen zwischen den Hochrechnungen und den reellen Werten die Schlussfolgerungen des Gutachtens nicht wesentlich beeinträchtigen.

Im selben technischen Gutachten des Jahres 1991 führt der Experte in seinen Schlussfolgerungen aus, dass die Kontrolle des versicherungstechnischen Deckungskapitals verschiedene Unzulänglichkeiten ergab: „Gewisse Schätzungen beruhen auf Sachzwängen“.⁸ Da der Fehlbetrag auf den Bund, seine Betriebe mit eigener Rechnung sowie die angeschlossenen Organisationen unter Berücksichtigung ihres Anteils am Deckungskapital der Mitglieder sowie der Rentenbezügerinnen und -bezüger verteilt wird, liegt eine korrekte technische Bilanz im Interesse aller Beteiligten.

Es kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob beispielsweise die Belastung der angeschlossenen Organisationen materiell korrekt erfolgte. Erst nach abgeschlossener Datenbereinigung wird es möglich sein festzustellen, ob der Bund in dieser Angelegenheit einen Schaden erlitten hat.

4.8.2.2 Umstellung der Deckungskapitalberechnung per 1.1.1995

Bis 1994 berechnete die Pensionskasse ihr Deckungskapital – das erforderliche Kapital, um alle reglementarischen Verpflichtungen erfüllen zu können – nach der prospektiven Methode, d.h. das Deckungskapital wurde aus der Differenz zwischen dem Barwert der zukünftigen Leistungen und den zukünftigen Beiträgen errechnet. Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993 (Freizügigkeitsgesetz)⁹ stellte die PKB von der prospektiven auf die retrospektive

⁷ a.a.O., Seite 1.

⁸ a.a.O., Seite 18.

⁹ SR 831.42.

Berechnungsmethode um, d.h. das Deckungskapital errechnet sich ab 1995 aus den bereits erworbenen Ansprüchen. Die Berechnung der Verpflichtungen bei den Rentnern erfuhr keine Änderung. Durch die neue Praxis erhöhte sich die Verpflichtung der Kasse um 2,362 Mrd. Franken. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass beim Austritt eines Mitgliedes neu auch der Arbeitgeberanteil mitgegeben werden muss, wodurch sich die Verpflichtungen der Kasse erhöhten. Grundsätzlich ist neu die Austrittsleistung eines Mitgliedes die massgebende Grösse zur Berechnung der Verpflichtungen der Kasse. Das Deckungskapital, berechnet nach der prospektiven Methode, liefert insbesondere bei jungen Mitgliedern im Vergleich zu den Austrittsleistungen zu tiefe Werte; daher wurde der Methodenwechsel in der Berechnungsweise nötig.

Im Aussprachepapier an den Bundesrat vom 12. Juni 1995 bezifferte die PKB die aus der Umstellung resultierende Zunahme ihrer Verpflichtungen auf 1,8 Mrd. Franken. Im nachhinein stellte sich durch eine Berechnung der Firma PRASA zufälligerweise heraus, dass der PKB bei ihrer Berechnung ein Fehler von 566 Mio. Franken unterlaufen war. Der zu tiefe Betrag war dem Bund, den PTT-Betrieben und der Eidg. Alkoholverwaltung bereits mitgeteilt worden und musste, mit Zinsfolgen in der Höhe von 22,6 Mio. Franken, korrigiert werden. Ein solcher Korrekturbedarf zeigt deutlich, dass die Sicherungsvorkehrungen in der PKB ungenügend sind und dass nicht von einer risikolosen Abwicklung der finanziellen Vorgänge ausgegangen werden kann.

Am 27. Juni 1995 entschied der Bundesrat dem Grundsatz nach, dass die ausschliesslich auf die Anforderungen des Freizügigkeitsgesetzes zurückgehende Erhöhung des Fehlbetrages für die Rüstungsbetriebe und die per 1. Januar 1995 angeschlossenen Organisationen im Betrag von 109,9 Mio. Franken vom Bund zu übernehmen sei¹⁰. Der Rechtsgrund für diese Übernahme ist bis heute unklar geblieben. Gleichzeitig beauftragte der Bundesrat das EFD, ihm vor Ende 1995 eine Änderung der Verordnung über die Ausführung der PKB-Statuten vorzulegen. Die

¹⁰ Gemäss Bericht der EFK über die Revision der Jahresrechnung 1995 beläuft sich dieser Betrag nach definitiver Abrechnung auf 133 Mio. Franken.

Kommission stellt aufgrund der Antwort des Bundesrates auf ihre diesbezüglichen Fragen fest, dass das EFD dem Bundesrat noch keine entsprechende Vorlage unterbreitet hat, womit die Frage der Verteilung der Fehlbetragserhöhung aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes noch nicht abschliessend geregelt ist.

4.8.3 Besondere Vorsorgeordnung der PTT-Betriebe (Pensionskasse C 25)

Ursprünglich war die C 25 eine Vorsorgeeinrichtung für das Privatpersonal der Posthalter und der Postautohalter sowie für die Eil- und Telegrammzusteller. Im Jahre 1985 wurden die PTT-Betriebe durch den Vorsteher des EFD ermächtigt, für besondere Personalkategorien, welche der PKB wegen der speziellen Dienstverhältnisse oder aus administrativen Gründen nicht angehören können, eine eigene, im Umlageverfahren finanzierte Vorsorgeeinrichtung aufzubauen und zu führen. Heute sind in der C 25 das Aushilfspersonal, das Personal in Postbüros, das Personal im Eil- und Telegrammzustelldienst, das Personal der Postautohalter und Postautohalterinnen, das Reinigungspersonal sowie das nach Obligationenrecht angestellte Personal versichert. Rund 10'500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (1995) gehören dieser Vorsorgeordnung an. Im Sinne der Gleichbehandlung des Personals ist der Vorsorgeplan der C 25 mit jenem der PKB identisch. Die C 25 wies im Jahre 1995 ein Vermögen von 190,9 Mio. Franken aus. Das Vermögen der Kasse steht zu über 80 Prozent den PTT-Betrieben gegen einen Jahreszins von 4 Prozent zur Verfügung, 18 Prozent beanspruchen Versicherte in Form von Hypothekendarlehen, und der Rest ist in ein Darlehen an den Wohlfahrtsfonds PTT investiert. Verglichen mit dem erforderlichen Deckungskapital von 797,2 Mio. Franken ergibt sich ein Deckungsgrad von nur 23,9 Prozent.

Die Umstellung des Umlageverfahrens auf ein Kapitaldeckungsverfahren ist in Prüfung. Gemäss einem kürzlich erstellten versicherungstechnischen Gutachten scheint die Finanzierung nach dem Ausgaben-Umlageverfahren nicht zweckmässig zu sein. Gemäss Expertenmeinung genügt der ausgewiesene Deckungsgrad von 23,9 Prozent per 31. Dezember 1995 vermutlich nicht einmal den gesetzlichen Min-

destanforderungen gemäss der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)¹¹, Art. 45 Abs. 2, wonach die C 25 unter den Passiven mindestens eine Rückstellung auszuweisen hat, die der Summe aller Altersguthaben und aller Barwerte der laufenden Renten gemäss BVG entspricht. Aufgrund der den Experten zur Verfügung stehenden Unterlagen konnten diese BVG-Daten (Summe aller Altersguthaben BVG und Barwerte der laufenden BVG-Renten) jedoch nicht ermittelt werden. Verantwortlich dafür, dass diese BVG-Zahlen verfügbar wären, ist die PKB.

Aus versicherungstechnischen Gründen wird ein Wechsel zum Anwartschaftsdeckungsverfahren unumgänglich sein. Die Anhebung des Deckungsgrades bei der Post auf die Höhe von 66,6 Prozent (in Analogie zur „zwei Drittel Deckung“ der PKB) wird 315 Millionen Franken kosten. Wird für das in der C 25 versicherte Telecom-Personal eine volle Deckung angestrebt – unter Berücksichtigung, dass gegenüber privaten Konkurrenten keine wettbewerbsverzerrenden Vorteile entstehen dürfen –, so sind hierfür rund weitere 50 Millionen Franken notwendig. Gemäss Auskunft der Generaldirektion PTT wurde der Betrag für die Finanzierung des Fehlbetrages im Restrukturierungsaufwand, der aus den Ergebnissen 1996 und 1997 gedeckt werden soll, eingestellt.

Die Kommissionsmitglieder haben erstmals im Rahmen ihrer Untersuchungsarbeiten von der C 25 Kenntnis genommen. Trotz präzisen Fragen an die Generaldirektion PTT konnte die Kommission nicht in Erfahrung bringen, welche Rechtsform diese Vorsorgeordnung hat. Sie ist gemäss Auskunft PTT weder eine registrierte Vorsorgeeinrichtung, Stiftung, Genossenschaft noch eine selbständige Einrichtung des öffentlichen Rechts. Es herrscht zudem Unklarheit darüber, welche Behörde die Aufsicht gemäss BVG – insbesondere über den überobligatorischen Bereich – wahrzunehmen hat. Die PUK PKB hat zudem festgestellt, dass die Schaffung der C 25 auf einem mündlichen Einverständnis des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements beruht und dass keine schriftlichen Unterlagen hierzu bestehen.

¹¹ SR 831.441.1.

Dies ist umso fraglicher, als die PTT – und damit der Bund – die Leistungen der Kasse garantieren.

Die der C 25 angehörenden Mitarbeitenden sind nach BVG obligatorisch zu versichern. Die C 25 ist jedoch keine registrierte Vorsorgeeinrichtung. Gemäss Artikel 2 der PKB-Statuten führt die Pensionskasse des Bundes auch die obligatorische Versicherung für diejenigen Personen, die der Vorsorgeordnung der PTT-Betriebe (C 25) angehören. Die Kommission hat mit Erstaunen festgestellt, dass die PKB die Beiträge an den Sicherheitsfonds, die sie für die C 25 abzuliefern hat, den PTT-Betrieben – zumindest seit 1993 – nicht in Rechnung gestellt hat. Es handelt sich hierbei um Beiträge in der Höhe zwischen 75'000 und 80'000 Franken jährlich.

Die Kommission hat auf weitergehende Prüfungen im Zusammenhang mit der C 25 verzichtet, da dieser Bereich nicht zum engeren Untersuchungsgegenstand gehörte.

4.9 Empfehlungen

Empfehlung 1 Die Kommission empfiehlt, falls die zu Differenzen führenden systembedingten Unzulänglichkeiten behoben sind und keine neuen Pendenzen entstehen, die problembeladenen Konti abzuschliessen und deren Saldi auf zwei neue Konti aufzuteilen: auf dem einen Konto (Konto .1) befinden sich die Altlasten, und auf dem anderen Konto (Konto .2) werden die nachvollziehbaren Geschäftsvorfälle aufgeführt. Durch den gesonderten Ausweis der problembehafteten Konti wird die Transparenz erhöht.

Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt, dass die im Rahmen der systematischen Dossierbereinigung (Aktion 120'000) erkannten realisierten Schäden lückenlos dokumentiert werden, damit eine Schadensbezifferung im nachhinein möglich wird. Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation sind über diese Arbeiten sowie über die parallel laufenden

Ermittlungen des Revisorats der EVK halbjährlich umfassend zu orientieren.

Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt, den Verantwortungsbereich der Buchhaltung PKB besser auf den Wirkungsbereich abzustimmen. Der Finanzbereich ist personell qualitativ zu verstärken, und die hierarchische Einstufung der Organisationseinheit „Buchhaltung“ ist dem Transaktionsvolumen anzupassen.

Empfehlung 4 Die Kommission empfiehlt, die Arbeitgeberinteressen des Bundes im Bereich der beruflichen Vorsorge durch eine von der Pensionskasse unabhängige Instanz wahrnehmen zu lassen.

Empfehlung 5 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die Frage der Verteilung der Fehlbetragserhöhung aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes in einer Änderung der Verordnung über die Ausführung der PKB-Statuten raschest möglich zu regeln.

Empfehlung 6 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, das Parlament über die finanziellen Konsequenzen für den Bund zu informieren, die durch die Umstellung der C 25 vom Umlageverfahren auf ein Anwartschaftsdeckungsverfahren entstehen.

Empfehlung 7 Die Kommission empfiehlt den parlamentarischen Kontrollkommissionen, sowohl die Gesetzmässigkeit als auch

die Zweckmässigkeit der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe zu überprüfen.

4.10 Exkurs

Im folgenden weist die Kommission auf zwei Sachverhalte hin, auf die sie bei ihren Arbeiten gestossen ist, ohne dass ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand besteht. Die Kommission hält ausdrücklich fest, dass die angeführten Beispiele absolut statutenkonform und damit legal sind. Immerhin möchte die Kommission die Frage aufwerfen, ob sich der Gesetzgeber beim Erlass der Statuten stets ausreichend Rechenschaft über die finanziellen Folgen einer Regelung gibt.

4.10.1 Eintrittsgeneration, Garantie von Ansprüchen (Artikel 71 Absatz 1 der PKB-Statuten)

Für die weiblichen Mitglieder der Eintrittsgeneration besteht seit Bestehen der Kasse die Möglichkeit zum Altersrücktritt mit 35 Beitragsjahren oder mit dem vollendeten 60. Altersjahr. In den beiden Statutenrevisionen 1987 und 1994 wurde diese Regelung des vorzeitigen Altersrücktrittes der weiblichen Eintrittsgeneration garantiert. Für alle neu eintretenden weiblichen Mitglieder gelten hingegen die gleichen Bestimmungen wie für die versicherten Männer.

Anlässlich ihrer Prüfung im Jahre 1994 wies die EFK auf folgende zwei Fälle hin, die sich aus dieser Übergangslösung ergaben:

- Bei einer administrativen Auflösung des Dienstverhältnisses (d.h. das Dienstverhältnis wurde ohne Verschulden des Mitgliedes aufgelöst) einer Versicherten im Alter von 58 Jahren und 2 Monaten wurde eine Austrittsleistung von 118'252.90 Franken fällig, während die eigenen Beiträge der Versicherten vergleichsweise 14'922 Franken betrugen.
- In einem anderen Fall wurde bei einer administrativen Auflösung des Dienstverhältnisses einer Versicherten im Alter von 49 Jahren und 9 Monaten eine Austrittsleistung von 286'450.60 Franken fällig, während die eigenen geleisteten

Beiträge und eine eingebrachte Freizügigkeitsleistung zusammen 47'150 Franken ausmachten.

Diese grosszügige Übergangsregelung ist in den Statuten ausdrücklich vorgesehen und wurde vom Parlament genehmigt. In ihrer Anwendung auf administrative Auflösungen von Dienstverhältnissen besteht jedoch zwischen individueller Leistungserbringung und Leistungsbezug ein offensichtliches Missverhältnis. Es fragt sich, ob die Tragweite einer solchen Regelung in allen Teilen bekannt war.

4.10.2 Einkauf von zusätzlichen Versicherungsjahren im Zusammenhang mit Abkommensleistungen

Vor der Einführung des Freizügigkeitsgesetzes schloss sich die PKB mit anderen Kassen durch Abkommen zusammen. Darin wurden die finanziellen Leistungen bei einem Übertritt eines Versicherten von der einen Abkommenskasse zur andern geregelt. Im Freizügigkeitsabkommen 90 hatte die abgebende der aufzunehmenden Kasse die Summe zu überweisen, die ein eintretender Versicherter gleichen Alters bei der abgebenden Kasse bezahlen müsste, wenn er sich gleiche Invaliden- oder Hinterlassenenleistungen sowie eine gleiche anwartschaftliche Altersrente erwerben möchte, wie sie das austretende Mitglied erwarten könnte. Mit dieser Summe konnte sich das neu in die Pensionskasse des Bundes eintretende Mitglied Versicherungsjahre einkaufen.

Die EFK machte in ihrer Berichterstattung über die stichprobenweise Prüfung von Austrittsleistungen im Jahre 1994 unter anderem auf folgenden Sachverhalt aufmerksam:

Bei der Berechnung des Einkaufes von weiteren zusätzlichen Versicherungsjahren wurde lediglich die Zunahme des versicherten Verdienstes berücksichtigt. Somit konnte sich diese Versichertenkategorie zusätzliche Versicherungsjahre zu sehr günstigen Konditionen einkaufen. Die Auswirkung dieser grosszügigen Regelung liess sich anhand der Berechnung bei einer Austrittsentschädigung aufzeigen. In einem durch die EFK geprüften Dossier musste bei einer Beschäftigungsdauer von lediglich

rund 2,5 Jahren eine versicherungstechnische Leistung in der Höhe von über einem Jahresgehalt durch den Arbeitgeber aufgebracht werden.

Die damals angewandte Praxis ist seit der Einführung des Freizügigkeitsgesetzes nicht mehr möglich.

5 Führung und Organisation

5.1 Führung und Organisation der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK)

5.1.1 Führung und Organisation der EVK bis 1984

Zwischen 1975 und 1980 machte die Eidgenössische Versicherungskasse (EVK) nicht viel von sich reden. Herr Werner Schuler, ihr Direktor, galt als Kapazität auf versicherungstechnischem Gebiet. Er führte die Kasse unabhängig und eigenwillig. Die EVK verfügte innerhalb der Bundesverwaltung über grosse Unabhängigkeit. Der Vollzug der beruflichen Vorsorge galt als eine Sache von Spezialisten. Im Personalbereich zählte die Pensionskasse des Bundes (PKB) sechs Etatstellen für 85'000 Mitglieder und 28'000 Rentenbezügerinnen und -bezüger (Stand 31. März 1980). Der grosse Teil der Arbeiten wurde noch manuell in einem vergleichsweise handwerklichen Umfeld abgewickelt.

Nach dem Tode von Herrn Schuler im Jahre 1980 verlangte die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte die Wiedereingliederung der EVK in das eidgenössische Personalamt. Trotzdem blieb Herr Bundesrat Willi Ritschard bei der Idee einer selbständigen Direktion, welche EVK und Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK) unter einem Dach vereinigen sollte. Drei Jahre vergingen, ohne dass die Fusion zwischen EVK und PHK verwirklicht wurde. Die Finanzdelegation ihrerseits beharrte auf ihrem Veto bezüglich der Neubesetzung des Direktorenpostens.

Bis 1984 führte Herr Walter Suter die laufenden Kassengeschäfte. In Ermangelung von Dokumenten war es nicht möglich, sich über die Art und Weise, wie Herr Suter die EVK führte, eine Meinung zu bilden. Nach Meinung verschiedener Personen war Herr Suter ein gewissenhafter Beamter, als Direktor ad interim soll er sich jedoch zu stark mit Detailfragen befasst haben. Gewisse befragte Personen vertraten die Meinung, dass sich bei der EVK bereits in diesem Zeitpunkt ein Pendenzenberg anhäufte. Einige Versichertendossiers waren mangelhaft, andere fehlten. Die Arbeiten für die Datenverarbeitung, insbesondere das Projekt Personalversicherungskassen des Bundes (PVK) zwischen der EVK und der PHK, kamen kaum voran.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die EVK zwischen 1980 und 1984 mangels eines nominierten Direktors wertvolle Jahre in ihrer Entwicklung (insbesondere im Informatikbereich) verlor, dies zudem in einer eminent wichtigen Zeit für die berufliche Vorsorge in der Schweiz (das BVG stammt aus dem Jahr 1982). Trotzdem kann die Kommission diese Situation nicht Herrn Suter anlasten. Einerseits war Herr Suter überlastet, da er sowohl die Funktion des Direktors als auch diejenige des Chefs der PKB und die des Versicherungsmathematikers innehatte. Andererseits mussten seine Position als Direktor ad interim sowie die ständigen Ungewissheiten im Zusammenhang mit einem allfälligen Zusammenschluss von PHK und EVK jede organisatorische und führungsmässige Veränderung der EVK erschweren, ja verunmöglichen.

5.1.2 Führung und Organisation der EVK zwischen 1984 und 1989

5.1.2.1 Vorbereitung der Revision der Statuten von 1950

Frau Ellen Hülsen trat ihr Amt am 1. Juni 1984 an. Sie erhielt vom Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) den Auftrag, die aus dem Jahre 1950 stammenden EVK-Statuten¹ einer Revision zu unterziehen. Am 6. November 1985 nahm der Bundesrat von den Grundsätzen der Statutenrevision Kenntnis und beauftragte das EFD formell mit der Durchführung der entsprechenden Revision. Ein Jahr später, das heisst am 3. Dezember 1986, wurde der Entwurf der neuen Statuten in die Ämterkonsultation sowie zur Vernehmlassung an die Personalverbände geschickt. Die konsultierten Dienststellen und Organisationen erhielten eine Frist von ganzen drei Wochen, um sich zu den neuen Statuten zu vernehmen.

Weiter fällt auf, dass die neuen Statuten von keinem Botschaftsentwurf begleitet waren, was den Richtlinien der Bundeskanzlei vom 27. September 1985 für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte zuwiderlief. In Ermangelung einer Botschaft konnten die Ämter nur zu den Verordnungsbestimmungen Stellung beziehen, ohne sich über die finanziellen Auswirkungen der Revision äussern und ihre

¹ Statuten der Eidgenössischen Versicherungskasse vom 29. September 1950, AS 1950 II 913.

Auswirkungen auf Personalbestand und Kassenführung beurteilen zu können. Einige der konsultierten Ämter beklagten sich bei Frau Hülsen über dieses Vorgehen, hatten aber damit keinen Erfolg.

Unverständlicherweise unterliess es die EYK, das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zu konsultieren, ein Fehler, welcher dank der Intervention des Bundesamtes für Justiz (BJ) korrigiert wurde. Das BSV erhielt zwei Wochen Frist zur Stellungnahme, worüber es sich bei der EVK beschwerte². Auch diese Reklamation blieb ohne Folgen.

Von Seiten der Personalorganisationen beklagte man sich ebenfalls über die viel zu kurze Vernehmlassungsfrist. So bemerkte der Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals der Schweiz (VGCV): "Angesichts der grossen Tragweite dieses Geschäfts empfinden wir den sehr starken Zeitdruck als problematisch. Es blieb uns keine Zeit zu einer breit abgestützten Überprüfung. (...) Erschwerend kommt hinzu, dass im heutigen Zeitpunkt weder die Botschaft noch ein Verordnungsentwurf vorliegen."³

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens nahm sich die EVK lediglich einen Monat Zeit, um die endgültige Fassung der Statuten zu redigieren und die Botschaft zuhanden des Bundesrates auszuarbeiten. Diese Dokumente wurden am 5. Februar 1987 im Mitberichtsverfahren an die verschiedenen Departemente geschickt.

In ihrem Mitbericht beklagte sich die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Rhythmus, mit welchem die Statutenrevision abgewickelt wurde: "Die Vorlage wurde verwaltungsintern in einer Art und Weise vorbereitet, die es den zur Stellungnahme eingeladenen Generalsekretariaten und Ämtern nicht erlaubte, sich fundiert zu äussern. Es ist deshalb nicht zutreffend, wenn die Vorlage (...) als weitgehend bereinigt bezeichnet wird. Das Generalsekretariat EJPD hat sich beispielsweise ausdrücklich äusserst erklärt, in weniger als einem

² Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 31. Dezember 1986, Seite 1.

³ Stellungnahme des Verbandes der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals der Schweiz (VGCV) vom 23. Dezember 1986, Seite 1.

Tag zum Statutenentwurf und der Botschaft Stellung zu nehmen, zu Fassungen zudem, die nachher noch substantielle Änderungen erfordern."⁴ Das EJPD verweigerte eine Stellungnahme. Der Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) bemerkte: "Schliesslich äussern wir den dringenden Wunsch, dem Vollzug dieser EVK-Revision grösste Aufmerksamkeit zu schenken, vor allem wenn die Inkrafttretung bereits per 1.1.1988 erfolgen soll."⁵ Diese Mahnung blieb ein unberücksichtigter Wunsch; der Vorsteher des EFD antwortete darauf: "Die Kassen werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten den vom EMD vorgebrachten Wünschen Beachtung schenken."⁶

Trotz der vom EJPD und EMD vorgebrachten Bedenken wurden die Statuten am 2. März 1987 vom Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung verabschiedet.

Nach Auffassung der Kommission erfolgte die Revision der Statuten überstürzt, auch wenn gute Gründe für eine rasche Revision gesprochen haben mögen (Einführung der paritätischen Verwaltung gemäss BVG, Beseitigung der vom Bundesgericht festgestellten Verfassungswidrigkeiten; finanzielle Entlastung des Bundes). Auf jeden Fall aber unterblieb eine Auseinandersetzung mit den grossen Problemen, die mit der Umsetzung der neuen Statuten verbunden waren. Die EVK hatte vorgängig keine Studie veranlasst, um im Hinblick auf die neuen Statuten die voraussichtliche Anzahl von Gesuchen für den Einkauf von zusätzlichen Versicherungsjahren abzuschätzen. Insbesondere unterblieb auch die Klärung der Auswirkungen der neuen Statuten auf die interne Kassenorganisation sowie auf die Personaldienste der Ämter. Zudem hat die EVK es unterlassen, im Hinblick auf die neuen Statuten ein Ausbildungskonzept auszuarbeiten und die Ausbildung des mit ihrem Vollzug beauftragten Personals, insbesondere der Personaldienste, zu gewährleisten. In bezug auf die Informatik verfügte die EVK damals über kein taugliches System, um die neuen Statuten zu

⁴ Mitbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 17. Februar 1987, Seite 1.

⁵ Mitbericht des Eidgenössischen Militärdepartements vom 24. Februar 1987, Seite 2.

⁶ Stellungnahme des Vorstehers des EFD vom 24. Februar 1987 zum Mitbericht des EMD vom 24. Februar 1987, Seite 3.

verwalten. Damals gab es sieben verschiedene Informatiksysteme, wovon das älteste aus dem Jahr 1969 und das jüngste aus dem Jahr 1980 stammte. Diese Systeme funktionierten in drei verschiedenen Rechenzentren (Rechenzentrum der PTT-Betriebe, Rechenzentrum des Kassen- und Rechnungswesens der Eidgenössischen Finanzverwaltung (K+R), Rechenzentrum der Bundesverwaltung). Es handelte sich um isolierte, nichtvernetzte Lösungen. Im Personalbereich zählte die PKB 1987 sieben Etatstellen für die Verwaltung von 107'000 Mitgliedern und von 35'000 Rentenbezügerinnen und -bezügern (Stand 31. Juli 1987). Als einzige Massnahme für den Vollzug der Statuten sah die Botschaft des Bundesrates die Anstellung von zwei zusätzlichen Personen vor. Für die Kommission ist es offensichtlich, dass die Voraussetzungen für die Gewährleistung eines angemessenen Vollzugs der Statuten am 1. Januar 1988 nicht erfüllt waren.

Diese Situation ist umso unhaltbarer, als man sich nach den Feststellungen der Kommission auf allen Stufen der EVK und sogar an der Spitze des EFD bewusst war, dass die organisatorischen und personellen Vorkehrungen sowie die Informatik-Infrastruktur ungenügend waren, um einen adäquaten Vollzug der Statuten ab 1. Januar 1988 zu gewährleisten. So schrieb Frau Hülsen Mitte August 1987 in einem Bericht an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR): "Der Personalbestand der EVK ist aber sehr knapp bemessen, es zeigten sich Rückstände und die Qualität droht zu leiden. (...) Eine wesentliche Erleichterung durch ein integriertes Datenverarbeitungssystem wird erst in etwa 5 Jahren zu erwarten sein."⁷ Später präziserte sie: "Die meisten Programme sind technisch veraltet und durch die vielen Anpassungen an die Gesetzesänderungen unübersichtlich und wartungsunfreundlich geworden. Ein Ersatz wurde bereits 1982 als dringlich erachtet." Der Bundesrat erwähnte in seiner Botschaft ebenfalls, dass "die Neuerungen dieser Statuten einen

⁷ Bericht der Direktorin der EVK zuhanden der Sektion EFD der GPK-SR vom 10. August 1987, Seite 2.

wesentlich grösseren administrativen Aufwand zur Folge haben, als durch den Wegfall von bisherigen Arbeiten kompensiert wird."⁸

Die Mängel in bezug auf Organisation, Personal und Informatik wurden mit aller Deutlichkeit ebenfalls im Bericht aufgelistet, den das Bundesamt für Organisation (BFO) am 21. Juli 1987 Herrn Bundesrat Otto Stich und Frau Ellen Hülsen übergab: "Ein Missverhältnis zwischen dem steigenden Arbeitsvolumen und der Erhöhung des Personalbestandes ist offensichtlich. Die Unterstützung durch Aushilfspersonal, welches bloss einige Monate bei der Kasse bleibt, (...) kann die Probleme nur teilweise lösen und ist teuer (...)." Weiter fügte das BFO bei: "Unter den gegebenen Umständen gibt es zuwenig Personal, um die laufenden Kassenaufgaben innerhalb normaler Fristen zu bewältigen. Die oft erheblichen Rückstände verursachen zusätzlichen Aufwand (...), bedingen oft mittelmässige Leistungen und schaffen eine deprimierende und demotivierende Stimmung. (...)" Schliesslich wurde noch präzisiert: „Die verschiedenen manuellen sowie Informatik-Anwendungen (...) sind technisch veraltet. In diesem Sinne wird die Arbeit stark verkompliziert und die Datensicherheit ist nicht mehr vollständig gewährleistet“⁹.

Einige Tage später, anlässlich des Besuchs der Sektion EFD der GPK-SR, räumte Herr Bundesrat Stich ein, dass der Personalbestand des Amtes ungenügend und das Informatikproblem nicht gelöst seien. Die Situation schien ihn vier Monate vor der Einführung der neuen Statuten dennoch nicht zu beunruhigen, denn er fügte an die Adresse der Parlamentarier bei: "Die Probleme sind erkannt, und wir werden sie lösen."¹⁰

Für die Kommission ist es offensichtlich, dass sowohl Herr Bundesrat Stich als auch Frau Hülsen sich bewusst waren, dass die Organisation sowie die Informatikmittel und

⁸ BBl 1987 II 575.

⁹ Diagnose der Organisation der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK), Bericht des Bundesamtes für Organisation vom 21. Juli 1987 (Übersetzung aus dem Französischen), Seite 3.

¹⁰ Protokoll der Inspektion der Sektion EFD der GPK-SR vom 26. August 1987, Seite 2.

der Personalbestand der EVK bereits 1987 ungenügend waren. Sie mussten wissen, dass die Einführung der Statuten am 1. Januar 1988 mit erheblichen Problemen verbunden sein würde.

Der Chef des EFD versicherte am 1. September 1987 vor der zuständigen nationalrätlichen Kommission: "Von Zeitdruck kann nicht die Rede sein."¹¹ Was die Botschaft an die Eidgenössischen Räte betrifft, erweckte sie den Eindruck, dass alle erforderlichen Massnahmen im Hinblick auf die Gewährleistung des Vollzugs der Statuten ab 1. Januar 1988 ergriffen worden seien. Die Untersuchungen der Kommission zeigen, dass sowohl die Angaben von Herrn Bundesrat Stich als auch diejenigen in der Botschaft des Bundesrates jeglicher Grundlage entbehren.

Nach Auffassung der Kommission wurde die Vorbereitung des Vollzugs der Statuten völlig vernachlässigt. Für die Kommission ist die Inkraftsetzung der Statuten drei Monate nach der Verabschiedung durch die Bundesversammlung unverantwortlich, wenn man bedenkt, dass es an den erforderlichen Massnahmen im organisatorischen, personellen oder Informatikbereich vollständig fehlte.

Herr Bundesrat Stich als Vorsteher des EFD sowie die ehemalige Direktorin der EVK, Frau Hülsen, haben die volle Verantwortung für die Mängel in der Vorbereitung der Umsetzung der Statuten und für die sich daraus ergebenden schwerwiegenden Folgen zu übernehmen.

5.1.2.2 Vollzug der Statuten von 1987

In Ermangelung eines Informatiksystems, einer angemessenen Organisation und von genügend Personal vollzog sich die Einführung der Statuten 1988 unter grössten Schwierigkeiten. Die PKB sah sich plötzlich mit einer Lawine von ungefähr 30'000 Einkaufsgesuchen konfrontiert. Zu dieser unerwarteten Flut von Einkaufsgesuchen kam die Überführung von 5'000 bis 6'000 Einlegern in die Pensionskasse. Die PKB

¹¹ Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 1. September 1987, Seite 26.

zählte damals elf Etatstellen für 110'000 Mitglieder und 36'000 Rentenbezüglerinnen und -bezügler.

Die Dossierverwaltung erwies sich als chaotisch. Die Rückstände in der Bearbeitung der Pendenzen nahmen stetig zu. Was die Einkaufsgesuche anbelangt, verfügte die Kasse über keine Informatiklösung. Wegen der beschränkten EDV-Möglichkeiten mussten auch zahlreiche Mutationen manuell bearbeitet werden (Übertritte von Einlegern in die Pensionskasse, Eintritte mit Freizügigkeitsabkommen, Erhöhung des Beschäftigungsgrades).

Die Anfragen von Versicherten nahmen zu. Auskünfte der PKB erwiesen sich als dürftig. Mangels eigener Unterlagen diente eine Broschüre des Verbandes der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals der Schweiz (VGCV) monatelang den Verwaltungen und Personaldiensten für die Information der Versicherten und für die Personalausbildung.

Zudem kamen zu dieser an sich schon schwierigen Lage im ersten Quartal 1988 die Abgänge der Herren Suter, Vizedirektor der EVK während 12 Jahren, und Stähli, Chef der PKB, welche sich beide vorzeitig pensionieren liessen. Da ihre Nachfolge vernachlässigt worden war, verlor die EVK mit einem Schlag die im Bereich der beruflichen Vorsorge am besten qualifizierten zwei Personen und hauptsächlich Know-how-Träger.

Trotz der ungünstigen Wende, welche die Entwicklung nahm, traf die Direktorin der EVK keinerlei besondere Vorkehr. Weder sorgte sie für zusätzliches Personal, noch nahm sie eine Reorganisation der PKB an die Hand. Vor allem ergriff sie keine wirksamen Massnahmen im Informatikbereich.

Schliesslich war es das BFO, welches in seinem Bericht vom 21. April 1988 diejenigen Massnahmen vorschlug, welche unbedingt getroffen werden mussten. Das BFO arbeitete für die EVK die Führungsgrundsätze (Information der Versicherten, Probleme der Stellvertretung, Reorganisation der PKB, Verstärkung der Infrastrukturen im Informatikbereich usw.) aus. Das Amt wurde im Verlaufe des Monats Mai 1988 nach den Vorschlägen des BFO reorganisiert. Das BFO schlug

ebenfalls die Schaffung einer Sektion Informatik vor; diese konnte am 1. September 1988 ihre Tätigkeit aufnehmen.

Bereits Ende 1988 verzeichnete die PKB in der Bearbeitung der Eintritte einen Rückstand von ungefähr zwölf Monaten. Bei den Austritten betrugen die Rückstände neun Monate. Von den Einkaufsgesuchen hatte die PKB während des Jahres lediglich zwei Drittel behandelt¹².

Am 3. März 1989 machte der Chef der Sektion Pensionskasse die Direktion auf die Tatsache aufmerksam, dass die PKB nicht imstande sei, die Rückstände aufzuarbeiten. In bezug auf die Buchhaltung war bereits ein Rückstand von zwei Monaten zu verzeichnen¹³. Am 21. März 1989 teilte die Verantwortliche des Buchhaltungsdienstes Frau Hülsen mit: "Das Arbeitsvolumen kann mit dem bestehenden Personal und den zwei Aushilfen nicht mehr bewältigt werden. Die uns gestellten Aufgaben können nicht mehr mit der nötigen Sorgfaltspflicht erledigt werden. Das wirkt sich auch auf die Arbeitsmoral aus: jegliche Motivation fehlt, die Lichtblicke werden immer kleiner. Ich fühle mich in der Buchhaltung total allein gelassen."¹⁴ Frau Hülsen ergriff keine Massnahmen, und sie unterliess es auch, Herrn Bundesrat Stich über die Lage zu informieren.

Ende 1989 konnten die 1988 eingereichten Einkaufsgesuche mit einigen Ausnahmen erledigt werden. Die Rückstände bei den Ein- und Austritten waren unverändert hoch.¹⁵

Nach Auffassung aller befragten Personen - und die Kommission teilt diese Auffassung - war Frau Hülsen als Direktorin ihren Aufgaben nicht gewachsen. Sie verfügte nicht über die Managementfähigkeiten und die Führungserfahrung sowie über die Kommunikationsfähigkeit, welche für die Direktion eines Bundesamtes

¹² Bericht des Bundesrates vom 22. Februar 1989 über seine Geschäftsführung 1988, Seite 306.

¹³ Protokoll der Direktionssitzung der EVK vom 6. März 1989.

¹⁴ Anhang 2 zum Protokoll der Direktionssitzung der EVK vom 21. März 1989.

¹⁵ Bericht des Bundesrates vom 14. Februar 1990 über seine Geschäftsführung 1989, Seite 291.

erforderlich sind. Ihr Führungsstil war weder flexibel noch kooperativ und widersprach den Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (RVF)¹⁶.

Nach dem Abgang von Herrn Suter traten die Unfähigkeiten von Frau Hülsen derart offen zu Tage, dass die GPK-SR im Hinblick auf ihre Ersetzung immer wieder bei Herrn Bundesrat Stich vorstellig wurde. Am 31. Mai 1989 ging Frau Hülsen auf ihr Ersuchen aus Gesundheitsgründen vorzeitig in Pension. Damals verzeichneten die Pendenzen in der PKB einen Rückstand von mindestens 18 Monaten¹⁷.

Angesichts dieser Vorkommnisse ist die Kommission der Auffassung, dass Frau Hülsen zu keiner Zeit über die zur Führung der EVK erforderlichen Voraussetzungen verfügte. Dieses Ungenügen trat ab 1988, das heisst mit der Einführung der neuen Statuten und mit der Demission von Herrn Suter als Vizedirektor, noch stärker zu Tage. Weil sie die mit der Einführung der Statuten verbundenen Probleme nicht erkannte und unfähig war, die in Anbetracht der Schwere der Situation gebotenen Massnahmen zu ergreifen, hat Frau Hülsen in grossem Masse die heutigen Mängel in der EVK mitzuverantworten.

5.1.3 Führung und Organisation der EVK zwischen 1990 und 1994

Bei ihrem Amtsantritt am 1. Juli 1989 erkannte Frau Mieta Chevroulet die Probleme der EVK rasch. Sie traf unverzüglich organisatorische und personelle Massnahmen. Der Personalbestand der PKB stieg von 11 Etatstellen (Stand 16. März 1989) auf 16 Stellen (Stand 17. April 1990). Der Buchhaltungsdienst der EVK wurde reorganisiert und zweigeteilt, in einen Buchhaltungsdienst für die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK) sowie einen für die PKB, und um je eine Person verstärkt. Die Direktorin, welche sich der Bedeutung der Informatik und der Personalführung bewusst war, unterstellte sich die Sektion Informatik sowie den Personaldienst. Sie erstellte ein Konzept für die Ausbildung des Personals.

¹⁶ BB1 1975 II 1013.

¹⁷ Protokoll der Inspektion der Sektion EFD der GPK-SR bei der EVK vom 12. März 1990, Seite 2.

5.1.3.1 Informatisierung

Im Kapitel „Informatiksysteme“ sind die Schwachstellen und Versäumnisse auf der Ebene der PKB umfassend dargestellt worden. Im folgenden geht es lediglich darum, einige ergänzende Bemerkungen aus der Sicht von Organisation und Führung zu machen.

Frau Chevroulet realisierte rasch, dass das Projekt PVK (Personalversicherungskassen des Bundes), welches 1983 begonnen worden war und bis dato zu keinerlei Ergebnissen geführt hatte, abzubrechen war. Als Folge davon kaufte die PKB das System G&P. Evaluation und Einführung waren durch schwere Organisationsmängel und Führungsfehler gekennzeichnet, deren Folgen durch die schweren Fehler der Vergangenheit noch verstärkt wurden. So wurde für die Dateneingabe ausschliesslich unqualifiziertes Hilfspersonal angestellt. Die Testphase betrug gerade drei Wochen. Auf das Ergebnis, dass das System G&P mehr als 40'000 Abweichungen zwischen den nach den Statuten errechneten Soll- und den von den Lohnbüros gelieferten Ist-Werten zeigte, war man in keiner Weise vorbereitet.

Für die absolut unbefriedigende Personalsituation bei der Einführung des Systems G&P tragen der Chef des EFD und Frau Chevroulet die Verantwortung. Die GPK-SR hat wiederholt gerügt, dass wichtige Aufgaben mit unqualifiziertem Hilfspersonal erledigt wurden. Diese Rügen blieben unbeachtet, was zeigt, dass man weder im Departement noch in der Direktion der EVK den Ernst der Lage erkannt hatte.

Letzteres beweist auch der Wechsel vom System G&P zu SUPIS. Nach Aussage von Frau Chevroulet waren es ausschliesslich finanzielle Gründe, die zu diesem Wechsel führten. Dass man dabei jedem Sachverstand im Informatikbereich tunlichst aus dem Wege ging, wurde im Kapitel „Informatiksysteme“ mit aller Deutlichkeit dargelegt. Aber auch personalpolitische Bedenken wurden schlicht übergangen. Die Direktion wurde von verschiedener Seite darauf aufmerksam gemacht, dass der Chef der Sektion Informatik nicht über die Kenntnisse verfüge, die unter den gegebenen schwierigen Umständen für die Leitung eines Projektes von solcher Tragweite erforderlich seien. Frau Chevroulet unternahm zu wenig, um diesen Sachverstand anderweitig zu

beschaffen, zumal auch die Unterstützung durch das neugegründete Bundesamt für Informatik (BFI) mangelhaft war. Auch in diesem wichtigen personalpolitischen Entscheid hat die Führung versagt. Die Direktorin der EVK, unterstützt vom Vorsteher des EFD, handelte nicht nur bar jeder Sachkenntnis im Informatikbereich, sondern auch unter Ausserachtlassung grundlegender Führungs- und Organisationsregeln.

5.1.3.2 Buchhaltung

Im Zeitpunkt ihres Amtsantritts an der Spitze der EVK stellte Frau Chevroulet fest, dass die Buchhaltung der PKB schwerwiegende Mängel aufwies. 1989 stellte sie eine zusätzliche Arbeitskraft zur Entlastung des Buchhalters der PKB an. 1990 rekrutierte sie einen neuen Buchhalter und beauftragte einen aussenstehenden Spezialisten mit einer vertieften Buchhaltungsanalyse. Die Expertise zeigte, dass gewisse Buchhaltungsfehler ins Jahr 1984 zurückgingen und dass eine möglichst rasche Sanierung der Kassenbuchhaltung unbedingt geboten war. Ausserdem erachtete der Experte eine qualitative und quantitative Verbesserung beim Buchhaltungspersonals als unabdingbar. Schliesslich vertrat er die Meinung, dass die Schnittstellen zwischen den Fachdiensten der PKB und der Buchhaltung der PKB ungenügend definiert und der Chef Buchhaltung überlastet seien.

Trotz der Umsetzung dieser Vorschläge dauerten die zahlreichen Rückstände und die schwerwiegenden Mängel, welche von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anlässlich ihrer Rechnungsprüfung 1988 festgestellt wurden, an. Die Rechnungsrevision 1989 offenbarte, dass sich die Mängel bei der Buchhaltung bei weitem nicht vermindert, sondern im Gegenteil zugenommen hatten, und dass die Buchhaltungsbelege nicht erlaubten, die Ordnungsmässigkeit der Rechnung nachzuvollziehen. Dasselbe gilt für die Rechnungen 1990 bis 1993.

Für die Kommission ist es erstaunlich, ja sogar unverständlich, dass Frau Chevroulet unter solchen Umständen keine energischeren Massnahmen traf. Nach Auffassung der befragten Personen war es nämlich offensichtlich, dass der damalige Chef Buchhaltung nicht über die zur Führung der Buchhaltung der PKB erforderlichen Fähigkeiten verfügte. In diesem Sinne stellte die EFK 1993 fest, dass die fachlichen

Anforderungen im Buchhaltungsbereich nicht respektiert wurden. Andererseits war die personelle Dotation im Buchhaltungsdienst offensichtlich ungenügend, wie die EFK dies für die Rechnung 1990 betonte.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Frau Chevroulet die Komplexität und die Fülle der Rückstände im Buchhaltungsbereich stark unterschätzte. Sie hätte mit Wirkung ab 1991 vom Vorsteher EFD nachdrücklich zusätzliche qualitative und quantitative Mittel anfordern müssen, um die Verhältnisse bei der Buchhaltung zu normalisieren.

Nach Auffassung der Kommission sind die Probleme der Buchhaltung zwischen 1989 und 1994 auch massgeblich auf die hohen Pendenzen und die gravierenden Mängel bei der Informatik zurückzuführen. Da es an einer klaren Definition der Verfahrensabläufe zwischen den Fachdiensten der PKB und dem Buchhaltungsdienst fehlte, haben die Lücken bei der Buchhaltung in hohem Masse auch die Mängel der PKB aufgezeigt.

Nach Meinung der Kommission muss Frau Chevroulet als Direktorin der EVK die Verantwortung für die Mängel bei der Buchhaltung der PKB zwischen 1990 und 1994 übernehmen. Ihre Verantwortung ist in Anbetracht der erheblichen Rückstände, welche die Buchhaltung bereits bei ihrem Amtsantritt aufwies, allerdings eingeschränkt.

5.1.3.3 Pendenzen

Es sei daran erinnert, dass die Pendenzen in der Bearbeitung der Fälle Ende 1988 auf zwölf Monate für die Eintritte und auf neun Monate für die Austritte angewachsen waren. 1989 trat keine Besserung der Verhältnisse ein: Ende Mai 1989 verzeichneten die Pendenzen in der PKB einen Rückstand von mindestens 18 Monaten. In Anbetracht dieser chronischen Rückstände startete Frau Chevroulet Ende 1989 eine grosse Bereinigungsaktion. Ziel: Aufarbeitung aller Pendenzen bis Ende 1990.

Anfang 1991 betrugen die Pendenzen noch fünf Monate für die Eintritte und zwei Monate für die Austritte. Ab 1991 führten die Arbeiten für die elektronische Datenverarbeitung erneut zu Pendenzen in der Bearbeitung hängiger Fälle. Ende 1991 betrugen die Rückstände sechs Monate für die Eintritte und vier Monate für die

Austritte. Als Folge der mit der Einführung des Systems SUPIS für die PKB verbundenen Mehrbelastung wurde die Lage daraufhin noch schlimmer.

Für die Kommission steht fest, dass die PKB während der Periode 1990-1994 über kein klar umrissenes Aktionsprogramm für die Bearbeitung der Pendenzen verfügte. Die Prioritäten, sofern es sie überhaupt gab, erfuhren im Spannungsfeld zwischen den Bedürfnissen der Informatik einerseits und denjenigen der Behandlung der Pendenzen anderseits ständige Änderungen. Da es an einer straffen Führung von Seiten der Direktion sowie an ausreichend qualifiziertem Stammpersonal fehlte, gelang es der PKB während dieser vier Jahre nicht, alle Rückstände definitiv zu eliminieren. Die Direktorin der EVK hätte ab 1990 die Organisation des Tagesgeschäfts (Bearbeitung von Ein- und Austritten) von demjenigen der Datenverarbeitung klar trennen und das entsprechende Personal verlangen müssen. Eine derartige Neuorganisation wurde erst im April 1993 auf Drängen von Herrn Bundesrat Stich an die Hand genommen (Schaffung einer neuen Sektion in der Abteilung PKB).

Die Kommission hält dafür, dass die Direktorin der EVK die Tragweite der Behandlung der Pendenzen unterschätzt hat. Ihre eigensinnig bescheidene Personalpolitik hatte zur Folge, dass die Pendenzen der PKB in der Fallerledigung nicht abgearbeitet werden konnten. Nach Auffassung der Kommission hat Frau Chevroulet hier eine schwere Fehleinschätzung begangen.

5.1.4 Führung und Organisation der EVK zwischen Ende 1994 und Mitte 1995

Zwischen dem 1. November 1994, dem Zeitpunkt der vorzeitigen Pensionierung von Frau Mierta Chevroulet, und dem 1. Juni 1995, als Frau Elisabeth Baumann ihr Amt als Direktorin antrat, wurde die EVK ad interim durch ihren stellvertretenden Direktor, Herrn David Gerber, geführt.

Was Führung und Organisation anbelangt, so muss festgestellt werden, dass während dieser Zeit keine Fortschritte erzielt wurden. Vom 18. Oktober 1994 bis 19. Dezember 1994 verfügte die EVK weder über einen Direktor noch über einen stellvertretenden Direktor, weil Herr Gerber während dieser Zeit wegen Krankheit ausfiel.

Am 30. Juni 1995 verliess Herr Gerber die EVK. Seither gibt es bei der EVK keinen stellvertretenden Direktor mehr.

5.1.5 Führung und Organisation der EVK im heutigen Zeitpunkt

Seit dem 1. Juni 1995 befindet sich Frau Elisabeth Baumann an der Spitze der EVK; vorher stand sie während 20 Monaten der PKB als Chefin vor. Es kann gesagt werden, dass Frau Baumann die Probleme der PKB beim Antritt der Direktorenstelle der EVK gut kannte.

Für die Kommission erscheint es im heutigen Zeitpunkt schwierig, die Führungseigenschaften von Frau Baumann als Direktorin der EVK zu beurteilen. Sie stellt jedoch fest, dass Frau Baumann mit Ausnahme ihrer eineinhalbjährigen Tätigkeit an der Spitze der PKB nie eine Führungsfunktion ausgeübt hat.

Seit ihrem Amtsantritt hat die Direktorin der EVK verschiedene Vorkehrungen getroffen. So hat sie beispielsweise am 1. Februar 1996 einen neuen Chef PKB angestellt und am 1. April 1996 den Chef Buchhaltung der PKB ersetzt. Der Personalbestand der EVK wurde 1996 erneut erhöht, und zwar um 10 Etatstellen und 28 andere Stellen.

Es ist verfrüht, die Auswirkungen dieser Massnahmen zu beurteilen. Immerhin kann nicht übersehen werden, dass die PKB heute sicher über genügend Personal verfügt. Es ist fraglich, ob all die Neuestellten so in ihre Arbeit eingeführt und ausgebildet werden können, wie dies erforderlich wäre. Nach Auffassung der Kommission braucht es nicht noch mehr Personal. Vielmehr sind der effiziente Einsatz und die gezielte Ausbildung des Personals zu gewährleisten.

Seit Juni 1995 kann die PKB noch kaum sichtbare Fortschritte verzeichnen. Mit der Aktion 120'000 sind bis anhin nur rund 30'000 Dossiers überarbeitet worden (Stand 31. Juni 1996). Es ist aber zu befürchten, dass wegen der Mängel im Informatiksystem zahlreiche dieser überarbeiteten Dossiers erneut nicht mehr mit den im EDV-System vorhandenen Daten übereinstimmen.

Die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung 1995 konnte von der EFK erneut nicht bestätigt werden. Gegenwärtig (Stand 30. Juni 1996) weist die PKB bei der Bearbeitung der Austritte Rückstände in der Höhe von 3'866 Dossiers aus. Die mittlere Bearbeitungsdauer bei Anfragen, Beratungen und Abklärungen für Aktive beträgt zurzeit 8 Monate. Diese grossen Rückstände verursachen Probleme bei den Mahnungen und bei der Zahlungsüberwachung und bedeuten zusätzliche Arbeit; dazu kommen die Reklamationen. Eine Reklamationsstatistik existiert nicht.

Die Kommission ist der Auffassung, dass zu viele Aufgaben aussenstehenden Spezialisten anvertraut sind. Zurzeit werden in nicht weniger als vier Bereichen Experten beschäftigt: ein Spezialist für die Fusion EVK - PHK, eine Expertengruppe, bestehend aus 3 Personen, für die Buchhaltung der PKB, ein Experte als Unternehmensberater und ein Organisationsexperte. Die Kommission bezweifelt, wie im übrigen auch Kadermitglieder der EVK, dass diese Experten innert nützlicher Frist konkrete Resultate liefern können.

Im Informatikbereich befindet sich das System SUPIS an der Grenze seiner Möglichkeiten. Der Versand von Versicherungsausweisen an alle Mitglieder musste mehrmals verschoben werden und wird auch in absehbarer Zukunft nicht möglich sein. Auch verfügt die PKB nicht über eine Qualitäts- und Leistungskontrolle. Der für diese Aufgabe angestellte Controller kann diese Tätigkeit nicht voll wahrnehmen, weil er im Auftrag der Direktorin im Umfang von annähernd 70 Prozent seines Pensums am Projekt SUPIS mitarbeiten muss¹⁸. Eine zweite Controllingstelle kann seit einem Jahr nicht besetzt werden. Deutlich ungenügend sind die Leistungen bezüglich Information und Beratung der Versicherten.

Ausserdem hat die Kommission festgestellt, dass die Direktorin der EVK keine Strategie entwickelt hat. Ebenso wenig besteht eine Geschäftsordnung, welche die allgemeinen Aufgaben der Dienste sowie die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar regelt. Die Arbeitsverfahren zwischen den Fachdiensten der

¹⁸ Protokoll des Direktionsrapportes der EVK vom 10. Juli 1995.

PKB und der Buchhaltung sind ungenügend definiert. Ferner hat die Kommission festgestellt, dass bei der EVK kein Konzept für Personalintegration und -ausbildung besteht. Die Kommission hat den Eindruck, dass die Direktion der EVK versucht, immer gerade dort tätig zu sein, wo es am dringendsten ist, d.h. die Prioritäten werden oft geändert, was das Kader stark belastet. Zudem werden dem Kader zuwenig Kompetenzen belassen.

Allerdings sind die riesigen Probleme der PKB nicht kurzfristig lösbar. Es braucht eine Gesamtbetrachtung mit klarer Prioritätensetzung, die von der heutigen Prioritätenordnung abweicht. Daran mangelt es heute. Zudem ist die heute von der Direktion gesetzte Prioritätenordnung (zuerst Ausbau von SUPIS, dann Bereinigung der Datenlage), in wichtigen Punkten nicht im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission (vgl. Teil II, Kapitel 3). Die Kommission anerkennt den grossen Einsatz der heutigen Direktorin. Sie zweifelt aber daran, dass sie sich aus dem unentwirrbaren Dickicht soweit befreien kann, dass eine nüchterne und unvoreingenommene Gesamtschau möglich wird. Nach Auffassung der Kommission braucht es Aussenstehende, die zu dieser Gesamtschau mit entsprechender Prioritätensetzung verhelfen.

5.2 Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD)

5.2.1 Rollen der Vorsteher des EFD

Während der hier interessierenden 15 Jahre standen an der Spitze des EFD zwei Vorsteher: Bundesrat Willi Ritschard (bis 1983) und Bundesrat Otto Stich (von 1984 bis 1995).

5.2.1.1 Rolle von Bundesrat Willi Ritschard

Die Periode von 1980 - 1983 war durch zwei gegenläufige Entwicklungen gekennzeichnet. Bundesrat Ritschard wollte die EVK als eigenständiges Bundesamt erhalten und sie zu diesem Zwecke mit der PHK fusionieren. Die SBB widersetzten sich der Idee einer kurzfristigen Fusion. Für die Finanzdelegation der eidgenössischen

Räte wiederum war die Fusion notwendige Voraussetzung für den Weiterbestand der EVK als Bundesamt.

Anstatt zu einer Fusion kam es am 13. Juni 1983 bloss zum Abschluss einer *Verwaltungsvereinbarung zwischen EVK und PHK*. Bundesrat Ritschard ersuchte darauf die Finanzdelegation, den verwaisten Posten zur Besetzung frei zu geben.

Dieses Tauziehen hatte zur Folge, dass die EVK in einem wichtigen Zeitpunkt – 1982 wurde das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)¹⁹ beschlossen – über keinen Direktor verfügte. Der Finanzdelegation kann der Vorwurf nicht erspart bleiben, dass sie in Überschreitung ihres Auftrages (Art. 50 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 [GVG]²⁰) die Besetzung eines wichtigen Postens jahrelang verhinderte, nur um letztlich doch klein beizugeben, wurde doch auch die zweite Forderung der Finanzdelegation, nämlich der Transfer des Sozialdienstes von der EVK ins Eidgenössische Personalamt (EPA), bis heute nicht erfüllt.

5.2.1.2 Rolle von Bundesrat Otto Stich

Seit seinem Amtsantritt im EFD hat Bundesrat Otto Stich bei der Entwicklung und Modernisierung der EVK eine entscheidende Rolle gespielt. Aus seiner ehemaligen Funktion als Personalchef und Pensionskassenverantwortlicher der COOP²¹ brachte er besondere Sachkenntnisse mit.

5.2.1.2.1 Wahl von Ellen Hülsen

Am 1. Januar 1984 stand die EVK am Ende dreier Jahre, während welchen im Informatikbereich überhaupt keine Massnahmen getroffen worden waren. Die PKB kam in der Vorbereitung der Anwendung des BVG ins Hintertreffen. Für viele der

¹⁹ SR 831.40.

²⁰ SR 171.11.

²¹ 1992 zählte die Pensionskasse von COOP ungefähr 24'800 Versicherte und ungefähr 6'400 Rentner.

befragten Personen wies die PKB bereits damals erhebliche Mängel und Pendenzen in der Bearbeitung der Dossiers auf.

Unter diesen Umständen muss zugunsten von Bundesrat Otto Stich angeführt werden, dass er auf Anhieb die Bedeutung der raschen Besetzung des Direktorenpostens erkannte.

Die Schwierigkeiten, die sich Frau Hülsen in der Ausübung ihres Mandats als Direktorin der EVK stellten, wurden bereits dargelegt. Praktisch alle befragten Personen haben der Kommission gegenüber eingestanden, dass sie damals über die Wahl von Frau Hülsen als Direktorin durch den Bundesrat erstaunt waren. In der Tat verfügte Frau Hülsen über keine Führungserfahrung. Während 23 Jahren (1. Juli 1961 bis 31. Mai 1984) war sie Sektionschefin gewesen, dann Chefin des Dienstes "Mathematik" des Bundesamtes für Statistik (BFS). Diese Dienststelle, welche nicht Linien-, sondern Stabsfunktionen ausübte, zählte vier Mitarbeiter. Die Aufgabe von Frau Hülsen im BFS umfasste die Leitung der Pensionskassenstatistik und die Berechnung der schweizerischen Sterbetafeln. Diese Arbeiten waren ausschliesslich konzeptioneller Art und erforderten keine Führungsqualitäten. Alle diese Elemente gingen unmissverständlich aus der Bewerbung von Frau Hülsen hervor. Zudem galt Frau Hülsen im BFS sowie im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) als schwierig im Umgang und wenig kommunikativ. Kurz vor ihrer Ernennung zur Direktorin der EVK wurde ihr Dienst im BFS einer Prüfung unterzogen, die zeigte, dass Frau Hülsen ihren Aufgaben nicht gewachsen war. Die Direktion des BFS zog in Erwägung, ihr die Leitung des Dienstes Mathematik zu entziehen.

Von daher ist es für die Kommission schlicht unverständlich, wie der Vorsteher des EFD dem Bundesrat Frau Hülsen zur Wahl als Direktorin der EVK vorschlagen und diesen Antrag mit dem Hinweis rechtfertigen konnte, sie verfüge, wie das aus dem Antrag an den Bundesrat hervorgeht, über „Führungsqualitäten“ sowie über „Verhandlungssinn“²². Alle Hinweise führen zur Annahme, dass es dem Vorsteher des

²² Antrag des Vorstehers des EFD an den Bundesrat vom 23. März 1984 (Übersetzung aus dem Französischen).

EFD ein Anliegen war, für diese Stelle eine Frau vorzuschlagen, und dass diese Erwägung höchste Priorität genoss. Das führte dazu, dass Herr Bundesrat Stich andere valable Kandidaten, von denen einer später eine brillante Karriere beim Bund durchlaufen sollte, von vornherein nicht in Betracht zog.

Die Kommission wirft Herrn Bundesrat Stich vor, dass er sich, bevor er Frau Hülsen als EVK-Direktorin vorschlug, nicht über ihre Führungseigenschaften informierte oder informieren wollte. Hätte er es getan, hätte er festgestellt, dass Frau Hülsen in keiner Weise über die erforderlichen Fähigkeiten für die Führung der EVK verfügte. Mit seinem Antrag, Frau Hülsen an die Spitze der Kasse zu wählen, hat Herr Bundesrat Stich eine Fehlentscheidung sondergleichen getroffen.

5.2.1.2.2 Führung des Departements von 1984 bis 1989

Ab 1986 traten die Unfähigkeiten von Frau Hülsen offen zu Tage. Herr Bundesrat Stich war sich der Probleme bewusst, mit welchen das Amt konfrontiert war, und beauftragte das BFO mit einer Lageanalyse. Die Ergebnisse waren alarmierend. Die GPK-SR setzte sich über das Dossier ins Bild und wurde zahlreiche Male bei Herrn Bundesrat Stich vorstellig, damit er Massnahmen personeller Art treffe. Auf Vorschlag der GPK-SR blockierte die Finanzdelegation in der Folge eine Lohnerhöhung für Frau Hülsen²³.

Die Führungsmängel wurden 1987 und 1988 unübersehbar. Trotz den Interventionen der GPK-SR und der Finanzdelegation beharrte Bundesrat Otto Stich auf seinem Standpunkt und stellte gegenüber der GPK-SR sogar die durch das BFO erstellte Analyse in Frage. Er beauftragte das BFO dennoch, Restrukturierungsmassnahmen vorzuschlagen. Solche Massnahmen hätten von der Direktorin selbst ausgearbeitet werden müssen.

Nach Meinung der Kommission war sich Herr Bundesrat Stich seit 1986 bewusst, dass die Führung der EVK nicht zu befriedigen vermochte, hätte er doch sonst nicht das

23 Brief der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte an den Vorsteher des EFD vom 16. Dezember 1987.

BFO mit einer Expertise über die Kasse beauftragt. Ab 1987, als das BFO seine Ergebnisse vorlegte, bestand über die schlechte Führung von Frau Hülsen kein Zweifel mehr. Nichtsdestoweniger traf Herr Bundesrat Stich keine personellen Massnahmen, sondern begnügte sich mit der Durchführung der vom BFO vorgeschlagenen Massnahmen.

Bundesrat Otto Stich trägt die ganze Verantwortung dafür, dass er für die EVK eine Direktorin vorgeschlagen und später in ihrer Funktion belassen hat, die den Anforderungen in keiner Weise genigte.

5.2.1.2.3 Führung des Departements ab 1989

Mit dem Vorschlag, Frau Chevroulet als Nachfolgerin von Frau Hülsen zu wählen, hat der Vorsteher des EFD nach Meinung der Kommission diejenige Wahl getroffen, welche sich angesichts der vorhandenen Kandidaturen aufdrängte.

Unter der Direktion von Frau Chevroulet war vorerst eine Verbesserung der Verhältnisse zu verzeichnen. In seiner Intervention im Mai 1990 vor der GPK-SR betonte Bundesrat Otto Stich, dass die Probleme bei der Informatik und bei den Pendenzen Ende 1990 gelöst sein würden: "Bis Ende dieses Jahres sollten wir mit den Pendenzen zu Rande gekommen sein"²⁴. Und er fügte im Ständerat bei: "Wir gehen davon aus, dass wir Ende dieses Jahres (1990) so weit sind, dass die Bearbeitung der Aktiven der EVK ebenfalls «on line» via EDV gemacht werden kann."²⁵ In bezug auf die Buchhaltung bestätigte Bundesrat Otto Stich in einem Schreiben an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1990: "Abschliessend möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass die Sanierung erst in der zweiten Jahreshälfte 1991 definitiv abgeschlossen werden kann."²⁶

²⁴ Protokoll der Plenarsitzung der GPK-SR vom 21. und 22. Mai 1990, Seite 10.

²⁵ Vgl. AB SR 1990 409.

²⁶ Brief des Vorstehers des EFD an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1990.

Ab 1991 nahmen die Probleme der PKB enorm zu. Die Einführung des Systems G&P offenbarte mehrere zehntausend Fehler bei den von den Lohnbüros gelieferten Daten. Die EFK weigerte sich zum dritten Male hintereinander, die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung PKB 1990 zu bescheinigen. Dennoch bestätigte Bundesrat Otto Stich am 17. Mai 1991 gegenüber der GPK-SR wahrheitswidrig, dass die Rechnung durch die EFK akzeptiert worden sei, womit die Probleme bei der Buchhaltung gelöst seien²⁷. Anlässlich seiner Anhörung vom 4. Oktober 1996 bestritt Bundesrat Otto Stich die Richtigkeit des Protokolls der GPK-SR vom 16./17. Mai 1991. Ende 1991 hatten die Pendenzen im Vergleich zum Jahresbeginn zugenommen.

Dennoch ergriff Bundesrat Stich keine Massnahmen, obwohl seit 1991/1992 zahlreiche Hinweise der GPK-SR, der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und der Firma PRASA zur Genüge verdeutlichten, dass dringliche Massnahmen gerechtfertigt wären. Solche Massnahmen wurden leider erst erheblich später, das heisst ab 1993, getroffen (massive Personalaufstockung, Reorganisation der EVK, Verstärkung der Kader, Einführung eines Konzepts für Revisorat und Controlling, usw.), also erst, als der politische Druck zunahm.

Der Vorsteher des EFD hat bis 1993 die Probleme der Kasse stark unterschätzt. Sein Vertrauen in die Fähigkeit der Direktion der EVK, diese Probleme allein meistern zu können, war nicht gerechtfertigt. Zudem wirft die Kommission Bundesrat Otto Stich vor, die wiederholten Warnungen der Kontrollkommissionen des Parlamentes stets in den Wind geschlagen zu haben.

Die Kommission übersieht nicht, dass es für einen Bundesrat nicht möglich ist, detailliert und jederzeit über alle Probleme der ihm unterstellten Ämter im Bilde zu sein. Das ändert aber nichts daran, dass sich Bundesrat Otto Stich auch die Mittel zur Kontrolle der Lage der EVK nicht gegeben hat. Angesichts der wiederholten Kritik der Kontrollkommissionen des Parlaments und der EFK, welcher sich auch die Presse anschloss, hätte der Vorsteher des EFD nach Meinung der Kommission seine Kontrolle

²⁷ Protokoll der Plenarsitzung der GPK-SR vom 16. und 17. Mai 1991, Seite 36.

über die EVK erheblich verstärken sollen, beispielsweise durch ein internes Controlling. Ausserdem hätte er zuhanden der EVK klare Vorgaben, verbunden mit Fristen zu ihrer Realisierung, formulieren und ihre periodische Kontrolle gewährleisten müssen. Der Vorsteher des EFD hat jedoch gegenüber der EVK nie genaue schriftliche Anforderungen formuliert.

Empfehlung 1 Die Kommission empfiehlt dem EFD, ein internes Controllingsystem aufzubauen, das ihm erlaubt, die Aktivitäten der EVK in bezug auf die PKB systematisch zu überwachen und zu steuern.

Ausserdem findet die Kommission es unannehmbar, dass Bundesrat Otto Stich nicht einschritt, obschon die Buchhaltung der EVK während annähernd sieben Jahren schwere Mängel aufwies. Nach Auffassung der Kommission wäre Bundesrat Stich als Vorsteher des für die Finanzen verantwortlichen Departements wie kein anderer verpflichtet gewesen, mit dem guten Beispiel voranzugehen. Statt dessen kritisierte er ständig die Arbeit der EFK, indem er sie entweder als übermässig formalistisch bezeichnete (Bundesrat Stich: "Die EFK hat die Rechnung (1992) der Pensionskasse nicht genehmigt. Was m.E. allzu formalistisch ist, ist doch die Kasse insgesamt in Ordnung"²⁸), oder indem er ihr vorwarf, was sie vorbringe, sei nicht genügend begründet (Bundesrat Stich: "Eine private Revisionsstelle wäre mir deshalb lieber, weil diese ihren Rückweisungsantrag umfangreich kommentieren würde.").²⁹ Um der an ihr wiederholt geübten Kritik und dem auf sie ausgeübten Druck ein Ende zu bereiten, liess die EFK ihren Revisionsbericht über die Rechnung 1993 durch einen aussenstehenden Treuhandexperten überprüfen. Dieser kam zum Schluss, dass die EFK ihrer Revisionsaufgabe nachgekommen sei und den Sachverhalt nach den

²⁸ Vgl. Protokoll der Plenarsitzung der GPK-SR vom 6. Mai 1993, Seite 43.

²⁹ Vgl. Protokoll der Inspektionssitzung der Sektion Mitteleinsatz der GPK-SR vom 6. April 1995, Seite 8.

beruflichen Kriterien der Schweizerischen Treuhandkammer festgestellt habe, und dass ihr folglich nichts anderes übriggeblieben sei, als die Unstimmigkeit der Rechnung der PKB festzustellen³⁰.

Nach Auffassung der Kommission hat Bundesrat Otto Stich seine Führungsverantwortung über die EVK bis 1993 nicht wahrgenommen und trägt deshalb die Hauptverantwortung für die heutigen und vergangenen Mängel der PKB.

5.2.1.2.4 Aufsicht über die Pensionskasse des Bundes gemäss BVG

Bundesrat Otto Stich trägt noch eine andere Art von Verantwortung. Gemäss Art. 3 Abs. 2 der Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1)³¹ beaufsichtigt das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Vorsorgeeinrichtungen des Bundes. Es ist gemäss BVG Aufsichtsbehörde der PKB.

Nach dem BVG bietet die Aufsichtsbehörde Gewähr dafür, dass die Vorsorgeeinrichtung den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Sie muss von der Vorsorgeeinrichtung insbesondere periodisch Bericht über ihre Tätigkeit verlangen und, sofern erforderlich, die für die Behebung der festgestellten Mängel erforderlichen Massnahmen treffen.

Bei ihren Untersuchungen hat die Kommission festgestellt, dass das EFD seine ihm gemäss BVG obliegende Aufsichtspflicht über die PKB nie ausgeübt hat. Es hat auch nie darüber gewacht, ob die Weisungen des Bundesrates vom 11. Mai 1988 über die Pflicht der registrierten Vorsorgeeinrichtungen zur Auskunftserteilung an ihre Versicherten³² angewendet werden.

³⁰ Gutachten zum „Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Revision bei der Eidg. Versicherungskasse (EVK) Jahresrechnungen 1993“, Schweizerische Treuhandgesellschaft - Coopers & Lybrand, 6. Oktober 1994.

³¹ SR 831.435.1.

³² BBl 1988 II 641.

Hervorzuheben ist auch, dass das EFD für die Ausübung dieser Aufsicht weder über die erforderlichen personellen Mittel noch über die besonderen Kenntnisse verfügt hätte. Das EFD hat von der PKB nie verlangt, dass sie periodische Berichte über ihre Tätigkeit erstelle. Es hat auch nicht überprüft, ob die PKB sich nach den gesetzlichen Bestimmungen verhalte.

Für die Kommission ist klar, dass die Aufsicht über die PKB gemäss BVG gänzlich mit der Führung des Departements über die EVK verwechselt wurde. Herr Bundesrat Stich hat seine Aufsichtspflicht gemäss BVG über die PKB auch nicht ansatzweise erfüllt.

An dieser Stelle weist die Kommission darauf hin, dass es widersinnig ist, wenn das gleiche Departement gleichzeitig Oberbehörde über die Direktion der EVK und Aufsichtsorgan nach BVG ist. Diese beiden Aufgaben müssen unterschiedlichen, ja sogar gegensätzlichen Zielen dienen. Die Führungsaufgabe ergibt sich aus der hierarchischen Organisation der Verwaltung und dient der Kohärenz und der Einheit des Verwaltungshandelns. Die behördliche Aufsicht dient dem Schutz der Rechte der Versicherten im Rahmen des BVG.

Für die Kommission ist es unumgänglich, dass diese beiden Aufgaben klar voneinander getrennt und von verschiedenen Organen ausgeübt werden.

5.2.2 Rolle des Generalsekretariats des EFD

Gemäss Art. 50 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19. September 1978 (VwOG)³³ in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 der Verordnung des Bundesrates vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter³⁴ ist es Sache des Generalsekretariats des EFD, für den Departementsvorsteher die Aufsicht über die ihm unterstellten Bundesämter nach dessen Anordnungen auszuüben. Diese Bestimmung ist in der Geschäftsordnung des Generalsekretariats EFD vom 5. Dezember 1988

³³ SR 172.010.

³⁴ SR 172.010.15.

genauer definiert: das Generalsekretariat übt eine „regelmässige und systematische Aufsicht über die Ämter des EFD“ aus und deckt die Schwachstellen der Verwaltungsorganisation auf³⁵.

Die Untersuchungen der Kommission zeigen, dass das Generalsekretariat in bezug auf die EVK bloss im Hintergrund eine Rolle spielte. Seine Aktivitäten konzentrierten sich im wesentlichen auf die Verwaltung der Ressourcen (Personal, Informatikmittel, usw.). Hingegen hat es nie irgendeine Aufsichtsfunktion über die EVK ausgeübt. Es hat dem Vorsteher des EFD nie Massnahmen zur Verstärkung seiner Verwaltungskontrolle über die Kasse vorgeschlagen. Unklar ist allerdings, wieweit diese Aufgabe zwischen Generalsekretariat und Finanzverwaltung aufgeteilt ist.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verantwortung der Generalsekretäre sich in Grenzen hält. Da Herr Bundesrat Otto Stich die EVK immer als seine persönliche Domäne betrachtete, war es für den Generalsekretär tatsächlich schwierig, wenn nicht gar unmöglich, sein Aufsichtsmandat in befriedigender Weise auszuüben.

5.2.3 Rolle von Elisabeth Baumann als persönliche Mitarbeiterin

Frau Elisabeth Baumann trat ihre Funktion als persönliche Mitarbeiterin von Herrn Bundesrat Otto Stich am 1. April 1984 an. Als solche war sie insbesondere für die Aufgaben des Departementsvorstehers im Zusammenhang mit der EVK, dem EPA und der Oberzolldirektion verantwortlich. Nach Meinung der befragten Personen spielte Frau Baumann als persönliche Mitarbeiterin eine entscheidende Rolle bei den Wahlen, welche Herr Bundesrat Stich in der Zeitspanne zwischen 1984 und 1993 im Zusammenhang mit der EVK und der PKB tätigte. So war Frau Baumann bei fast allen Gesprächen zwischen dem Vorsteher des EFD und der Direktion der EVK zugegen. 1987 nahm sie ebenfalls an den Beratungen über die Statutenrevision in den parlamentarischen Kommissionen teil. Umgekehrt verfügte sie in ihrer Eigenschaft als persönliche Mitarbeiterin von Herrn Bundesrat Stich über keine Führungs- oder Aufsichtskompetenzen gegenüber der EVK und der PKB.

³⁵ Vgl. Geschäftsordnung des Generalsekretariates des EFD vom 5. Dezember 1988, Seite 5.

Die Kommission geht davon aus, dass Frau Baumann über die Situation bei der EVK gut informiert war.

5.2.4 Einsatz des Sonderbeauftragten des Vorstehers des EFD für die Geschäfte der EVK

Gleichzeitig mit der Wahl von Frau Elisabeth Baumann zur Direktorin der EVK nahm der Bundesrat am 17. Mai 1995 von der Berufung von Herrn Vitus P. Schönenberger zum Sonderbeauftragten des Vorstehers EFD für die Eidgenössische Versicherungskasse Kenntnis.

Herr Schönenberger erhielt folgenden Auftrag:

„1. Beratung des Vorstehers EFD in bezug auf die Aufarbeitung der Rückstände in der PKB

- Unterstützung auf konzeptioneller Ebene (Empfehlung von Sanierungsmassnahmen, Controlling, Überwachung der Fortschritte) ;
- regelmässige mündliche Berichterstattung an den Vorsteher EFD (ca. 1 Mal pro Monat) ;
- schriftliche Semesterberichterstattung an den Vorsteher EFD zuhanden von Bundesrat und parlamentarischen Kommissionen.

1. Beratung des Vorstehers EFD in bezug auf neue Aufgaben der EVK

- Erarbeitung von Konzepten im Zusammenhang der bis Ende 1997 vorzulegenden Revision der Statuten ;
- Empfehlungen bezüglich der Errichtung geeigneter Controllinginstrumente für die EVK.

Der Sonderbeauftragte wurde mit folgenden Kompetenzen ausgestattet:

- Der Sonderbeauftragte wird im Rahmen des Auftrags selbständig aktiv ;
- Er erarbeitet zuhanden des Departementschefs EFD Empfehlungen ;

- Er hat gegenüber der Direktion und dem Personal EVK keine direkte Weisungsbefugnisse ;
- Er erfüllt in Absprache mit dem Departementschef EFD Spezialaufträge ;
- Die Direktion der EVK ist verpflichtet, den Sonderbeauftragten bei seiner Tätigkeit nach Kräften zu unterstützen, ihn zu informieren und ihm sämtliche von ihm gewünschten und zur Auftragserfüllung notwendigen Dokumente, Unterlagen und Daten zur Verfügung zu stellen.

Der Auftrag dauert bis zur Erledigung der Aufgabe. Der Arbeitseinsatz beläuft sich auf einen Arbeitstag pro Woche, wobei Ende Jahr jeweils eine Standortbestimmung vorgenommen werden soll.“

Die PUK PKB hat Herrn Schönenberger sowohl als Experten als auch als Auskunftsperson angehört und seine zwei Semesterberichte, die er in seiner Funktion als Sonderbeauftragter erstellt hat, geprüft. Die PUK hat dabei den zwiespältigen Eindruck erhalten, dass die Semesterberichte des Sonderbeauftragten zu sehr auf Bestandesaufnahme und Kommentierung und zu wenig auf Empfehlungen und Ratschläge in der schwierigen Lage, in der sich die PKB befindet, ausgerichtet sind. Zudem reicht das vereinbarte Pensum von einem Arbeitstag pro Woche angesichts der riesigen Probleme in der PKB bei weitem nicht aus, um die erforderlichen Impulse geben zu können. Der Sonderbeauftragte hängt darüber hinaus weitgehend von der Unterstützung durch die Direktion der EVK ab, was es ihm erschwert, auch Vorschläge zu unterbreiten, die von der Direktion abgelehnt werden.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass das Experiment „Sonderbeauftragter für die EVK“ in der vorliegenden Art nicht weitergeführt werden sollte. Nachdem eine Steuergruppe von Bundesrat Kaspar Villiger eingesetzt worden ist, deren Auftrag sich mit demjenigen des Sonderbeauftragten teilweise deckt, muss die Position des Sonderbeauftragten ohnehin überdacht werden. Soweit eine solche Funktion neben derjenigen der Steuergruppe überhaupt noch Platz hat, müsste sie wohl viel präziser umschrieben und in zeitlichem Umfang allenfalls erweitert werden.

Die PUK PKB hat auch festgestellt, dass Herr Schönenberger heute in verschiedenen Rollen für die EVK tätig ist: als Sonderbeauftragter des Vorstehers EFD sowie als Mitglied der Steuergruppe. Zudem ist er Delegierter des Verwaltungsrates jener Firma, die die Funktion des versicherungstechnischen Experten für die PKB ausübt. Es kann aus der Sicht der PUK nicht ausgeschlossen werden, dass diese verschiedenen Aufträge zu unterschiedlichen Beurteilungen je nach Ausgangslage führen können und sachgerechte Lösungen erschweren.

Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt dem Vorsteher des EFD, den Einsatz des Sonderbeauftragten in der vorliegenden Art nicht weiter zu führen.

Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, bei der Erteilung von Aufträgen verschiedener Art an die gleiche Person bzw. Firma inskünftig darauf zu achten, dass nicht Interessengegensätze entstehen, die die Erfüllung dieser Aufträge erschweren.

5.3 Rolle des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV)

Nach Art. 64 Abs. 1 BVG unterstehen die Aufsichtsbehörden der Oberaufsicht des Bundesrates. Art. 4 Abs. 1 BVV 1 ermächtigt und beauftragt das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), die zur Ausübung der Oberaufsicht notwendigen Auskünfte und Unterlagen zu verlangen. Es erarbeitet zuhanden des Bundesrates Weisungen und bereitet Verfügungen gegen die Aufsichtsbehörde vor.

Wie noch zu zeigen sein wird, hat der Bundesrat weder als Aufsichtsbehörde nach Art. 102 Ziffer 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV)³⁶ noch als Oberaufsichtsinstanz nach Art. 64 Abs. 1 BVG Schritte zur Behebung der Missstände in der PKB unternommen. Dies muss leider auch vom Bundesamt für Sozialversicherung gesagt werden, dem der Bundesrat gewisse

³⁶ SR 101.

Aufgaben der Oberaufsicht übertragen hat. Zwar kann von einem Bundesamt, das als verlängerter Arm der Oberaufsicht des Bundesrates zu wirken hat, nicht erwartet werden, dass es Massnahmen gegen einen Departementsvorsteher ergreift, der zugleich Aufsichtsbehörde über eine Bundesstelle ist. Die PUK PKB kann dem BSV den Vorwurf aber nicht ersparen, dass es gemäss ihren Erkenntnissen nie an den Gesamtbundesrat als Oberaufsichtsbehörde herangetreten ist, um ihn zu einer Entscheid über ein allfälliges Eingreifen gegenüber dem Vorsteher des EFD zu veranlassen. Hätte der Bundesrat entschieden, von seiten der Oberaufsicht nach BVG sei nichts gegen dem Vorsteher des EFD als Aufsichtsbehörde über die PKB zu unternehmen, so hätte das BSV seine Pflicht getan.

Die PUK kann dem BSV den Vorwurf der Passivität auch aus einem anderen Grund nicht ersparen. Bei der Ausgestaltung der Aufsicht hatte das BSV noch die Unterstellung der PKB unter seine Aufsicht verlangt. Der Bundesrat entschied sich in der Folge für die von der PKB und vom EFD vertretene Variante der Unterstellung unter die Aufsicht des EFD. Das BSV kannte die Schwachstellen dieser Lösung, die sich in der Folge in der Praxis bestätigten. Umso mehr hätte es aufmerksam sein müssen.

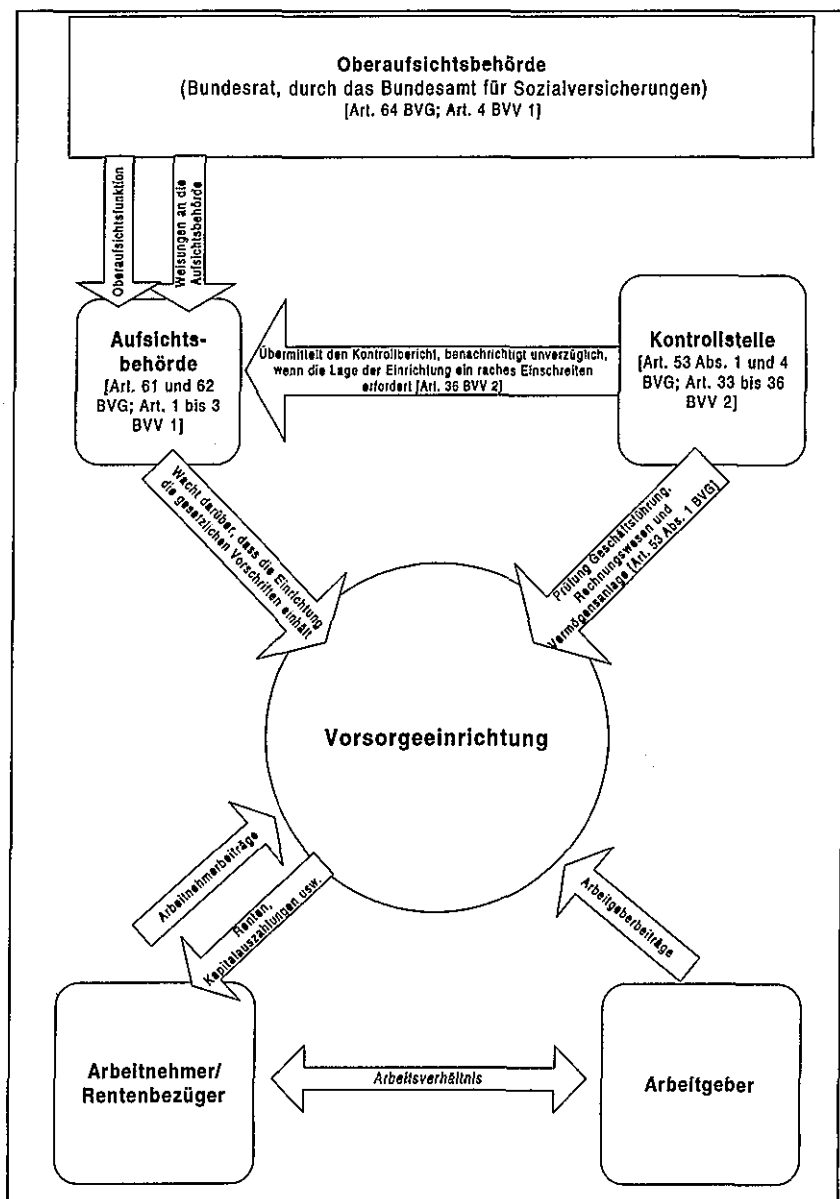
5.4 Weitere festgestellte Probleme

5.4.1 Funktionenkumulation beim EFD

Im wesentlichen sieht das BVG für die Vorsorgeeinrichtungen folgende unterschiedlichen Rechtsbeziehungen vor (vgl. Schema 1):

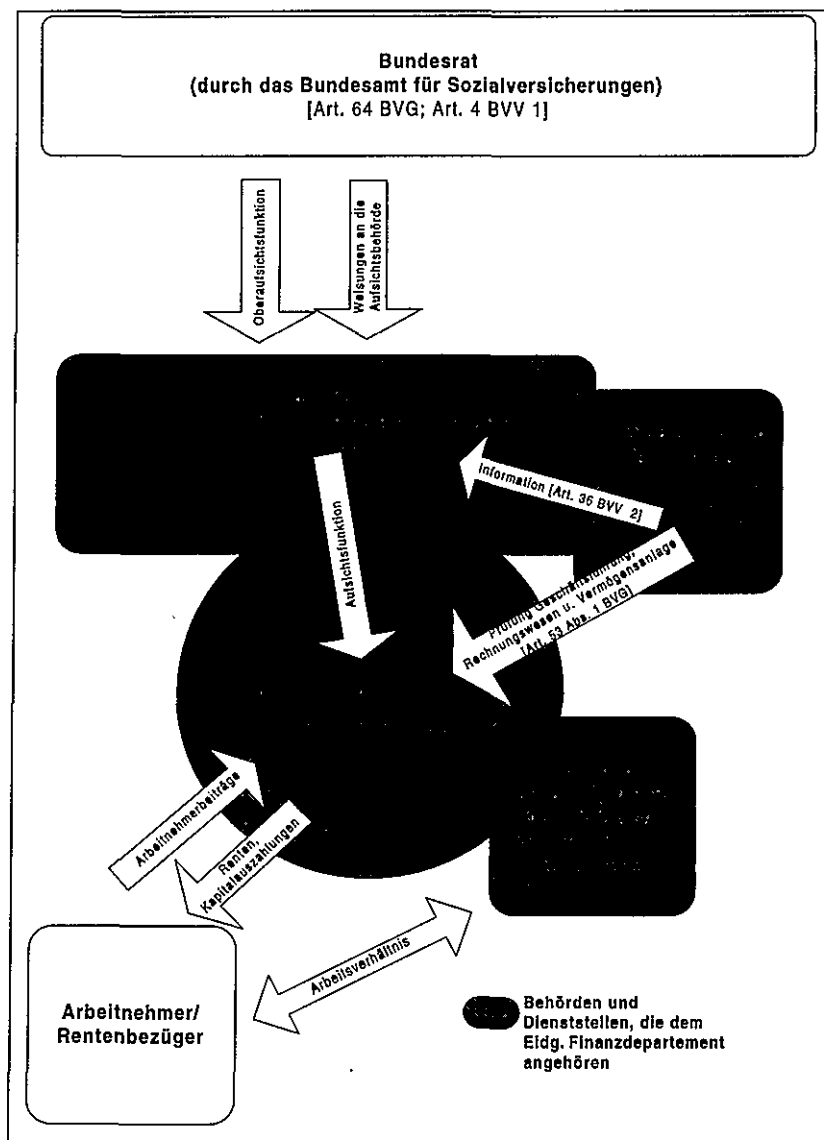
Schema 1

Die Rechtsbeziehungen in der beruflichen Vorsorge



Bei der Bundesverwaltung sind diese Unterscheidungen zwischen Arbeitgeberfunktion – Vorsorgeeinrichtung – Kontrollstelle – Aufsichtsbehörde verwischt. Der Arbeitgeber (der Bund) wird durch die PKB vertreten, welche Bestandteil des EFD ist. Die Vorsorgeeinrichtung (die PKB) hat keine juristische Persönlichkeit und geht im EFD auf. Die Aufsichtsbehörde ist das EFD selber und das Kontrollstelle (die EFK) ist wiederum administrativ dem EFD untergeordnet (vgl. Schema 2).

Schema 2 Die Rechtsbeziehungen in der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals



Diese Funktionenkumulation beim EFD ist institutionell gesehen fragwürdig, hat doch das EFD verschiedene, ja sogar gegenläufige Interessen zu vertreten. Nach Auffassung der Kommission ist es wichtig, dass diese Funktionen durch unterschiedliche Organe ausgeübt werden. Man könnte sich insbesondere vorstellen, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) inskünftig die Aufsicht gemäss BVG über die PKB innehat, wie dies übrigens bei der Pensionskasse der SBB (PHK), der Nationalbank, der SUVA (Schweizerische Unfallversicherungsanstalt) sowie bei Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem Charakter der Fall ist. Die Vertretung durch den Arbeitgeber ist nicht mehr durch die PKB selbst wahrzunehmen.

Empfehlung 4 Die Kommission empfiehlt, die Aufsicht nach dem BVG über die PKB einer Behörde zu übertragen, die in keiner hierarchischen Beziehung zur PKB steht.

5.4.2 Rolle der paritätischen Kommission der PKB (Kassenkommission)

Gemäss Art. 51 Abs. 1 des BVG haben Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Recht, in die Organe der Vorsorgeeinrichtung, die über den Erlass der reglementarischen Bestimmungen, die Finanzierung und die Vermögensverwaltung entscheiden, die gleiche Zahl von Vertretern zu entsenden (paritätische Verwaltung).

Diese Bestimmung findet indessen nur Anwendung auf privatrechtlich organisierte Vorsorgeeinrichtungen. Die PKB ist demgegenüber eine Einrichtung des öffentlichen Rechts. Von daher ist es unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Parlament Sache des Bundesrates, die Statuten auszuarbeiten und das Beitrags- und Leistungssystem festzulegen sowie das Kontrollorgan zu bestimmen und die Beziehungen mit der Aufsichtsbehörde zu regeln. Es ist das Parlament, welches die Jahresrechnungen der Kasse genehmigt.

Dennoch sehen die EVK-Statuten (ab 1994 PKB-Statuten) seit 1988 die Einrichtung einer Kassenkommission mit Beratungsfunktion vor. Sie ist "bei Fragen der

Finanzierung, Vermögensverwaltung und vor jeder Änderung der Statuten und Ausführungsbestimmungen anzuhören. Sie hat ein Vorschlagsrecht“ (Art. 64 der PKB-Statuten vom 24. August 1994 bzw. Art. 49 der EVK-Statuten vom 2. März 1987).

Vor der Inkraftsetzung der Statuten 1988 gab es - gestützt auf die Statuten vom 29. September 1950 - ebenfalls bereits eine Kassenkommission, welche mit vergleichsweise ähnlichen Aufgaben betraut war.

Im einen wie im anderen Falle war die Kommission nie ermächtigt, an der Führung und Aufsicht der PKB teilzuhaben. Diese Aufgaben sind in erster Linie Sache der EVK und des EFD bzw. des Bundesrates.

Der Kassenkommission kann deshalb keine Verantwortung für die vergangenen und aktuellen Missstände der PKB angelastet werden.

5.4.3 Personalbestand der PKB

Die PKB hatte von 1980 bis 1982, und vor allem zwischen 1988 und 1992, unter einem chronischen und offensichtlichen Personalmangel zu leiden.

Zwischen 1980 und 1987 blieben die Bestände der PKB praktisch unverändert. Danach, das heisst zwischen 1988 und 1992, erhöhte sich der Personalbestand um 5,7 Prozent von 28,75 (Etat- und andere) Stellen auf 30,40 (vgl. Tabelle 1). Während der gleichen Periode stieg die Zahl der Mitglieder und der Rentenbezügerinnen und -bezüger um 12,9 Prozent, und die Arbeit der Kasse wurde schwieriger als Folge der statutarischen Anpassungen im Jahre 1988 sowie der grösseren Mobilität des Bundespersonals (Erhöhung der Zahl der Mutationen bei den Ein und Austritten, starke Verbreitung der Teilzeitarbeit usw.).

Tabelle 1 Personalbestand der PKB und Anzahl Mitglieder sowie Rentenbezüger und -bezügerinnen zwischen 1988 und 1996

Jahre	Anzahl Mitglieder [Stand: 31.12]	Anzahl Rentenbezüger [Stand: 31.12]	Total der Mitglieder und der Rentenbezüger (Versicherte) [Stand: 31.12] (1988 = 100)	Etats- und andere Stellen (in Vollzeitstellen) (1988 = 100)	Anzahl Mitglieder und Rentenbezüger pro Angestellte
1988	110'939	36'616	147'555 (100)	28,75 (100)	5'132
1989	111'985	37'595	149'580 (101)	25,50 (87)	5'866
1990	114'197	39'386	153'583 (104)	24,40 (85)	6'294
1991	116'930	40'908	157'838 (107)	30,40 (106)	5'192
1992	123'840	42'703	166'543 (113)	30,40 (106)	5'478
1993	113'832	44'455	158'287 (107)	40,10 (139)	3'947
1994	114'027	46'720	160'747 (109)	77,90 (271)	2'064
1995	111'606	51'748	163'354 (111)	92,70 (322)	1'762
1996*	113'193	53'872	167'065 (113)	114,70 (399)	1'457
Durchschnitt	114'505	43'778	158'284 (107)	51,65 (179)	3'065

*) Zahlen per 31. Juli 1996

Quelle: EVK; Staatsrechnung 1988 - 1995

Diese Zahlen offenbaren auf Anhieb, dass in der Zeitspanne 1988 bis 1992 zwischen der Zunahme des Arbeitsvolumens und der Personalentwicklung der PKB ein Missverhältnis bestand.

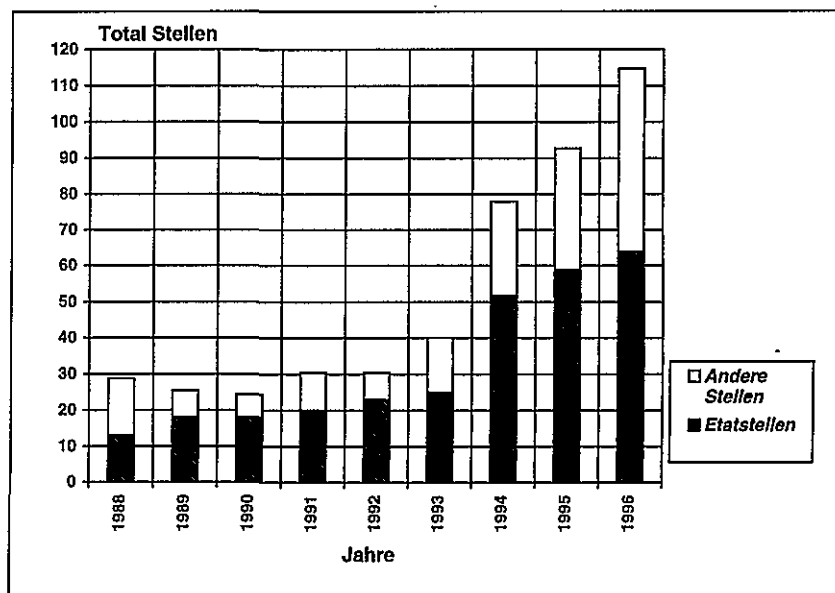
Die Kommission versuchte herauszufinden, warum die PKB während Jahren derart bescheidene Personalbestände aufwies. Die vertiefte Analyse der verfügbaren Dokumente zeigte, dass die Direktion der EVK zwischen 1980 und 1987 beim EFD nie schriftlich zusätzliches Personal anforderte. Ab 1988 begann die Direktion der EVK jedes Jahr Personalbegehren zu stellen. Diese Gesuche führten in allen Fällen, zumindest was die PKB anbelangt, zum Ziel.

Einige der befragten Personen haben behauptet, das Generalsekretariat habe oft die Stellenbegehren für die PKB blockiert. Die Dokumente im Besitze der Kommission erlauben es, derartige Behauptungen zu widerlegen. Der PKB wurden stets die wenigen verlangten zusätzlichen Stellen zugestanden. Die Meinung, die vom

Parlament verfügte Personalplafonierung sei Schuld an den Verhältnissen, ist ebenfalls nicht begründet. Bezeichnend ist denn auch, dass die PKB in Zeiten des allgemeinen Stellenabbaus beim Bund den Personalbestand am kräftigsten ausbaute (1992 - 1995).

Wenn die PKB während Jahren nicht über genügend Personal verfügte, ist dies allein durch die Tatsache erklärbar, dass sie offensichtlich nie offiziell und mit Nachdruck darum ersucht hat.

Abbildung 1 Entwicklung des Personalbestands der PKB von 1988 bis 1996



Zwischen 1993 und 1996 hat sich die PKB in eine massive Rekrutierungspolitik gestürzt. Die Bestände wuchsen um 186 Prozent, während gleichzeitig die Zahl der Mitglieder sowie der Rentenbezüglerinnen und -bezügler bloss um 5,5 Prozent zunahm.

Bezogen auf die Anzahl der pro Personaleinheit zu behandelnden Fälle stellt man fest, dass 1988 eine Arbeitskraft der PKB im Durchschnitt für 5'132 Versicherte verantwortlich war, während diese Zahl 1996 auf 1'457 schrumpfte.

1996 zählt die PKB 114,7 Etat- und andere Stellen, was einer Zunahme von fast 300 Prozent zwischen 1988 und 1996 entspricht.

Für die Kommission sind die heutigen Bestände der PKB eher überhöht. Sie stellt ebenfalls fest, dass trotz erheblichen Personalzuwachses nach wie vor beträchtliche Pendenzen bestehen und sich die Situation der Kasse generell kaum verbessert hat. Jedenfalls hat die mittlere Bearbeitungszeit bei Anfragen, Beratungen und Abklärungen für Aktive nicht abgenommen und beträgt nach wie vor 8 Monate.

Die aktuellen Probleme können nicht allein durch die Anstellung von zusätzlichem Personal gelöst werden. Dieses Personal muss richtig beaufsichtigt und seine Leistung systematisch kontrolliert werden (Zahl der behandelten Dossiers pro Tag, Zahl der erledigten Mutationen usw.). Die Kommission stellt fest, dass die heutigen Kader der PKB durch die Erledigung des Tagesgeschäfts ständig überlastet sind und dass sie ihren neuen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen nur sehr wenig Zeit widmen können. Weiter hat die Kommission festgestellt, dass bei der PKB weder Leistungsindikatoren noch ein Planungssystem bestehen, welche den Einsatz der Ressourcen mit den zu erreichenden Zielen verknüpfen. Deshalb vollzieht sich der Personaleinsatz rein situationsbedingt, je nach der Dringlichkeit der auftauchenden Probleme.

Die Personalaufstockung der PKB gibt zusätzliche Probleme auf der Ebene der Rekrutierung und der Ausbildung der neuen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf. Der Personaldienst der EVK ist mit all den an Personalrekrutierung und -führung gebundenen Aufgaben buchstäblich überlastet (1994 rekrutierte die EVK 95 Personen; 1995 65). Auf Ausbildungsebene erfordert die forcierte Einstellung von Personal einen ausserordentlichen Einsatz. Allerdings sind die Ausbildungsstrukturen der PKB völlig unzureichend. Die Kommission zweifelt daran, dass es unter den herrschenden Bedingungen möglich ist, alle die neuen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen seriös auszubilden und zu instruieren.

Die Kommission stellt schliesslich auch fest, dass der Anteil des Hilfspersonals bei der PKB sehr gross ist (1995: 36%). Dies ist seit 1987 unverändert so. Anfänglich wurde dieses Personal aus verständlichen Gründen angestellt, nämlich um der PKB zu

ermöglichen, die allgemeine Überlastung aufzufangen, wie sie namentlich als Folge der Einführung der Statuten im Jahre 1988 und ab 1990 als Folge der Datenerfassung durch das System G&P eintrat. Später hat die GPK-SR diese Situation dann aber wiederholt bei der Direktion der EVK und beim Vorsteher des EFD vergebens kritisiert.

Die Kommission übersieht durchaus nicht, dass es besser sein kann, Hilfskräfte einzustellen, wenn eine momentane Arbeitsüberlastung gemeistert werden soll. Die Probleme der PKB sprengen jedoch die kurzfristige Dimension bei weitem. Für die Kommission hat die Einstellung von Aushilfskräften zwei grosse Nachteile. Sie erfordert einen erheblichen Ausbildungsaufwand, welcher die Festangestellten teilweise von ihren Aufgaben abhält. Dies ist ein Problem, das gerade bei der PKB mit ihrem seit vielen Jahren unterdotierten mittleren Kader stark ins Gewicht fällt. Da die Fluktuationsrate der Aushilfskräfte wesentlich grösser ist als diejenige des festangestellten Personals (vgl. Tabelle 2), ist diese Ausbildung kurzfristig oft eine nicht rentable Investition. Zudem ist die Einstellung von Aushilfskräften oft unerwünscht im Hinblick auf die Bereitstellung eines Bestandes von erfahrenen und kompetenten Kräften, was allein die Kontinuität auf längere Sicht gewährleistet. Schliesslich schadet sie auch der Arbeitsqualität.

Tabelle 2 Fluktuationsrate der Beschäftigten der PKB zwischen 1991 und 1996 (in Prozenten)

Jahre	Fluktuationsrate (in Prozenten)		
	Etatstellen	Andere Stellen	Anzahl der Beschäftigten
1991	0.00	30.93	7.28
1992	0.00	40.54	6.99
1993	0.00	13.25	4.99
1994	3.86	15.33	7.70
1995	10.19	35.50	19.42
1996	3.13	1.90	2.59

**) Stand per 31. Juli 1996*

Quelle: EVK

Die Fluktuationsrate des Personals der PKB ist hoch, wenn man die gegenwärtigen wirtschaftlichen Bedingungen und die Lage auf dem Arbeitsmarkt in Betracht zieht. Für die Kommission ist diese erhöhte Rate das eindeutige Zeichen mangelnder Befriedigung bei der Arbeit. Zum Vergleich: die allgemeine Bundesverwaltung kennt, mit Ausnahme der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH), eine Fluktuationsrate von 5,8 Prozent (1995: 4,6 Prozent 1994)³⁷.

Neben der Personaldotation hat die Kommission festgestellt, dass die PKB sich im Laufe der Jahre mit einer eindrücklichen Zahl von externen Spezialisten umgeben hat. So hat der Bund zwischen 1989 und 1995 unter diesem Titel (inkl. Software-Erwerb) mehr als 17,6 Mio. Franken an Honoraren ausgegeben, grösstenteils im Zusammenhang mit der PKB. Ein beträchtlicher Teil dieser Summe ist die Folge der schweren Fehlentscheidungen bei der PKB. Ebenso dürfte ein beträchtlicher Teil verpufft sein.

5.4.4 Rentenabzüge

Die Rentenbezüger und -bezügerinnen der PKB haben die Möglichkeit, durch die Kasse kostenlos verschiedene Abzüge ihrer Renten vornehmen zu lassen, wie zum Beispiel Überweisungen von Krankenkassenprämien, Überweisungen an die Sparkasse des Bundespersonals, Abzüge zu Gunsten der Lepra-Aktion usw. Pro Monat nimmt die PKB über 32'000 solcher Abzüge vor. Mit diesen Aktivitäten beschäftigen sich ungefähr drei Personen. Zur Erbringung dieser Dienstleistung besteht für die PKB bis auf wenige Ausnahmen keine rechtliche Verpflichtung. Die Kasse fakturiert bei allen Verbänden und Krankenkassen für solche Direktüberweisungen jährlich 1.10 Franken pro Mitglied, wodurch die PKB pro Jahr rund 20'000 Franken (1995) an Einnahmen erzielt. Diese Dienstleistung ist keineswegs kostendeckend.

Empfehlung 5 Die Kommission empfiehlt dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, dass die PKB inskünftig auf die Vornahme

³⁷ Staatsrechnung 1995, Zusatzdokumentation des Eidgenössischen Personalamtes, 28. März 1996.

von Rentenabzügen verzichtet, soweit diese nicht rechtlich vorgeschrieben sind.

5.4.5 Information der Versicherten

Infolge ihrer misslichen Lage ist die PKB auch im Bereich der Information der Versicherten nicht in der Lage, den gesetzlichen Vorschriften zu genügen. Eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge ist aber naturgemäss eine Institution im Dienste der Versicherten. Ihre Tätigkeit muss deshalb auf die Bedürfnisse der Versicherten, insbesondere nach Information und Beratung, ausgerichtet sein.

Für die Kommission ist die Information der Versicherten im Bereich der beruflichen Vorsorge prioritär und grundlegend. Der Bundesrat, welchem die Oberaufsicht über das BVG obliegt, teilt diese Auffassung, wenn er auf die Motion Rechsteiner Rudolf betreffend die Haftpflicht der Kontrollorgane von Pensionskassen folgendes antwortet: "Die umfassende, sachgerechte und regelmässige Information der Versicherten durch ihre Vorsorgeeinrichtungen wird heute immer wichtiger. Diese Information sowie allgemein die Transparenz in der Darstellung der Vermögenslage einer Vorsorgeeinrichtung sind nach Ansicht des Bundesrates wichtige Stützen für das Vertrauen in die zweite Säule".³⁸

Während ihrer Arbeit konnte die Kommission immer wieder feststellen, dass die Praxis der PKB in Informations- und Beratungsbelangen der Versicherten völlig ungenügend ist, und dies seit vielen Jahren. Schon bei der Einführung der Statuten 1988 wurde die Information der Versicherten vor allem durch die Personalverbände sichergestellt, da die Information durch die PKB zu spät erfolgte und dürftig war.

Nun bestimmen die Weisungen des Bundesrates vom 11. Mai 1988 über die Pflicht der registrierten Vorsorgeeinrichtungen zur Auskunftserteilung an ihre Versicherten³⁹, dass die registrierten Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet sind, allen Versicherten am

³⁸ Antwort des Bundesrates vom 29. Mai 1996 auf die Motion Rechsteiner Rudolf vom 20. März 1996 über die Haftpflicht der Kontrollorgane von Pensionskassen, AB NR 1996 1185.

³⁹ BBl 1988 II 641.

Ende des Geschäftsjahres über die Höhe des versicherten Lohnes, die Höhe und Berechnungsfaktoren des Arbeitnehmerbeitrages, die Höhe der Altersgutschriften gemäss Art. 16 BVG sowie die Höhe der Versicherungsleistungen im Falle von Tod oder Invalidität Auskunft zu erteilen. Art. 24 des Freizügigkeitsgesetzes vom 17. Dezember 1993 (FZG)⁴⁰ verpflichtet darüber hinaus jede Vorsorgeeinrichtung, alle Versicherten mindestens alle drei Jahre über den individuellen Leistungsanspruch zu orientieren.

Seit Jahren ist ausgerechnet die PKB nicht in der Lage, ihre Versicherten in einer regulären und standardisierten Art und Weise mit den ihnen von Rechts wegen zustehenden Informationen gemäss den Weisungen des Bundesrates zu versorgen. Sie ist auch nicht fähig, diese Informationen auf Gesuch hin innert nützlicher Frist zu liefern. Dadurch verletzt der Bund das Grundrecht der Versicherten auf Information.

Dieses Informationsdefizit im Verbund mit den Pendenzen führt zu einer Verunsicherung der Versicherten. Daraus entspringt ein Klima des Misstrauens gegenüber der PKB; das wiederum findet Ausdruck in zahlreichen Beanstandungen oder anderen Interventionen (Klagen an die Aufsichtsbehörde, parlamentarische Vorstösse usw.).

Hinsichtlich der von der PKB gepflegten Beratertätigkeit, namentlich in bezug auf die Verwendung von Mitteln der beruflichen Vorsorge für den Erwerb von Wohnraum, musste die Kommission feststellen, dass sie kaum auf die Bedürfnisse und die individuellen Verhältnisse der Versicherten ausgerichtet ist.

In Berücksichtigung der vorangegangenen Entwicklungen ist die Kommission der Auffassung, dass die PKB ihre Aktivitäten wieder vermehrt auf die Bedürfnisse der Versicherten nach Information und Beratung ausrichten muss. In diesem Sinne schliesst sich die Kommission der Expertengruppe Bühlmann/Schmid/Schönen-

⁴⁰ SR 831.42.

berger/Thomann vom Oktober 1995 an, welche bei der PKB wirksame Kommunikationsmassnahmen empfiehlt.⁴¹

Empfehlung 6 Die Kommission empfiehlt, dass in der beruflichen Vorsorge des Bundes mehr Gewicht auf die Information und die Beratungsbedürfnisse der Versicherten gelegt wird.

Das Vertrauen der Versicherten und einer breiten Öffentlichkeit in die PKB ist nach den jahrelangen schlechten Nachrichten stark angeschlagen. Soll die PKB aus dem Schlamassel herauskommen, so ist es auch für sie von besonderer Bedeutung, dass das Vertrauen in die Kasse wieder wächst.

Nachdem die PKB heute nicht in der Lage ist, unaufgefordert richtige Versicherungsausweise auszustellen sowie Anfragen innert nützlicher Frist zu beantworten und erteilte Auskünfte angezweifelt werden, bedarf es von seiten des Bundes vertrauensbildender Massnahmen.

Empfehlung 7 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, für einen angemessenen Zeitraum eine Ombudsperson einzusetzen, an die sich Personen bei Problemen mit der PKB im Bereich ihrer beruflichen Vorsorge unentgeltlich wenden können.

5.4.6 Zusammenarbeit zwischen der EVK und anderen Ämtern des EFD

5.4.6.1 Eidgenössisches Personalamt (EPA)

Das EPA und die PKB kümmern sich beide um das Bundespersonal. Ihre Partner im Innern der Bundesverwaltung sind dieselben. Es handelt sich um die Personaldienste der Ämter. Ausserhalb der Verwaltung stehen beide in regelmässigem Kontakt mit den Personalverbänden des Bundespersonals.

⁴¹ Expertenbericht über die Konzeptanalyse der beruflichen Vorsorge der Pensionskasse des Bundes und über ihre Entwicklungsperspektiven, Oktober 1995.

Bis 1975 war die EVK integrierender Bestandteil des EPA. Wie oben dargetan, hat der Bundesrat dann beschlossen, EVK und EPA zu trennen und zwei verschiedene Ämter zu schaffen.

Für die Kommission hat sich dieser Entscheid als nicht überzeugend herausgestellt. Er führte dazu, dass sich die beiden Ämter während zwanzig Jahren in getrennten Bahnen entwickelt haben. Dies ist vor allem im zentralen Bereich der Datenverarbeitung der Fall, wo das EPA und die PKB unabhängig voneinander und ohne Absprache *unterschiedliche Informatiksysteme eingeführt haben* (PERIBU für das EPA; G&P, dann SUPIS für die PKB), obwohl die Daten des EPA auch von der PKB für die Berechnung der Beiträge der Mitglieder gebraucht werden (Personalien, Lohndaten).

Auch hinsichtlich der Funktionsweise einer Vorsorgeeinrichtung für das Bundespersonal haben das EPA und die EVK die unterschiedlichsten Ansichten. Die EVK ist der Meinung, alle Aufgaben bezüglich Verwaltung, Information, Beratung und Unterstützung seien bei der PKB zu konzentrieren, und zwar für alle Versicherten des Bundes. Das EPA hingegen bevorzugt eine möglichst grosse Dezentralisierung der Vollzugsaufgaben auf Stufe der Bundesämter, welche in direktem Kontakt mit den Angestellten stehen und diese persönlich kennen.

Die Kommission hat den Eindruck, dass die berufliche Vorsorge des Bundes während Jahren unter konzeptionellen Auseinandersetzungen zwischen dem EPA und der EVK litt. Dazu kamen persönliche Differenzen zwischen Vertretern der beiden Ämter. Leider hat auch der Vorsteher EFD diese Auseinandersetzungen nicht beendet.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Zentralisierung, für welche die PKB optiert, verfehlt ist. Eine solche Lösung entbehrt der Flexibilität. Sie ist den Bedürfnissen der Versicherten, welche stets mehr Informationsleistungen und individuelle Beratung verlangen, kaum angepasst. Zudem fehlt es dem derzeitigen Modell, welches aus der PKB ein Organ der Bundesverwaltung macht, erheblich an Anpassungsfähigkeit (starre Personalpolitik, feste Lohnpolitik usw.).

Aus der Perspektive der neuen öffentlichen Verwaltungsführung ("new public management, NPM") erachten wir es als unbedingt nötig, die Rolle und den Platz der

PKB in der Bundesverwaltung neu zu definieren und die von ihr gegenüber den Versicherten zu erbringenden Dienstleistungen genau zu umschreiben.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Status der Pensionskasse des Bundes als Abteilung des Bundesamtes EVK dahingehend zu ändern ist, dass der Kasse mehr Autonomie und Unabhängigkeit gegenüber dem Bund zukommt. Nach dem Vorbild zahlreicher Kassen der Kantone sind Ausgliederung und rechtliche Verselbständigung zu prüfen. Damit könnte auch beim Bund der Grundsatz der paritätischen Verwaltung ermöglicht werden.

Empfehlung 8 Die Kommission empfiehlt, neben der heutigen Organisationsform der PKB folgende Lösungen zu prüfen:

- a) eine Stiftung des Privatrechts, die vom Bund einen Leistungsauftrag erhält;
- b) eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, welche über Rechtspersönlichkeit verfügt und welcher der Bund einen Leistungsauftrag erteilt;

In jedem Fall aber sollen die Aufgaben bezüglich Federführung in der beruflichen Vorsorge sowie Unterstützung bei der PKB (*back office*) konzentriert, der Vollzug sowie Information und Beratung der Versicherten aber an die Departemente und Ämter (*front offices*) abgegeben werden.

Es versteht sich von selbst, dass diese zentrale Frage der politischen Auseinandersetzung ausserhalb dieses Berichtes bedarf. Die Kommission ist aber überzeugt davon, dass der heutige Zustand der beruflichen Vorsorge im Bund nicht einfach so beibehalten werden kann.

Für die Kommission ist es unabdingbar, dass im Rahmen der Personalpolitik auch der Stellenwert der beruflichen Vorsorge besser berücksichtigt wird. Es ist offensichtlich, dass die berufliche Vorsorge im gleichen Sinne wie die Besoldungs- oder

Weiterbildungspolitik einen integrierenden Bestandteil der Personalpolitik darstellt. Für die Kommission muss die berufliche Vorsorge im weiteren Umfeld der Personalpolitik des Bundes besser definiert werden.

5.4.6.2 Bundesamt für Informatik (BFI)

Siehe Teil II, Kapitel 3

5.5 Schlussfolgerungen

Die wichtigsten Untersuchungsergebnisse der Kommission im Bereich von Führung und Organisation lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die missliche Situation der PKB lässt sich nicht auf ein besonderes Vorkommnis oder auf einen bestimmten Entscheid zurückführen. Sie ist vielmehr die Folge verschiedener Begebenheiten und Fehlentscheide zwischen 1980 und 1995.
2. Die Statutenrevision 1987 wurde zu zögerlich an die Hand genommen und ihr Vollzug überstürzt durchgeführt.
3. Die Umsetzung dieser neuen Statuten war ungenügend vorbereitet; deren Anforderungen an die Organisation und Informatisierung der PKB sowie an die Personaldienste der Ämter und die Lohnbüros wurden völlig unterschätzt.
4. Die Einführung der Statuten von 1987 erfolgte ohne eingehende Ausbildung der Personen, die innerhalb und ausserhalb der PKB für deren Anwendung verantwortlich waren.
5. Die Amtsführung der EVK war seit 1980 mangelhaft, sei es wegen der zeitweilig verwaisten Direktorenstelle (1980-1984, 1994-1995), wegen der Inkompetenz von Frau Hülsen (1984-1989) oder wegen Fehlentscheiden von Frau Chevroulet (1989-1994). Was die heutige Führung betrifft, zweifelt die Kommission daran, ob jene instande ist, die Mängel der Kasse innert nützlicher Frist zu beheben.
6. Die PKB hat in den frühen achtziger Jahren den Anschluss an die Informatik völlig verpasst. Die darauffolgende Informatisierung (Systeme G&P und SUPIS) erfolgte

ohne vorgängige genaue Bedarfsanalyse, unter einem massiven Zeitdruck und mit dilettantischem Vorgehen bei der Systemevaluation.

7. Durch die Aufsplitterung der Kompetenzen und Verantwortungen und das Koordinationsdefizit zwischen EVK und EPA beziehungsweise BFI wurde die gemeinsame Behebung der offensichtlichen Mängel in der PKB nachhaltig erschwert.
8. Die PKB litt zwischen 1987 und 1993 unter einem chronischen Personalmangel sowohl qualitativer als auch quantitativer Art. Dieser Mangel lässt sich darauf zurückführen, dass die EVK-Direktion während dieser Zeit nie mit Nachdruck um zusätzliches Personal ersucht hatte. Die vom Parlament beschlossene Stellenplafonierung steht damit nicht in direktem Zusammenhang.
9. Der Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, hat seinen Führungsauftrag in bezug auf die PKB ungenügend ausgeübt. Dies gilt insbesondere seit 1988, als dem Departementsvorsteher die Probleme der PKB nicht mehr unbekannt sein konnten. Trotz der Warnungen des Parlaments verkannte der Departementsvorsteher den Ernst der Lage. Die Massnahmen, welche von ihm 1993 getroffen wurden, kamen zu spät und blieben unzureichend.
10. Der Chef des EFD, Bundesrat Otto Stich, hat seine Aufgaben als Aufsichtsbehörde nach dem BVG über die PKB nie wahrgenommen. Die Kasse unterstand somit zu keiner Zeit einer Aufsicht, wie sie vom Gesetz verlangt wird.
11. Die Einsetzung des Sonderbeauftragten für die Geschäfte der EVK durch den ehemaligen Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, hat nicht die erhoffte Wirkung gezeigt. Mit der Schaffung einer Steuergruppe durch Bundesrat Kaspar Villiger wird die Funktion des Sonderbeauftragten ohnehin in Frage gestellt.
12. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat es als Beauftragte für die Oberaufsicht im Bereich des BVG unterlassen, den Bundesrat als Oberaufsichtsbehörde auf die Missstände in der PKB aufmerksam zu machen und ihm wirksame Massnahmen vorzuschlagen.

13. Die heutige Führung der EVK zeigt keine klaren Konturen. Weder gibt es eine Verordnung über die Aufgabenbereiche der verschiedenen Dienststellen noch eine langfristige Strategie; die Direktion verfügt über kein aussagekräftiges Controlling. Das Informatiksystem SUPIS ist ungenügend.

Bei den Untersuchungen der Kommission hat sich gezeigt, dass verschiedene EVK-Verantwortliche sowie der frühere Vorsteher des EFD die harten Realitäten nicht wahrhaben wollten, sei es aus Inkompetenz auf der einen oder aus Leichtfertigkeit oder Starrköpfigkeit auf der andern Seite.

Die Kommission möchte indes betonen, dass sie im Laufe ihrer Untersuchungen keinen einzigen Anhaltspunkt gefunden hat, der darauf hingedeutet hätte, dass die von der Untersuchung betroffenen Personen aus der gerügten Handlungsweise persönliche Vorteile irgendwelcher Art erzielen wollten. Allerdings kann die Kommission nicht bestätigen, dass es innerhalb der PKB nicht Veruntreuungen gegeben hat. Nach ihrer Auffassung sind die Voraussetzungen dafür angesichts der aktuellen Lücken im Informatiksystem relativ günstig. Die Anwendung des SUPIS-Systems genügt weder den Bestimmungen der Verordnung vom 10. Juni 1991 über den Schutz der Informatiksysteme und -anwendungen in der Bundesverwaltung⁴² noch den vom BFI erlassenen Richtlinien über die Sicherheit im Informatikbereich. Dies gilt insbesondere für den Zugang zu den Daten der Versicherten. So konnte die Kommission feststellen, dass eine Vielzahl von Mitarbeitenden der PKB und der EVK Zugang zu Versichertendaten hatten und diese nach Belieben verändern konnten. So wäre es beispielsweise einem Mitarbeiter der PKB möglich, Einkaufsbeträge einem Dritten oder sich selbst in der Datenbank gutzuschreiben. Diese Situation ist sehr bedenklich und birgt ein hohes Veruntreuungsrisiko, selbst wenn bei geplanten Nachkontrollen derartige Machenschaften entdeckt werden müssten.

⁴² SR172.010.59.

Teil III Rolle des Bundesrates und des Parlamentes

1 Rolle des Bundesrates

1.1 Vorbemerkung

Der Auftrag der Eidgenössischen Räte vom 4. Oktober 1995 an die PUK PKB umfasst die Organisation und die Amtsführung der Pensionskasse des Bundes (PKB) sowie die Amtsführung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) in bezug auf die PKB. Der Gesamtbundesrat wird dagegen nicht explizit erwähnt.

Dennoch sieht sich die Kommission veranlasst, auch die Rolle des Gesamtbundesrates zu beleuchten, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen ist der Bundesrat Aufsichtsbehörde über die gesamte Bundesverwaltung, einschliesslich des EFD und der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK). Zum andern übt er gemäss Art. 64 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Vorsorge (BVG)¹ die Oberaufsicht über alle Aufsichtsbehörden nach BVG aus. Abs. 2 ermächtigt ihn ausdrücklich, den Aufsichtsbehörden Weisungen zu erteilen.

Dem Bundesrat kommt somit eine doppelte Verantwortung hinsichtlich der PKB zu. Er hat in bezug auf diese Verwaltungseinheit nicht nur die allgemeinen Befugnisse und Pflichten als Aufsichtsbehörde über die gesamte Bundesverwaltung wahrzunehmen. Das BVG auferlegt ihm zusätzliche, spezifische Pflichten im Bereich der beruflichen Vorsorge im Hinblick auf die Gewährleistung eines einwandfreien Funktionierens der Pensionskassen. Angesichts dieser besonderen Funktionen des Bundesrates und der damit verbundenen erhöhten Verpflichtungen kann die PUK PKB die Rolle des Bundesrates nicht ausser acht lassen.

Die PUK hat vom Bundesrat Aufschluss über seine Tätigkeit in seinen beiden Funktionen gegenüber der PKB verlangt. Am 24. Januar 1996 hat er der PUK eine chronologische Übersicht über seine wichtigsten Geschäfte zur EVK bzw. zur PKB in den Jahren 1980 bis 1995 zugestellt, zusammen mit einer umfassenden Dokumentation

¹ SR 831.40.

und einem Verzeichnis der betreffenden Beschlüsse. Dagegen stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, die internen Aufzeichnungen der Gespräche im Bundesrat seien der PUK nicht auszuhändigen, da ansonsten das Kollegialitätsprinzip verletzt würde.

Die PUK ist erstaunt darüber, dass über die Bundesratsverhandlungen keine eigentlichen Protokolle bestehen. Angesichts des offenen und nichts beschönigenden Amtsberichtes, der praktisch alle Informationsbedürfnisse der PUK befriedigte, hat die Kommission darauf verzichtet, die Herausgabe der informellen Gesprächsaufzeichnungen zu verlangen. Nachdem der Bundesrat diese Offenheit bis zum Abschluss der Untersuchungen beibehalten hat, was hiermit ausdrücklich und in positivem Sinne anerkannt wird, kann auf diesen Amtsbericht abgestellt werden.

1.2 Aufsicht des Bundesrates im allgemeinen

Das Kontrollrecht des Bundesrates über das Verwaltungshandeln als Ausfluss seiner Aufsichtsfunktion ist komplex. Auch wenn Grundlagen und Begründung an sich leicht erklärbar sind, sind Inhalt und insbesondere Bedeutung des Kontrollrechts nicht leicht definierbar.

1.2.1 Grundlagen und Begründung der Aufsicht

Für die Exekutive eines Bundesstaates ist charakteristisch, dass die Verwaltung zentralisiert ist, was aber nicht hindert, diese aufzugliedern.

Im Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]²) wurde diese Aufgliederung der Verwaltung bewusst verstärkt, indem umfangreiche Kompetenzdelegationen an die Departemente und ihre Dienststellen vorgenommen wurden. Immerhin war sich der Gesetzgeber der mit dieser Neuerung verbundenen Gefahren bewusst. Deshalb hat er die Kontrolle des Bundesrates über die Verwaltung erweitert und verstärkt. Da die Re-

² SR 172.010.

gierung gemäss Art. 102 Ziff. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV)³ eine "direkte Aufsicht" auszuüben hat, reichte es nicht, sich darauf zu verlassen, dass Handlungen mit Aussenwirkung vom Bundesgericht, der Bundesversammlung oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) überprüft würden. Man wollte auch dafür sorgen, dass die verwaltungsinternen Handlungen richtig abgewickelt werden. In seiner Botschaft unterstrich der Bundesrat, "wenn er für die gesamte Verwaltung verantwortlich sei, müsse er sich jederzeit Kontrollen vorbehalten"⁴. Der Bundesrat sah im übrigen vor, über die EFK einen ständigen Informationsaustausch zwischen sich selber und dem Parlament herzustellen. Er zog folgende Schlussfolgerung: "Die Verbesserung namentlich der verwaltungsinternen Kontrollen bildet die komplementäre Institution zur notwendig verzweigten Kompetenzverteilung"⁵. Bei den Vorbereitungsarbeiten zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 6. Oktober 1995 (RVOG) wurde dieselbe Auffassung geäussert.

1.2.2 Anwendungsbereich der Aufsicht

In einer Demokratie, die gleichzeitig ein Rechtsstaat ist, kann man sich nicht vorstellen, dass die Verwaltung der Kontrolle durch den Bundesrat als dem Organ, das seine Legitimität aus der Wahl ableitet und dem gestützt auf die Bundesverfassung Machtbefugnisse zukommen, nicht untersteht.

Aus den Art. 95 und 102 BV geht hervor, dass der Bundesrat die Aufsicht über die Geschäftsführung der gesamten Bundesverwaltung hat, wozu auch die Finanzen, die Armee und die selbständigen Anstalten gehören. Deshalb steht er auch an der Spitze der ganzen Verwaltungshierarchie und übernimmt dafür ausnahmslos die Verantwortung. Es ist deshalb nicht übertrieben zu sagen, dass die Grenzen der Aufsicht mit jenen der Bundesverwaltung selbst übereinstimmen.

³ BB1 1975 I 1498.

⁴ a.a.O. 1499.

⁵ a.a.O. 1500.

Es versteht sich von selbst, dass die Aufsicht nicht auf allen Ebenen gleich ausgeübt wird. Geht sie von der hierarchisch übergeordneten Stelle aus, wird gewöhnlich der Dienstweg eingehalten. Aus praktischen Gründen wird sie sich im übrigen nicht auf jede mögliche Verwaltungshandlung ausdehnen. Deshalb wird die Kontrolle nicht auf jeder Hierarchiestufe und für jede Geschäftsart systematisch und vollständig sein. Der Bundesrat ist im übrigen berechtigt, seine Aufsicht auf die höchsten Verwaltungsebenen und auf Fälle von besonderer Bedeutung zu konzentrieren. In diesem Sinne ist Art. 4 Abs. 3 VwOG zu verstehen.

1.2.3 Tragweite der Aufsicht

Ganz allgemein ist davon auszugehen, dass mit der Aufsicht über die Verwaltung sowohl die *Gesetzmässigkeit* als auch die *Zweckmässigkeit* überprüft werden sollen. Sie beinhaltet deshalb einerseits eine Prüfung darüber, ob die Bundesbeamten das Recht richtig angewendet haben. Andererseits werden die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit ihrer Handlungen bewertet. Diese bemessen sich nach den zur Verfügung gestellten Mitteln, den angestrebten Zielen und den erzielten Resultaten.

1.2.3.1 Gesetzmässigkeitskontrolle

Auch wenn die Frage nach der Gesetzmässigkeit von Verwaltungsakten häufig von einem Richter zu beurteilen ist, ist sie nicht ausschliesslich Sache der Gerichte. In dem manchmal bedeutungsvollen Umfang, in welchem die Verwaltung nicht der richterlichen Kontrolle untersteht, ist sie trotzdem der Gesetzgebung unterstellt, und es ist Aufgabe der Regierung, sich zu vergewissern, dass die anzuwendenden Vorschriften eingehalten werden. Diese Untersuchungen dienen nicht nur dem Schutz der Staatsbürger, sondern auch der Aufrechterhaltung eines wichtigen Staatsprinzips: des Vorrangs des Gesetzes. Die Aufsicht durch die Regierung ist im übrigen unabdingbare Voraussetzung für die Oberaufsicht, die das Parlament wahrzunehmen hat: Dieses könnte seine Aufgaben nicht erfüllen, wenn die Regierung nicht zuvor ihren eigenen Obliegenheiten nachgekommen ist, denn die Exekutive legt der Legislative Rechenschaft ab und ist deren einziger Ansprechpartner.

Auch die Bundesverfassung weist die Gesetzmässigkeitskontrolle ausdrücklich dem Bundesrat zu (Art. 102 Ziff. 2 BV). Sie weist ihn im übrigen an, das Bundesrecht zu vollziehen (Art. 102 Ziff. 5 BV). In diesem doppelten Sinn ist Art. 102 Ziffer 15 BV zu verstehen, der vorschreibt, die Bundesverwaltung sei vom Bundesrat zu beaufsichtigen. Das Gesetz seinerseits sieht vor, dass der Bundesrat "die rechtmässige Tätigkeit der Bundesverwaltung sicherstellt" (Art. 4 Abs. 1 VwOG).

Die Gesetzmässigkeitskontrolle beschränkt sich nicht darauf festzustellen, ob die Verwaltung das Gesetz verletzt oder eingehalten hat. Sie erstreckt sich auf die Frage, ob die Verwaltung die ihr durch den Gesetzgeber aufgetragenen Aufgaben getreulich erfüllt hat, ob die angestrebten Ziele erreicht und ob die zur Verfügung gestellten Mittel vernünftig eingesetzt worden sind.

1.2.3.2 Zweckmässigkeitskontrolle

Diese stützt sich ebenfalls auf Art. 4 Abs. 1 VwOG ab, der seinerseits auf Art. 102 Ziffer 1 BV beruht. Da der Bundesrat die Aufgabe hat, die Bundesangelegenheiten zu leiten, übernimmt er insbesondere die Verantwortung für eine zweckmässige, rationelle und ökonomische Geschäftsführung. Das heisst, er muss die vom Gesetz vorgegebenen Ziele realisieren, die in Auftrag gegebenen Leistungen erbringen und "strukturelle und funktionelle Mängel" vermeiden.

Mit der Zweckmässigkeitskontrolle können die Untersuchungen auf die Frage nach der Leistungsfähigkeit, der guten und sorgfältigen Geschäftsführung, der Wirtschaftlichkeit der Ausgaben und der Rationalisierung der Arbeit ausgedehnt werden. Hier ist die Aufsicht vergleichbar mit jener in privaten Unternehmungen. Man muss sich aber davor hüten, die beiden Sachen voreilig oder zu stark zu vermengen. Die öffentliche Verwaltung hat besondere Probleme und gehorcht - jedenfalls teilweise - eigenen Gesetzen.

1.2.4 Ausübung der Aufsicht

So definiert, stellt die Aufsicht ein Regierungsinstrument dar. Sie erlaubt dem Kontrollorgan, Instruktionen zu geben, selber gewisse Sachen zu erledigen, kurz, die

Angelegenheit in die eigenen Hände zu nehmen. Es ist schwierig zu sagen, ob der Bundesrat, als Kollegialbehörde, seiner Aufgabe, die Verwaltung zu beaufsichtigen, wirklich nachkommt. Jedenfalls scheint es, dass die Kontrolle nicht systematisch und unangekündigt erfolgt. Einerseits zeigt sich das, wenn die Regierung auf Vorschlag eines Departementes oder des Parlamentes einen Entscheid fällen muss. Andererseits nimmt der Bundesrat sich einer Angelegenheit an, wenn innerhalb eines Departements grössere Schwierigkeiten auftauchen. In ihrem Inspektionsbericht vom 9. April 1987 folgte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) daraus:

*"Insgesamt bestätigt das Bild, das die Geschäftsprüfungskommission durch diese Inspektion gewonnen hat, den Eindruck der zunehmenden Departementalisierung von Regierung und Verwaltung im Bund. Verwaltungskontrolle in der Hand des Bundesrates wäre aber gerade ein geeignetes Mittel, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. Dem entspricht auch der Auftrag des Verwaltungsorganisationsgesetzes: Dieser ist wohl so zu verstehen, dass die Pflicht zur regelmässigen und systematischen Aufsicht über die Bundesverwaltung Bestandteil der Führungsaufgabe des Kollegiums ist. Aus dieser Sicht erscheint die heutige Praxis als lückenhaft. Um den Intentionen des Gesetzes nachzuleben, sollte der Bundesrat – unterstützt durch geeignete Kontrollinstrumente – die Verwaltungsaufsicht selber in regelmässiger und systematischer Weise wahrnehmen."*⁶

1.3 Aufsicht und Oberaufsicht auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge

1.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Das BVG gibt dem Bundesrat zwei Arten von Kompetenzen.

Einerseits stellt Art. 64 BVG alle kantonalen Aufsichtsbehörden, die selber die Vorsorgeeinrichtungen zu überwachen haben, unter seine Oberaufsicht. Diese Ober-

⁶ Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates an den Bundesrat vom 19. November 1986 über ihre Inspektion der Verwaltungskontrolle, die der Oberaufsicht des Parlamentes vorgelagert ist, Ziffer 13, BBl 1987 II 724.

aufsicht bezweckt sicherzustellen, dass in allen Kantonen das Bundesrecht einheitlich angewendet wird. Sie besteht im wesentlichen darin, "durch Weisungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden den reibungslosen Ablauf der beruflichen Vorsorge sicherzustellen"⁷. Sie bezieht sich nur auf die registrierten Vorsorgeeinrichtungen. Diese Aufgabe ist gemäss Art. 4 BVV ¹⁸ praktisch ausschliesslich dem Bundesamt für Sozialversicherung übertragen. Gegenstand und Bedeutung der Oberaufsicht des Bundesrates sind deshalb beschränkt.

Andererseits sieht Art. 61 BVG eine Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen vor. Im allgemeinen ist diese einer kantonalen Behörde übertragen. In einzelnen, vom Bundesrat bestimmten Fällen steht sie ausnahmsweise dem Bund zu. Vorsorgeeinrichtungen des Bundes werden gemäss Art. 3 Abs. 2 BVV 1 ausdrücklich vom Eidgenössischen Finanzdepartement beaufsichtigt. Wegen seiner hierarchischen Position und seiner Zuständigkeit, die Departemente zu überwachen, werden sie damit indirekt dem Bundesrat unterstellt.

Daraus folgt, dass die PKB unter der direkten Aufsicht des EFD steht, das seinerseits wiederum dem Bundesrat untergeordnet ist; dabei ist jedoch die Oberaufsicht teilweise auf das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) übertragen worden, das wiederum dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) angehört. Diese komplexe Struktur ergibt sich, weil die Kasse innerhalb der Verwaltung eine besondere Position hat.

1.3.2 System der Aufsicht über die Pensionskasse des Bundes (PKB)

Wegen der besonderen Position der Kasse ist zwischen den allgemeinen Vorschriften, die sich aus der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge ergeben, und den Spezialvorschriften, die ausschliesslich die Eidgenössische Kasse betreffen, zu unterscheiden.

⁷ BBl 1976 I 209.

⁸ Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtung (BVV 1), SR 831.435.1

1.3.2.1 *Gemäss den allgemeinen Bestimmungen über die berufliche Vorsorge*

Gemäss Art. 331 Abs. 1 des Obligationenrechts (OR)⁹ werden die von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern geleisteten Vorsorgebeiträge "einer Stiftung, einer Genossenschaft oder einer Einrichtung des öffentlichen Rechts" übertragen. Normalerweise handelt es sich bei den Vorsorgeeinrichtungen demnach um juristische Personen, die von den Unternehmungen oder vom Gemeinwesen, welche sie begründet haben, getrennt sind. Diese Selbständigkeit erlaubt es, dass die Angestellten ein Mitverwaltungsrecht besitzen und dass durch entsprechende Aufsichts- und Kontrollorgane die Sicherheit garantiert wird.

Im öffentlich-rechtlichen Bereich begründet ein Erlass auf Gesetzesstufe die Vorsorgeeinrichtung. Die Einrichtungen des öffentlichen Rechts müssen gemäss Art. 48 Abs. 2 BVG ebenfalls registriert werden. Sie sind in Übereinstimmung mit den Gesetzesvorschriften zu organisieren, zu finanzieren und zu verwalten. Es handelt sich aber nicht notwendigerweise um juristische Personen¹⁰.

Weil es sich bei den Vorsorgeeinrichtungen normalerweise um selbständige juristische Personen handelt, die strengen gesetzlichen Vorschriften unterliegen, die ihrerseits eine beträchtliche Verantwortlichkeit mit sich bringen, werden diese Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigt und kontrolliert.

Die eigentliche Aufsicht und die Oberaufsicht sind in den Art. 61 und 64 BVG geregelt. Diese Bestimmungen ergänzen Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907¹¹, der alle Stiftungen der Kontrolle des zuständigen Kantons beziehungsweise des Bundes unterstellt. In erster Linie ist es Aufgabe dieser Behörden, dafür besorgt zu sein, dass die Vorsorgeeinrichtungen das Gesetz einhalten und ordnungsgemäss verwaltet werden (Art. 62 BVG). Das Gesetz fordert, dass jeder Kanton eine besondere, mit dieser Aufgabe befasste Behörde

⁹ SR 220.

¹⁰ BBl 1976 II 241 ff., 358.

¹¹ SR 210.

bezeichnet (Art. 61 Abs. 1 BVG; Art. 1 BVV 1). Weil die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge der Stiftungsaufsicht nachgezeichnet wurde, ist sie repressiv; sie wird ausgeübt durch Mahnungen, Inverzugsetzungen, Ordnungsbussen, Aufhebung von Entscheiden, Abberufung eines Organs, insbesondere des Stiftungsrates, sowie Einsetzung eines Beistandes¹². Kurz, sie beinhaltet alle "Massnahmen, die geeignet sind, die festgestellten Mängel zu beheben" (Art. 62 Abs. 1 Bst. d BVG; Art. 84 ff. ZGB), dies unter Androhung von strafrechtlichen Sanktionen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937¹³.

Mit der Kontrolle soll alljährlich genau festgestellt werden, ob die Verwaltung, die Rechnungsführung und die Anlage der Gelder ordnungsgemäss erfolgt sind (Art. 53 BVG). Das Kontrollorgan wird durch die Vorsorgeeinrichtung selbst bestimmt, muss aber den Anforderungen, die in der Verordnung des Bundesrates vom 18. April 1994 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, Art. 33 ff.)¹⁴ aufgestellt wurden, genügen; diese Verordnung legt die Aufgaben des Kontrollorgans fest (Art. 35). Sie beziehen sich vor allem auf die Buchführung. So fordert Art. 11 Abs. 1 der Verordnung, dass die Vorsorgeeinrichtung für jedes Mitglied ein Alterskonto führen muss, aus dem sein Altersguthaben gemäss Art. 15 Abs. 1 BVG hervorgeht; deshalb ist auch die Rechnungsführung versicherungstechnisch und rechtlich von solcher Bedeutung. Die Kontrolle bezieht sich aber auch auf die Verwaltung, das heisst auf die Ordnungsmässigkeit der Handlungen, und zwar nicht nur hinsichtlich ihrer Gesetzmässigkeit, sondern auch hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit, ihrer Wirksamkeit und ihrer wirtschaftlichen Rentabilität.

Art. 53 Abs. 2 BVG schliesslich fordert, dass jede Vorsorgeeinrichtung einen (besonders) befähigten Experten damit beauftragt, periodisch, alle drei bis vier Jahre, festzustellen, ob die Einrichtung jederzeit ihren Verpflichtungen nachkommen kann

¹² BBl 1976 I 262-263.

¹³ SR 311.0.

¹⁴ SR 831.441.1.

und ob sie versicherungstechnische Vorkehren getroffen hat, die sowohl hinsichtlich der Leistungen wie auch hinsichtlich der Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Gemäss Auskunft des BSV müsste die Bilanz der Einrichtung zu diesem Zweck mindestens alle drei Jahre überprüft werden.

Nach der gleichen Quelle richten sich die Weisungen des Bundesrates vom 11. Mai 1988 über die Pflicht der registrierten Vorsorgeeinrichtungen zur Auskunfterteilung an ihre Versicherten¹⁵. Dem eidgenössischen Finanzdepartement als Aufsichtsbehörde obliegt es, die Anwendung dieser Vorschriften zu überprüfen.

1.3.2.2 Gemäss den Spezialvorschriften der PKB

Die eigentliche "Aufsicht" gemäss den Art. 61 ff. BVG obliegt dem EFD, oder präziser gesagt, dem Departementsvorsteher, da er das einzige Organ ist, das sich hierarchisch über der Direktion der EVK befindet; mit andern Worten heisst das, dass ein Bundesrat eine Aufgabe zu übernehmen hat, mit der gemäss Art. 1 Abs. 1 BVV 1 normalerweise eine zentrale kantonale Dienststelle oder aber, für die übrigen Vorsorgeeinrichtungen des Bundes, das Bundesamt für Sozialversicherung betraut ist. Ohne sich an dieser Stelle über die Zweckmässigkeit dieses für die Kasse einzigartigen Aufsichtssystems auszulassen, ist festzuhalten, dass der Bericht des BSV an die PUK PKB belegt, dass das EFD und die EVK im Rahmen des Mitberichtsverfahrens zur BVV 1 ausdrücklich die Beibehaltung dieser Sondervorschriften verlangt haben. Das BSV dagegen beantragte, die PKB seiner Aufsicht zu unterstellen. In der internen Auseinandersetzung setzte sich das EFD mit seiner Variante durch. Heute vertritt das BSV genau den gegenteiligen Standpunkt, indem es gegenüber der PUK erklärte, es bestehe keine Notwendigkeit, von der vom Bundesrat getroffenen Regelung betreffend die Aufsicht über die PKB abzuweichen.

Die "Oberaufsicht" obliegt dem Bundesrat. Er hat sie teilweise auf das BSV übertragen. Das BSV, als Unterabteilung eines anderen Departements der Bundesver-

¹⁵ BBl 1988 II 641.

waltung, steht hierarchisch auf derselben Stufe wie die EVK, befindet sich aber unterhalb von dessen Aufsichtsorgan, des Vorstehers des EFD.

Die gemäss Art. 53 BVG vorgesehene "Kontrolle" schliesslich obliegt der EFK, die sich gemäss Organigramm des EFD auf der gleichen Stufe befindet wie die EVK und die hierarchisch demselben Departementsvorsteher untersteht. In seinem Bericht an die PUK weist das BSV darauf hin, dass gemäss Art. 33 Bst. b BVV 2 die Finanzkontrollen von Bund und Kantonen ermächtigt sind, als Kontrollorgan gemäss Art. 53 BVG tätig zu werden; diese Dienste seien damit als ausreichend unabhängig anerkannt worden. Immerhin nimmt das Bundesamt für Sozialversicherung nicht ausdrücklich Stellung zur Frage der "beruflichen Unabhängigkeit" der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die weder der Aufsicht noch der Oberaufsicht des BSV untersteht.

Diese Lage führt unbestreitbar zu einer erhöhten Verantwortlichkeit des Regierungskollegiums. Sie verstärkt zwar nicht die Machtbefugnisse, die ihm schon aufgrund der Art. 95, 102 und 103 BV sowie gemäss dem VwOG zukommen. Sie erhöht aber die Pflichten des Bundesrates, der gegenüber der PKB als einzige Behörde in der Lage ist, die Aufsichts- und Kontrollaufgaben, die das BVG vorsieht, wahrzunehmen. Erfüllt er diese Aufgabe nicht vollumfänglich, untersteht die PKB den Untersuchungen und Kontrollen, die der Gesetzgeber garantieren wollte, nicht. Abschliessend gesagt: Damit das BVG korrekt auf die Kasse angewendet wird, ist es unabdingbar, dass der Bundesrat seine Machtbefugnisse gegenüber dem EFD beständig und ernsthaft wahrnimmt. Nur dann ist es möglich, dass die Statuten der Kasse nicht einer nachhaltigen Änderung unterzogen werden müssen. Hat aber die Regierung weder den Willen noch die Fähigkeit, diese Aufgabe zu erfüllen, muss die Struktur der Kasse revidiert werden.

Unabhängig von den Verantwortlichkeiten des Regierungskollegiums ist auch die besondere Verantwortlichkeit zu unterstreichen, die dem Vorsteher des EFD zukommt. Dieser ist für eine Aufsichtsaufgabe eingesetzt, die normalerweise eine spezialisierte Verwaltungsstelle zu erfüllen hat, sei dies nun das BSV oder aber eine Unterabteilung der Kantonalverwaltung. Das heisst, dass man von einem Bundesrat erwartet, dass er Aufgaben erfüllt, die normalerweise Beamten vorbehalten sind, die in einem spezifi-

schen Bereich des Sozialversicherungsrechts über technische Kenntnisse und praktische Erfahrung verfügen. Was die Obergangsbehörde angeht, so ist klar, dass das BSV diese nicht über ein Mitglied des Bundesrates, das das EFD leitet, ausüben kann. Abschliessend ergibt sich mithin, dass es heute praktisch allein der EFK obliegt, dafür zu sorgen, dass die Gesetzesvorschriften eingehalten werden.

1.4 Institutionelle und rechtliche Mittel des Bundesrates als Aufsichtsbehörde

Der Regierung stehen für die Führung und die Ausübung der Aufsicht über die Bundesverwaltung zahlreiche und sehr vielfältige Instrumente zur Verfügung.

1.4.1 Allgemeine Mittel

Wird die Verwaltung aufgegliedert, muss der Bundesrat sie beständig und systematisch überwachen. Die gewöhnlichen Mittel, die ihm zur Verfügung stehen, umfassen die Befugnis, die Verwaltung zu organisieren, die Aufgabe unter die Dienststellen aufzuteilen, ihre Aktivitäten zu koordinieren und die Verfahren festzulegen; sie beinhalten das Recht, je nach den Umständen und Notwendigkeiten Weisungen und Instruktionen zu erteilen. Sie ermächtigen ihn auch dazu, gewisse Angelegenheiten an sich zu ziehen, das heisst, sich Zuständigkeiten, die delegiert worden waren, wieder anzueignen, um dadurch Mängel oder Unregelmässigkeiten zu korrigieren; darin eingeschlossen ist auch die Möglichkeit, die Gesetzmässigkeit, Zweckmässigkeit, Effizienz und den Wirkungsgrad der Handlungen der Verwaltungsstelle zu überprüfen, sei dies nun mittels Erteilung von Befehlen, Abänderung von Entscheiden, Erteilung von Verweisen oder Verhängung von Sanktionen gegenüber Beamten.

Kurz gesagt, es stehen eine ganze Reihe von ordentlichen Mitteln zur Verfügung. Die Aufsicht kann damit sowohl vorgängig wie auch nachträglich ausgeübt werden. Begrenzt wird sie in formeller Hinsicht nur durch die Einhaltung des Dienstweges, in materieller Hinsicht durch praktische Umstände. Indessen haben sowohl Verfassungsgeber, Gesetzgeber wie auch der Bundesrat befunden, dass diese nicht ausreichen, und dass dieses Arsenal durch besondere Mittel, die die Eingriffsmöglichkeiten der Regierung auf die Verwaltung verstärken, zu ergänzen sei.

1.4.2 Spezifische Mittel

Die Verwaltungsrechtswissenschaft hat verschiedene Arten von Kontrollen entwickelt, die sicherstellen sollen, dass sämtliche Aktivitäten von der zuständigen Behörde überwacht werden können. Um diesen Zweck zu erreichen, gibt es keine rechtlichen Hemmnisse. Hingegen können die Aufsichtstechniken mangelhaft sein, sei dies, weil sie nicht genügen, sei dies, weil sie von den verantwortlichen Organen schlecht angewendet werden. Beachtung ist aber nicht nur der Art der Kontrolle zu schenken. Wichtig sind auch die Mittel und vor allem die Wirksamkeit der Kontrolle.

1.4.2.1 Aufgabe und Funktionsweise des Regierungskollegiums

Zwei Arten von eng miteinander verbundenen Schwierigkeiten sind zu unterscheiden.

Zunächst zu erwähnen ist das praktische Problem, nämlich, dass die Mitglieder des Bundesrates überlastet sind. Weil in den Art. 95 und 103 BV das Kollegialitätsprinzip vorgesehen ist, sind die Bundesräte verpflichtet, sich mit den allgemeinen Angelegenheiten der Eidgenossenschaft zu befassen. Sie auferlegen ihnen aber ebenfalls die Pflicht, als Vorsteher ihres Departements zu amten. Dies führt zu einem Dilemma: Einerseits wäre es ohne Zweifel zweckmässig, die Bundesräte zu entlasten. Gemäss Verfassung muss aber andererseits jedes Bundesratsmitglied sowohl materiell wie auch formell Vorsteher seines Departements bleiben. Um das Regierungskollegium zu verstärken, wollte der Gesetzgeber die Departementaufgaben der Bundesräte vermindern. Dieses Vorhaben stösst aber auf innere Grenzen, da jedes Departement in den Händen eines Regierungsmitgliedes ist - und es auch bleiben muss.

Hinzu kommt ein grundlegendes Hindernis: Jeder Bundesrat hat eine Doppelrolle einerseits als Mitglied einer Kollegialbehörde, andererseits als Departementschef zu spielen. Das Regierungskollegium setzt sich mithin aus Departementschefs zusammen. Diese Dualität schafft eine unvermeidliche Spannung zwischen den verschiedenen Obliegenheiten der Bundesräte. Nach den Vorstellungen des Verfassungsgebers sollte die Person, die solch ambivalente Funktionen innehat, diese alle unter einen Hut bringen und beherrschen können. In Wirklichkeit hängt die Art und Weise, wie mit

dieser Vermischung umgegangen wird, von den jedem Individuum eigenen Qualitäten ab. Der Gesetzgeber kann sich zwar bemühen, die Dinge zu vereinfachen. Es ist ihm aber nicht möglich, die angestrebten Ergebnisse, die ohnehin nie vollkommen erreichbar sind, zu erzielen. Der Gesetzgeber hat verschiedentlich seine Absicht kundgetan, das Regierungskollegium zu stärken und die Gefahr des Primats des Departementalsystems über das Kollegialitätsprinzip zu bekämpfen¹⁶.

So ergibt sich aus dem VwOG 1978 der klare Wille des Gesetzgebers, die Funktionsweise des Bundesrates als Behörde zu stärken. Dies war der Grund dafür, die Mitglieder der Regierung von gewissen Aufgaben zu entlasten und mit neuen Organen zu unterstützen (Staatssekretär, Stab, persönlicher Sekretär)¹⁷.

Der Gesetzgeber wollte die Schwächung des Kollegialsystems bekämpfen, "weil keines der andern Organisationsprinzipien an seiner Stelle den Ausfall vollwertig ausgleichen kann. Insbesondere würden die eigentlichen Regierungsfunktionen (Übersicht, Gesamtleitung, Koordination, Kontrolle...) gefährdet. Erfüllt niemand diese Aufgaben zureichend, fehlt dem Staat die unmittelbare Führungskraft¹⁸. Es ging deshalb sehr konkret darum, "das Kollegialprinzip zu erneuern und zu verstärken"¹⁹.

Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass die Gesetzgebung nicht sicherzustellen vermag, dass die Regierung den Verwaltungsangelegenheiten die erforderliche Aufmerksamkeit schenkt.

Sieht man von den gesetzlichen Vorschriften ab, hängt die Funktionsweise des Regierungskollegiums von unterschiedlichen Regeln ab. Da gibt es zunächst die internen Weisungen, zum Beispiel die Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde vom 28. August 1974²⁰; sie werden ergänzt durch die Praxis. Darüber hinaus gibt es unter den Mitgliedern der Kollegialbehörde auch Grundsätze rechtlicher wie

¹⁶ BBl 1975 I 1466-68.

¹⁷ Vgl. BBl 1975 I 1453 ff. 1462-63.

¹⁸ a.a.O. 1468

¹⁹ a.a.O. 1529

²⁰ BBl 1975 II 1013.

auch ethischer Natur, namentlich jene des guten Glaubens. Zu erwähnen sind ferner die moralischen Mussvorschriften, insbesondere das Vertrauen, das sich die Bundesräte gegenseitig entgegenbringen müssen. Schliesslich hängt es von ihrem gemeinsamen Willen ab, ob tatsächlich eine Handlungseinheit entstehen kann. Haben sie diese Absicht nicht, bleibt das Kollegialitätsprinzip toter Buchstabe, und die Bundesverwaltung bleibt in sieben Zweige aufgeteilt, die unabhängig voneinander und ohne wirkliche Kontrolle handeln.

1.4.2.2 Kompetenzen des Bundespräsidenten

Das Kollegialitätsprinzip bringt es mit sich, dass die Mitglieder der Regierung einander gleichgestellt sind und dass dies, definitionsgemäss, nicht mit der Tatsache in Übereinstimmung zu bringen ist, dass der Präsident die Rolle des Staats- oder Kabinettschefs übernimmt. Gemäss Art. 10 VwOG leitet der Präsident indessen die Verhandlungen des Bundesrats.

Gewiss ist der Bundespräsident nur ein *primus inter pares* und nicht ein eigentlicher Chef. Er hat aber einige besondere Aufgaben. Insbesondere hat er darüber zu wachen, dass "die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird". Art. 15 des alten Gesetzes vom 6. März 1914 beauftragte den Präsidenten, zu kontrollieren und darüber zu wachen, dass "die den Departementen zugeordneten Angelegenheiten zweckmässig und zeitgerecht erledigt werden". Diese Bestimmung hat nicht alle erwarteten Wirkungen erzielt, sie wurde aber, ihrem Gehalt nach, in Art. 21 VwOG beibehalten. Die Präsidentschaft beinhaltet insbesondere die Durchführung und die Leitung des Verfahrens sowie die Anordnung und die Kontrolle der Verwaltungshandlungen. Klar ist, dass die Aufsicht über die Bundesverwaltung dem Bundesrat als Kollegialbehörde obliegt, wofür der Präsident dennoch "eine besondere Aktivität entfalten"²¹ und "auf eine Art seine Kollegen leiten"²² muss. Mit andern Worten sollte er die notwendigen Impulse geben. Die Lehre

²¹ BBl 1975 I 1525.

²² BBl 1993 III 1075.

betont indessen, dass er diese Rolle nur ungenügend und auf eine allgemeine Weise ausübt, obwohl ihm Mittel zur Verfügung stünden wie der Erlass geeigneter Anordnungen, Weisungen und Verwaltungsverordnungen.

1.4.2.3 Obliegenheiten des Bundeskanzlers

Art. 35 VwOG Bst. h beauftragt den Bundeskanzler, bei der Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung mitzuwirken. Der Kanzler übernimmt damit nicht die eigentliche Verantwortung für die Aufsicht, er kann bloss die Dienste erbringen, um die ihn der Präsident - oder das Kollegium - ersucht. Wird seine Hilfe nicht verlangt, hat er kaum Möglichkeiten, unerlässliche Initiativen zu ergreifen. Dies ist in erster Linie Sache des Bundespräsidenten; die Unterstützung durch den Bundeskanzler bringt bloss noch eine administrative Hilfe²³.

1.4.2.4 Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB)

Sie stützt sich auf die Verordnung des Bundesrates vom 19. Juni 1995 über die Dienststelle für Verwaltungskontrolle²⁴, die ihrerseits auf Art. 4 Abs. 3 und Art. 61 Abs. 1 VwOG beruht. Diese Bestimmungen verpflichten den Bundesrat, die Verwaltung regelmässig und systematisch zu beaufsichtigen, und sie ermächtigen ihn, ihre Struktur festzulegen. Während mehr als zehn Jahren hat sich die Regierung damit begnügt, gewisse Aufgaben dem Bundesamt für Organisation (BFO) oder dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) zu übertragen. Dann hat sie das Bedürfnis verspürt, aufgrund einer speziellen Verordnung eine besondere Dienststelle einzurichten, die sie in ihrer Aufsichtsaufgabe unterstützen sollte; bei diesem Vorhaben wurde der Bundesrat von den Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im übrigen stark unterstützt²⁵.

²³ Vgl. Bericht der Verwaltungskontrolle an den Bundesrat vom 19. Februar 1996

²⁴ SR 172.210.11.

²⁵ BBi 1987 II 718 ff.

Die Verwaltungskontrolle des Bundesrates ist deshalb eine relativ neue Einrichtung²⁶. Sie ist der Bundeskanzlei angegliedert und steht dem Bundespräsidenten zur Verfügung²⁷. Sie kann selbständig die gesamte Bundesverwaltung überprüfen (Art. 5 der Verordnung), allerdings nur nachträglich (Art. 3 der Verordnung). Ausser den in Art. 58 Bst. d, e und f VwOG erwähnten können sämtliche Verwaltungseinheiten Gegenstand dieser Überprüfung bilden; nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt namentlich die EFK. Hingegen ist die PKB nicht ausgenommen.

Die Kontrolle wird auf Antrag des Bundesrats tätig (Art. 7 Abs. 2 der Verordnung); der Kanzler macht diesbezüglich Vorschläge, und es wird ein Jahresprogramm aufgestellt. Die Verwaltungseinheiten sind gehalten, vollumfänglich mit der Kontrolle zusammenzuarbeiten und ihr volle Akteneinsicht zu gewähren (Art. 7 Abs 1 der Verordnung). Beurteilungskriterien bilden u.a. die Verwirklichung der Ziele, die getreue Ausführung der durch das Gesetz vorgegebenen Aufgaben, die Effizienz und die Wirkung (Art. 4 Abs. 2 der Verordnung). Ist die Untersuchung abgeschlossen, erstellt der Dienst einen Bericht, der über den Anlass der Überprüfung, die angewendeten Kriterien und die Ergebnisse der Überprüfung Auskunft gibt und allenfalls Empfehlungen enthält; der Bundeskanzler unterbreitet den Bericht dem Bundesrat und stellt Antrag über das weitere Vorgehen (Art. 12 der Verordnung).

1.4.2.5 Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Die Eidgenössische Finanzkontrolle wurde durch das Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz [FKG])²⁸ errichtet und hat im vorliegenden Fall aus zwei Gründen eine entscheidende Rolle gespielt. Wie wir bereits gesehen haben, ist sie Kontrollstelle der PKB im Sinne von Art. 53 BVG. Im Rahmen dieser Aktivität muss sie klarerweise die Aufsichtsbehörde auf mögliche Ver-

²⁶ BBl 1993 III 1007.

²⁷ a.a.O. 1076.

²⁸ SR 614.0.

säumnisse der Vorsorgeeinrichtung aufmerksam machen, wie dies jedes Kontrollstelle tun würde.

Aber es geht um mehr. Die Finanzkontrolle unterstützt den Bundesrat ganz allgemein "bei der Ausübung der Aufsicht über die Bundesverwaltung" (Art. 1 Abs. 1 Bst. b des Finanzkontrollgesetz von 1967). Dies ist sogar eines der Hauptziele, wenn man die Aufgaben betrachtet, die ihr nach den Art. 5 und 6 zugeordnet sind: Die EFK übt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus. Sie besorgt u.a. die Revision der Verwaltungseinheiten, einschliesslich der Buchhaltungen und der Bestände.

Das Gesetz hat diesem Organ die zweckmässigen Mittel gegeben, um seine Aufgabe zu erfüllen. Die EFK gehört administrativ dem EFD an, ist damit eine Unterabteilung der Zentralverwaltung und demnach formell nicht vollständig autonom. Materiell untersteht sie aber nicht der hierarchischen Struktur, so dass sie ihre Aufgaben unabhängig erfüllen kann. Dies entspricht auch einer absoluten Notwendigkeit, insbesondere wenn es darum geht, die Dienststellen des EFD zu beaufsichtigen. Diese Unabhängigkeit wird der EFK in Art. 1 Abs. 2 FKG ausdrücklich zuerkannt. Die EFK kann auf eigene Initiative hin Inspektionen bei allen Verwaltungsdienststellen auf allen Ebenen vornehmen. Der EFK gegenüber kann man sich nicht auf das Amtsgeheimnis berufen; sie kann direkt mit allen Beamten in jedem Rang verkehren, und sie kann, ohne irgendeine Vermittlung, an den Bundesrat gelangen (Art. 15 Abs 1 FKG); sie steht auch in direkter Verbindung mit der parlamentarischen Finanzdelegation, denn sie hat auch die Bundesversammlung in der Ausübung ihrer Finanzkompetenzen und in der Obergaufsicht über die Verwaltung zu unterstützen (Art. 1 Abs. 1, Bst. a; Art. 18 FKG).

Die EFK dient deshalb direkt sowohl der Regierung wie auch dem Parlament. Zwar trifft es zu, dass ihre Position unklar ist und dass im vorliegenden Fall ihre besondere Lage innerhalb des EFD die Dinge nicht einfacher gemacht hat. Diejenigen, die sich mit der Erarbeitung des VwOG befasst haben, sind sich dieser Gefahr bewusst gewesen. Als es erarbeitet wurde, stand die Frage zur Debatte, ob die EFK, um deren Selbständigkeit zu stärken, nicht der Bundeskanzlei zuzuordnen sei. Dies war der

Vorschlag der Sachverständigen, und der Bundesrat setzte sich nicht formell dagegen zur Wehr²⁹. Sein Entwurf sah vor, die EFK entweder der Bundeskanzlei oder einem Departement zu unterstellen³⁰. Der Gesetzgeber hat sich schliesslich für die letzte Lösung entschieden.

Trotzdem kann die EFK den Bundesrat direkt angehen, wenn sie Fehler feststellt, und die Exekutive hat ihrerseits das Recht, bei der Ausübung ihrer Aufsicht über die Verwaltung die Hilfe der EFK in Anspruch zu nehmen, jedenfalls wenn es um finanzielle Aspekte der Geschäftsführung geht.

1.5 Rolle des Bundesrates in Sachen Pensionskasse des Bundes (PKB)

In der hier in Frage stehenden Materie hat der Bundesrat notwendigerweise einen Ermessensspielraum, dem Rechnung zu tragen ist. Aus rechtlicher Sicht wäre deshalb die Frage richtigerweise wie folgt zu formulieren: Hat die Exekutive ihren Handlungsspielraum derart überschritten oder missbraucht, dass sie ihre verfassungsmässigen und gesetzlichen Pflichten verletzt hat?

1.5.1 Sachverhalt

1.5.1.1 Probleme und Schwierigkeiten der PKB

Es wird auf Teil II verwiesen.

1.5.1.2 Dem Bundesrat zur Kenntnis gebrachte Tatsachen

Gewisse Anomalien und Schwierigkeiten, mit denen die PKB in der Zeit zwischen 1980 und 1995 zu kämpfen hatte, sind zweifellos der Aufmerksamkeit des Bundesrates entgangen. Hier wäre noch zu unterscheiden zwischen jenen Umständen, die die Regierung hätte erfahren müssen, wenn sie genügend wachsam gewesen wäre, und denjenigen, die sie nicht bemerken konnte.

²⁹ BBl 1975 I 1515-16.

³⁰ a.a.O. 1560.

Die Kommission hat indessen festgestellt, dass dem Bundesrat ein grosser Teil der offensichtlichen und schwerwiegenden Tatsachen bekannt war. Für die meisten der ausserordentlich verspätet vorgenommenen Ernennungen war der Bundesrat zuständig. In den Geschäftsprüfungskommissionen und in parlamentarischen Debatten wurden die Fragen zur Informatik und zur Führung der Dossiers mehrmals aufgeworfen. Die Regierung selbst versicherte noch im Jahr 1995, über den Stand der Dinge auf dem laufenden zu sein³¹. Der Bundesrat musste sich auch darüber im klaren sein, dass die EFK sich während mehrerer Jahre geweigert hatte, die Rechnung der Kasse als ordnungsgemäss zu bezeichnen. Es scheint aber, dass er sich durch die Versicherungen des Vorstehers des EFD hat beruhigen lassen³². So wurde der Bundesrat am 28. Juni 1989 darüber informiert, dass gemäss Feststellungen der EFK bei der Führung der Dossiers bedeutende Rückstände bestünden und dass zum Abbau der Rückstände zwei zusätzliche Beamte angestellt worden seien. Am 31. August 1993, als die neue Chefin der PKB ernannt wurde, kam es zu einem Meinungsaustausch über diese Abteilung. Am 14. März 1994 nahm der Bundesrat Stellung zu dringlich erklärten Interpellationen, die Auskunft über die Finanzierung, die Lage und die Schwierigkeiten der Kasse verlangten; in seinem Bericht schilderte er, wie es zu diesen Schwierigkeiten gekommen war, erwähnte die Einführung der Informatik, die Anpassung an die Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge, den Rückstand in der Behandlung der Geschäfte und das Deckungsproblem.

Die Protokolle der Bundesratssitzungen, die einen informellen Charakter haben, lagen der Untersuchungskommission nicht vor. Es ist deshalb nicht ganz einfach, genau abzuschätzen, welche Informationen das Regierungskollegium erhalten hat, und auch die Liste der vom Bundesrat zwischen 1980 und 1995 behandelten Fragen gibt darüber nicht abschliessend Auskunft. Gleichwohl ist erstellt, dass der Bundesrat auf zahlreiche Probleme aufmerksam gemacht worden ist. Am 29. März 1994 schliesslich

³¹ Antwort des Bundesrates auf die Fragen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Mai 1995, S. 3, Ziff. 11 und 14; Protokoll der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. Mai 1995 und vom 25. August 1995 (Erklärung des Bundespräsidenten).

³² Vorstehend erwähntes Protokoll vom 25. August 1995, S. 34.

verlangte der Bundesrat vom Departementschef ein Aussprachepapier, das er aber nie erhalten hat. Am 18. und 19. Dezember 1994 scheint er sich des Ernstes der Angelegenheit bewusst geworden zu sein, weshalb er vorschlug, eine Expertenkommission damit zu beauftragen, einen Bericht auszuarbeiten und Varianten vorzuschlagen. Am 11. Januar des folgenden Jahres nahm er von den Absichten des EFD in dieser Angelegenheit Kenntnis. Am 30. Januar 1995 verlangte er, dass das EFD den Entwurf zu seinem Geschäftsbericht in bezug auf die PKB abändere, da die Lage zu optimistisch dargestellt werde; das gleiche verlangte der Bundesrat am 3. Mai 1995 hinsichtlich eines Antwortentwurfs an die GPK-SR.

Letztlich wusste der Bundesrat zweifellos genug, um zu Recht über die Probleme, die er als Unregelmässigkeiten von erheblicher Tragweite betrachten musste, alarmiert zu sein.

1.5.1.3 Aktivitäten des Bundesrates gegenüber der PKB

Die Aktivitäten des Bundesrates sind im Amtsbericht des Bundesrates an die PUK PKB detailliert umschrieben. Aus dieser Unterlage geht hervor, dass der Bundesrat verschiedene Wahlen und Beförderungen vornahm und dabei insbesondere die Posten von Direktor und Vizedirektor besetzte. Er befasste sich im übrigen mehrmals mit der Frage der Fusion der PKB mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK). Er nahm auch Stellung zu Fragen über die Befreiung von der Nachzahlung von Beiträgen, über Darlehen, über Kredite, über Beitrittsgesuche von verschiedenen Organisationen, über die in einer Verordnung vorzunehmende Revision der Statuten der Kasse und über die Zusammenarbeit mit dem Wohlfahrtsfonds der PTT-Betriebe. Er beantwortete verschiedene parlamentarischen Vorstösse. Anders gesagt, die Regierung nahm, fast immer gestützt auf Vorschläge des EFD, die ihm gemäss Gesetz und Statuten obliegenden Führungsaufgaben wahr.

Dagegen geht aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen hervor, dass der Bundesrat erst im Jahr 1994 damit begonnen hat, eigentliche Aufsichtsaktivitäten gegenüber der Kasse zu entwickeln: zunächst, aufgrund von verschiedenen parlamentarische Vorstösse, im Januar, dann im März und schliesslich vor allem im Dezember. Dabei

begnügte er sich allerdings damit, die vom Finanzdepartement eingesetzte Experten-
gruppe abzusegnen; dagegen erliess er weder genaue Anordnungen, noch forderte er
einen Aktionsplan oder setzte Fristen. Mit andern Worten, er schenkte Bundesrat Otto
Stich weiterhin Vertrauen und liess ihn fast vollständig frei und nach seinem
Gutdünken gewähren. Kurz, der Bundesrat nahm die Angelegenheit nicht in seine
Hände. Diesbezüglich gab es allerdings auch keinen Anstoss durch die EFK. Vielmehr
scheint es, dass vor allem die parlamentarischen Vorstösse beziehungsweise die
Kontroverse um die Wahl der neuen Direktorin den Bundesrat veranlassten, über die
PKB zu diskutieren.

1.5.2 Rechtliche Erwägungen

Weil mit der Ausübung der eigentlichen Aufsicht erst im Jahr 1994 begonnen wurde,
und dies erst noch in sehr bescheidener Form, stellt sich tatsächlich die folgende Frage:
Hätte der Bundesrat, auch unter Berücksichtigung des ihm zustehenden
Ermessensspielraums, schneller und energischer intervenieren können oder sollen, um
seinen verfassungsmässigen und gesetzlichen Pflichten zu genügen?

1.5.2.1 Grundsatz

Vorgängig ist daran zu erinnern, dass in diesem Bereich die Verantwortlichkeit des
Bundesrates sich direkt aus den Art. 95, 102 und 103 BV, sowie aus den Art. 2, 4, 5,
21, 45, 61 und 63 VwOG ergibt. Durch diese Bestimmungen wird das
Regierungskollegium auf die oberste hierarchische Stufe gestellt und zum
Aufsichtsorgan über die Bundesverwaltung erklärt. Die Aufsicht hat gemäss Art. 4
Abs. 3 VwOG "regelmässig und systematisch" zu erfolgen. Die Gesetzgebung über die
berufliche Vorsorge spezifiziert diese Aufgaben allgemeiner Art. Damit ist der
Bundesrat weder das Aufsichts- noch das Kontrollorgan der Kasse; die Oberaufsicht,
die ihm durch das BVG zugeordnet wird, ist begrenzt. Sie wurde teilweise auf das
BSV übertragen. Indessen sehen die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen klar
vor, dass der Bundesrat die Bundesverwaltung zu führen und zu beaufsichtigen hat.

Im vorliegenden Fall wäre es schwierig oder sogar unmöglich anzunehmen, dass sich der Bundesrat an diese Normen hielt, sollen diese nicht vollständig ihres Inhalts entleert werden. Haben sie einen Sinn und eine Bedeutung, verpflichten sie die Regierung zu intervenieren, wenn die Situation so ernst wird wie bei der PKB und so lange andauert. Insbesondere hätte eine Reihe von Umständen das Regierungskollegium veranlassen müssen, Massnahmen zu ergreifen.

Zunächst ist die PKB, sowohl aufgrund ihrer Bilanzsumme als auch aufgrund der Anzahl ihrer Mitglieder und ihrer Rentenbezügerinnen und -bezüger, die grösste Vorsorgeeinrichtung des Landes. Vom administrativen Gesichtspunkt her ist sie gleichzeitig einem bedeutenden Bundesamt, das eine grosse Zahl von Mitarbeitern hat, angegliedert. Sie übernimmt eine beträchtliche wirtschaftliche und soziale Verantwortung. Selbst unter Berücksichtigung von anderen Prioritäten ist es deshalb keineswegs sekundär, ob die PKB gut funktioniert oder nicht.

Des weiteren traten bei der Kasse Probleme auf, die keineswegs als harmlos eingestuft und deshalb auch nicht mit gewöhnlichen Routinemassnahmen gelöst werden konnten. In unserem Land ist es nicht üblich, dass ein öffentlicher Dienst, der beträchtliche Vermögenswerte zu betreuen hat, nicht fähig ist, die Dossiers und die Buchhaltung ordnungsgemäss zu führen, ihre Aufgaben innert vernünftiger Frist zu erledigen und den Benutzern richtige und präzise Auskünfte zu erteilen. Noch gravierender erscheinen diese Unregelmässigkeiten, weil sie sich über zahlreiche Jahre erstrecken; es handelt sich nicht um eine momentane Situation mit ein paar wenigen, oberflächlichen Schwierigkeiten, sondern vielmehr um chronische Mängel.

Die Probleme der Kasse sind nicht bloss administrativer Natur. Probleme hat sie auch bei der getreuen Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen. Schon die Lage, in der sich die PKB heute befindet, ist ganz klar nicht in Übereinstimmung zu bringen mit der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge, die fordert, dass die Vorsorgeeinrichtung ordnungsgemäss funktioniert, die Buchhaltung stimmt und die Mitglieder exakte und rasche Auskünfte erhalten.

Ebenfalls nicht eingehalten wurde das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG)³³. Art. 37 FHG bestimmt: "Das Finanz- und Rechnungswesen der unselbständigen Betriebe und Anstalten richtet sich unter Wahrung der allgemeinen Grundsätze (Art. 2 und 3 FHG) nach den betrieblichen Anforderungen. Die Rechnungen sind so zu gestalten, dass sich die Vermögenslage, die Schuld- und Forderungsverhältnisse sowie die Betriebsergebnisse zuverlässig und vollständig feststellen lassen." Nach den Feststellungen der EFK sind diese Vorschriften während mehrerer Jahre systematisch und gravierend verletzt worden. Deshalb wäre es Aufgabe des Bundesrates als der einzigen dafür zuständigen Behörde gewesen, geeignete Massnahmen zur Wiederherstellung einer gesetzeskonformen Lage zu ergreifen.

Es hätte sich sogar aufgedrängt, gegenüber der Kasse noch viel wachsamer zu sein als gegenüber den übrigen Verwaltungszweigen. Gemäss der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge sind strikte Kontrollen unabdingbar. Werden sie nicht durchgeführt, gibt es keine Garantie dafür, dass das System korrekt funktioniert. Nun hat aber der Bundesrat selbst einen Aufsichtsmechanismus errichtet, der sehr unbestimmt ist, um nicht einen härteren Begriff zu verwenden. So obliegt einerseits die "Kontrolle" einem Amt des gleichen Departements (EFK), während andererseits ein Bundesrat (Vorsteher des EFD, als die der Direktorin der EVK hierarchisch übergeordnete Stelle) die "Aufsicht" versieht; die "Oberaufsicht" scheint im vorliegenden Fall überhaupt nicht zu existieren. Man hat deshalb wissentlich und willentlich ein System geschaffen, das innere Gefahren birgt; deshalb muss dafür gesorgt werden, dass sie sich nicht verwirklichen. Mit andern Worten: Damit das Vorsorgesystem der Bundesbeamten korrekt und gesetzmässig funktioniert, müsste die Regierung tatsächlich die Führung der PKB übernehmen oder diese zumindest beaufsichtigen; sonst ist die Kasse sich selbst überlassen, während alle anderen Vorsorgeeinrichtungen durch spezialisierte, amtliche und ordnungsgemäss zugelassene Dienste, seien dies nun kantonale Beamte, Kontrollorgane oder das BSV, streng

³³ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG), SR 611.0.

kontrolliert werden. Die einzigartige Situation, in der sich die Kasse befindet, würde deshalb rechtfertigen, ihr ganz besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Regierung kann sich kaum darauf berufen, nicht auf dem laufenden gewesen zu sein. Gewiss wurde ihr die Angelegenheit weder von der EFK noch vom Vorsteher des EFD noch von den jeweiligen an der Spitze der Exekutive stehenden Bundespräsidenten rechtzeitig vorgelegt. Nach den zur Verfügung stehenden Unterlagen waren der Regierung aber genügend beunruhigende Tatsachen bekannt. Der Bundesrat selber hat noch im Mai 1995 bestätigt, über die Entwicklungen bei der PKB regelmässig orientiert worden zu sein. Aber noch nach Abgabe der Expertenberichte im Jahre 1995 vertrat der Bundesrat anlässlich der Beantwortung der Anfragen der GPK-SR die Auffassung, es bestehe kein Grund, besondere Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, und es genüge, den eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen³⁴. Heute gibt der Vorsteher des EFD gegenüber der PUK PKB zu, dass die Kontrollorgane der Verwaltung schneller hätten handeln müssen. Daraus folgt, dass die Regierung Kenntnis von der Sachlage hatte, die Schwere der Probleme aber unterschätzte und damit einen gravierenden Beurteilungsfehler beging.

Weil die Regierung praktisch gar nichts unternahm, hat sie ihr Ermessen hinsichtlich der Vorschriften, die sie verpflichten, die Bundesverwaltung zu führen und zu beaufsichtigen, überschritten. Sie hat deshalb ihren verfassungs- und gesetzmässigen Verantwortlichkeiten nicht Rechnung getragen. Es bleibt abzuklären, welche Initiativen sie hätte ergreifen können.

1.5.2.2 Einzelne Massnahmen

Um seiner Aufsichtsaufgabe auf zweckmässige und wirksame Weise nachzukommen, wären dem Bundesrat mehrere Instrumente zur Verfügung gestanden. Er hätte sie ohne übermässigen Aufwand an Mitteln oder Anstrengungen einsetzen können.

³⁴ Antwort des Bundesrates auf die Fragen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Mai 1995, S. 3, Ziff. 15.

Einerseits wäre es der Regierung freigestanden, der PKB über den Vorsteher des EFD Befehle, Anordnungen oder Weisungen zu erteilen; sie hätte einen Aktionsplan festlegen und präzise Fristen setzen können. Falls die Regierung die Auffassung gehabt hätte, sie verfüge nicht über genügend Informationen oder sei nicht in der Lage, selbst geeignete Massnahmen anzuordnen, hätte sie die Möglichkeit gehabt, die eben zu diesem Zweck geschaffenen Kontrollorgane einzusetzen. Die Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) hätte beauftragt werden können, Untersuchungen vorzunehmen und Empfehlungen abzugeben. Die EFK als Kontrollorgan der PKB gemäss Art. 53 BVG hätte aufgefordert werden können, energischer zu intervenieren und sich nicht bloss damit zu begnügen, formelle Feststellungen, die kaum praktische Konsequenzen nach sich ziehen, zu machen. Es wäre auch möglich gewesen, den Vorsteher des EFD, der einerseits die hierarchisch übergeordnete Stelle und andererseits gleichzeitig Aufsichtsorgan der Kasse gemäss den Artikeln 61 und 62 BVG ist, daran zu erinnern, dass er für die Anwendung des Gesetzes und die ordnungsgemässe Führung der Vorsorgeeinrichtung direkt verantwortlich sei. Nachdem die Schwierigkeiten schon lange Jahre andauerten, war es zweifellos unzureichend, sich mit Versprechungen zufrieden zu geben; man hätte, gestützt auf einen detaillierten Zeitplan, konkrete Resultate fordern müssen. Der Bundesrat hat nichts von alledem getan. Er hat damit seine Pflichten als Aufsichtsorgan über die gesamte Bundesverwaltung, aber auch als Oberaufsichtsbehörde nach Art. 64 BVG klar und eindeutig verletzt.

1.6 Strafrechtliche und vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Bundesrates

1.6.1 Im allgemeinen

Es sind drei Vorbemerkungen anzubringen.

In erster Linie trägt der Bundesrat politische Verantwortung, insbesondere wenn er sich einer parlamentarischen Untersuchung ausgesetzt sieht und Fragen zu beantworten hat, bei denen es um Vorkommnisse in der Bundesverwaltung geht, die "von grosser Bedeutung" sind. Richtig ist, dass diese Verantwortung keine direkten Folgen hat, weil

das Parlament das Regierungskollegium nicht stürzen kann und es, im Unterschied zu anderen demokratischen Systemen, kein formelles Absetzungsverfahren gibt.

Des weiteren ist der Bundesrat auch nur sehr begrenzt rechtlich verantwortlich. Grundsätzlich hat diese Verantwortlichkeit keinen disziplinarischen, vermögens- oder strafrechtlichen Charakter. Unter rechtlichen Gesichtspunkten kann die Eidgenossenschaft gestützt auf das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit³⁵ (Verantwortlichkeitsgesetz, VG) zur Rechenschaft gezogen werden. Dieses Gesetz stützt sich auf Art. 117 BV ab. Zwar sieht es für Beamte eine Pflicht zum Ersatz des Schadens vor, den sie der Eidgenossenschaft zugefügt haben (Art. 8). Diese Pflicht ist aber sehr beschränkt.

Schliesslich trifft es zu, dass das Organ, dem eine bestimmte Aufsichtsaufgabe auferlegt wurde, auch eine entsprechende Verantwortung trägt. Logischerweise ist es für die Handlungen und das Verhalten der Dienststellen verantwortlich, die seiner Kontrolle unterstehen. Diese Aufgabe kann aber nicht weiter gehen als die rechtliche Verpflichtung und die praktische Möglichkeit, Instruktionen zu erteilen, Fehler zu beheben und Strukturen, Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zu definieren.

1.6.2 Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Bezüglich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit verweist das Verantwortlichkeitsgesetz auf die Spezialvorschriften des StGB. Hier findet sich die Bestimmung über die ungetreue Amtsführung (Art. 314); die Handlung ist aber nur strafbar, wenn sie dazu bestimmt ist, dem Schädiger oder einem Dritten einen „unrechtmässigen Vorteil“ zu verschaffen.

Gemäss den Feststellungen der Kommission haben sich die Mitglieder des Bundesrates strafrechtlich nicht verantwortlich gemacht.

³⁵ Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten, SR 170.32.

1.6.3 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit nach BVG

Gemäss Art. 52 BVG „sind alle mit der Verwaltung, Geschäftsführung oder Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen für den Schaden verantwortlich, den sie ihr absichtlich oder fahrlässig zufügen.“ Diese Bestimmung ist demnach nur anwendbar auf die Organe der Vorsorgeeinrichtung, der Kontrollstelle und die Experten für berufliche Vorsorge. Hingegen bezieht sie sich e contrario weder auf die Aufsichts- noch auf die Obergerichtsbehörden. Auch die Lehre vertritt diesen Standpunkt, während sich die Botschaft sowie der Gesetzestext nicht genauer zu diesem Punkt äussern und es auch keinen Präzedenzfall gibt. Aber die Gesetzessystematik ist klar genug: Art. 52 steht im ersten Teil, der die Vorsorgeeinrichtungen, ihre Organisation und die Kontrollorgane behandelt. Hingegen wird die Aufsicht im dritten Teil geregelt (Art. 59 ff.). Wenn der Gesetzgeber die Aufsichtsorgane der Verantwortlichkeit gemäss Art. 52 BVG hätte unterstellen wollen, hätte er es daher ausdrücklich vorsehen müssen.

Im übrigen steht die Klage gemäss Art. 52 BVG den Versicherten zur Verfügung, und das auch nur, um die direkten Schäden zu begleichen.

Es folgt daraus, dass der Chef des EFD und die anderen Mitglieder des Bundesrates keine Verantwortlichkeit gemäss BVG trifft.

Empfehlung 1	Die Kommission empfiehlt, das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) dahingehend zu ergänzen, dass für die Aufsichtsbehörden nach Art. 61 BVG eine Art. 52 BVG entsprechende gesetzliche Grundlage für die Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen geschaffen wird.
---------------------	---

1.6.4 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit gemäss Verantwortlichkeitsgesetz

Da das Gesetz über die berufliche Vorsorge keine einschlägigen Bestimmungen über die vermögensrechtliche Haftung der Aufsichts- und Obergerichtsbehörden enthält,

muss diese Frage im Lichte des Verantwortlichkeitsgesetzes geklärt werden. Gemäss diesem Gesetz haftet der Bund selbst für Schäden, die Dritten durch seine Behördenmitglieder in der Ausübung ihres Amtes zugefügt wurden, vorausgesetzt, dass zwischen der widerrechtlichen Handlung und dem Schaden ein Kausalzusammenhang besteht. Da die PKB nicht eine Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, ist im vorliegenden Fall der Bund direkt verantwortlich für seine finanziellen Verpflichtungen, so dass sich die Frage einer allfälligen Haftung des Bundes gegenüber der Kasse oder den Versicherten nicht stellt.

Auf Grund des VG stellte sich die Kommission hingegen die Frage, ob der Gesamtbundesrat gegenüber der Eidgenossenschaft verantwortlich gemacht werden kann für Verluste, die sie in dieser Angelegenheit erlitten hat. Das Gesetz ist auch auf Exekutivmitglieder anwendbar (Art. 1 Abs. 1 Bst. b VG) und besagt, dass ein Beamter dem Bund für Schäden haftet, die er ihm "durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung seiner Dienstpflicht" direkt oder indirekt zugefügt hat (Art. 8). Diese Kriterien sind in diesem Falle ausschlaggebend. Allerdings ist hier hervorzuheben, dass das BVG dem Bundesrat klare Pflichten auferlegt, deren Nichtbeachtung eine Verletzung der Dienstpflicht darstellen kann. Somit ist auch dieses Gesetz, wenigstens indirekt, in unserem Fall von Relevanz.

Bei einer Haftungsklage des Bundes gegen einen oder mehrere Bundesräte müssten die üblichen Kriterien erfüllt sein: Schaden, Widerrechtlichkeit, Verschulden, Kausalzusammenhang. Die differenzierte Abklärung und Gewichtung dieser Kriterien ist Sache einer richterlichen Instanz.

Die PUK ist aber kein Gericht. Es kann deshalb nicht ihre Aufgabe sein, ein abschliessendes Urteil über das Ausmass des Verschuldens zu fällen, das dem Gesamtbundesrat oder einzelnen Mitgliedern zur Last gelegt werden muss. Es wird Sache der zuständigen Behörde sein, über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

1.7 Ist es angebracht, das Aufsichtssystem des Bundesrates zu erneuern?

Diese Frage hat zwei unterschiedliche Teilaspekte. Einerseits ist abzuklären, ob die allgemeinen Aufsichtsmechanismen angemessen oder unzureichend sind. Andererseits ist die Frage zu beantworten, ob, unter Berücksichtigung der Aufgaben der PKB und der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge, die besondere Aufsicht über die PKB zu überprüfen ist.

1.7.1 Allgemeine Aufsicht über die Bundesverwaltung

Die vorliegende Angelegenheit bringt ans Licht, wo das schweizerische Regierungssystem versagt. Sie zeigt auf ganz eindrückliche Weise die Mängel, die dem Kollegialsystem innewohnen, sowie auch, dass es für die Bundesräte zunehmend schwieriger wird, ihre vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Indessen ist es nicht leicht, die richtige Abhilfe zu finden.

1.7.1.1 Diagnose

Im vorliegenden Fall stellt man auf Anhieb ein merkwürdiges Paradoxon fest. Einerseits ist die Pensionskasse Bestandteil einer zentralisierten Bundesverwaltung, wobei ihr hierarchisch nur der Bundesrat, der gemäss Verfassung und Gesetz die Beamten beständig und systematisch zu führen hat, übergeordnet ist. Die Regierung verfügt im übrigen über alle notwendigen Mittel, um die Bundesverwaltung zu führen und um ihre Arbeitsweise zu kontrollieren. Andererseits wird das System in Wirklichkeit nicht so angewendet, wie dies der Verfassungs- und der Gesetzgeber vorgesehen hatten. Dafür scheint es zwei Arten von Gründen zu geben, die einerseits mit der Gruppenpsychologie, andererseits mit der besonderen Lage des Kollegiums zusammenhängen.

Verpflichten Verfassung und Gesetz den Bundesrat, die Bundesverwaltung geschlossen und umfassend zu leiten, so ergeben sich daraus unvermeidbare psychologische Probleme, die mit den beteiligten Personen zusammenhängen. Das Kollegialitätsprinzip beinhaltet insbesondere auch die Beaufsichtigung der

Departementsvorsteher bzw. -vorsteherinnen. Das Kollegium setzt sich aber gerade aus diesen Personen zusammen. Ob das System tatsächlich funktioniert, hängt deshalb unvermeidlicherweise von subjektiven Kriterien ab, die sich nur schwerlich objektivieren lassen. Gewiss gibt es einige Instrumente, die es manchmal erlauben, diese naturgemässen Hindernisse zu überwinden; so kann man zum Beispiel Ausstandsregeln aufstellen oder unabhängige Hilfsdienste, wie die Bundeskanzlei und die EFK, oder relativ selbständige Amtsstellen, wie das Bundesamt für Justiz (BJ), einsetzen. Aber das sind nur Notbehelfe. Die simple Tatsache, dass das Kollegium seine eigenen Mitglieder unmittelbar beaufsichtigen soll, entzieht der Kontrolle ihren hierarchischen Charakter, den sie normalerweise haben sollte.

Hinzuweisen ist zusätzlich auf die zwiespältige Natur des Kollegialitätsprinzips. Das Kollegialitätsprinzip hat einen Doppelsinn: In formeller Hinsicht hat dies zur Folge, dass die Exekutivverantwortung dem geschlossen handelnden Kollegium zukommt; in materieller Hinsicht beinhaltet es, dass die Bundesräte einander gleichgestellt sind. Diese beiden Sachen sind nicht notwendigerweise unvereinbar miteinander oder widersprüchlich. Unter gewissen Umständen können sie einander aber im Wege stehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es darum geht, die Aktivitäten eines Departments und damit auch seines Chefs zu beaufsichtigen. Dann muss einer der Aspekte der Kollegialität hinter den anderen zurücktreten; zwangsläufig wird die formelle Kollegialität der materiellen Kollegialität den Vortritt lassen, denn die Bundesräte bevorzugen es, die Handlungsfreiheit des Departementschefs zu anerkennen, statt ihn zu kontrollieren oder ihm Befehle zu erteilen. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Aufsicht nicht so, wie auf dem Papier vorgesehen, funktioniert. Kurz gesagt, die Solidarität unter den Mitgliedern des Kollegiums obsiegt über die Amtsgewalt, welche das Kollegium über die einzelnen Mitglieder ausüben sollte.

Die durch die parlamentarische Untersuchungskommission im vorliegenden Fall zu Tage geförderten Tatsachen belegen, dass das Kollegialsystem immanente Schwächen aufweist.

1.7.1.2 Abhilfe

Bisher wollte der Verfassungsgeber am Kollegialitätsprinzip, das er 1848 eingeführt hat, festhalten. Keines der Verfassungsreformprojekte hat es in Frage gestellt. Der Gesetzgeber seinerseits hat alles unternommen, um das Kollegialitätsprinzip soweit als möglich zu konsolidieren, dies allerdings mit mässigem Erfolg.

Nach Gesetz genehmigt im allgemeinen das gesamte Regierungskollegium sowohl die Verordnungen, Beschlüsse und Reglemente als auch die Entscheidungen. Das Regierungskollegium übt deshalb seine Verwaltungstätigkeit kollektiv aus. Dieses System hat den Nachteil, die Verantwortlichkeit aufzusplittern. Es hat aber den Vorteil, dass alle Regierungsmitglieder als gleichwertige Partner die Vollzugshandlungen vornehmen, was eine gewisse Stabilität garantiert. Art. 103 Abs. 1 zweiter Satz BV sieht ausdrücklich vor, dass die "Entscheide vom Bundesrat als Behörde" ausgehen. Das VwOG stellte dieses Prinzip ebenfalls nicht in Frage, sondern versucht vielmehr, es zu stärken; es entlastet die Departementschefs und will ihnen so die Teilnahme an den Verhandlungen des Bundesrates erleichtern. Darüber hinaus hält Art. 26 VwOG fest, dass die Geschäfte des Kollegiums Vorrang vor allen andern Verpflichtungen eines Mitglieds des Bundesrats haben. Diese zwei Punkte hängen offensichtlich miteinander zusammen: Das angestrebte Ziel bestand darin, das Kollegium zu konsolidieren, und als Mittel zur Erreichung dieses Ziels wurden die Departementaufgaben vermindert. Man kann sich aber fragen, ob das Mittel wirksam war und ob das Ziel erreicht wurde.

Anzuerkennen ist, dass das Kollegialitätsprinzip nicht in Frage gestellt werden kann, denn es ist wichtiger Bestandteil eines Verfassungsmechanismus, der ein Ganzes bildet. Es geht deshalb nicht darum, darüber zu entscheiden, ob es beibehalten werden soll oder nicht, sondern vielmehr, wie die Unzulänglichkeiten ausgemerzt werden könnten. Hat man diese Absicht, erscheint es unnötig, die Rechtsvorschriften zu vermehren oder zu verstärken. Diese sind genügend zahlreich und zudem präzise und zwingend. Trotzdem weiss man, dass sie für sich allein nicht genügen, um die erstrebten Ziele zu erreichen. Man kommt deshalb nicht umhin zuzugeben, dass unabhängig von den bestehenden Normen der Bundesrat denjenigen Teilaspekt des

Kollegialitätsprinzips, der die Beaufsichtigung der Departemente zum Inhalt hat und sich klar aus Verfassung und Gesetz ergibt, nicht wahrnehmen will oder kann.

Denkbar wäre deshalb die Schaffung eines Kontrollorgans, das völlig unabhängig gegenüber den Departementen wäre. Das Kontrollorgan könnte von sich aus jederzeit die Verwaltung kontrollieren und mit seinen Vorschlägen und Empfehlungen direkt an den Bundesrat gelangen. Ähnliche Einrichtungen gibt es zwar schon, sie erreichen aber aus verschiedenen Gründen nicht vollumfänglich die angestrebten Ziele. Die Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) handelt nicht von Amtes wegen, sondern nur auf spezielle Anordnung hin. Wie die Kommission festgestellt hat, ist die Finanzkontrolle nicht genügend unabhängig.

Die Kommission verzichtet darauf, die Schaffung eines unabhängigen Kontrollorgans weiterzuverfolgen, da dies ihren Auftrag sprengen würde.

1.7.2 Aufsicht über die Pensionskasse des Bundes und Oberaufsicht gemäss BVG

Die Aufsicht über die PKB gemäss BVG durch das EFD wurde in Teil II, Kapitel 5, behandelt. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden. Was die allgemeine hierarchische Aufsicht durch Departement und Bundesrat betrifft, so sind hier keine weiteren Ausführungen zu machen.

Allerdings wäre der Gesamtbundesrat gut beraten, wenn er vorschlagen würde, eine derart wichtige Aufgabe wie die Oberaufsicht im Bereich des BVG einer anderen Behörde zu übertragen, wenn er selber infolge Arbeitsüberlastung nicht in der Lage ist, diese Aufgabe wahrzunehmen.

Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt, die heute dem Bundesrat zustehende und teilweise dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) delegierte Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden BVG einer Behörde zu übertragen, die eine wirksame Ausübung der Oberaufsicht zu garantieren vermag (Art. 64 BVG).

1.8 Die Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) in bezug auf die PKB

Unter Punkt 1.4 über die institutionellen und rechtlichen Aufsichtsinstrumente des Bundesrates ist auch die EFK kurz dargestellt worden. Angesichts der besonderen Aufgabe der EFK gegenüber der PKB und den damit zusammenhängenden zahlreichen Problemen sieht sich die PUK veranlasst, Rolle und Funktion der EFK genauer zu betrachten.

1.8.1 Unabhängigkeit der EFK

Art. 1 Abs. 2 des Finanzkontrollgesetzes bestimmt, die EFK sei im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig. Nach Abs. 3 untersteht sie administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement.

Die Kommission hat festgestellt, dass die Position der EFK und damit deren Unabhängigkeit offenbar z.T. massiv unter Druck geraten sind. Vertreter der EFK haben gegenüber der Kommission ausgesagt, von Seiten von Bundesrat Otto Stich habe es Druckversuche gegeben. So sei der EFK vorgeworfen worden, sie lege gegenüber der EVK einen viel strengeren Massstab an als bei anderen Verwaltungseinheiten. Von seiten des EFD seien Beförderungsanträge nicht weitergeleitet und Personalaufstockungsgesuche strenger beurteilt worden als bei anderen Ämtern des EFD. Von Klassifikationsfragen wolle man gar nicht sprechen. Man habe den Eindruck gehabt, die EFK werde bewusst schikaniert.

Die Kommission hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die EFK bei der Prüfung der Jahresrechnung der PKB einen strengeren Massstab angelegt hätte als bei anderen Bundesämtern. Die von ihr beanstandeten Unregelmässigkeiten in der Buchführung sind derart gravierend, dass ein Vorwurf der übergrossen Strenge der EFK gegenüber der PKB jeder Grundlage entbehrt.

Zu den Vorwürfen über weitere Druckversuche im administrativen Bereich, in dem die EFK ausdrücklich dem EFD unterstellt ist, will die Kommission sich hier nicht äussern. Sie hat aber keine Veranlassung, an den Aussagen der EFK zu zweifeln. Ein untrügliches Zeichen dafür, dass es mit der Unabhängigkeit der EFK nicht allzu weit

her war, ist der Umstand, dass das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Bundes seine Kontrolltätigkeit in bezug auf die Sonderrechnung 1993 der EVK von aussenstehenden Spezialisten überprüfen liess, und zwar weil man besonders unangenehme und harte Auseinandersetzungen mit dem Chef des EFD über die erneuten Beanstandungen erwartete. Darüber hinaus hat sich die EFK nie direkt an den Gesamtbundesrat gewendet, obwohl Art. 15 Abs. 1 FKG (schon vor der Revision vom 7. Oktober 1994) diese Möglichkeit ausdrücklich vorsah. Begründet wurde diese Zurückhaltung von seiten der EFK wie folgt: „Wenn wir dem Departementschef den Bericht zugestellt hätten und gleichzeitig unter Umgehung des Chefs EFD an den Gesamtbundesrat gelangt wären, hätte das wohl etwas ungehaltene Reaktionen hervorgerufen.“ Dies bestätigt folgende Aussage von seiten der EFK: „Unsere Beziehungen zum Gesamtbundesrat sind praktisch gleich Null.“

Die PUK PKB kann aufgrund dieser Feststellungen nicht bestätigen, dass die vom Finanzkontrollgesetz geforderte Unabhängigkeit der EFK im vorliegenden Fall stets garantiert war. Erst die vollumfängliche Bestätigung ihres Prüfungsergebnisses durch die beigezogene Treuhandgesellschaft beendete die Diskussion über die EFK.

Diese Feststellung muss Anlass dazu sein, die Stellung der EFK, insbesondere als Bundesamt, das dem EFD administrativ unterstellt ist, zu überprüfen. Nur eine wirklich unabhängige Finanzkontrolle ist in der Lage, ihre Aufgaben gegenüber Parlament und Bundesrat so zu erledigen, wie es das Gesetz verlangt. Die EFK ist nicht mehr dem EFD administrativ zu unterstellen, sondern allenfalls der Bundeskanzlei oder auf geeignete Weise direkt dem Parlament. Nach der heutigen Lage ist die Unabhängigkeit der EFK zu verletzlich.

Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt, die administrative Unterstellung der EFK unter das EFD aufzuheben. Es ist eine Neuunterstellung vorzunehmen, die der EFK eine möglichst umfassende Unabhängigkeit gewährleistet.

1.8.2 Doppelfunktion der EFK

Die EFK hat gegenüber der PKB noch eine zweite Funktion auszuüben, die die erste teilweise kompensiert oder überlagert. Die EFK ist Kontrollstelle der PKB nach Art. 53 BVG. Damit hat sie deren Geschäftsführung, Rechnungswesen und Vermögensanlage jährlich zu prüfen.

Art. 35 BVV 2 umschreibt die Aufgaben der Kontrollstelle BVG näher. Sie muss jährlich die Gesetzes-, Verordnungs- und Reglementsconformität (Rechtmässigkeit) der Jahresrechnung der Alterskonten prüfen. Ebenso muss sie jährlich die Rechtmässigkeit der Geschäftsführung, insbesondere die Beitragserhebung und die Ausrichtung der Leistungen, sowie die Rechtmässigkeit der Anlage des Vermögens prüfen. Weiter hat die Kontrollstelle dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung schriftlich über das Ergebnis ihrer Prüfung zu berichten. Sie empfiehlt Genehmigung, mit oder ohne Einschränkung, oder Rückweisung der Jahresrechnung. Schliesslich hat die Kontrollstelle für den Fall, dass sie Mängel feststellt, der Vorsorgeeinrichtung eine angemessene Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes anzusetzen (Art. 36 Abs. 2 BVV 2).

Betrachtet man die ausgedehnte Kontrolltätigkeit der EFK über die PKB, so lässt sich diese mit einem Satz charakterisieren: Die EFK hat in ihrer Doppelfunktion gegenüber der PKB vor allem als Finanzkontrolle und nicht als Kontrollstelle nach Art. 53 BVG gehandelt. Zwei Elemente führen zu dieser Schlussfolgerung. Zum einen liegt das Schwergewicht der Kontrolltätigkeit der EFK bei der PKB eindeutig auf dem Rechnungswesen. Ein Blick in die Revisionsberichte der EFK zeigt, dass dagegen der Bereich der Rechtmässigkeit der Geschäftsführung, insbesondere die Beitragserhebung und die Ausrichtung der Leistungen, eher am Rande kontrolliert werden, obwohl die beiden Prüfungsgegenstände vom Gesetz absolut gleichwertig eingestuft werden. Zum andern hat die EFK nie einen Antrag auf Genehmigung oder Rückweisung der Jahresrechnung gestellt, obwohl Art. 35 Abs. 3 BVV 2 dies ausdrücklich verlangt, aber eben abweichend vom Finanzkontrollgesetz. Ebenso wenig hat die EFK als Kontrollstelle BVG der Kasse in den letzten Jahren Fristen nach Art. 36 Abs. 2 BVV 2 gesetzt. Auf die Frage, warum sie von dieser

Möglichkeit keinen Gebrauch mehr gemacht habe, erklärte der jetzige Direktor der EFK gegenüber der Kommission, dass eine Fristansetzung im Hinblick auf eine Gesundung der Buchhaltung der EVK angesichts der Tragweite der Probleme nichts gebracht hätte.

Die Kommission fragt sich ernsthaft, ob es sinnvoll ist, die EFK als Kontrollstelle der PKB nach Art. 53 BVG einzusetzen. In allen andern Fällen hat die EFK jahrein jahraus nach dem Finanzkontrollgesetz zu handeln. Nur im Fall PKB hätte sie den Hut zu wechseln und nach dem BVG bzw. dessen Ausführungsvorschriften vorzugehen. Hat die EFK wirklich das Fachwissen, das für eine Kontrollstelle nach BVG unerlässlich ist? Da die EFK als Kontrollstelle BVG nur die PKB zu betreuen hat, geht ihr jegliche Vergleichsmöglichkeit mit anderen Pensionskassen ab. Würde sich in einer solchen Situation nicht die Einsetzung einer aussenstehenden Kontrollstelle aufdrängen, die durch die Betreuung verschiedener Vorsorgeeinrichtungen auch über entsprechende Vergleichsmöglichkeiten verfügt? Damit wäre in bezug auf einen ganz wichtigen und äusserst sensiblen Teil der Bundesverwaltung, nämlich der PKB, auch die leidige Frage um die Unabhängigkeit der Kontrollstelle vom Tisch. Die bisherige Praxis zeigt, dass die EFK als Bundesamt des EFD gegenüber einem anderen Bundesamt desselben Departements nicht gleich unabhängig handeln kann wie ein aussenstehender Dritter.

Empfehlung 4 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die Doppelfunktion der EFK im Verhältnis zur PKB einlässlich zu überprüfen. Allenfalls ist die EFK von ihrer Aufgabe als Kontrollstelle nach Art. 53 BVG zu entbinden und diese Aufgabe einem aussenstehenden, wirklich unabhängigen Dritten zu übertragen.

Mit dieser Empfehlung ist keine Missbilligung der bisherigen Funktion der EFK gegenüber der PKB verbunden. Die PUK anerkennt im Gegenteil die grossen Anstrengungen und fachlich sehr guten Arbeiten der EFK im Bereich der Finanzaufsicht. Aber ihre Funktion ist eine andere als jene einer Kontrollstelle nach Art. 53 BVG.

Bleibt die EFK Kontrollstelle nach Art. 53 BVG für die PKB, dann ist Art. 35 BVV 2 inskünftig stärker zu beachten. Die beiden Prüfungsbereiche (Rechnungswesen und Geschäftsführung) sind als gleichwertig zu betrachten. Die EFK hat entsprechend Antrag über die Jahresrechnung zu stellen sowie Fristen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes anzusetzen, wie es Art. 36 Abs. 2 BVV 2 zwingend gebietet.

1.8.3 Kontakte zwischen der EFK und dem Bundesrat

Die Kommission war auch erstaunt darüber, feststellen zu müssen, dass die Mitglieder des Bundesrates mit Ausnahme des Vorstehers des EFD von der EFK nie die erforderliche Aufklärung über die Verhältnisse bei der PKB verlangten. Dieser Mangel an Interesse ist bedauerlich und zeigt, dass der Bundesrat seiner Aufsichtsfunktion (Art. 102 Ziff. 15 BV) über die Verwaltung zu wenig Gewicht beimisst. Die Tatsache, dass die Finanzdelegation über alle Revisionsberichte verfügte, ändert an dieser Situation nichts. Die Verwaltungsaufsicht ist eine Aufgabe der Exekutive, welche nicht an die Finanzdelegation delegiert werden kann.

Die Kommission hat sich gefragt, aus welchen Gründen die EFK den Bundesrat nicht über die Dringlichkeit und den Ernst der Lage orientierte. Gemäss Art. 15 Abs. 1 des FKG (schon vor der Revision vom 7. Oktober 1994) hat die EFK das Recht, direkt mit dem Bundesrat zu verkehren. Die EFK erklärte gegenüber der Kommission, wenn eine formelle Orientierung des Bundesrat nicht erfolgt sei, so in erster Linie aus Höflichkeitsgründen und um den Vorsteher des EFD nicht zu verstimmen.

Eine solche Haltung der EFK ist inakzeptabel. Im vorliegenden Fall hat die Unterstellung der EFK unter das EFD ein nicht zu vernachlässigendes Problem geschaffen. Diese Situation wurde durch die Revision des Finanzkontrollgesetzes vom 18. Dezember 1992 kaum verbessert. Danach kann die EFK im Falle von Mängeln bei einer Dienststelle des EFD direkt den Bundespräsidenten, gegebenenfalls den Vizepräsidenten des Bundesrates, informieren.

1.8.4 Präsentation des Revisionsberichtes über die Jahresrechnung der PKB

Die Kommission hat sich ebenfalls mit einer anderen Besonderheit befasst. Seit 1989 präsentierte die EFK ihre Revisionsberichte stets, nachdem die Rechnungen der PKB durch die eidgenössischen Räte genehmigt worden waren. Der Bericht für die Rechnung 1989 wurde im August 1990 erstellt, die Genehmigung durch die Eidgenössischen Räte erfolgte schon im Juni 1990. Die Rechnungsrevision 1990 wurde anfangs September 1991 beendet, dies nachdem das Parlament die Jahresrechnung der PKB bereits drei Monate zuvor genehmigt hatte. Gleiches geschah in den Jahren danach.

Das bedeutet, dass das Parlament zwischen 1989 und 1993 die Jahresrechnung der PKB stets genehmigte, ohne im Besitz der entsprechenden Revisionsberichte zu sein. Die Spezialisten der EFK haben gegenüber der Kommission erklärt, dass diese Situation für alle Dienststellenrevisionen zutreffe. Auch wurde der Kommission erklärt, dass eine Rechnungsrevision der PKB vor der Präsentation der Ergebnisse nur möglich wäre, wenn die EFK über zusätzliche Kapazitäten verfügte.

Für die Kommission ist diese Situation nicht befriedigend. Sie zeichnet dem Parlament ein verfälschtes Bild über die Rechnung der PKB. Die Kommission kann sich auch nicht erklären, warum die Finanzdelegation, welche bezüglich der Buchhaltung der PKB bestens im Bild war, diese Verhältnisse während sechs Jahren toleriert hat, ohne jemals den Finanzkommissionen bezüglich der Rechnungen PKB einen Vorbehalt zu beantragen.

Empfehlung 5 Die Kommission empfiehlt, dass die Kontrollstelle gemäss BVG ihren Revisionsbericht der Jahresrechnung PKB inskünftig vor der Genehmigung der Staatsrechnung durch die Eidgenössischen Räte vorlegt.

1.9 Schlussfolgerungen

1. Verfassung und Gesetz übertragen dem Bundesrat die Aufgabe, die Bundesverwaltung zu leiten, zu organisieren und ihr Befehle und Weisungen zu erteilen. Darüber hinaus schreiben sie ihm vor, die Eidgenössischen Departemente zu beaufsichtigen. Diese Leitungs- und Kontrollfunktionen haben den gleichen Anwendungsbereich wie die Verwaltungstätigkeit selber. Sie betreffen ebenso sehr die Gesetzmässigkeit wie auch die Zweckmässigkeit der Handlungen der Beamten. Sie auferlegen der Regierung, die für eine wirksame, ökonomische und rationelle Ausführung des Gesetzes besorgt sein muss, die Verantwortung für die administrative und finanzielle Geschäftsführung.
2. Das BVG und die Ausführungsverordnungen auferlegen dem Bundesrat die Oberaufsicht über alle Aufsichtsbehörden von Pensionskassen, also auch über den Vorsteher des EFD als Aufsichtsbehörde der PKB. Diese Aufgabe hat der Bundesrat aber grösstenteils auf das BSV übertragen. Im vorliegenden Fall haben weder der Bundesrat noch das BSV die Oberaufsicht über den Vorsteher des EFD ausgeübt.
3. Die institutionellen und rechtlichen Mittel, über die der Bundesrat verfügt, um seine Führungs- und Aufsichtsfunktionen zu erfüllen, sind, zumindest theoretisch, unbegrenzt. Diese Mittel umfassen insbesondere die Instrumente, die dem Bundespräsidenten, dem Bundeskanzler, der EFK und der Verwaltungskontrolle des Bundesrates zur Verfügung stehen. In der Praxis sind sie begrenzt durch das Mass an Zeit und den Einsatz, die die Regierung in diese Aufgabe investieren kann, sowie durch systemimmanente Mängel. Fraglich ist auch, ob die Mitglieder tatsächlich ihre kollegiale Verantwortung übernehmen wollen.
4. Der Bundesrat hat gegenüber dem EFD und der PKB seine hierarchisch übergeordnete Stellung nicht dazu eingesetzt, sie zweckmässig und genügend zu beaufsichtigen. Die über anderthalb Jahrzehnte andauernden finanziellen und administrativen Probleme waren ernst und dem Bundesrat bekannt, so dass er sowohl in bezug auf das Personal als auch auf andere konkrete Punkte energische Massnahmen hätte ergreifen sollen; namentlich hätte er einen Aktionsplan

aufstellen, Fristen zur Mängelbehebung setzen und präzise Aufträge an den Bundespräsidenten, den Bundeskanzler, die EFK oder die Verwaltungskontrolle des Bundesrates erteilen sollen.

5. Die Eidgenossenschaft trägt die finanziellen Konsequenzen aus dem Versagen der früheren Führung des EFD und der EVK. Zur Diskussion steht auch das Verhalten des Gesamtbundesrates als Aufsichtsinstanz sowie als Oberaufsichtsbehörde nach BVG. Es kann nicht Aufgabe der PUK sein, ein abschliessendes Urteil über das Ausmass des Verschuldens zu fällen, das dem Gesamtbundesrat oder einzelnen Mitgliedern zur Last gelegt werden muss. Es wird Sache der zuständigen Behörde sein, über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Über politische Konsequenzen könnte dagegen für die PUK kein Zweifel bestehen. Wäre Bundesrat Otto Stich noch im Amt, so müsste die PUK PKB allen Ernstes die Frage eines allfälligen Rücktritts aufwerfen.
6. Die vom Finanzkontrollgesetz geforderte Unabhängigkeit der EFK hat während der von der PUK untersuchten Periode gegenüber dem Chef des EFD in bezug auf die PKB nicht lückenlos bestanden.

Die EFK ist ihrer Doppelfunktion in bezug auf die PKB, oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht des Bundes nach dem Finanzkontrollgesetz und Kontrollstelle nach Art. 53 BVG, nicht in allen Teilen nachgekommen. Insbesondere die Kontrollfunktion nach BVG kam zu kurz. Ebenso hat die EFK die ihr als Kontrollstelle nach BVG obliegenden Pflichten, wie Fristansetzung zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes oder Empfehlung über die Genehmigung oder Rückweisung der Jahresrechnung, nicht oder nur teilweise erfüllt. Auch bestanden zwischen dem Gesamtbundesrat und der EFK in Sachen PKB keine direkten Kontakte, obwohl das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht.

2 Oberaufsicht des Parlamentes

2.1 Vorbemerkung

Im vorangehenden Kapitel musste die PUK PKB gegenüber dem Bundesrat als Aufsichtsbehörde über die gesamte Bundesverwaltung sowie als Oberaufsichtsorgan nach Art. 64 des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG)¹ massive Vorwürfe erheben, die darin gipfeln, dass der Bundesrat in bezug auf die Pensionskasse des Bundes (PKB) sowohl in der einen als auch in der anderen Funktion während all der Jahre praktisch nichts vorgekehrt hat, um die gravierenden Missstände zu beheben.

Aus Gründen der Fairness, aber auch im Interesse allfälliger Lehren für die Zukunft sieht sich die PUK auch ohne ausdrücklichen Auftrag der Eidgenössischen Räte veranlasst, einen kurzen Blick auf die Oberaufsichtstätigkeit des Parlamentes in Sachen PKB zu werfen. Die PUK hat dabei fünf Bereiche herausgegriffen, auf die im folgenden kurz eingegangen werden soll.

2.2 Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht im Verhältnis zur ordentlichen Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung

Die Oberaufsicht ist ein Element der Staatsleitung und kein Führungsmittel der Bundesversammlung. Die Aufsicht ist hingegen ein Führungsmittel des Bundesrates. Gegenüber Mängeln, wie sie bei der PKB aufgetreten sind, haben Bundesversammlung und Bundesrat daher unterschiedliche Pflichten: Zur Beurteilung der Situation sind beide zuständig. Die Bundesversammlung oder ihre Organe sind zudem noch zuständig, dem Bundesrat Handlungsanstösse zu vermitteln, wenn er nicht von sich aus die geeigneten Massnahmen trifft. Die Verantwortung für die Behebung der Mängel liegt aber allein beim Bundesrat.

Die Oberaufsicht ist im Verhältnis zur Aufsicht des Bundesrates nur solange subsidiär (im Sinne einer Maxime der Zurückhaltung), als dieser die Mängel in wirksamer

¹ SR 831.40

Weise angeht. Sobald eine angemessene (oder ausdrücklich gesetzte) Frist abgelaufen ist, haben die Organe der Oberaufsicht das Recht und die Pflicht zur Nachkontrolle der Erfüllung ihrer Forderungen.

Dabei ist es legitim, dass die Bundesversammlung einen Steuerungsanspruch erhebt. Dieser ist allerdings sanktionslos. Die Wirksamkeit der Oberaufsicht hängt ab von der Qualität der Gesprächskultur zwischen den obersten politischen Behörden, insbesondere von der gegenseitigen Achtung.

Die Nachträglichkeit der parlamentarischen Oberaufsicht ist nur eine politische Maxime. Begleitende Kontrolle ist zulässig, muss aber verhältnismässig ausgeübt werden. Dem Bundesrat ist Gelegenheit zu geben, selbständig Entscheide zu treffen. Seine Entscheidungsfreiheit und -verantwortung wird aber durch ein begleitendes Gespräch mit prospektiven Empfehlungen von Seiten der Organe der Oberaufsicht nicht beeinträchtigt.

Die Forderungen, welche die Bundesversammlung und ihre Organe gegenüber dem Bundesrat aussprechen, sind keine Sachentscheide. Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates wirken sie nur als Richtlinie, d.h. als politische Linie und als Grundsatz zur Anleitung der Einzelentscheide des Bundesrates. Sie vermögen aber den Inhalt der zu treffenden Entscheide nicht zu determinieren. Der Bundesrat kann davon in begründbarer Weise abweichen. Die Verantwortung für die konkreten Massnahmen bleibt daher bei ihm. Die Bundesversammlung und ihre Organe sind nur für die Ermahnung des Bundesrates und für die allgemeine Richtung ihrer Forderungen verantwortlich.

2.3 Wahrnehmung der Oberaufsicht des Parlamentes über das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und die PKB

Grundsätzlich haben die Kontrollkommissionen nach Ansicht der PUK PKB ihren Auftrag in genügendem Masse wahrgenommen. Sie haben alle ihre Möglichkeiten in angemessener Weise ausgeschöpft. Insgesamt standen ihnen in bezug auf die PKB keine wesentlichen zusätzlichen Mittel zur Verfügung.

Folgende kritischen Bemerkungen sind jedoch noch anzubringen:

Als erstes fällt auf, wie lange die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) und die Finanzdelegation, aber auch die Finanzkommissionen Geduld gezeigt haben. Sie haben sich jahrelang immer wieder auf das kommende Jahresende vertrösten lassen und jede Terminverschiebung hingenommen. Aus heutiger Sicht wäre zweifellos eine umfassendere und vor allem frühere Orientierung des Parlamentes sowie eine raschere Steigerung des Drucks auf das Departement wünschbar gewesen. Aus der Sicht der Beteiligten jener Zeit gab es aber gute Gründe für das gewählte Vorgehen: Das vorgefundene Führungsvakuum und die ungenügende und zuwenig qualifizierte Dotierung des Amtes mit Personal, der Reorganisationsbedarf und der Informatikrückstand sind Probleme, die zur Lösung Zeit brauchen. Zudem haben sich die Verhältnisse in z.T. unvorhersagbarer Weise kompliziert.

Aus heutiger Sicht wäre es sinnvoll gewesen, wenn die Kontrollkommissionen einen Informatikexperten beigezogen hätten, der für sie eine begleitende Kontrolle des Projektes vorgenommen hätte. Möglicherweise hätte dieser Experte die GPK-SR befähigt, die Hauptschwierigkeiten kritischer zu beurteilen und Verbesserungsvorschläge zu machen. Angesichts der Erkenntnisse der PUK im Bereich Informatiksysteme hätte eine solche Massnahme allerdings wohl nur dann etwas genützt, wenn dadurch der Übergang vom System G&P zu SUPIS hätte verhindert werden können. Daran glaubt die PUK PKB im Ernst nicht.

Die Kontrollkommissionen, insbesondere die GPK-SR, haben sich in diesem Geschäft zu sehr an das Grundmuster der Oberaufsicht gehalten, das sich darauf beschränkt, die Verwaltung zu befragen, über die Erkenntnisse zu berichten und daraus Empfehlungen zu formulieren. Die GPK-SR hätte in ihrem Themenbereich (Führung, Personal, Organisation, Informatik) eine ebenso schwergewichtige Inspektion durchführen sollen, wie die gemeinsame Arbeitsgruppe der Finanzkommissionen sie in ihrem Themenbereich vorgenommen hat. Allerdings wären aus einer solchen schwergewichtigen Inspektion wohl kaum andere Erkenntnisse hervorgegangen als diejenigen, die die GPK-SR selber ermittelt hat. Dagegen hätte damit der Druck auf das EFD und den Bundesrat erhöht werden können.

Erstaunen mag die Haltung der Finanzdelegationen bzw. der beiden Finanzkommissionen. Seit 1988 ist die Jahresrechnung der PKB Gegenstand massivster Beanstandungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Aber erst 1995 beantragten die Finanzkommissionen den beiden Räten, die Jahresrechnung 1994 der PKB aus der Genehmigung der Staatsrechnung auszuklammern. Der praktische Effekt dieser Nichtgenehmigung ist zwar nicht sehr gross, und es besteht die Gefahr, dass diese Nichtgenehmigung zum Routineentscheid verkommt. Wäre sie jedoch bereits 1989 oder 1990 getroffen worden, so hätte sie allenfalls noch eine Signalwirkung auslösen und den Druck auf den damaligen Vorsteher des EFD beträchtlich erhöhen können. Ein solcher Entscheid des Parlamentes hätte zweifellos auch die Position der parlamentarischen Kontrollkommissionen gegenüber dem EFD und der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) gestärkt und den Gesamtbundesrat herausgefordert.

Mit zunehmender Aktivität fällt die mangelnde Koordination unter den parlamentarischen Kontrollkommissionen auf. Aus heutiger Sicht wäre die parlamentarische Oberaufsicht am besten koordiniert und gestärkt worden, wenn GPK-SR und Finanzdelegation möglichst früh einen Vertreter des jeweils andern Gremiums zu den Sitzungen, die die PKB betrafen, eingeladen und gegenseitig die Unterlagen ausgetauscht hätten.

Zusätzliche Kompetenzen im Bereich der Information hätten vermutlich keinen erheblichen Nutzen gebracht. Hingegen ist davon auszugehen, dass die Kontrollkommissionen zusätzliche Kompetenzen im Bereich der Durchsetzung ihrer Empfehlungen genutzt hätten, um die Sanierung der PKB gemäss ihren Vorstellungen zu beschleunigen.

Der Fall der PKB liefert kein zwingendes Argument dafür, dass die heutige Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat grundlegend verändert werden muss.

2.4 Instrumente und Strukturen der parlamentarischen Kontrollkommissionen

Die rechtlichen Möglichkeiten der Bundesversammlung, sich die erforderlichen Kenntnisse über die Bundesverwaltung zu beschaffen, sind seit der Mirage-Angelegenheit stark ausgebaut worden. Das vorliegende Geschäft bietet keinen Anlass, sie nochmals zu verstärken.

Entsprechend ihrer überdachenden Natur ist die Oberaufsicht nicht mit Entscheidungsbefugnissen in der Sache ausgestattet. Ihre rechtlichen Einflussmöglichkeiten sind daher gering. Der Streit um die Zulässigkeit der Motion für Forderungen der Bundesversammlung im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates schwächt die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes erheblich. Würde die Motion im gesamten Handlungsbereich des Bundes zumindest als Richtlinie anerkannt, wäre diese Schwäche stufengerecht behoben.

Die grundlegende Schwäche der Einflussmöglichkeiten der Bundesversammlung aus ihrem Oberaufsichtsrecht heraus ist allerdings letztlich verfassungsrechtlich begründet und im geltenden politischen System des Bundes gewollt.

Die Trennung von Geschäftsprüfung und Finanzaufsicht hat im Falle der PKB insgesamt sowohl Stärken (z.B. unterschiedliche Blickwinkel der Kontrollorgane) wie Schwächen (z.B. mangelhafte Koordination) gezeigt. Das Beispiel gibt daher keinen Anlass für eine Zusammenlegung der beiden Kontrollformen, wohl aber für eine verbesserte Koordination unter den Kontrollkommissionen.

Das Zweikammersystem hat zur Folge, dass eine grössere Zahl von parlamentarischen Kontrollorganen besteht, was den Koordinationsaufwand erhöht. Daraus haben sich aber keine besonderen Nachteile ergeben.

Die personelle Besetzung der parlamentarischen Kontrollorgane entspricht unserem politischen System. Hinderlich ist vor allem, dass im Ständerat die Mitgliedschaft in

Kommissionen in der Regel immer noch auf sechs Jahre beschränkt ist². Hier sollte für die Kontrollkommissionen eine Ausnahme vorgesehen werden.

2.5 Abhängigkeit der Oberaufsicht des Parlaments von der Aufsicht des Bundesrates

Die Bundesversammlung kann zwar ihre Verantwortung aus Oberaufsicht auch wahrnehmen, ohne dass der Bundesrat seine Aufsichtsverantwortung erfüllt. Oberaufsicht kann aber nur wirksam werden, wenn der Bundesrat seine Aufsichtskompetenz zu ihrer Verwirklichung einsetzt.

Die Wirksamkeit der Oberaufsicht ist damit abhängig vom Kooperationsverhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Im Hinblick auf allfällige Massnahmen zur Stärkung der Oberaufsicht ist zwischen unterschiedlichen Graden der Kooperationsbereitschaft des Bundesrates zu unterscheiden. Je nachdem verändert sich die Wirksamkeit der Oberaufsicht - und damit auch das Bedürfnis nach zusätzlichen Massnahmen.

Für den Normalfall der guten Zusammenarbeit besteht kein Bedürfnis nach Massnahmen zur Verstärkung des Einflusses der Bundesversammlung kraft Oberaufsicht. Im Konfliktfall hat der Bundesrat aufgrund der Kompetenzordnung hingegen jederzeit die Möglichkeit, das Kontrollgespräch abubrechen oder die Umsetzung der parlamentarischen Leitlinien zu verweigern. Die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht stehen dann vor der Alternative der Resignation oder der Ausübung von indirektem Druck auf den Bundesrat. Nur wenn diese Situation zur Regel werden sollte, bestünde ein Bedürfnis nach einer grundlegenden Änderung des Konzeptes der parlamentarischen Oberaufsicht. Diese müsste mit einem Durchsetzungsinstrumentarium versehen werden. Da es sich aber um eine Ausnahmesituation handeln dürfte, besteht keine Notwendigkeit zu grundlegenden Änderungen am System der Kompetenzverteilung.

² Art. 10 Abs. 6 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 24. September 1986 [GRS]

2.6 Massnahmen zur Stärkung der Oberaufsicht

Zu prüfen ist die Frage einer Integration der Hilfsdienste der EFK, der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) und der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrates (VKB). Die heutige Lösung ist zwar nicht sehr effizient, aber staatspolitisch begründet.

Die Koordination unter den Kontrollkommissionen ist verbesserungswürdig. An einer periodischen Präsidentenkonferenz der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen beider Räte sowie der Finanzdelegation sollten jene Geschäfte bestimmt werden, an denen ein Vertreter einer anderen Kontrollkommission teilnehmen soll oder die von gemeinsamen Arbeitsgruppen bearbeitet werden können.

Der Bundesrat sollte verpflichtet werden, die Erkenntnisse seiner Führungsinstrumente (Controlling) den Kontrollkommissionen der Bundesversammlung zur Verfügung zu stellen. Dadurch liesse sich der Einfluss der Oberaufsichtsorgane verstärken, ohne dass die Kompetenzordnung berührt würde.

Im staatsleitenden Gespräch mit dem Bundesrat benötigt die Bundesversammlung ein Instrument, mit dem sie den Bundesrat verpflichten kann, eine Frage zu traktandieren und sich mit den Erwartungen der Oberaufsichtsbehörde auseinanderzusetzen. Dafür ist die Motion im gesamten Handlungsbereich des Bundes als Richtlinie zuzulassen. Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates schafft sie nur eine Begründungspflicht für abweichendes Verhalten. Sie ist damit das geeignete Mittel für das stufengerechte Gespräch zwischen den obersten politischen Behörden über ihre gegenseitige Verantwortung.

Auf eigentliche Mitentscheidungsrechte der Bundesversammlung im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates ist zu verzichten. Schon relativ "milde" Einbrüche in die Kompetenzordnung erweisen sich als äusserst heikel. Ohne Vorliegen eines echten Staatsnotstandes lassen sie sich nicht vertreten. Der Staatsnotstand soll aber nicht im voraus geregelt werden.

2.7 Empfehlungen

Empfehlung 1 Zur Verbesserung der Koordination der parlamentarischen Oberaufsicht empfiehlt die Kommission, das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) wie folgt zu ändern:

3. Koordination unter den Kontrollkommissionen

Art. 51 GVG (neu)

Präsidentenkonferenz der Kontrollkommissionen

¹ Die Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen, der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte bezeichnen gemeinsam jene Untersuchungen, an denen Vertreter einer anderen Kommission teilnehmen oder die von gemeinsamen Arbeitsgruppen bearbeitet werden. Sie regeln die Zuständigkeit der Kommissionen zur Beschlussfassung.

² Nach Anhörung des Bundesrates können die Kontrollkommissionen ihre Einsichts- und Auskunftsrechte einer gemeinsamen Arbeitsgruppe übertragen.

Kommentar:

Möglich ist auch der Beizug von Vertretern anderer ständiger Kommissionen. Nicht mehr zulässig wäre die bisherige Praxis, wonach darüber eine einzelne Kontrollkommission entscheidet, ebenso die Bildung gemeinsamer Arbeitsgruppen der beiden Geschäftsprüfungskommissionen oder Finanzkommissionen ohne Beschluss der Präsidentenkonferenz. Dadurch soll verhindert werden, dass das Koordinationsbedürfnis einseitig definiert wird.

Die Pflicht zur Anhörung des Bundesrates vor der Erteilung von Rechten an eine Arbeitsgruppe kompliziert das Verfahren, entspricht aber bisherigen Gepflogenheiten.

Sie könnte gestrichen werden, wenn der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren auf diese Bedingung verzichtete.

Empfehlung 2 Um den Kontrollkommissionen die im Bereich der Oberaufsicht besonders notwendige Kontinuität zu gewährleisten, empfiehlt die Kommission, das Geschäftsreglement des Ständerates (GSR) wie folgt zu ändern:

Art. 10 Abs. 6^{bis} GSR

Mitglieder der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission sind wiederwählbar.

Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt, das Geschäftsverkehrsgesetz dahingehend zu ändern, dass die Kontrollkommissionen die Probleme in der Verwaltung frühzeitig erkennen und die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüfen können. Die Kommission schlägt folgende Formulierung vor:

Art. 47^{quater} Abs. 1^{bis} und 2 GVG

1^{bis} Insbesondere ist ihr Einblick in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente zu gewähren. Sie kann die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit der Einsichtnahme beauftragen.

2 ... oder aus Rücksicht auf eine bevorstehende Verfügungsverfügung oder einen hängigen Beschwerdeentscheid ... (an Stelle von: ... oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren...)

Art. 50 Abs. 7^{bis} GVG

7^{bis} Ferner ist ihr Einblick in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente zu gewähren. Sie kann die Finanzkontrolle mit der Einsichtnahme beauftragen.

Kommentar:

Diese Befugnis ist vor allem deshalb besonders zu erwähnen, weil der Bundesrat den GPK nach geltendem Recht den entsprechenden Einblick verwehren könnte, da aktuelle Führungsdaten nach seiner Interpretation wohl "noch nicht abgeschlossene Verfahren" im Sinne von Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG betreffen. Für die Finanzdelegation, der das "unbedingte Recht, jederzeit" Einblick zu nehmen, zusteht (Art. 50 Abs. 6), ist die Bestimmung nur wiederholt, um nicht den Eindruck zu wecken, die neue Befugnis sei für sie nicht ebenfalls vorgesehen.

2.8 Exkurs: Die Motion wird zum Auftrag

Die Bundesversammlung braucht ein Instrument, mit dem sie Einfluss auf die Tätigkeit des Bundesrates nehmen kann, ohne dessen Entscheidungsfreiheit zu verletzen. Es kann sich daher im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nicht um eine Weisungs-, sondern nur um eine Richtlinienkompetenz handeln. Die Bundesverfassung (BV) könnte beispielsweise wie folgt ergänzt werden:

Artikel 85 Ziffer 15 BV

15. Aufträge an den Bundesrat. Soweit der Bundesrat abschliessend entscheidet, wirkt der Auftrag als Richtlinie.

Die Regelung könnte auch bloss auf Gesetzesebene vorgenommen werden. Dafür müsste sich der Gesetzgeber auf eine ungeschriebene Staatsleitungskompetenz der Bundesversammlung berufen, kraft derer sie in Regierungsbelangen eine Oberleitung gegenüber dem Bundesrat geltend machen kann. Der Gesetzgeber wäre dann befugt, diese Kompetenz im Sinne der neuen Definition der Motion zu konkretisieren. Das wäre allerdings eine neue Argumentation. Nach geltender Praxis und herrschender Lehre verleiht die Oberaufsicht der Bundesversammlung keine Richtlinienkompetenz.

Da hier zugleich eine neue Abgrenzung der Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat vorgenommen wird, empfiehlt es sich, die Befugnis der Bundesversammlung in der Verfassung zu umschreiben.

Die Expertenkommission Kompetenzverteilung hat sich denn auch für eine Regelung des Auftrags auf Verfassungsebene entschieden (Artikel 147bis BV; Ziff. 322 des Expertenberichts³).

Das GVG könnte wie folgt geändert werden:

Artikel 22 GVG

- 1 Der Auftrag weist den Bundesrat an, den Entwurf zu einem Bundesgesetz oder Bundesbeschluss vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.*
- 2 Der Auftragstext kann auf Antrag einer Kommission oder des Bundesrates abgeändert werden, sofern der Urheber seine Zustimmung dazu nicht vor der Verabschiedung im Erstrat verweigert.*
- 3 Der Auftrag bedarf der Zustimmung des andern Rates. Hält der Erstrat in der zweiten Beratung an einer Differenz fest, wird die Einigungskonferenz einberufen (Art. 17 ff).*
- 4 Der Bundesrat begründet Abweichungen vom Auftrag bei Massnahmen, die in seinem eigenen Kompetenzbereich liegen.*
- 5 Beschlüsse eines Rates auf Abschreibung von Aufträgen bedürfen der Zustimmung des anderen Rates.*

Auf Gesetzesebene wäre die bisherige Motion neu zu gestalten. Art. 22 Abs. 1 GVG kann im wesentlichen beibehalten werden. Der Bundesrat hat Massnahmen im eigenen Kompetenzbereich allerdings nur sinngemäss entsprechend dem Auftrag zu erfüllen. An konkrete Anordnungen im Auftragstext ist er nicht gebunden. Soweit er aber vom Richtliniengehalt des Auftrags abweicht, ist er dafür rechenschaftspflichtig.

³ Bericht „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“ (BB1 1996 II 464).

Der weite Einflussbereich des Auftrags bedingt eine verfahrensmässige Änderung gegenüber der bisherigen Motion: Während diese primär als Instrument des einzelnen Ratsmitglieds konzipiert war, soll der Auftrag vermehrt ein Steuerungsmittel der Bundesversammlung insgesamt werden. Sie soll daher den Inhalt des Auftrags auch abweichend vom Willen des Urhebers festlegen können. Der Auftragstext muss daher abgeändert werden können.

Zwar kann weiterhin jedes Ratsmitglied jedes Thema mit einem Auftrag aufgreifen. Der Erstrat kann wie bisher ohne Vorberatung durch eine Kommission entscheiden. Unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. auf Antrag einer ständigen Kommission, einer Fraktion oder des Bundesrates) kann jeder Rat aber den Text nach den allgemeinen parlamentarischen Verhandlungsregeln in die Detailberatung ziehen. Das Differenzbereinigungsverfahren wird aber abgekürzt.

Dem Urheber könnte zum Schutze seines Initiativrechts die Möglichkeit verschafft werden, an der Unabänderlichkeit seines Textes festzuhalten. Er riskiert dann die Ablehnung. Die Umwandlung von Aufträgen in Postulate hingegen sollte nicht mehr ermöglicht werden. Zum einen besteht kein Bedürfnis mehr, die Verbindlichkeit eines Auftrags, der auf Widerstand des Bundesrates stösst, abzuschwächen; zum andern gestatten Textanträge zum Auftrag alle Differenzierungen, die nötig werden können.

Die Geschäftsreglemente der beiden Räte wären entsprechend anzupassen.

1 Verantwortlichkeiten

1.1 Ausgangslage

In den vorangehenden Kapiteln hat die Kommission die drei Bereiche Informatiksysteme, Finanzen sowie Organisation und Führung einlässlich erläutert und dabei anhand des chronologischen Ablaufs jeweils bei der einzelnen wichtigen Entscheidung die Verantwortlichkeit beurteilt. Im folgenden soll eine Gesamtwürdigung des Verhaltens der wichtigsten beteiligten Personen vorgenommen werden, wobei insbesondere auch das weitere Umfeld, in dem diese Entscheidungen getroffen wurden, einbezogen werden soll.

Die PUK PKB beschränkte sich darauf, die Verantwortlichkeiten der obersten Amtsführung der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) und des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zu beurteilen. Das kann aber nicht bedeuten, dass untergeordnete Funktionsinhaber und -inhaberinnen grundsätzlich keinerlei eigene Verantwortung trügen, und dass die oberste Amtsführung allein für sämtliche Fehlleistungen einzustehen hätte.

1.2 Kernbereich und Umfeld

Den Kernbereich bilden die Pensionskasse des Bundes (PKB), die EVK sowie das EFD. Die massgebenden Personen innerhalb dieses Kernbereiches sind in der entscheidenden Periode 1984 - 1996 Herr Bundesrat Otto Stich, die ehemaligen Direktorinnen der EVK, Frau Ellen Hülsen und Frau Mierta Chevroulet, sowie der ehemalige stellvertretende Direktor, Herr David Gerber. Schliesslich ist auch eine kurze Beurteilung der Arbeit der heutigen Direktorin, Frau Elisabeth Baumann, vorzunehmen, auch wenn sie erst seit relativ kurzer Zeit an der Spitze der EVK steht.

Zum Umfeld gehören einerseits zahlreiche Amtsstellen des Bundes wie das Eidgenössische Personalamt (EPA), das Bundesamt für Organisation (BFO) bzw. das

Bundesamt für Informatik (BFI), die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die PTT-Betriebe, die Lohnbüros der Bundesverwaltung sowie der angeschlossenen Organisationen. Zum Umfeld müssen aber auch Amts- und Gesprächskulturen sowie eingeschliffene Mechanismen in der allgemeinen Bundesverwaltung gezählt werden, die ebenfalls dazu beigetragen haben, dass die PKB sich heute in dieser misslichen Lage befindet.

1.2.1 Umfeld

Die Ära Schuler ist eigentlich typisch für die Einstufung und den Stellenwert der EVK innerhalb der Bundesverwaltung. Es handelt sich um eine Domäne von Spezialisten. Der Stellenwert der Kasse steht in direktem Verhältnis zum Ansehen der Direktion. Im übrigen kommt dem neuen Bundesamt EVK in der offenbar bestehenden Hierarchie der Bundesämter ein sehr geringer Stellenwert zu. Das zeigt sich auch darin, dass es niemanden besonders beunruhigt, dass die EVK vier Jahre lang ohne einen Direktor oder eine Direktorin bleibt. Eine neue Führungskraft musste es demzufolge doppelt schwer haben, die Leitung der EVK zu übernehmen, insbesondere dann, wenn sie nicht als Kapazität wie Herr Werner Schuler galt.

Innerhalb des EFD stand die EVK ebenfalls nicht im Zentrum. Erst die besonderen Vorkommnisse, namentlich die z.T. doch ausserordentlichen Interventionen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, brachten den Vorsteher des EFD dazu, sich vermehrt um die Belange der EVK zu kümmern.

War der Stellenwert des Bundesamtes EVK schon von der Einstufung seiner Aufgabe her innerhalb der Hierarchie der Bundesverwaltung gering, so musste es erst recht eine Frau als Direktorin schwer haben, sich mit den besonderen Anliegen aus der Sicht der EVK durchzusetzen, vor allem wenn ihr, wie bei Frau Ellen Hülsen, der Ruf voraus-
eilte, eine schwache Führungspersönlichkeit zu sein.

Neben dieser Geringschätzung des Bundesamtes EVK wurde dessen Umfeld auch durch mangelhafte Kooperation zwischen den beteiligten Bundesämtern geprägt. Die Beziehungen zwischen der EVK und dem EPA verschlechterten sich. Die Gründe

hierfür sind nicht ohne weiteres ersichtlich. Offenbar spielten auch persönliche Reibereien eine Rolle. Dabei wäre eine gute Zusammenarbeit zwischen EVK und EPA eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine gedeihliche Tätigkeit der PKB. Der Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, verstand es offenbar nicht, diese Zusammenarbeit im Interesse beider Bundesämter zu bewerkstelligen.

Ähnliches muss leider auch über das Verhältnis zwischen der EVK und dem BFO bzw. dem BFI, der Nachfolgeorganisation im Informatikbereich, gesagt werden. Auch zwischen diesen Bundesämtern konnte lange Zeit von einer erspriesslichen Zusammenarbeit nicht die Rede sein. Die Arbeit, die das BFO mit der Analyse der Schwachstellen in der EVK leistete, wurde in der EVK selber geringgeschätzt, ohne dass man aber in der Lage gewesen wäre, Besseres vorzuschlagen. Das BFI erachtete die zuständigen Stellen in der EVK als inkompetent, während sich die EVK vom BFI nicht dareinreden lassen wollte. Auch hier scheinen persönliche Aversionen eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt zu haben. Wiederum vermochte der Departementschef, Bundesrat Otto Stich, diesen für die EVK sehr schädlichen Zuständen nicht Einhalt zu gebieten.

Zum ungünstigen Umfeld gehört weiter das Verhalten der zahlreichen Lohnbüros in der Bundesverwaltung, den PTT-Betrieben sowie der angeschlossenen Organisationen. Die Bedürfnisse der PKB nach einheitlicheren Lohnabrechnungen und vor allem nach bereinigten Daten sind bis heute nicht befriedigt. In den Lohnbüros und den einzelnen Verwaltungsstellen ist man auch heute offenbar nur darauf bedacht, die eigenen spezifischen Besonderheiten, die der PKB das Leben zum Teil stark erschweren, beizubehalten. Ob und wie die PKB die Ausnahmen der Ausnahmen und Besonderheiten von Besonderheiten zu bewältigen vermag, scheint diesen Stellen gleichgültig zu sein. Hier fehlt die ordnende Hand des Gesamtbundesrates.

Zum Umfeld der EVK gehören schliesslich auch ihre Beziehungen zur EFK, namentlich in ihrer Rolle als Kontrollstelle nach Art. 53 des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG). Der Vorsteher des EFD kritisierte wiederholt die Feststellungen der EFK über die mangelnde Ordnungsmässigkeit der Rechnung der EVK. Die EFK reagierte auf diesen Druck. Sie liess nicht nur, was für eine staatliche

Kontrollbehörde als aussergewöhnlich bezeichnet werden muss, ihre Prüfungsergebnisse durch eine private Treuhandgesellschaft nachprüfen. Unwillkürlich nahm auch ihre Bereitschaft ab, der PKB bei der Behebung der Mängel besondere Hilfe zu leisten.

Schliesslich gehören zu diesem Umfeld auch die Auseinandersetzungen auf politischer Ebene, die parlamentarischen Kontrollen und die Vorstösse, die mit den andauernden Missständen in der PKB zunahmen. Auch hier setzte der Chef des EFD in Verkennung der Umstände mit seinen wiederholten Terminangaben über die endgültige Behebung der Mängel und Pendenzen die Kasse unter Zugzwang. Nicht zu unterschätzen sind auch die zahlreichen negativen Medienberichte über die Kasse.

1.2.2 Verantwortlichkeiten im Kernbereich

1.2.2.1 Bundesrat Otto Stich

An dieser Stelle möchte die Kommission vorab betonen, dass Bundesrat Otto Stich sich während seiner Amtszeit in vielen Dossiers grosse Verdienste erworben hat. Aufgabe der PUK PKB ist aber nicht, eine Würdigung seiner gesamten Amtsführung vorzunehmen, sondern seine Führungstätigkeit im Zusammenhang mit der PKB zu untersuchen und Fehlleistungen darzustellen.

Auch unter Einbezug des Umfeldes trägt Bundesrat Otto Stich eindeutig die Hauptverantwortung für die nach wie vor missliche Lage in der PKB. Ja, seine Verantwortung wird noch grösser, hat er doch auch im Umfeld der PKB, das zu einem wesentlichen Teil aus anderen Ämtern seines eigenen Departements besteht, die Lage der PKB nicht zu verbessern vermocht.

Einen schweren Fehlentscheid traf Bundesrat Stich mit der Nomination von Frau Hülsen zur Direktorin der EVK. Es war richtig, dass in der damaligen Zeit dem Kriterium, diesen Posten mit einer Frau zu besetzen, besonderes Gewicht beigemessen wurde. Indessen rechtfertigte dieses Kriterium unter keinen Umständen, jegliche Abklärungen über Leistungen und Führungsfähigkeiten der einzigen in Frage stehenden Frau zu unterlassen. Die Begründung im schriftlichen Antrag vom 23. März

1984 des EFD an den Bundesrat, worin der vorgeschlagenen Kandidatin "Führungsfähigkeit und Verhandlungsgeschick" attestiert wurden, obwohl keine Auskünfte beim bisherigen Arbeitgeber eingeholt worden waren, grenzt an bewusste Irreführung des Gesamtbundesrates.

Aber auch gegenüber dem Parlament und seinen Kontrollkommissionen hat Bundesrat Stich ein inakzeptables Verhalten an den Tag gelegt. Die wiederholten Zusicherungen, wonach bis zu einem bestimmten Zeitpunkt die Missstände behoben seien, mögen anfänglich noch in gutem Glauben abgegeben worden sein. Nach der Einführung des Systems G&P und der Entdeckung von mehreren zehntausend Fehlern sowie dem Übergang zu SUPIS konnte Bundesrat Stich nicht mehr gutgläubig sein und gegenüber dem Parlament Zusicherungen mit fixen Daten abgeben. In einem Fall hat er sogar gegenüber der GPK-SR falsch ausgesagt, was er allerdings bestreitet. Im Verhalten von Herrn Bundesrat Stich gegenüber dem Parlament und dessen Kontrollkommissionen kommt eine Geringschätzung der Obergewaltstätigkeit des Parlaments zum Ausdruck.

Äusserst verhängnisvoll wirkte sich der Entscheid des Vorstehers EFD aus, die 1987 revidierten Statuten bereits auf den 1. Januar 1988 in Kraft zu setzen, ohne genügende organisatorische Vorkehrungen zu treffen. Die Ankündigung in der Botschaft vom 2. März 1987, die Einführung der neuen Statuten habe vorübergehend eine Erhöhung des Personalbestandes bei der EVK von zwei Personen zur Folge, da die Datenverarbeitungskonzeption des Vollzugs neu erstellt beziehungsweise an die Situation angepasst werden müsse, zeigt, dass man auch im EFD entweder keine Ahnung von den denkbar schlechten Voraussetzungen hatte, unter denen diese überstürzte Statutenrevision vollzogen wurde, oder aber bewusst darüber hinweg ging. Ebenso wenig war man im EFD in der Lage, sich Rechenschaft über die immensen Folgen dieser Statutenrevision im organisatorischen, personellen und EDV-Bereich zu geben. Namentlich bei der EDV fehlte es am nötigen Sachverstand. Alle warnenden Stimmen wurden in den Wind geschlagen. Auf die Idee, den fehlenden Sachverstand notfalls von aussen beizuziehen, kam man weder in der EVK noch im EFD.

Im Rückblick muss die kurzfristige Inkraftsetzung der Statuten von 1987 in einem derart schlechten und unvorbereiteten Umfeld, wie es die Kasse damals bot, als tollkühnes Unterfangen eingestuft werden, dessen Folgen bis heute verhängnisvoll nachwirken. Bundesrat Otto Stich trägt dafür die volle Verantwortung.

Was die materiellen Probleme der PKB betrifft, so verkannte Bundesrat Stich lange deren Tragweite und Komplexität. Erst seine frühere persönliche Mitarbeiterin, Frau Elisabeth Baumann, vermochte ihm als Chefin der PKB offenbar den Ernst der Lage klar zu machen. Die getroffenen Massnahmen waren indessen unzureichend, zum Teil überhastet angeordnet und kamen viel zu spät. Unverständlich ist auch, weshalb Bundesrat Stich es offenbar einfach hinnahm, dass die Jahresrechnung der PKB Jahr für Jahr von der EFK als nicht ordnungsgemäss befunden wurde, ohne einschneidende Massnahmen zu ergreifen. Eine Reaktion wäre umso eher angezeigt gewesen, als gerade Bundesrat Otto Stich Fehler und Ungenügen im Finanzbereich anderer Departemente stets hart kritisierte. Erklären kann sich die Kommission diesen Umstand nur damit, dass Bundesrat Stich die Arbeit der EFK in bezug auf die PKB stets als formalistisch und als zu streng einstufte. Dies ist umso unverständlicher, als die EFK administrativ dem Chef des EFD unterstellt ist, für den die EFK eines der wichtigsten Instrumente für die Kontrolle des richtigen Einsatzes der Gelder in der Bundesverwaltung darstellt. Unter diesen Umständen wundert es die Kommission nicht, dass sich die EFK auf ihren angestammten Bereich bei der Prüfung der Rechnung der PKB zurückzog.

Schliesslich ist es auch unverständlich, weshalb Bundesrat Stich nicht für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Ämtern seines Departements (EVK, EPA, BFI) besorgt war. Nur mit Entscheidungen von Streitfragen zugunsten der EVK, ohne dass auch die legitimen Bedürfnisse der andern Ämter berücksichtigt wurden, konnte es nicht getan sein. Im übrigen zeigt dieser Umstand, dass man im EFD und in der EVK unter dem stets zunehmenden Druck immer mehr in Zugzwang geriet, was eine gründliche Erörterung der anstehenden grossen Probleme mit dem BFI und dem EPA verunmöglichte. Dieser Zustand kann nur mit Führungsfehlern der Chefs des EFD erklärt werden.

Der Chef des EFD ist unmittelbarer Vorgesetzter der Direktion der EVK. Gemäss Art. 3 Abs. 2 der Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1) ist das EFD gleichzeitig Aufsichtsbehörde im Sinne des BVG über die PKB. Diese Funktionenakkumulation in der Hand des Chefs des EFD, die der Bundesrat gemäss dem Willen des EFD geschaffen hat, ist unverständlich. Die Kommission hat denn auch feststellen müssen, dass eine Aufsicht über die PKB, wie sie vom BVG für jede Vorsorgekasse im Lande gefordert wird, nicht bestanden hat. Jede andere Aufsichtsbehörde wäre unter diesen Verhältnissen von der Oberaufsichtsbehörde – dem Bundesrat – gemässregelt worden. Bei der PKB geschah nichts, weil auch die Oberaufsichtsbehörde, der Bundesrat, nichts unternahm.

Die PUK PKB ist keine gerichtliche Instanz. Deshalb kann und darf sie die Frage allfälliger Verantwortlichkeitsansprüche der Eidgenossenschaft gegenüber dem ehemaligen Vorsteher EFD, Bundesrat Otto Stich, nicht beurteilen. Über politische Konsequenzen könnte dagegen für die Kommission kein Zweifel bestehen. Wäre Bundesrat Otto Stich noch im Amt, so müsste die PUK allen Ernstes die Frage eines allfälligen Rücktritts aufwerfen.

1.2.2.2 Frau Ellen Hülsen

Nach den Feststellungen der Kommission konnte Frau Ellen Hülsen ihre Verantwortung als Direktorin der EVK zu keiner Zeit vollumfänglich wahrnehmen. Sie war nie in der Lage, steuernd einzugreifen, geschweige denn, vorausschauend zu planen und die grossen Herausforderungen, mit denen die PKB konfrontiert war oder die auf sie zukommen mussten, zu erkennen oder gar anzupacken.

Frau Hülsen war während einer ganz entscheidenden Phase Direktorin der EVK und damit Vorgesetzte des Chefs der PKB. Nach einem Interregnum von vier Jahren (1980-1984), während dem wichtige Entscheidungen unterblieben, hätte sie nach ihrem Amtsantritt energische Massnahmen in der Informatik, in der Organisation sowie in der Einführung des BVG und der damit zusammenhängenden Statutenrevision ergreifen müssen. Nichts von alledem geschah.

Die Kommission kann sich kurz fassen. Frau Hülsen war eine klassische Fehlbesetzung für den Posten der Direktion der EVK. Bundesrat Stich musste das wissen, von Anfang an, die GPK-SR entdeckte es sehr rasch und forcierte schliesslich den Abgang der unfähigen Direktorin.

Frau Ellen Hülsen trägt als ehemalige Direktorin der EVK einen wesentlichen Teil der Verantwortung für die heute noch andauernden, schwerwiegenden Mängel in der PKB. Ihr Auftritt vor der Kommission zeigte, dass sie während ihrer Amtszeit offenbar nie zur Kenntnis nahm, dass die Rechnung der EVK für 1987 von der EFK beanstandet und jene für 1988 als nicht ordnungsgemäss befunden wurde. Es wäre indessen nach Auffassung der Kommission zu einfach, Frau Hülsen die alleinige Schuld für die verhängnisvolle Entwicklung der Jahre 1984-1989 in die Schuhe zu schieben. Verantwortlich für dieses Debakel sind auch jene, die Frau Hülsen in diese verantwortungsvolle Position vorschlugen und wählten und dort, trotz offenkundiger Unfähigkeit, zu lange gewähren liessen. Nur dank dem energischen Vorgehen der GPK-SR wurde diesem Missstand ein Ende bereitet.

1.2.2.3 Frau Mierta Chevroulet

Über die fachlichen Fähigkeiten von Frau Mierta Chevroulet bestehen keinerlei Zweifel. Als Chefin der Sektion Personalversicherungen in der Personalabteilung GD SBB genoss sie hohes Ansehen. In zahlreichen Kontakten zwischen Mitgliedern der PUK und Frau Chevroulet, sei es im Rahmen der Tätigkeit von parlamentarischen Kontrollkommissionen, sei es beispielsweise bei der Beratung des Freizügigkeitsgesetzes (FZG), bestätigte sich der Eindruck hoher fachlicher Kompetenz.

Im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin sah Frau Chevroulet rasch, wo Handlungsbedarf bestand. Sie packte denn auch energisch zu. Dabei unterliefen ihr folgende Hauptfehler, deren Folgen z.T. heute noch in schwerwiegender Weise nachwirken.

Obwohl Frau Chevroulet die Buchhaltung der PKB (und auch der EVK) reorganisierte, blieb der Erfolg aus. Der Grund dafür liegt im wesentlichen darin, dass sie es nicht zustande brachte, das entsprechende Fachwissen zu garantieren. Über Jahre hinweg

liess sie es zu, dass die Buchhaltung, trotz Beanstandungen der EFK und trotz ihrer eigenen wiederholten Einstufung gegenüber der GPK-SR als "ihr Sorgenkind", durch Personen geführt wurde, denen die Fachkenntnisse abgingen. Anstatt das fehlende Know-how notfalls von aussen einzukaufen, liess man den Dingen den Lauf und fand sich damit ab, dass zu den vom Bund offerierten Bedingungen keine Fachkraft zu gewinnen war. Erst 1994 holte man sich dieses Fachwissen in der Privatwirtschaft, und erst 1996 wurde ein kompetenter Buchhalter angestellt. Hätte man 1990 solche Massnahmen ergriffen, sähe die Lage heute wohl etwas besser aus.

Die EFK zeigte diese Schwachstelle immer wieder auf. Frau Chevroulet hatte aber offenbar nicht den Mut, unpopuläre personelle Entscheidungen im Zusammenhang mit der Stelle des Buchhalters zu treffen, eine schwerwiegende Unterlassung, deren Folgen noch lange nachwirken werden.

Frau Chevroulet erkannte, dass eine rasche Informatisierung der PKB erforderlich war. Die Fehlentscheidungen, die sie in diesem Bereich traf, sind im Kapitel "Informatiksysteme" dargestellt. Für diese "einzigartigen Fehlleistungen" hat sie die Verantwortung zu tragen. Wieweit der Vorsteher des EFD diese Entscheide beeinflusste, ist nicht ganz geklärt.

Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass das Umfeld, in dem Frau Chevroulet zu entscheiden hatte, denkbar schlecht war: Zu wenig Personal, vor allem qualifiziertes, enormer Zeitdruck, anfänglich kein EDV-System, das auch nur annähernd diese Bezeichnung verdiente, Daten miserabler Qualität, grosse Pendenzenberge usw. Dazu kamen gespannte Beziehungen zum BFI, also zur eigentlichen Fachstelle des Bundes im zentralen Informatikbereich. Wiederum vermochte der Vorsteher des EFD nicht klärend einzugreifen. Es kann nicht übersehen werden, dass Frau Chevroulet gewissermassen ein Opfer dieser Umstände werden musste. Nach dem von ihr vorwiegend aus finanziellen Überlegungen getroffenen Entscheid, vom System G&P zu SUPIS zu wechseln, und den aus diesem Systemwechsel sich ergebenden grossen Problemen war Frau Chevroulet am Ende. Ein Hilferuf Ende 1992 wurde vom Chef EFD nicht ernst genommen. Von anderen Bundesstellen, namentlich von den Lohnbüros, konnte Frau Chevroulet kaum Hilfe erwarten. Es war vielmehr die PKB,

die diesen Stellen die richtige Anwendung der Statuten beibringen musste, nachdem das System G&P 40'000 Abweichungen offengelegt hatte. Zudem, und dies ist ein weiterer gravierender Fehler, verlangte Frau Chevroulet zu wenig energisch zusätzliches Personal, vor allem qualifiziertes.

Frau Chevroulet hat die zahlreichen gravierenden Fehlentscheidungen und Unterlassungen sowie deren Folgen vollumfänglich zu verantworten. Es kann indessen nicht verkannt werden, dass hier eine fähige Fachfrau am Werk war, die an den Umständen und den sehr hohen Anforderungen an die Managementfähigkeiten der Direktion der EVK in einer Krisenzeit gescheitert ist.

Die Kommission hat leider auch feststellen müssen, dass Frau Chevroulet als Frau, Welsche und ohne Kenntnisse der schweizerdeutschen Sprache in der Bundesverwaltung auf Schwierigkeiten stiess, akzeptiert zu werden - ein Faktum, das den Bundesrat herausfordert.

Die Kommission kann schliesslich nicht darüber hinwegsehen, dass der Fall Chevroulet mit einer tiefen menschlichen Tragik verbunden ist. Eine anerkanntermassen fähige Frau und Fachkraft in vormalig geachteter Stellung hat sich in den Jahren 1989-1994 in der Position der Direktorin der EVK aufgerieben und gesundheitlich ruiniert.

1.2.2.4 Herr David Gerber

Herr David Gerber, früher wissenschaftlicher Adjunkt in der Eidgenössischen Finanzverwaltung, war während etwas mehr als sieben Jahren Vizedirektor bzw. stellvertretender Direktor der EVK. In dieser Zeit fiel die Direktorin aus verschiedenen Gründen länger als ein Jahr aus.

Nach den Feststellungen der Kommission gelang es Herrn Gerber nie, den Lauf der Dinge in der EVK entscheidend zu beeinflussen und zusammen mit der Direktorin oder an ihrer Stelle wirksame Impulse zu geben. Die Kommission erhielt den Eindruck, dass Herr Gerber mit seiner Funktion in der EVK seit langem unzufrieden war und nur darauf wartete, eine ihm besser zusagende Stelle in der Bundesverwaltung zu

finden. Ob eine starke Führungspersönlichkeit in der Rolle des stellvertretenden Direktors der EVK eine entscheidende Wende hätte bewirken können, bleibt offen.

1.2.2.5 Frau Elisabeth Baumann

Die heutige Direktorin der EVK, vorher Vorsteherin der PKB und seit etwas mehr als einem Jahr im Amt, hat in dieser Zeit eine grosse Aktivität entwickelt. Es ist anzuerkennen, dass viele Probleme energisch angepackt wurden. Dennoch hat sich der Zustand der PKB noch kaum wesentlich verbessert. Der Glaube an die zu erreichende Funktionstüchtigkeit von SUPIS steht für die heutige Direktorin zu sehr im Mittelpunkt und lässt eine abweichende, aber dringend notwendige Prioritätensetzung nicht zu. Nötig wären auch eine klare, realistische, langfristige Strategie für die PKB, an der es nach den Feststellungen den Kommission mangelt. Die Kommission hat auch verschiedentlich kritische Bemerkungen über den Führungsstil von Frau Baumann und über die dauernde Änderung der Prioritäten vernehmen müssen.

Die heutige Direktorin, deren Einsatz und Wille, die PKB in Ordnung zu bringen, nicht bezweifelt werden, wird nicht darum herum kommen, sich mit diesen kritischen Punkten einlässlich auseinanderzusetzen. Ob sie in der Lage ist, die PKB zu sanieren, wird die Zukunft weisen. Zweifel sind angebracht. Die Kommission hofft, dass die neue, von Bundesrat Kaspar Villiger gebildete Steuergruppe das bestehende Defizit auf strategischer Ebene zu beseitigen vermag.

1.3 PKB-Affäre: Nur ein Fall von Personen?

In seiner Dauer, der Anhäufung von besonderen Problemen sowie der auffälligen Kumulation krasser Fehlentscheidungen über Jahre hinweg mag der Fall PKB ein Einzelfall in der Bundesverwaltung sein. Andererseits zeigt der Fall PKB aber auch Elemente, die als systemimmanente Mängel anzusehen sind.

Dass bei Personalentscheidungen die Forderung, es dürfe nur die beste Person gewählt werden, oft frommer Wunsch bleibt, ist allgemein bekannt. Im vorliegenden Fall ist die Wahl von Frau Hülsen ein Paradeffall. Aber auch andere Personalentscheide im Rahmen der EVK und der PKB sind nicht unter dem Aspekt der Wahl des oder der

Besten gefällt worden. Das heutige System, vor allem bei der Entscheidung durch den Gesamtbundesrat, lässt es zu, dass sachwidrige Kriterien letztlich den Ausschlag geben. Ja, das heutige System lässt solche Fälle nicht nur nicht zu, es fördert sie geradezu, wenn im Kollegialsystem der Mut und der Wille der übrigen Mitglieder fehlen, gegen eine personelle Fehlentscheidung anzutreten. Um den Preis eines oberflächlich guten Einvernehmens im Kollegium ist man nur zu gerne bereit, auf unangenehme Personaldiskussionen zu verzichten.

In die gleiche Kategorie von Beanstandungen fällt die Schaffung von Posten ad personam, die dann auf ewig bleiben. Dies war der Fall bei der Schaffung des Bundesamtes EVK, das nur deshalb errichtet wurde, weil man dem bisherigen stellvertretenden Direktor Schuler nicht "zumuten" konnte, unter einem zum Direktor des EPA beförderten bisher gleichgestellten Kollegen zu arbeiten. Ein zweiter solcher Posten ad personam ist die Stelle des Chefs der Abteilung Grundsatzfragen in der EVK. Diese Stelle wurde, notabene gegen den Willen der damaligen Direktorin, auf das Profil des damaligen stellvertretenden Direktors der EVK zugeschnitten. Nachdem er eine andere Stelle beim Bund ausserhalb der EVK angetreten hat und der Nachfolger diese Stelle noch in der Probezeit wieder verliess, soll die Stelle zwar bestehen bleiben, aber nicht mehr besetzt werden. Offenbar gibt es im System keine Mechanismen, die derartigen Unfug verhindern.

Systemimmanent ist offenbar ein weiterer wichtiger Aspekt. Es wäre eigentlich zu erwarten, dass namentlich die Bundesämter ein und desselben Departements, wenn nötig mit sanftem Druck des Departementschefs, für die Bewältigung von Problemen besorgt sind, die ein Bundesamt allein nicht lösen kann und die engagierte Mitarbeit der anderen Bundesämter verlangen. Auch diese Erwartung erweist sich im vorliegenden Fall als Illusion. Fehlt es an der ordnenden Hand des Departementschefs und an dessen Verständnis für die legitimen Bedürfnisse aller Beteiligten, so überlässt man die Bewältigung der Probleme nur zu gerne jenem Amt, das sie gerade hat. Die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern im Fall der PKB dürfte indessen kein Einzelfall sein.

Der Gesamtbundesrat hat sich bis 1994 nie um die hier zur Diskussion stehenden Belange der PKB gekümmert. Obwohl Obergerichtsinstanz nach BVG und Aufsichtsinstanz über die gesamte Bundesverwaltung, überliess man das Dossier PKB nur zu gerne dem Kollegen Stich, der es wiederum noch so gerne unter Verschluss hielt. Auf allfällige Fragen, sofern solche überhaupt gestellt wurden, liess man sich mit nichtssagenden Antworten abspeisen. Der vorliegende Fall zeigt, dass das Kollegialsystem dort versagt, wo man einem Mitglied des Kollegiums unliebsame Fragen stellen sollte. Zudem war der Bundesrat in seiner Überlastung offenbar noch so froh, dass das Dossier von Kollege Stich gehandhabt wurde. Der Fall PKB ist nicht nur ein Fall von Personen. Er ist auch ein Fall unseres Systems.

2 Abschliessende Würdigung

Die Verantwortlichkeiten der Hauptbeteiligten für das jahrelange Debakel der Pensionskasse des Bundes (PKB) sind im vorangehenden Kapitel dargelegt worden. Diese Darlegungen sind indessen noch in einen grösseren Rahmen unter Einbezug der Aufsichts- und Oberaufsichtsfunktionen des Bundesrates und der allgemeinen Oberaufsichtstätigkeit des Parlaments einzuordnen. Es ist festzuhalten, dass die in den Teilen II und III, Kapitel 1, vorgenommenen Wertungen durch die folgenden Ausführungen nicht relativiert oder abgeschwächt werden.

Der Fall PKB ist eine nun 15 Jahre andauernde Odyssee einer staatlichen Institution, die aus einer beispiellosen Aneinanderreihung von Unterschätzungen der Problematik, Überschätzung eigener Fähigkeiten, krasser Fehlentscheidungen zu Hauf, unverständlicher Passivität, systematischer Verkennung jeglicher Alarmzeichen sowie unbegreiflicher Hoffnungen auf Durchbrüche einer fatalen Entwicklung bei der Informatik besteht.

Der aktivste Teil war über Jahre hinweg das Parlament in seiner Oberaufsichtsfunktion, während der Bundesrat und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), aber auch die Führung der Kasse über lange Zeiten hin die verhängnisvolle Entwicklung nicht zur Kenntnis nahmen. Das Parlament wiederum war mit seinen wenig griffigen Mitteln der Oberaufsicht über Bundesrat und Verwaltung nicht in der Lage, der fatalen Entwicklung eine entscheidende Wende zu geben. Mit den stumpfen Waffen der parlamentarischen Oberaufsicht ist gegen einen widerspenstigen Departementschef, der mindestens stillschweigend vom Bundesrat gedeckt wird, nicht anzukommen. Wenn es auf Seiten der Regierung am Willen zu einer sachlichen Auseinandersetzung mit dem Parlament als Oberaufsichtsinstanz fehlt, weil man dessen Vertretern zum vornherein den Sachverstand abspricht, dann fehlt es an der für unser Politsystem unerlässlichen Diskussionskultur. Auf derartige ausserordentliche Verhältnisse ist unser System der parlamentarischen Oberaufsicht mit vollständiger Wahrung der Entscheidungsbefugnisse des Bundesrates nicht

zugeschnitten. Einen Fehler beging das Parlament dadurch, dass es die Jahresrechnung der PKB viel zu spät zurückwies.

Der Bundesrat als Kollegium hätte im Drama PKB eine Doppelrolle zu spielen gehabt, als oberste Aufsichtsbehörde über die gesamte Bundesverwaltung und als Oberaufsichtsbehörde über die Aufsichtsbehörden nach dem Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG). Weder in der einen noch in der anderen Rolle war der Bundesrat präsent. Erst kurz bevor der Vorhang fiel, erinnerte sich der Gesamtbundesrat unter sanftem Druck des Parlaments seiner Rollen. Ein markanter Auftritt unterblieb aber auch dann. Im Fall PKB gab es zu keiner Zeit eine Aufsicht des Bundesrates über das EFD und die PKB, die dieser Bezeichnung auch nur annähernd zu genügen vermöchte. Dabei verkennt die PUK keineswegs, dass unserem Kollegialitätssystem Mängel eigen sind, die die Aufsicht des Kollegiums über einen Departementschef stark erschweren.

Von einer Oberaufsicht nach BVG kann nicht gesprochen werden. So teilte der verlängerte Arm der bundesrätlichen Oberaufsicht nach BVG, das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), der PUK mit: "Es ist uns nicht möglich, diese Frage zu beantworten, da wir über die Vorgehensweise des EFD bei der Aufsicht über die PKB keine Kenntnisse haben." Ja, es ist höchst fraglich, ob sich die Mitglieder des Bundesrates überhaupt bewusst sind, dass sie die Oberaufsichtsbehörde über die berufliche Vorsorge bilden, mit allen Rechten und vor allem Pflichten im Interesse Hunderttausender von Versicherten im ganzen Land. Im hier zur Diskussion stehenden Bereich der PKB nahm der Bundesrat seine Aufgaben nicht wahr.

Ein tragender Pfeiler unseres Staatsverständnisses besteht darin, dass die Verwaltung unter der regelmässigen und systematischen Aufsicht durch den Bundesrat steht (Art. 4 Abs. 3 des Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]). Es ist zu hoffen, dass die PKB mit dem Versagen jeder Aufsichtstätigkeit des Bundesrates einen Einzelfall darstellt. Andernfalls ist ein nach demokratischen Grundsätzen funktionierender Staat nicht mehr denkbar.

Wer hätte der fatalen Entwicklung in der PKB sonst noch eine Wende geben können? Bei einer privaten Pensionskasse wäre an die Aufsichtsbehörde und die Kontrollstelle zu denken. Die Aufsichtsbehörde ist im vorliegenden Fall identisch mit jener Person, die die Hauptverantwortung am Debakel trägt, nämlich Bundesrat Otto Stich, und die Kontrollstelle ist die Eigenössische Finanzkontrolle (EFK), die mindestens administrativ der Aufsichtsbehörde unterstellt ist und sich teilweise einschüchtern liess, es auf jeden Fall nicht wagte, direkt an den Gesamtbundesrat zu gelangen, weil man so ja den Chef EFD hätte verärgern können. Alle kritischen Feststellungen liefen somit beim Chef EFD zusammen.

Was für eine einzigartige Fehlkonstruktion! Bei jeder privaten Pensionskasse würde massivste Kritik laut, wenn derartig verflochtene Strukturen vorlägen. Beim Bund kam diese Fehlkonstruktion 1983 auf ausdrücklichen Wunsch des Eidgenössischen Finanzdepartements zustande. Sie wird heute vom BSV gerechtfertigt. "Wir sehen auch im heutigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit von dieser Regelung abzuweichen", teilte das BSV der PUK PKB mit. Dass das BSV diese Fehlkonstruktion, die praktisch alles in die Hände des Chefs EFD legt, heute noch rechtfertigt, zeigt, dass man nichts begriffen hat. Beim Staat läuft es nicht a priori sicherer und besser als beim Privaten, weil man es mit Behörden und Beamten zu tun hat. Aufgrund der Interessenentflechtungen und -trennungen bei privaten Pensionskassen wäre viel früher und entschiedener eingegriffen worden, und sei es nur deshalb, weil sich sonst etwa die Kontrollstelle entsprechenden Verantwortlichkeitsansprüchen gemäss Art. 52 BVG ausgesetzt hätte. Der Fall PKB ist ein Musterbeispiel dafür, dass bei staatlichen Einrichtungen die gleichen strengen Massstäbe in bezug auf Kontrolle und Aufsicht anzulegen sind wie bei Privaten.

Letztlich konnte sich der Fall PKB nur auf der Grundlage dieser Fehlkonstruktion so zutragen. Zusammen mit den krassen Fehlentscheidungen und über Jahre andauernden Missständen – welche Pensionskasse kann es sich schon leisten, acht Jahre lang ohne ordnungsgemässe Rechnung zu funktionieren – sind die mangelhaften, ja verfehlten Kontroll- und Aufsichtsmechanismen für das heutige Debakel verantwortlich.

Der Fall PKB darf nicht nur Anlass dazu geben, die individuellen Verantwortlichkeiten der Hauptbeteiligten schonungslos offenzulegen. Er muss auch Anlass dazu sein, festzustellen, dass die geschaffenen Strukturen völlig versagt haben und durch grundlegend neue in den Bereichen Oberaufsicht, Aufsicht und Kontrolle, aber auch in der Organisation und Ausgestaltung der Kasse zu ersetzen sind. Mit dem Fall PKB hat der Staat in einem für Hunderttausende von Bürgerinnen und Bürgern äusserst wichtigen Bereich ein schlechtes Beispiel vorgegeben. Es muss jetzt alles daran gesetzt werden, dass die schweren Fehler auf allen Ebenen so rasch als möglich und gründlich korrigiert werden. Wenn die parlamentarischen Untersuchungskommissionen mit ihrem Bericht hierzu den Anstoss geben und einen wesentlichen Beitrag leisten können, dann hat sich der Einsatz gelohnt.

3 Zusammenstellung der Empfehlungen der Kommission (pro memoria)

Teil I Einleitung

Kapitel 1 Auftrag, Organisation und Vorgehen der Kommission

- Empfehlung 1 Die Kommission empfiehlt, den Einsatz von Sachverständigen zur Beweisaufnahme im Auftrag einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Geschäftsverkehrsgesetz zu regeln, indem die Befugnisse der Sachverständigen und die Pflichten der Befragten diesen gegenüber umschrieben werden.
- Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage im Geschäftsverkehrsgesetz, welche Personen, die durch eine parlamentarischen Untersuchungskommission befragt werden, zur absoluten Verschwiegenheit über diese Befragung verpflichtet.

Teil II Untersuchungsergebnisse

Kapitel 3 Informatiksysteme

- Empfehlung 1 Die Kommission empfiehlt die Arbeiten an SUPIS EVK auf die Datenhaltung und auf die Verwendung als Glied in der Lohnkette zu konzentrieren (statt wie heute - und wie im neuen Vertrag mit Datamind - auf den Ausbau des Funktionsumfangs bei der Verarbeitung der 2. Säule); das bedeutet auch, dass keine neuen Funktionen ohne ausreichendes Testprozedere eingeführt werden;
- Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt, die Schnittstellen mit hoher Priorität zu sanieren. Für die Qualität der eingelesenen Daten sind die Lohnsysteme verantwortlich zu machen; die Verantwortung für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auch im Bereich der 2. Säule ist dorthin zurückzugeben, wo sie hingehört: an die Vorgesetzten (inkl. Personalamt);
- Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt, die Aktion 120'000 dringlich weiterzuführen. Wenn 100'000 Dossiers überprüft werden, zählt jede pro Dossier gesparte Minute, denn 100'000 Minuten sind etwa die Jahresarbeitszeit einer Person.
- Die "Fitness" der Aktion ist zu steigern, indem der Zugriff auf die dafür benötigten Daten erleichtert und beschleunigt wird, d.h. indem
- Empfehlung 4 das schriftliche Verfahren zur Datenerlangung aus der AHV durch einen direkten Zugriff ersetzt wird;

- Empfehlung 5 alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen möglichst viele Dateien vom PC-Arbeitsplatz aus benützen können, dazu müssen diese allenfalls kopiert und vervielfältigt werden;
- Empfehlung 6 ausreichend und funktionstüchtige technische Mittel (z.B. Fichen-Lesegeräte) bereitgestellt werden;
- Empfehlung 7 in der Datenbank von SUPIS EVK so weit als möglich auch Daten früherer Jahre online verfügbar gemacht werden;
- Empfehlung 8 ein periodisches Controlling sicherstellt, dass für die Überprüfungen und für allfällige Korrekturen verlässliche Quellen und einwandfreie Berechnungsregeln verwendet werden.
- Empfehlung 9 Die Kommission empfiehlt, die Daten der verschiedenen Lohnsysteme und ihre Verarbeitung auf mehrere (wahrscheinlich zwei) parallele Rechner zu verteilen, um die Beschränkungen durch die Grösse der SUPIS-Datenbank (online Verfügbarkeit früherer Jahre) und die Abhängigkeit von der sequentiellen Verarbeitung zu mildern; *rechnerübergreifende Mehrfachanstellungen sind von Hand zu bearbeiten*. Insbesondere ist zu prüfen, ob nicht die Verarbeitung der PTT mit ihren rund 100'000 Personeneinträgen (davon aber nur 40'000 dauernd Beschäftigten) auf einem separaten Rechner laufen könnte;
- Empfehlung 10 Die Kommission empfiehlt, Anstellungen und Mutationen nur noch per Monatswechsel vorzunehmen;
- Empfehlung 11 Die Kommission empfiehlt, Mehrfachanstellungen bei verschiedenen Kostenstellen innerhalb des gleichen Amtes oder der gleichen Organisation (z.B. ETH) intern aufzuteilen. Die untere Stufe muss einen einzigen Lohn pro angestellte Person nach oben melden. Die Verteilung der rückgemeldeten Löhne und Lohnabzüge auf die Kostenstellen hat intern zu erfolgen;
- Empfehlung 12 Die Kommission empfiehlt, die unnötigen Daten ("Datenleichen" vgl. z.B. 3.1.2.3) aus der SUPIS-Datenbank zu entfernen. Die Schnittstellensanierung ist gleichzeitig voranzutreiben, damit keine neuen unnötigen Daten eingelesen werden;
- Empfehlung 13 Die Kommission empfiehlt, auf die früher durch den Bundesrat beschlossene daten- und verarbeitungstechnische Fusion mit der 2. Säule der SBB zu verzichten. SUPIS SBB ist weiterhin als separate Anwendung zu betreiben;

- Empfehlung 14 Die Kommission empfiehlt, die über hundert angeschlossenen Organisationen so rasch als möglich auszugliedern; dabei ist klar zu regeln, wer für die Bereinigung der ausgegliederten Daten verantwortlich ist resp. in welchem Zustand die Daten übergeben werden;
- Empfehlung 15 Die Kommission empfiehlt, mit der betrieblichen Ausgliederung von Teilen der heutigen PTT-Betriebe deren Pensionskassen auch daten- und verarbeitungstechnisch zu verselbständigen; auch hier ist die Datenbereinigung sauber zu regeln;
- Empfehlung 16 Die Kommission empfiehlt bei einer allfälligen Ausgliederung von Teilen der heutigen Kasse (vgl. Empfehlung 14 und Empfehlung 15), dass sich die Beteiligten über die dabei zu verfolgenden Optionen klar werden - getrennte Verarbeitung unter dem gemeinsamen Dach EVK, Abgabe von SUPIS EVK an die Ausgegliederten, freie Wahl vereinfachter Statuten und passender Standard-Software, völlige Privatisierung etc.;
- Empfehlung 17 Die Kommission empfiehlt, durch ein effizientes Controlling die Gleichstellung und einheitliche Behandlung der Angestellten von aus- resp. nicht eingegliederten Organisationen im Rahmen der Statuten und Reglemente zu gewährleisten.
- Empfehlung 18 Die Kommission empfiehlt, aus den geltenden Grundlagen, der heute gelebten und der zukünftig angestrebten Praxis einen Satz von Verarbeitungsregeln, Datenstrukturen und -flussdiagrammen sowohl für das Aktiven- wie für das Rentensystem der PKB zu erstellen;
- Empfehlung 19 Bei dieser Arbeit empfiehlt die Kommission die Praxis, Reglemente und zukünftige Statuten grundsätzlich zu hinterfragen. Der normative Überbau wie auch die Praxis sind dabei konsequent auf die zukünftige Verwendung von Standardsoftware auszurichten und gegenüber heute zu vereinfachen; auf Eigenentwicklungen von Software ist vorläufig zu verzichten;
- Empfehlung 20 Die Kommission empfiehlt, in diesem Rahmen auch Spezifikationen für die Abnahmekriterien der von Datamind vertraglich zugesicherten Programnteile zu erarbeiten.
- Empfehlung 21 Die Kommission empfiehlt, eine mit angemessenen Rechten und Pflichten über das ganze Projektfeld (SUPIS EVK) versehene Projektleitung zu schaffen;
- Empfehlung 22 Die Kommission empfiehlt, dass sich die am Projekt (SUPIS EVK) Beteiligten - Ämter, Departemente, angeschlossene Organisationen etc. - innerhalb des

Projektrahmens der Projektleitung unterordnen, natürlich mit der Möglichkeit, via Projektoberleitung lenkend einzugreifen.

- Empfehlung 23 Die Kommission empfiehlt, dass im Rahmen der Erarbeitung des Pflichtenhefts für die SUPIS-Nachfolge ein sich über den ganzen späteren Wirkungsbereich der Software erstreckendes, grundsätzliches, gemeinsames Verständnis der Daten-Kommunikation und -Verarbeitung geschaffen wird;
- Empfehlung 24 Die Kommission empfiehlt, die nächste Statutenrevision erst im Rahmen des Nachfolge-Systems von SUPIS in Rechtskraft erwachsen zu lassen; ihre Tauglichkeit für die Massenverarbeitung ist vorgängig minutios zu prüfen und zu garantieren; dem Parlament ist darüber Rechenschaft abzulegen;
- Empfehlung 25 Die Kommission empfiehlt, in einem künftigen System die statutenkonforme (und durch das Controlling überwachte) Berechnung der Lohnabzüge in die Verantwortung der Lohnadministrationen zurückzugeben; die PKB ist auf die Verwaltung der 2. Säule zu beschränken;
- Empfehlung 26 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat dafür besorgt zu sein, dass die im Rahmen der einschlägigen Verordnung VINFBV und ihrer verwandten Reglemente unmissverständlich geregelten Strukturen, Verantwortlichkeiten, Verfahren und Prozesse in Zukunft wirklich umgesetzt werden. Insbesondere ist auf die wirkungsorientierte Abwicklung von departementsübergreifenden Informatikprojekten Wert zu legen;
- Empfehlung 27 Die Kommission empfiehlt, vordringlich eine Bundes-Informatik-Strategie zu erarbeiten; die Zukunft des Bundesamtes für Informatik und der Informatik-Konferenz des Bundes ist in ihrem Lichte zu überdenken, deren Aufgabenerfüllung als Kompetenzzentren für Informatik ist zu hinterfragen, deren Führung ist besser als bisher auf ihre Aufgaben zu verpflichten.
- Empfehlung 28 Die Kommission empfiehlt, ein wirkungsvolles Controlling und Qualitätsmanagement im Informatikbereich einzuführen.

Kapitel 4 Finanzbereich

- Empfehlung 1 Die Kommission empfiehlt, falls die zu Differenzen führenden systembedingten Unzulänglichkeiten behoben sind und keine neuen Pendenzen entstehen, die problembeladenen Konti abzuschliessen und deren Saldi auf zwei neue Konti aufzuteilen: auf dem einen Konto (Konto .1) befinden sich die Altklasten, und

auf dem anderen Konto (Konto .2) werden die nachvollziehbaren Geschäftsvorfälle aufgeführt. Durch den gesonderten Ausweis der problembehafteten Konti wird die Transparenz erhöht.

- Empfehlung 2** Die Kommission empfiehlt, dass die im Rahmen der systematischen Dossierbereinigung (Aktion 120'000) erkannten realisierten Schäden lückenlos dokumentiert werden, damit eine Schadensbezüfferung im nachhinein möglich wird. Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation sind über diese Arbeiten sowie über die parallel laufenden Ermittlungen des Revisorats der EVK halbjährlich umfassend zu orientieren.
- Empfehlung 3** Die Kommission empfiehlt, den Verantwortungsbereich der Buchhaltung PKB besser auf den Wirkungsbereich abzustimmen. Der Finanzbereich ist personell qualitativ zu verstärken, und die hierarchische Einstufung der Organisationseinheit „Buchhaltung“ ist dem Transaktionsvolumen anzupassen.
- Empfehlung 4** Die Kommission empfiehlt, die Arbeitgeberinteressen des Bundes im Bereich der beruflichen Vorsorge durch eine von der Pensionskasse unabhängige Instanz wahrnehmen zu lassen.
- Empfehlung 5** Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die Frage der Verteilung der Fehlbetragerhöhung aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes in einer Änderung der Verordnung über die Ausführung der PKB-Statuten raschest möglich zu regeln.
- Empfehlung 6** Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, das Parlament über die finanziellen Konsequenzen für den Bund zu informieren, die durch die Umstellung der C 25 vom Umlageverfahren auf ein Anwartschaftsdeckungsverfahren entstehen.
- Empfehlung 7** Die Kommission empfiehlt den parlamentarischen Kontrollkommissionen, sowohl die Gesetzmässigkeit als auch die Zweckmässigkeit der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe zu überprüfen.

Kapitel 5 Führung und Organisation

- Empfehlung 1** Die Kommission empfiehlt dem EFD, ein internes Controllingsystem aufzubauen, das ihm erlaubt, die Aktivitäten der EVK in bezug auf die PKB systematisch zu überwachen und zu steuern.
- Empfehlung 2** Die Kommission empfiehlt dem Vorsteher des EFD, den Einsatz des Sonderbeauftragten in der vorliegenden Art nicht weiter zu führen.

- Empfehlung 3** Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, bei der Erteilung von Aufträgen verschiedener Art an die gleiche Person bzw. Firma inskünftig darauf zu achten, dass nicht Interessengegensätze entstehen, die die Erfüllung dieser Aufträge erschweren.
- Empfehlung 4** Die Kommission empfiehlt, die Aufsicht nach dem BVG über die PKB einer Behörde zu übertragen, die in keiner hierarchischen Beziehung zur PKB steht.
- Empfehlung 5** Die Kommission empfiehlt dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, dass die PKB inskünftig auf die Vornahme von Rentenabzügen verzichtet, soweit diese nicht rechtlich vorgeschrieben sind.
- Empfehlung 6** Die Kommission empfiehlt, dass in der beruflichen Vorsorge des Bundes mehr Gewicht auf die Information und die Beratungsbedürfnisse der Versicherten gelegt wird.
- Empfehlung 7** Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, für einen angemessenen Zeitraum eine Ombudsperson einzusetzen, an die sich Personen bei Problemen mit der PKB im Bereich ihrer beruflichen Vorsorge unentgeltlich wenden können.
- Empfehlung 8** Die Kommission empfiehlt, neben der heutigen Organisationsform der PKB folgende Lösungen zu prüfen:
- a) eine Stiftung des Privatrechts, die vom Bund einen Leistungsauftrag erhält;
 - b) eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, welche über Rechtspersönlichkeit verfügt und welcher der Bund einen Leistungsauftrag erteilt;

In jedem Fall aber sollen die Aufgaben bezüglich Federführung in der beruflichen Vorsorge sowie Unterstützung bei der PKB (back office) konzentriert, der Vollzug sowie Information und Beratung der Versicherten aber an die Departemente und Ämter (front offices) abgegeben werden.

Teil III Rolle des Bundesrates und des Parlamentes

Kapitel 1 Rolle des Bundesrates

- Empfehlung 1** Die Kommission empfiehlt, das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) dahingehend zu ergänzen, dass für die Aufsichtsbehörden nach Art. 61 BVG eine Art. 52 BVG entsprechende gesetzliche Grundlage für die Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen geschaffen wird.

- Empfehlung 2 Die Kommission empfiehlt, die heute dem Bundesrat zustehende und teilweise an das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) delegierte Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden BVG einer Behörde zu übertragen, die eine wirksame Ausübung der Oberaufsicht zu garantieren vermag (Art. 64 BVG).
- Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt, die administrative Unterstellung der EFK unter das EFD aufzuheben. Es ist eine Neuunterstellung vorzunehmen, die der EFK eine möglichst umfassende Unabhängigkeit gewährleistet.
- Empfehlung 4 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die Doppelfunktion der EFK im Verhältnis zur PKB einlässlich zu überprüfen. Allenfalls ist die EFK von ihrer Aufgabe als Kontrollstelle nach Art. 53 BVG zu entbinden und diese Aufgabe einem aussenstehenden, wirklich unabhängigen Dritten zu übertragen.
- Empfehlung 5 Die Kommission empfiehlt, dass die Kontrollstelle gemäss BVG ihren Revisionsbericht der Jahresrechnung PKB inskünftig vor der Genehmigung der Staatsrechnung durch die Eidgenössischen Räte vorlegt.

Kapitel 2 Oberaufsicht des Parlamentes

- Empfehlung 1 Zur Verbesserung der Koordination der parlamentarischen Oberaufsicht empfiehlt die Kommission, das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) wie folgt zu ändern:

3. Koordination unter den Kontrollkommissionen

Art. 51 GVG (neu)

Präsidentenkonferenz der Kontrollkommissionen

¹ Die Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen, der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte bezeichnen gemeinsam jene Untersuchungen, an denen Vertreter einer anderen Kommission teilnehmen oder die von gemeinsamen Arbeitsgruppen bearbeitet werden. Sie regeln die Zuständigkeit der Kommissionen zur Beschlussfassung.

² Nach Anhörung des Bundesrates können die Kontrollkommissionen ihre Einsichts- und Auskunftsrechte einer gemeinsamen Arbeitsgruppe übertragen.

- Empfehlung 2 Um den Kontrollkommissionen die im Bereich der Oberaufsicht besonders notwendige Kontinuität zu gewährleisten, empfiehlt die Kommission, das Geschäftsreglement des Ständerates (GSR) wie folgt zu ändern:

Art. 10 Abs. 6^{bb} GSR

Mitglieder der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission sind wiederwählbar.

- Empfehlung 3 Die Kommission empfiehlt, das Geschäftsverkehrsgesetz dahingehend zu ändern, dass die Kontrollkommissionen die Probleme in der Verwaltung frühzeitig erkennen und die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüfen können. Die Kommission schlägt folgende Formulierung vor:

Art. 47^{quater} Abs. 1^{bis} und 2 GVG

1^{bis} Insbesondere ist ihr Einblick in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente zu gewähren. Sie kann die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit der Einsichtnahme beauftragen.

2 ... oder aus Rücksicht auf eine bevorstehende Verfügungsverfügung oder einen hängigen Beschwerdeentscheid ...

Art. 50 Abs. 7^{bis} GVG

7^{bis} Ferner ist ihr Einblick in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente zu gewähren. Sie kann die Finanzkontrolle mit der Einsichtnahme beauftragen.

4 Anträge der Kommission

4.1 In bezug auf die Pensionskasse des Bundes (PKB) und der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe

4.1.1 Im Informatikbereich

Postulat Nr. 1

Der Bundesrat wird eingeladen, die von der Parlamentarischen Untersuchungskommission Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) erarbeiteten 28 Empfehlungen für eine nachhaltige und rasche Verbesserung des Zustandes der Informatik beim Bund im allgemeinen und der Informatiksysteme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) im besonderen so rasch als möglich umzusetzen. Die erforderlichen Vereinfachungen der Statuten der PKB sowie allfällige Änderungen auf Gesetzesstufe sind dem Parlament so bald wie möglich zu unterbreiten.

4.1.2 Im Finanzbereich

Postulat Nr. 2

Der Bundesrat wird eingeladen, die von der PUK PKB erarbeiteten Empfehlungen 1 bis 6 im Kapitel «Finanzbereich» sowie die Empfehlung 5 im Kapitel «Rolle des Bundesrates» so rasch als möglich zu verwirklichen.

4.1.3 Im Bereich Führung und Organisation

Postulat Nr. 3

Der Bundesrat wird eingeladen, die von der PUK PKB erarbeiteten Empfehlungen 1 bis 3 sowie 5 und 6 im Kapitel «Führung und Organisation» so rasch als möglich zu verwirklichen.

4.1.4 Status und Organisationsform der PKB

Postulat Nr. 4

Der Bundesrat wird gebeten, dem Parlament so rasch als möglich Bericht zu erstatten über

- a) die Möglichkeiten, die Pensionskasse des Bundes mit mehr Autonomie auszustatten unter Übertragung vermehrter Kompetenz;
- b) die Möglichkeit einer rechtlichen Verselbständigung der Pensionskasse des Bundes nach dem Vorbild verschiedener Pensionskassen kantonaler Verwaltungen;
- c) die Möglichkeit, die Vermögensverwaltung vom Bund an die Pensionskasse des Bundes zu übertragen.

Im Bericht des Bundesrates sollen die im vorliegenden Bericht der PUK PKB erwähnten organisatorischen Varianten (1. Stiftung des Privatrechts, die vom Bund einen Leistungsauftrag erhält, 2. Selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, welche über Rechtspersönlichkeit verfügt und welcher der Bund einen Leistungsauftrag erteilt und 3. Beibehaltung der jetzigen Struktur mit Vollzugsdelegation an die Departemente und Ämter) evaluiert und deren Vor- und Nachteile aufgeführt werden.

4.1.5 Vertrauensbildende Massnahmen

Motion Nr. 1

Der Bundesrat wird beauftragt, für einen angemessenen Zeitraum eine Ombudsperson einzusetzen, an die sich Personen bei Problemen mit der Pensionskasse des Bundes im Bereich ihrer beruflichen Vorsorge unentgeltlich wenden können.

4.2 Institutionelle Änderungen, Aufsicht und Verantwortlichkeit

4.2.1 Änderung der Gesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Motion Nr. 2

Die Gesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ist dahingehend zu ändern, dass:

1. die heute dem Bundesrat zustehende und teilweise an das Bundesamt für Sozialversicherung delegierte Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden BVG einer Behörde übertragen wird, die eine wirksame Ausübung der Oberaufsicht zu garantieren vermag (Art. 64 BVG);
2. die Aufsicht über die Pensionskasse des Bundes und die anderen Vorsorgeeinrichtungen des Bundes vom Eidgenössischen Finanzdepartement weg auf eine Stelle übertragen wird, die in keiner hierarchischen Beziehung zu einer dieser Vorsorgeeinrichtungen steht (Art. 3 Abs. 2 BVV 1);
3. anstelle der Eidgenössischen Finanzkontrolle eine andere Kontrollstelle im Sinne von Art. 53 BVG für die Pensionskasse des Bundes bezeichnet wird. Diese Kontrollstelle hat den gesetzlichen Anforderungen an Unabhängigkeit und Sachkenntnisse vollumfänglich zu genügen. Es kann auch eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Kontrollstelle eingesetzt werden (Art. 63 Abs. 1 PKB-Statuten).

Postulat Nr. 5

Der Bundesrat wird eingeladen, darüber Bericht zu erstatten, ob das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) dahingehend zu ergänzen sei, dass für die Aufsichtsbehörden nach Art. 61 BVG eine Art. 52 BVG entsprechende gesetzliche Grundlage für die Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen geschaffen wird.

4.2.2 Änderung des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG)

Motion Nr. 3

Das Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 ist dahingehend zu ändern, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle ihren Auftrag in grösstmöglicher Unabhängigkeit erfüllen kann, ohne dabei durch die administrative Unterstellung beeinträchtigt zu werden.

4.3 Verfahren für parlamentarische Untersuchungskommissionen

Parlamentarische Initiative Nr. 1

Gestützt auf Art. 93 Abs. I der Bundesverfassung und Art. 21^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) unterbreitet die PUK PKB folgende parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung:

Das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) vom 23. März 1962 ist in dem Sinne zu ergänzen, dass:

- a) der Einsatz von Sachverständigen zur Beweisaufnahme im Auftrag einer parlamentarischen Untersuchungskommission geregelt wird, indem die Befugnisse der Sachverständigen und die Pflichten der Befragten diesen gegenüber umschrieben werden;
- b) eine klare und eindeutige gesetzliche Grundlage dafür besteht, dass von einer parlamentarischen Untersuchungskommission befragte Personen zur absoluten Verschwiegenheit über diese Befragungen verpflichtet sind.

4.4 Verstärkung der parlamentarischen Obergewalt

Parlamentarische Initiative Nr. 2

Gestützt auf Art. 93 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) und Art. 21^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) unterbreitet die PUK PKB folgende parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung:

Die Bundesverfassung sowie das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG) sind dahingehend zu ändern oder zu ergänzen, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge in seinem Zuständigkeitsbereich in Form einer Richtlinie erteilen kann.

Die neue Bestimmung ist so zu formulieren, dass die Mittel der parlamentarischen Obergewalt über die Tätigkeiten des Bundesrates verstärkt werden unter Gewährung der Entscheidungsfreiheit des Bundesrates.

Parlamentarische Initiative Nr. 3

Gestützt auf Art. 93 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) und Art. 21^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) unterbreitet die PUK PKB folgende parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung:

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG) ist in dem Sinne zu ergänzen bzw. zu ändern, dass die Geschäftsprüfungskommissionen in geeigneter Weise Einblick sowohl in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente als auch in die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren nehmen können.

Parlamentarische Initiative Nr. 4

Gestützt auf Art. 93 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) und Art. 21^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) unterbreitet die PUK PKB folgende parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung:

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG) ist in dem Sinne zu ergänzen bzw. zu ändern, dass die Koordination unter den Kontrollkommissionen, beispielsweise durch eine Präsidentenkonferenz, besser gewährleistet und der Einsatz von gemeinsamen Arbeitsgruppen sowie deren Einsichts- und Auskunftsrechte geregelt werden.

Parlamentarische Initiative Nr. 5

Gestützt auf Art. 93 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) und Art. 21^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) unterbreitet die PUK PKB folgende parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

Das Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986 (GRS) ist wie folgt zu ergänzen:

Art. 10 Abs. 6^{bis} GRS

Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission sind unbeschränkt wiederwählbar.

5 Wort an die Mitglieder sowie an die Rentenbezüger und Rentenbezügerinnen der Pensionskasse des Bundes (PKB)

5.1 Sorgen ernst nehmen - unnötige Befürchtungen zerstreuen

Der Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission mit seiner ungeschminkten Darstellung der Probleme der Pensionskasse des Bundes (PKB) wird sowohl bei den erwerbstätigen Versicherten wie bei den Rentenbezügern und -bezügerinnen der PKB zu Fragen und Unsicherheiten Anlass geben. Die Kommission stellt in diesem Kapitel die Bedeutung ihrer Untersuchungsergebnisse für die Kassenmitglieder dar. Sie will damit die Sorgen der Versicherten ernst nehmen und Ratschläge geben, wie sie sich verhalten sollen, um zu ihrem Recht zu kommen. Andererseits will sie aber unnötige Befürchtungen zerstreuen und mithelfen, die PKB vor einer nicht zu bewältigenden Flut von Anfragen zu bewahren.

5.2 Welche Versicherung ist in Schwierigkeiten?

Die „1. Säule“ der Angestellten des Bundes (AHV und Invalidenversicherung) wird von der Eidgenössischen Ausgleichskasse bearbeitet. Diese ist zwar wie die von der Kommission untersuchte PKB auch Teil der Eidgenössischen Versicherungskasse, gibt aber - soweit die Kommission feststellen konnte - zu keinen Beanstandungen Anlass, d. h. die „1. Säule“ der Bundesangestellten ist in Ordnung. Die von der Kommission festgestellten Probleme betreffen ausschliesslich die „2. Säule“ (berufliche Vorsorge) des Arbeitgebers Bund, welche im Auftrag des Bundes von der PKB verwaltet wird.

5.3 Wer ist bei der Pensionskasse des Bundes versichert?

Die PKB ist verantwortlich für die berufliche Vorsorge der rund 120'000 Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung, der Bundesbetriebe (ohne SBB) sowie der zahlreichen an die PKB angeschlossenen Organisationen (Liste im Anhang 2).

Dabei verwaltet sie sowohl die Versichertenkonti der aktiven, noch erwerbstätigen Angestellten wie auch die Rentenkonti der bereits pensionierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Probleme der Kasse können nur Personen aus diesem Kreis betreffen.

5.6 Was sind die Probleme der Pensionskasse des Bundes?

Die PKB hat aber Probleme, auch wenn ihre Zahlungsfähigkeit nicht in Frage steht. „Das Geld ist zwar da, aber die Kasse weiss nicht immer, wem es gehört“, so lassen sich die Schwierigkeiten im Kern umschreiben. Was bedeutet das im Einzelnen?

Während mehr als zehn Jahren haben mangelhafte Dossierverwaltung, ungenügende EDV-Systeme, überforderte Angestellte und fehlende Führung zu erheblicher Unordnung in den Unterlagen der Versicherten und zu einem grossen Pendenzenberg bei der laufenden Arbeit geführt. Für die Versicherten hat das insbesondere zwei unangenehme Konsequenzen:

- die Kasse besitzt von vielen Versicherten keine korrekten und vollständigen Daten;
- die Kasse ist nicht in der Lage, die Versicherten fristgerecht korrekt zu informieren.

Diese Mängel und Fehler können sich zu Gunsten oder zu Lasten einer versicherten Person auswirken. Wenn die PKB z.B. nicht mehr weiss, dass eine Versicherte Nachzahlungen erbracht hat, schreibt sie ihr ein zu kleines Guthaben und damit bei der Pensionierung eine zu geringe Rente gut. Wenn die PKB andererseits einem Versicherten eine in Rechnung gestellte Einkaufssumme gutschreibt, obwohl er die Rechnung gar nie bezahlt hat, so erhält er einen ungerechtfertigten Anspruch auf ein zu hohes Alterskapital und damit auf eine übersetzte Rente.

Die Kasse versucht, diese Mängel und Fehler zu beheben. Sie wird in den nächsten Jahren im Rahmen der sog. „Aktion 120'000“ jedes Versichertendossier einzeln überprüfen, mit früheren Aufzeichnungen ergänzen, Gutschriften und Belastungen mit Kassenbelegen vergleichen und alle Berechnungen durch zwei Angestellte unabhängig kontrollieren lassen. Diese Dossierüberprüfung findet schon heute immer dann statt, wenn jemand die Stelle wechselt oder pensioniert wird.

5.4 Fehlt Geld in der Pensionskasse des Bundes?

Aus Sicht der Versicherten ist die Antwort auf diese Frage ein klares Nein. Es steht zwar fest, dass der Bund und die angeschlossenen Organisationen wegen mangelhafter Rechnungsstellung durch die Kasse nicht alle Beiträge bezahlt haben, zu welchen sie statutengemäss verpflichtet gewesen wären. Die Buchhaltung der Kasse ist in so schlechtem Zustand, dass die Frage nach dem Ausmass dieser Ausstände heute offen bleiben muss. Der Bund haftet aber gegenüber den Versicherten für alle Verbindlichkeiten der Kasse, so dass diese sogar dann nicht zu Schaden kämen, wenn solche „vergessenen“ Beiträge wegen Verjährung nicht vollständig nachgefordert werden könnten.

5.5 Was steckt hinter dem sogenannten „11 Milliarden-Loch“ der PKB?

Die Medien haben in letzter Zeit wiederholt von einer grossen „Unterdeckung“ (ca. 11 Milliarden Franken) bei der PKB berichtet. Dabei handelt es sich aber nicht um ein wirkliches Loch in der Kasse. „Unterdeckung“ nennt man vielmehr die Tatsache, dass Bund und Kantone nicht verpflichtet sind, als Arbeitgeber in ihren öffentlichen Pensionskassen das gesamte Kapital zu äufnen, welches zur sofortigen Deckung aller Verpflichtungen gegenüber den Versicherten rechnerisch notwendig wäre.

Diese gesetzliche Bestimmung liegt im Interesse der Staatsrechnungen und damit der Steuerzahler, weil so ein wesentlicher Teil der geschuldeten Beiträge für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden kann, statt über die Pensionskasse angelegt werden zu müssen. Für die geschuldeten Gelder wird der Pensionskasse natürlich Zins bezahlt. Die nicht einbezahlten Beträge sind somit kein „Loch in der Kasse“, sondern unbefristete Darlehen der Kasse an die öffentliche Hand. Die „Unterdeckung“ ist also sowohl rechtmässig wie verständlich. Die Versicherten müssen sich ihretwegen keine Sorgen machen.

5.7 Was können die Versicherten tun, um ihre Ansprüche zu schützen?

Die Kommission empfiehlt dringend, die PKB nicht mit unnötigen Anfragen zu beschäftigen, solange deren Schwierigkeiten nicht behoben sind. Es gilt folgendes Regel:

- Machen Sie keine schriftlichen oder gar telephonischen Nachfragen bei der PKB, wenn Sie nicht zu einem anderen Arbeitgeber wechseln, in Pension gehen oder aus andern Gründen eine Abrechnung der Kasse benötigen. Es besteht kein Anlass für solche Anfragen, im Gegenteil: die Dossierbereinigung „Aktion 120'000“ kommt nur voran, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PKB ungestört daran arbeiten können.

Die Kommission empfiehlt andererseits den Versicherten folgende Verhaltensmassregeln:

- Behalten Sie alle mit ihrer beruflichen Vorsorge in irgendeiner Weise zusammenhängenden Belege sorgfältig auf.
- Prüfen Sie, ob Ihre berufliche Vorsorge sich anhand dieser Belege vollständig dokumentieren lässt. Verschaffen Sie sich insbesondere Belege über geleistete Einkaufssummen, Nachzahlungen und von früheren Pensionskasse mitgebrachte Freizügigkeitsleistungen. Ihre Vorgesetzten, ihre Bank, die Post oder die frühere Pensionskasse können Ihnen, dabei gegebenenfalls mit Ein- und Auszahlungsbelegen helfen.
- Wenn Sie den Dienst beim Bund oder bei einer angeschlossenen Organisation verlassen oder wenn Sie pensioniert werden, sei dies aus Alters- oder aus Gesundheitsgründen, so
 - überprüfen Sie sorgfältig die Abrechnung der PKB,
 - verlangen Sie Aufschluss über die Einzelheiten der Abrechnung, wenn diese Ihnen nicht plausibel erscheint oder wenn sie gar offensichtlich nicht mit Ihren

Belegen übereinstimmt. Dies gilt auch für heute schon bezogene Renten von Versicherten.

- wenden Sie sich für eine kompetente Abklärung des Sachverhalts an eine sachkundige Person, wenn die PKB trotz Ihrer Nachfragen gar keine oder keine überzeugende Auskunft geben kann.

Die Kommission empfiehlt zudem dem Bundesrat die Einrichtung einer Ombudsstelle, an die sich erwerbstätige wie pensionierte, heutige wie frühere Kassenmitglieder bei Problemen mit der Kasse unentgeltlich wenden könnten. Halten Sie sich diesbezüglich auf dem Laufenden.

Abkürzungen

A

a.a.O.	am angeführten Orte
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (NR: Nationalrat, SR: Ständerat)
Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen

B

BB	Bundesbeschluss
BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BFI	Bundesamt für Informatik [geschaffen am 1. September 1990] (dem EFD unterstellt)
BFO	Bundesamt für Organisation [am 30. September 1990 aufgelöst] (war früher dem EFD administrativ unterstellt)
BFS	Bundesamt für Statistik (dem EDI unterstellt)
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes (Amtliche Sammlung)
BJ	Bundesamt für Justiz (dem EJPD unterstellt)
BPV	Bundesamt für Privatversicherungswesen (dem EJPD unterstellt)
BRB	Bundesratsbeschluss
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen (dem EDI unterstellt)
BtG	Beamtengesetz vom 30. Juni 1927, SR 172.221.10
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, SR 101
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40
BVV 1	Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen, SR 831.435.1
BVV 2	Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.441.1
BZP	Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess, SR 273

C

CVP Christlichdemokratische Volkspartei

D

DEZA Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (dem EDA unterstellt)

E

EAK Eidgenössische Ausgleichskasse (Abteilung der EVK)
EDA Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI Eidgenössisches Departement des Innern
EDV Elektronische Datenverarbeitung
EFD Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK Eidgenössische Finanzkontrolle (dem EFD administrativ unterstellt)
EFV Eidgenössische Finanzverwaltung (dem EFD unterstellt)
EJPD Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD Eidgenössisches Militärdepartement
EPA Eidgenössisches Personalamt (dem EFD unterstellt)
ETH Eidgenössische Technische Hochschulen
EVK Bundesamt Eidgenössische Versicherungskasse
EVP Evangelische Volkspartei

F

FHG Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz), SR 611.0
FHV Finanzhaushaltsverordnung vom 11. Juni 1990, SR 611.01
FZG Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz), SR 831.42

G

GD Generaldirektion
GPK Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-SR Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Abkürzungen

GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990, SR 171.13
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986, SR 171.14
GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz), SR 171.11

I

IKB	Informatik-Konferenz des Bundes
IV	Invalidenversicherung

K

K+R	Kassen- und Rechnungswesen (Abteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung)
-----	---

L

LdU	Landesring der Unabhängigen
lit.	littera

O

OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
----	---

P

PHK	Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen
PKB	Pensionskasse des Bundes (Abteilung der EVK)
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PUK PKB	Parlamentarische Untersuchungskommission zur Untersuchung der Organisations- und Führungsprobleme der Pensionskasse des Bundes
PVK	Informatikprojekt "Personalversicherungskassen des Bundes"

R

RVF	Richtlinien des Bundesrates für die Verwaltungsführung im Bunde vom 28. August 1974
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

S

SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SNB	Schweizerische Nationalbank
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, Luzern

V

V	Verordnung
VAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 1987 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz), SR 961.01
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten, SR 170.32
VGCV	Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals der Schweiz
VINFBV	Verordnung vom 11. Dezember 1989 über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung, SR 172.010.58
VKB	Verwaltungskontrolle des Bundesrates
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VwOG	Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz), SR 172.010

W

WEFG Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, SR 831.41

Z

ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
Ziff. Ziffer

Glossar

ABACUS	In der PKB eingesetzte Buchhaltungs-Software (aktiv seit November 1993)
Ablauforganisation	Eine dauerhafte wirksame Regelung eines dynamischen Zusammenhangs (der Organisation), in dem zeitliche, räumliche, mengenmässige und logische Beziehungen geregelt werden.
Abnahmekriterien (Informatik-Bereich)	Diejenigen Kriterien, die ein Produkt erfüllen muss, um einen mit dem Auftraggeber festgelegten Abnahme-Test zu bestehen oder den Fertigungs-Anforderungen zu genügen.
Aktion 120'000	Systematische, ereignisbezogene Bereinigung aller ca. 120'000 Versicherten-Dossiers der PKB.
Aktive (Personengruppe)	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Beiträge an die PKB entrichten (im Unterschied zu den Rentenbezüger).
Aktiven der PKB (Bilanz)	Die Aktiven - als Teil der Bilanz der PKB - setzen sich zusammen aus dem Kontokorrentguthaben gegenüber dem Bund, den Hypothekendarlehen, den noch ausstehenden Forderungen der Pensionskasse, der noch nicht abgetragenen Belastung des Deckungskapitals wegen Einbaus der Teuerung in die Renten sowie dem versicherungstechnischen Fehlbetrag.
Anwendung (Informatik-Bereich)	Eine Anwendung ist eine Zusammenfassung von Informatikprogrammen, die als Gesamtheit eingeführt wird. Sie dient den Fachbereichen zur Erfüllung ihrer Aufgaben.
Barwert (Vorsorge-Bereich)	Der Barwert in einem bestimmten Zeitpunkt entspricht dem Wert, der als verzinsliches Kapital vorhanden sein muss, um die zu erwartenden Zahlungspflichten erfüllen zu können.
Batch-Betrieb (Informatik-Bereich)	„Stapelverarbeitungsbetrieb“. Bezeichnung für ein Verfahren, bei denen alle mit einem bestimmten Programm zu verarbeitenden Daten zunächst gesammelt und dann in einem „Schub“ verarbeitet werden. (Im Unterschied zu „online-Betrieb“.)
Beitragsprimat (Vorsorge-Bereich)	Die Höhe der Beiträge, meist in Prozenten des versicherten Lohnes, werden fest vorgegeben. Die Leistungen ergeben sich aufgrund des durch die Beiträge geäußerten Kapitals. Das Beitragsprimat bietet Transparenz bei der Finanzierung. Der Versicherte trägt das Risiko der Entwertung seiner Leistungen.
Benutzerdokumentation (Informatik-Bereich)	Umfasst alle Dokumente, die das Projekt und das System dokumentieren, die eine Person, die sich unmittelbar einer Anwendung bedient, braucht.

Betreiber (Informatik-Bereich)	Der Betreiber eines Informatiksystems vertritt den Anwender und sorgt in dessen Auftrag für den Betrieb des Informatiksystems.
Bilanz, versicherungstechnische (Vorsorge-Bereich)	Mit der versicherungstechnischen Bilanz wird festgestellt, ob das Vermögen einer Kasse gemäss kaufmännischer Bilanz – zusammen mit den zu erwartenden Beiträgen und Zinsen – ausreicht, um neben den sonstigen Schuldverpflichtungen und Rückstellungen die eingegangenen Versicherungsverpflichtungen (bezogen auf einen Stichtag) erfüllen zu können.
Code (Informatik-Bereich)	Regel zur Verschlüsselung von Informationen in eine verarbeitungsfähige Form.
Datenbank	Zusammenfassung aller Datenelemente eines Informationsbereichs.
Datenflussdiagramm	Graphische Darstellung der an einem Programmablauf beteiligten Datenträger bzw. Speicher und Geräte.
Datenkapazität	Fassungsvermögen der Vorrichtung, die die Daten in geeigneter Form speichert.
Datenverarbeitung, elektronische (EDV)	Verarbeitung von Daten / Informationen mit Hilfe von elektronischen Anlagen (Computern).
Deckungsgrad (Vorsorge-Bereich)	Verhältnis zwischen dem vorhandenen Vermögen und dem aufgrund des gewählten Finanzierungsverfahren berechneten Deckungskapital. Die PKB ist langfristig mit einem Deckungsgrad von 2/3 zu führen. Die Leistungen werden demzufolge langfristig zu zwei Dritteln mittels Kapital und zu einem Drittel über die Staatsgarantie sichergestellt.
Deckungskapital (Vorsorge-Bereich)	Erforderliches Kapital einer Pensionskasse, um alle reglementarischen Verpflichtungen – unter Berücksichtigung der reglementarischen Beiträge und der fest zu erwartenden anderen Einnahmen (Zinsen) – erfüllen zu können.
Deckungskapital, prospektive Berechnungsmethode (Vorsorge-Bereich)	Das prospektive Deckungskapital im Alter x entspricht der Differenz zwischen dem Barwert der Leistungen (Verpflichtungen) und dem Barwert der in Zukunft zu erbringenden Beiträge (Einnahmen). Es liefert insbesondere bei jungen Mitgliedern im Vergleich zu den Austrittsleistungen zu tiefe Werte. In der PKB wurde bis 31. Dezember 1995 das Deckungskapital nach dieser Methode berechnet. Es betrug per 31. Dezember 1994 30,6 Mrd. Franken. Seit dem 1. Januar 1995 erfolgt die Berechnung nach der retrospektiven Berechnungsmethode.
Deckungskapital,	Das retrospektive Deckungskapital im Alter x ist das bis zum

retrospektive Berechnungsmethode (Vorsorge-Bereich)	Alter x geäußerte Kapital, gebildet aus den Sparteilen der Beiträge und den Zinserträgen. Es entspricht dem Wert der <i>bereits erworbenen Ansprüche</i> . Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge stellte die PKB ihre Bilanzierungspraxis ab dem 1. Januar 1995 auf diese Methode um. Durch die neue Praxis erhöhten sich die Verpflichtungen der Kasse per 1. Januar 1995 um 2,4 Mrd. Franken auf 32,9 Mrd. Franken bei gleichem Vermögen.
Dokumentation (Informatik-Bereich)	Umfasst alle Dokumente, die das Projekt und das System dokumentieren. Verlauf und Ergebnisse der Phasen werden projektbegleitend dokumentiert. Die Dokumente sind zugleich auch Arbeitsunterlage. Ohne Dokumentation ist die Einsicht in den Projektfortschritt durch Dritte ausgeschlossen. Unterschieden werden Projektdokumentation, Systemdokumentation und Benutzerdokumentation.
Einkäufe/Eintrittsgelder (Vorsorge-Bereich)	Pensionskassen mit Leistungsprimat (u.a. PKB) müssen Eintrittsgelder erheben, wenn bei älteren Neueintretenden die maximalen Leistungen versichert werden sollen. Wird das Eintrittsgeld nur teilweise erbracht, führt dies zu einer Kürzung von Leistungen. Die im Rahmen der Freizügigkeit mitgebrachten Beiträge werden für den Einkauf verwendet.
Einnahmenüberschuss (Vorsorge-Bereich)	Saldo von Ausgaben und Einnahmen. Der Einnahmenüberschuss der PKB wird in der Finanzrechnung des Bundes ausgewiesen. Er muss grundsätzlich ausreichen, um zwei Drittel der jährlichen Zunahme des Deckungskapitals zu decken, damit langfristig das von den Statuten verlangte finanzielle Gleichgewicht der Pensionskasse gewährleistet ist. Einnahmenüberschuss PKB 1995: 1,2 Mrd. Franken
Einsatzuntersuchung (Informatik-Bereich)	Aktivität, um alle wichtigen Einsatzbedingungen an das zu entwickelnde Produkt zu erfassen, die Durchführbarkeit der geplanten Entwicklung zu untersuchen und die Anforderungen an das Produkt zu definieren.
Eskalations-Instanzen (Informatik-Bereich)	Nächst höhere Anlaufstelle bei Problemen.
Evaluation (Informatik-Bereich)	Ausschreibung von Sachmitteln, Fertigprodukten oder Dienstleistungen auf Basis eines Pflichtenheftes, gefolgt von einer Bewertung der Angebote.

SUPIS-EVK, System (Informatik-Bereich)	Auf die spezifischen Benutzerbedürfnisse der Pensionskasse des Bundes angepasste Standardsoftwarelösung Sulzer Personal-Informationssystem (SUPIS) zur Verwaltung der Aktiven, in Betrieb seit 1. Januar 1993.
EXCEL (Informatik-Bereich)	Tabellenkalkulationsprogramm, mit dem die PKB fachdienstliche Berechnungen zur Überprüfung der Daten durchführt (z.B. im Rahmen der Aktion 120'000).
Fachdienste	Unter den Fachdiensten der PKB werden jene Organisationseinheiten verstanden, die sich mit der eigentlichen Umsetzung der PKB-Statuten (Aktivversicherte und Rentner) befassen.
Fehlbetrag, versicherungstechnischer (Vorsorge-Bereich)	Die Gegenüberstellung des technisch notwendigen Deckungskapitals mit dem in der kaufmännischen Bilanz auf denselben Stichtag als vorhanden ausgewiesenen Deckungskapital ergibt den technischen Fehlbetrag der Pensionskasse. Die PKB weist in ihrer Bilanz 1995 einen Fehlbetrag von 10,8 Mrd. Frankens aus. Gemäss Statuten wird der Fehlbetrag auf den Bund, seine Betriebe mit eigener Rechnung sowie die angeschlossenen Organisationen unter Berücksichtigung ihres Anteils am Deckungskapital der aktiven Versicherten sowie der Rentnerinnen und der Rentner verteilt.
Filterprogramm	EDV-Programm, das aus einer Menge von Daten eine zur Weiterverarbeitung benötigte Teildatenmenge extrahiert.
Funktionalitäten (PKB)	Unter einer Funktionalität wird ein standardisierter, automatisierter Arbeitsablauf verstanden. Die SUPIS-Funktionen sind entweder SUPIS-Standardfunktionen oder aber Zusatzfunktionen, die aufgrund spezieller Anforderungsbedürfnisse der PKB programmiert wurden.
G&P-System	Das 1991 produktiv eingeführte Informatiksystem bei der PKB zur Verwaltung der Aktiven. Wurde 1993 durch das EVK-SUPIS-System abgelöst.
Gigabyte (GB) (Informatik-Bereich)	Mass für die in der Datenverarbeitung verwendete Anzahl von Binärentscheidungen (Zweierschritten). Die SUPIS-Datenbank der Aktivversicherten der PKB ist auf 4 GB (= 4 Milliarden Zeichen) limitiert.
Hardware (Informatik-Bereich)	Sammelbezeichnung für alle physischen Bestandteile eines Informatiksystems.
Hot-Line (Informatik-Bereich)	Erste Anlaufstelle bei Problemen für die Benutzer von EDV-Systemen.

Individuallösung	Eine auf die speziellen Bedürfnisse eines Anwenders zugeschnittene Software.
Kapitaldeckungsverfahren (Vorsorge-Bereich)	Finanzierungssystem, bei der jede Altersgruppe während der Aktivzeit ein Vermögen bildet, aus dem im Vorsorgefall ihre Leistungen finanziert werden können. Gemäss ihren Statuten ist die PKB auf der Grundlage des Kapitaldeckungsverfahrens zu führen.
Kasse, geschlossen (Vorsorge-Bereich)	Es werden keine Neuzugänge von Versicherten, sondern lediglich Abgänge durch Tod, Invalidität und Pensionierung in der versicherungstechnischen Berechnung berücksichtigt werden. Das BVG schreibt vor, dass eine Vorsorgeeinrichtung, die die Deckung der Risiken selbst übernimmt, für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts nur den vorhandenen Bestand an Versicherten und Rentnern berücksichtigen darf. (Im Unterschied zur offenen Kasse)
Kasse, offen (Vorsorge-Bereich)	Neben den Abgängen durch Tod, Invalidität, Pensionierung und Dienstaustritt werden für die versicherungstechnische Berechnung auch Neuzugänge von Versicherten berücksichtigt. (Im Unterschied zur geschlossenen Kasse)
Know-how	Theoretische Kenntnisse zur praktisch-technischen Verwirklichung eines Vorhabens.
Kontrolle, interne	Sicherungsvorkehrungen, für welche die Geschäftsführung verantwortlich ist und die durch die Organisation der Vorsorgeeinrichtung gegeben sind. Diese selbsttätige Sicherung kann erfolgen durch organisatorische Massnahmen (wie Instanzengliederung, Funktionentrennung, Regelung der Arbeitsabläufe, systematisch eingebaute Kontrollen usw.) oder durch die Anwendung technischer Hilfsmittel (wie Formulare, Abschlussvorrichtungen, Rechen- und Datenverarbeitungsanlagen).
Leistungsprimatkasse (Vorsorge-Bereich)	Die Leistungen werden in einem festen Prozentsatz des versicherten Lohnes festgelegt. Die Finanzierung über ordentliche und ausserordentliche Beiträge hat sich nach dieser Leistungsvorgabe zu richten. Insbesondere löst die Nachfinanzierung von Lohnerhöhungen einen jährlich variierenden Finanzbedarf aus. Im Leistungsprimat tragen die Pensionskasse und der Arbeitgeber ein Finanzierungsrisiko.
Mitglieder	Gemäss Statuten der PKB sind darunter die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verstehen, die Beiträge an die PKB entrichten (Synonym: Aktive)

online-Betrieb (Informatik-Bereich)	Die Daten werden direkt und unmittelbar in die EDV-Anlage eingegeben und verarbeitet. (Im Unterschied zu „Batch-Betrieb“).
Passiven der PKB (Bilanz)	Bilanzausweis des Deckungskapitals der PKB, das den eingegangenen Verpflichtungen entspricht. Ferner werden die Rückstellungen der Einleger- und Unterstützungskasse sowie die Rücklage für den Einbau der nächsten Teuerungszulage in die Renten ausgewiesen.
Perennitätsannahme (Vorsorge-Bereich)	Es wird von der Annahme ausgegangen, dass bei den beitragszahlenden Versicherten die Abgänge in Zukunft grundsätzlich durch Neuzugänge ersetzt werden. Bei Kassen von Gemeinden, Kantonen und Bund (u.a. PKB und PHK) wird angenommen, dass sie den versicherungstechnischen Perennitätsbedingung genügen. Eine solche Kasse hat die Liquidationsmittel nicht bereitzuhalten; sie hat dafür zu sorgen, dass die aus den Deckungsmitteln resultierenden Finanzflüsse sichergestellt sind.
PERIBU	Lohnbuchhaltung und Personalinformationssystem der Bundesverwaltung.
PERICO	Lohnbuchhaltung und Personalinformationssystem der PTT.
PERIDAS	Lohnbuchhaltung und Personalinformationssystem der SBB.
Pflichtenheft (Informatik)	Das Pflichtenheft in der Informatik beschreibt die Ziele, welche mit der angestrebten Lösung zu erreichen sind, sowie die Anforderungen und Wünsche an das zukünftige System. Es regelt Vorgehen und Form der Angebotseinreichung und dient zusammen mit den Allgemeinen Geschäftsbedingungen als Grundlage für Offertanfragen und Ausschreibungen.
Projektmanagement (Informatik-Bereich)	Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Abwicklung eines Projekts.
Prototyping (Informatik-Bereich)	Vorgehensweise, deren Arbeitsschritte die Erstellung, Evaluierung und Weiterentwicklung von Prototypen zum Gegenstand haben. Beim in der Pensionskasse des Bundes angewandten „creative prototyping“ wurde der Prototyp des Systems G&P auf der Grundlage von Benutzeranforderungen zum Endprodukt ausgebaut.
Qualitätssicherung (Informatik-Bereich)	Alle geplanten und systematischen Tätigkeiten die notwendig sind, um ein hinreichendes Vertrauen zu schaffen, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung die festgelegten Qualitätsanforderungen erfüllen wird.

Renten-System	Batchorientierte Anwendung im Rentenbereich der PKB (betrieben durch die PTT)
Rentenwert-Umlageverfahren (Vorsorge-Bereich)	Die <i>Erhöhung</i> der Renten wird in der PKB nach dem Rentenwert-Umlageverfahren finanziert, d.h. dass das im Zeitpunkt der Rentenerhöhung notwendige Kapital zur Finanzierung der erhöhten Rentenansprüche bis zu deren Erlöschen umlagemässig bereitgestellt wird.
Schnittstelle (Informatik-Bereich)	Gedachter oder tatsächlicher Übergang an der Grenze zwischen zwei Funktionseinheiten mit den vereinbarten Regeln für die Übergabe von Daten oder Signalen.
Software (Informatik-Bereich)	Gesamtheit oder Teil der Programme von Informatiksystemen. Umfasst auch die dazugehörige Programmdokumentation
Spezifikation (Informatik-Bereich)	Ein Dokument, welches alle (Nutzer-) Anforderungen an das System oder an Teile des Systems, die vorgesehene Architektur, das geplante funktionale Verhalten oder andere (qualitative) Eigenschaften genau und nachvollziehbar beschreibt.
Standard-Software (Informatik-Bereich)	Eine vom Hersteller übernommene Standardlösung im EDV-Bereich, bei der keine komplexen Anpassungen auf individuelle Gegebenheiten vorzunehmen sind.
Test (Informatik-Bereich)	Methode zur dynamischen Prüfung eines Produkts mit dem Ziel, Abweichungen im erwarteten Verhalten des Ergebnisses vom tatsächlichen Verhalten des Ergebnisses festzustellen, so dass Korrekturmassnahmen eingeleitet werden können.
Versicherte	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Beiträge an die PKB entrichten, sowie die ehemaligen Mitglieder, die Renten der PKB beziehen.
Versicherter Verdienst	Der versicherte Verdienst entspricht dem Bruttolohn abzüglich dem Höchstbetrag der maximalen einfachen Altersrente gemäss AHVG (sog. Koordinationsabzug). Der versicherte Verdienst geht als zentrale Grösse in die Bemessung der Beiträge, Einkaufssummen sowie sämtlicher Leistungen der PKB ein.
Verzinsung der Guthaben der PKB beim Bund (Vorsorge-Bereich)	Auf diesen Guthaben entrichtet der Bund der PKB einen Zins, welcher der Durchschnittsrendite der Bundesobligationen entspricht, mindestens aber 4 Prozent beträgt.
Zinsfuss, technischer (Vorsorge-Bereich)	Die versicherungstechnischen Verpflichtungen der PKB werden mit einem technischen Zins von 4 Prozent berechnet.

Zinsgarantie	Die PKB wird teilweise nach dem Kapitaldeckungsverfahren geführt. Gemäss den Statuten hat sie der Berechnung ihrer versicherungstechnischen Verpflichtung einen Zinsfuss von 4 Prozent zugrunde zu legen und langfristig einen Deckungsgrad von zwei Dritteln zu erreichen. Auf dem nicht gedeckten Teil des Deckungskapitals (Fehlbetrag) entrichten der Bund, die Betriebe und die angeschlossenen Organisationen zur Gewährleistung des finanziellen Gleichgewichts der PKB einen jährlichen Beitrag von 4 Prozent, der sich nach deren Anteil am Fehlbetrag bemisst.
--------------	--

Mit der Realisierung des EDV-Systems im Bereich der Pensionskasse wurden u.a. folgende Unternehmen betraut:

G&P Versicherungs-Informatik AG	Auftragnehmer für das 1991 produktiv eingesetzte G&P-System (Verwaltung der Aktiven) in der PKB.
Gebr. Sulzer AG	1991 offerierte die Gebrüder Sulzer AG (Sulzer Informatik) für das Renten- und Aktivensystem der Pensionskasse des Bundes mit dem SUPIS-System.
Sulzer Informatik AG	1. Januar 1993: Gründung der Sulzer Informatik AG (100 Prozent Gebr. Sulzer AG). Auftragnehmer für die Einführung von SUPIS bei der EVK/PKB. Am 1. September 1994 übernimmt die IBM Schweiz 70 Prozent des Aktienkapitals.
Datamind Services AG	1. Januar 1995: Gründung der Datamind Services AG (76 Prozent IBM Schweiz, 24 Prozent Sulzer AG), die die Fortsetzung der Arbeiten auf der Basis von SUPIS übernommen hat.
Lexa Consulting GmbH	1994: Gründung der Firma Lexa, die zwischen 1. Juni 1994 und 28. Februar 1995 als Unterlieferant der Datamind Services AG die Angelegenheit SUPIS weiterführt.

Bundesbeschluss

über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes (PKB)

vom 4. Oktober 1995

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 55 des Geschäftsverkehrsgesetzes ¹⁾,
nach Anhören des Bundesrates,

beschliesst:

Art. 1

Der Nationalrat und der Ständerat setzen je eine Untersuchungskommission im Sinne der Artikel 55-65 des Geschäftsverkehrsgesetzes ein.

Art. 2

¹Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung bilden die Organisation und die Amtsführung der Pensionskasse des Bundes (PKB) und die Amtsführung des Eidgenössischen Finanzdepartementes in Bezug auf die PKB.

²Im Rahmen dieses Auftrages umfasst die Untersuchung auch die Zusammenarbeit der PKB mit den Amtsstellen der Bundesverwaltung und mit den der PKB angeschlossenen Organisationen.

Art. 3

Die Kommissionen erstatten den beiden Räten Bericht über ihre Untersuchungen sowie über allfällige Verantwortlichkeiten und institutionellen Mängel. Sie unterbreiten die nötigen Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art.

Art. 4

Die Mitglieder der Untersuchungskommissionen können sich nicht vertreten lassen.

Art. 5

¹Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

²Er tritt am Tage der Verabschiedung in Kraft.

¹⁾ SR 171.11

Nationalrat, 2. Oktober 1995

Der Präsident: Claude Frey
Der Protokollführer: Duvillard

Ständerat, 4. Oktober 1995

Der Präsident: Kuchler
Der Sekretär: Lanz

Liste der angeschlossenen Organisationen (Stand 22. Januar 1996)

Anzahl Organisationen: 104	
Laufnummer	Bezeichnung
1	Generalsekretariat der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz
2	Zentralsekretariat des Schweizerischen Roten Kreuzes
3	Lindenhof Rotkreuzstiftung für Krankenpflege
4	Sektionen des Schweizerischen Roten Kreuzes
5	Schweizerisches Rotes Kreuz
6	Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (SL)
7	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
8	Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe (FöV)
9	Generalsekretariat der PTT- und Zollbeamtenverbände
10	Zentralsekretariat der Union schweizerischer Post-, Telefon- und Telegrafbeamter (PTT-Union)
11	Sekretariat des Personalverbandes der Bundesverwaltung (PVB)
12	Schweizerischer Verband des christlichen PTT-Personals (ChPTT)
13	Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals (VGCV)
14	Genossenschaft Solidaritätsfonds der Auslandschweizer
15	Koordinations-, Dokumentations- und Informationsstelle für Berufsbildung in Entwicklungsländern (KODIS)
16	Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SFH)
17	Schweizerisches Handelsamtsblatt (SHAB)
18	Sekretariat der Stiftung Gottfried Keller
19	Centre Suisse de documentation en matière d'enseignement
20	Stiftung Nationalpark
21	PRO HELVETIA
22	Allergie-/Asthmaforschung Forschungsinstitut Davos
23	Schweizerisches Institut für experimentelle Krebsforschung
24	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)
25	Fonds für Hilfe nicht versicherbarer Elementarschäden
26	Gesellschaft zur Förderung der industrieorientierten Forschung (GFF) AFIF Technopark
27	Stiftung zur Förderung des Betriebswissenschaftlichen Institutes der ETHZ
28	Sekretariat der Eidg. Kommission für Denkmalpflege
29	Eidg. Stipendienkommission für Ausländer
30	Schweizerische Volksbibliothek
31	Stiftung Schweizerische Osteuropa-Bibliothek

32	Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW)
33	Schweizerische Zentralstelle für Weiterbildung der Mittelschullehrerinnen und -lehrer
34	Historisches Lexikon der Schweiz
35	Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS)
36	Eidg. Weinhandelskommission
37	Schweizerisches Institut für das Gesundheitswesen (IfG)
38	Schweizerische Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte (SGUF)
39	Sekretariat der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz
40	Nationale Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung (NIKE)
41	Hochalpine Forschungsstation Jungfrauoch
42	Sekretariat der Schweizerischen Hochschulkonferenz
43	Observatorium Davos
44	Commission internationale pour la protection des eaux du lac Léman contre la pollution
45	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Quästur)
46	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Forschungsprojekte)
47	Institute Dalle Molle di Studi sull'Intelligenza Artificiale (IDSIA)
48	Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften (SANW)
49	Komitee für Schweizer Schulen im Ausland
50	Erfrischungsraum der Hauptabteilung Mehrwertsteuer
51	Erfrischungsraum des Amtes für Bundesbauten
52	Erfrischungsraum des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten
53	Erfrischungsraum der Eidg. Steuerverwaltung
54	Erfrischungsraum des Bundesamtes für Unterstützungstruppen
55	Cafeteria der Sammlung Oskar Reinhart
56	Schweiz. Stiftung für das cerebral gelähmte Kind
57	Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte
58	Schweizerische Landesphonotheek
59	Schweizerischer Zivilschutzverband
60	Vereinigung der Strassenverkehrsämter (VSA)
61	Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung
62	Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal
63	Schweizerische Nationalspende für unsere Soldaten und ihre Familien (SNS)
64	Öffentliche Krankenkasse Schweiz (OKK)
65	Schweizerischer Landesverband für Sport
66	Melioration der Linthebene
67	Einkaufsgenossenschaft für Inlandtabak (Sota)
68	Treuhandstelle der Schweiz. Lebensmittelimporteure

69	Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung (Butyra)
70	Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF)
71	Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF)
72	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
73	Schweizerische Käseunion AG
74	Schweizerische Vereinigung für Ernährung (SVE)
75	Verband Médiplant
76	Ecole supérieure en viticulture, oenologie et arboriculture de Changins
77	Ingenieurschule Wädenswil
78	Ingenieurschule Zollikofen
79	Landwirtschaftliche Lehrmittelzentrale
80	Verband Sol-Conseil
81	Schweizerischer Schweinezuchtverband (SSZV)
82	Sekretariat der Kommission Schweizerischer Viehzuchtverbände
83	Schweiz. Zentralstelle für Kleinviehzucht
84	Verband für Mast- und Schlachtleistungsprüfungen beim Schwein
85	Schweizerischer Verband für künstliche Besamung
86	Schweizerischer Pferdezüchtverband
87	Schweiz. Geflügelzüchtsschule
88	Schweizerischer Fleckviehzuchtverband
89	Landwirtschaftliche Beratungszentrale
90	Service Romand de vulgarisation agricole
91	Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Futterbaues (AGFF)
92	Eidgenössische Forschungsanstalt für Pflanzbau Changins
93	Verband Schweizer Weinexporteure
94	Schweiz. Inlandwollzentrale
95	Schweiz. paritätischer Facharbeitsnachweis für Musiker
96	Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC)
97	Schweiz Tourismus
98	Verkehrshaus der Schweiz
99	Zentralamt für den internationalen Eisenbahnverkehr
100	Schweizer Tourismus-Verband (STV)
101	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)
102	Swisscontrol - Schweizerische AG für Flugsicherung
103	Pro Telecom, Schweizerische Vereinigung der Telekommunikation
104	Pro Radio-Television

Auskunftseinholung

1. Anhörung als Auskunftspersonen (Art. 60 Abs. 1 und Art. 61 Abs. 1, 3 und 4 GVG)

- Ackermann Paul Adjunkt, Eidgenössische Finanzkontrolle
- Aeschlimann Rudolf ehemaliger Direktor des Bundesamtes für
Militärversicherung, ehemaliger Experte des EFD in
Sachen EVK
- Baumann Elisabeth Direktorin, Eidgenössische Versicherungskasse
- Binz Peter Revisuisse Price Waterhouse AG
- Bourguet Maurice Revisor, Eidgenössische Versicherungskasse
- Burgunder Daniel Chef der Sektion Pensionskasse III, Eidgenössische
Versicherungskasse
- Burkhardt Guido Chef der Sektion Soziale Sicherheit,
Personaldirektion SBB
- Chevroulet Mierta ehemalige Direktorin der Eidgenössischen
Versicherungskasse
- Cina Jean-Paul Vizedirektor, Eidgenössische Versicherungskasse
- Dick Hans-Kaspar ehemaliger Personaldirektor der SBB, Direktor der
Kreisdirektion II der SBB
- Erard Lucien ehemaliger Generalsekretär des Eidgenössischen
Finanzdepartements, Direktor der Eidgenössischen
Alkoholverwaltung
- Faessler François stellvertretender Direktor, Eidgenössische
Finanzkontrolle
- Garin Henri Direktor, Bundesamt für Informatik
- Geiser Peter Chef der Sektion Pensionskasse II, Eidgenössische
Versicherungskasse
- Gerber David ehemaliger stellvertretender Direktor der
Eidgenössischen Versicherungskasse, Chef der
Abteilung Rechtsdienst Post
- Ghisletti Aldo Inhaber G&P Versicherungs-Informatik AG
- Gysin Hans ehemaliger Chef der Sektion Vorsorgeeinrichtung,
Generaldirektion PTT
- Habegger Rolf Chef der Sektion Pensionskasse I, Eidgenössische
Versicherungskasse
- Hablützel Peter Direktor, Eidgenössisches Personalamt
- Hertz Raymond ehemaliger Chef der Abteilung Grundsatzfragen,
Eidgenössische Versicherungskasse
- Holzscheiter Axel Geschäftsführer Lexa Consulting GmbH
- Huissoud Michel Chef der Sektion Staatsrechnung und Informatik,
Eidgenössische Finanzkontrolle
- Hülsen Ellen ehemalige Direktorin der Eidgenössischen
Versicherungskasse

- Landgraf François ehemaliger Generalsekretär des Eidgenössischen Finanzdepartements, Finanzdirektor der SRG
- Landolfo Patrick stellvertretender Chef der Sektion Informatik, Eidgenössische Versicherungskasse
- Lehmann Peter Adjunkt, Eidgenössische Versicherungskasse
- Mäder Peter ehemaliger Chef des Dienstes Buchhaltung der Pensionskasse, Eidgenössische Versicherungskasse
- Malaguerra Carlo Direktor, Bundesamt für Statistik
- Marending Peter Adjunkt, Departementsinformatiker, Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
- Mudry Roger Controller, Eidgenössische Versicherungskasse
- Probst Peter Direktor, Eidgenössische Finanzkontrolle
- Redli Marius stellvertretender Direktor, Bundesamt für Informatik
- Röthlisberger Willy stellvertretender Generalsekretär des Eidgenössischen Finanzdepartements
- Scheurer Ernst ehemaliger Direktor des Eidgenössischen Personalamtes
- Schläppi Gottlieb ehemaliger Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle
- Schönenberger Vitus Sonderbeauftragter für die Geschäfte der Eidgenössischen Versicherungskasse
- Schumacher Peter IBM Schweiz
- Stähli Hans ehemaliger Chef der Sektion EVK-Leistungen, Eidgenössische Versicherungskasse
- Stich Otto alt Bundesrat, ehemaliger Chef des Eidgenössischen Finanzdepartements
- Toriel Eric ehemaliger Mitarbeiter des Bundesamtes für Organisation
- Troller Hans stellvertretender Personaldirektor SBB
- Villiger Kaspar Bundesrat, Chef des Eidgenössischen Finanzdepartements
- Vuillemin Armin Chef der Abteilung 3, Eidgenössische Finanzkontrolle
- Wäber Dieter Chef der Abteilung Pensionskasse, Eidgenössische Versicherungskasse
- Wehrle Roman Sektionschef Informatik, Eidgenössische Versicherungs-kasse

2. Anhörung als Zeugen (Art. 60 Abs. 2 bis 5 GVG)

keine

3. Anhörung als Sachverständige (Art. 58 Abs. 2 GVG)

- Arnold Brigitte Schweizerische Treuhandgesellschaft-Coopers & Lybrand AG
- Binz Peter Revisuisse Price Waterhouse AG
- Bühler Marc Arthur Andersen AG
- Bundi Marino Schweizerische Treuhandgesellschaft-Coopers & Lybrand Informatik AG
- Dönni Benedikt Arthur Andersen AG
- Grisel Etienne Rechtsprofessor
- Hausmann Karl ehemaliger Sekretär der PUK EMD
- Lanz Christoph ehemaliger Sekretär der PUK EIPD
- Loretan Stephan Ploenzke Informatik (Schweiz) AG
- Mastronardi Philippe Rechtsprofessor
- Oberholzer Niklaus Rechtsanwalt
- Schmid Heinz Professor der Versicherungsmathematik
- Schönenberger Vitus Sonderbeauftragter für die Geschäfte der EVK
- Stöcklin Hanspeter Schweizerische Treuhandgesellschaft-Coopers & Lybrand Consulting AG
- Walthard Peter STG-Coopers&Lybrand Informatik AG

4. Schriftliche Auskunftseinholung (Art. 60 Abs. 1 GVG)

- Bundesamt für Sozialversicherungen
- Bundeskanzlei
- Eidgenössische Finanzkontrolle
- Eidgenössisches Personalamt
- Generaldirektion der PTT-Betriebe
- Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
- Schweizerische Käseunion AG
- Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
- Schweizerischer Bundesrat
- Schweizerisches Rotes Kreuz
- Senglet Jean-Jacques, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Statistik
- Suter Walter, ehemaliger Vizedirektor der Eidgenössischen Versicherungskasse
- Swisscontrol
- Thomann Daniel, Pensionsversicherungsexperte

5. Amtshilfe (Art. 56 Abs. 4 GVG)

- Alle Kantonsregierungen

175.215.122

**Bundesratsbeschluss
über die Organisation
der Eidgenössischen Versicherungskasse im
Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement¹⁾**

vom 30. Oktober 1975

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf die Artikel 27 Absatz 2 und 36 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914²⁾ über die Organisation der Bundesverwaltung,

beschliesst:

Art. 1 Schaffung des Bundesamtes «Eidgenössische Versicherungskasse»

Die beim Eidgenössischen Personalamt bestehende «Eidgenössische Versicherungs- und Ausgleichskasse» wird unter der neuen Bezeichnung «Eidgenössische Versicherungskasse» dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement³⁾ unterstellt.

Art. 2 Aufgaben

In den Geschäftskreis der Eidgenössischen Versicherungskasse fallen:

- a. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über die Versicherung des Bundespersonals (einschl. Kranken- und Unfallversicherungsgesetz und Arbeitslosenversicherung);
- b. Verwaltung der Kasse nach Artikel 55 der Kassenstatuten³⁾ in der geänderten Fassung vom 30. Oktober 1975;
- c. Führung der Eidgenössischen Ausgleichskasse und des Sekretariates der IV-Kommission für das Bundespersonal;
- d. Vorbereitung und Vollzug der Vorschriften über die Fürsorge bei Betriebsunfällen im Bereich der Departemente;
- e. Personalfürsorge;

AS 1975 2301

¹⁾ Heute: Eidgenössisches Finanzdepartement (Art. 58 Abs. 1 Bst B des Verwaltungsorganisationsgesetzes — SR 172.010)

²⁾ [BS 1 261. SR 172.010 Art. 72 Bst. a] Den genannten Bestimmungen entsprechen heute die Art. 60, 61 Abs. 1 und 62 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010).

³⁾ Heute: nach den Art. 47-49 der V vom 2. März 1987 über die Eidgenössische Versicherungskasse (SR 172.222.1).

- f. Vorbereitung und Vollzug der bundesrechtlichen Erlasse über die Alters- und Hinterlassenenvorsorge für die Magistratspersonen und Professoren der Eidgenössischen Technischen Hochschulen;
- g. Vorbereitung und Vollzug der Vorschriften über die Alters- und Hinterlassenenvorsorge für die Bediensteten, die der Versicherungskasse nicht angehören;
- h. Behandlung der Personalversicherungsfragen der internationalen Organisationen, soweit sie dem Bund zur Stellungnahme unterbreitet werden;
- i. Förderung der Zusammenarbeit unter den Personalversicherungskassen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in bezug auf aktuelle Fragen der Personalversicherung.

Art. 3 Änderung von Gesetzeserlassen

¹ Die Zuständigkeit in Fragen der Personalversicherung, die in Artikel 33 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914¹⁾ über die Organisation der Bundesverwaltung und in Artikel 64 des Beamtengesetzes²⁾ dem Eidgenössischen Personalamt übertragen wurde, geht an die Eidgenössische Versicherungskasse.

² Diese Verordnung gilt provisorisch bis zum Erlass eines entsprechenden Bundesbeschlusses nach Artikel 27 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914³⁾ über die Organisation der Bundesverwaltung.

Art. 4 Inkraftsetzung

Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 1976 in Kraft.

¹⁾ [BS 1 261; AS 1969 291 Art. 35 Bst. A, 1976 1963. SR 172.010 Art. 72 Bst. a]

²⁾ SR 172.221.10. Es handelt sich um Art. 64 in der Fassung vom 30. Juni 1927 (BS 1 489).

³⁾ Heute: nach Art. 60 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010).

Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (FKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB vom 7. Oktober 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.067
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.12.1996
Date	
Data	
Seite	153-493
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 077

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.