

# Bundesblatt

Bern, den 19. Juni 1970 122. Jahrgang Band I

Nr. 24

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.– im Jahr, Fr. 23.– im Halbjahr, Ausland Fr. 52.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6000 Luzern, Tel. 041/23 66 66

## Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1969 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

(Vom 27. Mai 1970)

Hochgeachtete Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen nach Artikel 15 des Reglementes vom 29. März 1963 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die laufende Aufsichtstätigkeit der Finanzdelegation im Jahre 1969 zu berichten.

### 1. Organisatorisches

Die Finanzdelegation konstituierte sich zu Beginn des Berichtsjahres wie folgt:

Mitglieder: Herren Nationalräte Hubacher (Präsident), Hayoz, Langenauer Herren Ständeräte Oechslin (Vizepräsident), Bachmann, Clerc

Wegen Ablauf der Amtsdauer wurden in der Juni-Session Herr Ständerat Oechslin durch Herrn Ständerat Danioth und in der September-Session Herr Nationalrat Hayoz durch Herrn Nationalrat Furgler ersetzt. Als Vizepräsidenten wählte die Delegation Herrn Ständerat Bachmann.

Den reglementarischen Bestimmungen folgend gliederte sich die Finanzdelegation zu Jahresbeginn in drei Sektionen, welchen die folgenden Arbeitsgebiete übertragen waren:

1. Sektion, Herren Hubacher und Oechslin: Behörden und Gerichte, Finanz- und Zolldepartement
2. Sektion, Herren Langenauer und Bachmann: Departement des Innern, Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, PTT-Betriebe, Militärdepartement
3. Sektion, Herren Hayoz und Clerc: Volkswirtschaftsdepartement, Politisches Departement, Justiz- und Polizeidepartement.

Zur Behandlung ihrer Geschäfte besammelte sich die Finanzdelegation an den 6 ordentlichen Tagungen zu je zwei Sitzungstagen. Ausserordentliche Sitzungen wurden nach Bedarf abgehalten, ebenso Besichtigungen an Ort und Stelle.

## **2. Allgemeine Bemerkungen zur Durchführung der Finanzaufsicht**

Gesamthaft gesehen bewegte sich die Tätigkeit der Finanzdelegation im bisherigen Rahmen. Grundsätzliche Probleme der Finanzaufsicht, welche wegen ihrer besondern Tragweite ein näheres Eingehen verlangen würden, stellten sich nicht. Die Berichte der letzten Jahre befassten sich mit den verschiedensten Aspekten der Durchführung der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt, so dass, um Wiederholungen zu vermeiden, auf die früheren Darlegungen verwiesen werden darf.

Ein Problem, auf welches doch kurz eingetreten werden soll, betrifft die Kritik an der Arbeit der öffentlichen Verwaltung. Aus der Sicht der Finanzdelegation, welche Gelegenheit hat, ohne jegliche Einschränkung in die Verästelungen des vielfältigen Geschehens in der Bundesverwaltung hineinzuleuchten, darf gesagt werden, wohin das Misstrauen letztlich führen kann, welches heute die Arbeit der öffentlichen Hand zunehmend begleitet. Neben die verantwortungsfreudige Aufbauarbeit tritt als Folge einer zu weitgehenden Kritik häufig die Unsicherheit, die Tendenz zum Abschieben der Verantwortung und zur Absicherung gegen jegliches mögliche Risiko. Darin liegen ernst zu nehmende Gefahren einer Leistungsminderung. Eine weitere Folge sind Personalabgänge und die Schwierigkeit, qualifizierte Leute für den Staatsdienst zu gewinnen.

Der Bundesverwaltung kann zweifellos guter Wille und Können auf allen Stufen bestätigt werden. Die Finanzdelegation findet in ihrer umfangreichen Aufsichtstätigkeit auch immer wieder die Bereitschaft von Regierung und Verwaltung, festgestellte Mängel zu beseitigen. Sie ist für eine kritische Einstellung, aber wie überall geht es auch hier um eine Frage des Masses und im besondern um die Gewährung eines gewissen Vertrauenskredites.

## **3. Die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat mit ihrem neuen Gesetz und mit dem Finanzhaushaltgesetz ein wirksames Arbeitsinstrument erhalten. Es liegt der Finanzdelegation daran, einmal etwas breiter über ihren «verlängerten Arm» zu berichten.

Das Amt verfügt gegenwärtig über rund 65 Bedienstete. Seine Organisationsstruktur änderte sich in den letzten zwei Jahrzehnten nur wenig, obschon durch die Vermehrung der Aufgaben des Bundes die Kontrollfunktionen erheblich zunahmen. Das neue Finanzkontrollgesetz brachte andererseits einen Ausbau der Prüfungskriterien und eine Neuumschreibung der Kompetenzen. Unter diesen Umständen war es angezeigt, Arbeitsmethoden und Organisation einer Prüfung zu unterziehen, mit welcher sich Herr Prof. Dr. iur. Rudolf Probst, Bern befasste. Die Schlussfolgerungen des Experten lauten in bezug auf die wichtigsten Belange:

- Die bestehende Organisationsstruktur der Eidgenössischen Finanzkontrolle ist durch eine Vermehrung der Sektionen und eine Zusammenfassung in Unterabteilungen den zukünftigen Erfordernissen anzupassen, wobei auch eine vermehrte Kompetenzdelegation nach unten anzustreben ist.
- Die organisatorische Umgestaltung und die Vertiefung der Kontrolle sind nicht über eine Personalvermehrung zu erreichen, sondern primär durch eine qualitative Hebung des Personals. Zu diesem Zwecke sollen die Weiterbildung und eine Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten für besonders qualifizierte Mitarbeiter gefördert werden.
- Die bisherige Aufteilung der Prüfungsgebiete nach dem Sachgruppenprinzip, das auf der entsprechenden Gliederung des Voranschlags und der Staatsrechnung beruht, ist beizubehalten. Sie bildet die Voraussetzung für einen sinnvollen Einsatz der Spezialisten wie für Quervergleiche innerhalb der Departemente und Abteilungen.

Die Finanzdelegation nahm von den Empfehlungen des Experten zustimmend Kenntnis.

Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind sämtliche Anweisungs- und Zahlungs- bzw. Überweisungsaufträge der Dienststellen von der Kontrolle zu prüfen und gegenzuzeichnen, bevor sie ausgeführt und verbucht werden dürfen. So stellt die mitschreitende Prüfung des Budgetvollzuges eine dominierende und stetig anwachsende Aufgabe dar. In Zahlen ausgedrückt: 1960 waren es 56 886 Anweisungen, 1965 deren 64 517 und 1969 bereits 79 273. 87% der verfügbaren Arbeitskapazität waren für diese Prüfung erforderlich, währenddem auf die Revisionen an Ort und Stelle lediglich 13 Prozent entfielen. Darunter fallen auch Inspektionen bei dreizehn diplomatischen und konsularischen Vertretungen sowie erneut die Rechnung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). In Verfolgung eines gemeinsamen Anliegens der Finanzdelegation und der Finanzkontrolle, wurde in Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen die Ausgabenüberprüfung im Nationalstrassenbau vertieft.

Die Finanzkontrolle pflog Kontakte mit den Rechnungshöfen des Auslandes, mit dem Internationalen Sekretariat der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Wien und arbeitete aktiv mit im «Panel of external auditors of the United Nations and specialised agencies». Diese Mitarbeit eröffnet wertvolle Einblicke in neuere Strömungen der öffentlichen Finanzaufsicht.

Angeichts der zunehmenden Kontrollaufgabe stellt sich die Frage nach Möglichkeiten einer Delegation von Prüfungshandlungen. Die Finanzkontrolle kann nicht allgegenwärtig sein, sie kann auch nicht auf allen Sparten eigene Fachspezialisten besitzen. Deshalb gewinnt der in Artikel 31 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt festgelegte Grundsatz an Bedeutung, wonach die Dienststellen vollumfänglich für eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der bewilligten Kredite und der ihr anvertrauten Vermögenswerte verantwortlich sind. Sie müssen für eine amtsinterne Kontrolle besorgt sein und vermehrt eigene Inspektions- und Revisionsdienste einsetzen. Der Eidgenössischen Finanzkontrolle steht diesbezüglich ein Antragsrecht für die Unterstellung,

Organisation und Arbeitsweise solcher Dienste zu. Eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Inspektoraten, so jenen der PTT-Betriebe, der Gruppe für Rüstungsdienste und des Politischen Departements besteht bereits. Besonders wichtig ist die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Diensten der Oberzolldirektion und der Steuerverwaltung, die über rund 90 Prozent der Bundeseinnahmen Rechenschaft abzulegen haben. Die Anwendung des Zolltarifs und das komplexe Steuersystem erfordern Spezialkenntnisse, über welche besonders geschulte Zoll- und Steuerbeamte verfügen. Es käme einer Doppelspurigkeit gleich, wenn die Finanzkontrolle bei diesen Einnahmepositionen eine den Ausgaben analoge Prüfung durchführen würde. Sie hat richtigerweise ihre Aufgabe in diesem Bereich immer im Sinne einer Oberrevision verstanden.

Die Finanzkontrolle bemüht sich, die ihr gezogenen Grenzen zu wahren, so dass keine Verschiebung oder Verwischung der Verantwortungen eintritt. Auch ist die Aufgabentrennung zwischen Finanzverwaltung und Finanzkontrolle klar; ersterer obliegt die Präventivkontrolle im Sinne der Begutachtung von Gesetzes-, Beschlusses- und Vertragsentwürfen auf ihre finanzielle Tragbarkeit hin, letzterer die repressive Kontrolle des gesamten Finanzhaushaltes.

Soweit die Finanzkontrolle bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit auf Mängel der Organisation oder der Arbeitsweise stiess, meldete sie diese der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB). Die Zusammenarbeit mit der ZOB spielt auch auf dem Gebiete der elektronischen Datenverarbeitung, wo es besonders um die Koordination und die optimale Ausnützung der Anlagen geht. Soweit es Anwendungen betrifft, die einzelne Kreditrubriken (so z. B. die Personalausgaben) oder die Staatsrechnung als solche berühren, zieht die Finanzkontrolle die entsprechenden Abteilungen in ihre Kontrollen ein. Im Jahre 1969 galt dies vor allem für die Zentralbuchhaltung des Bundes, die seit einiger Zeit auf einer Anlage des Statistischen Amtes nachgeführt wird. Insbesondere wurde auf die Vorlage von Pflichtenheften und eine genaue Funktionstrennung innerhalb des für die Erstellung der Staatsrechnung zuständigen Dienstes geachtet.

Bei der Überprüfung der Einkäufe des Bundes stehen die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und verschiedene Vertragsfragen im Vordergrund. Als Folge der anhaltenden Teuerung musste die gerechte und angemessene Abgeltung des Teuerungsfaktors bei längerfristigen Verträgen näher untersucht werden. Die Auseinandersetzung mit einer vertraglich vor Jahren festgesetzten Gleitpreismformel für einen Grosseauftrag an eine schweizerische Industriefirma hat erwiesen, dass durch eine unrealistische Gewichtung einzelner Formelkomponenten der Bund über die effektiv ausgewiesene Teuerung hinaus grosse Beiträge zu leisten hatte, die einem zusätzlichen Gewinn der Firma gleichkamen. Damit in Zusammenhang steht denn auch die Forderung nach einer gezielten Einsichtnahme in spezifisch relevante Rechnungsunterlagen zwecks Überprüfung des Preisaufbaues, insbesondere bei monopolähnlichen Lieferungs- und bei Entwicklungsaufträgen. Diese und ähnliche Probleme werden kaum aus dem Katalog der neu zu überdenkenden Bestimmungen der Einkaufsverordnung des Bundes aus dem Jahre 1962 ausgeklammert werden können.

Eine Ausgabengruppe, die immer wieder zu Korrekturmeldungen Anlass gibt, sind die Transportkosten der militärischen und zivilen Dienststellen des Bundes. Die entsprechenden Abrechnungen werden systematisch auf Richtigkeit der angewandten Tarife, Wahl von Transportart und Transportmitteln sowie Wirtschaftlichkeit der getroffenen Lösung untersucht. Die Kontrolle sorgt aktiv dafür, dass die auf diesem Gebiet liegenden Möglichkeiten für eine sparsame Verwendung der Mittel auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Die Einsparungen in diesem Bereich betragen in den letzten 2 Jahren nach einer kürzlich vorgenommenen Erhebung rund 600 000 Franken. Zahlreich waren die Fälle, in denen die richtige Anwendung der einschlägigen Bestimmungen auf dem Gebiete der Personalbezüge hingewiesen werden musste. Vielfach ging es um Unsicherheiten in der Interpretation der einschlägigen Vorschriften.

Bei der Überprüfung der Bundesbeiträge steht das Kriterium der richtigen Rechtsanwendung im Vordergrund der Kontrolltätigkeit. Die Leistungen müssen substantiell begründet sein und sie haben sich innerhalb der verfassungs- und gesetzmässigen Aufgaben des Bundes zu bewegen. Vielfach legte es das Ausmass der Bundesleistungen auch im Jahre 1969 nahe, bei den Beitragsempfängern Revisionen durchzuführen; zur Gewinnung eines Gesamtbildes können diese nicht nur auf den reinen Verwendungsnachweis beschränkt werden, sondern sie haben sich auch auf das Geschäftsgebaren als solches zu beziehen.

Bei den Bauten wurde die materielle Kontrolle der subventionsberechtigten Aufwendungen intensiviert.

#### **4. Übersicht zu den von der Finanzdelegation behandelten Fragen**

Die Information der Finanzdelegation beruht auf drei verschiedenen Quellen. In erster Linie sind die ihr von der Finanzkontrolle regelmässig zugehenden Akten zu nennen, es handelt sich dabei um sämtliche Geschäfte, welche das Kontrollamt bearbeitet. Im Berichtsjahr wurden 437 Dossiers über Vorgänge unterbreitet, die Revisionsbemerkungen aus der laufenden Überprüfung der Zahlungsanweisungen der Dienststellen zum Gegenstand hatten. Eigentliche Revisionsprotokolle, welche Überprüfungen an Ort und Stelle betreffen, beschlagen mit 581 Berichten den engern und weitem Bereich der Bundeszentralverwaltung. Das Finanzinspektorat der PTT-Betriebe lieferte 432 Prüfungsbefunde ab. Da die Berichterstatter gehalten sind, über länger dauernde Revisionen und Kontrollgeschäfte Zwischenmeldungen abzugeben, erhält die Finanzdelegation auf diese Weise einen umfassenden und laufenden Einblick in die Tätigkeit und die Prüfungsergebnisse der von der Verwaltung unabhängigen Kontrollstellen. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle kommt es bei Beanstandungen zu einer Einigung zwischen der Kontrolle und den der Aufsicht unterliegenden Stellen; Uneinsichtige werden nach ergänzender Abklärung in die Schranken gewiesen, wobei die Finanzdelegation ohne Ausnahme die volle Unterstützung der Departementsvorsteher findet.

Als zweites, wertvolles Informationsmittel dienen die der Finanzdelegation laufend zugehenden Protokollauszüge aus den Sitzungen des Bundesrates. Dabei

handelt es sich um alle Geschäfte-, die sich auf die Überwachung der Voranschlagskredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen.

Schliesslich hat sich die Finanzdelegation mit allgemeinen Informationen, welche ihr von ihren Mitgliedern, ihrem Sekretariat, von beiden Finanzkommissionen, den Mitgliedern der eidgenössischen Räte, aber vielfach auch von Aussenstehenden Dritten unterbreitet werden, zu befassen.

Im Gesamten betrachtet, ergibt sich daraus im Laufe eines Jahres ein äusserst vielseitiges und zeitnahes Bild des Geschehens im Bundesfinanzhaushalt, das es der Finanzdelegation erlaubt, der ihr übertragenen Aufgabe der «näheren Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts» mit einem für Milizparlamentarier noch tragbaren Zeit- und Arbeitsaufwand nachzukommen.

Aus der umfangreichen Liste der Geschäfte, mit welchen sich die Finanzdelegation eingehender befasste, seien einige aufzählungsweise genannt. Sie widerspiegeln die grosse Varietät der Aufsichtstätigkeit.

- Revision bei den Aussenvertretungen (Diplomatischer und konsularischer Dienst)
- Nationalstrassenbau-Kontrolle
- Einsatz und Tätigkeit der Militärattachés. Kosten der Dienstwohnugnen im Ausland
- Wirtschaftlichkeitsfragen bei der Armeepotheke
- Kasernenbau in Standardbauweise, Einsparungen gegenüber dem konventionellen Bau
- Personelle Fragen bei der Militärpferdeanstalt
- Bau- und Liegenschaftswesen beim Militärdepartement. Straffung der Organisation
- Ausbau der Unterabteilung Nachrichten und Abwehr der Gruppe für Generalstabdienste im Zusammenhang mit Personalkrediten
- Fehlauflauf in einer unterirdischen Einrichtung
- Wirkungsbereich der Kommission für Einkaufsfragen
- Beschaffungsprobleme. Gleitpreisklausel in längerfristigen Verträgen
- Steueramnestie
- Revision der Ämtereinreihung
- Grundsatzfragen betr. die Gewährung von Kreditnachträgen
- Automationsfragen
- Reorganisation der eidgenössischen Finanzkontrolle. Organisation und Personelles
- Besoldungsprobleme bei Spezialisten
- Bodenpreise
- Meliorationskredite
- Finanzprüfung in einer gemischt-wirtschaftlichen Organisation
- Stellung Inspektorat PTT-Betriebe
- Sicherungsmassnahmen beim Wertzeichendruck
- Behandlung Voranschlag und Rechnung der PTT-Betriebe

Wiederum zahlreich waren dringliche Geschäfte, mit welchen sich die Finanzdelegation in Vertretung der eidgenössischen Räte zu befassen hatte. Sie stützt sich dabei auf die Artikel 9 und 26 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968, wonach

- Ausgaben, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist und die keinen Aufschub ertragen, mit Zustimmung der Finanzdelegation sofort getätigt werden können,
- Verpflichtungskredite nach einem analogen Verfahren sofort verfügbar werden.

Die Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgt mit der nächsten Nachtragskreditvorlage.

Die Finanzdelegation lässt es sich angelegen sein, in derartigen Fällen neben der materiellen Begründung einen einwandfreien Dringlichkeitsnachweis zu verlangen. Die Vorgänge, um welche es sich hier handelt, betreffen in erster Linie von Liegenschaften und Bauten im In- und Ausland, andere Zahlungs- bzw. Verpflichtungskredite in Fällen, da ein langes Zuwarten unwirtschaftlich wäre.

Wie bereits in früheren Berichten dargelegt, befasst sich die Finanzdelegation mit der Anwendung der Ausnahmebestimmungen des besoldungsrechtlichen Teils des Beamtengesetzes, soweit es um die Bezüge von Chefbeamten geht. Im gleichen Sinne wirkt sie mit bei Teilrevisionen der Ämterklassifikation. Die Entwicklung der letzten Jahre führte zur Notwendigkeit einer generellen Würdigung der Lage der obersten Beamten der Bundesverwaltung. Die im Sinne der vorstehenden Ausführungen ebenfalls konsultierte Finanzdelegation stimmte einer Besserstellung zu, wünschte aber eine auf die Verhältnisse des Einzelfalls ausgerichtete Lösung.

Abschliessend kann die Finanzdelegation auch für diese Berichtsperiode anerkennend festhalten, dass die Finanzhaushaltführung des Bundes im Gesamten betrachtet einen guten Eindruck hinterlässt. Dafür sei Bundesrat und Verwaltung, wie auch den verschiedenen Organen der Finanzaufsicht, der Dank der Finanzdelegation ausgesprochen.

Bern, 27. Mai 1970

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident:

**E. Bachmann**

Ständerat

Der Vizepräsident:

**F. Grütter**

Nationalrat

## **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1969 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates (Vom 27. Mai 1970)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1970
Date	
Data	
Seite	1137-1143
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 719

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.