

Analyse der Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02

Bericht zuhanden der Eidgenössischen
Finanzkontrolle EFK

Stefan Rieder, Dr. rer. pol.
Luzia Lehmann, Dr. phil. I
Simone Ledermann, lic. rer. pol.
Sami Kanaan (evaluanda)

unter Mitarbeit von

Yvonne Hunkeler (dipl. Wirtschaftsprüferin, BDO Visura, Luzern)
Rolf Keller, Dr. phil. I (Leiter SKM Studienzentrum Kulturmanagement
Universität Basel)
Claudia Höltnner (Rechtsanwältin SKM Studienzentrum Kulturmanagement
Universität Basel)
Cyrill Häring, Dr. iur. (Rechtsanwalt, Unternehmens-Kultur-Berater)

Luzern, 22. Dezember 2004

Abkürzungsverzeichnis	4
Verzeichnis der Darstellungen	5
Kurzzusammenfassung	6
Zusammenfassung	8
1 Einleitung	15
1.1 Gegenstand der Untersuchung	15
1.2 Fragestellung	17
1.3 Vorgehen	19
1.4 Aufbau des Berichtes	22
Teil 1: Analyse der Aufbaustruktur	24
2 Analyse der Aufbaustruktur	24
2.1 Startphase 1995 bis 1996	25
2.2 Aufbauphase Expo.01 1997 bis Juli 1999	33
2.3 Krisenphase August 1999 bis Januar 2000	45
2.4 Durchführungsphase Expo.02 Februar 2000 bis Oktober 2002	56
2.5 Beurteilung des Vereins als Organisationsform	69
2.6 Schlussfolgerungen aus der Analyse der Aufbaustruktur	88
Teil 2: Analyse der Ablaufstruktur	94
3 Analyse der Ablaufstruktur	94
3.1 Startphase 1995 bis 1996	95
3.2 Aufbauphase 1997 bis Juli 1999	101
3.3 Krisenphase August 1999 bis Januar 2000	115
3.4 Durchführungsphase Expo.02 Februar 2000 bis Oktober 2002	119
3.5 Evaluation des Finanzcontrollings	134

3.6	Beurteilung der Managementmethode Simultaneous Engineering	151
3.7	Schlussfolgerungen aus der Analyse der Ablaufstruktur	158
	Teil 3: Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	167
4	Gesamtbeurteilung	167
5	Empfehlungen	169
5.1	Empfehlungen hinsichtlich strategischer Entscheidungen in der Startphase einer Grossveranstaltung	170
5.2	Empfehlungen hinsichtlich der Umsetzung einer Grossveranstaltung	174
	Anhang 1: Liste der Interviewten Personen	178
	Anhang 2: Liste der Profitcenter gemäss Budget Nr. 8 1999	179
	Anhang 3: Führungsinstrumente	180
	Literatur	182

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AP	Ausstellungspartner
BK	Bundeskanzlei
BR	Bundesrat
CD	Steuerungskomitee (Comité directeur)
CHF	Schweizer Franken
CS	Comité stratégique
DA	Direktion Artistique
DE	Direktion Betrieb (Direction exploitation)
DEv	Direktion Events
DF	Direktion Finanzen
DG	Direction général
DM	Direktion Marketing
DP	Direktion Partnerschaften (ab 2001)
DT	Direktion Technik (ab 1999)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Expo.01	Projekt Expo.01
FinDel	Finanzdelegation
GD	Generaldirektion (Direction générale DG)
GIC	Groupe interdépartemental de coordination
GS	Generalsekretariat
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Hayek	Firma Hayek Engineering
IDA-EXPO.01	Interdepartementale Arbeitsgruppe Expo.01
KdK	Konferenz der Kantone
MMK	Mitmachkampagne
NPM	New Public Management
PA	Pilotage Arteplage
PO	Pilotage opérationnel (Operatives Controlling OC)
PS	Pilotage stratégique, Expo.02 (Strategische Steuerung)
PWC	Firma PricewaterhouseCoopers
QB	Quartalsbericht
SA	Strategischer Ausschuss (Comité stratégique CS)
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

Verzeichnis der Darstellungen

D 1.1:	Untersuchungsgegenstand und Fragestellungen in der Übersicht	17
D 1.2:	Ausgewertete Dokumente in einer Übersicht	21
D 1.3:	Übersicht über die befragten Personen	22
D 2.1:	Vereinsstruktur in der Startphase	27
D 2.2:	Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Startphase	30
D 2.3:	Vereinsstruktur in der Aufbauphase	35
D 2.4:	Finanzbereich des Vereins, Aufbauphase Expo.01	41
D 2.5:	Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Aufbauphase	43
D 2.6:	Vereinsstruktur in der Krisenphase	47
D 2.7:	Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Krisenphase	52
D 2.8:	Vereinsstruktur in der Durchführungsphase	58
D 2.9:	Finanzbereich des Vereins, Durchführungsphase Expo.02	64
D 2.10:	Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Durchführungsphase	65
D 2.11:	Überblick über die Entwicklung des Vereins der Expo	75
D 3.1:	Kriterien für die Beurteilung des Einsatzes von Simultaneous Engineering in der Expo.01	154

Kurzzusammenfassung

Die Evaluation hatte zu prüfen, wie weit sich die bei der Expo.01/02 entstandenen Budgetüberschreitungen durch Fehler in der Aufbau- und Ablaufstruktur erklären lassen. Dazu lässt sich Folgendes festhalten:

1. Formal wurden bei der Aufbau- und Ablaufstruktur der Expo keine fundamentalen Fehler begangen. Die notwendigen Strukturen und Instrumente wurden an sich geschaffen.
2. Gravierende Fehler traten hingegen bei der Ausgestaltung der Organigramme und der Anwendung der Führungsinstrumente auf. Budgetfehlbeträge wurden daher *zu spät erkannt*.
3. Fehler in der Ablaufstruktur waren in der *Aufbauphase* tatsächlich wesentlich für eine *Steigerung* der Kosten im internen Budget verantwortlich (Fehler im Konzept der Profitcenter, fehlende Kompetenz der Direktion Finanzen, Ausbleiben einer Intervention der Generaldirektion bei Konflikten zwischen den Direktionen).
4. Die Mängel der Start- und Aufbauphase wurden in der Krisenphase erkannt und weitgehend beseitigt.
5. Von der Aufbau- und Ablaufstruktur unabhängige, personelle Gründe haben das Scheitern des Finanzierungskonzeptes in der Aufbauphase wesentlich mit verursacht.
6. Das Sponsoringpotenzial wurde unabhängig von Aufbau- und Ablaufstruktur während der gesamten Dauer der Expo überschätzt.

Folgende Empfehlungen für die Durchführung von Grossanlässen im Stile der Expo.01/02 lassen sich formulieren:

1. Die strategische Begleitung einer Grossveranstaltung muss durch den Bundesrat direkt erfolgen.
2. Der Verein als Rechtsform hat sich bewährt.

3. Ein expliziter Entscheid über die Risiken bei der Finanzierungsstrategie muss gefällt werden. Die Standortwahl stellt dabei ein zentrales Element dar.
4. Nach der Gestaltung und Verabschiedung der Projektidee gilt es einen Marschhalt einzulegen und die Realisierbarkeit zu prüfen.
5. Der bei Grossprojekten immer vorhandenen Informationsasymmetrie zwischen strategischer und operativer Führung muss während der gesamten Projektdauer begegnet werden.
6. Für jede Phase des Projektes braucht es eine massgeschneiderte Crew wobei die Grenzen von Mandats- und Milizstrukturen zu respektieren sind.

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, die Probleme bei der Projektorganisation und der Projektsteuerung in den verschiedenen Phasen der Vorbereitung und Durchführung der Expo.01/02 zu erfassen und daraus Empfehlungen für zukünftige Grossprojekte des Bundes abzuleiten. Zu diesem Zweck wurde eine Beurteilung der Aufbau- und Ablaufstruktur der Expo.01/02 vorgenommen. Damit galt es die Frage zu beantworten, ob sich die Fehler in der Budgetierung der Expo.01/02 mit Mängeln der Aufbaustruktur (Organigramme, Pflichtenhefte) und Ablaufstruktur (Prozesse, Instrumente, Problembewältigung) erklären lassen.

Die empirische Basis für die Evaluation lieferte die Analyse umfangreicher Sekundärliteratur zur Expo, die Auswertung von Akten im Bundesarchiv sowie 30 Interviews mit Beteiligten der Expo. In den nächsten zwei Abschnitten werden die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Untersuchung vorgestellt.

Gesamtbeurteilung der Aufbau- und Ablaufstruktur der Expo.01/02

1. Fundamentale Mängel in der formalen Aufbaustruktur (Organigramme) und der Ablaufstruktur (Instrumente) sind nicht zu beobachten. Die formale Herangehensweise an die Expo kann nicht als leichtfertig oder bar jeder Logik bezeichnet werden. Wohl liegen punktuelle Fehler vor, die aber einzeln betrachtet nicht so gravierend waren, dass sie das Scheitern der mehrheitlich auf privaten Mitteln basierenden Finanzierung erklären können.
2. Es waren weniger die formalen Strukturen und Instrumente als vielmehr gravierende Fehler in der Ausgestaltung der Organigramme und der Anwendung der Führungsinstrumente, die dazu führten, dass die Finanzprobleme *zu spät erkannt* wurden. Konkrete Mängel sind:
 - Die Ausgestaltung der strategischen Organe auf Stufe Verein und Bund bezüglich Zusammensetzung, Know-how und Ausstattung mit Kompetenzen,
 - die fehlende Managementkultur auf Stufe des Strategischen Ausschusses, was erklärt warum Führungsinstrumente nicht angewendet und Informationen nicht eingefordert wurden sowie

- die fragmentierte Verantwortlichkeit zwischen Bund, Strategischem Ausschuss und Büro des Strategischen Ausschusses.
3. Bestimmte operative Abläufe waren in der Aufbauphase tatsächlich wesentlich für eine *Steigerung* der Kosten im internen Budget verantwortlich. Zu nennen sind:
 - Fehler im Profitcenter-Konzept, das auf Grund der Ausschreibungspflicht für die Unternehmen nicht attraktiv genug war,
 - die fehlende Kompetenz der Direktion Finanzen die Globalbudgets effektiv durchzusetzen und
 - das Ausbleiben einer Intervention durch die Generaldirektion, als die Baukosten die Budgetrahmen sprengten.
 4. Es darf festgehalten werden, dass Mängel der Start- und Aufbauphase in der Krisenphase erkannt und die Konsequenzen aus der Führungsschwäche auf allen Ebenen gezogen wurden.
 5. Auch in der Umsetzungsphase blieben bestimmte Probleme bestehen: Zu nennen ist die nur halbherzige politische Unterstützung der Expo durch den Bundesrat und ein gewisses Mass an Widerstand der Generaldirektion gegen ein strategisches Controlling. Diese Probleme konnten die Realisierung der Expo aber nicht mehr grundsätzlich gefährden.
 6. Es gibt zwei wichtige, von Strukturen und Abläufen unabhängige, personelle Gründe, die für das Scheitern des Finanzierungskonzeptes in der Aufbauphase mitverantwortlich waren:
 - Erstens sind die persönlichen Visionen von Verantwortlichen der Expo zu nennen, welche von diesen hartnäckig verteidigt wurden und dazu führten, dass an sich vorhandene Managementgrundsätze (Budget der Profitcenter, Führungsverantwortung) missachtet wurden.
 - Zweitens war es primär die Angst vor einem Abbruch der Expo durch den Bund, welche die Direktionen und die Generaldirektion in der Aufbauphase zu einer strikten Informationskontrolle und -filtrierung veranlasst haben. Gepaart mit der Unfähigkeit

der strategischen Führung die notwendigen Informationen selber einzufordern, entstand eine derart ausgeprägte Informationsasymmetrie (Principal-Agent-Problem) zwischen Strategischem Ausschuss und operativer Führung, dass die Finanzprobleme erst erkannt wurden, als die Krise in der Generaldirektion sich über Rücktritte manifestierte.

7. In der Rückblende wird klar, dass das Sponsoringpotenzial bis zum Jahr 2001 unabhängig von Aufbau- und Ablaufstruktur überschätzt wurden. Wohl wurden die Einnahmeschätzungen ab 1999 stark nach unten korrigiert. Niemand hat aber an der Grundannahme, wonach die Wirtschaft den grössten Teil der Kosten der Expo decken würde, gerüttelt. Als sich diese Grundannahme als falsch herausstellte, war es zu spät, einen Kurswechsel zu vollziehen.

Empfehlungen

Die Herausforderungen bei der Realisierung von Grossveranstaltungen steigen, je grösser deren Budget und der Bedarf an eine Vorfinanzierung ausfällt. Wenn zudem eine schweizweite Ausstrahlung, ein hohes Engagement der öffentlichen Hand und starke künstlerische Ausrichtung der Inhalte gewünscht wird, sind folgende Empfehlungen zu beherzigen.

Empfehlung 1: Strategische Begleitung beim Bund auf höchster Ebene ansiedeln

Der Bund muss auf der strategischen Ebene besondere Vorkehrungen zur Begleitung von Grossveranstaltungen treffen:

- Die strategische Begleitung ist unbedingt von einem allfälligen operativen Engagement zu trennen.
- Die strategische Begleitung ist an der Spitze der Verwaltung anzusiedeln und zwar im Bundesrat.
- Die strategische Vertretung des Bundes im Projekt muss durch eine hochrangige Person in der Linie wahrgenommen werden.
- Die Auswahl des federführenden Departements soll nicht auf der Basis von Traditionen, sondern auf der Basis der Bereitschaft zu

hohem Engagement und der Wahrnehmung einer Promotorenrolle gefällt werden.

- Von der Schaffung eines Delegierten des Bundesrats für die strategische Begleitung ist abzusehen, da eine solche Stelle per se über zu wenig Durchsetzungskraft verfügt.

Empfehlung 2: Verein als Rechtsform hat sich bewährt

Die Rechtsform des Vereins kann für Grossprojekt nach wie vor empfohlen werden:

- Der Verein weist eine sehr grosse Flexibilität bezüglich der Einbindung der verschiedenen Stakeholder auf.
- Der Verein ist in der Schweiz traditionell gut verankert und akzeptiert. Die Haftungsbedingungen geben den Mitgliedern grosse Sicherheit.

Empfehlung 3: Einen bewussten Entscheid über eine risikoaverse oder risikofreudige Finanzierungsstrategie herbeiführen

Zwischen der Ideen- und der Realisierungsphase einer Grossveranstaltung ist ein Entscheid über die Risikobereitschaft zu fällen:

- Eine Strategie auf Basis einer privaten Finanzierung muss inhaltliche Risiken in Kauf nehmen. Diese kann im Extremfall darin bestehen, dass der Anspruch einer schweizweiten Ausstrahlung nicht eingelöst werden kann.
- Eine Strategie auf Basis einer öffentlichen Finanzierung minimiert das Risiko durch eine Belastung der Steuerzahler.
- In beiden Fällen gilt: Das Engagement der öffentlichen Hand sollte nach oben begrenzt werden.

Ein Null-Risiko in finanzieller und inhaltlicher Hinsicht gibt es nicht: Auch eine vollständige Finanzierung über die öffentliche Hand birgt ein Restrisiko.

Empfehlung 4: Standortwahl als Entscheid über die Höhe der Risiken interpretieren

Bei der Wahl eines Standortes für eine Grossveranstaltung sind folgende Erwägungen anzustellen:

- Wird ein einziger Ort für ein Projekt gewählt, reduziert dies die Risiken insofern, als dass die politische Verantwortung auf der Entscheidungsebene konzentriert wird (nur ein Kanton oder eine Stadt wird eng an das Projekt gebunden) und die Gestaltung einer Aufbaustruktur (technische Ebene) einfacher ausfällt.
- Die Wahl mehrerer Standorte erhöht die Anforderungen auf der Entscheidebene (mehrere Kantone und Städte sind unter einen Hut zu bringen), das Risiko von strategischen Fehlern auf Grund von Zielkonflikten steigt (Ablaufstruktur) und die Komplexität auf der technischen Ebene (Aufbaustruktur) nimmt zu. Umgekehrt kann ein solches Projekt attraktiver sein, weil es die Einbindung breiterer Kreise erlaubt.
- Sollen die inhaltlichen wie finanziellen Risiken einer Grossveranstaltung wie der Expo über den Standortentscheid möglichst stark minimiert werden, muss Zürich, Basel oder Genf als Standort gewählt werden.

Empfehlung 5: Marschhalt nach Gestaltung einer Projektidee einschieben

Nach der Skizze einer Grundidee und der Zustimmung dazu durch die öffentliche Hand, sollte ein Marschhalt eingelegt werden. Dieser kann genutzt werden,

- um die Grundidee des Projektes von unabhängigen Dritten auf seine Realisierbarkeit prüfen zu lassen und so allenfalls Modifikationen vornehmen zu können,
- um eine professionelle Organisation aufzubauen, die nicht vom Lieferanten der Idee und den (regionalen) Promotoren dominiert wird,
- um die Einflussnahme der Politik organisatorisch zu regeln und diese auf die politische Steuerung und Promotion zu beschränken und

- um weitere Akteure in das Projekt einbinden zu können, die für dessen Realisierung unabdingbar sind, in der Ideenphase aber nicht berücksichtigt werden konnten.

Empfehlung 6: Der Gefahr asymmetrischer Information zwischen strategischer und operativer Führung vorbeugen (Principal-Agent-Problem)

Das Problem der asymmetrischen Information zwischen strategischer Führung und operativer Umsetzung bei (Gross-) Projekten ist gut bekannt. Die dazu in der Organisations- und Controllingliteratur formulierten Empfehlungen gilt es zu beachten:

- Es braucht eine klare Trennung zwischen der Entscheidungsebene (strategische Führung, Finanzierer), der Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollebene (operative Gesamtführung) und der technischen Ausführungsebene (operative Teilverantwortung).
- Auf der strategischen Entscheidungsebene müssen die zentralen Finanzierer in den Gremien angemessen Einsitz nehmen.
- Auf der strategischen Entscheidungsebene muss ein kleines schlagkräftiges, professionell besetztes Organ geschaffen werden, welches die Umsetzung der Entscheide überwacht und steuernd eingreifen kann.
- Auf der Ebene der operativen Gesamtführung braucht es eine klassische Generaldirektion mit hierarchischem Aufbau, welche Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollaufgaben wahrnimmt.
- Auf der technischen Ebene müssen angemessene organisatorische Strukturen und Abläufe etabliert werden.
- Die strategische Entscheidungsebene muss sich ein strategisches Controllingorgan schaffen, das unabhängig von der operativen Gesamtführung agieren und Informationen beschaffen kann. Ohne ein solches Gremium kann die Entscheidungsebene die Informationsasymmetrie nicht ausgleichen.
- Die operative Gesamtführung braucht ein operatives Controlling, um ihre Strukturen führen zu können. Die Informationsbedürfnisse

der strategischen Ebene müssen sich im Controllinginstrumentarium der operativen Ebene niederschlagen.

Empfehlungen 7: Operative Begleitung des Bundes professionalisieren

Der Bund muss für die Begleitung von Grossveranstaltungen eine professionelle Projektbegleitung einrichten,

- die über die entsprechende Erfahrung und die notwendigen zeitlichen Ressourcen verfügt,
- die in der Linie eines Departementes angesiedelt ist und
- die in die wichtigen Prozesse (insbesondere die Budgetierung) eingebunden wird.

Empfehlung 8: Für jede Phase einer Ausstellung eine massgeschneiderte Crew

Grossanlässe wie die Expo durchlaufen eine Entwicklung, bei der sich in zeitlicher Hinsicht unterschiedliche Anforderungen ergeben. Daran muss sich das für die Umsetzung verantwortliche Personal qualitativ wie quantitativ anpassen. Die Hauptphasen einer Ausstellung sollten sich somit in vier Führungsequipen/Crews mit unterschiedlichem Rollenverständnis niederschlagen.

Empfehlung 9: Mandats- und Milizstrukturen nicht überstrapazieren

In der ersten Phase eines Grossprojektes sind Miliz- und Mandatsstrukturen, durchaus angemessen. Spätestens nach der Startphase muss auf der technischen Umsetzungsebene eine feste Struktur geschaffen werden. Wenn sich dafür die notwendigen Expertinnen und Experten nicht finden lassen, dürfte dies ein Alarmsignal dafür sein, dass bestimmte Ausgangsbedingungen nicht erfüllt sind.

1 Einleitung

Der Bundesrat hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit einer Sonderuntersuchung zur Expo.01/02 beauftragt. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen die Probleme bei der Projektorganisation und der Projektsteuerung in verschiedenen Phasen der Vorbereitung der Expo.01/02 erfasst und Erfahrungen gesichert werden, damit in Zukunft bei ähnlichen Projekten Fehler auf Bundesebene vermieden werden können. Das Konzept der EFK unterteilt die Erarbeitung des Berichts in einzelne Module. Der vorliegende Bericht bezieht sich auf das Modul A1, welches die Evaluation von Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02 beinhaltet.

Das Ziel der vorliegenden Evaluation ist eine summative Beurteilung der Projektorganisation und der Projektsteuerung mit der Konzentration auf zwei Zielsetzungen:

- *Erstens* sollen die Erfahrungen, welche im Rahmen der Expo bei der Projektorganisation und Projektsteuerung gemacht wurden, systematisch gesichert und festgehalten werden.
- *Zweitens* sollen Lehren gezogen werden, welche dem Bund helfen, in Zukunft bei ähnlich gelagerten Projekten Fehler zu vermeiden.

Die Aufgabenstellung wurde primär vom Standpunkt des Bundes angegangen. Diese Fokussierung ist von grosser Bedeutung. Das Geflecht von Akteuren, welche im Rahmen der Expo engagiert waren, ist dermassen vielschichtig, dass nicht alle Akteure in die Analyse miteinbezogen werden konnten.

1.1 Gegenstand der Untersuchung

Im Zentrum der Evaluation steht die Frage nach den Ursachen, die dazu geführt haben, dass der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen finanziellen Mittel in die Expo einschiessen musste. Es galt die These zu prüfen, wonach es strukturelle und prozedurale Aspekte gibt, welche die grosse Differenz zwischen der Planung und der Realität erklären können. Entsprechend lässt sich der Gegenstand der Evaluation in die zwei Teile Aufbau- und Ablaufstruktur gliedern (vgl. dazu Hauser 1997: 11-20):

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

Die Expo.01/02 hat sich als Grossprojekt dynamisch entwickelt: Aufbau und Ablaufstruktur haben sich ständig verändert. Gemäss dem Konzept für eine Sonderuntersuchung zur Expo.01/02 lassen sich drei Phasen identifizieren: Erstens eine *Startphase* zur Expo.01 mit dem Schwerpunkt Parlamentsbeschluss im Dezember 1996 und dessen Vorgeschichte; zweitens eine *Umbruchphase* von der Expo.01 zur Lancierung der Expo.02, mit einem Schwergewicht auf dem Jahr 1999 und seinen Krisen inklusive Ausblick auf das Jahr 2000; und drittens eine *Phase des Durchziehens* der Expo.02, mit einem besonderen Fokus auf das Jahr 2002 inklusive Vorgeschichte.

Diese drei Phasen decken sich weitgehend mit den wichtigsten organisatorischen Entwicklungen, welche das Projekt Landesausstellung durchlaufen hat. Für die Analyse haben die Evaluatoren aber die Umbruchphase zusätzlich unterteilt: Nach der Startphase wurde ab 1996 die provisorische Anfangsstruktur in eine dauerhaft ausgerichtete Projektstruktur für die Expo.01 überführt. Die so entstandene Aufbaustruktur hatte bis August 1999 Gültigkeit. Zu diesem Zeitpunkt brach die Struktur der Expo.01 teilweise zusammen und wurde durch eine Ad-hoc-Krisenorganisation ersetzt, die ab Februar 2000 in die definitive Struktur der Expo überführt wurde. Auf Basis dieser definitiven Struktur wurde schliesslich die Expo.02 realisiert. Für die dynamische Entwicklung der Expo lassen sich in Anlehnung an Hubschmid (2002: 33ff.) vier Phasen unterscheiden:

1. *Startphase* mit einer provisorischen Organisation (gültig 1995 bis 1996);
2. *Aufbauphase Expo.01* mit einer dauerhaft angelegten, stärker ausdifferenzierten Struktur (gültig 1996 bis August 1999);
3. *Krisenphase* mit einer Ad-hoc-Organisation (gültig von August 1999 bis Februar 2000);
4. *Durchführungsphase Expo.02* mit einer konsolidierten Projektorganisation (gültig von Februar 2000 bis Ende 2002).

Wir werden die Untersuchungsgegenstände anhand dieser vier Phasen nachzeichnen. Dabei wird es insbesondere darum gehen, die Veränderungen zwischen den Phasen zu beschreiben und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen.

1.2 Fragestellung

Ausgehend von den vier Phasen des Projektes und den Evaluationsgegenständen lassen sich die Fragestellungen der Untersuchung wie folgt skizzieren. Die Fragestellungen der Startphase wurden in jeder Phase analog überprüft. In der untenstehenden Tabelle wurden sie nicht jedes Mal aufgelistet.

D 1.1: Untersuchungsgegenstand und Fragestellungen in der Übersicht

Phasen der Expo	Fragen zu den zwei zentralen Untersuchungsgegenständen der Evaluation	
	Aufbaustruktur	Ablaufstruktur
Startphase (Phase 1)	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Bedeutung hatte das Organigramm in der Startphase? War es angemessen? Wie waren Kompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten der beteiligten Akteure festgelegt? - Wie und durch wen wurden die Position des Bundes und dessen Kompetenzen festgelegt? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie verliefen die Abläufe in der Anfangsphase? - Wer traf Entscheide? - Welche Probleme tauchten auf? Wie wurden diese gelöst? - Welche Führungsinstrumente waren vorhanden? Wie wurden sie angewendet

Phasen der Expo	Fragen zu den zwei zentralen Untersuchungsgegenständen der Evaluation	
	Aufbaustruktur	Ablaufstruktur
Aufbauphase (Phase 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Veränderungen gab es gegenüber der Startphase? - Waren diese Veränderungen angemessen? - Veränderung der Position des Bundes? 	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Veränderungen ergeben sich gegenüber der Startphase? - Welches waren die Führungsgrundsätze, welche die Ablaufstruktur bestimmten? - Welche Probleme tauchten im Ablauf der Expo auf? - Welche Führungsinstrumente waren vorhanden (Controlling)? - Wie wurden die Führungsinstrumente angewendet?
Krisenphase (Phase 3)	<ul style="list-style-type: none"> - Wie wurde die Krise organisatorisch bewältigt? - Wurden die Konsequenzen aus der Aufbauphase gezogen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie wurden die Probleme der Aufbauphase gelöst?
Durchführungsphase (Phase 4)	<ul style="list-style-type: none"> - Konnten die Mängel der Aufbauphase befriedigend gelöst werden? - Wie veränderte sich die Einbindung des Bundes? - Welche Lehren lassen sich im Hinblick auf zukünftige Projektorganisationen ziehen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie ist das Controlling in der Durchführungsphase zu beurteilen? - Traten im Ablauf weiterhin Probleme auf und wie wurden diese gelöst? - Welche Führungsinstrumente waren vorhanden und wie wurden sie angewendet? Wo liegen die Unterschiede zur Aufbauphase? - Welche Lehren lassen sich im Hinblick auf die Organisation von Abläufen in zukünftigen vergleichbaren Projekten ziehen?

Die Antworten der Untersuchung sollen insgesamt zusammengefasst werden in Form von Empfehlungen, welche im Hinblick auf zukünftige vergleichbare Grossveranstaltungen unter Beteiligung des Bundes verwendet werden können.

1.3 Vorgehen

Im Folgenden präsentieren wir das Design, welches bei der Beantwortung der aufgeführten Fragen Verwendung gefunden hat. Wir unterscheiden dabei die Untersuchungsebenen und die eingesetzten Methoden und Erhebungsinstrumente.

1.3.1 Vergleichsebenen

In der Untersuchung wurde primär mit Soll-Ist-Vergleichen und Längsschnittvergleichen gearbeitet:

- *Soll-Ist-Vergleiche* kommen immer dann zum Einsatz, wenn beispielsweise Organisationsstrukturen und Abläufe auf dem Hintergrund von Kriterien beurteilt werden, die sich in der Literatur oder aus anderen Projekten ergeben. Insbesondere bei der Aufbaustruktur, aber auch bei der Beurteilung von Prozessen und Instrumenten (Finanzcontrolling) in der Ablaufstruktur wurde auf formale Vorgaben in der Literatur Bezug genommen und diese den effektiv vorgefundenen Elementen gegenübergestellt.
- *Längsschnittvergleiche* werden namentlich bei der Darstellung der Aufbaustruktur eingesetzt. Es geht darum, deren Entwicklung zeitlich nachzuzeichnen und dabei zu überprüfen, wie sich die Strukturen verändert haben. Damit lässt sich überprüfen, ob Konsequenzen aus den Problemen gezogen wurden und wie weit sich diese zur Lösung der Probleme bewährt haben.
- *Quervergleiche* kommen nur punktuell zum Einsatz (Strukturfragen) und zwar dort, wo Analogien zu vergleichbaren Projekten gezogen werden können. Dies wird sich primär auf die Frage der Rechtsform der Expo beschränken.

1.3.2 Methoden

Methodisch stützt sich die Untersuchung auf zwei Elemente ab: Einer Dokumentenauswertung und Interviews. Ursprünglich war geplant, zunächst die relevanten Dokumente auszuwerten und einen Teil davon mittels einer computergestützten, qualitativen Inhaltsanalyse auszuwerten. Dieses Vorhaben musste aber angesichts der Menge an Dokumenten aufgegeben werden. Vielmehr mussten Interviews und Dokumentenauswertung abwechslungsweise und teilweise parallel

durchgeführt werden: Nach einer ersten Sichtung der Unterlagen (im Sinne eines Überblicks) und der Lektüre der Sekundärquellen wurden eine Reihe von explorativen Interviews geführt, auf Grund derer gezielt nach bestimmten Dokumenten gesucht werden konnte. Anschliessend wurden die so gefundenen Informationen wieder in einer zweiten Welle von Interviews überprüft. Im Einzelnen präsentieren sich die empirischen Grundlagen wie folgt.

Dokumentenanalyse

Die Expo verfügt über ein sehr detailliertes Archivierungssystem, welches total zirka 1'000 Laufmeter Akten umfasst. Daneben gibt es eine beträchtliche Menge an Sekundärliteratur zur Expo. Die vorliegende Untersuchung konnte nur einen Bruchteil der Dokumente auswerten. Die folgende Tabelle zeigt, auf welche Dokumente sich die Untersuchung abstützt. Teilweise liegen die Dokumente elektronisch vor, teilweise wurden die Unterlagen kopiert.

D 1.2: Ausgewertete Dokumente in einer Übersicht

Art der Dokumente	Quellen
Sekundärliteratur	<ul style="list-style-type: none"> - Machbarkeitsstudie Expo.01 1996 - GPK-Bericht 2000 - Hayek-Bericht 1999 - PWC-Bericht zum Controlling 1999 - Schlussbericht Expo.02 2003 - Dissertation Hubschmid 2002 - Diplomarbeit Gertsch - Schlussberichte GIC - Bericht über die Aufbau- und Ablaufstrukturen (Abeggen und Partner) 2001
Primärdokumente (im Bundesarchiv, bei der GPK, dem Archiv des EVD sowie im Staatsarchiv Luzern)	<ul style="list-style-type: none"> - GPK-Akten - Akten IDA-Expo - Statuten und Organigramme des Vereins - EFK-Berichte 1996 bis 2002 - Jahresberichte SA und CD - Controllingberichte 1996 bis 1999 - Protokolle/Botschaften BR - Protokolle GD, Protokolle SA, CD - Quartalsberichte, Budgets ab 1999 - Darstellung Simultaneous Engineering - Strategisches Controlling ab 1999 - Handakten Mitglieder des SA
Weitere Unterlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Dokumente, welche im Rahmen der Interviews übergeben worden sind

Die Unterlagen wurden teilweise im Detail gesichtet und bewertet (so z.B. die einzelnen Führungsinstrumente). Andere Dokumente wurden hingegen nur in Auszügen studiert oder dienten zur Überprüfung von Aussagen aus den Interviews.

Interviews

Insgesamt wurden 29 Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aller Ebenen der Expo geführt. Die überwiegende Zahl der geplanten Gespräche konnten wie vorgesehen durchgeführt werden. Bei zwei ursprünglich vorgesehenen Personen musste wegen Terminproblemen

ein Ersatz auf der jeweils gleichen Stufe gesucht werden. Zwei Personen konnten aus zeitlichen Gründen nicht befragt werden, eine Person verweigerte das Gespräch. Die folgende Tabelle gibt eine summarische Übersicht über die Verteilung der befragten Personen, eine Liste der Interviewten befindet sich im Anhang.

D 1.3: Übersicht über die befragten Personen

	Phasen, an denen die Personen beteiligt waren (gemäss Abschnitt 1.2)		
	Phase 1 und 2	Phase 3 und 4	Phase 1 bis 4
Bundesparlament		2	1
Bund	1	2	2
Operative Führung Expo	2	5	2
Strategische Führung		4	3
Wirtschaft		2	
Dritte (Experten)		3	
Total	3	18	8

Etwa die Hälfte der Interviews wurden aufgenommen und transkribiert, bei den anderen wurde entweder direkt an der Sitzung protokolliert oder anschliessend durch die Interviewer ein zusammenfassendes Gesprächsprotokoll erstellt.

1.4 Aufbau des Berichtes

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert:

- Teil 1 umfasst die Analyse der Aufbaustruktur. Dabei wird die Organisation entlang der skizzierten vier Phasen nachgezeichnet. Am Schluss jeder Phase wird ein kurzes Fazit gezogen. In Abschnitt 2.5 gehen wir auf die Rechtsform der Expo, den Verein ein. Das Kapitel schliesst mit Folgerungen.
- Teil 2 umfasst die Analyse der Ablaufstruktur. Im Detail werden die jeweils zu bearbeitenden Fragen, die dabei eingesetzten Instrumente und deren Anwendung beschrieben. Spezielles Augenmerk gilt den jeweiligen Problemlagen in den einzelnen Phasen. Im Sinne einer Vertiefung werden die Instrumente des Finanzcontrolling einer

eingehenden Prüfung unterzogen. Gleiches gilt für die Managementmethode des Simultaneous Engineering.¹ Auch dieses Kapitel endet mit einer ausführlichen Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

- Teil 3 enthält eine Gesamtbewertung sowie neun Empfehlungen für zukünftige Grossprojekte unter der Beteiligung des Bundes. Der eilige Leser kann sich durch die Lektüre dieses Teils rasch einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse verschaffen.

¹ Simultaneous Engineering = gemeinsame parallele Entwicklung eines Produktes durch Fachleute aus verschiedenen Unternehmensbereichen.

Teil 1: Analyse der Aufbaustruktur

Im Folgenden präsentieren wir die Ergebnisse der Analyse der Aufbaustruktur der Expo für den Zeitraum 1995 bis 2002. Dabei werden die einzelnen in Abschnitt 1.2 definierten Phasen unterschieden. Wir stellen die Organisation jeweils dar, illustrieren die Strukturen mit Organigrammen und halten die Veränderungen über die Zeit fest.

In einem gesonderten Kapitel widmen wir uns der gewählten Rechtsform und prüfen, inwieweit sich der Verein als Organisationsform für die Expo bewährt hat. Das Kapitel schliesst mit ersten allgemeinen Schlussfolgerungen.

2 Analyse der Aufbaustruktur

Unter „Organisation“ versteht man einerseits ein Gebilde und andererseits eine Tätigkeit (Hauser 1997: 11). Die Organisation als Tätigkeit, als Prozess, wird bei der Ablaufstruktur behandelt. In diesem Kapitel zur Aufbaustruktur geht es hingegen um die Organisation als Gebilde. Betrachtet werden im Folgenden die relativ dauerhaften Beziehungsstrukturen, welche einerseits bei der Expo selber und andererseits zwischen der Expo und dem Bund bestanden.

Bei der Beschreibung der Aufbaustruktur sind wir wie folgt vorgegangen:

- In einem ersten Schritt geht es darum zu erfassen, welche Organe und Gremien es bei diesem Verein gegeben hat und wie sie hierarchisch gegliedert waren. Im Vordergrund stehen die formalen Strukturen, wie sie sich aus den Statuten des Vereins ergeben. Diese formalen Strukturen wurden im Rahmen dieser Untersuchung mit der Realität verglichen. Insbesondere wurde durch die Analyse weiterer Dokumente neben den Statuten sowie durch Interviews überprüft, ob die formal vorgesehenen Organe und Gremien auch tatsächlich bestanden haben. Die tatsächlich vorhandenen Aufbaustrukturen werden jeweils in Form von Organigrammen dargestellt (vgl. Hauser 1997: 22ff.).
- In einem zweiten Schritt wird die Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten auf die einzelnen Stellen untersucht (Hauser 1997:

21-22). Aufgaben und Kompetenzen der Organe eines Vereins sind grob in den Statuten festgelegt und werden durch Reglemente, Funktionsbeschreibungen und Pflichtenhefte präzisiert. Ausgehend von den Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung stehen die finanziellen Verantwortlichkeiten und Befugnisse im Zentrum der Analyse. Deshalb wird der Finanzbereich innerhalb der Vereinsorganisation besonders eingehend betrachtet.

- Schliesslich befasst sich der vorliegende Abschnitt mit der strukturellen Anbindung der Organisation der Landesausstellung an den Bund sowie den bundesinternen Strukturen in Bezug auf die Expo. Es wird untersucht, welche Aufgaben die einzelnen Instanzen – insbesondere in finanzieller Hinsicht – wahrzunehmen hatten und über welche Weisungsbefugnisse sie, namentlich auch dem Verein Expo beziehungsweise einzelner seiner Organe gegenüber, verfügten.

Die folgenden Abschnitte gliedern sich nach den vier Phasen, welche für die Analyse der Expo identifiziert worden sind: Startphase, Aufbauphase, Krisenphase und Durchführungsphase.

2.1 Startphase 1995 bis 1996

Der Anstoss für das so genannte Drei-Seen-Projekt kam vom Kanton Neuenburg, dessen Regierungsrat mit Francis Matthey als Präsidenten die Architekten Laurent Geninasca und Luca Merlini sowie den Journalisten Michel Jeannot damit beauftragte, ein Initialkonzept für eine Landesausstellung auszuarbeiten. Dieses Konzept, das von mehreren auf dem Wasser schwimmenden Plattformen ausging, stiess bei den angrenzenden Kantonen und Städten auf Interesse. Am 21. Juni 1994 reichte Neuenburg zusammen mit den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Waadt und Jura sowie den Städten Biel, Grenchen, Murten, Neuenburg, Solothurn und Yverdon-les-Bains seine Kandidatur ein. Am 12. Dezember 1994 zogen sich Kanton und Stadt Solothurn sowie Grenchen allerdings wieder vom Projekt zurück.

Am 30. Januar 1995 sprach sich der Bundesrat für das Drei-Seen-Projekt aus und beauftragte das Kandidaturkomitee, eine selbst finanzierte Machbarkeitsstudie durchzuführen. Die politischen Vertreter der fünf Kantone Neuenburg, Bern, Freiburg, Waadt und Jura und der vier Städte Biel, Murten, Neuenburg und Yverdon-les-Bains

gründeten daraufhin am 14. März 1995 einen Verein, dessen Zweck vorerst in der Durchführung eben dieser Machbarkeitsstudie bestand.²

Die Machbarkeitsstudie, welche vom Manager Rudolf Burkhalter und dem Ingenieur Paolo Ugolini durchgeführt und Anfang 1996 veröffentlicht wurde, diente dem Bundesrat als Grundlage, um am 18. März 1996 seinen Auftrag zur Durchführung einer Landesausstellung unter gewissen Vorbehalten (namentlich auch zu den Organisationsstrukturen) zu bestätigen und eine Botschaft ans Parlament auszuarbeiten. Der Verein revidierte daraufhin am 1. April 1996 seine Statuten und setzte als Zweck die Fortführung der Vorbereitungsarbeiten für die Landesausstellung fest.

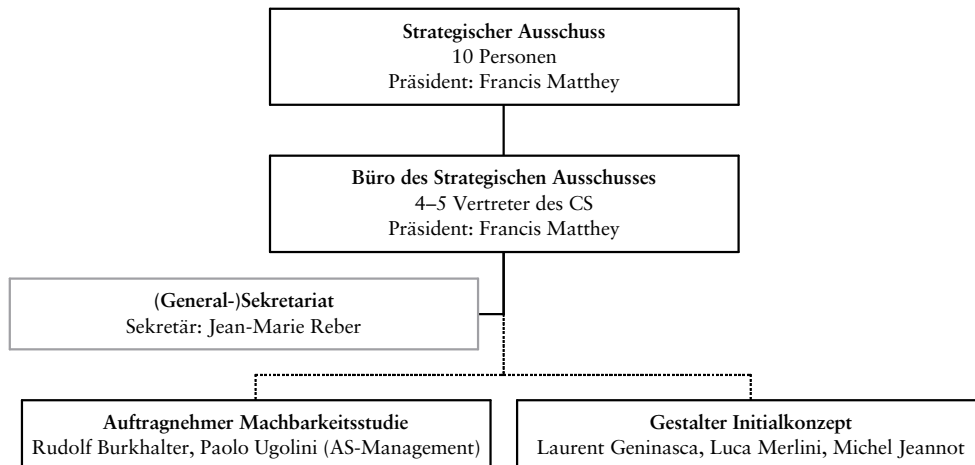
Im Rahmen der parlamentarischen Vorberatungen verlangte die WBK zusätzliche Angaben, insbesondere zu organisatorischen Aspekten, die in Form von zwei Ergänzungsberichten geliefert wurden. Auf dieser Grundlage stimmte das Parlament am 10. Dezember 1996 einem Verpflichtungskredit in der Höhe von 130 Millionen Franken zu, wobei 20 Millionen Franken als Defizitgarantie vorgesehen waren. Die Machbarkeitsstudie hingegen war von einer Bundesbeteiligung von 170 Millionen Franken ausgegangen.

2.1.1 Vereinsstruktur

Der Verein „Landesausstellung“, ab dem 1. April 1996 Verein „EXPO 2001“ genannt, präsentierte sich in der Startphase wie folgt:

² Siehe Art. 2 der Statuten vom 14.5.1995.

D 2.1: Vereinsstruktur in der Startphase



Der Verein hatte in einer ersten Phase gemäss den Statuten folgende Organe:

- *Strategischer Ausschuss*: Die Vereinsversammlung bestand aus insgesamt zehn Personen, nämlich dem Präsidenten und je einem Vertreter der beteiligten Kantone (Bern, Freiburg, Jura, Neuenburg, Waadt) und Städte (Biel, Murten, Neuenburg, Yverdon-les-Bains). Bei den Vertretern handelte es sich um Mitglieder der Exekutiven der jeweiligen Gemeinwesen, also um Regierungsmitglieder und Stadtpräsidenten oder -präsidentinnen. Mit beratender Stimme konnten der Sekretär und die Auftragnehmer des Vereins sowie weitere Experten und ein Vertreter der Eidgenossenschaft an den Sitzungen teilnehmen. Bereits die Statuten von 1995 sahen jedoch die Möglichkeit einer Mitgliedschaft der Eidgenossenschaft vor. In den Statuten vom 1. April 1996 wurde zudem eine Vertretung sämtlicher Kantone sowie eine noch zu gründende Stiftung von Privaten zum Vereinsbeitritt eingeladen. Die Eidgenossenschaft und die KdK als Vertretung der Kantone traten dem Verein aber erst in der Aufbauphase bei. Eine Stiftung Privater wurde nie gegründet.
- *Büro*: Das ausführende Organ (Vorstand) setzte sich in einer ersten Phase aus vier Vertretern des Strategischen Ausschusses, namentlich dem Präsidenten und drei Vizepräsidenten sowie dem Sekretär, zusammen. Nach der Statutenrevision vom 1. April 1996 gab es nur noch zwei Vizepräsidenten, dafür nahmen noch zwei weitere Vertreter im Büro Einsitz, womit das Gremium schliesslich aus fünf

Personen bestand. Dem Generalsekretär wurde eine beratende Funktion zugewiesen.

- *Generalsekretariat*: Das Sekretariat erhielt mit der Statutenrevision 1996 den Stellenwert eines Vereinsorgans. Die Bestellung des Sekretariats wurde nicht statutarisch festgelegt. Faktisch wurde diese Funktion in der Startphase durch den Staatsschreiber von Neuenburg wahrgenommen.
- *Revisionsstelle*: Als Kontrollorgan wurde von Anfang an eine Treuhandgesellschaft eingesetzt.

Die anstehenden Arbeiten wurden in der Startphase nicht von Vereinsorganen, sondern vorwiegend von Mandanten erbracht.

- Mit den *Gestaltern des Initialkonzepts*, das bei der Kandidatur eingereicht wurde, schloss der Verein für die Weiterentwicklung des Konzepts einen Vertrag ab.
- Für die *Machbarkeitsstudie* wurde mit zwei Managern, die sich in einem Konsortium namens AS-Management zusammenschlossen, ein Vertrag abgeschlossen.

Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Die Kompetenzen des *Strategischen Ausschusses* waren in der Startphase relativ umfassend. Dem Ausschuss oblag nicht nur die personelle Besetzung der übrigen Organe und Stellen, er hatte auch die Aufgaben und Aufträge der Mitarbeiter und Beauftragten festzulegen. Zudem hatte der Ausschuss Budget und Rechnung des Vereins, das Ausstellungskonzept sowie interne Reglemente und Weisungen zu genehmigen. Um diese Aufgaben zu erfüllen, hatte der Ausschuss gemäss den ersten Statuten „so oft als notwendig“ zusammenzutreten; mit der Revision 1996 wurden vier Sitzungen jährlich als Minimum definiert.

Die Verantwortlichkeiten des *Büros* des Strategischen Ausschusses wurden in den Statuten vom 14. März 1995 völlig offen gelassen. Es heisst lediglich, die Kompetenzen des Büros würden vom Strategischen Ausschuss bestimmt, wobei keine formelle Festlegung verlangt wird. Welche Zuständigkeiten der Ausschuss überhaupt delegieren kann, wurde auch nicht näher umschrieben. Mit der Statutenrevision wurden

die Kompetenzen des Büros etwas präzisiert. In seine Zuständigkeit fiel demgemäss insbesondere die interne Führung des Vereins, seine Vertretung gegen aussen und die Anstellung und Überwachung der Mitarbeiter und Beauftragten. Zudem hatte das Büro dem Ausschuss Budget und Rechnung zu beantragen.

Die revidierten Statuten 1996 enthielten auch Angaben zu den Aufgaben des *Generalsekretärs*. Namentlich hatte dieser die Dossiers des Büros und des Ausschusses vorzubereiten und alle administrativen Aufgaben zu erledigen. Zudem wurde ihm die Verantwortung für die Ausführung der Beschlüsse der anderen Vereinsorgane übertragen.

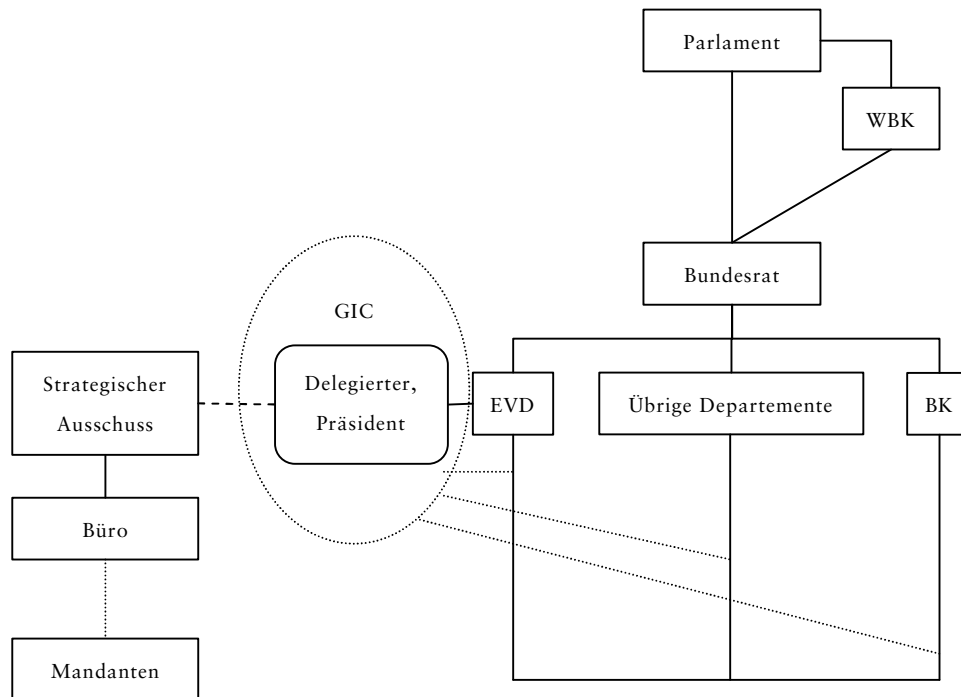
Die statutarisch festgelegte Aufgabe der *Revisionsstelle* ging über die Prüfung der Vereinsrechnungen hinaus, indem die Stelle gemäss den Statuten von 1995 „auf Verlangen über die Finanzlage Bericht zu erstatten“ hatte. In den revidierten Statuten von 1996 wurde diese Pflicht zur Berichterstattung fallengelassen, doch geht die Aufgabe des Kontrollorgans auch hier über die jährliche Revision hinaus, indem es zusätzlich die Finanzkontrolle sicherzustellen hatte.

Die Aufgaben der *Auftragnehmer* wurden vertraglich festgelegt. Die Gestalter mussten ihr Konzept weiterentwickeln, während AS-Management dessen Machbarkeit zu überprüfen hatte.

2.1.2 Verbindung Expo – Bund

Die Verbindung, welche in der Startphase zwischen der Expo und dem Bund bestand, war schwach. Dies ist auch aus dem Organigramm ersichtlich:

D 2.2: Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Startphase



Vertretung im Verein

Die Eidgenossenschaft war während der Startphase nicht Mitglied des Vereins und war im Strategischen Ausschuss deshalb lediglich mit einem Delegierten in beratender Funktion und im Büro überhaupt nicht vertreten. Diese Struktur ergab sich dadurch, dass der Verein lediglich die Aufgabe hatte, eine Studie zu erstellen, welche dem Bund die Machbarkeit der Expo-Idee verdeutlichen sollte. Eine engere Anbindung an den Bund wurde daher nicht als notwendig erachtet.

Bundesinterne Strukturen

Bundesintern wurden die Zuständigkeiten wie folgt geregelt:

- *Delegierter für die Landesausstellung:* Für das Dossier Landesausstellung zuständig war das EVD. Der damalige Vorsteher des EVD, Bundesrat Pascal Delamuraz, engagierte sich persönlich für das Projekt und ernannte seinen persönlichen Berater zum Delegierten für die Landesausstellung. Dieser Delegierte hatte das Dossier zu betreuen und die Vertretung des Bundes im Strategischen Ausschuss wahrzunehmen. Zudem wurde er damit beauftragt, die

Verbindung zwischen dem Verein und dem Bundesrat einerseits und zwischen dem Verein und der Bundesverwaltung andererseits sicherzustellen.³ Die Verbindung zum Gesamtbundesrat hatte immer indirekt, also über den Vorsteher des EVD zu erfolgen, den der Delegierte regelmässig über den Fortschritt zu unterrichten hatte. Mit den verschiedenen von der Expo betroffenen Bundesstellen trat der Delegierte einerseits direkt in Kontakt, andererseits aber auch indirekt über eine interdepartementale Koordinationsgruppe, die er präsidierte (siehe unten). Weiter war der Delegierte in Zusammenarbeit mit dem Pressedienst des EVD zuständig für die Information der Öffentlichkeit, sofern eine solche angezeigt war. In logistischer Hinsicht sollte der Delegierte bei Sekretariatsarbeiten und der Vorbereitung von Dokumenten vom Generalsekretariat des EVD unterstützt werden. Seine Entscheidungskompetenzen waren hingegen begrenzt. So konnte er nur mit der Zustimmung des Vorstehers des EVD Verpflichtungen seitens der Eidgenossenschaft eingehen.

- *GIC*: Die interdepartementale Koordinationsgruppe GIC (Groupe interdépartemental de coordination) wurde mit Beschluss des Bundesrates vom 30. Januar 1995 gegründet. Neben dem Delegierten als Präsidenten waren alle Departemente sowie die Bundeskanzlei darin vertreten. Die Aufgabe der GIC bestand zunächst darin, die verschiedenen Kandidaturen zu sichten und dem Bundesrat einen Antrag zu stellen. Nach dem Entscheid des Bundesrates für das Drei-Seen-Projekt war es die Aufgabe der GIC, die Machbarkeitsstudie zu prüfen, auf deren Grundlage dann eine Botschaft ans Parlament für einen Kredit zu Gunsten der Landesausstellung erarbeitet wurde.
- *Legislativorgane*: Im Rahmen der Kreditsprechung beschäftigte sich in der Startphase auch das Parlament mit der Expo. Die zuständige vorberatende parlamentarische Kommission war die WBK. Nachdem sie in bestimmten Bereichen, so namentlich auch zur Organisation, vom Bundesrat Präzisierungen verlangt hatte, empfahl sie das Geschäft zur Annahme. Das Parlament stimmte dem Kredit am 10. Dezember 1996 zu, womit die folgende Phase in der organisatorischen Entwicklung eingeleitet wurde.

³ Vgl. Délégué pour l'Exposition nationale: Cahier des charges, 20.9.1995.

2.1.3 Fazit zur Startphase

Der Motor für die organisatorischen Entwicklungen während der Startphase stellten die Entscheide des Bundesrates zu Gunsten des Drei-Seen-Projektes dar. Nach der Zustimmung zum Projekt und dem Auftrag an die Initiatoren, eine Machbarkeitsstudie zu erstellen, wurde ein Verein gegründet, der auf strategischer Ebene auf dem Milizprinzip basierte. Operativ tätig war der Verein in dieser Phase lediglich mittels Mandanten. Die Zusammensetzung des strategischen Ausschusses und die Arbeit mit Mandaten war den Aufgaben des Vereins in dieser Phase grundsätzlich angemessen: Es galt die Idee der Expo in der Drei-Seen-Region zu propagieren und die technische Machbarkeit dieser Idee nachzuweisen.

Die Zusammensetzung des Strategischen Ausschusses war für die Schaffung des politischen Rückhalts in der Region ideal (Vertretern der Standortkantone und -städte waren eingebunden). Hingegen zeigte sich bereits in dieser Phase, dass ein solches Gremium nicht in der Lage war, die Arbeiten der Mandatare zu überprüfen (immerhin zählte der Bericht der Machbarkeitsstudie etwa 1'000 Seiten). Alle Mitglieder des Strategischen Ausschusses arbeiteten ehrenamtlich, das Sekretariat hatte in dieser Phase lediglich administrative Aufgaben. Es muss festgehalten werden, dass die damalige Zusammensetzung und Arbeitsweise des Strategischen Ausschusses auch dem Willen der involvierten Partner entsprach: Wie die Interviews zeigten, wollten die beteiligten Politikerinnen und Politiker die von ihnen getragene Idee selber weiterentwickeln und gestalten.

Die operative Anbindung der Expo an den Bund kann in der Startphase formal als ausreichend betrachtet werden: Der zuständige Bundesrat war über seinen persönlichen Berater im Verein präsent und sorgte bundesintern für eine Vertretung des Projektes. Die Expo verfügte damit in der Startphase beim Bund über einen Promotor auf höchster Ebene, was für ein Projekt wie der Landesausstellung von zentraler Bedeutung ist.

Insgesamt darf die Struktur in der ersten Phase als Ad-hoc-Struktur bezeichnet werden, welche zunächst auf die Lancierung der Expo-Idee ausgerichtet war und nach dem positiven Entscheid des Bundes die Machbarkeitsstudie zu erstellen hatte.

- Die Stärke dieser Struktur lag in ihrer Flexibilität, mit der sie alle notwendigen politischen Kräfte einbinden konnte.
- Als Schwäche der Struktur muss der Umstand bezeichnet werden, dass sich der strategische Ausschuss wie auch der Bund materiell vollständig auf die Mandatäre abstützen mussten. Beide (Delegierter des Bundesrates und Mitglieder des Strategischen Ausschusses) waren auf Grund ihrer Profession und zeitlichen Verfügbarkeit nicht in der Lage, die Inhalte der Machbarkeitsstudie materiell zu prüfen.

2.2 Aufbauphase Expo.01 1997 bis Juli 1999

Nachdem das Parlament grünes Licht gegeben hatte für einen Kredit, konnte mit der Vorbereitung der Landesausstellung begonnen werden. Der Verein gab sich dazu am 28. November 1996 neue Statuten, welche per Anfang 1997 in Kraft traten. In der Machbarkeitsstudie und in der Botschaft ans Parlament war ursprünglich eine rechtlich zweigeteilte Struktur vorgesehen, mit einem Verein auf strategischer und einer Aktiengesellschaft (AG) auf operativer Ebene. Auf diese Zweiteilung wurde zu Gunsten der Klarheit und Effizienz der Organisation jedoch schliesslich verzichtet.⁴

Auf Grund der Interviews lässt sich der Verzicht auf die AG noch etwas genauer beleuchten: Eine Minderheit im Strategischen Ausschuss wollte diese AG im Sinne einer Professionalisierung einführen. Insofern kann festgehalten werden, dass die Schwächen in der Ausgestaltung der Vereinsstrukturen schon früh erkannt worden sind. Die Mehrheit des Strategischen Ausschusses lehnte die Schaffung einer AG hingegen ab. Die Gründe lagen nicht so sehr bei der Abneigung gegen eine Professionalisierung, sondern vielmehr auf der politischen Ebene:

- Erstens wollten die Mitglieder des Strategischen Ausschusses den Einfluss auf die Organisation behalten, dies schien mit einer AG gefährdet.
- Zweites betrachteten die Mehrheit der Mitglieder des Strategischen Ausschusses eine AG als etwas „Anonymes“ (was mit der französischen Wendung „société anonyme“ weit besser zum Ausdruck kommt als mit dem deutschen Begriff); die Expo sollte

⁴ Vgl. Verein EXPO 2001 (1996): „Organisationsstruktur EXPO 2001 ab 1.1.1997“, verabschiedet vom Strategischen Ausschuss am 2. September 1996.

aber eine eng mit der Politik und der Region verhängte Veranstaltung werden, dieser Aspekt schien mit der Einführung einer AG ebenfalls gefährdet.

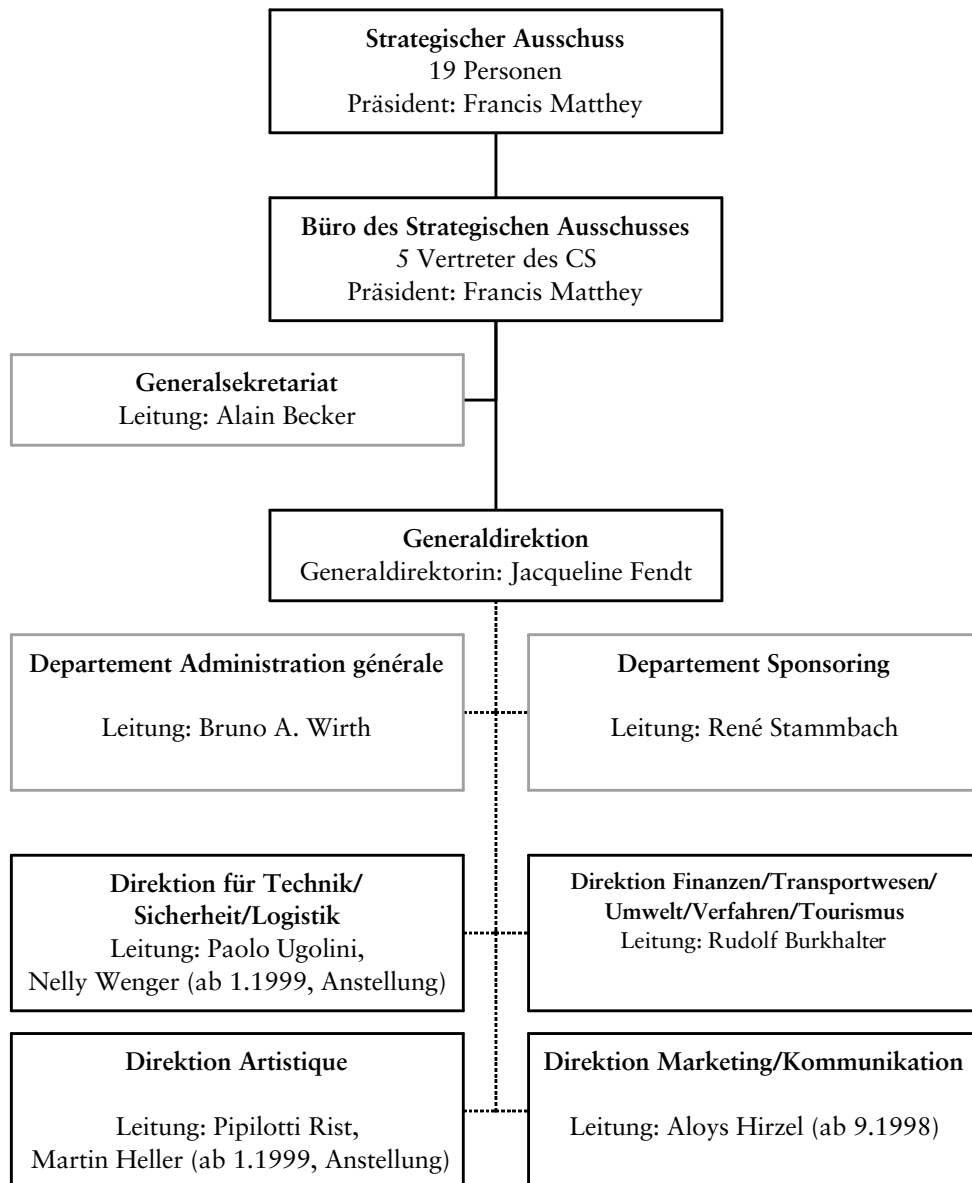
- Drittens versprach sich die Mehrheit der Mitglieder des Strategischen Ausschusses durch die Gründung einer AG keine wesentlichen Vorteile bei der Akquirierung von Sponsoringmitteln. Vielmehr gab es die Befürchtung, die Kantone würden in eine AG keine Finanzen einschliessen, weil sich eine AG der Kontrolle durch die Politik entziehen könnte. Egal ob AG oder Verein, es wurde davon ausgegangen, dass eine Expo-Organisation eine Defizitgarantie des Staates braucht. Da von einer AG auf diesem Hintergrund nur eine kompliziertere Struktur aber keine substantiellen Vorteile erwartet wurde, lehnte die Mehrheit der Verantwortlichen deren Gründung ab.

Die Organisation der Expo basierte somit weiterhin auf einem Verein. Dieser wurde allerdings im Zuge der Projektentwicklung strukturell erweitert. Die organisatorische Entwicklung kam jedoch Mitte 1999 zu einem Stillstand, als die Krise offensichtlich wurde, in welcher sich die Organisation befand. Symptome für die Krise waren bereits die Rücktritte des technischen Direktors und der künstlerischen Direktorin im Oktober beziehungsweise Dezember 1998.

2.2.1 Vereinsstruktur

In der Aufbauphase zur Expo.01 wurden einerseits die bestehenden Organe des Vereins erweitert, andererseits wurden neue Organe hinzugefügt. Die Vereinsstruktur präsentierte sich in der Aufbauphase wie folgt:

D 2.3: Vereinsstruktur in der Aufbauphase



Den Statuten vom 28. November 1996 entsprechend, die per 1. Januar 1997 in Kraft traten, hatte der Verein folgende Organe:

- *Strategischer Ausschuss*: Der strategische Ausschuss wurde auf 19 Personen vergrößert. Die Standortkantone und -städte waren in der Vereinsversammlung weiterhin mit je einem Mitglied der Exekutive vertreten. Neu hinzu kamen jedoch drei Vertreter der Eidgenossenschaft und drei Regierungsräte der übrigen Kantone als

Vertretung der Konferenz der Kantonsregierungen sowie drei vom Strategischen Ausschuss bezeichnete Einzelpersonen. Zusammen mit dem Präsidenten bestand der Strategische Ausschuss somit aus 19 Personen. Hinzu kamen in beratender Funktion die Mitglieder der Generaldirektion und der Generalsekretär des Vereins.

- *Büro:* Das Büro als Vereinsvorstand war weiterhin fünfköpfig. Neben dem Präsidenten wurden vier weitere Mitglieder gewählt, die dann selber zwei Vizepräsidenten bestimmen konnten. Mit beratender Stimme konnte neben dem Generalsekretär neu jedoch auch der Vertreter des Bundesrates und ein Mitglied der Generaldirektion an den Sitzungen des Büros teilnehmen.
- *Generalsekretariat:* Das Generalsekretariat des Strategischen Ausschusses und des Büros wurde professionalisiert, indem ein vollamtlich tätiger Generalsekretär eingestellt wurde. Während der gesamten Aufbauphase war neben dem Generalsekretär eine Assistentin angestellt.⁵ In der Startphase wurde das Sekretariat im Nebenamt geführt.
- *Generaldirektion:* Für die Leitung auf operativer Ebene wurde neu eine Generaldirektion geschaffen. Dieses Gremium hatte gemäss den Statuten aus einem Präsidenten sowie zwei bis vier Direktoren zu bestehen. Effektiv setzte sich die Generaldirektion aus einer Präsidentin sowie zuerst aus drei und später vier Direktoren zusammen. Obwohl die Statuten festhalten, dass sich die Mitglieder der Generaldirektion grundsätzlich vollamtlich in den Dienst des Vereins zu stellen haben, wurden die Direktionsleitungen zunächst im Mandatsverhältnis besetzt.
- *Revisionsstelle:* Als Kontrollorgan wurde weiterhin eine Treuhandgesellschaft beauftragt.
- *Beratende Organe:* Die Statuten sahen die Möglichkeit zur Bildung von Konsultativorganen vor. Von dieser Möglichkeit hat man namentlich mit der Gründung einer Gruppe „Umwelt, Energie, Transport“ Gebrauch gemacht. Ansonsten wurden jedoch keine beratenden Organe eingesetzt.

⁵ Siehe Jahresberichte des CS 1998 und 1999.

- *Direktionen der Arteplages*: Jede Arteplage sollte von einem regionalen Direktor geleitet werden. Zusammen mit der Generaldirektion hätten diese Direktoren einen erweiterten Direktionsausschuss gebildet. Tatsächlich wurden die Chefs der Arteplages Murten, Biel und Neuenburg im Juli 1999 ernannt.⁶ Auf Grund des Eintretens der Krise zu Beginn des folgenden Monats konnten sie ihre Funktion jedoch zunächst nicht wahrnehmen.⁷

Neben diesen Vereinsorganen gab es in der Aufbauphase folgende nicht statutarisch geregelten Bereiche:

- *Administration générale*: Diese wiederum im Mandat geführte Stabsstelle hatte nicht nur die administrative, sondern im Rahmen der so genannt strategischen Planung auch eine inhaltliche Unterstützung der Generaldirektion zu gewährleisten.
- *Departement Sponsoring*: Das Sponsoring, das auch einem Mandanten übergeben wurde, war als Stabsstelle auf der Stufe der Generaldirektion angesiedelt.
- *Direktionen*: Auf operativer Ebene war die Organisation funktional gegliedert. Es gab zunächst drei und später vier im Mandatsverhältnis geführte Direktionen: Technik, Sicherheit und Logistik; Finanzen, Transportwesen, Umwelt, Verfahren, Tourismus; Artistique (künstlerische Direktion), und ab September 1998 die Direktion Marketing und Kommunikation. Die Mandatare arbeiteten an ihrem jeweiligen Standort: Technik in Lausanne, Finanzen vorwiegend in Bern und Artistique zumindest zum Teil in Zürich. Nach den Rücktritten des Direktors für Technik und der künstlerischen Direktorin Ende 1998 wurden die Nachfolgerin und der Nachfolger vom Verein angestellt und die Direktionen in Neuenburg konzentriert.⁸

⁶ Vgl. Chronik im Schlussbericht Expo.02, S. 31.

⁷ Die Städte haben scheinbar auf die Ernennung dieser Direktoren gedrängt, doch hat sich die GD dagegen gewehrt, weil sie Angst vor dem Auseinanderbrechen des Konzepts hatte (siehe Info aus Interviews).

⁸ Eine Übersicht über die Zahl der Beschäftigten und der vergebenen Mandate findet sich im Hayek-Bericht (Bericht über die Standortbestimmung der Exop.01, 1999 S. 143).

Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung in der Aufbauphase beruhte auf dem Grundsatz einer klaren und strikten Trennung zwischen operativer und strategischer Ebene. Demnach war die strategische Ebene verantwortlich für die Rahmenbedingungen und deren Einhaltung, für die Beschaffung der notwendigen Mittel und die Kontrolle ihrer zweckmässigen Verwendung sowie für die Förderung des Vorhabens und die angemessene Beteiligung der vorhandenen Interessen. Die operative Ebene, gebildet aus einem professionellen Team, wurde damit beauftragt, die Landesausstellung unter den vorgegebenen Rahmenbedingungen zu verwirklichen.⁹

Entsprechend dieser Trennung wiesen die Statuten dem *Strategischen Ausschuss* die Zuständigkeit für alle Fragen im politischen und strategischen Bereich zu. Die Trennung der Zuständigkeiten wurde in den Statuten nicht weiter präzisiert. Aufgelistet wurden noch die besonderen Aufgaben und Kompetenzen des Strategischen Ausschusses, die mit der Genehmigung des Ausstellungskonzepts und der Inhalte wie bereits in der Vorphase relativ weit reichten. Daneben hatte der Ausschuss Organisations- und andere interne Reglemente und Richtlinien zu bewilligen und die Kontrolle über die anderen Vereinsorgane auszuüben. Eine Kontrollfunktion kam dem Ausschuss namentlich im Bereich der Finanzen zu: In einem Reglement sollte der Ausschuss die Budgetierung, Rechnungsführung und Finanzkontrolle regeln und er hatte Voranschlag und Rechnungen zu genehmigen, wobei die finanzielle Haftung der Vereinsmitglieder statutarisch beschränkt war. Um seine Aufgaben wahrzunehmen, sollte der Strategische Ausschuss laut Statuten so oft als nötig, mindestens aber sechsmal im Jahr tagen. Effektiv trat der Strategische Ausschuss 1998 siebenmal und bis Juli 1999 bereits sechsmal zusammen.¹⁰

Das zweite Organ auf der strategischen Ebene war das *Büro*. Ihm oblag gemäss den Statuten die Vorbereitung der Sitzungen und die Ausführung der Beschlüsse des Strategischen Ausschusses sowie die Sicherstellung der Verbindung zwischen diesem und der Generaldirektion. Weiter heisst es, das Büro behandle die laufenden Geschäfte und erfülle die ihm vom Strategischen Ausschuss

⁹ Siehe Papier „Expo 2001: Organisationsstruktur EXPO 2001 ab 1.1.1997“, das am 2.9.1996 einstimmig vom Strategischen Ausschuss gutgeheissen wurde.

¹⁰ Siehe Jahresberichte des CS 1998 und 1999.

übertragenen Aufgaben. Diese statutarischen Aufgaben und Kompetenzen werden im Organisationsreglement des Büros lediglich repliziert, nicht aber präzisiert.¹¹ Obwohl in den Statuten mindestens monatlich eine Sitzung verlangt wird, trat das Organ 1998 lediglich zehnmal zusammen. 1999 fanden hingegen 13 Sitzungen statt, bis das Büro im September abgelöst wurde.¹² Das Büro bereitete im Wesentlichen die Sitzung des Strategischen Ausschusses vor. Dieser gab aber keine Kompetenzen an das Büro ab, wie es teilweise bei Vereinsversammlung und einem Ausschuss der Fall ist. Der Grund dafür lag darin, dass es im Strategischen Ausschuss durchaus unterschiedliche Interessenlagen gab (die Mitglieder des Strategischen Ausschusses waren an einer möglichst guten Präsenz der Expo in ihrem Kanton oder in ihrer Stadt interessiert). Diese verhinderten eine Delegation von Aufgaben an das Büro, da von einer solchen eine Abnahme des Einflusses und ein Ungleichgewicht bei der Verteilung der Standorte befürchtet wurde.

Zum *Generalsekretariat* heisst es in den Statuten lediglich, es wirke als Sekretariat des Strategischen Ausschusses und seines Büros. Die Funktion dieses Organs bestand klar in der administrativen Unterstützung. Eine wichtige Aufgabe bestand in der Organisation und Protokollierung von Sitzungen. Diese Leistung wurde nicht nur für den Strategischen Ausschuss und sein Büro erbracht, sondern auch für weitere Gremien wie das Konsultativorgan „Umwelt, Energie, Transport“ (rund drei Sitzungen pro Jahr), die Sitzungen mit Kantonsvertretern und der parlamentarischen Gruppe Expo.01 (je drei bis vier Sitzungen pro Jahr), die Sitzungen der „villes-arteplages“ usw. Zudem nahm das Sekretariat an den Sitzungen der Kontrollkommission für die Vergabe von Aufträgen und an weiteren vereinsinternen Kommissionen teil und befasste sich eingehender mit einigen Dossiers wie zum Beispiel dem Risk Management.

Die Aufgaben und Kompetenzen der *Generaldirektion* wurden in den Statuten nur sehr generell festgelegt. So heisst es lediglich, die Generaldirektion befasse sich mit allen operativen Aufgaben, die mit der Landesausstellung zusammenhängen und führe die ihr vom Strategischen Ausschuss übertragenen Aufträge aus.

¹¹ Association Expo 2001: Règlement de fonctionnement du bureau du comité stratégique, Neuchâtel, 23 septembre 1997.

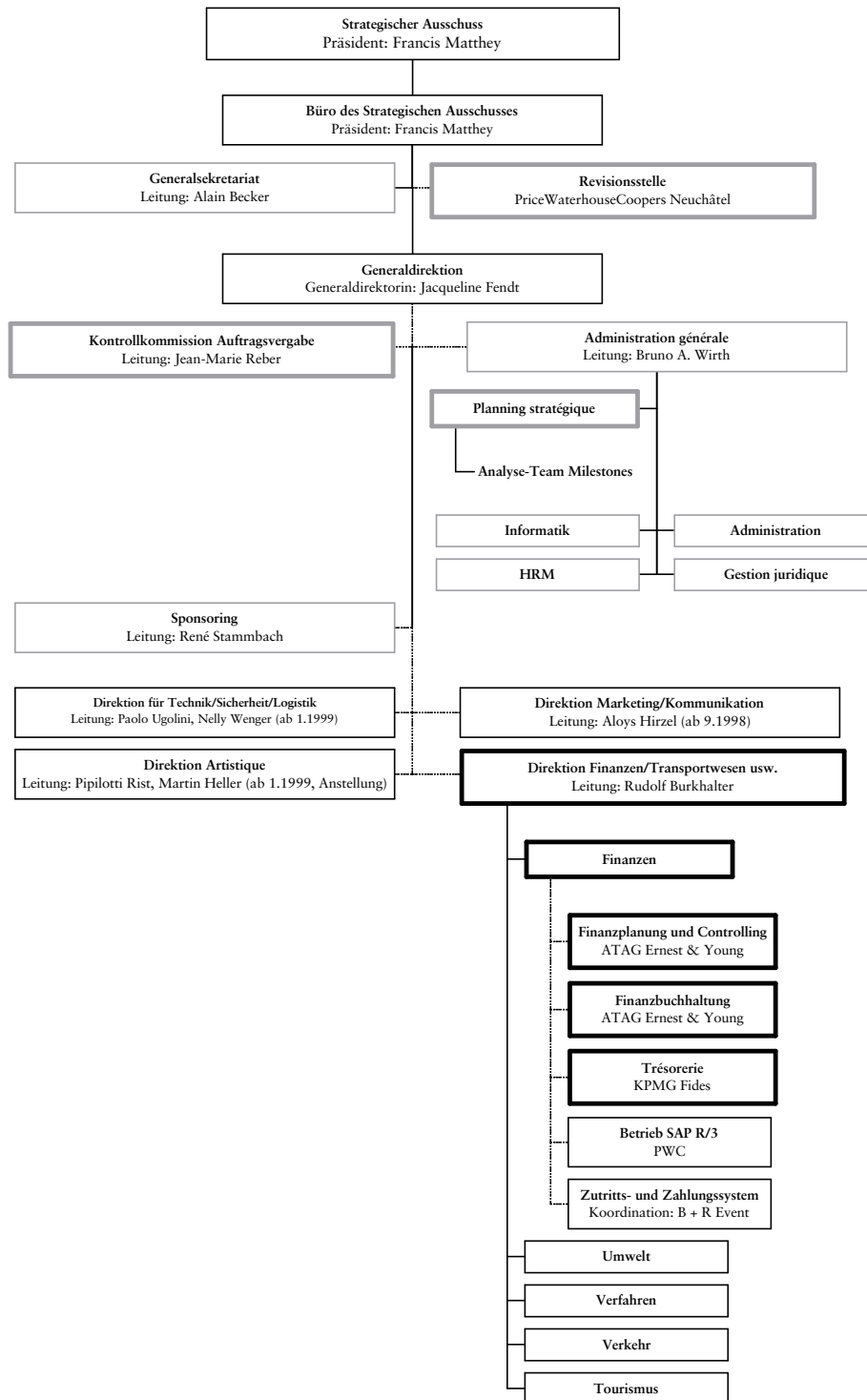
¹² Siehe Jahresberichte des CS 1998 und 1999.

Die finanziellen Aufgaben wurden auf operativer Ebene vorwiegend von der *Direktion für Finanzen, Transportwesen, Umwelt, Verfahren und Tourismus* wahrgenommen. Innerhalb dieser Direktion, die selbst schon im Mandatsverhältnis geführt wurde, gab es einen Bereich Finanzen, innerhalb welchem wiederum fünf Mandate vergeben wurden. Drei dieser Mandate waren für die finanzielle Führung zentral: Finanzplanung und Controlling, Finanzbuchhaltung sowie Trésorerie. Diese wurden an verschiedene externe Firmen vergeben.

Finanzielle Kontrollaufgaben wurden auf der Stufe der Direktionsleitung angesiedelt. Es handelt sich dabei namentlich um die Kontrolle der Vergabe von Aufträgen, die durch eine *Kommission* von externen Experten wahrgenommen wurde, sowie um die strategische Planung, die beim Departement *Administration générale* angesiedelt war.

Zum Finanzbereich des Vereins gehörte auch die *Revisionsstelle*, die dem Strategischen Ausschuss Bericht zu erstatten hatte. Neben der Revision der Vereinsrechnungen war dieses Organ gemäss den Statuten weiterhin auch für die Sicherstellung der Finanzkontrolle zuständig. Der Bereich Finanzen ist im Organigramm hervorgehoben.

D 2.4: Finanzbereich des Vereins, Aufbauphase Expo.01



2.2.2 Verbindung Expo – Bund

Der Bund war während der Aufbauphase in den beiden Organen auf strategischer Ebene vertreten. Im Strategischen Ausschuss stellte er *drei Vertreter*, wobei es sich bei einem dieser drei um den Delegierten des Bundesrates handelte. Dieser war auch im Büro vertreten, wobei ihm die Statuten lediglich eine beratende Funktion zuwies. Bei den übrigen zwei Vertretern des Bundes handelte es sich einerseits um eine Person aus dem UVEK und andererseits um jemanden aus dem EFD, der sein Departement gleichzeitig auch in der interdepartementalen Koordinationsgruppe GIC vertrat.

Eine weitere formale Verbindung bestand in der Aufbauphase zwischen der Expo und der *Eidgenössischen Finanzkontrolle* (EFK). Als grösster öffentlicher Geldgeber übernahm die EFK stellvertretend für die Kantone und Gemeinden die öffentliche Finanzaufsicht. Sie nahm im Rahmen dieser Kontrolle nachträgliche Überprüfungen des Jahresabschlusses vor und meldete ihre Ergebnisse einerseits der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel), die zudem eine Zusammenfassung erhielten andererseits dem Präsidenten des Vereins, dem es freistand, wem er den Bericht der EFK sonst noch zustellen wollte. Mit dem Präsidenten besprach die EFK, welche Verbesserungen der Verein einleiten sollte. Im Folgejahr wurde dann im Rahmen des Empfehlungscontrollings überprüft, ob diese Verbesserungen tatsächlich eingeleitet wurden, ansonsten die Mängel abermals festgestellt wurden. Die EFK verfügte gegenüber dem Verein Expo jedoch nicht über eine Weisungsbefugnis.

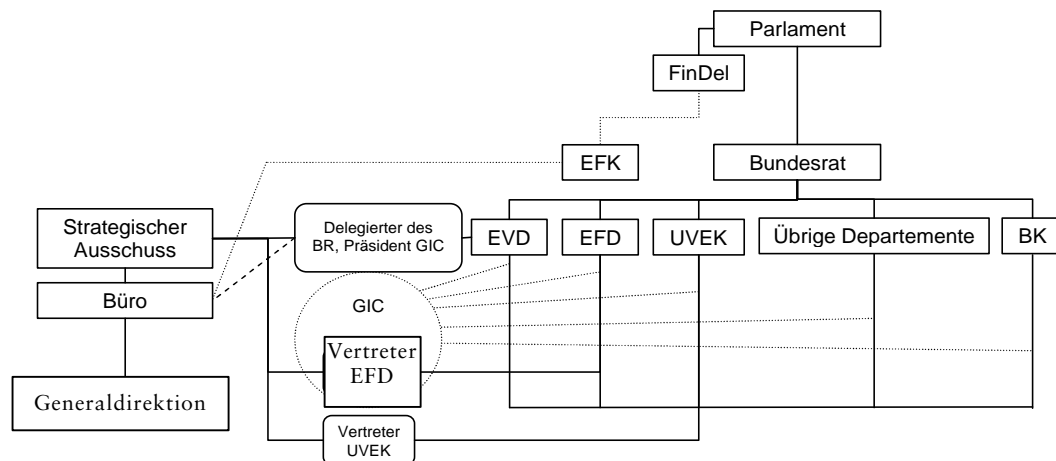
Bundesintern wurden die Strukturen aus der Vorphase weitgehend übernommen. Mit dem *Delegierten des Bundesrates*, der bis dahin als persönlicher Berater des Vorstehers des EVD angestellt war, wurde nach dem Wechsel des Departementvorstehers am 21. Oktober 1998 rückwirkend per 1. April des gleichen Jahres ein öffentlich-rechtlicher Arbeitsvertrag mit einem Beschäftigungsgrad von 50 Prozent abgeschlossen. Das Pflichtenheft vom 20. September 1995 wurde dabei unverändert übernommen.¹³ Der Delegierte hatte somit weiterhin das Dossier zu betreuen und die Verbindung zwischen dem Verein und dem Bundesrat einerseits und zwischen dem Verein und der Bundesverwaltung andererseits sicherzustellen.

¹³ Vgl. Délégué pour l'Exposition nationale: Cahier des charges, 20.9.1995.

Der Delegierte blieb weiterhin Präsident der interdepartementalen Koordinationsgruppe *GIC*, die in der Aufbauphase der Expo.01 namentlich mit der Entwicklung der Bundesprojekte betraut war.

Auf Grund der Anzeichen von Problemen, welche sich ab Ende 1998 häuften, bildete der Bundesrat eine Delegation, die im April 1999 erstmals direkt mit dem Verein in Kontakt trat. Da die Bildung dieser Delegation gewissermassen ein Krisenphänomen darstellte, wird sie aber erst in der folgenden Phase betrachtet, obwohl sie bereits Ende der Aufbauphase bestand. Die Aufbauphase, in ihrer gesamten Länge von 1997 bis 1999, war insgesamt durch eine relativ grosse Distanz zwischen der Expo-Leitung und dem Bundesrat geprägt.

D 2.5: Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Aufbauphase



2.2.3 Veränderungen zur Vorphase und Fazit

Zusammenfassend lassen sich folgende Veränderungen zur Startphase festhalten:

- Die Vereinsversammlung auf oberster Ebene wurde erweitert, indem die KdK und die Eidgenossenschaft sowie drei Einzelpersonen neu als Mitglieder aufgenommen wurden. Der Verein erwies sich hier erneut als sehr flexibles Gremium, welches es erlaubt, die neuen Akteure rasch einzubinden. Der damit verbundene Nachteil bestand darin, dass die Interessenlagen im Strategischen Ausschusses noch breiter gefächert wurden als in der Startphase, was eine Überwachung der operativen Aufgaben erschwerte.
- In dieser Phase wäre an sich auch eine Erweiterung des strategischen Ausschusses mit Mitgliedern der Wirtschaft angezeigt gewesen.

Diese waren im strategischen Ausschuss allerdings nur auf subalternen Stufe vertreten.

- Die wesentliche Entwicklung fand auf der Ebene der Generaldirektion statt. Diese sollte die operative Umsetzung übernehmen. Es wurden drei später vier Direktionen gebildet, welche im Wesentlichen dezentral arbeiteten und überwiegend auf Mandaten basierten. Dies galt auch für den Bereich Finanzen, wo wichtige Funktionen (Controlling, Trésorerie) an externe Unternehmungen übertragen wurden.
- Die formelle Vertretung des Bundes im Verein wurde verstärkt, indem drei Mitglieder mit Stimmrecht im Strategischen Ausschuss Einsitz nahmen. Auch im Büro erhielt der Bund mit dem Delegierten des Bundesrates einen Vertreter, jedoch wurde diesem lediglich eine beratende Stimme zugestanden. Begründet wurde diese schwache Kompetenz damit, dass der Bund lediglich im Umfang von 10 Prozent an den budgetierten Ausgaben von 1,3 Milliarden Franken beteiligt war.
- Eine weitere Verbindung zum Bund ergab sich durch die Finanzkontrolle, welche von der EFK wahrgenommen wurde. Deren Prüfungstätigkeit beschränkte sich jedoch weitgehend auf Nachkontrollen. Zwischen dem Bundesrat und der Expo gab es erst gegen Ende der Phase, als bereits gewisse Probleme offensichtlich wurden, direkte Kontakte.
- Verwaltungsmäßig wurden die Strukturen der Startphase weitgehend beibehalten. Der Delegierte des Bundesrates stellte weiterhin die Schlüsselperson dar. Ihm oblag sowohl die Begleitung des Dossiers und die Information des Bundesrates als auch – im Rahmen seiner Tätigkeit als Präsident der GIC – die Entwicklung der Bundesprojekte.

Insgesamt trat nach der Startphase eine Professionalisierung der Organisationsstruktur ein. Mit der Ernennung einer Generaldirektorin konnten die Mitglieder des Strategischen Ausschusses die operativen Aufgaben delegieren. Trotz des Ausbaus der Strukturen lassen sich in zwei Punkten organisatorische Mängel beobachten:

- Erstens widerspricht im Nachhinein die Vergabe der zahlreichen Mandate (vor allem in den Direktionen Finanzen und Technik) dem

Wunsch nach einer Professionalisierung. Begründet wurde die Mandatsvergabe damit, dass damals keine kompetenten Personen im Rahmen einer Festanstellung hätten gefunden werden können. Im Nachhinein muss festgestellt werden, dass dies in der späteren Phase offensichtlich dennoch möglich war. Ferner ist es nicht nachvollziehbar, dass insbesondere in der Direktion Finanzen die Trésorerie und das Controlling extern vergeben wurden, zählen diese Aufgaben doch zum Kerngeschäft einer Finanzabteilung.

- Zweitens kann auf Grund des Organigramms eine Überforderung des Delegierten des Bundesrates festgestellt werden: Er hatte die Aufgabe, die Interessen des Bundes auf der strategischen Ebene wahrzunehmen und gleichzeitig die Bundesprojekte zu leiten. Dazu stand ihm bundesintern aber keine schlagkräftige Organisation zur Verfügung. Vielmehr bestand die GIC aus Personen, denen die Aufgaben rund um die Expo zusätzlich zu ihren normalen Aufgaben übertragen wurden und die zudem wenig Erfahrung in der Umsetzung von Veranstaltungen hatten.

2.3 Krisenphase August 1999 bis Januar 2000

Anfang 1999 gab es nach den Turbulenzen, welche durch die Rücktritte des technischen Direktors (Oktober 1998) und der künstlerischen Direktorin (Dezember 1998) ausgelöst wurden, zunächst eine ruhigere Phase. Die beiden vakanten Direktionsleitungen wurden Ende Januar neu besetzt. Im Frühling wurden die Arteplages und die Ausstellungsprojekte der Öffentlichkeit präsentiert und am 29. Juni 1999 wurde der erste Spatenstich gefeiert. Allerdings gab es bereits zu diesem Zeitpunkt einige Hinweise auf finanzielle und terminliche Probleme.

In eine akute Krise geriet die Expo jedoch erst am 4. August 1999, als die vier Direktoren der Generaldirektorin den Rücktritt nahe legten. Tags darauf beendete der Strategische Ausschuss seine Zusammenarbeit mit ihr. In der Folge war die Zukunft der Expo vorerst völlig offen. Hayek Engineering wurde in Absprache mit dem Bundesrat vom Strategischen Ausschuss damit beauftragt, eine Lagebeurteilung vorzunehmen. Der Bericht, der am 24. September 1999 publiziert wurde, diente als Grundlage für den Entscheid des Bundesrats vom 4. Oktober 1999, die Expo um ein Jahr zu verschieben, sie aber dennoch durchzuführen, sofern bis im Januar 2000 Sponsoringzusagen

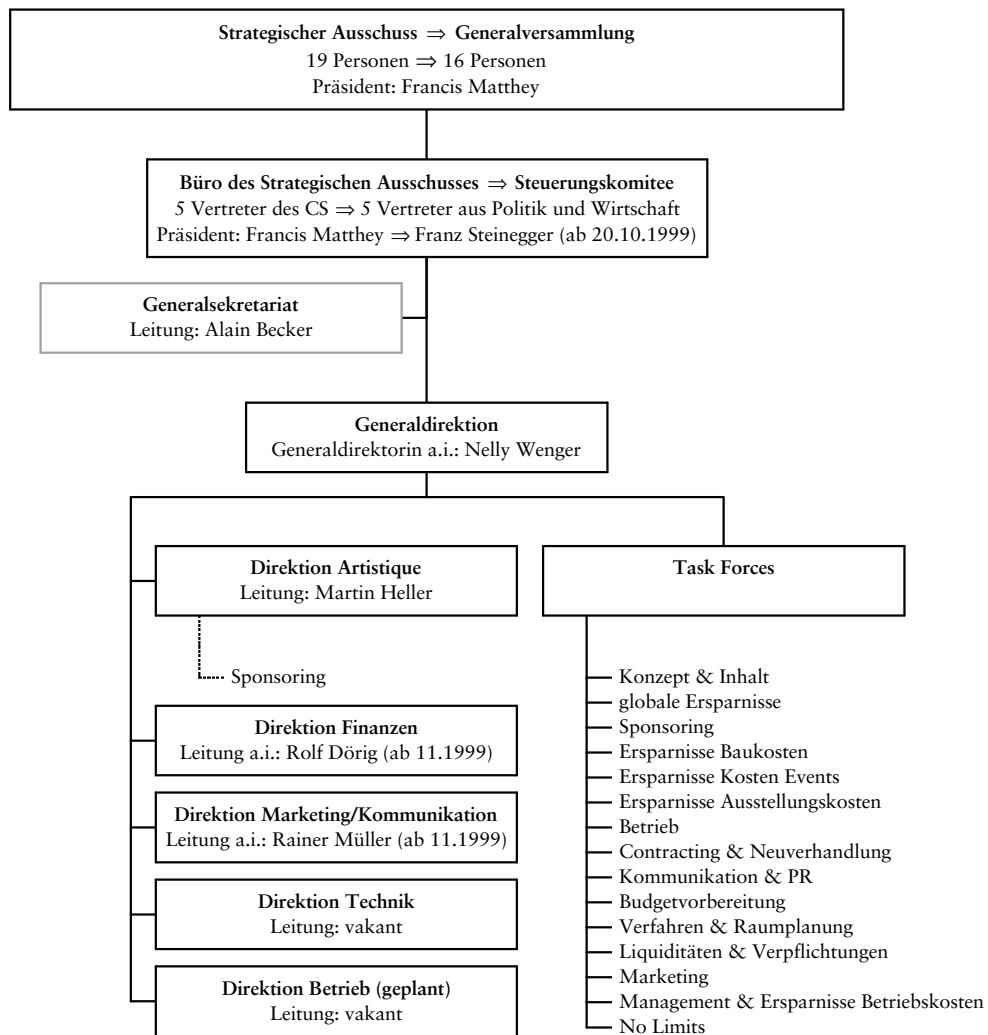
in der Höhe von 380 Millionen Franken vorliegen und Einsparungen von 290 Millionen Franken gemacht würden. Zudem verlangte der Bundesrat, dass möglichst rasch und in Absprache mit ihm ein fünfköpfiges Steuerungskomitee eingesetzt werde. Am 15. Oktober 1999 trat der Strategische Ausschuss die meisten seiner Kompetenzen formell an dieses Steuerungskomitee ab, das fünf Tage später unter dem Präsidium von Franz Steinegger als Vertreter des Bundes seine Arbeit aufnahm. Auf operativer Ebene bestanden nach den Demissionen des Finanz- und des Marketingdirektors am 27. September 1999 eine Reihe von personellen Vakanzen. Unter der Interimsleitung von Nelly Wenger, seit Anfang Jahr technische Direktorin, wurde in Task Forces daran gearbeitet, die vom Bundesrat gestellten Bedingungen zu erfüllen.

Am 7. Dezember 1999 stimmte das Parlament dem Zusatzkredit von 250 Millionen Franken unter den vom Bundesrat gestellten Bedingungen zu. Am 26. Januar 2000 entschied der Bundesrat die Freigabe dieses Zusatzkredits. Damit konnten die Vorbereitungsarbeiten für die Expo.02 beginnen, womit eine nächste organisatorische Phase eingeleitet wurde.

2.3.1 Vereinsstruktur

In der Krisenphase wurden gewisse Teile der ursprünglichen Struktur des Vereins ausser Kraft gesetzt, während neue Elemente geschaffen wurden. Die relativ starke Umgestaltung wurde formell in drei Schritten vollzogen (Statutenänderungen vom 27. August, 15. Oktober und vom 29. November 1999). Die organisatorischen Veränderungen sind auch im Organigramm ersichtlich:

D 2.6: Vereinsstruktur in der Krisenphase



Die Organe des Vereins, der sich durch eine Änderung der Statuten wiederum die Bezeichnung „Verein Landesausstellung“ verlieh, erfuhren im Laufe der Krise folgende Veränderungen:¹⁴

- Der *Strategische Ausschuss* wurde in die *Generalversammlung* umgewandelt und verkleinert. In der Folge bestand die

¹⁴ Die Entwicklungen werden auf der Grundlage eines Vergleichs der Statuten vom 28. November 1996, die vor der Krise Gültigkeit hatten, mit den Statuten vom 29. November 1999, die dann als Basis für die weitere Phase dienten, nachgezeichnet. Auf eine Darstellung der verschiedenen Zwischenschritte, die durch die Statutenänderungen vom 27. August und vom 15. Oktober 1999 vollzogen wurden, wird verzichtet.

Vereinsversammlung lediglich aus den Vertretern der Gemeinwesen, ohne die drei Einzelmitglieder. Die beteiligten Kantone und Städte waren weiterhin mit je einer Person, der Bund und die KdK mit drei Personen vertreten. Die Besetzung des Präsidiums blieb konstant.

- Das *Büro* des Strategischen Ausschusses wurde abgelöst durch ein *Steuerungskomitee*. Die Grösse des ausführenden Organs änderte sich dabei nicht – es bestand nach wie vor aus fünf Personen –, aber die Zusammensetzung änderte sich. Während das Büro aus dem Präsidenten der Vereinsversammlung und vier weiteren Vertretern aus dem Strategischen Ausschuss bestand, schreiben die Statuten vom 29. November 1999 vor, dass ein Mitglied des neu geschaffenen Steuerungskomitees die Eidgenossenschaft, zwei Mitglieder die organisierenden Kantone und Städte und zwei Mitglieder die Wirtschaft zu vertreten haben. Die Mitglieder und der Präsident werden von der Generalversammlung gewählt.
- Die Zusammensetzung des *Generalsekretariats* erfuhr weder formell noch faktisch während der Krisenzeit eine Veränderung. Es wurde weiterhin von einem Generalsekretär und einer Assistentin geführt.
- Die Zusammensetzung der *Generaldirektion* wurde zwar formell nicht verändert, doch fanden grosse personelle Wechsel statt. Mit der Entlassung der Generaldirektorin am 5. August 1999 wurde Nelly Wenger zur Interimspräsidentin gewählt, womit bei der technischen Direktion eine Vakanz entstand. Mit den Rücktritten des Finanz- und des Marketingdirektors am 27. September 1999 entstanden zwei weitere Vakanz. Zwischenzeitlich war die künstlerische Direktion die einzige, die einen Leiter hatte. Die Direktionen Finanzen und Marketing wurden im November ad interim neu besetzt. Bei der Direktion Finanzen stellte die Credit Suisse für drei Monate eine Person zur Verfügung. Definitiv wurde die Generaldirektion erst nach der Freigabe des Zusatzkredits zu Beginn der nächsten Phase neu besetzt.
- Die *Revisionsstelle* des Vereins wurde nicht verändert. Es blieb dieselbe Treuhandgesellschaft zuständig.
- Die statutarischen Bestimmungen zu den *Konsultativorganen* blieben in der Krisenphase unverändert. Allerdings löste sich das einzige beratende Organ, nämlich die Gruppe „Umwelt, Energie,

Transport“, einstimmig per 5. November 1999 auf. Die formellen Bestimmungen hatten somit keinen Anwendungsbereich mehr.

Die Bestimmungen zu den Direktionen der Artepilages wurden aus den Statuten gestrichen. Sie waren während der Krise nicht operativ tätig. Auf der unteren operativen Ebene, die nicht statutarisch geregelt ist, wurden zwei wesentliche Veränderungen vorgenommen:

- Die Direktion Finanzen, Transport, Umwelt, Verfahren und Tourismus wurde aufgeteilt in eine *Direktion Finanzen*, die allein den Finanzbereich umfasste, während die übrigen Bereiche der *Direktion Betrieb* zugewiesen wurden, die während dieser Zeit allerdings erst geplant und noch nicht realisiert war. Effektiv wurde während der Krise die Arbeit in den meisten Direktionen heruntergefahren oder sogar eingestellt. Das Sponsoring wurde in dieser Übergangsphase der künstlerischen Direktion unterstellt. Die zweite Stabsfunktion der Generaldirektion, die „Administration générale“, wurde aufgelöst, indem das Mandat gekündigt wurde.
- Operativ tätig waren während der Krise vorab die *Task Forces*, welche die Sponsoring- und Sparauflagen des Bundesrates zu realisieren hatten. Diese Arbeitsgruppen bestanden zumeist aus einem knappen Dutzend Personen, die mehrheitlich aus den verschiedenen Direktionen stammten. Zum Teil wurden auch einzelne externe Experten herangezogen.

Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen wurde während der Krise relativ stark verändert. Die wesentlichen Änderungen betrafen dabei die strategische Ebene.¹⁵

Mit der Umbenennung des Strategischen Ausschusses in *Generalversammlung* gab das Gremium seine politischen und strategischen Steuerungsaufgaben weitgehend ab. Von nun an war das Organ noch für die Änderung der Statuten zuständig und hatte den Präsidenten und die Mitglieder des Steuerungskomitees sowie die Revisionsstelle zu ernennen. Im finanziellen Bereich hatte es auch weiterhin die Jahres-

¹⁵ Die folgenden Ausführungen basieren, sofern nicht anders vermerkt, einerseits auf den Statuten und andererseits auf den Tätigkeitsberichten 1999 und 2000 des Strategischen Ausschusses beziehungsweise des Steuerungskomitees.

und Schlussabrechnung des Vereins zu genehmigen. Die Generalversammlung hatte von nun an nicht mehr mindestens sechsmal, sondern noch mindestens viermal jährlich zusammenzutreten. Auf Grund der Krise fanden aber von August 1999 bis Ende Jahr deutlich mehr Sitzungen statt, nämlich deren sieben.

Dem *Steuerungskomitee*, das an die Stelle des Büros trat, wurde die subsidiäre Zuständigkeit zugewiesen; das heisst, das Komitee war für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht in die Zuständigkeit eines anderen Vereinsorgans fielen. Diese subsidiäre Zuständigkeit hatte zuvor nicht beim Büro, sondern beim Strategischen Ausschuss gelegen. Das ausführende strategische Organ wurde somit gestärkt. Als besondere Aufgaben wiesen die Statuten dem Steuerungskomitee die strategische Führung der Landesausstellung, das strategische Controlling, die Festlegung der Grundsätze der Mittelbeschaffung, die Ernennung der Mitglieder der Generaldirektion sowie des Generalsekretärs zu. Das Steuerungskomitee nahm seine Arbeit am 20. Oktober 1999 in Angriff. Bis Ende des Jahres hielt es sechs Sitzungen ab – deutlich mehr, als das statutarisch vorgeschriebene Minimum von einer Sitzung pro Monat. Wie bereits beim Büro nahmen auch die Mitglieder des Steuerungskomitees ihre Funktion im Nebenamt wahr.

Während das *Generalsekretariat* zuvor ausschliesslich administrative Aufgaben zu erfüllen hatte und dementsprechend in den Statuten als „Sekretariat“ der strategischen Organe aufgeführt wurde, wiesen ihm die Statuten vom 29. November 1999 weitergehende Aufgaben zu. Die Stabstelle der Generalversammlung und des Steuerungskomitees war nun für die Planung und das Controlling der Geschäfte der strategischen Organe, für die Koordination zwischen diesen, für die Koordination zwischen dem Steuerungskomitee und der Generaldirektion sowie für die Informationspolitik der Generalversammlung und des Steuerungskomitees verantwortlich. Der Aufgabenbereich dieses Organs wurde somit vergrössert. Die personellen Ressourcen blieben sich aber – wie oben erwähnt – gleich: Das Sekretariat war weiterhin mit einem Generalsekretär und einer Assistentin besetzt. Faktisch blieben sich auch die Tätigkeiten dieses Organs grösstenteils gleich. Neu hinzu kam lediglich die Pflege der Kontakte zum EVD und zu den parlamentarischen Kommissionen. Die Koordinations- und

Informationsfunktionen scheinen ansonsten keinen hohen Stellenwert gehabt zu haben.¹⁶

Die formellen Aufgaben und Kompetenzen der *Generaldirektion* wurden in der Phase der Krise nicht verändert. Die Generaldirektion war gemäss den Statuten weiterhin für die operativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Landesausstellung zuständig. Faktisch nahm die Generaldirektion in der Krisenphase insofern neue Aufgaben wahr, als es nicht um die Vorbereitung der Ausstellung ging, sondern um die Abklärung, ob sie überhaupt durchgeführt würde.

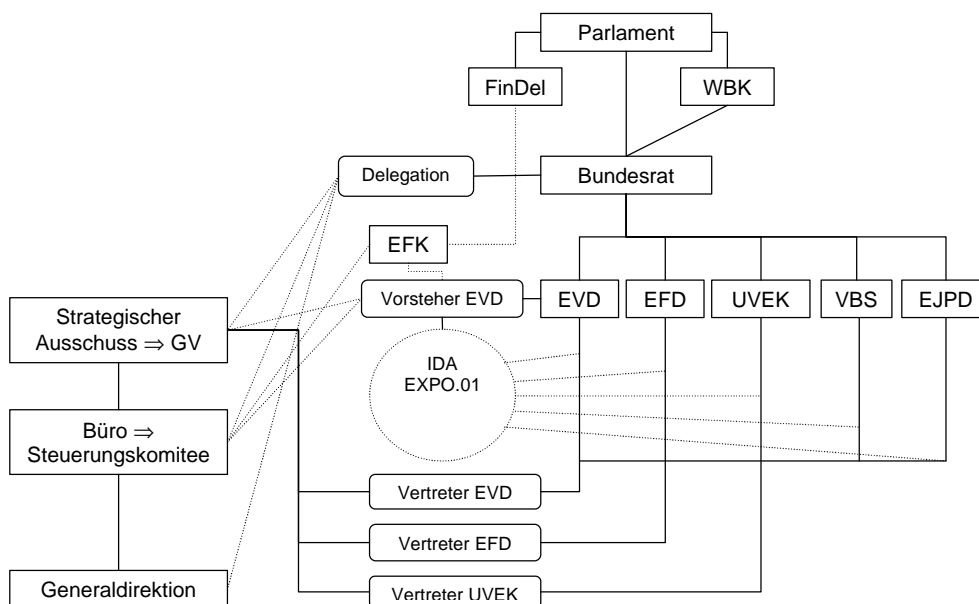
Der Aufgabenbereich der *Revisionsstelle* wurde in der Krisenphase reduziert. Während sie zuvor gemäss den Statuten auch für die Sicherstellung der Finanzkontrolle zuständig war, heisst es in den Statuten vom 29. November 1999 lediglich noch, sie werde mit der Revision der Vereinsrechnungen betraut.

2.3.2 Verbindung Expo – Bund

Die Verbindung zwischen dem Verein Expo und dem Bund während der Krisenphase lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

¹⁶ Im Jahresbericht des Strategischen Ausschusses beziehungsweise der Generalversammlung von 1999 werden die Koordinationsaufgaben nicht und die Informationsaufgaben nur am Rande erwähnt.

D 2.7: Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Krisenphase



Vertretung des Bundes im Verein

Formell vertreten war der Bund in der Krisenphase im obersten Vereinsorgan mit drei Vertretern. Diese dreiköpfige Vertretung blieb trotz der Verkleinerung des Strategischen Ausschusses von 19 auf 16 Personen und seiner Umwandlung in die Generalversammlung gleich. Allerdings war die Vertretung des UVEK ab November 1999 vakant.

Die Vertretung des Bundes im ausführenden strategischen Organ wurde in der Krisenphase deutlich verstärkt. Während dem Bundesvertreter im Büro lediglich eine beratende Stimme zustand, erhielt er im neu geschaffenen Steuerungskomitee nicht nur ein Stimmrecht, sondern er wurde auch zum Präsidenten gewählt.¹⁷ Die Vertretung der Eidgenossenschaft im Steuerungskomitee wurde, wie auch jene der Kantone, Städte und der Wirtschaft, in den Statuten nicht näher geregelt. Das heisst, formell wurde nicht festgelegt, wer ein Vorschlagsrecht besitzt und wer beim Bund die Vertretung stellt. Der gewählte Bundesvertreter im Steuerungskomitee war nicht etwa ein Mitglied der Exekutive oder der Verwaltung, sondern ein Parlamentsmitglied.

¹⁷ Dass der Vertreter der Eidgenossenschaft im Steuerungskomitee den Präsidenten stellt, ist allerdings nicht statutarisch vorgeschrieben.

Bundesinterne Strukturen

Die bundesinternen Strukturen wurden in der Krisenphase stark verändert.

- *Bundesrat*: Der offensichtlichste Unterschied zur Vorphase betrifft das Engagement der obersten politischen Ebene. Während der Delegierte des Bundesrates in der Aufbauphase als Bindeglied zwischen dem Verein Expo und dem Bundesrat fungierte, trat der Bundesrat in der Krise direkt in Kontakt mit dem Verein. Erstens trat der Vorsteher des EVD, der für das Dossier Expo zuständig war, direkt mit der Expo in Kontakt. Er führte Gespräche mit dem Strategischen Ausschuss und dessen Präsidenten. Zweitens wurde bei den ersten Krisenanzeichen eine Delegation des Bundesrates aus den Vorstehern von EVD, UVEK und VBS gebildet, die sich, wie bei der Aufbauphase erwähnt wurde, erstmals im April 1999 mit Vertretern des Strategischen Ausschusses und der Generaldirektion zu Gesprächen traf. In der Krisenphase fanden weitere solche Treffen statt. Drittens orientierte die Delegation das EVD über die laufenden Entwicklungen und wurde bei anstehenden Entscheiden von diesem konsultiert.
- *Delegierter des Bundesrates*: Der Delegierte war während der Krise zwar offiziell noch im Amt und vertrat den Bundesrat auch weiterhin im Strategischen Ausschuss und später in der Generalversammlung, er wurde aber faktisch von seiner Funktion entbunden. So wurde der Delegierte des Bundesrates weder bei den direkten Kontakten zwischen dem Bundesrat und der Expo noch bei Entscheiden des EVD beigezogen. Sein Vertrag wurde denn auch per Ende Juni 2000 vorzeitig aufgelöst.
- *GIC*: Die interdepartementale Arbeitsgruppe, welche vom Delegierten des Bundesrates präsiert wurde und die während der Aufbauphase insbesondere für die Bundesprojekte zuständig war, spielte in der Krisenphase keine Rolle mehr. Dies hatte zunächst damit zu tun, dass die Bundesprojekte zwischenzeitlich, als die Zukunft der Expo völlig offen stand, gestoppt wurden. Für die interdepartementale Koordination wurde in dieser Zeit ein neues Gremium geschaffen (siehe unten). Nach dem Entscheid des Bundesrates für die Expo, mit dem auch die Bundesprojekte wieder aufgenommen wurden, wurde unter der Leitung des EVD eine neue Struktur für deren Durchführung erstellt. Diese neue Struktur wurde

der GIC an ihrer letzten Sitzung vom 15. November 1999 bekannt gegeben. Formell aufgelöst wurde die GIC nicht.

- *IDA EXPO.01*: Als neues interdepartementales Gremium wurde die IDA EXPO.01 unter dem Vorsitz des Generalsekretärs des EVD geschaffen. In der Gruppe waren das EVD, das VBS, das EFD, das EJPD sowie das UVEK vertreten. Die Aufgabe der IDA EXPO.01 bestand in der Überprüfung der bundesinternen Strukturen im Zusammenhang mit der Expo, insbesondere der Zweckmässigkeit der GIC, sowie in der Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat. Letzteres beinhaltete auch die Begleitung der Hayek-Studie. Zudem wurde die IDA EXPO.01 mit der Vorbereitung einer Botschaft ans Parlament beauftragt.
- *Legislativorgane*: Nachdem sich der Bundesrat grundsätzlich für die Expo ausgesprochen hatte, musste noch das Parlament dem für die Weiterführung notwendigen Zusatzkredit zustimmen. Die vorberatende Kommission für dieses Geschäft war wiederum die WBK. Zusätzlich zu den Bedingungen, welche bereits der Bundesrat für die Freigabe des Zusatzkredites formuliert hatte, sprach sich die Kommission für eine stärkere Finanzkontrolle aus. So wurde die Vereinsleitung dazu angehalten, vierteljährlich der Finanzdelegation und der EFK Bericht zu erstatten. Das Parlament stimmte dem Kredit unter dieser zusätzlichen Bedingung am 16. Dezember 1999 zu.
- *EFK*: Während der Krisenphase nahm die EFK weiterhin nur ein beschränktes Kontrollmandat wahr. Die vom Parlament verlangte verstärkte Aufsichtsfunktion trat erst nach der Freigabe des Zusatzkredits in der folgenden Phase in Kraft. In der Krisenphase veränderte sich lediglich die Berichterstattung der EFK: Mit der Revision des Finanzkontrollgesetzes wurden die Prüfungsberichte zur Expo neu nicht nur der Finanzdelegation und dem Präsidenten des Vereins, sondern auch dem Vorsteher des EVD zugestellt. Für das Jahr 1999 nahm die EFK allerdings keine Rechnungsprüfung mehr vor, weil sie ab 2000 vierteljährlich eine Stellungnahme zu den Quartalsberichten der Expo abzugeben hatte.

2.3.3 Veränderungen zur Vorphase und Fazit

Die Krise löste auf allen Ebenen der Aufbaustruktur Veränderungen aus.

- Auf strategischer Ebene fand eine Verschiebung der Kompetenzen vom obersten Vereinsorgan zum Steuerungskomitee statt. Dessen Vorsitzender nahm eine Funktion ein, wie sie mit jener eines Delegierten eines Verwaltungsrates vergleichbar ist. Diese Veränderung ging einher mit einer neuen Zusammensetzung des Steuerungskomitees: Während im Büro ausschliesslich die Interessen der Kantone und Städte vertreten waren, schloss das Steuerungskomitee auch die Interessen des Bundes und der Wirtschaft ein.
- Der Strategische Ausschuss wurde faktisch entmachtet. Die strategische Führung wurde beim Steuerungskomitee konzentriert. Was dem Büro in der Phase bis 1999 fehlte (weiterreichende Kompetenzen zur Steuerung der Direktionen) wurde dem Steuerungskomitee jetzt gewährt.
- Auf operativer Ebene gab es bei der Generaldirektion zwischenzeitlich einen personellen Einbruch, der zum Teil durch Interimsmandate (Finanzchef) ausgeglichen wurde. Die Arbeit in den Direktionen wurde vorübergehend eingestellt. Mit den Task Forces wurde eine zeitlich begrenzte Parallelorganisation geschaffen, die dazu diente, die vom Bund auferlegten Bedingungen zu erfüllen.
- Die Vertretung des Bundes im Verein wurde in dieser Phase gestärkt. Nicht nur wurde dem Bund im ausführenden strategischen Organ eine Stimme gewährt, der Vertreter der Eidgenossenschaft wurde auch zum Präsidenten des Steuerungskomitees ernannt. Zudem führte die Krise dazu, dass der Bundesrat direkt mit der Expo Gespräche aufnahm. Bundesintern wurde für das Krisenmanagement neu die IDA EXPO.01 gebildet, welche die GIC als interdepartementales Gremium zwar nicht formell, jedoch faktisch ablöste. Damit wurde die bundesinterne Trennung zwischen strategischer Führung und operativer Leitung der Bundesprojekte vollzogen.

Insgesamt hat die Struktur in der Zeit zwischen August 1999 und Januar 2000 einen ad hoc Charakter, die primär auf Krisenbewältigung ausgerichtet war.

2.4 Durchführungphase Expo.02 Februar 2000 bis Oktober 2002

Mit der Freigabe des Zusatzkredits durch den Bundesrat am 26. Januar 2000 konnte die Vorbereitung der Expo.02 definitiv beginnen. Dazu wurden in einem ersten Schritt die vakanten Stellen neu besetzt. Am 2. Februar 2000 wurde die Interimspräsidentin zur Generaldirektorin und der Interimsdirektor Marketing zum Direktor gewählt. Zudem wurde ein Mitarbeiter des Hayek-Berichts zum neuen Finanzdirektor gewählt. Am 6. März 2000 folgte die Wahl des technischen Direktors.

Bis im Mai 2000 wurden die Strukturen überprüft und in Zusammenarbeit mit einer externen Beratungsfirma neu gestaltet.¹⁸ Zentral war dabei die Festlegung der Position der Chefs der Arteplages. Die drei bereits im Juli 1999 ernannten Chefs der Arteplages Murten, Biel und Neuenburg wurden in ihrer Funktion bestätigt. Bis Mitte 2000 wurden auch die Leitung der Arteplages Yverdon-les-Bains und der Chef der Arteplage Mobile du Jura (AMJ) bestimmt. So entstand eine Matrixorganisation mit den funktionalen Direktionen auf der einen und der örtlichen Gliederung auf der anderen Seite. Auf funktionaler Ebene fand in der Folge eine weitere Differenzierung statt, indem drei weitere Direktionen gebildet wurden. Mit dieser Struktur wurde dann bis zum Ende der Betriebsphase, die vom 15. Mai bis zum 20. Oktober 2002 dauerte, gearbeitet.

Die Freigabe des Zusatzkredits war, wie oben erwähnt, geknüpft an die Bedingung einer stärkeren Aufsicht durch den Bund. Die Expo hatte der Finanzdelegation und der EFK vierteljährlich einen Bericht zur finanziellen Situation zu übergeben, zu welchem die EFK dann eine Stellungnahme abgab, die sie der Finanzdelegation, dem Vorsteher des EVD und der Expo-Leitung überreichte. Später hatte auch das EVD zu den Berichten einen Kommentar zuhanden der Finanzdelegation zu verfassen. In den Sitzungen der Finanzdelegation wurden die Berichte mit dem Präsidenten des Steuerungskomitees, der Generaldirektion oder dem Finanzdirektor sowie mit Vertretern des EVD besprochen. Die Quartalsberichte gaben in der Durchführungsphase klar den Rhythmus der Kontakte zwischen dem Bund und der Expo vor.

Die finanziellen Probleme der Expo waren mit dem Zusatzkredit allerdings nicht gelöst; vielmehr kündigten sich bereits zum Zeitpunkt des Entscheids des Bundesrates zur Freigabe des Zusatzkredits weitere

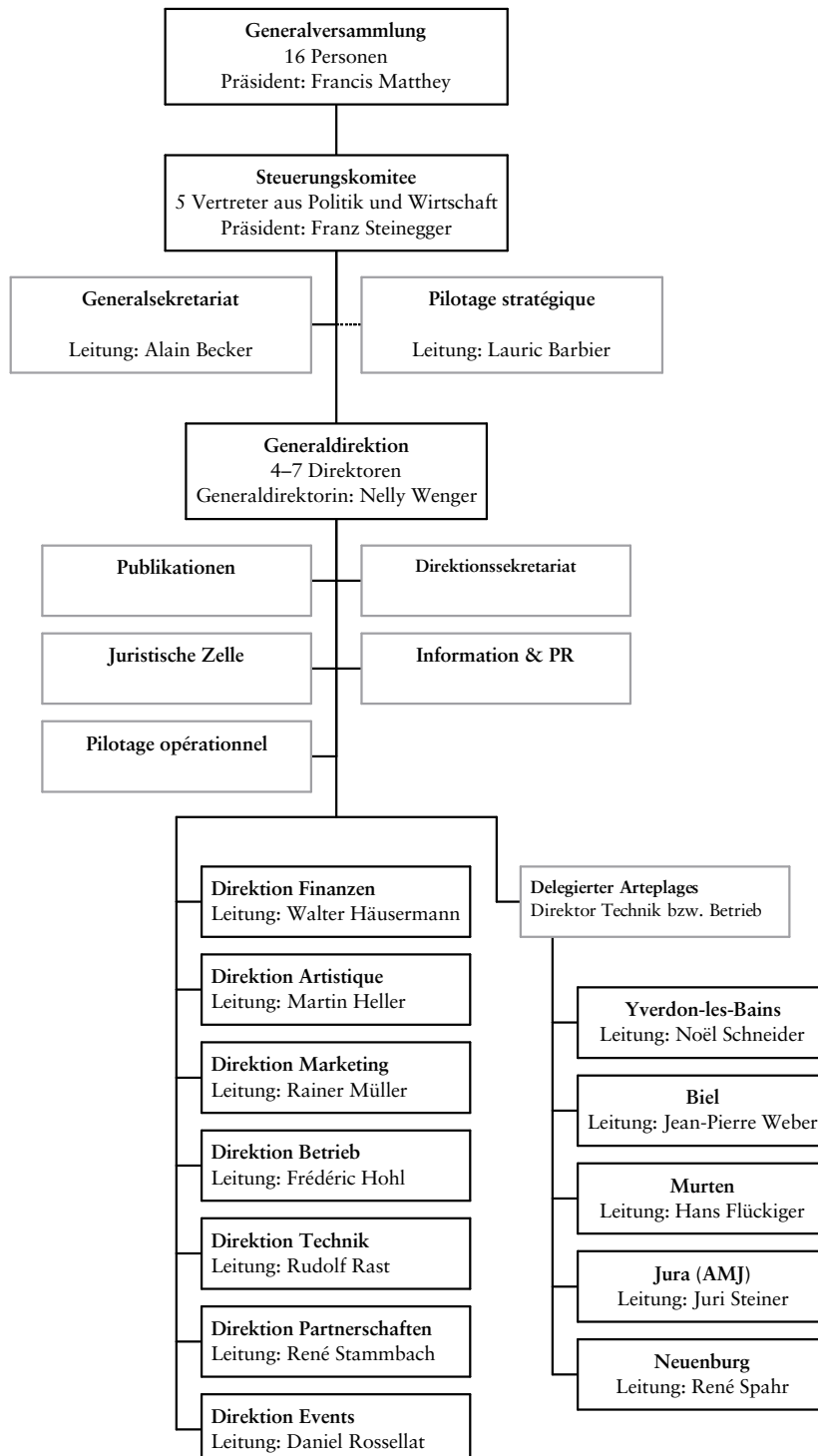
¹⁸ Vgl. Abegglen & Partners (2000): Organisation Expo.02. Schlussbericht, 4. Mai.

finanzielle Schwierigkeiten an. Sie konnten durch die Zustimmung des Parlaments zu einer Defizitgarantie von 338 Millionen Franken am 16. Juni 2000 vorübergehend gelöst werden. Da jedoch insbesondere die Sponsoringeinnahmen tiefer ausfielen als erwartet, ergab sich schon Anfang 2001 ein weiterer Liquiditätsengpass, der mit einem Bankkredit überbrückt wurde. Am 13. Juni 2001 stimmte das Parlament deshalb der Umwandlung von 300 Millionen Franken der Defizitgarantie in einen Kredit zu Gunsten der Expo zu. Trotz diesem Kredit und obwohl die Expo im Herbst 2001 weitere Sparmassnahmen im Umfang von 40 Millionen Franken durchführte, wurden die finanziellen Mittel bereits im Dezember 2001 wieder knapp. Am 14. März 2002 gewährte das Parlament der Expo deshalb einen zweiten Zusatzkredit in der Höhe von 120 Millionen Franken. Zudem wurden die 20 Millionen Franken, die im ursprünglichen Kredit an die Landesausstellung von 1996 enthalten waren, sowie die restlichen 38 Millionen Franken aus der im Jahr 2000 gesprochenen Defizitgarantie in ein Darlehen umgewandelt. Während der Durchführungsphase waren somit dreimal finanzielle Begehren der Expo Gegenstand parlamentarischer Beratungen.

2.4.1 Vereinsstruktur

Die formelle Organisation des Vereins Landesausstellung während der Durchführungsphase der Expo.02 entsprach weitgehend jener, die bereits während der Krise durch die Änderung der Statuten festgelegt wurde. Während der Durchführungsphase selber wurden die Statuten nur noch geringfügig verändert. Die formelle Struktur des Vereins blieb sich somit weitgehend gleich. Faktisch fand jedoch eine weitere Differenzierung der Aufbaustruktur statt. Die Organisation des Vereins präsentierte sich schliesslich wie folgt:

D 2.8: Vereinsstruktur in der Durchführungsphase



In der Durchführungsphase verfügte der Verein über folgende Organe:

- *Generalversammlung:* Die Zusammensetzung des obersten Vereinsorgans wurde aus der Krisenphase übernommen. Es bestand ausschliesslich aus Vertretern der Gemeinwesen. Die beteiligten Kantone und Städte waren weiterhin mit je einer Person, der Bund und die KdK mit je drei Personen vertreten. Die Besetzung des Präsidiums blieb weiterhin konstant.
- *Steuerungskomitee:* Es änderte sich weder die Grösse noch die Zusammensetzung des ausführenden Organs auf strategischer Ebene. Im Steuerungskomitee war die Eidgenossenschaft weiterhin mit einem Mitglied, die organisierenden Kantone und Städte und die Wirtschaft mit je zwei Mitgliedern vertreten. Durch die Statutenänderung vom 19. Mai 2000 wurde jedoch formell festgelegt, dass die Eidgenossenschaft beziehungsweise die Standortkantone und -städte sowie die Wirtschaft ihre jeweiligen Vertreter vorschlagen können, dass das Steuerungskomitee aber ausschliesslich im Interesse des Vereins zu handeln hat. Gewählt wurden die Mitglieder und der Präsident des Steuerungskomitees weiterhin von der Generalversammlung. Faktisch gab es beim Steuerungskomitee allerdings keine personellen Wechsel.
- *Generalsekretariat:* Die Zusammensetzung des Generalsekretariats blieb sich auch in der Realisierungszeit gleich. Es wurde somit seit der Aufbauphase der Expo.01 vom gleichen Generalsekretär zusammen mit einer Assistentin geführt.
- *Generaldirektion:* Die Leitung auf operativer Ebene wurde während der Durchführungsphase erstens definitiv besetzt und zweites erweitert. Die Direktoren wurden in dieser Phase nicht mehr im Mandats-, sondern alle im Anstellungsverhältnis eingestellt. Um die Generaldirektion zu erweitern, mussten die Statuten angepasst werden. Mit der Änderung vom 17. Februar 2000 wurde die maximale Zahl der Direktoren von vier auf fünf, mit der Revision vom 2. Februar 2001 von fünf auf sieben vergrössert. Der fünfte Direktor der Direktion Betrieb, die bereits in der Krisenphase geplant war, wurde am 12. Oktober 2000 gewählt. Im 2001 folgten am 23. Januar die Ernennung des Direktors Partnerschaften und am 9. Juli schliesslich jene des Direktors Events. Damit hatte die Generaldirektion ihre maximale Grösse erreicht.

- Die *Revisionsstelle* des Vereins wurde nicht verändert. Es blieb dieselbe Treuhandgesellschaft zuständig.
- *Konsultativorgane*: Die statutarischen Bestimmungen zu den beratenden Organen blieben auch in der Durchführungsphase unverändert. Allerdings scheint es faktisch keine solchen Organe gegeben zu haben.¹⁹

Die Organisation der Expo wurde in der Durchführungsphase in erster Linie in Bereichen ausgebaut, die nicht statutarisch geregelt wurden. Die Erweiterungen betrafen sowohl die strategische als auch die operative Ebene.

- Auf strategischer Ebene wurde neben dem Generalsekretariat mit der *Pilotage stratégique* eine zweite Stabsfunktion des Steuerungskomitees geschaffen. Diese Funktion wurde von einem externen Berater im Mandatsverhältnis ausgeführt.
- Die Generaldirektion wurde durch eine Reihe neu geschaffener Stabsstellen gestärkt. Namentlich erhielt die Generaldirektion in ihrer Steuerungsfunktion Unterstützung durch die *Pilotage opérationnel*. Die administrative Unterstützung wurde durch das *Direktionssekretariat* gewährleistet. Daneben erhielt die Generaldirektorin im Kommunikationsbereich durch die beiden Stellen *Information und Public Relations* sowie *Publikationen* Unterstützung. Die *Juristische Zelle* war für die Unterstützung der Direktionen in rechtlichen Fragen zuständig.
- Die Direktionsebene wurde in der Durchführungsphase, wie bei der Zusammensetzung der Generaldirektion erwähnt, um drei Direktionen erweitert. Erstens wurde die bereits geplante *Direktion Betrieb* realisiert und zweitens wurden das Sponsoring und die Events aus der Direktion Artistique ausgelagert und mit der *Direktion Partnerschaften* beziehungsweise *Direktion Events* separate funktionale Bereiche geschaffen. Zudem wurden sämtliche Direktionen in Neuenburg örtlich konzentriert.

¹⁹ Die Tätigkeit der Konsultativorgane wurde für die Jahre 1998 und 1999 im Jahresbericht des Strategischen Ausschusses beziehungsweise der Generalversammlung beschrieben. In den Berichten der Jahre 2000 und 2001 werden jedoch keine beratenden Organe erwähnt.

- Mit dem Einsatz der *Chefs der Arteplages* erhielt die Organisationsstruktur der Expo neben der funktionalen eine regionale Dimension. Damit entstand eine Matrixfunktion. Die Arteplage-Chefs waren selber nicht Mitglied der Generaldirektion, sondern hatten sich an den Delegierten der Generaldirektion zu wenden. Die Funktion des Delegierten wurde vom Direktor Betrieb beziehungsweise während der Betriebsphase vom technischen Direktor wahrgenommen.

Aufgaben- und Kompetenzverteilung

Die formelle Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen wurde grob aus der Krisenphase übernommen.²⁰ Auf strategischer Ebene blieb die Kompetenzverteilung grösstenteils unverändert, auf operativer Ebene wurden die Aufgaben und Kompetenzen weiter ausdifferenziert.

Die Aufgaben der *Generalversammlung* blieben gegenüber der Vorphase gleich. Das Organ war lediglich noch für die Änderung der Statuten zuständig und hatte den Präsidenten und die Mitglieder des Steuerungskomitees sowie die Revisionsstelle zu ernennen. Im finanziellen Bereich hatte es auch weiterhin die Jahres- und Schlussabrechnung des Vereins zu genehmigen. Die Generalversammlung trat in den Jahren 2000 und 2001 je viermal zusammen, wie dies die Statuten vorschrieben.

Das *Steuerungskomitee* war weiterhin für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht in die Zuständigkeit eines anderen Vereinsorgans fielen. Auch seine besonderen statutarischen Aufgaben blieben die gleichen, nämlich die strategische Führung der Landesausstellung, das strategische Controlling, die Festlegung der Grundsätze der Mittelbeschaffung, die Ernennung der Mitglieder der Generaldirektion sowie des Generalsekretärs. Die Mitglieder des Steuerungskomitees nahmen ihre Funktion im Nebenamt wahr. Es wurde monatlich eine Sitzung abgehalten, zusätzlich fanden zwei bis drei ausserordentliche Sitzungen pro Jahr statt.

Der Aufgabenbereich des *Generalsekretariats* war in der Krisenphase formell erweitert worden. Es wurde ihm die Verantwortung für die

²⁰ Die folgenden Ausführungen basieren, sofern nicht anders vermerkt, einerseits auf den Statuten und andererseits auf den Tätigkeitsberichten 2000 und 2001 des Strategischen Ausschusses bzw. des Steuerungskomitees.

Planung und das Controlling der Geschäfte der strategischen Organe, für die Koordination zwischen diesen, für die Koordination zwischen dem Steuerungskomitee und der Generaldirektion sowie für die Informationspolitik der Generalversammlung und des Steuerungskomitees zugewiesen. Die personellen Ressourcen und die faktischen Tätigkeiten blieben über die ganze Zeit im Wesentlichen gleich.²¹ Im Vergleich zur Vorphase entfiel mit der Auflösung im November 1999 die administrative Betreuung des einzigen Konsultativorgans des Vereins, und anstelle der Beschäftigung mit dem Risikomanagement trat die Beschäftigung mit dem Dossier strategisches Controlling. Ansonsten ergaben sich keine Änderungen, und die Koordinationsfunktion sowie insbesondere die Informationsfunktion des Organs schienen weiterhin einen geringen Stellenwert gehabt zu haben.

Die statutarischen Aufgaben und Kompetenzen der *Generaldirektion* blieben gleich. Die Generaldirektion war weiterhin für die operativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Landesausstellung zuständig. Intern wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten der Generaldirektion in der Durchführungsphase allerdings präzisiert.²² Die Direktionsmitglieder hatten den ihnen zugeteilten Bereich operativ zu führen und die Generaldirektorin bei der Beschlussfassung zu unterstützen. Die Generaldirektorin war für den Gesamterfolg der Expo.02 verantwortlich. In wichtigen Angelegenheiten wurde ihr das Vetorecht eingeräumt und falls die Mehrheit der Direktoren eine andere Meinung vertrat als sie, musste die Angelegenheit an das Steuerungskomitee weitergeleitet werden.

Der Aufgabenbereich der *Revisionsstelle*, der in der Krisenphase statutarisch begrenzt wurde, blieb unverändert. Die Aufgabe der Revisionsstelle bestand somit in der Revision der Vereinsrechnungen.

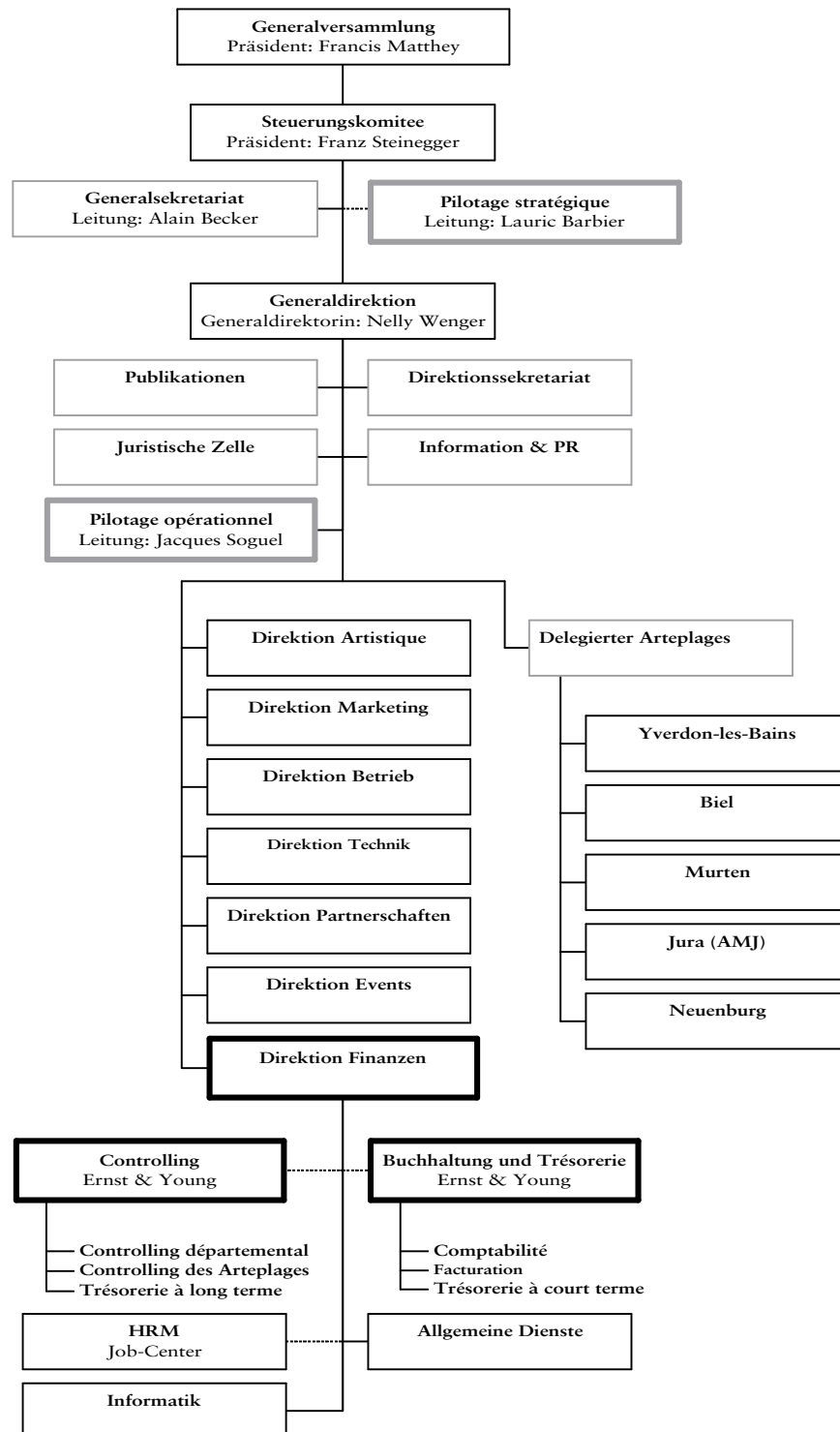
Während die Revisionsstelle die externe Kontrolle sicherstellte, nahmen vereinsintern die *Pilotage stratégique* auf der Ebene des Steuerungskomitees sowie die *Pilotage opérationnel* auf der Ebene der Generaldirektion umfassende Kontroll- und Steuerungsfunktionen wahr. Beide Controllingstellen wurden als Stäbe ausserhalb der Linie angesiedelt und schlossen neben den Finanzen auch das Controlling der

²¹ Diese Aussagen beruhen auf einem Vergleich der aufgelisteten Tätigkeiten in den verschiedenen Jahresberichten des Strategischen Ausschusses beziehungsweise der Generalversammlung.

²² Vgl. Abegglen & Partners (2000): Organisation Expo.02. Schlussbericht, 4. Mai 2000.

Qualität, Risiken, Termine usw. ein. Innerhalb der Direktion Finanzen wurde ein externes Controlling-Mandat vergeben. Diese Stelle lieferte die Informationen, auf welchen das Controlling im Finanzbereich auf der Stufe der Generaldirektion basierte. Sie hatte die Budgets zu erarbeiten, die Ausgaben und die durch Mandanten erbrachten Leistungen zu überprüfen sowie die längerfristige Liquidität abzuschätzen. Kurzfristig waren hingegen die Buchhaltung und die Trésorerie für die Liquidität verantwortlich. Auch diese Funktionen wurden extern im Mandatsverhältnis erbracht. Im Organigramm präsentiert sich der Bereich Finanzen des Vereins wie folgt:

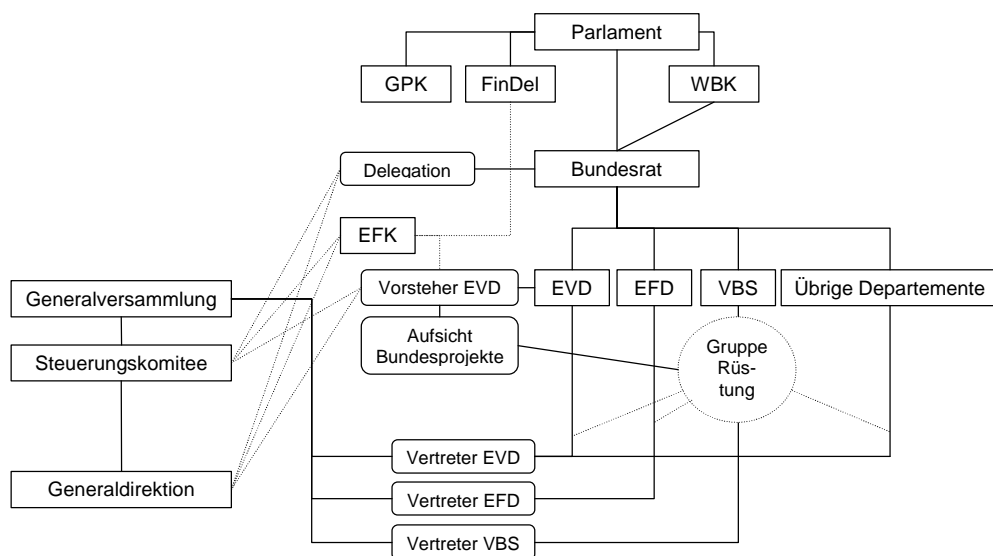
D 2.9: Finanzbereich des Vereins, Durchführungsphase Expo.02



2.4.2 Verbindung Expo – Bund

Die Verbindung zwischen der Expo und dem Bund veränderte sich gegenüber der Krisenphase wenig. Insgesamt war sie in der Durchführungsphase der Expo.02 deutlich stärker als in der Aufbauphase zur Expo.01. Dies zeigt auch ein Vergleich der entsprechenden Organigramme:

D 2.9: *Verbindung Vereinsstruktur – Bund in der Durchführungsphase*



Vertretung des Bundes im Verein

Der Bund stellte in der Generalversammlung weiterhin drei Delegierte. Diese Vertretung war jedoch zwischenzeitlich vakant. Der Vertreter des UVEK schied Ende 1999 aus, der Vertrag des Delegierten des Bundesrates, der das EVD vertreten hatte, wurde Ende Juni 2000 aufgelöst. Als Nachfolger für den Vertreter des UVEK wurde auf Grund der verstärkten Beteiligung des VBS eine Person aus diesem Departement gewählt. Offiziell wurden der Vertreter des VBS und der Nachfolger beim EVD erst am 16. März 2001 von der Generalversammlung bestätigt.

Im Steuerungskomitee hielt der Vertreter des Bundes weiterhin das Präsidium. Die Vertretung wurde statutarisch in der Durchführungsphase näher geregelt, indem der Eidgenossenschaft bei der Wahl ihres Vertreters ein Vorschlagsrecht eingeräumt wurde. Von diesem Recht

machte der Bund indes nicht Gebrauch, da es keinen personellen Wechsel gab. Statutarisch wurde auch festgelegt, dass die Mitglieder des Steuerungskomitees im Interesse des Vereins zu handeln haben. Der Bund hatte gegenüber seinem Vertreter somit keine Weisungsbefugnis.

Bundesinterne Strukturen

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

Abgesehen von der Organisation der Bundesprojekte, die neu gebildet wurde, blieben die Stellen beim Bund, welche mit der Expo Kontakt hatten, dieselben. Doch während die Kontakte in der Krisenphase Ad-hoc-Charakter hatten, wurden sie in der Durchführungsphase, namentlich durch die Quartalsberichte, regelmässiger. Während der Durchführungsphase hatten folgende Stellen mit der Expo zu tun:²³

- *Bundesrat*: Das Engagement der obersten politischen Ebene blieb auch nach der Krise bestehen. Gelegentlich traf sich die Delegation des Bundesrates, bestehend aus den Vorstehern des EVD, UVEK und des VBS, mit der Expo-Leitung. Im Jahr 2000 und 2001 fanden je zwei solche Treffen statt. Am 4. April 2001 nahm zudem der Bundesrat in Corpore an einer Präsentation der Generaldirektion zum Inhalt der Expo.02 teil. Der Vorsteher des EVD hatte zudem zumindest zu Beginn der Durchführungsphase regelmässig vor der Finanzdelegation zur Expo Auskunft zu geben, und trat im Vorfeld dieser Sitzungen jeweils auch mit der Expo-Leitung in Kontakt.
- *EVD*: Dem Departement, das für das Dossier Expo zuständig war, wurde namentlich von der Finanzdelegation eine Begleitfunktion zugewiesen. So verlangte die Finanzdelegation von Seiten des EVD

²³ Die folgenden Ausführungen basieren auf den Jahresberichten 2000 und 2001 der Generalversammlung.

regelmässig eine Stellungnahme zu den Quartalsberichten der Expo. Die personellen Ressourcen im Generalsekretariat des EVD, welche für diese Begleitfunktion zur Verfügung gestellt wurden, waren allerdings durchwegs sehr beschränkt.

- *Legislativorgane:* Die Rolle der legislativen Organe in der Durchführungsphase bedeutend wichtiger als in den übrigen Phasen. Das Parlament genehmigte bis zum Ende dieser Phase dreimal finanzielle Unterstützungsleistungen an die Expo. Die vorberatende Kommission für das Geschäft war jeweils die WBK. Intensiver als diese befasste sich jedoch die Finanzdelegation als Aufsichtsgremium mit der Expo. Durch die Quartalsberichte war die Expo bei fast allen ordentlichen Sitzungen der Finanzdelegation ein Traktandum. Auch gab es Inspektionen vor Ort und Treffen mit den Verantwortlichen der Expo. Schliesslich beschäftigte sich auch die GPK mit der Expo. Sie erteilte ihrer Subkommission EVD/EFD am 30. Juni 2000 den Auftrag, die Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Expo.⁰¹ rückblickend zu untersuchen, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Bei dieser bundesinternen Untersuchung wurden die Verantwortlichen der Expo selber nicht befragt, womit auch keine Kontakte zwischen der GPK und dem Verein entstanden. Der entsprechende Bericht wurde am 27. März 2001 publiziert.
- *EFK:* Im Vergleich zur Vorphase wurde die Aufsichtsfunktion der EFK gegenüber dem Verein deutlich verstärkt. Die EFK gab im Auftrag des Parlaments in der Durchführungsphase regelmässig Stellungnahmen zu den Quartalsberichten der Expo ab, die an die Finanzdelegation, den Bundesrat und an den Verein gerichtet waren. Zusätzlich führte die EFK punktuelle Kontrollen durch und führte Gespräche mit der Generaldirektion insbesondere mit dem Finanzdirektor. In einzelnen Bereichen machte die EFK auch vertiefte Kontrollen. Im Jahr 2000 überprüfte sie zum Beispiel die Vergabe von Aufträgen. Auch gab sie ein externes Gutachten zum Sponsoring in Auftrag.

2.4.3 Veränderungen zur Vorphase und Fazit

In der Durchführungsphase wurden verschiedene organisatorische Mängel auf allen Stufen beseitigt:

- Durch die neue Aufgabendefinition der EFK und auf Grund der Forderungen des Parlamentes wurde die Verbindung zum Bund auf der strategischen Ebene (Controlling) massiv verstärkt. Zum einen war der Bundesrat stärker einbezogen, zum anderen war das Parlament über die FinDel mit der Expo-Organisation verbunden.
- Auf der Ebene des Bundes fand eine Entflechtung der operativen von den strategischen Aufgaben statt, indem die Bundesprojekte der Gruppe Rüstung überantwortet wurden.
- Die Vereinsstrukturen wurden in erster Linie auf der operativen Ebene erweitert. Es fand eine funktionale Erweiterung statt, indem drei neue Direktionen geschaffen wurden. Während die Direktionen in der Aufbauphase an dezentralen Standorten angesiedelt waren (in der Krisenphase waren die Direktionen grösstenteils operativ gar nicht tätig) wurden sie nun geografisch in Neuenburg konzentriert.
- Eine regionale Dimension erhielt die Organisation in der Durchführungsphase mit der Einsetzung der Arteplage-Chefs. Dadurch entstand eine Matrixorganisation, innerhalb welcher die funktionale Komponente allerdings hierarchisch höher gestellt war, indem nur die Direktoren der einzelnen Bereiche, nicht aber die Arteplage-Chefs in der Generaldirektion vertreten waren.
- Eine wesentliche Veränderung bei der Organisation der Expo bestand in der Verstärkung des Aufsicht. Intern wurde die Aufsicht durch die Schaffung von entsprechenden Stabsstellen sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene verbessert. Die Pilotage opérationnel unterstützte die Generaldirektion, indem Steuerungsdaten aus den verschiedenen funktionalen Bereichen und den verschiedenen Arteplagen zusammengefasst wurden. Basierend auf dieser Arbeit hatte die Pilotage stratégique die Aufgabe, die relevanten Informationen für das Steuerungskomitee aufzubereiten. Der Aufbau eines strategischen wie operativen Controllings stellt im Vergleich zu den Strukturen vor 2000 eine wesentliche Stärkung der Führung dar.
- Die Aufsicht wurde in der Durchführungsphase nicht nur intern, sondern auch extern verstärkt. Der Bund verlangte, dass die Expo vierteljährlich namentlich über die finanzielle Situation Rechenschaft ablegte. Die Quartalsberichte wurden von der EFK und später auch vom zuständigen Departement, dem EVD, beurteilt

und der Finanzdelegation vorgelegt. Die Kontrollfunktion der letzteren führte zu regelmässigen Kontakten zwischen dem Bund und der Expo-Leitung.

Insgesamt wurde nach 2000 eine Struktur aufgebaut, welche durch eine stärkere Professionalisierung die Umsetzung der Landesausstellung ermöglichte. Es darf festgehalten werden, dass wesentliche Mängel der Organisation beseitigt werden konnten und dass die Lehren aus den Schwächen der Aufbaustruktur sowohl bundesintern wie auch beim Verein Expo gezogen wurden. Die oben aufgeführten Veränderungen zeigen in dem Sinne auch die wesentlichen Mängel der vorigen Strukturen auf.

2.5 Beurteilung des Vereins als Organisationsform²⁴

Bereits in der Anfangsphase der Expo wurde über eine alternative oder ergänzende Struktur der Expo nachgedacht (die Bildung einer Aktiengesellschaft wurde erwogen und schliesslich verworfen). Ausgehend davon stellt sich in der Rückblende die Frage, wie die Rechtsform des Vereins überhaupt zu bewerten ist? War es die richtige Rechtsform und hatte der Bund über seine Einsichtnahme im Verein eine formal angemessene Möglichkeit der Einflussnahme?

Diesen Fragen soll in diesem Abschnitt nachgegangen werden. Dabei werden nacheinander die folgenden Unterfragen behandelt, die schliesslich zur eingangs gestellten Hauptfrage zurückführen sollen. Im Einzelnen werden folgende Punkte erörtert:

- Hat sich die Organisationsform des Vereins unter Beteiligung der öffentlichen Hand bewährt? Hätte es Alternativen gegeben und wie sind diese zu bewerten?
- Gibt es Erfahrungen (empirisch oder theoretisch) aus anderen Projekten im In- und Ausland, wie die Organisation von Kulturanlässen unter Beteiligung der öffentlichen Hand (Bund) auszugestalten ist?

²⁴ Dieser Abschnitt wurde vom SKM Studienzentrum Kulturmanagement Universität Basel Dr. Rolf Keller; Claudia Höltnner sowie von Cyrill Häring, Rechtsanwalt, Unternehmens-Kultur-Berater verfasst.

In einem ersten Schritt wird die formale Funktion und Veränderung des Vereins entlang der bereits in diesem Kapitel verwendeten Phaseneinteilung nachgezeichnet. In einem weiteren Abschnitt wird ein kurzer Vergleich mit der juristischen Struktur von zwei anderen Projekten gezogen, um so schliesslich zu einer abschliessenden Beurteilung der Organisationsform zu gelangen.

2.5.1 Entwicklung des Vereins im Verlaufe der Expo

Wir unterscheiden vier Aspekte, um den Verein in seiner Entwicklung aus rechtlich-formaler Sicht zu charakterisieren:

- *Rechtliche Gestaltung*: Dabei geht es um die Rechtsform der Trägerschaft und ihre Entwicklung im Verlauf der Zeit.
- *Organisationsstruktur*: Damit ist die konkrete Ausgestaltung der Gremien angesprochen.
- *Beteiligung Privater*: Angesprochen ist der Grad der Beteiligung beziehungsweise Einbindung der Wirtschaft in den Expo-Prozess unabhängig von der rein finanziellen Beteiligung.
- *Politik*: Damit ist vor allem die Einbindung der politischen Organe in den Verein gemeint. Diese Aspekte wurden in den Medien und der Öffentlichkeit intensiv diskutiert.

Indem wir die vier genannten Aspekte in den einzelnen Phasen der Expo kurz diskutieren, legen wir die Basis für eine erste Beurteilung des Vereins Expo.

Startphase

Nach dem Entscheid des Bundesrates für das Drei-Seen-Projekt, am 30. Januar 1995, konstituierte sich am 14. März 1995 der Verein „Landesausstellung“, mit dem Zweck Finanzierung und Abschluss der Projektstudie zu gewährleisten. Die Organe sind weiter vorne ausführliche beschrieben worden. Gearbeitet wurde ehrenamtlich und auf Mandatsbasis. Bis zu den Statuten vom 28. November 1996 (gültig ab 1. Januar 1997) bestand der Verein (und die Organisation) nur aus wenigen Personen. Es war gemessen am Vorhaben ein relativ kleiner Verein.

Die *rechtliche Gestaltung* war zunächst ein umstrittenes Thema: In der Machbarkeitsstudie wurde vorgeschlagen, die strategische und operative Ebene in zwei verschiedenen Rechtsformen zu fassen:

- strategische Ebene: Verein (als Mitglied war zusätzlich zu den politischen Vertretern noch eine zu gründende Stiftung von Körperschaften, „die am guten Gelingen der Landesausstellung interessiert sind“ vorgesehen)
- operative Ebene: Aktiengesellschaft „EXPOGESTION“

Die AG wäre institutionell vom Verein dominiert worden (51% Stimmrechte beim Verein). Im siebenköpfigen Verwaltungsrat wären fünf Vertreter vom Verein bestimmt worden, die zwei anderen durch die Städte/Gemeinden und die Aktionäre.

Mit der Gründung dieser Aktiengesellschaft war die Hoffnung verbunden, den *privaten Sektor* direkt einbinden zu können. Die Direktion der AG, man dachte an ein Kollegialgremium, wäre einerseits der Politik, andererseits den privaten Investoren sowie anderen Partizipanten verantwortlich gewesen.

Der Verein wäre *organisatorisch* somit auf vier Pfeilern gestanden: Eidgenossenschaft, Vertreter der neun Anliegerkantone und Städte, übrige Kantone, Stiftung. Das wurde als ausreichende Abstützung auf Ebene Verein erachtet.

Konfliktpotenzial sah man auf Ebene der Direktion der AG, welche zu den Organen der AG und dem Verein in einer doppelten Abhängigkeit gestanden hätten. Darum wollte man auch eine zu starke Personalisierung der Direktion vermeiden, die Verantwortlichkeiten aufteilen, die Gruppendynamik in einem Direktionskollegium spielen lassen.

Bezeichnend ist bereits in der Startphase die grosse Bedeutung der *Politik* (es waren ja schliesslich primär politische Erwägungen, welche schliesslich zu einem Verzicht auf die Gründung der AG führten, vgl. dazu weiter vorne im Abschnitt 2.2). Diese Bedeutung ist formell nachweisbar: In den Statuten des Vereins „Expo 2001“ vom 1. April 1996 steht ausdrücklich: „Er [der Verein] berücksichtigt die Bemerkungen und Forderungen des Bundesrates vom 18. März 1996“ (Art. 2, Absatz 2). Auch die Statuten in der Fassung vom 28. November 1996

nehmen in Artikel 2 ausdrücklich Bezug auf den Auftrag des Bundesrates vom 18. März 1996.

Unterstrichen wird die formale Bedeutung der Politik durch die in den Statuten aufgeführten Vereinsmitglieder: den Präsidenten und je einen Vertreter der fünf Anliegerkantone und der vier Städte in der Drei-Seen-Region. Es lag also von Anfang an – hier noch ausschliesslich – ein Schwerpunkt auf den politischen Vertretungen. Dies, obwohl angesichts der finanziellen Planung etwas anderes hätte vermutet werden können (insgesamt sollte der Aufwand zu ca. 20% aus öffentlichen Mitteln und zu ca. 80% aus privaten Quellen gedeckt werden).

Die Startphase ist dominiert durch den Einfluss der Politik, was logischerweise zu einer von der Politik (und nicht durch Private oder operative Verantwortliche einer AG) dominierten Vereinsstruktur führte, wie sie in Abschnitt 2.1 detailliert umschrieben worden ist.

Aufbauphase

Die Organisation wurde *rechtlich* nicht verändert. Die wesentlichen *organisatorischen* Änderungen erfolgten auf der Ebene Generaldirektion (auf der oberen Ebene des Vereins wurden nur wenige Veränderungen vorgenommen wie etwa die Erweiterung der Vereinsversammlung um neun Mitglieder und die Verstärkung der Vertretung des Bundes).

Die Kompetenzen der Generaldirektion wurden in den Statuten nur sehr generell geregelt (alle operativen Aufgaben und die Ausführung der Aufträge des Strategischen Ausschusses). Die Direktionen waren dezentral strukturiert und beruhten vorwiegend auf Mandaten.

Der Generaldirektion wurde von der oberen Vereinsebene viel Freiraum gelassen, damit sich in diesem Raum der kreative Gestaltungsprozess ohne Einschränkungen optimal entwickeln konnte. Dies ist grundsätzlich aus kulturpolitischer Sicht richtig. Die Generaldirektion trat mit diesem Anspruch auch nach aussen und suchte breiten Kontakt mit der Öffentlichkeit. Sie wurde in ihrer Tätigkeit vom Strategischen Ausschuss nicht eingeschränkt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Entwicklung in der zweiten Phase geprägt war von einer durch die Politik dominierten

strategischen Führung und einer weitgehend unabhängig arbeitenden operativen Ebene. Die Privaten waren nur als Geldgeber angesprochen, nicht aber formal eingebunden.

Krisenphase

Die Krise in der Expo führte schliesslich zum bundesrätlichen Entscheid vom 4. Oktober 1999, das Projekt zu bestimmten Bedingungen weiterzuführen. Daraufhin wurden wesentliche Statutenänderungen notwendig, insbesondere die Einrichtung des Steuerungskomitees und ein stärkerer Einbezug der Wirtschaft.

Die dabei eingerichtete Führungsstruktur ist für einen Verein sehr ungewöhnlich. Bisher war der Strategische Ausschuss oberstes Organ und hatte die umfassende Subsidiärkompetenz das heisst alle Aufgaben, die nicht ausdrücklich über die Statuten einem anderen Organ zugewiesen wurden, lagen verantwortlich beim Strategischen Ausschuss. Mit der Statutenänderung wurde der Strategische Ausschuss von 19 auf 16 Mitglieder reduziert, diese bildeten die Generalversammlung des Vereins als oberstes Organ. Die wesentlichen Entscheidungskompetenzen, insbesondere auch die umfassende Subsidiärkompetenz, lagen jedoch neu beim fünfköpfigen, von der Generalversammlung zu wählenden Steuerungskomitee. Die Mitgliedschaft in diesem „mächtigsten“, wenn auch nicht „obersten“ Organ des Vereins, war nicht an die Vereinsmitgliedschaft gebunden. Zudem waren alle fünf Mitglieder als Vertreter definiert: ein Mitglied als Vertreter der Eidgenossenschaft, zwei als Vertreter der organisierenden Kantone/Städte, zwei als Vertreter der Wirtschaft. Die faktische Kompetenz der Ernennung dieser Mitglieder durch die Generalversammlung war somit auf ein Minimum reduziert.

Die Statuten vom 29. November 1999 wurden in der Folge nochmals geringfügig verändert, blieben aber in den Hauptpunkten der Organisation bestehen. Bemerkenswert ist für die vorliegende Fragestellung, dass für die Mitglieder des Steuerungskomitees in der Statutenänderung vom 19. Mai 2000 festgehalten wurde, dass sie nicht nur Vertreter sind, sondern von den zu vertretenden Institutionen/Organisationen *vorgeschlagen* werden. Zudem wurde explizit erwähnt, dass das Steuerungskomitee seine Funktion ausschliesslich im

Interesse des Vereins auszuüben hat – eine interessante Bestimmung: Sie deutet explizit auf die Interessensvielfalt und -konflikte im Strategischen Ausschuss hin, die auf diese Weise behoben werden sollten.

Durchführungsphase

In dieser Phase wurden *organisatorisch* wie *rechtlich* keine grossen Veränderungen mehr vorgenommen. Die ganze Aufmerksamkeit richtete sich auf die termingerechte Eröffnung und die Bereitstellung der personellen Ressourcen für den Betrieb. Eine Ad-hoc-Organisation von bis zu 6'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern haben für die Vorbereitung und Durchführung dieser 159 Tage dauernden Grossveranstaltung gesorgt.

Zum Schluss kam nochmals formal die grosse Bedeutung der Politik in der Expo zum Ausdruck: Im Schlussbericht erwähnt der Präsident des Steuerungskomitees, Franz Steinegger, klipp und klar: „(...) Bei der Bewältigung der Krise vom Sommer 1999 verlangte der Bundesrat im Übergang zur Expo.02 eine Neuorganisation. Es wurde deshalb ein fünfköpfiges Steuerungskomitee oder Comité directeur geschaffen (...).“ Mit anderen Worten, beim Verein in allen seinen Formen handelt es sich um ein Gremium, das formal wie faktisch eng an die Bundespolitik angebunden war.

Fazit aus dieser Betrachtung

Die oben genannten vier Hauptphänomene verteilt auf die vier Phasen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

D 2.10: Überblick über die Entwicklung des Vereins der Expo

	Startphase	Aufbauphase	Krisenphase	Durchführungsphase
Rechtliche Gestaltung	Verein	Verein	Verein	Verein
Organisation	Bestimmt durch Vereinsmitglieder (Strategischer Ausschuss)	Bestimmt durch Vereinsmitglieder Grosser Spielraum der GD	Bestimmt durch Bund und Wirtschaft Stärkere Kontrollen	Bestimmt durch Steuerungskomitee Stärkere Kontrollen
Einbindung Politik	Hoch	Hoch	Sehr hoch	Sehr hoch
Einbindung Private	Gering	Gering	Mittel	Mittel

Rechtlich gesehen blieb das Basisgerüst im Verlauf der Zeit immer gleich. Der Verein war flexibel genug, die notwendigen Akteure einbinden und auch einen drastischen Führungswechsel 1999 auffangen zu können. Die Organisation war in der Anfangsphase geprägt von einem grossen Spielraum, welcher der Generaldirektion im künstlerischen Bereich eingeräumt wurde. Dieser musste nach der Krise formal (nicht inhaltlich) deutlich zurückgenommen werden.

Es wird aus der formalen Analyse deutlich, dass der Verein Expo primär ein politisches Gebilde war, obwohl zu Beginn die Grundidee auf einer über den Einbezug von Privaten finanzierten Expo vorherrschte. Der Verein bezog seine Existenzberechtigung von einem Auftrag des Bundes. Diese Auslagerung von öffentlichen Aufgaben ist nicht ungewöhnlich, namentlich im kulturellen Bereich. Ungewöhnlich ist aber die Vorstellung, dass dieser politische Auftrag ohne Einbezug der Wirtschaft realisiert werden sollte. Bereits zu Beginn des Projektes fand diese Auseinandersetzung auf der rechtlichen Organisationsebene (Diskussion um die AG) statt, wobei sich die politisch dominierte Position durchsetzte. Daher kann es nicht erstaunen, dass bis zum Schluss die Einbindung von Privaten nur ungenügend gelang. Formal wurde diese schon in der Anfangszeit verpasst und konnte auch nach 1999 nicht vollständig aufgebaut werden.

Bemerkenswert ist der Bruch, den der Verein 1999 erlebte, indem die obersten Organe des Vereins durch den Bund faktisch entmachtet wurden und der Bund zusammen mit der Wirtschaft und den Kantonen

ein Organ bestimmte, welches die Geschicke des Vereins im Auftrag wichtiger Interessengruppen übernahm. Offenbar war diese Reorganisation notwendig, um die divergierenden Interessen im Strategischen Ausschuss zu beseitigen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass dies im Rahmen des Vereins relativ rasch möglich und formal zulässig war.

2.5.2 Erfahrungen zur Organisationsform ähnlicher Anlässe in der Schweiz: 150 Jahre Jubiläum

Die Botschaft über einen Beitrag des Bundes an die Landesausstellung 2001, vom 22. Mai 1996 erwähnt unter Punkt 6.1 die subsidiäre Verantwortung der Eidgenossenschaft: Gemäss der bis heute verfolgten Praxis übernehme der Bund für die Organisation und die Finanzierung der Landesausstellungen *nie die Hauptverantwortung*, sondern überlasse dies interessierten Körperschaften. Der Bund beschränke sich darauf, den Trägerschaften der Ausstellung Dienstleistungen zu erbringen und ihnen eine umfassende Finanzhilfe zu gewähren, unter der Bedingung, dass sie und die privaten Interessentenkreise ihrerseits auch namhafte Beiträge leisten.

In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Landesausstellungen von den Jubiläumsfeiern, bei welchen die Eidgenossenschaft die Organisation und die Finanzierung von Festanlässen selbst übernimmt. An dieser Stelle wollen wir auf die Organisation des Jubiläums „150 Jahre Schweizerischer Bundesstaat – 200 Jahre Helvetische Republik“ näher eingehen und die dabei gewählte Organisationsform mit jener der Expo vergleichen.

Die Verantwortung für die Organisation der 150 Jahr Feier lag beim Bundesamt für Kultur (BAK):

- Es war zuständig für die Federführung der Konzeptarbeit, Organisation und Realisation.
- Das BAK führte das Sekretariat der Fachgruppe „Projekte Dritter“ und übernahm die Kontrolle der Realisierung dieser Projekte.
- Ferner lagen beim BAK die Koordination der bundeseigenen Projekte (Ausstellung im Bundeshaus und im Schweizerischen Landesmuseum).

- Schliesslich war das BAK zuständig für die Koordination des Festes auf dem Bundesplatz am 12.9.1998 sowie die Information (intern und extern) und die Medienarbeit.

Für die Detailarbeit der einzelnen Projekte (insbesondere des Festes) wurden Aufträge an Private erteilt. Das Bundesamt selber hatte für die Organisation 1,5 Stellen befristet zugesprochen erhalten.

Kernstück der Feier waren die vom Bund mitgetragenen Projekte von Privaten, Gemeinden und Kantonen:

- Die Projekte wurden von einer eigens eingesetzten zehnköpfigen Fachgruppe des Departement des Inneren ausgewählt. Von über 100 Projekten wurden schliesslich 35 unterstützt.
- Eine wesentliche Rahmenbedingung für die Unterstützung war, dass der Bund höchstens 45 Prozent an die Finanzierung beigetragen hat.

Gerade der letzte Punkt zeigt, dass der Bund zwar seine Verantwortung für den ganzen Anlass übernahm, aber die Verantwortung für die Inhalte der Projekte den einzelnen Projektverfassern überliess. Er wollte so die Verantwortung für den Inhalt klar definieren, sie lag bei den Projektverfassern. So kam er auch nicht in den Verdacht, auf den Inhalt einzuwirken und nach dem Prinzip „wer zahlt – befiehlt“ zu handeln.

Welche Folgerungen lassen sich aus einem summarischen Vergleich zwischen der Expo.01/02 und dem – 150 Jahre Jubiläum ziehen?

Betrachten wir zunächst den Umgang mit der künstlerischen Freiheit: Die Freiheit der inhaltlichen Gestaltung ist im Kulturbereich nach unserem Rechtsverständnis als oberster Grundsatz zu beachten. Dies gilt gerade auch bei Veranstaltungen, die mit dem Staatswesen in Zusammenhang stehen. Zu leicht könnten solche Veranstaltungen zur Staatspropaganda degenerieren. Dies entspricht nicht unserem Rechts- und Staatsverständnis. Wie wurde diesem Grundsatz nun bei der Expo und beim 150 Jahre Jubiläum nachgelebt?

In beiden Organisationsformen wurde die Trennung berücksichtigt. Bei der Expo war dies durch eine starke Verselbstständigung vom Bund und durch eine grosse Freiheit bei der Generaldirektion der Fall. Beim 150 Jahre Jubiläum wurde die künstlerische Freiheit durch eine grosse Selbstständigkeit der Projekte garantiert. Der Vergleich zeigt, dass die

Unabhängigkeit des Kulturschaffens nicht einher geht mit einer völligen Abstinenz des Staates. Vielmehr ist ein Mittelweg zu finden zwischen dem Engagement des Staates und Privater. Es muss bei Landesausstellungen nicht wie bei Jubiläumsanlässen die Verantwortung beim Staat liegen, sie kann durchaus wie bei den bisherigen Landesausstellungen bei Privaten liegen, jedoch mit einer klar definierten Form des Zusammenarbeitens zwischen Staat und Privaten. Es scheint also unabhängig von der Rechtsform Möglichkeiten zu geben, die künstlerische Freiheit sicherzustellen.

Die sich anschließende Frage, ob eine Expo in Zukunft eher beim Bund angesiedelt werden soll, lässt sich aus dem kurzen Vergleich nicht schlüssig beantworten. Es darf aber festgehalten werden, dass ein stärkeres Engagement des Bundes nicht notwendigerweise in einer Gängelung der Kulturschaffenden münden muss. Dies zeigte sich sowohl nach dem Umbruch in der Vereinsstruktur 1999 bei der Expo als auch beim 150 Jahre Jubiläum: In beiden Fällen nahm der Bund stärker Einfluss auf die Organisationsstruktur, ohne dass dabei die künstlerische Freiheit tangiert worden wäre. Infolgedessen hätte ein von Beginn an höheres Engagement des Bundes im Verein nicht notwendigerweise eine Beschneidung der künstlerischen Freiheit und Kreativität bedeuten müssen.

2.5.3 Erfahrungen zur Organisationsform ähnlicher Anlässe im Ausland: Expo 2000 in Hannover

Welche Organisationsformen wurden in Deutschland gewählt zur Organisation der Expo 2000 in Hannover und lassen sich daraus Rückschlüsse auf die Organisationsform der Expo ziehen. Um dieser Frage nachzugehen, beschreiben wir zunächst kurz die Expo in Hannover und ziehen dann den Vergleich.

Geschichtliches und Organisatorisches der Expo 2000 in Hannover

Unter der Bedingung, dass sich die deutsche Wirtschaft in gleichem Maße engagiere, sagte die Bundesregierung die finanzielle Beteiligung des Bundes 1993 zu.

Nach Zusammenschluss der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft Ende 1993 in der "Expo-Beteiligungsgesellschaft der Deutschen Wirtschaft mbH" gründeten alle nun Beteiligten im Mai 1994 die

"Gesellschaft zur Vorbereitung und Durchführung der Weltausstellung Expo 2000 in Hannover mbH" (EXPO 2000 Hannover GmbH) mit einem Kapital von insgesamt 100 Millionen Mark. Gesellschafter waren:

- der Bund (40 Prozent),
- das Land Niedersachsen (30 Prozent),
- die Expo-Beteiligungsgesellschaft der Deutschen Wirtschaft (20 Prozent),
- die Landeshauptstadt Hannover (sechs Prozent),
- der Kommunalverband Großraum Hannover (zwei Prozent),
- der Landkreis Hannover (zwei Prozent).

Der Aufsichtsrat der Expo 2000 GmbH bestand zu 50 Prozent aus Vertretern der deutschen Wirtschaft und zu 50 Prozent aus Regierungsvertretern des Bundes und des Landes Niedersachsen. Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen oder sonstige Bevölkerungsgruppen waren im Aufsichtsrat überhaupt nicht repräsentiert.

Eine Art Beratungsfunktion übten daneben das International Advisory Board, das Kuratorium der Expo 2000 und der Kulturrat der Expo 2000 aus.

Nach Durchführung der Expo 2000 wurde die Gesellschaft liquidiert durch die Deutsche Messe AG. Das Stammkapital betrug 5'113'000 Euro. Gesellschafter der EXPO 2000 Hannover GmbH i.L. waren zu je 50 Prozent das Land Niedersachsen und die Bundesrepublik Deutschland.

Rechtliches:

Die Expo 2000 Hannover wurde in der Gesellschaftsform der GmbH organisiert ("Gesellschaft zur Vorbereitung und Durchführung der Weltausstellung Expo 2000 in Hannover mbH"). Zunächst wurde überlegt, dass die Messe-AG als Träger fungieren soll, deren Hauptgesellschafter das Land Niedersachsen und die Stadt Hannover sind. Um jedoch zu garantieren, dass das Risiko unterschiedlich verteilt

ist beziehungsweise vor allem, um die Stadt nicht im Verhältnis zu stark zu belasten wurde eine gemeinsame Gesellschaft von Bund, Land, Stadt und Messe AG favorisiert. Letztendlich entschied man sich für die Expo 2000 GmbH als Träger der Expo.

Die GmbH stellt nach deutschem Recht in vielerlei Hinsicht das ideale Instrument zur Durchführung einer grossformatigen Veranstaltung dar. Dies, weil sie flexibel in der Gestaltung ist und haftungsrechtlich Sicherheit bietet:

- Die Gesellschafter der GmbH sind Inhaber eines Gesellschaftsanteils und haften grundsätzlich nicht persönlich gegenüber den Gläubigern der Gesellschaft (§13 Absatz 2 GmbHG).
- Die Gesellschaft besteht grundsätzlich unabhängig von ihren Gesellschaftern. Ein- und Austritte von Gesellschaftern sind vom Bestand der Gesellschaft unabhängig. Die einzelnen Gesellschaftsanteile können übertragen, gepfändet und vererbt werden.
- Als juristische Person kann die GmbH nur durch ihre Organe handeln. Nach außen vertritt der Geschäftsführer die GmbH, die inneren Entscheidungen werden von der Gesellschafterversammlung getroffen. Die Bestellung eines oder mehrerer Geschäftsführer erfolgt im Gesellschaftsvertrag oder durch Beschluss der Gesellschaft. Sie kann jederzeit widerrufen werden, sofern der Gesellschaftsvertrag nicht etwas anderes bestimmt.
- Geschäftsführer haften der Gesellschaft gegenüber auch mit ihrem Privatvermögen (sofern sie auch Gesellschafter sind), wenn sie ihre Arbeit nicht mit der "Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes" erledigen.

*Alternative Varianten der Organisation der Expo 2000 in Hannover:
Verein*

Da nach deutschem Vereinsrecht eine Eintragung als Verein (e.V.) und damit die Rechtsfähigkeit eines Vereins und eine Begrenzung der Haftung auf das Vereinsvermögen nur bei nichtwirtschaftlichem Vereinszweck möglich ist, wäre die Organisationsform eines Vereins wohl allein schon aus organisatorischen und haftungsrechtlichen Gründen nicht die geeignete Rechtsform gewesen.

Ein Verein ist nach deutschem Recht dann als wirtschaftlicher Verein im Sinne des § 22 BGB tätig, wenn er auf einem äußeren Markt planmäßig und dauerhaft Leistungen gegen Entgelt anbietet. Nicht erforderlich ist die Absicht der Gewinnerzielung zu Gunsten des Vereins oder seiner Mitglieder sowie die Qualifikation der Tätigkeit als kaufmännisch. Erfasst werden vielmehr alle unternehmerischen Betätigungen, selbst die Vermarktung ideeller Güter wie Waren. Für Organisationen mit dieser Ausrichtung sind grundsätzlich die Rechtsformen der AG oder der GmbH geschaffen worden. Wird eine im Widerspruch zu § 21 BGB stehende wirtschaftliche Betätigung eines Ideal-Vereins (eingetragenen Verein) ausgeübt, kann die Rechtsfähigkeit des Vereins entzogen werden. Dies birgt für den Verein sowie für seine Organe und Mitglieder erhebliche Risiken insbesondere in haftungsrechtlicher Hinsicht.

Der Umfang der Tätigkeit eines Vereins oder einzelner wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe eines Ideal-Vereins kann darüber hinaus dazu führen, dass der Verein insgesamt seine gemeinnützigen Ziele nicht mehr selbstlos (vgl. § 55 AO) und ausschließlich (vgl. § 56 AO) verfolgt und so die Gemeinnützigkeit insgesamt und damit die Steuervergünstigungen verliert. So ist die Gemeinnützigkeit eines Vereins etwa dann gefährdet, wenn die Geschäfte insgesamt zu Verlusten führen. Daneben dürfen für steuerbegünstigte Bereiche gebundene Mittel (Mitgliedsbeiträge, Spenden, Zuschüsse usw.) nicht einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zugeführt werden. Bei Verstößen kann es zu einer Nachversteuerungsverpflichtung des Vereins für die letzten zehn Jahre kommen (§§ 173, 169 Abs. 2 Satz 2, 155 Abs. 1 Satz 3 AO).

*Alternative Varianten der Organisation der Expo 2000 in Hannover:
Aktiengesellschaft*

Die AG und die GmbH stehen in ihrer Grundstruktur dem Ideal-Verein am nächsten. Als Kaufleute kraft Rechtsform (vgl. §§ 3 Abs. 1 AktG, 13 Abs. 3 GmbHG) sind sie nach dem gesetzlichen Leitbild auf eine gewerbliche Tätigkeit zugeschnitten, darauf aber nicht beschränkt. Die AG und die GmbH können zudem zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden (vgl. § 1 GmbHG) und sind daher in besonderer Weise für die einheitliche Verfolgung nichtwirtschaftlicher und wirtschaftlicher Zielsetzungen geeignet. Hinzu kommt, dass diese Rechtsformen nach deutschem Steuerrecht ebenso wie auch der Verein

ausdrücklich als der Gemeinnützigkeit fähig anerkannt sind (vgl. § 51 Satz 2 AO i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 KStG).

Im Gegensatz zu der weisungsgebundenen Geschäftsführung einer GmbH (vgl. § 37 Abs. 1 GmbHG), besteht bei der AG eine weitgehende Eigenverantwortlichkeit der Geschäftsleitung schon kraft Gesetzes (vgl. § 76 Abs. 1 AktG). Daneben genießt die Rechtsform der AG im Vergleich zur GmbH unter anderem wegen ihrer verlässlichen Führungsstrukturen das höhere Ansehen. Die Tatsache, dass die AG eine sehr formale und anonyme Gesellschaftsform darstellt, scheint diesbezüglich in Deutschland kein Negativ-Kriterium zu sein. Ebenso liegt der Vorteil der AG in der Kapitalbeschaffung.

Das AktG sieht aber grundsätzlich unter anderem komplizierte Ladungsvorschriften zu den Hauptversammlungen und umständliche Bekanntmachungsregelungen vor (vgl. §§ 121 ff. AktG), die sich auf Verbände mit einem überschaubaren Mitgliederkreis nachteilig auswirken können.

Fazit aus dem Vergleich

Welche unternehmerische Form in Deutschland die geeignetsten ist, lässt sich nicht allgemein beantworten. Die Frage muss im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten geprüft werden:

- Die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (GmbH) ist im Allgemeinen und insbesondere im Hinblick auf investive Vorhaben wie die Expo 2000 Hannover in jedem Fall einem Verein vorzuziehen.
- Aus haftungsrechtlichen Gründen und wegen den gesetzlich strengen Voraussetzungen kommt ein Verein nach deutschem Recht als Trägerstruktur für die Expo nicht in Frage.
- Die Aktiengesellschaft käme ebenfalls als Trägerstruktur in Frage, ist aber mit den beschriebenen Pflichten im Fall der Expo Hannover (mit deren überschaubarer Zahl der direkt Beteiligten) wohl nicht so flexibel wie die GmbH.

Der kurze Blick ins Ausland zeigt, dass der Verein in der Schweiz offenbar eine ganz andere Tradition aufweist als im Ausland. Der Verein wird in der Schweiz anders als in Deutschland viel öfter für die Organisation kultureller Grossveranstaltungen herangezogen. Grund

hierfür ist unter anderem die einfache, formlose Entstehung der Rechtspersönlichkeit, die klare Regelung der Haftung (Ausschluss der persönlichen Haftung) und nicht zuletzt die grosse Erfahrung mit Vereinen (jede Schweizer/in ist in mehreren Vereinen Mitglied). Diese Eigenschaften sind institutionengeschichtlich begründet und abhängig von den jeweiligen Rechtsentwicklungen des Landes:

- Für den Verein etwa gilt in der Schweiz das *Konstitutionsprinzip als Grundsatz*: die Entstehung des Vereins erfolgt durch die Gründung an sich. Die freie Körperschaftsbildung lediglich durch individuellen Willensakt und ohne staatliche Beteiligung (im Gegensatz zu Deutschland) sowie wenige Einschränkungen durch das Gesetz ziehen vor allem eine grosse Gestaltungsfreiheit nach sich.
- Das Vereinsrecht in Deutschland (aber auch in Österreich oder Frankreich) sieht hingegen das *Eintragungsprinzip als Grundsatz vor*: die Entstehung des Vereins (e.V.) beziehungsweise die Beschränkung der Haftung erfolgt erst durch Eintragung im Vereinsregister. Die Mitwirkung des Staates ist somit unbedingt erforderlich. Durch die dichte Normierung bleibt im Vergleich zur Schweiz wesentlich weniger Spielraum. In Deutschland ist der Verein daher eher im gemeinnützigen, sozialen, karitativen Bereich zu finden.

Die Betrachtung zeigt, dass die Vereinsstruktur in der Schweiz auf Grund der historischen Entwicklung Eigenheiten aufweist, die sie geradezu prädestiniert als Form für die Organisation kultureller Anlässe. Aus dem Vergleich mit dem Ausland lässt sich daher nicht ableiten, dass für die Expo eine andere Rechtsform hätte gewählt werden sollen. Vielmehr trifft das Umgekehrte zu: Durch die Eigenheiten des Vereinsrechtes in der Schweiz bietet sich die Rechtsform des Vereins insbesondere für die Organisation von Kulturanlässen geradezu an.

2.5.4 Gesamtbeurteilung der Rechtsform der Expo.01

Betrachten wir die Analyse der Rechtsform und den Vergleich mit zwei in- und ausländischen Anlässen, kommen wir zu folgender Beurteilung der Rechtsform der Expo.01/02

Der Verein als Rechtsform hat sich bewährt

Es ist zunächst zu unterscheiden zwischen der Vorbereitung der Expo.01 und der Expo.02. Die Beurteilung fällt sehr unterschiedlich aus:

- In der ersten Phase der Expo bis 1999 hat das oberste Organ des Vereins die ihm zugeordnete Verantwortung nicht genügend wahrgenommen (die Gründe werden in Kapitel 3 ausführlich besprochen). Es lag ein erhebliches Führungs- und Kontrolldefizit vor (insbesondere wegen unklaren Kompetenzen sowie der zurückhaltenden Informationspolitik der Generaldirektion).
- Mit der Einsetzung des Steuerungskomitees nach 1999 konnten diese Mängel im Wesentlichen behoben werden.

Die Mängel lagen nicht primär an der gewählten Rechtsform, sondern an der effektiven Ausübung der Verantwortung. Dies führt uns zu folgendem Schluss: Der Verein war die bestgeeignete Rechtsform für den vorliegenden Fall und zwar aus folgenden Gründen:

- Rechtlich ist der Verein ein so einfaches Gebilde, dass er sich leicht verändern lässt und daher sehr flexibel auf Bedürfnisse angepasst werden kann.
- Der Verein Expo bietet ein besonderes Beispiel dieser äusserst grossen Gestaltungsfreiheit: Das Steuerungskomitee (in der Expo 01 der Strategische Ausschuss), als „mächtigstes“ Organ des Vereins, konnte gemäss Statuten aus Nicht-Vereinsmitgliedern zusammengesetzt sein. Seine Mitglieder waren als Vertreter von Institutionen gemäss Statuten fest bezeichnet. Die Rechtsform hatte den Vorteil, dass sie sich sehr anpassungsfähig in der realen Machtsituation zeigte; Statutenänderungen haben in verschiedenen Phasen des Prozesses stattgefunden, zum Teil als Voraussetzung für Beschlüsse des Bundes, zum Teil im Nachvollzug.

- Der Verein ist aus traditionellen und kulturellen Gründen so gut verankert, dass sich seine Verwendung auch für temporäre Grossveranstaltungen aufdrängt.
- Der Verein nach schweizerischem Recht gibt einerseits sehr viel Freiraum für die Gestaltung, seine Verfahren sind formlos einfach, andererseits gibt der Verein als Haftungssubstrat den involvierten Personen viel Sicherheit.

Jede andere Rechtsform (ausser der einfachen Gesellschaft, die hier wegen den grossen Haftungsrisiken ausgeschlossen wird) hätte eine solche Flexibilität nicht erlaubt. Vielmehr hätte eine andere Rechtsform (z.B. eine AG vgl. unten) in der Krisenphase zusätzliche Probleme mit sich gebracht, ohne gleichzeitig Gewähr dafür zu bieten, dass Probleme hätten vermieden werden können.

Nachteile der Vereinsstruktur

Nachteil des Vereins ist die ungenaue Verantwortlichkeit für die Finanzen. Diese muss insbesondere bei derartigen Grossunternehmen separat, klar und strikt geregelt werden. Die Generalversammlung als oberstes Organ ist dafür nicht geeignet, diese Verantwortung effektiv auch wahrzunehmen. Im vorliegenden Fall wurden dann ja auch umfassende Controllinginstrumente auf verschiedenen Ebenen eingerichtet (vgl. Kapitel 3). Dies ist jedoch auch innerhalb der Rechtsform des Vereins möglich.

Aktiengesellschaft als Alternative zum Verein?

Die ursprünglich als Ergänzung geplante Aktiengesellschaft für den operativen Bereich hätte rein rechtlich unüberwindliche Schwierigkeiten erbracht.

- Bei der Steuerung des Projektes bildete die Sicherstellung der Liquidität ein zentrales Problem. Die im Rahmen der Expo.01 erhoffte Lösung dieses Problems mittels Bankdarlehen erwies sich als teuer und später als unmöglich. Nur der Bund konnte dieses Problem lösen. Die Liquiditätsplanung war immer auf die ganze Laufzeit der Expo.02 ausgerichtet. Liquiditätsprobleme mussten – mit Blick auf die langen politischen Entscheidungswege – sechs bis zwölf Monate im Voraus erkannt werden. Schon ein summarischer Nachvollzug der Liquiditätsproblematik zeigt, dass eine AG immer

wieder mit dem Artikel 725 OR konfrontiert gewesen wäre: Anrufung des Richters wegen Unterdeckung und Deponieren der Bilanz. Insofern hätte eine AG keine gangbare Lösung dargestellt.

- Abgesehen davon hätte eine selbstständige AG (am finanziellen Tropf der Eidgenossenschaft) zu zusätzlichen Schnittstellenproblematiken geführt, die gerade in Krisensituationen wohl unlösbar geworden wären.

Engagement des Bundes

Der Bund hat sich auf den formellen Standpunkt der Subsidiarität gestellt, sich jedoch – nach anfänglicher Distanz – sehr stark engagiert und „eingemischt“ – von Subsidiarität blieb nicht mehr viel übrig (ausser man will die Übernahme der Defizitgarantie von über einer halben Milliarde auch vornehm als „subsidiär“ bezeichnen). Der Bund musste sich auf Grund der Krisensituation stark engagieren und die faktische politische Verantwortung für die Durchführung der von ihm beschlossenen Landesausstellung wahrnehmen. Diese Entwicklung ist weniger der rechtlichen Struktur des Vereins, sondern vielmehr der in Abschnitt 2.5.1 dargestellten Rolle der Politik im Zusammenhang mit der Expo zuzuschreiben. Sie ist im Wesentlichen unabhängig von der Rechtsform.

Die Vereinsform war für die Durchsetzung der Forderungen des Bundes die Richtige: Sie hatte die notwendige Flexibilität, und zeigte doch auch Stabilität sowie Klarheit der rechtlichen Verhältnisse (Ansprechperson, Haftung usw.). Die Finanzierung und die Organisationsform konnten sich so nach den machbaren politischen Gegebenheiten und Forderungen entwickeln und gestalten. Komplikationen von einer zu rigiden Rechtsform waren in der faktischen Situation unerwünscht.

Haftung

Ein heikler Punkt, der eine kurze Zeit lang zur Aufregung führte, war die Haftungsfrage. An sich ist die Haftung von Vereinsmitgliedern auch bei dem vorliegendem Verein ausgeschlossen. Es fehlt aber in den Statuten die Festlegung des Mitgliederbeitrages. Gemäss Praxis wird bei Insolvenz eines Vereins in diesem Fall der Mitgliederbeitrag wie folgt festgelegt: Schulden geteilt durch Vereinsmitglieder ergibt den Mitgliederbeitrag. Nun waren aber die Beiträge der einzelnen

Gemeinwesen im Handelsregister eingetragen. Über diese „Hilfskonstruktion“ konnte die erwähnte Haftung limitiert werden. Es blieb lediglich die Haftung für unerlaubte Handlungen des Steuerungskomitees. Drei davon waren als Repräsentanten von Gemeinwesen tätig, eine persönliche Haftung war für diese Mitglieder nicht gegeben. Dies war jedoch der Fall für die beiden Wirtschaftsvertreter.

Die Haftungsfrage war somit nicht eindeutig geregelt. Man hat dieser Frage zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt (der Bund stand ja für das Defizit gerade). Dies ist wohl ein schwacher Punkt in der rechtlichen Ausgestaltung der Expo.

Folgerung

Die organisatorische Verbindung zwischen dem Bund (der „Politik“ allgemein) und dem Verein Expo war in allen Phasen äusserst eng. Weil die Freiheit der inhaltlichen Gestaltung im Kulturbereich nach unserem Rechtsverständnis oberster Grundsatz ist, hat der Bund anfangs versucht, sich durch eine bescheidene Rolle im Verein auf eine vermeintliche Subsidiarität zurückzuziehen, die einerseits nicht dem tatsächlichen Einfluss entsprach und andererseits zumindest mit dazu geführt hat, dass notwendige Führungs- und Kontrollmechanismen nicht funktioniert haben.

Erst in späteren Phasen der Expo und unter steigendem politischem Druck wurde auch der institutionelle Einfluss des Bundes im Verein durch stetige Anpassungen erhöht, bis er schliesslich der tatsächlichen politischen Verantwortung und dem tatsächlichen Einfluss entsprach.

Mit der Wahl des Vereins als Rechtsform, wurde ein Instrument der möglichst flexiblen Gestaltung gewählt, das zudem ein vertrautes Instrument in der Kulturlandschaft ist. Die Mängel in der Umsetzung der Expo waren nicht durch die Wahl der Rechtsform begründet, sie lagen vielmehr im Bereich der mangelhaften Ausübung der Kompetenzen und Verantwortungen. Alle anderen in der Startphase angedachten Rechtsformen wären aus haftungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht gekommen oder hätten die laufend notwendig gewordenen und vorgenommenen Anpassungs- beziehungsweise Veränderungsprozesse mehr erschwert als erleichtert, weil schon auf formaler Ebene mehr Hindernisse zu überwinden gewesen wären.

2.6 Schlussfolgerungen aus der Analyse der Aufbaustruktur

Wenn wir die Abschnitte 2.1 bis 2.5 zusammenfassend betrachten, so kommen wir, was die Aufbaustruktur der Expo angeht, zu folgenden Schlussfolgerungen:

Formale Strukturen der Expo nachvollziehbar und nicht ungewöhnlich

In den vorangehenden Abschnitten sind die einzelnen Organigramme der Expo dargestellt. Betrachtet man diese rein in der zeitlichen Entwicklung und nach formalen Kriterien lässt sich folgendes festhalten:

- Die Organisationsstruktur der Expo präsentiert sich formal als korrekt. Die Ad-hoc-Struktur in der Startphase erfüllte ihren Zweck, die relevanten politischen Akteure einzubinden. Das Organigramm in der Aufbauphase zeigt eine logische Weiterentwicklung auf der operativen Ebene. Die Ad-hoc-Struktur in der Krisenphase und die Strukturen der Durchführungsphase waren der jeweiligen Situation und den Aufgaben angemessen. Mit der regionalen Verankerung wurde in der letzten Phase ein wichtiger Realisierungsschritt vollzogen, der sich im Organigramm in einer Matrixstruktur niederschlägt.
- Besonders der finanzielle Bereich war formal sehr ausdifferenziert, wie die Analyse veranschaulicht.
- Die Rechtsform des Vereins kann als angemessen bezeichnet werden. Keine andere Rechtsform hätte eine solche Flexibilität erlaubt, wie sie im Verlauf des Projektes notwendig wurde. Es kann zwar argumentiert werden, dass bei einer Vermeidung von Problemen diese Flexibilität nicht erforderlich gewesen wäre. Nüchtern betrachtet muss aber davon ausgegangen werden, dass zeitlich befristete grosse Projekte zwangsläufig zu organisatorischen Problemen führen. Insofern ist die Flexibilität der Struktur ein wichtiger Aspekt.
- Die Struktur hat bei all ihren Problemen in der Ausgestaltung (vgl. nächste Abschnitte) immerhin gewährleistet, dass die künstlerische Freiheit garantiert blieb. Dieser Aspekt ist bei einer Veranstaltung wie es die Landesausstellung darstellt nicht zu unterschätzen.

Organisatorisches Problem Nummer eins: Ausgestaltung der Organe der strategischen Führung

Worin lag denn nun das Problem auf Stufe der Organisation, wenn die formalen Voraussetzungen offenbar angemessen waren? Sie liegen in der *Ausgestaltung einzelner Gremien*. Allen voran der Strategische Ausschuss muss in seiner Zusammensetzung und Funktionsweise kritisiert werden:

- Die zeitliche und fachliche Kompetenz des Strategischen Ausschusses war nicht ausreichend. Das Büro, welches theoretisch eine stärkere Überwachung der Direktionen hätte wahrnehmen können, war dazu nicht mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet. Der Versuch, solche Kompetenzen zu schaffen, wäre vermutlich aus politischen Gründen abgelehnt worden, weil die Mitglieder des Strategischen Ausschusses einen Machtverlust befürchteten. Die Interviews legen eine solche Interpretation nahe. Es muss aber auch festgehalten werden, dass niemand einen Versuch in diese Richtung unternommen hat.
- Die Stabstellen, welche den Strategischen Ausschuss hätten unterstützen können (in der Startphase das Sekretariat, in der Aufbauphase das Generalsekretariat) waren dazu nicht in der Lage: Einerseits fehlten ihnen die Ressourcen (zeitliche, fachliche), andererseits verfügten sie im Vergleich zur Generaldirektion über zu wenig Gewicht, um von den Entscheidungsträgern ernst genommen zu werden.
- Die Vertretung der Wirtschaft fehlte im Strategischen Ausschuss. Dieser Kritik wurde ab 1999 Rechnung getragen und hat bei der Beschaffung der Sponsorengelder zu Fortschritten geführt. Das Fehlen der Wirtschaftsvertreter mag im Nachhinein erstaunen, in der damaligen Logik der Expo war es aber durchaus nachvollziehbar. Die Wirtschaft sollte mit der Expo eine Plattform erhalten, auf der sie sich an interessanten Projekten beteiligen konnte. Dazu war nicht zwingend eine Vertretung der Wirtschaft in der strategischen Führung notwendig (das ist bei vielen Kulturveranstaltungen, die von der Wirtschaft substantiell unterstützt werden, auch nicht der Fall). Einzige Voraussetzung für das Gelingen dieser Strategie war die attraktive Gestaltung der Plattform, also ein Angebot, auf das sich einzugehen lohnt. Es war primär das Fehlen dieses Angebots respektive die Vermarktung

desselben²⁵, welches zu den Finanzproblemen geführt hat und nicht so sehr die Untervertretung der Wirtschaft im Strategischen Ausschuss. Nach 1999, als es darum ging, kurzfristig Mittel bei der Wirtschaft zu akquirieren, war die Präsenz der Wirtschaft im Steuerungskomitee wichtig. Das grundsätzliche Problem der Sponsoringeinnahmen liess sich dadurch aber auch nicht lösen. Insofern ist es verfehlt anzunehmen, durch eine bessere Vertretung der Wirtschaft in der Organisationsstruktur hätte die positive finanzielle Entwicklung der Expo sichergestellt werden können. Wir werden weiter hinten in der Ablaufstruktur auf diesen Aspekt nochmals zurückkommen (vgl. Schlussfolgerungen Kapitel drei).

Diese Schwächen der strategischen Führung in der Start- und Aufbauphase werden bestätigt, wenn wir die Weiterentwicklung der Organisation in der Krisen- und Durchführungsphase betrachten: Exakt bei den Kompetenzen des Steuerungskomitees und bei seinem operativen Arm (Pilotage stratégique) fanden massive Änderungen statt:

- Mit der Pilotage stratégique erhielt das Steuerungskomitee ein Instrument zur Führung der operativen Struktur in die Hand. Diese Pilotage stratégique hatte die Kompetenz, Informationen in allen relevanten Bereichen der Expo zu sammeln.
- Das Steuerungskomitee wurde als kleines mit Kompetenzen ausgestattetes Gremium konzipiert, welches ein Gegengewicht zur operativen Führung bilden konnte.

Organisatorisches Problem Nummer zwei: Anbindung der Expo an den Bund

Diese Anbindung der Expo an den Bund wies strukturelle Mängel auf:

- Die organisatorische Anbindung an den Bund war bis und mit Aufbauphase nicht genügend: Die fehlende Trennung zwischen Aufsichtsfunktion und Bundesprojekten erwies sich als klarer

²⁵ Die Interviews haben in diesem Zusammenhang klar gezeigt, dass die Firmen zum Teil verprellt wurden durch den Auftritt der Generaldirektion in den Jahren 1997 und 1998 und dass die Mitmachkampagne der Bereitschaft zum Engagement schwer geschadet hat. Dies waren aber nicht strukturelle Probleme, sondern die Art und Weise, wie die Idee der Expo an die Wirtschaft herangetragen wurde.

Fehler: Der Delegierte war mit den beiden Aufgaben ressourcenmässig überfordert.

- Der Delegierte des Bundesrates verfügte zudem gegenüber der Bundesverwaltung über zu wenig Gewicht: Nach dem Führungswechsel im Volkswirtschaftsdepartement anfangs 1998 fehlte ihm der Zugang zum Bundesrat. Der Delegierte hatte als Stabstelle gegenüber der Linie in der Bundesverwaltung kaum Mittel zur Durchsetzung einer Strategie. Kurz, mit einer solchen strukturell schwachen Position liess sich ein derart grosses Vorhaben seitens des Bundes nicht begleiten. Die Mitglieder der GIC befanden sich strukturell in der gleichen Position und waren wegen fehlender zeitlicher Ressourcen und fehlendem Know-how nicht in der Lage, den Delegierten wirksam zu unterstützen und auf die Probleme der Expo zu reagieren. Vielmehr waren sie absorbiert von den eigenen Bundesprojekten, welche gleichzeitig mit der Expo aus dem Ruder liefen.
- Dem Projekt fehlte ab Ende 1997 ein Promotor im Bundesrat. Jean-Pascal Delamuraz, welcher diese Rolle anfänglich spielte, wurde Ende 1997 krank und trat Anfang 1998 zurück.²⁶ Sein Nachfolger Pascal Couchepin war ein erklärter Skeptiker der Expo und daher als Promotor der Landesausstellung nicht die geeignete Person. Unter dieser ungünstigen personellen Konstellation fallen die strukturellen Mängel der Bundesvertretung bei der Expo um so stärker ins Gewicht.

Organisatorisches Problem Nummer drei: Ausgestaltung der Direktionen

Ein dritter Punkt ist die Ausgestaltung der formal an sich korrekt aufgebauten Direktionen:

- Die Besetzung der Direktionen mittels dezentralen Mandaten ist gewachsen und historisch betrachtet nachvollziehbar.
- Zwar ist anzuerkennen, dass vor allem in der Startphase keine festen Mandate möglich waren. In der Aufbauphase hätte mit der

²⁶ Jean-Pascal Delamuraz trat am 14. Januar 1998 zurück, die Amtsübergabe an Pascal Couchepin fand am 30. März 1998 statt. Der Wechsel erfolgte damit genau in dem Jahr, als sich die Krise in den Direktionen aufbaute.

Professionalisierung auf der Stufe der Generaldirektion (Anstellung einer Direktorin) auch ein entsprechender Schritt auf der Stufe der Direktionen erfolgen müssen (Festanstellung und Konzentration an einem Standort).

Punktuelle Mängel in der Organisationsstruktur

Neben der generellen Beurteilung sind einige punktuelle Mängel zu beobachten, welche unserer Ansicht nach aber nicht entscheidend waren und bei grossen Vorhaben auftreten. Sie seien hier aufgeführt:

- Die Direktion Finanzen war von Beginn an zu gross, ihr Pflichtenheft war zu umfangreich.
- Die Haftungsfragen waren im Rahmen der Vereinsstruktur zu wenig beachtet.

Gründe für die fehlerhafte Ausgestaltung der Organe

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

- Die Mitglieder des Strategischen Ausschusses wollten das Projekt mitgestalten und dies als Mitglieder der jeweils vertretenen politischen Behörde. Die formal-rechtliche Analyse hat gezeigt, dass sich dies in den Statuten und dem Auftrag des Vereins an verschiedenen Stellen deutlich niedergeschlagen hat. Die Politikerinnen und Politiker sahen sich als Vertreter der Kantone, Regionen und Städte, welche ihren Einfluss geltend machen wollten. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Verantwortlichen Mühe bekundeten, die eigene Idee los zu lassen und deren Umsetzung stärker zu delegieren. Diese politische Färbung des Projektes geht bei einer rein formalen Betrachtung der Organisationsstruktur etwas verloren, ist für das Verständnis der effektiven Ausgestaltung aber sehr wichtig.
- Ferner muss klar festgehalten werden, dass der Strategische Ausschuss kein homogenes Gremium darstellte. Vielmehr gab es Uneinigkeit über die Professionalisierung der Expo (z.B. die Frage der AG; dazu mehr im Abschnitt 3.1.1). Daneben drückten gemäss unseren Interviews immer wieder die regionalen Interessen durch.

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass eine teilweise Loslösung der strategischen Führung und deren Delegation zum Beispiel an ein mit mehr Kompetenzen ausgestattetes und ressourcenmässig verstärktes Büro nicht ins Auge gefasst wurde. Es muss allerdings auch festgehalten werden, dass es keine expliziten Versuche in diese Richtung gab. Offenbar wurde das Problem der strategischen Führung von den Betroffenen zu wenig wahrgenommen oder unterschätzt.

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

Teil 2: Analyse der Ablaufstruktur

3 Analyse der Ablaufstruktur

Die Aufbaustruktur mit ihren Organigrammen stellt nur das Gerüst einer Unternehmung dar. Innerhalb und zwischen den Organisationseinheiten laufen Prozesse ab (Informationen werden ausgetauscht, es wird kooperiert, koordiniert und kontrolliert) mit dem Ziel, eine gemeinsame Aufgabe zu erfüllen. Dabei kommen mehr oder weniger formalisierte Instrumente zum Einsatz, welche helfen sollen, die Abläufe zu steuern. Zum Führungsinstrumentarium zählen wir Instrumente, die der Projektsteuerung und Projektkontrolle dienen. Dazu gehört die Überwachung der Projektziele, die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben sowie die Überwachung und Einhaltung des Budgets, also Instrumente, die in den Dokumenten zur Expo.01/02 als Controllinginstrumente oder Kontrollinstrumente bezeichnet werden.²⁷ Das Zusammenspiel dieser drei Elemente, also der Prozesse, die damit zu lösende Aufgabe und die eingesetzten Instrumente fassen wir unter dem Begriff der Ablaufstruktur zusammen. Bei der Analyse gehen wir wie folgt vor:

- In einem ersten Schritt werden die zentralen Aufgaben, welche es in den einzelnen Phasen zu bearbeiten galt, die damit zusammenhängenden Prozesse und Abläufe ebenso wie das Führungsinstrumentarium kurz dargestellt.
- In einem zweiten Schritt werden jeweils die zentralen Probleme, die sich im Rahmen der Ablaufstruktur in den verschiedenen Expo-Phasen ergeben haben sowie der Umgang mit diesen Herausforderungen dargelegt.
- In einem dritten Schritt wird ein Fazit beziehungsweise werden Thesen zu den Schwierigkeiten der Expo.01/02 formuliert.

²⁷ Controlling ist nach Rüegg-Stürm ein dauernder Prozess eines Zusammenspiels von Planung und Feinsteuerung, es benötigt Messinstrumente und eine Visualisierungs-, Interpretations- und Steuerungsplattform. Rüegg-Stürm, J. (1999): Controlling für Manager – Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Zürich 1999, S. 81 ff.

3.1 Startphase 1995 bis 1996

Wie bereits die Aufbaustruktur wurden die Abläufe in der Startphase ad hoc und situativ gestaltet. Eine Formalisierung der Prozesse fand kaum statt. Die zu lösenden Aufgaben und die dabei eingesetzten Instrumente stellen wir im nächsten Abschnitt vor.

3.1.1 Aufgaben und Instrumente in der Startphase

Für diese Phase können drei Hauptaufgaben identifiziert werden. Erstens, gemäss den Statuten war die Aufgabe des Vereins Expo 1995 die Durchführung einer Machbarkeitsstudie, für die der Bundesrat den Auftrag gegeben hatte. Die Machbarkeitsstudie samt den Ergänzungsberichten zu den organisatorischen Aspekten (siehe Abschnitt 2.1) dienten als Grundlage für die Bewilligung des Verpflichtungskredits von 130 Millionen Franken durch das Parlament. 1996 stand nach einer Revision der Vereinsstatuten die Fortführung der Vorbereitungsarbeiten für die Landesausstellung im Zentrum. Die Machbarkeitsstudie diente dabei als Arbeitsinstrument.

Eine zweite Aufgabe in der Startphase war zudem, die breite Unterstützung und Verankerung des Drei-Seen-Projekts in den betreffenden Kantonen und Gemeinden zu erarbeiten. Einmal mussten hierfür Mehrheiten für die Sprechung von finanziellen Beiträgen der öffentlichen Hand gewonnen werden. Die dafür notwendige Informations- und Überzeugungsarbeit in den Kantonen und Gemeinden der Region wurde von den Mitgliedern des Strategischen Ausschusses sowie von den Auftragnehmern der Machbarkeitsstudie geleistet. Zur Erarbeitung der regionalen Unterstützung der Expo gehörten des weiteren Tätigkeiten im Bereich der Raumplanung, die von Volksabstimmungen zu Umzonungen bis zu Verhandlungen mit Fischervereinen reichten, da die Expo in ökologisch heiklen Seeregionen geplant war.

Eine dritte Aufgabe in dieser Phase war die Bewertung der Machbarkeitsstudie und damit ein Beitrag zur Botschaft des Bundesrates an das Parlament für den Expo-Kredit sowie politische Überzeugungsarbeit, um das Parlament für die Landesausstellung zu gewinnen.

Für diese Phase wurde kein formalisiertes Instrumentarium erarbeitet. Die Ablaufstruktur verlief in Ad-hoc-Manier im Mandantenverhältnis.

Das Arbeitsinstrument war die Machbarkeitsstudie, abgesehen davon stützte man sich auf die üblichen aus der Vereinsstruktur hervorgehenden Budget- und Rechnungsabläufe. Das einzige Instrument war in dieser Beziehung die Revision der Rechnung des Vereins. Da aber vergleichsweise kleine Beträge flossen, ist die Bedeutung dieses Instrumentes sehr klein.

3.1.2 Probleme in der Startphase

Wir können in der Startphase folgende Probleme eruieren. Der Befund deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen der Analyse der Aufbaustruktur.

Zu wenig fundierte und kritische Bewertung der Machbarkeitsstudie

Die Interviews haben gezeigt, dass nach Meinung der Befragten die Beurteilung der Machbarkeitsstudie durch den Strategischen Ausschuss, die GIC und die WBK zu wenig gründlich und kritisch verlief, trotz der von der WBK geforderten Zusatzberichten im Bereich Organisation. Wie Becker, Gechter und Partner in ihrer Studie nachweisen²⁸, wurde die Organisationsstruktur in der Machbarkeitsstudie denn auch nur am Rande abgehandelt. In der Startphase der Expo.01 wurden diesbezüglich aber zentrale Entscheidungen in den Bereichen rechtliche Form, Organisation und Strukturen, die Einbindung und Rolle des Bundes sowie die Grundlagen der finanziellen Steuerung (mit dem Profitcenter-Konzept und der Trennung in interne und externe Budgets) gefällt. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Fragen wäre unabdingbar gewesen, denn hier hätte die Möglichkeit noch bestanden, die Organisation und Strukturen grundsätzlich zu hinterfragen. Warum dies in nur geringem Masse der Fall war, lässt sich wie folgt begründen (vgl. dazu auch Abschnitt 2.1.3):

- Der GIC fehlten von der Zusammensetzung und der Verfügbarkeit der Mitglieder her die Voraussetzungen für eine professionelle Bewertung. Die Mitglieder verfügten nicht in genügendem Masse über einschlägige Erfahrungen und sie wurden nicht in ausreichendem Masse für die Arbeit in der GIC freigestellt. Zwar wurde in einem Mitberichtsverfahren die Machbarkeitsstudie ausführlich von allen Departementen kommentiert. Die

²⁸ Auftrag der EFK Modul B1: Analyse der Machbarkeitsstudie.

entsprechenden Kommentare präsentieren sich aber sehr heterogen und sind auf einzelne Aspekte fokussiert. Sie bildeten nur bedingt eine Basis für eine umfassende Beurteilung der Organisation.²⁹

- Der Strategische Ausschuss war in dieser Phase ideal zusammengesetzt, um den notwendigen politischen Rückhalt in der Region sicherzustellen. Es war aber kein Gremium, welches substantiell in die Beurteilung einer Machbarkeitsstudie einsteigen konnte. Das wurde auch nicht als notwendig erachtet: Es ging ja um die Promotion der Idee und nicht darum, nach Schwachpunkten zu suchen. Es gilt sich vor Augen zu halten, dass die Expo an und für sich in dieser Phase nicht unumstritten war. Vielmehr wurde eine aktive Diskussion geführt, ob das Konzept einer Landesausstellung überhaupt noch zeitgemäss sei. Bei einer solchen fundamentalen Auseinandersetzung ist es nachvollziehbar, dass namentlich den organisatorischen Fragen ein untergeordneter Stellenwert zukam. Es galt die Bevölkerung für die Expo zu gewinnen und nicht deren Struktur zu diskutieren.
- Drittens zeigen die Interviews, dass die Startphase stark von der Nachweisbarkeit der technischen Realisierbarkeit des Projektes geprägt war. Das Projekt ging ursprünglich von mobilen Plattformen aus, von denen die Besucherinnen und Besucher jeweils hin und her wechseln würden. Zudem war die Verteilung auf die vier Standorte per se eine logistische und organisatorische Herausforderung.

Auf Grund dieser drei Punkte lässt es sich erklären, warum die Machbarkeitsstudie nur in geringem Masse hinterfragt wurde und namentlich der Organisationsstruktur wenig Bedeutung geschenkt wurde.

Die Finanzierung durch die Privatwirtschaft basierte auf zu optimistischen Annahmen

Die Basisidee der Expo bestand darin, eine weitgehend von Privaten finanzierte Veranstaltung zu organisieren. Der Ablauf bestand in seiner Substanz darin, eine möglichst günstige Plattform (im örtlichen Sinn mit der Idee der Artepilge aber auch im organisatorischen Sinne) zu schaffen, deren Finanzierung primär über die öffentliche Hand und die

²⁹ Vgl. Mitbericht der Departemente zur Machbarkeitsstudie.

Eintritte hätte sichergestellt werden sollen. Die Kosten für diese Plattform wurden im internen Budget aufgeführt und waren nach oben plafoniert (gemäss Angaben in den Interviews wurden Ende der Startphase ca. 70 Mio. Franken dafür budgetiert). Auf dieser Plattform sollten die verschiedenen Ausstellungen entstehen und die notwendige ergänzende Infrastruktur gebaut werden. Die dabei entstehenden Kosten wurden dem externen Budget zugeordnet. Dabei wurde die Idee entworfen, mit Profitcenters zu arbeiten: Das heisst, alle Elemente auf den Plattformen sollten finanziell selbsttragend sein. Das Prinzip lässt sich an einem der effektiv funktionierenden Profitcenter der Expo illustrieren: Die Swisscom stellte die Telekommunikationseinrichtungen und installierte diese, dafür durfte sie im Gegenzug als Sponsor auftreten. Unter dem Strich sollte dies für das interne Budget kostenneutral sein. In ähnlicher Weise sollten die Direktion Technik, die Direktion Artistique, die Beherbergung, die Restauration, die Schiffe, der Verkauf von Eintrittskarten usw. funktionieren. Für die Plattformen war zum Beispiel vorgesehen, dass diese modular und wieder verwertbar aufgebaut und durch Private finanziert werden sollten. Die Privaten hätten nach der Expo im Gegenzug die Module behalten können. Das gleiche Prinzip war für die Iris-Boote vorgesehen.

Diese Idee fand damals grossen Anklang: Vor dem Hintergrund eines Trends in Richtung schlanker Staat, weniger Staatseingriffe und Deregulierung sowie knapper Finanzmittel des Bundes wurde dies als eine der innovativen Ideen begriffen, die mithalf, dem Drei-Seen-Projekt zum Durchbruch zu verhelfen. Zudem erschien das Konzept flexibel genug, da zum Zeitpunkt der Lancierung (und noch viel später) nicht feststand, wie viele Ausstellungen mit welchem Inhalt realisiert werden sollten. In dem Sinne war ein modular aufgebautes Finanzierungssystem bestechend. In diesem Sinne wurden bis 1999 allmählich 25 Profitcenter eingerichtet.³⁰ Diese sind aber nicht als organisatorische Einheiten, sondern als Finanzierungseinheiten zu begreifen.

In der Startphase konnte die Tragfähigkeit des Finanzierungssystems noch nicht abgeschätzt werden. Es ist im Nachhinein aber klar, dass die private Finanzierung der Expo in dieser Höhe (auch international gesehen) nicht kritisch hinterfragt worden ist, sie „wurde geglaubt“.

³⁰ Diese Zahl bezieht sich auf das Budget Nr. 8 vom April 1999. Die Liste der Profitcenter gemäss Budget Nr. 8 befindet sich im Anhang.

Die Interviews haben gezeigt, dass die optimistischen Annahmen zu Public-Private-Partnerships die Oberhand hatten und dass sich die Mitglieder des Strategischen Ausschusses von internationalen Firmen Sponsorengelder versprochen, die mit der Idee des Profitcenters durchaus kongruent waren. Dass diese Annahmen damals aber nicht bar jeder Rationalität waren, zeigen die Fehleinschätzungen, welche noch im Jahre 1999 von Vertretern der Wirtschaft im Bereich Sponsoring vorgenommen wurden.

3.1.3 Fazit zur Startphase

Die Erstellung und Beurteilungen der Basisannahmen und der Machbarkeitsstudie der Expo sowie die für das Projekt notwendige Überzeugungsarbeit durch die Verantwortlichen sind das Kernstück der Abläufe in der Startphase. Die Organisation (Verein Expo) schaffte es, eine umfangreiche Machbarkeitsstudie zu erstellen, die soviel Originalität und innovative Ideen beinhaltete, dass sie vom Bundesrat ausgewählt wurde. Die Entwicklung der Idee wurde geprägt durch die Autoren (Mandatare) der Machbarkeitsstudie und politisch flankiert durch den Strategischen Ausschuss. Das Zusammenspiel der Mandatare und der Mitglieder des Vereins führte so gesehen zu einem positiven Ergebnis. Insbesondere die Zustimmung der verschiedenen lokalen Behörden zum Projekt kann als Erfolg gewertet werden.

In dieser Phase lag der wesentliche Mangel in den Abläufen darin, dass innerhalb und ausserhalb des Vereins aus zeitlichen, personellen und Gründen des Know-hows niemand in der Lage war, die Grundannahmen des Konzeptes kritisch zu hinterfragen (Finanzierbarkeit, Grundidee der vier Standorte, organisatorische Ausrichtung). Die dafür verantwortlichen Gremien waren einerseits Partei (Strategischer Ausschuss) oder andererseits dafür nicht geeignet (GIC). Dabei hätten auf dem Hintergrund der Organisationsliteratur durchaus Fragezeichen hinter die Profitcenter-Idee gesetzt werden können. So etwa steht die Idee, den Bau von Anlagen oder die Ticketeinnahmen als Profitcenter zu strukturieren, durchaus im Widerspruch zur gängigen Lehrmeinung.³¹ Wenn überhaupt, könnte der Bau eher als Investmentcenter, die Ticketeinnahmen als Revenuecenter geführt werden. Ähnliches trifft

³¹ Vgl. zur Idee der Profitcenter Siefke, M. (1999): Externes Rechnungswesen als Datenbasis der Unternehmenssteuerung, S. 27-33 oder Schulteiss, L. (1990): Auswirkungen der Profitcenter-Organisation auf die Ausgestaltung des Controlling, Dissertation Universität St. Gallen, Bamberg, S. 4-26.

auf viele der total 25 Profitcenter zu. Es gab aber weder im Strategischen Ausschuss, noch in der GIC noch nachher im Parlament Personen, die auf dieser Ebene Einwände am Führungskonzept vorgebracht hätten.³²

Auch im Parlament erhielt die Idee der Drei-Seen-Region grosse Zustimmung, einzig die Organisation wurde bereits früh als Schwachpunkt erkannt. Im Nachhinein muss festgestellt werden, dass es dem Parlament trotz Nachhacken nicht gelungen ist, Massnahmen durchzusetzen, mit denen den Problemen in der Aufbauphase hätte vorgebeugt werden können.³³ Im Ergänzungsbericht zur ersten Botschaft (September 1996) wurde die Organisation zwar grob beschrieben. Als Reaktion darauf hätte die Frage nach der Professionalität der strategischen Führung, der Funktionsweise der Direktion und dem Einbezug und Organisation seitens des Bundes gestellt werden können.

Im Nachhinein muss festgehalten werden, dass diese potenziellen Probleme der Organisation auf Grund der Dokumente nur sehr schwer erkennbar waren. Dazu hätte es eine vertiefte Analyse benötigt, welche aber von niemandem beharrlich genug gefordert wurde. Dass eine solche Analyse in anderen Bereichen der Expo durchaus stattfand, zeigt etwa der Bereich Umweltschutz. Dieser wurde sowohl in der Machbarkeitsstudie, im Mitberichtsverfahren, in der Botschaft vom Mai 1996 und in der Ergänzung dazu im September 1996 als auch in der parlamentarischen Debatte ausführlich diskutiert. Das konsequente Nachfragen verschiedener Stellen auf Stufe Strategischer Ausschuss, Bundesverwaltung und Parlament mündete in einem sehr differenzierten Konzept und einem konsequenten Umweltcontrolling während der ganzen Expo; das Thema Umwelt stellte damit für die Expo kein Problem dar. Mit einer gleichermassen konsequenten Haltung wäre ein ähnliches Ergebnis im Bereich der Organisation sowie des Finanzcontrollings auch möglich gewesen. Es fehlten aber die Exponenten im Strategischen Ausschuss, in der Bundesverwaltung und

³² Die Idee der Profitcenter wird im Dezember 1995 z.B. in einem Kommentar der Ingenieurschule Biel zur Organisationsstruktur diskutiert. In der Botschaft und im Ergänzungsbericht zur Botschaft vom 6. September 1996 wird auf die Profitcenter nicht näher eingegangen.

³³ Dieser Befund deckt sich weitgehend mit jenem der GPK, vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 27. März 2001, S. 2565 und 2567.

im Parlament, welche eine solche Differenzierung der Organisation und Ablaufstruktur hartnäckig genug eingefordert hätten.

3.2 Aufbauphase 1997 bis Juli 1999

In der Aufbauphase sollte die Expo operativ entwickelt und von den Inhalten sowie der Finanzierung her konkretisiert werden. Dieser Prozess war durch die folgenden Merkmale geprägt.

- Eine Expo erlaubt keine Korrekturmöglichkeiten wie ein regulärer Dienstleistungs- oder Produktionsbetrieb: Es gibt nur eine Expo, allmähliche Verbesserungen und „Produktoptimierungen“ im Sinne eines „Try und Error“ sind nicht möglich.
- *Das Simultaneous Engineering galt als die Maxime für die Strukturierung der Ablaufprozesse* (vgl. auch Abschnitt 3.6): Diese flexible und virtuelle Führungsphilosophie wurde von der operativen Führung als angemessen betrachtet für das in Entwicklung stehende Projekt Expo. Die Abstimmung und Koordination zwischen Projekten und Direktionen ist beim Simultaneous Engineering anspruchsvoll, es erfordert eine entschlossene Führung, ein gemeinsames Verständnis der Rolle von Führungsinstrumenten und Budgets sowie eine klare Aufgabenteilung. Simultaneous Engineering bedingt eine enge Einbindung der Teile in den Produktentstehungsprozess, um Kontroll-, Koordinations- und Abstimmungsproblemen entgegenzuwirken.³⁴ Die Meilenstein-Analysen sollten die Projekte der Expo.01 zusammenführen und koordinieren.
- Das *Profitcenter-Konzept* übertrug die Idee der Dezentralisierung auch auf die finanzielle Steuerung. Die Entscheidungsautonomie sowie die Gewinn- beziehungsweise Budgetverantwortung wurde auf die Profitcenter heruntergebrochen, deren Projektleiter für den Gewinn beziehungsweise den Null-Saldo verantwortlich waren.³⁵ Die Profitcenter-Idee geht von einem Handlungsspielraum der

³⁴ „(I)n komplexen organisationalen Arrangements nimmt eine prozessorientierte Planungs-, Controlling- und Steuerungsplattform ... eine zentrale Stellung ein“, sagt W. Lincke in „Simultaneous Engineering“, S. 274 (zitiert in Hubschmid, S. 193).

³⁵ Die Manager der rund 40 Profitcenter (40 gemäss Schlussbericht, S. 539, 57 gemäss Hubschmid, S. 33) müssen die Budgetzahlen nicht wirklich verantworten, weder die Mandatäre noch die Projektleiter haben dazu etwas zu unterschreiben. Die Profitcenter-Manager müssen einzig das interne Budget im Gleichgewicht – d.h. bei Saldo 0 – halten.

Profitcenter bei Beschaffungs-, Produktions- und Absatzentscheidungen³⁶ und von einem hohen Kostenbewusstsein aus. Auf Grund der funktionalen Arbeitsteilung bei der Expo.01 war der Handlungsspielraum indes teilweise keineswegs gegeben. Bei der Direktion Bau etwa handelte es sich wohl vielmehr um ein Costcenter als ein Profitcenter.

- Die *Trennung in interne und externe Budgets*³⁷ machte es anspruchsvoll, den Überblick und die Gesamtsicht über das Budget, die Kosten- und Einnahmenentwicklung, zu halten. Diese Trennung bewirkte zudem einen Mitsprache- und Kontrollverlust über wichtige Bereiche wie die Restauration.

3.2.1 Aufgaben und Instrumente in der Aufbauphase

In dieser Phase wuchsen die Strukturen des Vereins im Gleichschritt mit den neuen Aufgaben an. Der nunmehr erweiterte Strategische Ausschuss setzte eine operative Führung ein, die in der zweiten Hälfte 1998 aus vier Direktionen bestand (vgl. Abschnitt 2.2.1).

Aufgaben in der Aufbauphase

- Das Ausstellungskonzept erarbeiten, also die Expo gleichsam mit Inhalten füllen sowie die Sponsoren gewinnen. Hierzu wurde die Mitmachkampagne lanciert, welche die Direktion Artistique (DA) abwickelte.
- Die technische Infrastruktur mit dem Bau der Plattformen zu konzipieren und bereitzustellen sowie die Sicherheit zu gewährleisten war die Aufgabe der Direktion für Technik (DT).
- Marketing und Kommunikation wurden im September 1998 einer Direktion Marketing/Kommunikation (DM) übertragen.

³⁶ Siefke, M. (1990): Externes Rechnungswesen als Datenbasis der Unternehmenssteuerung, S. 30. Schultheiss, L. (1990): Auswirkungen der Profitcenter-Organisation auf die Ausgestaltung des Controlling, Bamberg.

³⁷ Das interne Budget enthält Investitionen für Planung, Entwicklung, Bau, Infrastruktur und Betriebskosten. Das externe Budget enthält Ausstellungs- und Infrastrukturprojekte (Schnellboote, Hotels, Restaurants, Parkplätze usw.), die von Dritten finanziert und realisiert werden.

- Der Aufbau der Finanzstrukturen – auf der Basis des Prinzips der Profitcenter sowie der Trennung interne/externe Budgets – wurde der Direktion Finanzen übertragen.
- Die Abwicklung von Verfahren sowie Aufgaben in den Bereichen Umwelt, Transportwesen und Tourismus wurden nach und nach auch der Direktion Finanzen übertragen.
- Der Strategische Ausschuss war für die strategischen und politischen Fragen verantwortlich und sollte für gute Rahmenbedingungen sorgen, das Ausstellungskonzept genehmigen und eine Kontrollfunktion bei den Finanzen wahrnehmen. Das Büro sollte als Verbindungsglied zur Generaldirektion fungieren.

Erstaunlich ist in der Rückblende die grosse Zahl von Führungsinstrumenten. Ähnlich wie bei der Organisationsstruktur präsentiert sich die formale Steuerung der Prozesse auf dem Papier durchaus konsistent. Wir gehen daher auf die wichtigsten Instrumente und ihre Handhabung im Einzelnen ein (eine ausführliche Würdigung der finanziellen Steuerungsinstrumente findet sich weiter hinten).

Führungsinstrumentarium und dessen Anwendung in der Aufbauphase

In der Aufbauphase wurde ein umfangreiches und formalisiertes Führungsinstrumentarium entwickelt. Total standen 19 Führungsinstrumente zur Verfügung. Wir stellen die Instrumente und deren Anwendung im Folgenden vor (eine Liste der Instrumente und der Verantwortlichkeiten befindet sich im Anhang). Eine erste Gruppe von fünf Instrumenten kann als zentral für die Überwachung der Projektziele, die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben sowie die Überwachung und Einhaltung des Budgets der Expo bezeichnet werden:

- Das Instrument *Meilenstein-Analysen* wurde in den Interviews fast durchwegs als ein Hauptinstrument bezeichnet, auch wenn sich seine Aufbereitung für die Direktionen als sehr aufwändig erwies. Diese hohe Wichtigkeit des Instruments ist konsistent mit dem Konzept des Simultaneous Engineering als Führungsprinzip der Expo.01, da die Meilenstein-Analysen der Koordination und Abstimmung der Projekte und Direktionen dienen sollten. Mit diesem Instrument sollten die Zielerreichung und Risiken (Zeit, Kosten, Qualität) der Schlüsselprojekte geprüft beziehungsweise erfasst werden.

- Auch der *strategische Terminplan* auf Stufe Generaldirektion, der Ende Februar 1999 erstmals eingesetzt wurde, wird in den Interviews als wichtig bezeichnet. Er scheint indes vor der Krisenphase nicht wirklich zur breiten Anwendung gekommen zu sein. Dies hängt offenbar auch damit zusammen, dass in den Direktionen eigene Terminplan-Systeme genutzt wurden oder in Aufbau waren, die jedoch nicht in ein einheitliches oder gemeinsames System eingefügt werden konnten, was Zusatzaufwand und Doppelspurigkeiten mit sich brachte.
- Das Controlling war jeweils auf einzelne Themen fokussiert. Die Controllingberichte wurden in der Regel von der Direktion Finanzen in Auftrag gegeben. Bis Ende 1999 lagen rund 45 Berichte vor. Diese hatten höchst unterschiedliche Inhalte. Sie wurden nur zu einem kleinen Teil im Strategischen Ausschuss besprochen. Ihre Bedeutung erhielten sie vor allem als Entscheidungsgrundlage für einzelne Problemfelder. Sie stellten aber kein globales Steuerungsinstrument für den Fortgang des Projektes dar (wie es das strategische Controlling in der Durchführungsphase tat). Das Controlling war ein Instrument der Finanz- und Generaldirektion zur Analyse punktueller Themen (wie z.B. die Frage der Anschaffung der Iris-Boote, zu der nicht weniger als vier Berichte erstellt wurden, welche auch im Strategischen Ausschuss diskutiert wurden.)
- Finanzielle Führung: Mit der *Aktualisierung des Budgets* sollte die Einhaltung der Budgetvorgaben überwacht werden. Dies war somit vom Zweck her gesehen ein wichtiges Instrument. Von 1997 bis Sommer 1999 gab es zehn Budgets. Das Budget Nummer neun wurde jedoch wegen Meinungsverschiedenheiten in der Generaldirektion nie aufgelegt und somit auch dem Strategischen Ausschuss nicht vorgelegt.
- Mit dem Instrument *Risk Management* sollten Risiken aller Bereiche identifiziert, evaluiert und Massnahmen festgelegt werden, (Ausnahme: Finanzen, Umweltschutz und Informatik).³⁸
- Das *Berichtswesen der strategischen Planung* mit den Monatsberichten an die Generaldirektion und den Quartals-

³⁸ Bericht PWC, S. 21.

berichten an den Strategischen Ausschuss wurde vom Konzept her als ein weiteres wichtiges Instrument betrachtet. Mit dem Reporting wurde namentlich über den Stand der Schlüsselprojekte informiert, so in den Bereichen Termine, Kosten und Qualität. Trotzdem erhält dieses Instrument auf der inhaltlichen Ebene keine guten Noten, hauptsächlich was die Quartalsberichte anbelangt. Das Reporting wird nicht als wirksames strategisches Controlling gewertet, welches die Daten der Generaldirektion kritisch geprüft, inhaltlich validiert, für den Strategischen Ausschuss aufbereitet und kommentiert hätte. Ferner wurde es nach Auskunft der Interviewten nicht systematisch zeitgemäss abgeliefert, war zu umfangreich und teilweise nicht vollständig.

Eine zweite Gruppe von Instrumenten ist von untergeordneter Bedeutung, weil sie nicht (vollständig) etabliert waren, ausschliesslich ex-post wirken konnten oder auf spezifisch operative Aufgaben ausgerichtet waren.

- Das Instrument *Gesamt-Terminplanung und Kontrolle*, ab Januar 1999 im Einsatz, sollte baurelevante Terminprobleme erkennbar machen. Es wurde während der Expo.01 noch kaum wirksam.
- Das Instrument *Masterplan-Überarbeitung* wurde mangels Informationen nicht wirklich wirksam. Die Definition der Inhalte sowie die „Fütterung“ des Instruments mit den veränderten Inhalten wären notwendig gewesen. Dies geschah nicht.
- Das Kontrollinstrument *Baukosten- und Quantitätenkontrolle* betrifft die Bauvorhaben und war ab 1999 im Einsatz. Trotzdem war das Instrument als solches während der Expo.01 offenbar (noch) nicht wichtig beziehungsweise die Kostenexplosionen im Baubereich entfachten Kontroversen im Zusammenhang mit einem andern Instrument, nämlich der *Aktualisierung des Budgets*.
- Das Kontrollinstrument *Finanzaufsicht – Finanzkontrolle des Bundes* – wurde von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ex-post und damit zeitlich stark verzögert wahrgenommen. Dabei stützte sich die EFK auf die Ergebnisse anderer Kontrollorgane³⁹ und hatte auch keine Weisungskompetenzen. Das Instrument war

³⁹ Siehe z.B. Brief von Herrn K. Grüter an die Präsidentenkonferenz der Kontrollkommissionen vom 19. Januar 1999 zur „Oberaufsicht über die Expo.01“, S. 2.

als ex-post Kontrolle geeignet, stellte aber kein Steuerungsinstrument dar. Dazu hätte es öfters durchgeführt und prospektiv ausgerichtet sein müssen.⁴⁰

- Die *Revisionsstelle* hatte die Funktion eines externen Revisionsorgans (Kontrollinstrument), das die Vereinsrechnung abdeckt. Dieses Instrument war etabliert und arbeitete auch. Es wirkte indes wie die Finanzkontrolle nur ex-post.
- Dies gilt auch für das Instrument *Controlling Mandats-Vergaben*. Bei diesem kontrollierte ein unabhängiges Organ das Vergabeverfahren (die Rechts- und Zweckmässigkeit bei der Durchführung von Wettbewerben im Zusammenhang mit der Expo.01). Das Organ berichtete dem Strategischen Ausschuss und den Direktionen.
- Das Instrument *Umwelt-Controlling* umfasste die umweltrelevanten Bereiche der Expo. Dieses Instrument ist für die vorliegende Arbeit nicht zentral. Im Übrigen scheint das Instrument in der Anwendung und Nutzung funktioniert zu haben.
- Beim Instrument *Funktionalität der Informatik-Projekte* sollte die Standardisierung der Informatik über und zwischen den Projekten im Zentrum stehen. Das Instrument war noch nicht wirksam beziehungsweise implementiert; es lagen denn auch zahlreiche Insellösungen vor.
- Das Instrument *Vertragsmanagement* war kein zentralisiertes Instrument und ist hier nicht von Belang.⁴¹
- Die Ausgestaltung des Instruments *Archivierung* wurde während der Expo.01 bekannt. Die Interviewpartner räumten dem Instrument grossmehrheitlich keine Bedeutung ein.

Als Spezialfall muss das Instrument *MMK-Jury* gewertet werden. Sie wurde bei der Mitmachkampagne (MMK) eingesetzt, um die Ausstellungsprojekte zu bewerten und über die Weiterführung oder Ablehnung der Ausstellungsprojekte zu entscheiden. Das Instrument

⁴⁰ Die EFK selber weist in einem Schreiben vom 11. November 1997 auf diesen Umstand hin und bekräftigt dies nochmals in einem Schreiben vom 19. Januar 1999 an die Präsidentenkonferenz der Kontrollkommissionen.

⁴¹ Bericht PWC, S. 30.

und die Mitmachkampagne als solche wirkten sich in mehrfacher Hinsicht negativ aus.

- Einmal wurde die Direktion Artistique gleichsam lahmgelegt, da der Aufwand für die Abwicklung der Kampagne immens war.
- Daneben wurde mit der Kampagne ein beträchtlicher Imageschaden ausserhalb der Expo verursacht, und zwar vor allem bei (potenziellen) Sponsoren. Zentral ist, dass bei über 1'000 eingesendeten Ideen zwangsläufig der grösste Teil abgelehnt werden musste. Zweitens wurde die Art und Weise der Ablehnung oft als „arrogant“ und „schnoddrig“ wahrgenommen bei (potenziellen) Investoren sowie in der Medienöffentlichkeit. Es ist an dieser Stelle nicht zu beurteilen, ob dies auch tatsächlich so war. Entscheidend war, dass diese Wahrnehmung der Mitmachkampagne bei vielen Akteuren handlungsleitend wurde: Über die Interviews liessen sich namhafte Investoren ermitteln, welche ihre Unterstützung im Rahmen der Expo.02 versagten mit dem Hinweis auf negative Kontakte im Zusammenhang mit der Expo.01. Ausserdem verschlang es bei den Akteuren der Expo.01 wie der Expo.02 wiederum Ressourcen, diesem schlechten Image entgegenzuwirken.

3.2.2 Probleme in der Aufbauphase

Im letzten Abschnitt wurden die Führungsinstrumente und ihre Bedeutung kurz dargestellt. Im folgenden Abschnitt gehen wir darauf ein, welche Probleme in der Aufbauphase entstanden und welche Rolle die Instrumente bei der Bewältigung dieser Probleme spielten.

Schwierigkeiten bei der Anwendung zentraler Budgetinstrumente

Eine zentrales Instrument war das Budget und das Finanzkonzept. Obwohl realisiert, hat es in der Praxis nicht die Funktion eines Führungsinstrumentes entfalten können. Die Interview haben gezeigt, dass es keine einheitliche Auffassung über Sinn und Aufgabe des Budgets als Führungsinstrument gab. Ferner gab es kein einheitliches Kostenbewusstsein unter den Mitgliedern der Direktion. Grundsätzlich standen sich zwei „Budgetphilosophien“ gegenüber:⁴²

⁴² Der exakt gleiche Befund lässt sich im „Hayek-Bericht“ nachlesen (Bericht über die Standortbestimmung der Expo.01, 1999, S. 24).

- Die Direktion Finanzen sah die Aufwandzahlen im Budget als Führungsinstrument und zwar im Sinne eines verbindlichen Plafonds. Eine Überschreitung des Plafonds stellte grundsätzlich ein Signal dar, auf das es im Sinne einer Budgeteinhaltung zu reagieren galt.
- Für andere (u.a. die Direktion Technik und ein Teil des Strategischen Ausschusses) reflektierte der Aufwand im Budget hingegen eher einen *Kostenstand* zu einem bestimmten Zeitpunkt. Dieser hatte offenbar für viele rein informativen nicht aber bindenden Charakter. Eine Überschreitung der Aufwendungen wurde nicht mit der Notwendigkeit einer Kompensation (z.B. Streichung von Leistungen) der Kosten assoziiert.

Als Folge dieser unterschiedlichen Positionen gab es in der Generaldirektion mitunter Mehrheitsbeschlüsse gegen die Direktion Finanzen, statt dass sich die Geschäftsleitung argumentativ zusammengerauft und die Einhaltung des Budgets auf der Aufwandseite angestrebt hätte. Es fehlte somit eine zentrale unabhängige Stelle eines Controllings, welche als Überwacher der Ausgabendisziplin und Garant des Budgets hätte wirken können.

Der Strategische Ausschuss konnte diese Lücke in der Finanzkontrolle nicht ausfüllen und nahm die von ihm an sich verlangte Führungsrolle in Finanzfragen nur ungenügend wahr. Dazu war das Gremium zu gross und zudem nur mit Milizpersonen besetzt. Das Büro hatte eine entsprechende Kompetenz zu einem Controlling der Finanzen formal nicht erhalten, hätte diese Aufgabe faktisch aber an sich ziehen können. Ob das Büro mit seiner Milizstruktur für eine laufende Controllingaufgabe aber geeignet gewesen wäre, darf bezweifelt werden. Dazu hätte es eine schlagkräftige Controllinginstanz gebraucht. Wie bereits vorne bei den Strukturen dargestellt, wäre formal das Generalsekretariat für diese Aufgabe verantwortlich gewesen. Das Generalsekretariat konnte diese Funktion aber nicht ausfüllen und zwar aus drei Gründen: Erstens war es fachlich dazu nicht in der Lage, zweitens war es von einem Teil der Informationen seitens der Generaldirektion abgeschnitten⁴³ und drittens verfügte das

⁴³ Es wird in den Interviews mehrfach bestätigt, dass das Generalsekretariat von der Generaldirektorin als Kontrollorgan wahrgenommen wurde und daher nur spärlich mit Informationen bedient wurde, was darin gipfelte, dass die Generaldirektorin mehrmals die Entlassung des Generalsekretärs forderte. Obwohl örtlich am gleichen Ort angesiedelt kam es zur grotesken Situation, dass der Generalsekretär nicht über die Informationen

Generalsekretariat in Konfliktfragen mit der Generaldirektorin gegenüber dem Strategischen Ausschuss und dessen Büro nicht über genügend Gewicht und Glaubwürdigkeit. Vielmehr vermochte die Generaldirektorin in einer allfälligen Auseinandersetzung zu überzeugen.

Die Beurteilung und Früherkennung der Budgetprobleme wurde durch die Trennung der Budgets in externes und internes Budget erschwert.⁴⁴ Zudem ging mit der Trennung die Tendenz einher, kostenträchtige oder defizitäre Projekte zu externalisieren beziehungsweise Umlagerungen vorzunehmen, wenn die Kosten stiegen oder absehbare Einnahmen sanken. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Strategische Ausschuss die Budgets nicht immer in vollem Wissen und mit vollem Verständnis genehmigte oder dies trotz gewissen Vorbehalten einstimmig tat (Sommer 1999) und damit den Zusicherungen der Generaldirektion glauben schenkte.

„Deadlock“ in der Generaldirektion nicht erkannt

Die bisherigen Ausführungen zur Anwendung der Führungsinstrumente beziehen sich stark auf die Finanzen. Daneben gab es unseres Erachtens ein zentrales inhaltliches Problem, welches im Wesentlichen für die Krisensituation nach 1999 und die späte Erkennung der Budgetprobleme verantwortlich war: Auf der Ebene der Direktionen stellte sich Mitte des Jahres 1998 ein Blockierung der Geschäfte ein, welche die Generaldirektion nicht zu lösen vermochte. Im Detail präsentiert sich das Problem auf Basis der Informationen aus den Interviews wie folgt.

Der beim Simultaneous Engineering notwendige hohe Grad an Abstimmung und Koordination zwischen den Direktionen wurde nicht

aus der Generaldirektion verfügte, die er für die Wahrnehmung seiner Aufgabe benötigt hätte. Dieser Konflikt ist bis zu einem gewissen Grad der Stellung des Generalsekretariates beziehungsweise eines Controllinggremiums immanent: Auch in der Durchführungsphase kam es zu ähnlichen Konflikten zwischen der Generaldirektorin und der mit dem strategischen Controlling beauftragten Person.

⁴⁴ Das interne Budget sollte gemäss dem ursprünglichen Finanzkonzept nur die Basisinfrastruktur abdecken, die externen Budgets konnten gemäss der Entwicklung in den einzelnen Profitcenter variieren. Dieses Konzept wurde durchbrochen, als die Baukosten sich auch nicht mehr budgetmässig mit dem externen Budget decken liessen. Statt dessen wurden Fehlbeträge ins interne Budget übernommen. Mit der Zeit wurde dieser Austausch von Posten zwischen internem und externem Budget sehr unübersichtlich.

erreicht. Im Gegenteil, es entwickelten sich drei Strömungen, welche sich gegenseitig schliesslich blockierten, was wir hier als „Deadlock“ auf Stufe der Direktionen bezeichnen möchten:

- Die Direktion Technik erfüllte eine ihrer Hauptaufgaben nicht, die technischen Voraussetzungen für die Plattformen zu definieren. Sie befasste sich mit ehrgeizigen Expo-Visionen und aufwändigen Bauplänen, die schliesslich in einem Architekturwettbewerb mündeten. Dahinter lag im Grunde eine fundamental andere Auffassung über die Basisbauinfrastruktur: Diese sollte nicht einfach und billig (im Sinne einer Plattform vgl. Abschnitt 3.1.2), sondern essentieller Bestandteil der Expo selber sein und dieser gegen aussen ein Gesicht verleihen. Vor diesem Hintergrund wurden die Kosten für die Plattformen nicht auf 70, sondern auf rund 300 Millionen Franken veranschlagt.
- Die Direktion Artistique ging umgekehrt davon aus, dass sie es sein sollte, welche das Gesicht durch die Gestaltung der Ausstellungen prägen würde. Entsprechend entwickelte sie Modelle.⁴⁵ Nicht zuletzt weil die technischen Angaben und Voraussetzungen von der Direktion Technik fehlten (offenbar stellte die Belastbarkeit der Arteplage hier eine Schlüsselgrösse dar), blieben diese Modelle zu wenig konkret, es fehlten die Inhalte, welche konkret genug gewesen wären, um Sponsoren zu überzeugen. Gleichzeitig war die Direktion Artistique durch die aufwändige Mitmachkampagne stark in Anspruch genommen und teilweise nicht mehr in der Lage, ihre eigentliche Aufgabe, die Weiterentwicklung der Inhalte voranzutreiben.
- Die Direktion Finanzen stand quasi zwischen diesen divergierenden Ideen und wollte ihre Idee der Profitcenter und der internen- und externen Budgetierung und damit einen Plafond bei der Bauinfrastruktur durchzusetzen. Die Direktion Finanzen versuchte mitunter, die Direktion Technik mit drastischen Massnahmen zu disziplinieren, um die Kostensteigerungen in den Griff zu kriegen (Baukosten, Schiffe) und die ursprünglich geplante, sparsamere Grundinfrastruktur durchzusetzen. Dies gelang bei der Beschaffung der Schnellboote. Hier leisteten die Controllingberichte offenbar guten Dienst und bewirkten, dass der Strategische Ausschuss

⁴⁵ Vgl. dazu zum Beispiel das Interview von Pipilotti Rist in Das Magazin, Nr. 43. 1999.

tatsächlich zu Gunsten einer Reduktion der Kosten intervenierte. Im Bereich des Baus gelang diese Kostenkontrolle nicht.

- Die Finanzprobleme spitzten sich daraufhin weiter zu, weil es nicht gelang, Private für die Finanzierung von Vorhaben im Rahmen der Profitcenter zu gewinnen. Dabei spielte eine Rolle, dass die Projekte öffentlich ausgeschrieben werden mussten, Private sich unter solchen Bedingungen aber kaum verpflichteten bestimmte Vorhaben zu finanzieren. Umgekehrt konnte nach dem Prinzip der Profitcenter auch nicht einfach auf bestimmte Dienstleistungen wie Restauration und Übernachtung verzichtet werden, die Expo war in Zugzwang, dies irgendwie zu finanzieren.
- Entscheidend für den „Deadlock“ war der Umstand, dass die Generaldirektion diese Konflikte hätte erkennen müssen und entweder mit hierarchischen Entscheiden oder durch Anrufung des Strategischen Ausschusses einen Entscheid über die Richtung der Expo hätte herbeiführen müssen. Dies erfolgte nicht. Statt dessen entwickelte sich eine massive, Kräfte zehrende Rivalität und drei inkompatible Vorstellungen einer Landesausstellung. Dies führte dazu, dass eine gemeinsame und nach aussen kommunizierbare Auffassung über die Inhalte der Expo lange ausblieb. Damit verbunden waren absehbare Terminprobleme, eine Verzögerung bei den Sponsoreneinnahmen und ein enormer Mittelbedarf. Es konnte somit auch nicht gebaut werden, da wegen der fehlenden Finanzierung kein Unternehmen sich für den Bau verpflichten liess.

Weshalb aber trat niemand auf der Stufe der Direktionen und der Generaldirektion bis 1999 die Flucht nach vorne an und legte die Probleme offen. Dies wäre beispielsweise im Sommer 1998 oder im Oktober 1998 möglich gewesen, als das Büro des Strategischen Ausschusses die Direktionen und die Generaldirektion zu einer Aussprache nach Murten einlud respektive der Rücktritt des technischen Direktors offiziell im Strategischen Ausschuss behandelt wurde.⁴⁶ Auf Grund der Interviews sehen wir folgende Gründe dafür,

⁴⁶ Diese Gelegenheit wurde offenbar an der Sitzung vom 1. Juli in Murten seitens der Direktionen bewusst nicht wahrgenommen. Indizien dafür sind etwa Aussagen der künstlerischen Direktorin im Magazin Nr. 43/1999, aber auch Protokolle des Büros, welche vor und nach der Sitzung vom 1. Juli keine Hinweise enthalten, wonach auf Stufe der Direktionen massive Unstimmigkeiten vorhanden seien. Auch in den Interviews wird bestätigt, dass nach Aussprache zwischen dem Büro und den Direktionen beim Büro der Eindruck vorhanden war, dass die Situation bereinigt sei. Auch beim Rücktritt des technischen Direktors im Oktober 1998 wurde gemäss Protokoll des Strategischen Ausschusses vom 14. Oktober 1998 weder von den Mitgliedern des Strategischen

dass die Direktionen und die Generaldirektion den strategischen Organen die Probleme nicht offen mitgeteilt haben:

- Die Direktorinnen und Direktoren waren vollständig von ihrer Idee der Expo und von der Idee der Expo an sich überzeugt. Das schlimmste aller Szenarien wäre für alle ein Abbruch der Expo gewesen. Genau dies wäre aber zu befürchten gewesen, wenn man gegenüber der öffentlichen Hand das Fehlen von Inhalten (infolge des „Deadlocks“) und das Fehlen von Sponsorengeldern hätte zugeben müssen. Die Befürchtungen der Verantwortlichen waren insofern nicht unbegründet, als dass der neu beim Bund für die Expo zuständige Vorsteher des EVD seine kritische Haltung gegenüber der Expo nie verhehlt hatte. Mit anderen Worten, der Bund wurde im Projekt nicht als Promotor der Expo, sondern als „Gefahr“ wahrgenommen, weshalb eine Offenlegung der Probleme und eine Forderung nach stärkerer finanzieller Unterstützung in der Phase nicht in Frage kam. Dass diese Wahrnehmung der Expoverantwortlichen einen realen Hintergrund hatte, zeigte das Abbruchszenarium, welches 1999 im Bundesrat tatsächlich ernsthaft diskutiert und nur ganz knapp verworfen wurde.
- Auf der Ebene der Generaldirektion wurden die Konflikte zwar wahrgenommen. Es fehlte indes die Entscheidungsfähigkeit und der Mut, die strategische Ebene einzuschalten. Aus Angst der Generaldirektorin, die Konflikte könnten via des Strategischen Ausschusses nach aussen dringen und die Expo zum Scheitern bringen, wurde auf eine offensive Kommunikation nach oben verzichtet. Wohl wurden die Probleme nie in Abrede gestellt. Es wurde gleichzeitig aber auch immer kommuniziert, dass die Probleme erkannt und Lösungen in Sicht seien.⁴⁷
- Der Strategische Ausschuss und das Büro vertrauten den Aussagen der Generaldirektorin. Da die vorhandenen Controllinginstrumente nicht nach oben drangen (vgl. Abschnitt 3.5.2) und das Generalsekretariat mit seinen kritischen Aussagen zu wenig Gewicht hatte, setzten die Mitglieder des Strategischen Ausschusses auf

Ausschusses noch vom scheidenden Direktor die kritische Lage auf Stufe der Direktionen thematisiert.

⁴⁷ So etwa an der Sitzung vom 21. April 1999 in Bern, an der Vertreterinnen und Vertreter der Expo und die Bundesratsdelegation teilnahmen.

Vertrauen. Sie befürchteten gar, mit zu viel Nachfragen das unter Stress stehende Direktorium weiter unter Druck zu setzen. Bezeichnenderweise wurde der ungenügende Informationsfluss hin zum Generalsekretariat und damit auch zum Büro und zum Strategischen Ausschuss im Büro schon im September 1997 thematisiert, aber die strategische Führung konnte oder wollte Verbesserungen nicht durchsetzen.

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

Führungsinstrumente versagten angesichts der Problemlage und der Ausgestaltung der Organisation

An sich sind die vorne genannten Führungsinstrumente exakt zu dem Zweck vorgesehen, inhaltliche, persönliche und situative Konflikte durch eine gewisse Formalisierung der Abläufe zu erkennen. Dies gelang nicht. Ein erster Grund lag in der Person der Generaldirektorin selber:

- Im Gegensatz zur Führungsschwäche nach innen übte die Generaldirektorin eine starke und bestimmende Kontrolle bei der Informationspolitik aus, bis hin zu Auslassungen in GD-Protokollen, die der Strategische Ausschuss zur Einsicht erhielt. Die Interviewpartner bestätigten die Sicht, dass die Generaldirektion den Strategischen Ausschuss nach eigenem Ermessen informierte, aus Angst, dass interne Probleme über die Politik nach aussen dringen könnten (vgl. GPK-Bericht 2000: S. 15; Hubschmid 2002: S. 86). Die Führungsinstrumente wurden damit ausgehebelt.

Daneben rächten sich in der Krisenphase die Schwächen in der Ausgestaltung der Organisationsstruktur, wie sie in Abschnitt 2.2.3 kritisiert worden sind:

- Es fehlte ein wirksames strategisches Controlling-Organ, welches die Daten der Generaldirektion kritisch geprüft, inhaltlich validiert, für den Strategischen Ausschuss aufbereitet und kommentiert hätte. Das Generalsekretariat konnte diese Rolle nicht wahrnehmen wie in der Schlussfolgerung zu Kapitel 2 dargelegt.
- Ebenso erwies sich in der Krisensituation die Ausgestaltung des Strategischen Ausschusses und seines Büros als Milizorgan mit starken Partikularinteressen als Schwäche. Zugleich kam negativ zum Tragen, dass das Büro keine klare Kompetenzen übertragen erhielt und keine Professionalisierung erfuhr. Auch die Vertreter des Bundes konnten diese Controlling-Lücke nicht schliessen, weil sie strukturell mit den gleichen Problemen wie der Strategische Ausschuss kämpften (zeitliche Ressourcen, Know-how).
- Schliesslich wurden gemäss Interviews teilweise formale Regeln nicht beachtet insbesondere auf Stufe des Strategischen Ausschusses, indem mitunter die Traktandierung der Geschäfte und der rechtzeitige Versand von Unterlagen nicht erfolgte (siehe auch PWC-Bericht 1999: S. 36).

3.2.3 Fazit zur Aufbauphase

Zusammenfassend lässt sich für die Phase des Aufbaus folgendes bezüglich der Prozesse, der eingesetzten Instrumente und der Aufgabenbewältigung festhalten:

- An und für sich wurde logisch und parallel mit dem Aufbau der Organisationsstruktur auch das Führungsinstrumentarium aufgebaut. Dessen Umfang war formal betrachtet genügend, wenn nicht sogar zu umfangreich.
- Was fehlte war hingegen die Zusammenführung der Instrumente zu einer Gesamtsicht, die Visualisierung derselben und die Bereitschaft, diese Informationen zur Steuerung einzusetzen (Hubschmid 2002: S. 95, vgl. auch Abschnitt 3.5.2). Viele Führungsinstrumente waren im Konzept (Entwicklung auf dem Papier) und der Umsetzung (regelmässiges Abfassen oder „Nachtragen“) vorhanden. Es gab Controllingprozesse in den Bereichen Qualität, Kosten, Termine, Risiken und Umwelt mit bis zu 19 Instrumenten, wenn auch in sehr unterschiedlicher Ausprägung. Sie wurden indes nur partiell

wirksam und standen der strategischen Ebene nicht in geeigneter Form zur Verfügung.

- Die Mängel bei der Ausgestaltung der Organisationsstrukturen schlugen sich negativ zu Buche. Neben den Mängeln der Instrumente selber trugen die schwachen Gremien dazu bei, dass die Instrumente ihre Wirkung nicht entfalten konnten.
- Als die wesentlichen Probleme auf der operativen Ebene auftraten, versagten nacheinander alle Sicherungen, welche eine Früherkennung hätten anzeigen können. Der Strategische Ausschuss war offenbar von den notwendigen Informationen abgeschnitten. Dies mag der Hinweis auf ein Protokoll der Sitzung des Strategischen Ausschusses vom 5. August 1999 illustrieren, in dem sinngemäss festgehalten wird, dass der Strategische Ausschuss trotz der Controllinginstrumente von den Direktionen und der Generaldirektion keine Signale erhalten habe, welche auf solch massive Probleme hätten schliessen lassen.⁴⁸
- Letztlich war die Identifikation mit dem Projekt, die Sorge um sein Gelingen auf der Stufe der Direktionen stärker, als der Effekt der Führungsinstrumente. Auf der Ebene der strategischen Führung dominierte das Vertrauen und nicht die Signale der Führungsinstrumente, welche auf ein Problem hingewiesen haben.

3.3 Krisenphase August 1999 bis Januar 2000

Die Ablaufstruktur der Expo in der Krisenphase gestaltete sich ad hoc und situativ wie schon das dazu gehörende Organigramm. Die ordentlichen Prozesse und Gremien der Aufbauphase wurden gleichsam in ein Time-out oder Moratorium versetzt. Die Aktivitäten der ordentlichen Gremien wurden auf ein Minimum reduziert und die meisten Projekte sistiert. Der Bundesrat kam durch sein nunmehr aktives Engagement in direkten Kontakt mit dem Verein Expo. Eine Delegation des Bundesrates und die IDA-EXPO.01 waren in der Bewältigung der Krise eingebunden. Der Prozess zeichnete sich durch folgende Merkmale aus.

⁴⁸ Im gleichen Protokoll wird zudem festgehalten, dass sieben Wochen vor der Rücktrittsforderung die Direktionen behauptet hätten, „alles funktioniere bestens“.

- Eine Lagebeurteilung wurde in Auftrag gegeben (Hayek-Bericht), die sich auf die Mitarbeit der Expo-Gremien und -Verantwortlichen abstützte.
- Der zuständige Bundesrat gab den Takt an: Er bezog Vertreter der Wirtschaft sowie Vertreter der Expo- und Vereinsleitung mit ein zur Festlegung der Kriterien, Rahmenbedingungen und (Spar-) Vorgaben für die Durchführung der Expo. Deren Realisierbarkeit sollte bis Januar 2000 abgeklärt werden.
- Für die Prüfung der Realisierbarkeit der Expo, der dafür notwendigen Aufarbeitung der Probleme und der Erarbeitung von „gesunden“ finanziellen und strukturellen Grundlagen wurden ein Dutzend Task Forces sowie die IDA-Expo.01 zur Begutachtung der Szenarien eingesetzt. Somit konzentrierten sich die operativen Tätigkeiten auf die Task Forces, welche die bundesrätlichen Auflagen umsetzen mussten.

3.3.1 Aufgaben und Instrumente in der Krisenphase

Die wesentlichen Aufgaben und Instrumente, welche es in der Krisenphase zu bewältigen galt respektive welche eingesetzt wurden, gestalteten sich wie folgt.

Aufgaben in der Krisenphase

Die wichtigsten Aufgaben in der Krisenphase lassen sich wie folgt benennen:

- Es galt eine Analyse der Situation als Entscheidungsgrundlage für die Weiterführung oder den Abbruch der Expo zu erarbeiten.
- Es mussten Entscheidungen über die Zukunft der Expo gefällt und für den Fall der Weiterführung die Vorgaben und Bedingungen definiert werden. Damit wurde gleichsam eine neuerliche Machbarkeitsstudie erstellt mit den Koordinaten für die Verschiebung, die finanziellen Rahmenbedingungen und ein verbindliches Budget sowie der Situation angepasste neue Führungsstrukturen.
- Es galt, ein Führungsinstrument bereit zu stellen beziehungsweise die Bereitstellung einzuleiten, mit dessen Hilfe eine verbindliche

Überwachung der Budget-, Termin- und Qualitätsziele gewährleistet werden konnte.

- Die personelle Besetzung auf der Ebene der Generaldirektion und des Steuerungskomitees musste wegen der Zeitknappheit parallel mit der Aufgleisung der neuen Strukturen und Prozesse geführt werden.

Führungsinstrumentarium

In der Krisenphase bestand kein formalisiertes Führungsinstrumentarium. Vielmehr stützte man sich auf Ad-hoc-Instrumente und -Abläufe.

- Als wichtiges Arbeitsinstrument diente in dieser Phase der Hayek-Bericht. Dieser trug zwar inhaltlich in erster Linie Wissen zusammen, über das man schon verfügte, schliesslich stützte er sich auf Informationen der Expo-Verantwortlichen. Mehrere Interviewpartner bezeichnen den Bericht denn auch als wenig nützlich, mitunter bemängeln sie den nicht neuen Informationsgehalt. Andere führen an, der Bericht sei zu optimistisch gewesen bezüglich Sponsoringeinnahmen und der terminlichen Durchführung der Expo.01. Tatsache bleibt indes, dass der Bericht in einer Gesamtsicht auf unzimperliche Weise auf die kritische Situation und die Problembereiche zeigte, von der obersten Ebene der Politik zur Kenntnis genommen wurde und bei der Entscheidungsfindung als Arbeitsinstrument diente.
- Gleichsam als „übergeordnetes Entscheidungsinstrument“ in der Konfliktphase diente die Bundesratsdelegation, die sich erstmals im April 1999 – also noch in der Aufbauphase – traf.
- Die Task Forces wurden als projektorientierte Ad-hoc-Instrumente mit temporärem Mandat zur Begleitung des Hayek-Berichts und zur Aufarbeitung von Problembereichen eingesetzt.
- Das „Budget rupture“, unter der Leitung von Credit-Suisse-Finanzchef Rolf Dörig ausgearbeitet, diente als finanzielles Führungsinstrument.⁴⁹

⁴⁹ Das „Budget rupture“ wurde vom CD am 21.12.99 verabschiedet. Es wies ein Budget mit zirka 1,4 Milliarden Franken aus und wurde vom Bundesrat am 19.1.2000 verabschiedet.

- Auf der operativen Ebene wurde eine Liste der Projekte erstellt, wobei über 400 Einzelvorhaben zusammenkamen. Jedes erhielt in der Folge einen Verantwortlichen und ein Projektbudget, welches zum Gesamtbudget aggregiert werden konnte. Dieser Prozess gestaltete sich ausserordentlich aufwändig und illustriert die Komplexität des gesamten Vorhaben.

3.3.2 Probleme in der Krisenphase

Die Veränderungen im Organigramm betreffend Gremien und den sich daraus ergebenden Entscheidungskompetenzen waren schwierig, sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene.

- *Strategische Ebene:* Die notwendige Entmachtung des Strategischen Ausschusses und dessen Zurücksetzung zur Generalversammlung ohne handfeste strategische Kompetenzen sowie die damit einhergehende Einsetzung eines Steuerungskomitees mit neuer Besetzung war spannungsgeladen. Es verlangte Überzeugungskraft und die Minimierung von Gesichtsverlust bei den Betroffenen, musste doch der Strategische Ausschuss formell den Beschluss für die eigene Entmachtung fassen. Ausserdem war die Suche nach geeigneten Persönlichkeiten angesichts der Umstände, Anforderungen und Termine schwierig. Im Strategischen Ausschuss setzte sich (teilweise conter-coeur) die Erkenntnis durch, dass die Mitglieder in der Öffentlichkeit und gegenüber der Politik ihre Glaubwürdigkeit verloren hatten. Aus diesen Gründen wurde der Veränderung der Vereinsstatuten und der Entmachtung des Strategischen Ausschusses schliesslich zugestimmt.⁵⁰
- Entscheidend war schliesslich die Abstimmung im Bundesrat über die Weiterführung oder den Abbruch der Expo. Der Entscheid fiel knapp für die Expo aus. Ausschlaggebend war das Argument, dass sich die Schweiz als Nation ein Scheitern nicht erlauben könnte, der negative Effekt in der Öffentlichkeit wurde als zu gross betrachtet.
- *Operative Ebene:* Die Planung einer Matrixstruktur kam einer Dezentralisierung gleich und war mit einem gewissen

⁵⁰ Die Notwendigkeit einer massiven Veränderung der Rolle des Strategischen Ausschusses wurde von diesem in der Krisenphase nicht angezweifelt. Dies kommt insbesondere im Protokoll der Sitzung des Strategischen Ausschusses vom 5. August 1999 zum Ausdruck. An der Sitzung vom 26. August wurde die neue Struktur mit dem Bundesrat diskutiert, am 27. August 1999 vom Strategischen Ausschuss verabschiedet.

Kontrollverlust in der Generaldirektion verbunden. Hier musste sich die strategische Ebene durchsetzen. Zusätzlich mussten wegen der Terminknappheit die Vorgaben für eine Expo.02 mit der personellen Besetzung und der Verfügbarkeit in Einklang gebracht werden.

Letztlich war das notwendige Time-out zur Standortbestimmung und Entscheidungsfindung mitverantwortlich für die Verschiebung der Expo.

3.3.3 Fazit zur Krisenphase

Das Time-out zur Durchführung einer gewissermassen zweiten Machbarkeitsstudie als Grundlage für die Entscheidungsfindung und die Zukunft der Expo war zentral. Die Bewältigung der entsprechenden Aufgaben in projektorientierten Ad-hoc-Gremien erwies sich als richtig.

Der Strategische Ausschuss hat insofern seine Aufgabe erfüllt, als dass er die Unzulänglichkeit seiner Struktur erkannt und Vorschlägen für die Reorganisation zugestimmt hat.

Die politischen Argumente gegen einen Expo-Abbruch wogen bis zur Bewilligung des Nachtragekredites Anfang 2000 letztlich schwerer als die technisch präzise Einhaltung der Bedingungen des Bundes. Diese waren im Januar 2000 einnahmeseitig nicht vollends erfüllt. Die Erwartungen an Sponsorengeldern aus der Wirtschaft wurden auch im Hayek-Bericht zu optimistisch eingeschätzt.

3.4 Durchführungsphase Expo.02 Februar 2000 bis Oktober 2002

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

Einsetzung einer Generalversammlung und Einbindung der Wirtschaft

Mit dem Steuerungskomitee erhielt die Expo.02 gleichsam einen Verwaltungsrat mit Einbezug von Vertretern der Wirtschaft. Um die strategische Verantwortung wahrnehmen zu können, wurde dem Steuerungskomitee ein strategisches Controlling beiseite gestellt. Das Büro wurde somit aufgelöst und der Strategische Ausschuss entmachtet und zur Generalversammlung reduziert. Das Steuerungskomitee war besser an die Informationsabläufe der Expo angeschlossen beziehungsweise forderte die entsprechenden Informationen ein und

war ein insgesamt aktives Führungsorgan, um vieles aktiver, als dies der Strategische Ausschuss und das Büro gewesen waren.

Bei der Bewältigung von grossen operativen – terminlichen, finanziellen, technischen, rechtlichen – Problemen und sonstigen Spezialaufgaben war das Steuerungskomitee als Gremium oder durch einzelne seiner Mitglieder (z.B. in Sonderausschüssen) massgeblich beteiligt.⁵¹ So spielte das Steuerungskomitee bei der Abtrennung der Direktionen Sponsoring und Events von der Direktion Artistique eine zentrale Führungsrolle.

Operative Ebene erhält Matrixstruktur

Die Expo.02 erhielt auf der operativen Ebene eine Projektstruktur in Matrixform.⁵² Obwohl komplex, sah man diese Denzentralisierung als notwendig an, da die „Dinge nun da draussen auf den Arteplages“ geschehen mussten. Die Verteilung der Verantwortung war geregelt und Eskalationsstufen festgehalten. Auf der horizontalen Ebene (Direktionen) war die Budgetverantwortung, auf der vertikalen (bei den Arteplages) die Umsetzungsverantwortung.

Die notwendige Nähe für die Informationsabläufe und die Abstimmung zwischen der Generaldirektion und den Arteplages wurde gewährleistet mit einem *Delegierten Arteplage*. Dieser fungierte als Koordinations- und Verbindungsperson zwischen der GD und den Arteplages (Ausnahme: Direktion Artistique).⁵³ Mit dem Delegierten sollten zudem Konkurrenzsituationen zwischen den Ausstellungspartnern (AP) sowie Zusammenstösse zwischen den AP und den Direktionen minimiert werden. Die Abläufe erleichtert hat wohl die Tatsache, dass die AP ihrerseits die Organigramme der GD replizierten.

Eine wichtige Basis für die nun verstärkte Führung in der GD bildete die *Pilotage opérationnel* (PO). Damit die Bottom-Up-Informationsflüsse zum Verwaltungsrat beziehungsweise zum

⁵¹ Sonderausschüsse (Task Forces) nahmen punktuelle Einsätze wahr (Beispiel: Pfeilerbruch). Zu Kontakten und gegenseitiger Information der Gremien siehe z.B. EFK-Bericht Nr. 29, 16.8.01, S. 5-6.

⁵² Für Abläufe und Strukturen siehe Abegglen & Partners (2000): Organisation Expo.02, Schlussbericht, 4. Mai 2000.

⁵³ Der sich während der Expo.02 verändernden Bedeutung der Direktionen wurde mit dem Delegierten auch Rechnung getragen. War zuerst die DA eminent wichtig, nahm danach die DT und zuletzt die Direktion Betrieb die zentrale Rolle ein. So wechselten sich auch die Delegierten (zuerst DT und danach DB).

Steuerungskomitee funktionierten, mussten das operative und das strategische Controlling ineinander greifen. Dies gelang weil Raster und Vorgaben „von oben“ definiert wurden und die Verantwortlichen für das Controlling zusammen arbeiteten.

Einbindung des Bundes

Die aktive Rolle des Bundesrates wurde nach der Krisenphase wieder reduziert. Während der Durchführungsphase der Expo.02 sah der Bundesrat den Vorsitzenden des Steuerungskomitees als Vertretung des Bundes. Das Generalsekretariat des EVD war Expo-Anlaufstelle beim Bund und wurde in dieser Rolle vor allem durch die Vorbereitung der vierteljährlichen Treffen zur Diskussion der Quartalsberichte mit dem federführenden Bundesrat sowie bei der Einleitung der Diskussion der Expo-Kredite durch die bundesrätliche Dreierdelegation eingebunden. Auch die während dieser Phase – im Kontrast zu den vorherigen Phasen – aktive Begleitung der Expo durch die parlamentarische Finanzdelegation band das Generalsekretariat des EVD besser in die Informationsflüsse ein. Bei den Prozessen zur Genehmigung der Nachtragskredite im Parlament war neben dem EVD selbstverständlich auch das EFD beteiligt.

3.4.1 Aufgaben und Instrumente in der Durchführungsphase

Die wichtigsten Aufgaben

In dieser Phase ging es um die Durchführung der Expo.02.⁵⁴ Die Aufgaben im Einzelnen waren folgende.

- Die Durchführung der Expo, geknüpft an die Bedingung der Einhaltung von Budget und Termin. Letztlich ging es jedoch um das Dreifachziel Budget – Termin – Qualität, wobei die Qualität auch die Publikums-Attraktivität der Expo bezeichnete.
- Das Vertrauen in die Expo als Projekt sowie die Glaubwürdigkeit der Expo-Gremien in der Politik, der Öffentlichkeit, der Wirtschaft und damit bei den (potenziellen) Sponsoren wieder gewinnen.

⁵⁴ Der Abbau der Expo.02 geht über den Rahmen des vorliegenden Berichts hinaus.

- Von den Ablaufstrukturen her lautete die Aufgabe: Die obigen Aufgaben sollen erfüllt werden anhand der veränderten Organisationsstrukturen und damit anhand von neuen und veränderten Gremien, Kompetenzverteilungen und Abläufen sowie der Umsetzung eines effektiven operativen und strategischen Controllings.

Führungsinstrumentarium und dessen Anwendung in der Durchführungsphase

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

Die *Pilotage stratégique* (PS) wurde dem Steuerungskomitee als Stabstelle zugeordnet und bis Ende 2001 eingeführt und von einem Externen in Teilzeitpensum umgesetzt. Eine Hauptaufgabe der PS war der Aufbau eines Frühwarn- und Sensibilisierungssystems zur integrierten Überwachung von Budget, Termin und Qualität (vgl. dazu auch weiter hinten Abschnitt 3.5.3). Die *Pilotage stratégique* umfasste die folgenden Instrumente:

- *Strategische Controllingberichte*: Das wichtigste Führungsinstrument der PS zuhanden des Steuerungskomitees waren die *monatlichen strategischen Controllingberichte*. Diese waren eine Verdichtung der Informationen aus verschiedenen Instrumenten des operativen Controllings beziehungsweise den Quartalsberichten und mit Abschnitten zu aktuellen (Problem-) Themen (Sponsoring, Baufortschritte, Betriebseinnahmen usw.). Die Berichte bestanden aus zwei Teilen.
 - Einerseits dem *Finanzstatus*, der auf dem Datenmaterial der Direktion Finanzen basierte (Budgets, Forecast, Liquidität, Risiken). Die PS prüfte, validierte und kommentierte die Daten. Die Direktion Finanzen wurde über die Schlussfolgerungen der PS informiert. Wenn es Abweichungen zwischen der PS und der GD gab, wurden diese diskutiert.

- Andererseits dem *Projektstatus*, der über die Fortschritte der Expo beziehungsweise der (kritischen) Projekte Aufschluss gab (Termine, Qualität, Vertragsprobleme, Risiken usw.). Seit April 2001 wurde der Projektstatus von der PO im Entwurf erstellt, davor von der PS. Die PS kommentierte den Bericht.
- *Controllingberichte oder Audits*: Ein weiteres wichtiges Führungsinstrument waren die Controllingberichte, also strategische Berichte oder Audits zu bestimmten Problembereichen oder Projekten. Insgesamt gab es deren 75.⁵⁵ Sie wurden vom Steuerungskomitee und in einigen Fällen auf Ersuchen der GD in Auftrag gegeben.⁵⁶ Die Controllingberichte bestanden aus einem Analyse-Teil und Verbesserungsvorschlägen und sie führten kombiniert nach Gesprächen mit der GD zu konkreten Massnahmen (Einsparungen, Änderungen im Organigramm, Bildung von Sonderausschüssen usw.), deren Durchführung überwacht wurde,⁵⁷ mitunter durch die PS. Kritisch angemerkt wurde in den Interviews mitunter die zu langen Produktionszeiten der Berichte etwa der EFK, da das Instrument nur bei zeitgerechter Verfügung greifen konnte. Die Controllingberichte waren wichtig für Spezialaufgaben, die auf der operativen Ebene nicht gelöst werden konnten. Dies ermöglichte es dem Steuerungskomitee, Verzichtsplanungen, Streichungen und Kürzungen einzubringen. In der GD und im Steuerungskomitee sowie innerhalb der GD herrschten teilweise durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, ob ein Problem auf der strategischen Ebene behandelt werden sollte oder ob es eine Einmischung in den operativen Bereich darstellte. Das Steuerungskomitee beharrte mitunter auf der Einmischung.

Der Zweck der *Pilotage opérationnel*⁵⁸ war die Überwachung der Kosten-, Termin- und Sachziele („qualité“ und somit auch Publikums-Attraktivität) der Expo.02, und zwar in einer integrierten Gesamtsicht.

⁵⁵ Im Prinzip wurden die Controllingberichte der Vorphase weitergeführt mit dem Unterschied, dass deren Ergebnisse die strategische Ebene auch erreichten.

⁵⁶ Diese Berichte wurden der PS, der EFK oder extern in Auftrag gegeben. Siehe auch Schlussbericht Expo.02, S. 544, 557, 559.

⁵⁷ Beispiel: Bei den Meilensteinen zu den Events wurde ein ernster Rückstand festgestellt, in der Folge ein Audit/Controllingbericht in Auftrag gegeben. Dessen Auswirkung war trotz einigem Widerstand die Trennung der Events von der DA und die Bildung einer eigenen Direktion Events.

⁵⁸ Mit dem Beginn der Expo im Mai 2002 wurde die PO in operatives Controlling umbenannt. Wir unterlassen die Unterscheidung im Folgenden.

Dies bedeutete, dass alle ins Auge gefassten Massnahmen oder Projektänderungen immer auf ihre Auswirkungen auf Kosten, Termine und Sachziele geprüft werden mussten.⁵⁹ Die PO wurde als Stabstelle bei der Generaldirektion angesiedelt und nicht dezentral bei den einzelnen Direktionen. Diese zentralistische Lösung erwies sich als Vorteil, da die Integration und Gesamtsicht auf dieser Ebene den Abstimmungsbedarf zwischen Projekten, Direktionen und Arteplages schneller zeigte, als dies eine dezentrale Ansiedlung bei den Direktionen hätte tun können. Zudem kam auf diese Weise der Druck zur Einforderung der Daten von weiter oben, was der Sache wohl dienlich war.⁶⁰

Die PO bestand aus sieben Steuerungsinstrumenten (vgl. Tabelle im Anhang 4). Ausserdem hatte jede der fünf Arteplages eine eigene Pilotage Arteplage (PA).⁶¹ Die für die Überwachung zentralen Informationen aus den verschiedenen Pilotages wurden ab 2000 in den *Quartalsberichten* des PO integriert und verdichtet.⁶² Diese bildeten ihrerseits die Basis für die Pilotage stratégique und wurden zudem an die Kontrollorgane geliefert (EFK, Finanzdelegation). Im Rahmen der Finanzkontrolle verfasste die EFK jeweils einen eigenen Bericht zu den Quartalsberichten sowie eine Zusammenfassung, welche für die Finanzdelegation bestimmt waren.⁶³

Als Koordinationsinstrument beziehungsweise Controlling-Tool diente die Software ExpoManager, die ab Januar 2001 produktiv war. Im ExpoManager waren alle rund 300 Projekte der Expo.02 zur permanenten Überwachung aufgeführt, welche durch rund 80 Projektleiter betreut wurden.⁶⁴ So konnten die kritischen Projekte in

⁵⁹ So wurde auch bei der Prüfung von 50 Ideen im Rahmen der Anpassung der Expo.02 vorgegangen.

⁶⁰ Der Ablauf war wie folgt: Der Leiter der PO fordert die Informationen von den Controlling-Bereichen (Direktionen, Projekte, Arteplages) auf verschiedenen technischen Tools und erstellt schriftlich Bericht und zeigt Schwierigkeiten und Handlungsbedarf auf.

⁶¹ Die Koordination der Instrumente wurde teilweise von externen Firmen wahrgenommen, ein Grossteil stammen aus Zeit der Expo.01. Für die Führungsinstrumente siehe auch EFK-Bericht Nr. 25, 12.2.2001, S. 8-9; Gertsch, A. (2002): Schlussbericht Expo.02.; S. 23-27.

⁶² Gemäss Art. 4 des Bundesbeschlusses über einen Zusatzkredit für die Expo.

⁶³ Der erste QB vom 14.6.2000 wurde von der EFK beanstandet: Es mangle an Dokumentation und die EFK forderte „aussagekräftigere QB“ (EFK-Bericht 30.6.2000, S. 2). Ab dem vierten QB vom 28. Februar 2001 war der Aufbau neu, was gemäss EFK (2. April 2001, Nr. 27) den Bezug zu früheren QB erschwerte.

⁶⁴ Siehe z.B. EFK-Bericht 16.8.2001, S. 3. Ab Juni bis Oktober 2001 wurde für ein Management-Informationen-System der Grundstein gelegt (MIS, Departement Projekte).

Bezug auf Termine, Budgets, Verträge identifiziert und an den GL-Sitzungen jede Woche diskutiert werden (eine Liste der Instrumente der Pilotage stratégique und opérationnel befinden sich im Anhang 4).⁶⁵

Folgende Führungsinstrumente waren zentral für die Durchführungsphase der Expo.02.

- *Pilotage Financier*: Der *monatliche Finanzstatus* enthält die wichtigsten Aussagen zum Budget, zum Sponsoring und Cash Management und zum Budget-Forecast und den Budget-Risiken. Der Raster für die Form und Inhalte des Finanzstatus wurde von der Pilotage stratégique vorgegeben. Die Budgetüberwachung wurde gewährleistet durch eine jährliche und quartalweise Budgetierung, eine monatliche Berichterstattung über Abweichungen, eine Regelung und Überwachung der anstehenden Verpflichtungen, der Buchhaltung mit einer detaillierten Kontrolle der eingegangenen Rechnungen,⁶⁶ eine (kurz- und langfristige) Liquiditätsplanung, eine projektorientierte Baukostenüberwachung sowie eine Überwachung der Risiken.⁶⁷
- Vierteljährliche *Forecasts* wurden in der ersten Hälfte 2000 lanciert. Sie basierten auf dem Gesamtbudget sämtlicher, auch künftiger Verbindlichkeiten. Ab Januar 2002 wurde der Forecast-Prozess monatlich geführt.⁶⁸
- *Liquiditätsplanung*: Mit der Einführung eines Simulationssystems im November 2001 sollte die schwer planbare Betriebsphase (Billettverkauf und Besucherausgaben) antizipiert werden. Alle 3 Monate fand eine Abstimmung zwischen den Werten des

Es erfasste täglich korrekte Informationen der Expo.02-Direktion über die entscheidenden Betriebsparameter.

⁶⁵ Während des Expo-Betriebs gab es dann zusätzlich: Wochenberichte und Tagesberichte mit Informationen über Eintritte, Parking, Navigation, Wetter, Zufriedenheit der Kunden. Diese Berichte gingen mit Kommentar und Empfehlungen auch an das Steuerungskomitee.

⁶⁶ Die Finanzbuchhaltung lag weiterhin bei einer externen Treuhandgesellschaft. Die Überwachung und Kontrolle des internen Budgets bei der Direktion Finanzen wurde durch Ernst & Young SA geführt.

⁶⁷ Die Revision des Budgets und die Neubewertung der finanziellen Rahmenbedingungen, also die Klärung der Budgetprozesse bis zum Erhalt der internen Transparenz gelang wegen der grossen Komplexität erst nach 18 Monaten (Expo.02 Schlussbericht, S. 555).

⁶⁸ Die Direktion Finanzen arbeitete v.a. mit den Forecast-Werten im Sinne einer rollenden Planung. Vom Steuerungskomitee genehmigte Budget-Änderungen wurden im Forecast alle 3 Monate angepasst. EFK-Bericht 12.2.2001, S. 9. Juni-Okt. 2001.

Finanzplans und der kurzfristigen Liquiditätsbewirtschaftung statt. Dieses Instrument war für die Bundesvertreter wichtig.

- *Pilotage Délais*: Diese Pilotage erfasste die Terminkoordination und -kontrolle für die rund 300 Projekte, die von zirka 80 Projektleitern geleitet wurden und auf die fünf Arteplages verteilt waren. Auch dieses Controllinginstrument stützte sich technisch auf den ExpoManager zur Erfassung der Meilensteine.
- *Pilotage Risk Management*: Zwischen Dezember 2000 und Mai 2001 wurden professionelle Hilfsmittel für die Risikoerfassung und -management eingeführt. Mit dieser Datenbank wurde ein allfälliges Fehlen von Reserven permanent auf die Konsequenzen evaluiert, namentlich die Risiken pro OTP (Evaluation der Risiken pro Projekt). Die späte Einführung wurde auf die aufwändige korrekte Definition der Projekte zurückgeführt. Systeme zur Risikoüberwachung bis zur Ebene jedes Projekts. Das Risikomanagement war wichtig wenn auch nicht direkt spürbar, jedoch indirekt präsent bei der Integration beziehungsweise bei den andern Instrumenten.
- Das *Pilotage Qualité* erfasste die bauliche und architektonische Qualität sowie die Publikums-Attraktivität der Expo.02. Dieses Führungsinstrument war für die vorliegende Fragestellung in erster Linie indirekt von Bedeutung: Alle Veränderungen in diesem Bereich hatten Auswirkungen auf die Kosten, die Einnahmen (beispielsweise weniger Eintritte bei Einbussen der Attraktivität, etwa als Folge von Einsparungen) und Termine.
- *Pilotage Contrats*: Das ab November 2001 eingeführte Contract Management mit SPI (single-point of information, Vertragsmanagementeinheit) gewährleistete das fristgerechte Management der Vertragsprozesse. Damit konnten Schwachpunkte im Prozessablauf und bei der administrativen Abwicklung der vertraglich eingegangenen Verpflichtungen effizienter gestaltet werden. Dies war für die Expo.02 insgesamt angesichts der grossen Anzahl von Vertragspartnern ein wichtiges und angesichts der insgesamt wenigen strittigen Rechtsfälle ein erfolgreiches Instrument.

Von untergeordneter Bedeutung für die vorliegenden Fragestellungen waren die Pilotage Masterplan (raumrelevante Fragen) und Pilotage Environnement (Umweltcontrolling).

Auf der Ebene des Führungsinstrumentariums waren die Verbesserungen gegenüber der Aufbauphase frappant.

- Erstens waren die Führungsinstrumente in einer Weise konzipiert, welche die Verknüpfung der Informationen ermöglichte. Ausserdem wurde das Instrumentarium laufend verbessert und verfeinert sowie, wo angezeigt, der Erhebungsrhythmus erhöht. Die integrierten Softwarelösungen erlaubten auch die Erstellung neuer Überwachungsinstrumente, wie etwa die Wochen- und Tagesberichte während der Betriebszeit der Expo.
- Zweitens wurden die Informationen von den betreffenden Stellen durch die DF, die PO und die PS auch eingefordert. Die Hartnäckigkeit in dieser Sache bei der PS – und somit ein gewisser Druck – wirkte sich für die DF und die PO wohl positiv aus.
- Drittens wurde das Berichtswesen zielgerechter aufbereitet als zu Zeiten der Expo.01. Je höher die hierarchische Ebene, desto verdichteter die notwendige Information (Beispiel: Berichte der Pilotage stratégique für das Steuerungskomitee).
- Viertens wurden die Informationen zu einem Gesamtbild zusammengeführt und *zur Führung genutzt*, und zwar durch die Generaldirektion ebenso wie durch das Steuerungskomitee. Die Führungsbereitschaft war in der Expo.02 gegeben, so dass die Führungsinstrumente ihre Wirkung entfalten konnten.

3.4.2 Probleme in der Durchführungsphase

Wir gehen zuerst auf die Probleme beim Einsatz der Instrumente, dann auf jene der strategischen Ebene, der operativen Ebene und zuletzt auf jene im Zusammenhang mit der Rolle des Bundes ein.

Schwierigkeiten bei der Anwendung zentraler Führungsinstrumente

Folgende Schwierigkeiten traten bei der Anwendung der Führungsinstrumente auf:

- Der Aufwand im Zusammenhang mit der „Fütterung“ des Instrumentariums mit Informationen wurde mehrheitlich als gross bis sehr gross, das Instrumentarium teilweise als technokratisch und in der Tendenz schwerfällig bezeichnet. Die Einforderung der

notwendigen Informationen erforderte ein grosszügiges Mass an Unbeirrbarkeit und Hartnäckigkeit. Trotzdem werden die Instrumente im Rückblick von der Mehrheit der Interviewpartner als notwendig bewertet für ein Projekt dieser Grössenordnung und Komplexität. Auch wurden die Probleme bei der Expo.01 (Versagen des Controllings) ins Feld geführt, um das aufwändige Instrumentarium zu erklären.

- Besonders der ExpoManager kommt in der Mehrheit der Interviews schlecht weg: Er wurde als zu aufwändig und bürokratisch, mitunter als sinnlos bezeichnet oder schlicht als „Big Brother“ wahrgenommen. Mit Blick auf den Zweck des Controllings ist der ExpoManager zweifellos ein Überwachungsinstrument. Indes muss sein Nutzen aus Sicht der Integration der Informationen und der visuellen Sichtbarmachung von Problembereichen positiver gewürdigt werden. Der ExpoManager ermöglichte eine projektorientierte Übersicht durch eine Kontrolle der Projekte auf der Ebene von Kosten, Einnahmen, Risiken, Terminen usw. Heikle Aspekte erschienen farblich sichtbar hervorgehoben und konnten unmittelbar auf die „Watchlist“ zur Diskussion aufgenommen werden.
- Die Überwachung der Budgets war auch in der Expo.02 nach wie vor höchst anspruchsvoll, die Budgetsituation komplex. Den wirklichen Überblick hatte offenbar nur ein eher enger Kreis von Leuten aus der Generaldirektion, dem Steuerungskomitee, der EFK und der Finanzdelegation. Die Überwachung der externen Budgets erfolgte nach wie vor nicht analog den internen Budgets (gewisse Nachteile mit externem Budget, siehe Schlussbericht S. 560).

Probleme auf der strategischen Ebene

Die neue Struktur hatte auf der strategischen Ebene mit folgenden Problemen zu kämpfen:

- Der Aufwand für das Steuerungskomitee war beträchtlich, vor allen Dingen für den Vorsitzenden. Dies nicht zuletzt, da Krankheitsfälle die Verfügbarkeit einiger Mitglieder reduzierte. Insgesamt war denn auch die Personaldecke des Steuerungskomitees eher dünn.
- Die Ziele bei den Sponsoreneinnahmen konnten nicht erreicht werden. Auch die Vertreter der Wirtschaft im Steuerungskomitee

bewirkten im Sponsoring keine Wunder: Die effektiv eingeholten Sponsorenschichten hinkten auch in der Expo.02 hinter den Erwartungen zurück. Die Verantwortlichen der Expo.02 mussten im Nachhinein anerkennen, dass auch sie die Sponsoringeinnahmen überschätzt hatten. Ausgangspunkt war der Hayek-Bericht aber auch die Schätzungen prominenter Vertreter der Wirtschaft. Das Steuerungskomitee hat die Schätzungen noch im Jahr 2000 nach unten korrigiert „um auf der sicheren Seite zu sein.“ Nach Auskunft der Verantwortlichen mussten sie aber im Verlauf der Jahre 2000 und 2001 zur Kenntnis nehmen, dass selbst diese Schätzungen zu optimistisch waren. Einerseits wirkten die schlechten Erfahrungen bei den Firmen aus der Aufbauphase nach. Andererseits zogen sich verschiedene Firmen auch aus bereits abgeschlossenen Verträgen zurück. Dritte reagierten gar nicht auf die Anfragen der Expo.02.

- Es muss klar festgehalten werden, dass die Pilotage stratégique auch in der Durchführungsphase der Expo.02 nicht unbestritten war. Es gab Spannungen in der Zusammenarbeit zwischen dem Steuerungskomitee und der Generaldirektion. Ein gewisses Maß an Misstrauen und Zurückhaltung in der Informationspolitik der GD gegenüber dem Steuerungskomitee und der Pilotage stratégique kam schon in einer anfänglichen Wortklauberei zum Ausdruck: „Controlling“ wurde (auf französisch) durch „Pilotage“ ersetzt, um die Konnotation nach Kontrolle zu verringern. Die Pilotage stratégique musste ihren Informationsanspruch gegenüber der Spitze der Generaldirektion mitunter mit Nachdruck einfordern. Der wesentliche Unterschied zur Aufbauphase bestand aber darin, dass die Stelle des Controllers vom Steuerungskomitee gestützt und auch gegen den Willen der Generaldirektion beibehalten wurde. Dies zeigt einerseits, dass ein strategisches Controlling viel Konfliktstoff zwischen strategischer und operativer Führung beinhaltet und dass zweitens die Stelle, welche mit dem strategischen Controlling beauftragt ist, über einen guten Zugang zur Führung und eine unabhängige Position verfügen muss. Dies gilt im Übrigen auch für das Controlling der Expo Richtung Bund (Volkswirtschaftsdepartement) und Parlament (Finanzdelegation): Es brauchte den Druck dieser Stellen, dass das Controlling in der

Form, wie es ab 2000 aufgebaut wurde, auch tatsächlich vorgelegt wurde.⁶⁹

- Eine weitere Quelle von Spannungen zwischen der GD und dem Steuerungskomitee war die Gratwanderung zwischen strategischer Führung und Einmischung ins Operative durch das Steuerungskomitee. Es mangelte mitunter an einer gemeinsamen Einsicht, wann ein operatives Problem das Engagement der strategischen Ebene zweckmässig machte. Die Haltung der GD war selbstredend eher zurückhaltend. Dass die Mitglieder der Generaldirektion sich teilweise uneinig waren und Einzelne sich mit Problemen direkt an das Steuerungskomitee wandten, machte die Sache nicht einfacher.⁷⁰

Probleme auf der operativen Ebene

Folgende Probleme ergaben sich auf der operativen Ebene.

- Die Matrixstruktur wurde von den Interviewpartnern durchwegs als komplex und anspruchsvoll bewertet. Es hat seine Zeit gedauert, bis sich das Spiel zwischen den Direktionen und den Arteplages einrenkte. Mit einem Delegierten der Generaldirektion wurde indes ein wichtiges und funktionierendes Interface zwischen der Generaldirektion und den Arteplages geschaffen, was die Interviewpartner unisono bestätigen. Trotz Kritik an der Komplexität der Matrix wird in den Interviews die Dezentralisierung der operativen Ebene im Nachhinein als unabdingbar, mitunter als Schlüssel zum Erfolg bewertet. Einerseits wegen der Komplexität des Projekts und der sonst überladenen Direktionen (siehe Expo.01). Andererseits und vor allem, weil in dieser Phase die Arteplages die Orte des Geschehens sein mussten. Mehrere Interviewpartner meinten, sie seien zuerst äusserst kritisch gewesen, hätten indes später die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der Matrix eingesehen.
- Auch während der Durchführungsphase gab es Direktionen, deren Bereiche bei den Meilensteinen in Rückstand gerieten. Im Unterschied zur Aufbauphase wurde hier indes Führungsbereitschaft

⁶⁹ Der erste Trimesterbericht für die FinDel war relativ rudimentär und wurde erst auf Intervention des EVD auf seine spätere Form erweitert.

⁷⁰ Sowohl die Direktion Artistique als auch die Direktionen Technik und Bau bemühten sich im Zusammenhang mit grossen operativen Problemen direkt um die Zusammenarbeit mit dem Steuerungskomitee, nicht immer mit dem Einverständnis der GD.

gezeigt. Eine Massnahme wie die Abtrennung der Direktionen Events und Partnerschaften (Sponsoring) aus der grossen Direktion Artistique wurde von der Generaldirektion und dem Steuerungskomitee trotz einigem Widerstand durchgesetzt.

- Spannungen und Rivalitäten in der Generaldirektion und zwischen den Arteplages gab es auch in der Expo.02, namentlich bezüglich der Zusammenarbeit mit der strategischen Ebene, der Vertretung der Expo.02 in der Öffentlichkeit und der Frage der richtigen Strukturen und Abläufe innerhalb der Generaldirektion. Die Entschlossenheit der GD und des Steuerungskomitees, die Expo termingemäss zu verwirklichen und Probleme nicht zu lange anbrennen zu lassen, sowie die Wahrnehmung der Führungsrolle auf der strategischen Ebene verhinderten unkontrollierbare Eskalationen oder Lähmungen. Diese Tatsache stand in entscheidendem Kontrast zur Expo.01.

Probleme im Zusammenhang mit der Rolle des Bundes

- Im Unterschied zur Aufbauphase wurde in der Durchführungsphase mit dem Vorsitzenden des Steuerungskomitees eine zentrale Position durch einen Bundesvertreter besetzt. Dies kam zwar einer Verbesserung gegenüber der Aufbauphase gleich. Trotzdem agierte der Bundesrat nach wie vor ungenügend als Promotor oder Motivator und in unterstützender Rolle der Expo nach aussen. Immer noch wurden die Expo-Verantwortlichen gegenüber Politik und Öffentlichkeit in eine Rechtfertigungsposition gedrängt beziehungsweise allein gelassen. Auch im Parlament waren Rückhalt und Unterstützung gering. Fast ist man versucht, von einer Landesausstellung gleichsam gegen den Willen des Bundes zu sprechen.
- Die zurückhaltende Rolle des Bundesrates gegenüber der Expo wirkte sich auch in der Begleitung und administrativen Federführung im Generalsekretariat des EVD aus. Die Strukturen wurden zwar verglichen mit der Expo.01 verbessert. Die tatsächlichen Abläufe zeigten laut mehreren Interviewpartnern jedoch, dass die Ressourcen für ein aktives politisches oder strategisches Controlling ungenügend waren, obwohl etwa aus der Finanzdelegation die Forderung nach einem stärkeren Engagement und einem eigenständigen Controlling durch das federführende

Departement kam. Mehrere Interviewpartner stürten sich daran indes wegen des guten Drahtes des Steuerungskomitee-Vorsitzenden zum Bundesrat nicht.

- Es bestanden nach wie vor unterschiedliche Auffassungen zur Verantwortung und Kontrolle zwischen der Finanzdelegation, dem federführenden Bundesrat und der EFK.⁷¹ Die Finanzaufsicht war hingegen in der Expo.02 umfassender als während der Expo.01. Besonders aktiv war im Vergleich zur Vorphase die Begleitung durch die Finanzdelegation.

3.4.3 Fazit zur Durchführungsphase

Die Durchführungsphase war, was den Einsatz des Instrumentariums anging, dem komplexen Gesamtprojekt insgesamt angepasst und erfolgreich. Die Lehren aus der Aufbauphase wurden gezogen:

- Das operative und das strategische Controlling waren getrennt, aber auf konzeptioneller Ebene miteinander abgestimmt. Die Pilotage stratégique gab den Raster vor. Das Instrumentarium war zwar komplex und aufwändig (den grössten Aufwand stellte das Sammeln der Daten auf der Stufe der Direktionen dar). Die Andockung der Pilotage opérationnel bei der Generaldirektion zur frühzeitigen Erkennung und Optimierung von Abstimmungsbedarf war zentral. Für das Steuerungskomitee war die Pilotage stratégique wichtig als „Sicherheit“ (fusible), gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Expo.01.
- Die Controllinginstrumente wurden in der Praxis auch tatsächlich bis auf die oberste Stufe angewendet: Die Direktion Finanzen sammelte die Daten ein, sie wurden von den Pilotage stratégique und opérationnel eingefordert und schliesslich integriert sowie zu einer Gesamtsicht zusammengefügt. PO und PS arbeiteten zusammen, unterschiedliche Interpretationen zwischen PS und GD wurden bereinigt.
- Die Generaldirektion und das Steuerungskomitee nutzten die durch das Instrumentarium gewonnenen Einsichten zur Führung – kurz

⁷¹ Siehe auch EFK-Bericht 12.2.02, S. 6-7.

gefasst: den Abweichungen folgten Massnahmen und deren Umsetzung wurde überwacht.

- Die Einsetzung eines kleineren, schlagkräftigeren Gremiums im Sinne eines Verwaltungsrates war zentral. Die organisatorische Veränderung auf der Stufe der strategischen Führung hat die Abläufe nachhaltig verbessert. Die für dieses Gremium gefragte Verfügbarkeit und Kompetenzbreite waren indes hoch beziehungsweise anspruchsvoll.

Die Durchführungsphase zeigt aber auch, dass die Probleme der Aufbauphase nicht alleine mit den involvierten Personen verknüpft waren:

- Auch ein Steuerungskomitee mit Einbindung der Wirtschaft konnte die erwarteten Sponsoringbeiträge nicht ohne weiteres einwerben. Die Erwartungen an Sponsoringgelder aus der Privatwirtschaft waren auch in der Expo.02 noch zu optimistisch. Die Idee einer stark auf privater Basis finanzierten Expo hielt sich bis fast zum Schluss der Expo.
- Die Differenzen zwischen der Generaldirektion und dem Steuerungskomitee bezüglich des Controllings sind offenbar systemimmanent. Sie traten auch in der Durchführungsphase der Expo auf (wenn auch schwächer als in der Aufbauphase) und können nur durch die „natürlichen Abwehrreaktionen“ der Macher gegenüber der strategischen Führung erklärt werden. Der Vergleich der Phasen macht aber deutlich, dass dieser Konflikt gerade in einem befristeten Projekt mit grossen zeitlichen Restriktionen offenbar unabhängig von den Personen auftreten können.
- Die Rolle des Bundes in der Expo.02 war zwar eine aktivere als noch in der Expo.01. Trotzdem war das Engagement des Bundesrates als Promotor zu gering. Zahlreiche Interviewpartner äussern sich dahingehend, dass sie in dieser Phase ein stärkeres Engagement des Bundesrates erwartet hätten. Dieser sah wohl umgekehrt, durch das von ihm bestimmte Steuerungskomitee und die gute Vernetzung des Vorsitzenden, seine Interessen gewahrt.

3.5 Evaluation des Finanzcontrollings⁷²

Bei der Analyse der Ablaufstruktur der Expo ist das Finanzcontrolling von besonderem Interesse, weil es Finanzierungsprobleme der Expo früh hätte anzeigen können, womit sich eine Krise unter Umständen hätte vermeiden lassen. Ob die formale Voraussetzung beim Finanzcontrolling für eine solche Früherkennung gegeben war, soll in diesem Abschnitt geprüft werden. Es gilt dabei folgende Fragen zu beantworten:

- Entsprechen die vor und nach 1999 angewendeten Controllingberichte der Expo „den Regeln der Kunst“? Angesprochen sind die Grundsätze, wie sie in der Literatur zum Finanzcontrolling und in der Praxis der Unternehmensführung Anwendung finden.
- Wenn nicht, wo sind Abweichungen feststellbar?

Die anderen Controllingaspekte wie beispielsweise Termin- oder Gesamtprojektcontrolling sind nicht Bestandteil dieses Abschnittes und sind teilweise weiter vorne diskutiert worden. Im Gegensatz zum Kapitel zwei und den anderen Abschnitten dieses Kapitels unterscheiden wir bei der Beurteilung der Inhalte des Controllings lediglich zwischen der Expo.01 (1996 bis Mitte 1999) und der Expo.02 (ab Mitte 1999 bis 2002).

3.5.1 Kriterien zur Beurteilung des Finanzcontrollings der Expo.01 und Expo.02

Welche Eigenschaften sollte das Finanzcontrolling aus der Perspektive der Theorie auszeichnen? Wir leiten die Antwort auf diese Frage zunächst mit einer Definition des Finanzcontrollings ein und werden anschliessend Bewertungskriterien ableiten.

Aus der Literatur lassen sich für unsere Zwecke mit folgender Definition arbeiten.⁷³ „Finanzcontrolling wird verstanden als ein Aufgabenbereich, der die Unterstützung des Finanzmanagements durch Bereitstellung von Informationen und entlastender Mitarbeit bei finanzieller Planung und Kontrolle – einschliesslich Koordination –

⁷² Dieser Abschnitt wurde von Yvonne Hunkeler, BDO Visura Luzern verfasst.

⁷³ Wir stützen uns an dieser Stelle insbesondere auf Mensch (2001), BDO Visura (2003): sowie Preissner (1999).

sowie der Gestaltung des Finanzcontrollingsystems (unterstützende Instrumente und Organisation der Prozesse) beinhaltet“ (Mensch 2001: S. 18).

Unter (Finanz-)Controlling ist somit der gesamte Prozess der Planung, Zielfestsetzung, Steuerung und Berichterstattung zu verstehen. Es soll sichergestellt werden, dass die gesetzten finanziellen Ziele erreicht werden. Finanzcontrolling ist als zentrale Führungsaufgabe zu betrachten und ist nicht ausschliesslich Kontroll-, sondern vielmehr ein Steuerungsinstrument (wobei Steuerung eine Kontrolle miteinschliesst).

Die Einführung eines Controllingsystems beschränkt sich nicht auf die reine Berichterstattung. Als ebenso wichtig ist die konkrete Auseinandersetzung mit dem Planungs- respektive Führungsinstrumentarium zu bezeichnen (hier dem Budgetprozess). Mit einer periodischen Berichterstattung über die finanzielle Situation wird eine zweckmässige Überwachung der finanziellen Zielerreichung sichergestellt. Aus den gewonnenen Erkenntnissen können anschliessend die notwendigen Steuerungsmassnahmen abgeleitet werden.

Damit das Finanzcontrolling seinen Zweck erfüllen kann, muss die Bedeutung der finanziellen Steuerung auf den entsprechenden Führungsebenen erkannt, einheitlich praktiziert und akzeptiert sein. Man könnte allgemein von der Notwendigkeit einer gemeinsamen Controllingkultur sprechen. Aus diesen Ausführungen zur Controllingkultur leiten wir ein erstes Beurteilungskriterium ab:

Beurteilungskriterium 1: Finanzcontrolling im traditionellen Sinne besteht aus Planung, Kontrolle und Steuerung. Diese Anforderungen müssen sich in der effektiven Führungskultur niederschlagen.

Die Führungsebene ist im Grundsatz verantwortlich für die Organisation des Finanzcontrollings. Festgelegt werden die organisatorische Eingliederung des Finanzcontrollings, dessen Aufgaben und Kompetenzen, Definition der Prozesse (wer – wann) und die Reportingstruktur (was). Neben den konkreten Inhalten zur Planung und Überwachung sind im Rahmen eines zweckmässigen Controllingsystems Verantwortlichkeiten zu regeln. Der Controller hat dafür zu sorgen, dass richtige Informationen, in der richtigen Verdichtung, zum richtigen Zeitpunkt, am richtigen Ort und in der

richtigen Form vorliegen. Dabei ist eine grosse Unabhängigkeit des Controllings von allen anderen Führungsfunktionen vorteilhaft. Eine wesentliche Abgrenzung zum Management (Linieninstanzen) besteht darin, dass das Finanzcontrolling nicht über die finanz- und leistungswirtschaftlichen Unternehmensaktivitäten entscheidet, sondern Entscheidungen vorbereitet und unterstützt (Mensch 2001: S. 21). Daraus leitet sich ein zweites Beurteilungskriterium ab:

Beurteilungskriterium 2: Finanzcontrolling muss angemessen (unabhängig mit genügend Ressourcen und Zugang zur Führung) organisiert werden.

Welche Inhalte soll ein Finanzcontrollingsystem aufweisen? Es hat grundsätzlich den Risiken und Handlungsspielräumen einer Unternehmung Rechnung zu tragen. Es gibt nicht "das" Finanzcontrollingsystem, welches für alle Unternehmungen in gleicher Weise optimal ist. Vielmehr muss das Finanzcontrollingsystem für jedes Unternehmen massgeschneidert werden. Verschiedene unternehmensinterne und -externe Faktoren haben Einfluss auf die Konzeption des Controllingkonzeptes. Externe Einflussfaktoren sind der Absatz-, der Beschaffungs-, der Geld- und Kapitalmarkt, die Technologie, das politische und soziale Umfeld und die Wirtschaftsstruktur. Interne Einflussfaktoren sind das Leistungsprogramm, die Technologie der Leistungserstellung, die Organisation, die Unternehmensgrösse und der Führungsstil (Horváth & Partners 2003: S. 77 ff.).

Auf Grund der Literatur können wir folgende wesentliche Elemente eines Finanzcontrollingsystems im Sinne eines Beurteilungskriteriums festhalten (Horváth & Partners 2003: S. 41 ff.)

Beurteilungskriterium 3: Ein Finanzcontrolling muss im Minimum eine Planung (Finanzplan, Budget), eine Kostenrechnung, eine Ergebnisrechnung, einen Soll-Ist-Vergleich sowie eine Erwartungsrechnung aufweisen.

Die Erwartungsrechnung ist das wichtigste Element der Planung. Sie beinhaltet die Hochrechnung der Gesamtkosten und -erträge für die ganze Dauer des Vorhabens. An der Vergangenheit kann man nichts mehr ändern, vielmehr muss daraus gelernt werden. Dies wird vielfach

missachtet, indem Finanzcontrollingsysteme zu viele vergangenheitsorientierte Informationen aufweisen.

Damit periodische Berichterstattungen den Zweck der Steuerung erfüllen können, müssen sie von den Adressaten verstanden und akzeptiert werden. Controllingsysteme werden vielfach kritisiert, weil sie zu detailliert und zu umfangreich sind. Einer klaren und adressatengerechten Aufbereitung der Informationen ist die nötige Beachtung zu schenken (aussagekräftige Grafiken, Zusammenfassungen usw.).

Finanzcontrollingsysteme sind nur zweckmässig, wenn die Informationen rechtzeitig zur Verfügung stehen. Aus der praktischen Erfahrung zeigt es sich, dass bei monatlicher Berichterstattung für die operative Ebene eine Frist von maximal 15 Tagen, besser noch 10 Tagen nach dem Stichtag anzustreben ist. Die letzten Ausführungen leiten über zum vierten Kriterium:

Beurteilungskriterium 4: Finanzcontrolling muss ein adressaten- und zeitgerechtes Berichtswesen sicherstellen.

Mittels der genannten vier Kriterien kann das Finanzcontrolling der Expo.01 und Expo.02 beurteilt werden.

3.5.2 Beurteilung Finanzcontrolling Expo.01

Zur Sicherstellung des Finanzcontrollings standen der Expo.01 verschiedene Instrumente zur Verfügung. Zum Finanzcontrolling im engeren Sinne zählen wir die Berichte des Finanzcontrollings (von der Direktion Finanzen bei einer externen Controllingstelle in Auftrag gegeben, total 45 Berichte zwischen 1998 und 1999) sowie die Aktualisierung der jeweiligen Budgets (Total neun Budgets bis 1999). Inwiefern sind nun die vier Kriterien in der Anwendung der vier Kriterien erfüllt worden?

Überprüfung Beurteilungskriterium 1: Finanzcontrolling im traditionellen Sinne besteht aus Planung, Kontrolle und Steuerung. Diese Anforderungen müssen sich in der effektiven Führungskultur niederschlagen.

In der Praxis führte der Strategische Ausschuss nicht mit Planung, Kontrolle und Steuerung, sondern mit Vertrauen. Bereits im Bericht von PWC (PWC 1999: S. 39) wird auf die uneinheitliche Controllingkultur im Strategischen Ausschuss hingewiesen: "Es besteht auf Stufe Comité stratégique ein Gegensatz zwischen einer "lateinisch geprägten" Grundeinstellung, die stark auf Vertrauen in die Kompetenz von Schlüsselpersonen baut, und einer "alemannisch geprägten" Grundeinstellung, die Wert auf eine transparente, klar geführte und geordnete Projektabwicklung legt." Die Bedeutung des Controllings im Sinne einer Steuerung (Korrektur bei Auftreten von Abweichungen) war demnach im Strategischen Ausschuss und in dessen Büro nur unzureichend verankert. Dies lässt sich wie folgt begründen:

- Die finanzielle Planung der Expo war geprägt von einer extremen Unsicherheit der Einnahmequellen. Die Kostenplanung war infolge der gewählten Projektmanagementmethode des Simultaneous Engineerings⁷⁴ ebenfalls laufend grossen Anpassungen unterworfen⁷⁵. Auf Grund der parallelen Entwicklung und "Produktion" wurden ansonsten oftmals kalkulierbare und stabile Kostenfaktoren mit grösseren Unsicherheiten belegt. Der tatsächliche Finanzbedarf ergab sich erst mit der Konkretisierung der Projekte. Die vorhandenen Risiken (Einnahmen) und die Anforderungen der gewählten Managementmethode stellte hohe Ansprüche an die Führungsebenen.

Diese hohe Unsicherheit hätte an und für sich nach einem sehr straffen Finanzcontrolling auf der Stufe des Strategischen Ausschusses oder dessen Büro gerufen. Dessen Aufgaben (strategisches Controlling, Controlling der Finanzen) waren zwar definiert, aber in der Umsetzung – auch im Hinblick auf das Finanzcontrolling – zu wenig anerkannt und akzeptiert. Eine Kontrollfunktion kam dem Strategischen Ausschuss namentlich im Bereich

⁷⁴ Simultaneous Engineering = gemeinsame parallele Entwicklung eines Produktes durch Fachleute aus verschiedenen Unternehmensbereichen.

⁷⁵ Vgl. Bericht über die Prüfung der Rechnung 1998 der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 21. Mai 1999.

Finanzen zu: In einem Reglement sollte er die Budgetierung, Rechnungsführung und Finanzkontrolle regeln. Dieses Reglement existierte aber anscheinend nicht.

- Der Strategische Ausschuss wurde mit dem Budget, den Berichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle, den Berichten der Revisionsstelle und nur in Ausnahmen mit den Finanzcontrollingberichten der Expo.01 (z.B. Nr. 19/98) bedient. Die Berichte der Finanzkontrolle und der Revisoren waren Ex-post-Instrumente. Das Budget alleine reichte für eine fortschreitende Kontrolle angesichts der Unsicherheit der Budgetierung nicht aus, zumal es gemäss Interviews oftmals summarisch und in einer Zusammenfassung dem Strategischen Ausschuss präsentiert wurde.

Überprüfung Beurteilungskriterium 2: Das Finanzcontrolling muss angemessen (unabhängig, mit ausreichend Ressourcen und Zugang zur Führung) organisiert werden.

Dieses Kriterium wurde nur teilweise erfüllt. Die Controlling-Organe (Generalsekretariat, Strategischer Ausschuss, Direktion Finanzen) waren organisatorisch für ihre Aufgaben nicht angemessen ausgestaltet. Im Detail können wir diesen Befund wie folgt untermauern:

- Die Führungsebene hat sich zu wenig mit der Organisation und der Festlegung der Verantwortlichkeiten im Bereich Finanzcontrolling beschäftigt.
- Das Generalsekretariat konnte keine Controllingaufgaben wahrnehmen (fehlender Zugang zu den Informationen, fehlendes Know-how und fehlende Ressourcenausstattung), der Aufgabenbereich Finanzen auf der operativen Ebene war inhaltlich überladen und das Controlling wurde über fünf Mandate extern abgewickelt.⁷⁶
- Das Finanzcontrolling von ATAG Ernst & Young war der Direktion Finanzen unterstellt und berichtete primär dieser Stelle und der Generaldirektion. Ein direkter Zugang zum Strategischen

⁷⁶ Die Externalisierung des Controllings wird im Schlussbericht Expo.02 ebenfalls kritisch hinterfragt (vgl. Schlussbericht der Expo.02, S. 539 und 560); ebenso im Hayek-Bericht (vgl. Hayek-Bericht S. 139).

Ausschuss, dessen Büro oder Generalsekretariat, gab es formell nicht.⁷⁷

- Der Strategische Ausschuss war ebenfalls nicht in der Lage, das strategische Controlling auszufüllen (Milizgremien, fehlendes Know-how, vgl. Abschnitt 3.2.3).

Die Zersplitterung der Verantwortung und die organisatorische Einbindung führten wahrscheinlich zu einer fehlenden Identifikation mit den Controllingaufgaben. Insbesondere einer klaren Zuordnung des strategischen Finanzcontrollings wurde zu wenig Beachtung geschenkt. Eine eigentliche Unterteilung in ein strategisches und ein operatives Finanzcontrolling bestand nicht. Die Aufgabe des strategischen Finanzcontrollings war zum Zeitpunkt der Expo.01 wahrscheinlich dem Direktor Finanzen zugeordnet. Auf Grund der erhaltenen Aussagen in den Interviews erfüllte der Direktor Finanzen der Expo.01 im Themenbereich Controlling aber vor allem eine Bringschuld in Richtung des Strategischen Ausschusses. Die Direktion Finanzen schien aber über keine Entscheidungskompetenzen hinsichtlich den Finanzen zu verfügen respektive wurde in der Generaldirektion offenbar teilweise überstimmt. Insofern waren die Ansiedlung des strategischen Controllings bei der Direktion Finanzen mit der Kompetenz dieser Stelle nicht kongruent. Eine solche Organisation muss als nicht angemessen bezeichnet werden.

Welche Rolle spielten die Revisoren und die Eidgenössische Finanzkontrolle in diesem Kontext?

- Die Eidgenössische Finanzkontrolle und die Revisoren (PricewaterhouseCoopers Neuenburg) nahmen nachträgliche Überprüfungen und Kommentierungen der Jahresabschlüsse vor und meldeten ihre Ergebnisse der Finanzdelegation und dem Präsidenten des Vereins. Damit kam ihnen aber keine Controllingfunktion im betriebswirtschaftlichen Sinne zu. Es handelt sich bei diesen Berichten um reine Ex-Post-Betrachtungen und Überprüfung der Rechtmässigkeit der Mittelverwendung. Auf Grund der Interviews glauben wir aber erkennen zu können, dass dieser Umstand nur unzureichend erkannt wurde. Vielmehr bestand eine gewisse

⁷⁷ Die GPK weist auf den gleichen Umstand hin, indem Sie feststellt, dass der strategischen Ausschuss nur summarisch über die Budgetanpassungen und finanzielle Entwicklungen von der Direktion Finanzen informiert worden sei (GPK 2001, S. 38).

Erwartungshaltung bei Teilen des Strategischen Ausschusses an die Revision und die EFK im Sinne eines Controllings. Als Indiz dafür mag auch der Umstand gelten, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle sich mindestens zwei Mal genötigt sah, explizit auf diesen Umstand hinzuweisen.

Überprüfung Beurteilungskriterium 3: Finanzcontrolling muss die richtigen Inhalte aufweisen (Finanzplan, Budget, Kostenrechnung, eine Ergebnisrechnung, einen Soll-Ist-Vergleich sowie eine Erwartungsrechnung).

Das wichtigste Instrument (die Erwartungsrechnung) war vorhanden. Die anderen Instrumente wurden entweder nur teilweise (Ergebnisrechnung) oder gar nicht eingesetzt (Kostenrechnung). Letzteres war aber zu diesem Zeitpunkt nicht von Bedeutung. Das Finanzcontrolling der Expo.01 beinhaltete die Erwartungsrechnung (Budget) der gesamten Projektdauer. Ein Soll-Ist-Vergleich war zu diesem Zeitpunkt noch wenig aussagekräftig, da die Kosten und Erträge mehrheitlich in der späteren Projektphase anfielen. Eine Kostenrechnung im eigentlichen Sinne bestand nicht, hingegen waren kalkulatorische Überlegungen zum Beispiel in Berichten zum Projekt Iris von Bedeutung. Die einzelnen inhaltlichen Elemente waren wohl vorhanden, doch fehlte ihre Zusammenstellung im Sinne einer Gesamtschau. Insofern ist das Kriterium drei im Einzelnen erfüllt. Was fehlte war eine Gesamtschau. Dies lässt sich im Detail wie folgt begründen.

- Die Aktualisierung des Budgets bezweckte die Einhaltung der Budgetvorgaben. Dazu war die Expo.01 in 25 separate Profitcenter aufgeteilt,⁷⁸ welche mindestens eine ausgeglichene Rechnung aufweisen mussten. Alle zwei Wochen fanden Sitzungen aller operativ verantwortlichen Personen statt, während denen sämtliche finanzrelevanten Aspekte der Expo.01 besprochen wurden. Sobald sich in einem Profitcenter Abweichungen vom Budget abzeichneten, wurde die Generaldirektion über die Direktion Finanzen informiert und die notwendigen Massnahmen getroffen. Dieser Ablauf ist an sich positiv zu beurteilen. Er weist die richtigen Inhalte auf, ist zeitgemäss und erlaubt eine Steuerungsfunktion.

⁷⁸ Die Zahl der Profitcenter wird in den Quellen uneinheitlich angegeben. Im Budget No. 8 werden 25 Profitcenter aufgeführt, im Finanzkonzept vom Januar 1999 57 und im Schlussbericht der Expo 40 (S. 539).

- Die Befunde aus den einzelnen Profitcenter wurden hingegen ungenügend gewertet und kommentiert. Der konsolidierten Gesamtschau wurde erst mit der Verschärfung der finanziellen Lage ab Mitte 1999 einen höheren Stellenwert eingeräumt. Zu dem Zeitpunkt war das Konzept der Profitcenter aber schon in arge Schieflage geraten: Einerseits fehlten die externen Partner für die Finanzierung (zu optimistische Annahmen zum Sponsoring) und andererseits explodierten die Baukosten infolge des Architekturwettbewerbs, was die Budgets der einzelnen Profitcenter aus dem Gleichgewicht brachte.⁷⁹ Dass diese Entwicklung offenbar unterschätzt wurde, zeigt der Controllingbericht Nr. 34 vom 6. April 1999 « Logique et structure du financement » mit folgender Schlussfolgerung (S. 5): „ Nous considérons que la logique de financement est adéquate dans l’optique de la réalisation des objectifs, notamment financiers, d’Expo.01.“ Bereits einen Monat später musste ein weiterer Controllingbericht (Nr. 35) erstellt werden, der Vorschläge zu einem Ausgleich eines Defizits von 270 Millionen Franken enthielt.
- Die Gesamtschau wurde durch die Trennung in ein internes und ein externes Budget weiter erschwert. Die Schwierigkeit lag darin, dass sich niemand für das Gesamtbudget das heisst das externe Budget verantwortlich fühlte.
- Die Berichte des Finanzcontrollings wurden fallweise eingesetzt, um finanzrelevante Spezialfragen genauer zu analysieren (z.B. Finanzanalyse zum Projekt Iris) und Auswirkungen auf das Projekt Expo.01 aufzuzeigen. Das Instrument wurde entweder auf eigene Initiative der Instrumentenverantwortlichen, auf Weisung des Direktors Finanzen oder eines andern Mitglieds der Generaldirektion eingesetzt. Die Berichte für sich gesehen wurden in Aufbau, Inhalt und Darstellung verständlich und klar sowie zeitgerecht erstellt. Wesentliche finanzrelevante Informationen sind aufgeführt und kommentiert. Die eigentliche Beurteilung der Aussagen und die entsprechenden Handlungsempfehlungen dazu sind aber unzureichend. Die Berichte selber sind vom Auftrag her punktuell ausgerichtet und bieten keine Gesamtschau. Eine

⁷⁹ Expo-Schlussbericht S. 539; im Februar 1999 waren die ersten Preise im Architekturwettbewerb verliehen worden (Expo-Schlussbericht S. 296), im gleichen Jahr zeigten Kostenschätzungen, dass die Budgets der Bauten überschritten wurden und reduziert werden mussten (Expo-Schlussbericht, S. 297).

verbesserte Beurteilung und eine Gesamtschau war erst mit der Verschärfung der finanziellen Situation ab der zweiten Jahreshälfte 1999 feststellbar und kann im Controllingbericht Nr. 35 vom 20 Mai 1999 beobachtet werden.

Überprüfung Beurteilungskriterium 4: Finanzcontrolling muss ein adressaten- und zeitgerechtes Berichtswesen sicherstellen.

Der erste Teil des Kriteriums war mehrheitlich erfüllt. Die Informationen im Budget und in den Controllingberichten waren im Prinzip einfach verständlich, übersichtlich aufbereitet und rechtzeitig verfügbar. Was fehlte waren teilweise ein aussagekräftiges Managementsummary und klare Handlungsempfehlungen. Der Verteiler und die zeitgerechte Zustellung der Informationen war aber ungenügend. Bei bestimmten Controlling-Berichten (vor allem Nr. 35/99) hätte mindestens das Büro bedient werden müssen.⁸⁰ Dies war aber nur in Ausnahmen der Fall. Der strategische Ausschuss wurde mit den Controllingberichten gemäss Verteiler nicht bedient und über das Budget nur summarisch informiert. Im Einzelnen lässt sich dieser Befund wie folgt unterlegen:

- Gemäss Bericht PricewaterhouseCoopers vom 5. März 1999 wurden die Berichte des Finanzcontrollings nebst den betroffenen Direktionen und Projektleitern der Generaldirektion, dem Leiter Administration générale sowie der Direktion Finanzen und dem Präsident des Strategischen Ausschusses zugestellt.⁸¹ Auf Grund des Verteilers auf den Titelblättern der Controllingberichte und einer summarischen Durchsicht der Protokolle des Strategischen Ausschusses wurde dieser vermutlich nur in Ausnahmen mit den Controllingberichten versorgt. An den Präsidenten des Strategischen Ausschusses und an das Büro des Strategischen Ausschusses ging zum Beispiel die Analyse zum Projekt der Schnellboote Iris (Controllingbericht Nr. 19/98). Hingegen ging dieser Bericht gemäss Protokoll nicht an den Strategischen Ausschuss selber. Bei den meisten Controllingberichten muss davon ausgegangen werden, dass sie dem Büro und dem Strategischen Ausschuss nicht vorlagen. Für das Jahr 1998 kann dies auf Grund der Protokolle verifiziert werden. Nach einer Durchsicht der Titel der total 45 Berichte muss

⁸⁰ Controllingbericht Nr. 35/99: Proposition de mise à zéro du budget No. 9, 20. Mai 1999.

⁸¹ Vgl. PWC-Bericht Abschnitt 4.2.4 S. 19.

allerdings auch festgehalten werden, dass nicht alle strategische Bedeutung hatten und daher durchaus nicht an den strategischen Ausschuss übermittelt werden mussten.⁸²

- Die Lektüre ausgewählter Berichte⁸³ hat gezeigt, dass die Information im Prinzip einfach verständlich, übersichtlich, kurz und bündig aufbereitet war. Ein aussagekräftiges Managementsummary fehlte hingegen und für die Entscheidungsträger war es nicht in allen Fällen offensichtlich, welche Handlungen aus den Erkenntnissen abgeleitet werden müssen.
- Zeitgerechte Information: Die Überprüfung des Gesamtprojektcontrolling durch PricewaterhouseCoopers vom 5. März 1999 enthält diesbezüglich keine Bemerkungen. Gemäss Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 11. März 1997 lag hingegen zu diesem Zeitpunkt noch kein Budget für das Jahr 1997 vor. Dies deutet darauf hin, dass notwendige Informationen nicht in allen Fällen zeitgerecht vorhanden waren oder wie schon oben erwähnt, deren Bedeutung nicht der notwendige Stellenwert eingeräumt wurde.⁸⁴

Gesamtbeurteilung des Finanzcontrollings der Expo 01

Insgesamt kommt die Analyse des Finanzcontrollings für die Expo.01 zu folgendem Ergebnis:

- Die Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Finanzcontrolling bestand während der Expo.01 nicht. Der Stellenwert des Finanzcontrollings wurde von der obersten Führungsebene eindeutig verkannt. Die in den Instrumenten an sich angelegte Controllingkultur wurde von den Verantwortlichen unzureichend gelebt.
- Die Führungsebene der Expo.01 hat sich zu wenig mit der Organisation und der Festlegung der Verantwortlichkeiten im

⁸² Ein Teil der Controllingberichte konzentriert sich auf Detailprobleme so z.B. um ein Video (Controlling-Bericht Nr. 1), die Ausgaben für Medien, Öffentlichkeitsarbeit und Informationsservice (Nr. 18). Erst ab 1999 zeichnet sich eine Entwicklung ab in Richtung einer integralen Betrachtung der finanziellen Situation.

⁸³ Berücksichtigt wurden die Berichte Nr. 19, 26, 34, 35, 38, 39, 40.

⁸⁴ Die von uns geprüften Controllingberichte trafen jeweils zeitgerecht ein. So etwa wurde der Controllingauftrag zu den Iris-Booten am 14.10.1998 erteilt und der Bericht datiert vom 30.11.1998. Die Berichte zum Budget Nr. 10 (38/99 – 40/99) per 30.6.1999 lagen alle im Juli vor.

Bereich Finanzcontrolling beschäftigt. Der Direktion Finanzen als Verantwortliche für das Finanzcontrolling waren zu viele weitere Aufgaben zugeordnet, sie konnte sich als Verantwortliche der Finanzen formal nicht durchsetzen. Das Büro des Strategischen Ausschusses, das Generalsekretariat und letztlich der Strategische Ausschuss waren ressourcenmässig nicht angemessen auf ein Controlling vorbereitet. Sie wurden mit den Unterlagen unzureichend bedient, forderten diese aber auch nicht ein.

- Dem Finanzcontrolling der Expo.01 fehlte es nicht an den geeigneten Instrumenten (Budget, Finanzcontrollingberichte), diese waren im Inhalt durchaus angemessen. Hingegen fehlte ein Gesamtbild. Der konsolidierten Gesamtschau wurde erst mit der Verschärfung der finanziellen Lage ab Mitte 1999 einen höheren Stellenwert eingeräumt.
- Die formale Aufbereitung der Informationen war im Prinzip genügend. Hingegen war der Verteiler der Controllingberichte zu stark eingeschränkt.

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

3.5.3 Beurteilung Finanzcontrolling Expo.02

Zur Sicherstellung des Finanzcontrollings standen der Expo.02 verschiedene Instrumente zur Verfügung: Die wichtigsten betrafen die Monatsberichte für das Steuerungskomitee sowie darauf aufbauend die Quartalsberichte und der Finanzstatus. Wie für die Expo.01 wird das Controlling anhand der vier Kriterien überprüft.

Überprüfung Beurteilung Bewertungskriterium 1. Finanzcontrolling im traditionellen Sinne besteht aus Planung, Kontrolle und Steuerung. Diese Anforderungen müssen sich in der effektiven Führungskultur niederschlagen.

Dieses Kriterium wurde erfüllt: Während der Expo.02 wurde dem Finanzcontrolling ein sehr hoher Stellenwert zugeordnet. Auf Grund der vorangegangenen Krise standen finanzielle Problemlösungen im Vordergrund. Entsprechend war die Unternehmenskultur von einem alemannischen Controllingverständnis geprägt, welches der Situation angemessen war.

Der hohe Stellenwert des Controllings und die Umsetzung mit einer straffen strategischen wie operativen Controllingstruktur ist wenig erstaunlich. Alles andere wäre wohl kaum angemessen gewesen, da die Finanzen der Auslöser der neuen Struktur nach 1999 waren und die Expo bis zum Schluss prägten. Mit der radikalen Umstrukturierung übernahmen Personen die Führung, welche sich der Führungsverantwortung auch im Bereich des Finanzcontrollings bewusst waren. Die gesamte Führungsphilosophie war vermehrt auf eine privatwirtschaftliche Unternehmensführung ausgerichtet. Die für ein zweckmässiges Finanzcontrollingsystem notwendigen organisatorischen Massnahmen wurden eingeleitet.

Überprüfung Beurteilungskriterium 2: Das Finanzcontrolling muss angemessen (unabhängig und mit ausreichenden Ressourcen) organisiert werden.

Dieses Kriterium wurde erfüllt. Nach den Umstrukturierungen wurden die organisatorischen Massnahmen für ein funktionierendes Finanzcontrolling eingeleitet. Die Entschlackung der Direktion Finanzen, die Unterteilung in das strategische und operative Finanzcontrolling und die klare Bezeichnung von Verantwortlichkeiten erscheinen zweckmässig.

Auf einzelne Punkte sei kurz eingegangen:

- Der sehr grosse Direktionsbereich Finanzen, Transport, Umwelt, Verfahren und Tourismus wurde aufgeteilt. Die Direktion Finanzen umfasste allein den Finanzbereich. Das Controlling wurde unterteilt in die Pilotage stratégique (strategisches Controlling) und die Pilotage opérationnel (operatives Controlling).

- Die Struktur der Pilotage stratégique wurde auf Grund des Berichtes "Start-up Strategisches Controlling" der Firma Abegglen&Partners klar geregelt (wer – wann – was). Gemäss den erhaltenen Aussagen wurde dieses Konzept umgesetzt. Das strategische Controlling wurde durch eine Person als rechte Hand des Steuerungskomitees wahrgenommen.
- Das Finanzcontrolling war nicht mehr das Erfüllen einer reinen Bringschuld, denn die Generaldirektion wollte ihre Erwartungen an den Informationsgehalt erfüllt haben. Innerhalb der Direktion Finanzen wurde ein externes Controllingmandat an ATAG Ernst & Young vergeben. Diese Stelle hatte Budgets erarbeitet, die Ausgaben und die durch Mandanten erbrachten Leistungen überprüft und die längerfristige Liquidität abgeschätzt. Kurzfristig war die Buchhaltung und Trésorerie für die Liquidität verantwortlich. Die Aufgaben des Budget- und Finanzcontrollings bestanden in der Budgetplanung des ganzen Projektes Expo.02 und seiner Finanzkontrolle unter konstanter Beibehaltung des Ziels der Sicherung des Gesamtbudgetgleichgewichts (vgl. Bericht des Direktors Finanzen S. 557).
- Das Finanzcontrollingsystem wurde – soweit dies in so kurzer Zeit möglich war – klar organisiert. Die Verantwortlichkeiten waren geregelt, womit eine starke Identifikation mit der Aufgabe der "Controllerfunktion" spürbar wurde.

Überprüfung Beurteilungskriterium 3: Finanzcontrolling muss die richtigen Inhalte aufweisen (Finanzplan, Budget, Kostenrechnung, eine Ergebnisrechnung, Soll-Ist-Vergleiche, Erwartungsrechnung).

Diese Bedingungen waren in der Durchführungsphase formal alle erfüllt. Das Finanzcontrolling der Expo.02 beinhaltete alle wesentlichen Informationen zur finanziellen Führung. Notwendige Inhalte betreffend Planung, Kostenrechnungen, Soll-Ist-Vergleichen und Erwartungsrechnungen waren enthalten und kommentiert.

Im Detail lässt sich dieser Befund wie folgt begründen:

- Ein wesentlicher Bestandteil des Finanzcontrollings waren die vierteljährlichen und ab Januar 2002 monatlichen Forecasts (vgl. S 556 Bericht des Direktors Finanzen). Die Pilotage stratégique hatte im Bereich Finanzen die Aufgabe, die Verdichtung und

Interpretation der relevanten Daten zuhanden des Steuerungskomitees vorzunehmen sowie Audits im Auftrag des Steuerungskomitees durchzuführen und zu leiten. Die Pilotage Financier als Bestandteil der Pilotage opérationnel beinhaltete die Aktualisierung der Budgets, die Führung der Finanzbuchhaltung, die Handhabung der Trésorerie sowie das finanzielle Controlling. Das Hauptführungsmittel dabei war der "Finanzstatus", welcher auf Grund der Zahlen der Finanzbuchhaltung monatlich nachgeführt wurde.

- Die Inhalte (Budget unterteilt nach Ausgaben und Einnahmen, Angaben zum Sponsoring und zum Cash Management, Aussagen zu Budget-Forecast/Risiken) entsprechen den formalen Anforderungen.
- Die wesentlichsten Inhalte der Planung (Finanzplan und Budget), der Kostenrechnung und der Ergebnisrechnung (sofern bereits vorhanden), den Soll-Ist-Vergleichen und der Erwartungsrechnung waren demzufolge enthalten.
- Die Unterteilung in ein internes Budget und ein externes Budget blieb auch in der Phase der Expo.02 erhalten. Dieser Aspekt musste von der Aufbauphase übernommen werden. Der Finanzstatus enthielt jedoch jeweils eine transparente konsolidierte Version der „Gesamtexpo“.
- Für jedes Budget, das die Direktion Finanzen machte, erstellte die Pilotage opérationnel eine Risikoanalyse.
- Die Ergebnisse wurden in quartalsweisen Berichten zuhanden der Finanzdelegation zusammengefasst. Die Inhalte waren insgesamt angemessen (Résumé, Introduction, Situation générale, Vue globale du forecast Analyse par direction, Evaluation générale des risques Liquidités, Planification des liquidités à court terme Planification des liquidités à long terme, Crédit additionnel).⁸⁵ Kritische Äusserungen etwa der EFK betrafen die Darstellung beziehungsweise Format und Gewichtung der Informationen im Bericht.⁸⁶

⁸⁵ Diese Einteilung entspricht dem Controllingbericht Nummer 5 (Februar 2001 bis April 2001 vom 23.5.2001) und ist in ähnlicher Form für alle Berichte beibehalten worden.

⁸⁶ So hätten etwa die Erwägungen zu den Risiken des Projekts zu wenig (zentralen) Raum eingenommen, oder wichtige finanzielle Aussagen hätten in den Zusammenfassungen ungenügend Gewicht erhalten. Die EFK äusserte ähnliche Kritikpunkte an den Quartalsberichten der Generaldirektion. Siehe etwa EFK-Bericht Nr. 29, 16.8.01, S. 7.

- Im Anhang zu den Quartalsberichten war unter anderem der Finanzstatus aufgeführt. Er enthielt in einfacher und übersichtlicher Form die wichtigsten finanziellen Inhalte. Neben tabellarischen Aufstellungen wurden Kommentare zu den Inhalten oder Abweichungen gegeben (der Finanzstatus vom April 2001 enthielt beispielsweise folgende Tabellen: Hauptaussagen zum Budget, Hauptaussagen zum Sponsoring und zum Cash Management, Finanzstatus Budget nach Kosten und Einnahmen, Finanzstatus Cash Management, Finanzstatus Sponsoring, Grafiken).

Überprüfung Beurteilungskriterium 4: Finanzcontrolling muss ein adressaten- und zeitgerechtes Berichtswesen sicherstellen.

Das Finanzcontrolling der Expo.02 entsprach den Bedürfnissen der Adressaten. Zumindest der Finanzstatus mit den dazugehörigen Erläuterungen war für die strategische Ebene zweckmässig. Auf Grund der Fülle der Informationen schienen sowohl Finanzstatus als auch Quartalsberichte teilweise zu umfangreich und vor allem für die Bundesstellen und das Parlament schwer lesbar. Eine Strukturierung nach Arteplages statt nach Direktionen hätte die Aussagekraft erhöht.

Im Detail stützt sich diese Bewertung auf folgende Punkte ab:

- Der Umfang der Quartalsberichte war je nach Stand der Umsetzungsphase der Expo.02 unterschiedlich gross. Zeitweise erschienen die Quartalsberichte sehr (oder zu) umfangreich und das Risiko des Nichtbeachtens wesentlicher Informationen stieg (30 bis 40 Seiten Umfang inklusive der Anhänge). Könnten die Quartalsberichte im Detail analysiert werden, würden wahrscheinlich alle Informationen von Bedeutung auffindbar sein.
- Auffällig sind die ausformulierten Kommentare und Begründungen. Diese Art der Berichterstattung ist in öffentlichen Gemeinwesen durchaus üblich. In Anbetracht dessen, dass der Adressat der Quartalsberichte die Finanzdelegation war, erscheint dies demzufolge zweckmässig. Das strategische Finanzcontrolling beschränkte sich hauptsächlich auf die Interpretation des Finanzstatus und die Erläuterungen durch den verantwortlichen Controller.
- Der Finanzstatus enthielt in Kurzform die ausführlichen Informationen des Quartalsberichtes. Wo möglich wurden Aussagen

grafisch aufgezeigt und wichtige Inhalte kommentiert. Die meisten Aufstellungen im Finanzstatus waren übersichtlich und zweckmässig, teilweise erschienen sie vielleicht auf Grund der Zahlenfülle etwas schwer verständlich (z.B. Budget der Kosten und der Einnahmen).

- Ab 2000 gab die Eidgenössische Finanzkontrolle eine Stellungnahme zu den Quartalsberichten der Expo zuhanden der Finanzdelegation, des Vereinspräsidenten und des Vorstehers des EVD ab. Dies erleichterte die Beurteilung der doch recht umfangreichen Controllingberichte (20 bis 40 Seiten). Ohne diese Kommentare wären die Controllingberichte recht schwierig zu beurteilen gewesen. Sie folgten der Logik der Direktionen, was für Externe nicht zwingend die beste Einteilung darstellte. Formal hätte durch eine klare Zusammenfassung der wesentlichen Aspekte die Lesbarkeit gesteigert werden können. Dies erfolgte teilweise nach einer Intervention des EVD.
- Die Einsicht in die Quartalsberichte zeigte, dass diese innerhalb von sechs bis sieben Wochen nach Quartalsende vorlagen. Wegen der umfassenden Konsolidierung und den umfangreich ausformulierten Erläuterungen war eine frühere Berichterstattung wahrscheinlich gar nicht möglich. Im Vergleich zur Privatwirtschaft sind sechs bis sieben Wochen ein langer Zeitraum für konsolidierte Finanzcontrollingberichte. Auch multinationale Unternehmungen sind in der Lage, ihre monatlichen konsolidierten Finanzzahlen innerhalb einer Monatsfrist vorzulegen. Zumindest für die operative Ebene und das Steuerungskomitee hätten diese Zahlen früher vorliegen müssen.⁸⁷

Gesamtbewertung des Finanzcontrollings der Expo.02

Insgesamt lässt sich das Finanzcontrolling der Expo.02 wie folgt bewerten:

- Während der Expo.02 wurde dem Finanzcontrolling ein sehr hoher Stellenwert zugeordnet. Auf Grund der vorangegangenen Finanz-

⁸⁷ Der Finanzstatus per Ende Oktober 2000 trägt das Datum vom 23. November 2000, derjenige per Ende April 2001 das Datum vom 14. Mai 2001. Eine zeitgerechte Berichterstattung war auf operativer Ebene demzufolge wahrscheinlich sichergestellt.

krise war dies eine logische Entwicklung. Alles andere wäre kaum verständlich gewesen.

- Nach den Umstrukturierungen wurden die organisatorischen Massnahmen für ein funktionierendes Finanzcontrolling eingeleitet. Die Entschlackung der Direktion Finanzen, die Unterteilung in das strategische und operative Finanzcontrolling und die klare Bezeichnung von Verantwortlichkeiten erscheinen in der Rückblende zweckmässig.
- Das Finanzcontrolling der Expo.02 beinhaltete die wesentlichsten Informationen zur finanziellen Führung. Notwendige Inhalte betreffend Planung, Kostenrechnungen, Soll-Ist-Vergleichen und Erwartungsrechnungen waren enthalten und kommentiert.
- Das Finanzcontrolling der Expo.02 entsprach mehrheitlich den Bedürfnissen der Adressaten. Zumindest der Finanzstatus mit den dazugehörigen Erläuterungen war für die strategische Ebene zweckmässig. Als nicht ausreichend darf die Strukturierung der Quartalsberichte betrachtet werden.

3.6 Beurteilung der Managementmethode Simultaneous Engineering

In der Start- und vor allem in der Aufbauphase sollte die Expo mittels der Methode des Simultaneous Engineering geführt werden. An verschiedenen Stellen (z.B. GPK 2001: S. 19; Schlussbericht der Expo 2003: S. 66) wurde Kritik an der Angemessenheit der Methode geäussert. Wir haben in diesem Zusammenhang folgende Fragestellungen im Detail untersucht:

- War das Simultaneous Engineering der Problemstellung (Realisierung einer Expo als dynamischer, virtueller offener Prozess mit vielen Akteuren) angemessen?
- Wenn die Methode angemessen war, wurde sie korrekt angewendet?

Laut Hubschmid wird Simultaneous Engineering vor allem in der Blütezeit der Expo.01 angewandt (Hubschmid 2002: S. 69). Daher konzentrieren wir uns mit den Ausführungen auf diesen Abschnitt.

3.6.1 Simultaneous Engineering – Anspruch an die Strukturen

Für eine Beurteilung des Simultaneous Engineerings der Expo.01 ist in einem ersten Schritt aufzuzeigen, welches die Merkmale dieser Managementmethode sind. Daraus sollen Kriterien für eine Beurteilung des Einsatzes der Methode im Rahmen der Expo abgeleitet werden.

Kriterien zur Beurteilung des Simultaneous Engineerings im Rahmen der Expo.01

Simultaneous Engineering bezeichnet die gemeinsame parallele Entwicklung eines Produktes durch Fachleute aus verschiedenen Unternehmensbereichen. Die Methode findet vorwiegend in der Industrie Anwendung.⁸⁸

Das Simultaneous Engineering kommt bei der Zusammenarbeit der Konstruktions- und Produktionsbereiche in der Phase der Produktplanung zum Einsatz. Ziel soll es sein, die Qualität des Produktes und der Produktionseinrichtungen zu steigern und die Innovationszeiten und -kosten zu senken. Entscheidungen zur Produktedefinition sollen nicht erst bei der Produktherstellung und Produktnutzung als richtig oder falsch erkannt werden, sondern zum frühest möglichen Zeitpunkt. Durch die Reduktion der Entwicklungszeit resultieren direkte Kosteneinsparungen.

Das Simultaneous Engineering ist ferner durch folgende Merkmale charakterisiert (Hänggi 1996: S. 37ff.):

- Die ganzheitliche Definition der Produkthanforderungen stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Verkürzung der Entwicklungszeiten dar. Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Produkthanforderungen nicht allein auf Marktanforderungen reduziert werden können. So müssen vor allem auch Technologieanforderungen mitberücksichtigt und Entscheide hinsichtlich Ressourceneinsatz getroffen werden.
- Als Hauptmerkmal werden beim Konzept des Simultaneous Engineerings oft die heterogen zusammengesetzten Teams angesehen. Bei diesen interdisziplinären Teams muss die gemeinsame Zielerfüllung im Vordergrund stehen. Zudem müssen die

⁸⁸ Für die Definition und Merkmale des Simultaneous Engineering stützen wir uns im Wesentlichen auf Hänggi, R. (1996): St. Gallen, S. 37 ff.

Teammitglieder eine hohe Flexibilität ausweisen. Motivation, gegenseitige Akzeptanz und schnelle Informationen sind drei entscheidende Faktoren echter Teamarbeit.

- Mit Simultaneous Engineering erhalten die Mitarbeitenden grössere Kompetenzen und damit mehr Verantwortung. Verantwortung tragen muss jedoch gelernt sein. Auch Entwickler müssen lernen, dass Termine und Kosten einen ebenso hohen Stellenwert haben wie Technik.
- Einen sehr hohen Einfluss auf die Einbindung des Teams hat die Projektleitung. Sie braucht unternehmerische Führungseigenschaften, um die vielen organisatorischen, technischen und menschlichen Probleme während der Entwicklung zu lösen.
- Die Information ist der zentrale Aspekt im Innovationsprozess. Zur Verkürzung der Entwicklungszeit muss das Wissen möglichst rasch eingebracht werden.
- Die Parallelisierung von Entwicklung und Produktion respektive Leistungserbringung stellt hohe Ansprüche an die Kommunikation. Um dies erreichen zu können, sind gewisse Strukturen vorteilhaft. Dies ist insbesondere auch die räumliche Nähe. Die Intensivierung des Informationsaustausches führt zu einem besseren Verständnis für die Gestaltungsmöglichkeiten.

Ausgehend von der Beschreibung des Simultaneous Engineerings können wir folgende Beurteilungskriterien definieren, die helfen sollen, die Angemessenheit der Managementmethode im Rahmen der Expo zu beurteilen.

D 3.1: Kriterien für die Beurteilung des Einsatzes von Simultaneous Engineering in der Expo.01

Zielsetzungen	<ul style="list-style-type: none"> - Steigerung der Qualität des Produktes und der Produktionseinrichtungen - Senkung der Innovationszeit - Senkung der Innovationskosten
Anforderungen an die Projektleitung und die Teammitglieder	<ul style="list-style-type: none"> - Unternehmerische Führungseigenschaften der Projektleitung - Multidisziplinäre, flexible Teams - Gegenseitige Akzeptanz der Teammitglieder - Dezentrale Kompetenz und gemeinsames Problembewusstsein - Ganzheitsdenken
Anforderungen an die Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> - Möglichst rasche Einbringung von Wissen - Möglichst räumliche Nähe

3.6.2 Beschreibung des Simultaneous Engineering in der Aufbauphase der Expo.01

Insgesamt können wir aus drei Quellen die Anwendung des Simultaneous Engineering nachzeichnen. Als erste Quelle kann eine Expo-Interne Präsentation aus dem Jahr 1997 herangezogen werden, in der die Methode wie folgt umschrieben wird:

- Alle Projekte laufen gemäss einem Grobkonzept gleichzeitig an.
- An definierten Meilensteinen werden Schnittstellen diskutiert und bereinigt.

Vorteile der Methode sind gemäss Präsentation:

- Geschwindigkeit der Prozesse („schnell“).
- Jeder sucht für seinen Teil zunächst die absolut beste Lösung.
- In der Meilenstein-Diskussion entsteht Innovation, Unerwartetes.
- Kundenbedürfnisse können im Produktionsprozess bis kurz vor der Realisierung berücksichtigt werden.

Allfällige Nachteile dieser Managementmethode oder die besonderen Anforderungen an die Gesamtprojektorganisation, die Projektleitung, die Teammitglieder und die Kommunikation wurden zumindest schriftlich nicht diskutiert.

Eine zweite Quelle gibt 1999 über den Einsatz der Methode Auskunft: Der Bericht von PricewaterhouseCoopers äussert sich wie folgt zur Methodik des Simultaneous Engineerings (PWC 1999: S. 39 ff.):

- Der ganze Ablauf vom Beginn des Projektes über die Eröffnung der Ausstellung, ihre Schliessung und bis hin zur vollständigen Wiederherstellung wird in 13 Zwischenschritte (Meilensteine) unterteilt.
- Für jeden Zwischenschritt wird in der Gesamtplanung ein Zielzustand festgelegt.
- Der Konkretisierungsgrad nimmt von Meilenstein zu Meilenstein zu.
- Zu einem bestimmten Zeitpunkt sollen die unbedingt nötigen Arbeitsergebnisse vorliegen. Die Aufmerksamkeit soll nicht auf erst später notwendige Elemente gelenkt werden.
- Grundsätzlich sollen aber die einzelnen Projektteams bis zum nächsten Meilenstein möglichst frei und unter Nutzung des maximalen kreativen Potenzials den ihnen erteilten Auftrag bearbeiten.

Und als letzte Quelle kann an dieser Stelle der Schlussbericht der Expo zitiert werden (Schlussbericht Expo.02 2003: S. 65 und 66):

- Die Anwendung der Methode strebte durch die Mobilisierung der unterschiedlichsten Energien eine Vielfältigkeit an, die durch das Zusammentragen und Nebeneinanderstellen von Ideen, Projekten und Entwürfen zu einer stabilen und globalen Struktur führen sollte. Das Klima grösster Kreativität kennzeichnete die Expo.01. Die Direktionen glichen autonomen Unternehmen, die in den Meilensteinen zusammengeführt wurden.

3.6.3 Beurteilung des Simultaneous Engineerings

Auf Basis der drei Quellen und der Aussagen in den Interviews können wir eine Bewertung der Methode vornehmen.

Einsatz generell

Die Methode entstammt der industriellen Produktion. Es sind sehr wenig Erfahrungen aus anderen Bereichen bekannt. Die Methode wurde dank ihren Vorteilen (Flexibilität, Zeitersparnis) für die Expo.01 ausgewählt. Dies leuchtet grundsätzlich ein. Auf Grund der Dokumente muss aber festgehalten werden, dass den Anforderungen der Methode und deren Risiken nicht genügend Rechnung getragen wurden. Die zur Verfügung stehenden Unterlagen zur Wahl der Managementmethode waren eher dürftig. Sollten dies alle Argumente für die Wahl der Managementmethode gewesen sein, wurde diese für ein Projekt dieser Grössenordnung unzureichend evaluiert. Es entsteht zudem im Nachhinein und vor allem auf Grund von Aussagen in den Interviews der Verdacht, dass die Methode herangezogen wurde, um eine bestehende, parallel arbeitende Struktur mit dezentralem Charakter bis zu einem gewissen Grad nachträglich zu rationalisieren. Umgekehrt muss aber auch festgehalten werden, dass vor allem die Generaldirektorin die Methode mit Nachdruck propagiert hat und von ihrer Funktionsfähigkeit überzeugt war. Es wäre daher zu kurz gegriffen, die Wahl der Methode einzig und allein mit der „Rationalisierung“ heterogener und dezentraler Strukturen zu erklären.

Zielsetzung

Die Methode des Simultaneous Engineering wurde für die Expo.01 vor allem gewählt, weil die Zeit für eine sequentielle Arbeitsweise nicht ausgereicht hätte. Der Zeitfaktor stand eindeutig im Vordergrund (kurze Innovationszeiten). Insofern passte die Methode den Anforderungen der Expo. Die Freiheiten in der Entwicklung der Projekte auf dem Hintergrund der Methode war eine grosse Herausforderung und vielleicht auch eine Verlockung.

Im Bericht von PricewaterhouseCoopers vom 5. März 1999 wird festgestellt, dass die Methode des Simultaneous Engineerings grundsätzlich zur Führung des Projektes Expo.01 geeignet war. Auf dem Hintergrund der Ziele der Methode (Steigerung der Qualität, Senkung von Innovationszeit und Kosten) trifft dies zu.

Betrachten wir die effektive Umsetzung, so scheint es aber hinsichtlich der Ziele der Methode keine Einigkeit gegeben zu haben. Da der Generaldirektion eine Expo.01 vorschwebte, die in Widerspruch zu Stil, Klima und zu den Gewohnheiten von Wirtschaft und Politik stand, zwang sie dem Projekt ein Modell auf, das sie zu Ende zu führen gedachte, ungeachtet der Meinung einiger Mitglieder der Direktion und gewisser Aussenstehender, die eine bessere Koordination und Struktur verlangten.⁸⁹

Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle hat in ihrem Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 1998 festgehalten, dass das dynamische Vorgehen bei der Gestaltung der Expo.01 verschiedene Unsicherheiten auf der Kosten- und Ertragsseite zur Folge hätte. Sie erachtete es deshalb als wichtig, dass den Änderungen in den periodischen Budgets besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde.⁹⁰ Insgesamt erscheint die Wahl der Methode formal dem Ziel entsprechend, faktisch teilte ein Teil der Verantwortlichen die Zielsetzung hingegen nicht, was die Anwendung der Methode bereits grundsätzlich in Frage stellt.

Anforderungen an die Projektleitung und die Projektorganisation

Die Methode stellte hohe Anforderungen an die oberste operative Führung im Projekt (Flexibilität, gegenseitige Akzeptanz, Problembewusstsein und Ganzheitsdenken). Auf Grund der geschilderten Probleme in der Aufbauphase muss festgehalten werden, dass gerade die gegenseitige Akzeptanz, das Problembewusstsein und das Ganzheitsdenken zwischen den Direktionen fehlte. Das Projektführungs- und Controllinginstrumentarium konnte dieses Manko nicht ausgleichen (vgl. Ausführungen zu Finanzcontrolling). Das Simultaneous Engineering hat demzufolge das vergleichsweise starke Eigenleben der Direktionen noch verstärkt.

Anforderungen an die Kommunikation

Die Managementmethode verlangt ein rasches Einbringen von Wissen und eine räumliche Nähe. Beide Aspekte waren in der Rückblende nicht gegeben:

⁸⁹ Vgl. Schlussbericht Expo 02 (2003): S.66.

⁹⁰ Vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht vom 21. Mai 1999.

- Was die Verfügbarkeit von wichtigen Informationen anging, hat bereits PricewaterhouseCoopers festgestellt, dass Informationen allgemein eine Holschuld innerhalb der Expo-Organisation waren (PWC 1999: S. 41). Dies wurde in verschiedenen Interviews bestätigt. Der Informationsfluss war für die Anforderungen dieser Managementmethode nicht genügend.
- Die räumliche Nähe als Voraussetzung zum Einsatz der Methode wurde ganz offensichtlich nicht erfüllt (vgl. Beschreibung der Aufbaustruktur). Die Expo.01 war dezentral organisiert, was für die Kommunikationsanforderungen im Simultaneous Engineering von Nachteil ist. Die Managementmethode war für diese Strukturen nicht geeignet.

Gesamtbeurteilung

Die Methode Simultaneous Engineering wurde dank ihren Vorteilen bezüglich kurzer Realisierungszeiten, Verkürzung der Innovationszeiten und Steigerung der Qualität für die Expo.01 übernommen. Betrachten wir alleine die formale Zielsetzung der Methode, passen diese gut auf die Herausforderungen, welchen sich die Expo stellen musste.

Allerdings wurde den Anforderungen und Risiken der Methode offenbar nicht genügend Rechnung getragen. Die Evaluation der Managementmethode erscheint unzureichend. Es hätte mindestens erkannt werden müssen, dass eine dezentrale Struktur der Methode nicht angemessen war. Es entsteht wenigstens zum Teil der Eindruck, dass die Methode eine dezentrale Struktur rechtfertigen sollte, was bei genauerer Betrachtung gar nicht haltbar ist.

Die parallele Entwicklung der Expo hätte eine starke Führung, Flexibilität und Akzeptanz der Beteiligten vorausgesetzt. Gerade hier lagen aber die grossen Schwächen in der Aufbauphase der Expo: Die Direktionen verfolgten divergierende Vorstellungen zur Expo. Statt zu integrieren hat die Methode vermutlich die zentrifugalen Kräfte gestärkt und die Blockade begünstigt.

3.7 Schlussfolgerungen aus der Analyse der Ablaufstruktur

Die Betrachtung der Ablaufstruktur führt uns zu drei grundsätzlichen Schlussfolgerungen.

Fehler in der Aufbaustruktur rächen sich in der Ablaufstruktur doppelt und führen zu dem Principal-Agent-Problem

Es wird deutlich, dass Fehler in der Aufbaustruktur die Ablaufstrukturen negativ beeinflusst haben. Damit kann zwar die Frage nach den Gründen für die Budgetfehlbeträge der Expo nicht direkt erklärt werden. Hingegen lässt sich nachvollziehen, warum die Defizite so *spät* erkannt wurden.

Es ist nicht das Fehlen der Führungsinstrumente, sondern deren mangelhafte Anwendung in der Aufbauphase, welche für die zu späte Erkennung der Budgetfehlbeträge auf der strategischen Ebene verantwortlich war. Die Gründe für die mangelnde Verwendung der Instrumente auf der strategischen Ebene sind primär in der Zusammensetzung des Strategischen Ausschusses und der GIC zu suchen. Sie verfügten über zu wenig Know-how, Sensibilität für die Bedeutung des Finanzcontrollings und materielle Ressourcen (Milizstruktur), um die Controllinginstrumente einzufordern und anzuwenden. Dies lässt sich an verschiedene Beispielen illustrieren:

- Als erstes Beispiel kann die Beurteilung der Machbarkeitsstudie während der Startphase angeführt werden. Keines der für die Beurteilung zuständigen Gremien (Strategischer Ausschuss, GIC, Parlament) verfügte über genügend Ressourcen und Know-how, die Annahmen bezüglich der Privatfinanzierung und der Verfahren (Profitcenter) zu hinterfragen. Stattdessen setzte sich namentlich der Strategische Ausschuss an den Stellen durch, an denen er sich gleichsam im Element befand: Bei der Wahrung der regionalen (politischen) Interessen der einzelnen Standorte. Die Mitglieder des Strategischen Ausschusses wollten ihren Einfluss auf die Inhalte der Expo nicht abgeben und betrachteten eine professionelle Stabstelle zu ihrer Unterstützung offenbar nicht für vordringlich.
- Deutlich zeigten sich die Schwächen in der Aufbaustruktur bei der Steuerung der Direktionen durch den Strategischen Ausschuss während der Aufbauphase. Die mangelnde Sachkompetenz und das Fehlen einer starken Controllingstelle, die andauernde Dominanz politischer Interessen über Managementgrundsätze machten es dem Strategischen Ausschuss sehr schwer, die an sich vorhandenen aber wenig integrierten Führungsinstrumente (z.B. Controllingberichte, Budget) einzufordern und wirksam anzuwenden. Der strategische *Führungsstil basierte auf Vertrauen und nicht auf einem*

„alemannischen“ Controlling, welches für Transparenz, Klarheit und einen geordneten Projektablauf steht. Der Strategische Ausschuss nahm sich sogar zurück, um die „fragilen“ Direktionen nicht zu stören. Dies galt besonders für die Bundesvertretung im Strategischen Ausschuss. Diese Haltung führte dazu, dass die Blockade zwischen den Direktionen und die Budgetprobleme zu spät erkannt wurde.

- Die Fehler in der Aufbaustruktur äusserten sich schliesslich bei den Abläufen, welche die Anbindung der Expo an den Bund sicherstellen sollten: In der Startphase verunmöglichte die Zusammensetzung der GIC eine fachliche Analyse der Machbarkeitsstudie. In der Aufbauphase war die GIC mit der strategischen Begleitung und der gleichzeitigen Umsetzungsverantwortung für die Bundesprojekte überfordert. Es fehlte ihr dazu das politische Gewicht, weil sie mit subalternen Vertretern des Bundes besetzt war, über zu wenig Unterstützung im Bundesrat verfügte und erst noch Order hatte, sich in Zurückhaltung zu üben, da die Eidgenossenschaft ja nur einen kleinen Teil der Finanzen beisteuern sollte. Dies war im Nachhinein ein klar falsches Vorgehen seitens des Bundes, welches sich auch in der Durchführungsphase nur teilweise änderte.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass Fehler bei der konkreten Ausgestaltung der Aufbaustruktur (Besetzung der an sich notwendigen Stellen) zu einer fragmentierten Verantwortung führten, was logischerweise in einer inkonsequenten Einforderung und Anwendung der Führungsinstrumente namentlich im Finanzbereich auf allen Ebenen der strategischen Führung inklusive des Bundes mündete.

Abstrakt formuliert lag in der Start- und Aufbauphase der Expo ein dreifaches unbewältigtes *Principal-Agent-Problem* vor. Ein solches Problem besteht, wenn zwischen dem Auftraggeber (dem Principal) und dem Auftragnehmer (dem Agent) Zielkonflikte und eine asymmetrische Informationsverteilung vorliegen.⁹¹ Ungleiche Informationsverteilungen entstehen gemäss Theorie durch „Hidden characteristics“ (der Principal kann Eigenschaften des Agenten nicht beurteilen), „Hidden action“ (der Principal kann Verhalten des Agent nicht beobachten) und „Hidden information“ (der Principal verfügt nicht über die

⁹¹ Die Analogie stützt sich auf die Beschreibungen des Principal-Agent-Theorie von Jost (2001: S. 23-31) sowie Siefke (1999: S. 45-51).

Informationen des Agenten). Zielkonflikte, nicht beobachtbares Verhalten und unerkannte Informationen führten bei der Expo zu einem dreistufigen Principal-Agent-Problem:

Das erste Problem trat zwischen dem Strategischen Ausschuss (Principal) und der Generaldirektion (Agent) auf:

- Es bestanden Zielkonflikte: Die Vertreter der Regionen wollten eine möglichst gute Ausstellung in ihrer Region. Die Umsetzungsverantwortlichen verfolgten divergierende Ziele im Bereich der Finanzkonzeption und der künstlerischen Gestaltung der Expo.
- Es bestanden Hidden action und Hidden informationen auf Stufe der Direktionen (vor allem die Hintergründe, welche zur Blockade der Direktionen führten), welche dem Principal nicht bekannt waren.

Das zweite Problem trat zwischen dem Bund und der Expo auf:

- Der Principal (Bund) erkannte trotz Vertretung im Strategischen Ausschuss nicht, welche Tragweite das Konzept der privaten Finanzierung hatte (Hidden characteristics) und verfügte nicht über die notwendigen Informationen, um die Finanzierungsprobleme frühzeitig zu erkennen (Hidden information).

Das dritte Principal-Agent-Problem entstand zwischen der operativen Führung der Expo und den potenziellen Sponsoren.

- Die Expo-Direktoren (jetzt in der Rolle der Principals) mussten sich mit Privaten Sponsoren (Agenten) vertraglich auf die Erbringung von Leistungen (z.B. Erstellen von Pavillons, Parkplätzen, Gaststätten, Kommunikationsleistungen usw.) einigen. Auch in dieser Situation litten die Principals unter einer asymmetrischen Informationsverteilung: Bestimmte Unternehmen zogen sich überraschend aus den Verträgen zurück, was für die Direktionen teilweise nicht voraussehbar war. Allerdings muss festgehalten werden, dass die wesentlichen Probleme bei der Akquisition der Sponsoren tiefer liegen: Das Engagement bei der Expo war offenbar zu wenig attraktiv, als dass sich genügend Agents hätten finden lassen.

Die hier geschilderte, an sich nicht ungewöhnliche Asymmetrie zwischen Principal und Agent wird in Unternehmen, aber auch beim Einkauf von Leistungen der öffentlichen Hand in der Regel durch Verträge, dem Aufbau einer geeigneten Organisation oder der Schaffung von Führungsinstrumenten wenigstens zum Teil ausgeglichen. Exakt dies fehlte in der Start- und Aufbauphase der Expo. Erst in der Durchführungsphase wurde der Principal ressourcen- und kompetenzmässig in die Lage versetzt, den Agent zu kontrollieren. Damit konnten die ersten beiden Probleme gelöst werden, hingegen nicht das dritte Problem. Damit sind wir bei der Frage, wie sich aus der Perspektive der Organisation und der Abläufe der Expo das Fehlen der Sponsoring-Mittel erklären lässt. Wir gehen im nächsten Abschnitt darauf ein.

Aufbau- und Ablaufstrukturen können Fehlbetrag beim Budget nur teilweise erklären

Die Hauptfrage der hier vorliegenden Evaluation lautete: Lassen sich das Verfehlen der Budgetziele durch Fehler in der Aufbau- und Ablaufstruktur der Expo erklären? Die Antwort lautet: Dies trifft nur teilweise zu. Es gilt dabei zwei Aspekte zu unterscheiden: Die Steigerung der Ausgaben (Kosten) sowie das Ausbleiben der Erträge (fehlendes Engagement der Wirtschaft, zu tiefe Sponsorenerträge).

Zu den Kosten: Die Schiefelage zwischen internem und externem Budget (also die Zunahme der „internen Kosten“ welche schliesslich primär der Bund zu begleichen hatte) vor 1999 ist teilweise mit Fehlern in der Ablaufstruktur zu erklären: Es geht dabei primär um die Unzulänglichkeiten des Profitcenter-Gedankens und dessen Umsetzung.⁹²

- Der Ansatz des Profitcenter (obwohl theoretisch durchaus reizvoll und einleuchtend) war für bestimmte Vorhaben nicht angemessen (Bauinfrastruktur). Dies wurde nicht erkannt. Im Nachhinein wurde aber deutlich, dass die in Frage kommenden Unternehmen nicht für

⁹² Die Schätzungen zu den Gesamtkosten der Expo haben sich bereits 1995 auf rund 1,39 Mrd. Franken beziffert und erreichten gemäss provisorischer Schlussrechnung 1,6 Mrd. Franken (Faktenblatt EFK August 2004). Die wesentliche Verschiebung fand zwischen dem externen Budgetausgaben (hätten durch Private gedeckt werden sollen) und den internen Budgetausgaben (hätten durch öffentliche Hand gedeckt werden sollen). Letztere erhöhten sich zwischen 1995 und 2002 von 35% auf 85%. Letztlich drehte sich die Kostenfrage um diese von der öffentlichen Hand zu deckenden Kosten.

Sponsoring verpflichtet werden konnten, wenn sie sich gleichzeitig einer öffentlichen Ausschreibung bei den Aufträgen stellen mussten.⁹³ Dies trifft vor allem auf die Profitcenter zu, welche eigentlich Costcenter oder Investmentcenter darstellten (angesprochen ist vor allem der Baubereich, der über keine eigentlichen Einnahmen verfügte). Weil die Profitcenter so nicht funktionierten, mussten die Kosten vom externen ins interne Budget verschoben werden und schliesslich zu einem guten Teil vom Bund bezahlt werden.

- Der Ansatz des Profitcenter hätte besser funktionieren können, wenn die Direktion Finanzen die Kompetenz gehabt hätte, die Kosten namentlich für die Basisinfrastruktur zu plafonieren und diesen Plafond gegenüber der Direktion Technik auch durchzusetzen. Die Ablaufstruktur versagte an dieser Stelle, weil die Generaldirektion ihre Schiedsrichterfunktion nicht wahrnahm.
- Drittens versagte die Ablaufstruktur (hier ist wiederum die Generaldirektion angesprochen) bei der Lösung des „Deadlock“, wodurch den Sponsoren lange Zeit keine handfesten Inhalte präsentiert werden konnten, was die Profitcenter weiter in Schieflage brachte. Gleichzeitig wurde die strategische Ebene (strategischer Ausschuss und Bund) von der operativen Ebene nicht ausreichend über die finanziellen und personellen Probleme informiert.

Im Sinne der drei genannten Punkte sind Fehler in der Konzeption und Umsetzung der Ablaufstruktur tatsächlich für das Fehlen von Sponsoreneinnahmen respektive für das Anschwellen der Kosten im internen Budget mitverantwortlich gewesen. Es muss aber festgehalten werden, dass auch mit der Beseitigung dieser Mängel in der Durchführungsphase das Sponsorenproblem wohl nicht hätte gelöst werden können. Auch die vielfach vorgebrachte These, ein früherer Einbezug der Wirtschaft hätte die Sponsoringprobleme lösen können, ist (wenn überhaupt) nur zum Teil zutreffend (vgl. auch Abschnitt 2.6):

- Die Idee einer privaten Finanzierung der Expo setzt ein ausreichendes Potenzial an Sponsoren voraus. Diese Grundprämisse wurde auch nach 1999 nicht in Frage gestellt und verfügte auch

⁹³ Es war entschieden worden, dass die Expo ihre Projekte nach den Grundsätzen des GATT auszuschreiben hatte.

dazumal über eine grosse Anziehungskraft respektive Glaubwürdigkeit.⁹⁴ Im Nachhinein wissen wir, dass die Grundannahme nicht stimmte. In der Krisenphase wurde dies nicht erkannt, obwohl zahlreiche Versuche unternommen wurden, die Tragfähigkeit der privaten Finanzierung zu prüfen: Diese wurde denn auch modifiziert und verfeinert, etwa durch die Schätzungen im Hayek-Bericht, Schätzungen von Vertretern der Wirtschaft (Vorort) und direkte Gespräche zwischen dem Bundesrat und der Wirtschaft selber. Das Steuerungskomitee versah die Schätzungen der Wirtschaft zusätzlich mit einer Sicherheitsreserve (sprich nach unten korrigiert). Doch niemand stellte die Grundannahme eines ausreichenden Sponsoringpotenzials in Frage. Mit anderen Worten, die Experten, die Vertreter der Wirtschaft und die Verantwortlichen des Steuerungskomitees haben zwar die notwendigen Schritte unternommen, um die Sponsoringdaten zu prüfen. Es lassen sich ihnen in Anbetracht des Zeitdrucks diesbezüglich keine groben Versäumnisse vorwerfen. Die zentralen Akteure in der Aufbau- und der Krisenphase haben sich damals auf Grund der vorliegenden Informationen insgesamt logisch verhalten, verkannten aber, dass man sich bezüglich der Grundannahme nach bestem „Wissen und Gewissen“ geirrt hatte.

- Wenn bei einem Unternehmen ein strategischer Fehler vorliegt, bestehen Möglichkeiten zu dessen Korrektur. Dies war bei der Expo nicht mehr möglich. Als das Ausbleiben der Sponsoringgelder und in der Durchführungsphase 2001 erkannt wurde, liess sich wenig mehr korrigieren. Die Arteplagen waren im Bau, das Personal war eingestellt, einen zweiten Versuch gab es nicht. Es gab nur mehr Abbruch oder Finanzierung durch den Bund. Dieses Risiko war der Grossveranstaltung unter der getroffenen Grundannahme immanent.
- Es könnte eingewendet werden, dass die Expo-Verantwortlichen in der Durchführungsphase diesen Irrtum schon früher bemerkten und dies aus taktischen Gründen nicht zugeben wollten, um einen Abbruch zu verhindern. Indizien, welche diese Hypothese stützen würden, ergaben sich weder aus den Dokumenten noch aus den

⁹⁴ Die Frage der Sponsoringeinnahmen wurde z.B. im April 1999 ausführlich an einem Gespräch zwischen der Bundesratdelegation und Vertreterinnen und Vertreter der Expo diskutiert. Zwar wurden Probleme bei der Sponsoringssuche anerkannt, es wurde aber von der Expo aus signalisiert, dass sich die Probleme im Verlauf des Jahres 1999 lösen lassen würden.

Interviews. Konkret liegen uns keine Anhaltspunkte vor, die auf ein Schönes oder bewusste Manipulation von Informationen in der Durchführungsphase der Expo hingewiesen hätten.

Wo könnten die fundamentalen Fehler bei der Beurteilung der Sponsoringeinnahmen der Expo gelegen haben? Die Interviewpartner geben dazu zwei Argumente an:

- Erstens wurde die Bereitschaft multinationaler Konzerne überschätzt, sich auf dem Platz Schweiz mit namhaften Beträgen im Sinne von Sponsoring zu engagieren. Dies mussten Exponenten der Expo in der Aufbau- und Durchführungsphase in direkten Gesprächen mit den Firmenverantwortlichen mehrfach zur Kenntnis nehmen.
- Zweitens gehen einige Befragte davon aus, dass eine Landesausstellung, welche nicht eine Leistungsschau der Wirtschaft, sondern eine im weitesten Sinne künstlerische Auseinandersetzung mit unserem Land darstellt, für die Wirtschaft zu wenig attraktiv sei, um Sponsoringbeiträge in der erwarteten Höhe akquirieren zu können. In der Konsequenz würde dies bedeuten, dass eine solche Expo nur mit einer Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand realisierbar wäre.

Persönlicher Ehrgeiz begünstigten die Blockaden 1998/1999

Die Analyse der Ablaufstrukturen bestätigen den Gemeinplatz, wonach Strukturen und Abläufe „nur so gut funktionieren, wie die Personen, die in den Strukturen arbeiten es zulassen“. Die starken Rivalitäten auf der Stufe der Direktionen in der Aufbauphase (und später auch in stark abgeschwächter Form in der Durchführungsphase), die starke Filterung der Informationen an den Strategischen Ausschuss durch die Generaldirektion und die mangelhafte Führungsbereitschaft lassen sich letztlich nur durch persönliche Motive erklären.

Paradoxerweise dürfte das Unterlaufen der Kontrollinstrumente und die fehlende Zusammenarbeit weniger in destruktiver Absicht erfolgt sein als vielmehr im (an sich positiven) Bestreben, den individuellen Ideen und der Expo als umfassendes, wertvolles Gesamtprojekt zum Durchbruch zu verhelfen. Eine Anrufung des Strategischen Ausschusses oder des Bundes hätte das ganze Vorhaben und die (künstlerischen)

Ambitionen einzelner Direktionsmitglieder gefährdet, weshalb sie zu spät oder gar nicht erfolgte. Nur so lässt sich erklären,

- dass die einzelnen Mitglieder der Direktionen nicht früher an den Strategischen Ausschuss gelangten,
- dass die Direktionsmitglieder lange Zeit (mehr als ein Jahr) in der für sie sehr unangenehmen Situation des „Deadlock“ verharrten und
- dass Führungsinstrumente und Informationen an den Strategischen Ausschuss so spärlich flossen, dass erst spät über die Rücktritte die entscheidenden Signale ausgesendet wurden.

Punktuelle Mängel in der Ablaufstruktur

Neben diesen generellen Erkenntnissen lassen sich eine Reihe von punktuellen Fehlern in der Ablaufstrukturen benennen, welche im Folgenden kurz zusammengefasst werden:

- Die Ausgestaltung des Finanzcontrollings in der Aufbauphase war mangelhaft. Es fehlte eine Integration der Instrumente, welche eine strategische Führung überhaupt möglich gemacht hätte. Selbst in der Durchführungsphase der Expo waren immerhin 18 Monate notwendig, um das Instrumentarium integriert aufzubauen. Dies unterstreicht die Bedeutung, welche ein solches Manko in der Aufbauphase hatte.
- Die Konsequenz der verschiedenen Standorte und der Mandate auf die Ablaufstrukturen wurde offensichtlich unterschätzt. Die Wahl der Managementmethode Simultaneous Engineering, welche hätte mithelfen sollen, diese schwierige und komplexe Ausgangslage zu bewältigen, war nicht angemessen. Dies hätte bei einer genauen Analyse erkannt werden müssen, setzt die Methode doch eine gemeinsame Zielsetzung, die räumliche Nähe und die gegenseitige Akzeptanz der Akteure in multidisziplinären Teams voraus. Diese Voraussetzungen waren nicht gegeben. Es bestanden Zielkonflikte im Strategischen Ausschuss wie zwischen den Direktionen, die Akzeptanz zwischen den Direktionen schwand mit der Zeit und die räumliche Konzentration konnte erst ab 2000 effektiv erreicht werden.

Teil 3: Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

4 Gesamtbeurteilung

Die Untersuchung sollte prüfen, ob Fehler in der Aufbau- und Ablaufstruktur die finanziellen Misserfolge der Expo, insbesondere das unerwartete Anschwellen der Beteiligung des Bundes, erklären können. Wir kommen dazu zu folgenden Schlüssen:

1. Fundamentale Mängel in der formalen Aufbaustruktur (Organigramme) und der Ablaufstruktur (Instrumente) sind nicht zu beobachten. Wohl liegen punktuelle Fehler vor, die aber einzeln betrachtet nicht so gravierend waren, dass sie das Scheitern der privaten Finanzierung erklären können. Die formale Herangehensweise an die Expo kann nicht als leichtfertig oder bar jeder Logik bezeichnet werden. Der Umstand, dass verschiedene organisatorische Elemente und Führungsinstrumente in der Expo.02 übernommen wurden, belegen dies. Die formalen Voraussetzungen für die Organisation und die Prozesse (Instrumente) lagen an sich vor.
2. Es waren weniger die formalen Strukturen und Instrumente als vielmehr gravierende Fehler in der Ausgestaltung der Organigramme und der Anwendung der Führungsinstrumente, die dazu führten, dass die Finanzprobleme *zu spät erkannt* wurden. Zu nennen sind:
 - Die fehlerhafte Ausgestaltung der strategischen Organe auf Stufe Verein und Bund bezüglich Zusammensetzung, Know-how und Ausstattung mit Kompetenzen.
 - Die fehlende Managementkultur auf Stufe des Strategischen Ausschusses, was erklärt warum Führungsinstrumente nicht angewendet und Informationen nicht eingefordert wurden.
 - Die fragmentierte Verantwortlichkeit zwischen Bund, Strategischem Ausschuss und Büro.
 - Durch Fehler auf der operativen Ebene haben die Mängel auf der strategischen Ebene an Bedeutung gewonnen (Vergabe dezentraler Mandate, fehlende Integration des Finanzcontrollings, Wahl der Führungsmethode).

3. Bestimmte operative Abläufe waren in der Aufbauphase tatsächlich wesentlich für eine *Steigerung* der Kosten im internen Budget verantwortlich. Es sind dies:
 - Fehler im Profitcenter-Konzept auf dem Hintergrund der Ausschreibungspflicht im Rahmen des GATT,
 - die fehlende Kompetenz der Direktion Finanzen, die Globalbudgets effektiv durchzusetzen und
 - das Ausbleiben einer Intervention durch die Generaldirektion, als die Baukosten die Budgetrahmen sprengten.
4. Es darf festgehalten werden, dass Mängel der Start- und Aufbauphase in der Krisenphase erkannt worden sind. Den Verantwortlichen ist zu Gute zu halten, dass das ab Mitte 1999 eingeleitete Krisenmanagement funktionierte und die Konsequenzen aus der Führungsschwäche sowohl auf der organisatorischen Ebene als auch auf der Ebene der Abläufe weitgehend gezogen wurden:
 - Die strategische Führung wurde gestärkt, deren Kompetenzen gestrafft und die Anbindung an den Bund auf eine neue Basis gestellt.
 - Das oberste Management wurde fest angestellt und arbeitete weitgehend zentral an einem Ort.
 - Die organisatorischen Voraussetzungen für ein strategisches Management durch das Steuerungskomitee sowie den Bund wurden geschaffen (Bildung einer kompetenten Controllinginstanz).
5. Auch in der Umsetzungsphase blieben bestimmte Probleme bestehen: Zu nennen ist die nur halbherzige politische Unterstützung der Expo durch den Bundesrat und ein gewisses Mass an Widerstand der Generaldirektion gegen ein strategisches Controlling. Diese Probleme konnten die Realisierung der Expo aber nicht mehr grundsätzlich gefährden.
6. Es gibt zwei wesentliche, von Strukturen und Abläufen unabhängige, personelle Gründe, die für das Scheitern des

Finanzierungskonzeptes in der Aufbauphase mitverantwortlich waren:

- Erstens sind die persönlichen Visionen von Verantwortlichen der Expo zu nennen, welche von diesen hartnäckig verteidigt wurden und dazu führten, dass an sich vorhandene Managementgrundsätze (Budget der Profitcenter, Führungsverantwortung) missachtet wurden. Angesprochen sind hier die drei Direktionen (Technik, Finanzen, Artistique) und die Generaldirektion der Expo.01.
 - Zweitens war es primär die Angst vor einem Abbruch der Expo durch den Bund, welche die Direktionen und die Generaldirektion in der Aufbauphase zu einer strikten Informationskontrolle und -filtrierung veranlasst haben. Gepaart mit der Unfähigkeit der strategischen Führung, die notwendigen Informationen selber einzufordern entstand eine derart ausgeprägte Informationsasymmetrie (Principal-Agent-Problem) zwischen Strategischem Ausschuss und operativer Führung, dass die Finanzprobleme erst erkannt wurden, als die Krise in der Generaldirektion sich über Rücktritte manifestierte.
7. In der Rückblende wird klar, dass das Sponsoring-Potenzial bis zum Jahr 2001 unabhängig von der Aufbau- und Ablaufstruktur überschätzt wurde. Wohl wurden die Einnahmenschätzungen ab 1999 stark nach unten korrigiert. Niemand hat aber an der Grundannahme, wonach die Wirtschaft den grössten Teil der Kosten der Expo decken würde, gerüttelt. Als der Irrtum dieser Grundannahme zu Tage kam, war es zu spät, einen Kurswechsel zu vollziehen.

5 Empfehlungen

Welche Empfehlungen lassen sich aus der Beurteilung ableiten? Die folgenden Punkte sind bei zukünftigen Vorhaben zu beachten, die kumulativ die folgenden Eigenschaften aufweisen:

- grosses Finanzvolumen
- hoher notwendiger Vorfinanzierungsanteil gepaart mit einem beträchtlichen Risiko bezüglich (der erst spät anfallenden) Einnahmen

- schweizweite Ausstrahlung
- starkes Engagement der öffentlichen Hand durch Bund, Kantone und Gemeinden
- künstlerische Ausrichtung

Typischerweise handelt es sich dabei um eine zukünftige Landesausstellung. Je mehr der obigen Bedingungen gegeben sind, desto anspruchsvoller stellt sich das Projekt dar. Je standardisierter eine Grossveranstaltung ist, desto stärker minimiert sich das Risiko.⁹⁵

Wir gliedern unsere Empfehlungen in zwei Gruppen. Die erste Gruppe betrifft strategische Entscheide, die im Vorfeld oder in der Startphase eines Grossprojektes gefällt werden müssen. Die zweite Gruppe der Empfehlungen bezieht sich auf die Aufbau- und Ablaufstrukturen.

5.1 Empfehlungen hinsichtlich strategischer Entscheidungen in der Startphase einer Grossveranstaltung

Empfehlung 1: Strategische Begleitung beim Bund auf höchster Ebene ansiedeln

Der Bund muss auf der strategischen Ebene besondere Vorkehrungen treffen, wenn er sich an einem Grossprojekt beteiligt. Dabei ist es nicht so erheblich, wie gross das finanzielle Engagement des Bundes ist. Wenn ein Ereignis schweizweite Ausstrahlung hat, von der öffentlichen Hand gewünscht wird, nicht-kommerziell sein soll und primär eine künstlerische Ausrichtung hat, kann sich der Bund faktisch einem Engagement nicht entziehen. Er muss daher Folgendes vorkehren⁹⁶:

- Die strategische Begleitung ist unbedingt von einem allfälligen operativen Engagement zu trennen.

⁹⁵ Als inhaltlich und vom Ablauf her standardisiert können z.B. Sportanlässe bezeichnet werden, wie sie in der „Weisung für die Durchführung von Grossanlässen Dritter mit Bundesunterstützung sowie von besonderen Bundesanlässen“ des eidg. Finanzdepartementes vom 1. April 2003 genannt sind.

⁹⁶ Die hier genannten Bedingungen gehen über die Forderungen hinaus, die in der Weisung des Eidg. Finanzdepartementes vom 1. April aufgeführt sind. Diese gehen unserer Ansicht nach zu wenig weit, wenn es sich um Vorhaben mit dem finanziellen Umfang und der Bedeutung der Expo handelt. Die von den Evaluatoren formulierten Bedingungen lassen sich aber auch nicht in einer Weisung eines Departementes regeln.

- Die strategische Begleitung ist an der Spitze der Verwaltung anzusiedeln und zwar im Bundesrat: Mindestens ein Mitglied der Landesregierung muss als bundesinterner Promotor des Vorhabens auftreten.
- Die strategische Vertretung des Bundes im Projekt muss durch eine hochrangige Person wahrgenommen werden: entweder ein Mitglied des Bundesrates selber oder der Generalsekretär des federführenden Departements.
- Die Auswahl des federführenden Departements soll nicht auf der Basis von Traditionen, sondern auf der Basis der Bereitschaft zu hohem Engagement und der Wahrnehmung einer Promotorenrolle gefällt werden.
- Von der Schaffung eines Delegierten des Bundesrats für die strategische Begleitung ist abzusehen. Ein Delegierter, obwohl dem Bundesrat unterstellt, verfügt selten über die notwendige Hausmacht in der Verwaltung, die für die Durchsetzung eines solchen Vorhabens notwendig wäre.

Empfehlung 2: Verein als Rechtsform hat sich bewährt

Die Analyse hat gezeigt, dass in der Schweiz der Verein als Rechtsform für ein Grossprojekt nach wie vor empfohlen werden kann:

- Der Verein weist eine sehr grosse Flexibilität bezüglich der Einbindung der verschiedenen Stakeholder auf. Er lässt viele Gestaltungsmöglichkeiten offen, die Rechtsform an die Bedürfnisse des Projektes anzupassen.
- Der Verein ist in der Schweiz traditionell gut verankert und akzeptiert. Die Haftungsbedingungen geben den Mitgliedern grosse Sicherheit. Umgekehrt macht diese Form aber Defizitgarantien der öffentlichen Hand notwendig, ansonsten ein Verein keine Kreditwürdigkeit genießt.

Empfehlung 3: Einen bewussten Entscheid über eine risikoaverse oder risikofreudige Finanzierungsstrategie herbeiführen

Die Finanzierungsstrategie der Expo.01 war risikofreudig. Die Risikofreude bezieht sich aber nicht (wie vielleicht implizit erwartet) so

sehr auf die Unsicherheit der Erträge als auf die Unsicherheit der Inhalte: Wenn gemäss dem Profitcenter-Gedanken die internen Budgets plafoniert worden wären, so wären nur jene Inhalte realisiert worden, für die sich genügend Sponsoren hätten finden lassen. Das Risiko einer solchen Strategie besteht darin, dass im Endeffekt zu wenig Inhalte präsent sind, welche für die Erreichung der Ziele (bei der Expo: schweizweite Ausstrahlung) notwendig sind.

Daraus leitet sich die Empfehlung ab, dass zwischen der Ideen-Phase und der Realisierungsphase ein Entscheid über die Risikobereitschaft gefällt werden muss.

- Eine Strategie auf Basis einer privaten Finanzierung muss inhaltliche Risiken in Kauf nehmen. Diese kann im Extremfall darin bestehen, dass der Anspruch einer schweizweiten Ausstrahlung nicht eingelöst werden kann.
- Eine Strategie auf Basis einer öffentlichen Finanzierung minimiert das Risiko durch eine Belastung der Steuerzahler.
- In beiden Fällen gilt: Das Engagement der öffentlichen Hand sollte nach oben begrenzt werden.

Grossveranstaltungen mit dem eingangs beschriebenen Charakter müssen sich bewusst auf der Achse zwischen diesen beiden Extremen positionieren. Letztlich geht es dabei um die Frage, ob ein Ausgleich zwischen den künstlerischen Ansprüchen, dem Interesse der öffentlichen Hand und den Interessen der Wirtschaft gefunden werden kann. Scheint diese Balance gefunden, lässt sich ein höheres Risiko in Kauf nehmen. Wenn nicht, so muss die öffentliche Hand die Finanzierung übernehmen, so wie sie es bei vielen Kultureinrichtungen und öffentlichen Veranstaltungen aus dem gleichen Grund bisher auch tut.

Ein Null-Risiko in finanzieller und inhaltlicher Hinsicht gibt es nicht: Auch eine vollständige Finanzierung über die öffentliche Hand birgt ein Restrisiko. Dies kann sich einerseits durch fehlende Einnahmen bei den Eintrittten zeigen (eine Ausnahme besteht darin, wenn auch diese Erträge über eine Defizitgarantie abgedeckt werden oder gar keine Eintrittspreise erhoben werden). Andererseits bietet eine völlig durch die öffentliche Hand finanzierte Ausstellung noch keineswegs die Gewähr für eine angemessene inhaltliche Qualität.

Es ist bezüglich der finanziellen Risiken der Weisung des Eidg. Finanzdepartementes vom 1. April 2003 ohne weiteres zuzustimmen, die ein Gesamtbudget und eine Finanzierungs- und Liquiditätsplanung für die gesamte Dauer der Veranstaltung fordert. Damit lassen sich die Risiken aber nicht ausschalten. Budget, Finanz- und Liquiditätsplanung respektive deren Überwachung sind immer auch Steuerungsinstrumente, die Eingriffe bei Zielabweichungen zulassen sollen. Sie bieten aber keine Garantie für eine erfolgreiche Abwicklung von Veranstaltungen.

Empfehlung 4: Standortwahl als Entscheid über die Höhe der Risiken bei der Aufbaustruktur interpretieren

Die Wahl des geografischen Standortes hat folgende zentrale Implikation:

- Wird ein einziger Ort für ein Projekt gewählt, reduziert dies die Risiken insofern, als dass die politische Verantwortung auf der Entscheidungsebene konzentriert wird (nur ein Kanton oder eine Stadt wird eng an das Projekt gebunden) und die Gestaltung einer Aufbaustruktur (technische Ebene) einfacher ausfällt. Die weiter hinten formulierte Empfehlung 6 lässt sich so einfacher umsetzen.
- Die Wahl mehrerer Standorte erhöht die Anforderungen auf der Entscheidungsebene (mehrere Kantone und Städte sind unter einen Hut zu bringen), das Risiko von strategischen Fehlern auf Grund von Zielkonflikten steigt (Ablaufstruktur) und die Komplexität auf der technischen Ebene (Aufbaustruktur) nimmt zu. Umgekehrt kann ein solches Projekt attraktiver sein, weil es die Einbindung breiterer Kreise erlaubt.
- Ein einziger Standort erhöht die Flexibilität was die Inhalte angeht: Diese lassen sich einfacher verändern und reduzieren, ohne dass das Gesamtkonzept gleichzeitig Schiffbruch erleidet.

Die Standortwahl muss daher in vollem Bewusstsein der damit einhergehenden Risiken gefällt werden. Die Wahl des Standortes der Expo in der Drei-Seen-Region war ein Entscheid, der mit hohen (nicht erkannten?) Risiken verbunden war. Die Risiken wären vermutlich nur bei einem Entscheid für das Tessiner-Projekt noch grösser ausgefallen, welches die Durchführung einer Landesausstellung an drei Standorten mit grosser kultureller sowie räumlicher Distanz vorsah.

Sollen die inhaltlichen wie finanziellen Risiken einer Grossveranstaltung wie der Expo über den Standortentscheid möglichst stark minimiert werden, muss Zürich, Basel oder Genf als Standort gewählt werden.

5.2 Empfehlungen hinsichtlich der Umsetzung einer Grossveranstaltung

Empfehlung 5: Marschhalt nach Gestaltung einer Projektidee einschieben

Nach der Skizze einer Grundidee und der Zustimmung dazu durch die öffentliche Hand sollte ein Marschhalt eingelegt werden (dies wäre bei der Expo.01 nach der Startphase der Fall gewesen). Dieser kann genutzt werden,

- um die Grundidee des Projektes von unabhängigen Dritten auf seine Realisierbarkeit prüfen zu lassen und so allenfalls Modifikationen vornehmen zu können,
- um eine professionelle Organisation aufzubauen, die nicht vom Lieferanten der Idee und den (regionalen) Promotoren dominiert wird,
- um die Einflussnahme der Politik organisatorisch zu regeln und diese auf die politische Steuerung und Promotion zurückzubinden und
- um weitere Akteure in das Projekt einbinden zu können, die für dessen Realisierung unabdingbar sind, die in der Ideenphase indes nicht einbezogen waren.

Empfehlung 6: Der Gefahr asymmetrischer Information zwischen strategischer und operativer Führung vorbeugen (Principal-Agent-Problem)

Das Problem der asymmetrischen Information zwischen strategischer Führung und operativer Umsetzung bei (Gross-) Projekten ist in der Literatur gut bekannt. Roth zum Beispiel geht grundsätzlich davon aus, dass bei Projektstrukturen immer ein Verständigungsproblem sowie ein Koordinations- und Führungsproblem zwischen Entscheid- und Ausführungsebene vorliegen (Roth 1999: 47). In diesem Sinne braucht es Vorkehrungen, um diese Probleme in der Praxis – wenn auch nicht

zu beseitigen – so doch kontrollierbar zu machen. Wir unterstreichen, was in der Organisations- und Controllingliteratur gefordert wird und für Projekte von der Grössenordnung einer Expo besonders gilt.

- Es braucht eine klare Trennung zwischen der Entscheidungsebene (strategische Führung, Finanzierer), der Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollebene (operative Gesamtführung) und der technischen Ausführungsebene (operative Teilverantwortung; vgl. Roth 1999: 46).
- Auf der strategischen Entscheidungsebene müssen die zentralen Finanzierer in den Gremien (bei einem Verein in der GV) angemessen Einsitz nehmen.
- Auf der strategischen Entscheidungsebene muss ein kleines schlagkräftiges, professionell besetztes Organ geschaffen werden, welches die Umsetzung der Entscheide überwacht und steuernd eingreifen kann. Ein solches Organ muss über die notwendigen Kompetenzen verfügen, um Aufträge im Extremfall auch gegen den Willen der operativen Ebene durchzusetzen. Das Steuerungskomitee der Expo.02 erfüllte diese Anforderungen am ehesten.
- Auf der Ebene der operativen Gesamtführung braucht es eine klassische Generaldirektion mit hierarchischem Aufbau, welche Koordinations-, Umsetzungs- und Kontrollaufgaben wahrnimmt.
- auf der technischen Ebene müssen angemessene organisatorische Strukturen und Abläufe etabliert werden (was bei der Matrixstruktur der Expo.02 weitgehend der Fall war).
- Die strategische Entscheidungsebene muss sich ein strategisches Controllingorgan schaffen, das unabhängig von der operativen Gesamtführung agieren und Informationen beschaffen kann. Ohne ein solches Gremium kann die Entscheidungsebene die Informationsasymmetrie nicht ausgleichen.⁹⁷
- Die operative Gesamtführung braucht ein operatives Controlling, um ihre Strukturen führen zu können. Das Controlling in der Durchführungsphase der Expo.02 kann hier Vorbild sein. Die

⁹⁷ Diese Forderung stimmt weitgehend mit der Weisung für die Durchführung von Grossanlässen Dritter mit Bundesunterstützung sowie von besonderen Bundesanlässen des eidg. Finanzdepartementes vom 1. April 2003, S. 4 Abschnitt h überein.

Informationsbedürfnisse der strategischen Ebene müssen sich im Controllinginstrumentarium der operativen Ebene niederschlagen.

Trotz dieser Vorkehrungen gilt es festzuhalten, dass das Principal-Agent-Problem (asymmetrische Information) sich nie ganz überwinden lässt. Die damit verknüpften Risiken lassen sich nur minimieren, nicht aber vollends aus der Welt schaffen.

In dem Zusammenhang stellt das Anreizsystem in einem primär auf gemeinschaftliche Leistungen ausgerichteten Grossprojekt immer ein Problem dar. An sich bestehen (mit Ausnahme der technischen Ebene, wo Anreize über Finanzen möglich sind) auf der strategischen Ebene wenig Möglichkeiten, nach dem Vorbild der Privatwirtschaft⁹⁸ finanzielle Anreizsysteme zu schaffen, welche die Informationsasymmetrie zwischen Kantonen und Bund einerseits und Verein andererseits mildern würden. Der Anreiz auf der strategischen Ebene ist vielmehr ein politischer, der sich nur über die Standortwahl einsetzen lässt. Er bestand für die Mitglieder des Strategischen Ausschusses darin, das Projekt in die Drei-Seen-Region zu bringen, dadurch volkswirtschaftliche Impulse auszulösen und sich politisch profilieren zu können. Dieser Anreiz hat zu stark funktioniert, indem er zentrifugale Tendenzen in der strategischen Führung förderte. In Zukunft muss es darum gehen, die politischen Anreize so zu dosieren, dass sie die Informationsasymmetrie begrenzen helfen ohne gleichzeitig die Interessen in der strategischen Führung zu zersplittern.

Empfehlungen 7: Operative Begleitung des Bundes professionalisieren

Wenn sich der Bund mit eigenen Projekten an einer zukünftigen Expo oder einem ähnlichen Grossanlass beteiligt, können folgende Empfehlungen ausgesprochen werden:

Es braucht eine professionelle Projektleitung beim Bund,

- die über die entsprechende Erfahrung und die notwendigen zeitlichen Ressourcen verfügt,
- die in der Linie eines Departementes angesiedelt ist und

⁹⁸ Für private Unternehmen wird die Rolle von finanziellen Anreizen im Rahmen des Principal-Agent-Problems ausführlich diskutiert (vgl. Fabel, Hilgers, Lehmann 2001: 185-196).

- die in die wichtigen Prozesse (Budgetierung) eingebunden wird.

Für eine solche Projektleitung ungeeignet sind Personen, die aus bestehenden Verwaltungsstellen rekrutiert werden und die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Projekt zusätzlich zu ihren Hauptaufgaben umsetzen müssen.

Empfehlung 8: Für jede Phase einer Ausstellung eine massgeschneiderte Crew

Grossanlässe wie die Expo durchlaufen eine Entwicklung, bei der sich in zeitlicher Hinsicht unterschiedliche Anforderungen ergeben. Daran muss sich das für die Umsetzung verantwortliche Personal qualitativ wie quantitativ anpassen. Die Hauptphasen einer Ausstellung sollten sich somit in vier Führungsequipen/Crews mit unterschiedlichem Rollenverständnis niederschlagen, wie es ein Interviewpartner gegenüber der Evaluation treffend formuliert hat:

- die Kreativen und Konzeptentwerfer („les fous“),
- die Umsetzer dieser Ideen in Planung und Bau („les monteurs“),
- die Betreiber („les exploitants“) und
- die Rückbauer und Aufräumer („font la vaisselle“).

Es kann durchaus zweckmässig sein, dass eine Führungscrow mehr als eine Phase bewältigt. Wichtig ist, dass Überlegungen zu den mit den verschiedenen Phasen verbundenen Rollen, Aufgaben, Organigrammen und Vertragsverhältnissen angestellt werden und nicht davon ausgegangen wird, dass eine Crew alles kann oder können muss.

Empfehlung 9: Mandats- und Milizstrukturen nicht überstrapazieren

In der ersten Phase eines Grossprojektes sind Miliz- und Mandatsstrukturen, wie sie von der Expo.01 praktiziert wurden, durchaus angemessen. Spätestens nach der Startphase und den eingangs skizzierten strategischen Entscheiden muss auf der technischen Umsetzungsebene eine feste Struktur geschaffen werden. Wenn sich dafür die notwendigen Expertinnen und Experten nicht finden lassen, dürfte dies ein Alarmsignal dafür sein, dass bestimmte Ausgangsbedingungen nicht erfüllt sind.

Anhang 1: Liste der Interviewten Personen

Aeschimann Stefan (Generalsekretär EVD, Präsident IDA-Expo.01)
 Altermatt Bruno (Generalsekretariat EVD)
 Barbier Lauric (Firma Abegglen & Partners, Pilotage stratégique)
 Becker Alain (Generalsekretär Strategischer Ausschuss und der Generalversammlung)
 Burkhalter Rudolf (Direktor Finanzen Expo bis 99)
 Dubois Pierre (Vizepräsident Steuerungskomitee, Vertreter Gastkantone/-gemeinden)
 Föhn Peter (Nationalrat SZ)
 Garbani Martin (Generalsekretariat EVD, Wiss. Mitarbeiter Margot)*
 Gertsch Andreas (EFK)
 Götschmann Erwin (EFV, Vertreter Bund im Strategischen Ausschuss)
 Grüter Kurt (Direktor EFK)
 Gullotti Riccardo (Vertreter Wirtschaft im Steuerungskomitee)
 Häusermann Walter (Direktor Finanzen ab 2000)
 Heller Martin (Direktor Artistique ab 1999)
 Hofmann Urs (Nationalrat, Referent des EVD in der FinDel)
 Hohl Frédéric (Direktor Betrieb)
 Jäger-Hubschmid Claudia (Dissertation zum Thema Expo)*
 Kernen Olivier (Stadtpräsident Yverdon-les-Bains, Mitglied Strategischer Ausschuss)
 Margot Daniel (Delegierter des BR bis 6/2000; Präsident GIC)
 Matthey Francis (Präsident Strategischer Ausschuss und der Generalversammlung)
 Rist Pipilotti (Direktorin Artistique Expo.01)
 Schmid Peter (alt Regierungsrat BE, Mitglied des Steuerungskomitees)
 Schwingruber Anton (Regierungsrat LU, Vertreter der Kantone im Strategischen Ausschuss und der Generalversammlung)
 Soguel Jacques (Mitarbeiter der Generaldirektion der Direktion Betriebe, operative Führung und Controlling)
 Steiner Philippe (Stellvertreter N. Wenger)
 Steinegger Franz (Nationalrat, Präsident Steuerungskomitee)
 Stucki Marc (Liquidator Expo.02)
 Wenger Nelly (Präsidentin Generaldirektion Expo.02)
 Zölch Elisabeth (Regierungsrätin BE, Mitglied Strategischer Ausschuss, Mitglied der Generalversammlung)

* im Rahmen eines Hearings, organisiert von der EFK

Anhang 2: Liste der Profitcenter gemäss Budget Nr. 8 1999

Expoparc

Forum

Village Expo

Evénements

Accès trafic privé

Accès trafic public

Accès trafic cars

Services communs

Jura

Helvèthèque

Navigation

Restauration

Hébergement

Pistes Cyclables

Fonds Art-Culture

Comité Stratégique

Direction générale

Sponsoring

Marketing

Finances

Direction artistique

Direction technique

Environmental

Frais financiers

Entrées billetterie

Anhang 3: Führungsinstrumente

Führungsinstrumente Expo.01

Instrument	Verantwortlich
Meilenstein-Analysen	Administration générale (parallel dazu ein externes Analyseteam)
Berichte des Finanzcontrollings ⁹⁹	DF (ATAG)
Aktualisierung des Budgets ¹⁰⁰	DF (ATAG)
Baukosten- und Quantitätenkontrolle (ab Anfang 1999)	DT (Suter + Suter)
Risk Management	Administration générale (Emeresse)
Strategische Terminplanung (ab Ende Februar 1999) ¹⁰¹	Administration générale (Gruner)
Umweltcontrolling	DF (Aquarius)
Gesamt-Terminplanung und Kontrolle	DT (GMT)
Masterplan-Überarbeitung	DT (Emch + Berger)
MMK-Jury (Qualitätskontrolle Ausstellungs-Projekte)	DA (59 Personen, präsiert von K. Aeschbacher)
Controlling Mandatsvergaben	Commission de contrôle pour l'adjudication des mandats
Funktionalität der Informatik-Projekte	Administration générale (Comité pilotage)
Archivierung	Administration générale (PWC)
Vertragsmanagement	Direktionen (juristischer Pool)
Berichtswesen der strategischen Planung: - Monatsberichte an die Generaldirektion - Quartalsberichte an den Strategischen Ausschuss	Administration générale (Gruner)
Kosten-, Termin-, Mengen-Kontrolle	Mandatäre (Projektleiter)
Synthese der Controlling-Massnahmen	Generalsekretariat (PWC)
Finanzkontrolle des Bundes	Bund (EFK)
Revisionsstelle (externes Revisionsorgan, jährlich)	Strategischer Ausschuss (PWC)

Quelle: PWC (1999): Überprüfung Gesamtprojektcontrolling, Bern, 5. März 1999.

⁹⁹ Die Berichte des Finanzcontrollings werden fallweise eingesetzt, um finanzrelevante Spezialfragen zu analysieren, auf Initiative der Instrumentenverantwortlichen oder auf Weisung des Direktors Finanzen. Die Direktionen und der Strategische Ausschuss konnten es auch auslösen, das Bewusstsein dafür war indes kaum gegeben. Die Rapporte sind für betroffene Direktionen u. Projektleiter der GD, Leiter der Administration générale, Direktion Finanzen, Präsident des Strategischen Ausschusses.

¹⁰⁰ Alle 2 Wochen eine Sitzung zwischen Direktion Finanzen, Buchhaltung, Trésorerie, Budget- und Finanzcontrolling und Risk Management. Informationen werden geliefert von den Direktionen und allenfalls Projektleitern der Profitcenters. Bei Budgetabweichungen in Profitcentern wird die GD über die Direktion Finanzen informiert und trifft Massnahmen (Bericht PWC).

¹⁰¹ Laut Bericht PWC unterschiedliche Aussagen zu Existenz, Anwendung und Unterstützung. Die Direktionen hatten teilweise eigene Systeme.

Führungsinstrumente der Expo.02

Strategisches Controlling	Verantwortlich
Monatliche strategische Controllingberichte	Stabstelle Pilotage stratégique
Controllingberichte/Audits zu ausgewählten Themen	Stabstelle Pilotage stratégique
Quartalsberichte zuhanden der Finanzdelegation	Steuerungskomitee
Operatives Controlling	Verantwortlich
Pilotage Financier	Direktion Finanzen
Pilotage Risk Management	Stabstelle Pilotage opérationnel
Pilotage Masterplan	
Pilotage Environnement	Direktion Technik
Pilotage Délais	Stabstelle Pilotage opérationnel
Pilotage Qualité	Stabstelle Pilotage opérationnel
Pilotage Contrats (Contract Management SPI)	Juristische Zelle
5 Pilotages Arteplages	Ausstellungspartner

Literatur

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

BDO Visura (2003): Controlling im öffentlichen Gemeinwesen Gemeindebrief 3/2003, Luzern.

Becker, Gechter & Partner, 2004: Schlussbericht der Sonderuntersuchung zur Expo.01/02, Modul B1, Analyse Machbarkeitsstudie der Expo.01/02 interner Bericht zu Händen der EFK, Bad Honnef

Expo.02 (2003): Schlussbericht der Expo.02, Neuenburg.

Fabel, O.; Hilgers, B.; Lehmann, E. (2001): Strategie und Organisationsstruktur, in: Jost, P.-J. (2001): Die Prinzipal-Agent-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre, Schäffer Poeschel, Stuttgart.

Gertsch, A. (2002): Finanzaufsicht und Controlling im Projekt der Expo.02, Diplomarbeit, Luterbach.

GPK 2001: Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Landesausstellung 2001 (Expo.01), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 27. März 2001, Bern

Hänggi, R. (1996): Risikomanagement und Simultaneous Engineering, Dissertation, St. Gallen.

Hauser, A. (1997): Grundzüge der Organisationslehre. Projektmanagement, Aufbau- und Ablauforganisation im Unternehmen, Altstätten.

Hayek-Engineering (1999): Bericht über die Standortbestimmung der Expo.01, im Auftrag des Strategischen Ausschusses, Biel.

Horvath & Partners (2003): Das Controlling-Konzept, Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

Hubschmid, C.C. (2002): Vertrauen im komplexen organisationalen Arrangement, Dissertation, Bamberg.

Jost, P.-J. (2001): Die Prinzipal-Agent-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre, Schäffer Poeschel, Stuttgart.

Expo 2001 (1996): Machbarkeitsstudie, Biel.

Mensch, G. (2001): Finanz-Controlling, Finanzplanung und -kontrolle, Oldenburg.

Rüegg-Stürm, J. (1999): Controlling für Manager – Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Zürich 1999

Preissner, A. (1999): Praxiswissen Controlling, Grundlagen, Werkzeuge, Anwendung, München/Wien.

Roth, E. (1999): Erfolgreich Projekte leiten, Vieweg-Gabler, Braunschweig, Wiesbaden.

Schewtschenko, S. (2000): Schnellkurs Controlling, Berlin

Schulteiss, L. (1990): Auswirkungen der Profitcenter-Organisation auf die Ausgestaltung des Controlling, Dissertation Universität St. Gallen, Bamberg

Siefke, M. (1999): Externes Rechnungswesen als Datenbasis der Unternehmenssteuerung, Deutscher Universitäts Verlag, Wiesbaden.

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