

## **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1971 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates**

(Vom 1. Juni 1972)

Sehr geehrte 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 1971 zu berichten.

### **1. Organisatorisches**

Die Finanzdelegation konstituierte sich zu Beginn des Berichtsjahres wie folgt:

Mitglieder: Herren Nationalräte Schmitt (Präsident), Furgler, Wüthrich  
Herren Ständeräte Danioth (Vizepräsident), Clavadetscher,  
Lampert

Die Finanzdelegation gliederte sich zu Jahresbeginn in drei Sektionen, welchen die folgenden Arbeitsgebiete übertragen waren:

1. Sektion: Herren Schmitt und Danioth: Behörden und Gerichte, Finanz- und Zolldepartement
2. Sektion: Herren Furgler und Clavadetscher: Departement des Innern, Militärdepartement, Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, PTT-Betriebe
3. Sektion: Herren Wüthrich und Lampert: Politisches Departement, Justiz- und Polizeidepartement, Volkswirtschaftsdepartement

Die Finanzdelegation hielt ihre sechs ordentlichen Tagungen zu je zwei Sitzungstagen ab. Ausserordentliche Sitzungen und Besichtigungen wurden nach Bedarf durchgeführt.

## 2. Einige besondere Aspekte der Finanzaufsicht

Die Finanzdelegation hat in den letzten Jahresberichten näher über die Finanzaufsicht im Bunde und im speziellen über die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle berichtet. Sie kann sich deshalb darauf beschränken, diesmal einige besondere Aspekte der Kontrolltätigkeit – organisatorischer und sachlicher Art – hervorzuheben.

### Selbstkontrolle in der Verwaltung

Artikel 31 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968 bestimmt, dass die Dienststellen für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte in erster Linie selbst verantwortlich sind. Daraus ergibt sich bei zunehmender Kreditausweitung und Aufgabenvermehrung die zwingende Notwendigkeit einer Vertiefung der Selbstkontrolle in der Verwaltung, die bei grossen Dienststellen und Bundesbetrieben der Einrichtung oder dem Ausbau von Inspektions- und Revisionsdiensten ruft.

Die Finanzdelegation unterstützt diese Bestrebungen. Sie hat es deshalb auch begrüsst, dass die Finanzkontrolle im abgelaufenen Jahr die Verhältnisse gründlich abgeklärt hat, und sie erachtet es als richtig, wenn Revisionen sekundärer Bedeutung inskünftig vermehrt in die Hände der hiefür zuständigen Abteilungen gelegt werden. In diesem Sinne ist bei rund 100 Revisionsobjekten im militärischen und 20 Revisionsobjekten im zivilen Bereich vorgegangen worden. Die für die Aufgabe in Betracht fallenden Mitarbeiter wurden durch Beamte der Finanzkontrolle in ihr neues Tätigkeitsgebiet eingeführt, und anhand der eingehenden Revisionsberichte wird die Finanzkontrolle die Wirksamkeit der delegierten Kontrolle überwachen.

### Beschaffungswesen

Auch für die Kontrolle des Beschaffungswesens des Bundes sind die Beurteilungskriterien insofern verbreitert und verstärkt worden, als zu der rechtmässigen Richtigkeit zunehmend die richtige Rechtsanwendung, die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit hinzugekommen sind. Beim Beschaffungswesen gelten grundsätzlich andere Gesichtspunkte als für die öffentlichen Haushalte. Die letzteren unterliegen öffentlichem Recht, das zwingend zu befolgen ist. Das Beschaffungswesen beruht dagegen auf obligationenrechtlichen Verträgen. Die Kontrolle kann sich also weniger auf «richtige» Rechtsanwendung als auf rechtliche Abstützung erstrecken. Es leuchtet ein, dass die Verträge von Fall zu Fall anders aussehen und wesentlich durch die Marktstellung der Beteiligten geprägt werden. Marktmacht kann zu einseitigen Vertragsverhältnissen führen, besonders dann, wenn ganze Branchen sich in Allgemeinen Geschäftsbedingungen ihr eigenes Recht geben. Die Auseinandersetzung mit der Gestaltung von Verträgen, die naturgemäss von nicht parallel gerichteten

Interessen mitbestimmt wird, ist eine Daueraufgabe. So wie die Dinge liegen, ist es wichtig, dass, an Einkaufsüberprüfungen anknüpfend, viel Gewicht darauf gelegt wird, die Einkaufsstellen noch enger mit den Problemen des kommerziellen Geschehens vertraut zu machen. Innerhalb des Bundes ist eine einheitliche Konzeption anzustreben, was mit Vorteil in einem klaren Einkaufsbild und in Einkaufsbedingungen seinen Niederschlag findet, um die Interessen des Bundes angemessen zu wahren. Auch der Bund soll vorteilhaft beschaffen – sorgfältig, wirtschaftlich und sparsam. Dem entspricht eine feste und ökonomisch kritische Haltung, ohne aber stossende Lösungen anzustreben. Die beratende Tätigkeit der Kontrollstellen und ihre Mitarbeit bei besonders wichtigen Vertragsverhältnissen entsprechen nach bundesrätlicher Auffassung (Geschäftsbericht für 1969, S. 154) dem richtig verstandenen Verwaltungsinteresse. Die Gesuche um solche Mitwirkung haben allerdings ein Ausmass angenommen, dass im Interesse der Kompetenzabgrenzung Zurückhaltung geboten ist. Die Finanzdelegation unterstützt die Bestrebungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle auf diesem Gebiet. Aus den ihr unterbreiteten Akten hat sie den Eindruck gewonnen, dass in diesem Bereich das Kostendenken bei der Verwaltung erfreuliche Fortschritte gemacht hat. Sie ist von der Bedeutung der gründlichen Schulung der Einkäufer aller Stufen überzeugt.

### **Zusammenarbeit im Einkauf**

Wiederholt hat sich die Finanzdelegation ferner mit der Frage befasst, inwieweit auf dem Gebiet des Einkaufs die Zusammenarbeit zwischen den Einkaufsstellen des Bundes einerseits und den Regiebetrieben PTT und SBB andererseits enger gestaltet werden könnte. Darunter ist nicht eine Zentralisierung des Einkaufs zu verstehen, vielmehr geht es darum, durch einen gegenseitig befruchtenden Meinungs austausch die Bemühungen aller Bundesstellen um einen möglichst wirtschaftlichen Einkauf zu unterstützen. Denn ohne Zweifel sehen sich die beiden Grossbetriebe in vielen Fällen vor gleiche oder zumindest ähnliche Probleme gestellt, wie sie auch bei den in der Kommission für Einkaufsfragen heute schon mitarbeitenden Beschaffungsstellen der allgemeinen Bundesverwaltung in Erscheinung treten. Die Finanzdelegation hat den Bundesrat eingeladen, die für eine engere Zusammenarbeit erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

### **Teuerung im Bausektor**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle und mit ihr die Finanzdelegation verfolgen aufmerksam die Kostenentwicklung auf dem Baumarkt. Die Revisionsberichte enthalten in zunehmendem Masse Hinweise und Beanstandungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle in bezug auf unzulässige Teuerungsaufrechnungen. So werden teuerungsbedingte Forderungen öfters zum Anlass genommen, Rechnungsbeiträge anzusetzen oder einzufügen, die nicht oder nicht gänzlich der Teuerung zugeschrieben werden können, sondern zusätzlichen Gewinn bedeuten. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die Fälle,

in denen eng kalkulierte Submissionspositionen durch übersetzte Teuerungsanprüche ausgeglichen werden sollen. Nachdem über die abteilungswürdigen Ansätze Normen geschaffen worden sind, denen gesamtarbeitsvertragliche Vereinbarungen und Übereinkommen unter qualifizierten Interessengruppen, wie des Schweizerischen Baumeisterverbandes, des SIA und der Baufachorgane des Bundes, zugrunde liegen, darf die Öffentlichkeit erwarten, dass die der Teuerung zugeschriebenen Kosten auf realen Werten fussen und jeder Nachprüfung standzuhalten vermögen. Den Bestrebungen der Baufachorgane und der Finanzkontrolle, aus der Teuerungsbürde nicht noch Gewinne schlagen zu lassen, ist die volle Unterstützung der Finanzdelegation gewiss.

Da nach Massgabe der SIA-Norm die Teuerungsrechnungen in ihren Bestandteilen aufzuführen und in ihrem Gehalt grundsätzlich nachzuweisen sind, fehlt es nicht an Bestrebungen zur Vereinfachung der Ermittlung und der Abrechnung. Die Finanzdelegation teilt die Auffassung der Finanzkontrolle, dass eine Billigung von Behelfslösungen unterbleiben sollte, soweit nicht unbedingte Gewähr besteht, dass der Bund als Bauherr nicht schlechter wegkommt als mit der konventionellen Methode der Teuerungsermittlung bzw. mit dem Nachweis der dem Baugewerbe tatsächlich erwachsenen und entsprechend überwälzbaren Mehrkosten.

### **Kontrolle der Bundesbeiträge im Zivilschutz**

In den letzten Jahren haben zahlreiche Beanstandungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle hinsichtlich der Bemessung der Bundesbeiträge für Zivilschutzbauten bei der Finanzdelegation eine gewisse Beunruhigung ausgelöst. Ursache dafür bildeten Interpretationsschwierigkeiten, aber auch die Tatsache, dass die Vertreter der Bauherren sich offensichtlich bemühten, möglichst hohe Bundesbeiträge zu erreichen. Im Einvernehmen mit der Finanzdelegation sind von der Eidgenössischen Finanzkontrolle und vom Bundesamt für Zivilschutz die erforderlichen Vorkehren getroffen worden. So wurden durch eine entsprechende Verfeinerung der Vorschriften die Interpretationsschwierigkeiten weitgehend behoben und in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen (Zivilschutzämter und Finanzkontrolle) die laufende Finanzaufsicht intensiviert. Nach wie vor bedarf es aber gerade in dieser Hinsicht weiterer Anstrengungen, und die Finanzdelegation würde es sehr begrüßen, wenn die kantonalen Behörden dieser Frage ihre besondere Aufmerksamkeit schenken und den Zivilschutzämtern wie den kantonalen Finanzkontrollen geeignete sachliche und personelle Unterstützung leisten wollten.

### **Submissionswesen**

Am 1. Juli 1971 ist die Verordnung vom 31. März 1971 über die Ausschreibung und Vergebung von Arbeiten und Lieferungen bei Hoch- und Tiefbauten des Bundes in Kraft getreten. Sie ist unter Beizug von Fachverbänden zustandegekommen. Es galt, eine vom Grundsatz des Wettbewerbes be-

herrschte Ordnung zu schaffen, nachdem die Kartellkommission (Veröffentlichungen 1966, S. 43) zu bedenken gegeben hatte, dass die meist aus der Krisenzeit stammenden Submissionsordnungen die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips erschwert hatten. Der Bundesratsbeschluss vom 4. März 1924 betreffend die Vergabung von Arbeiten und Lieferungen durch die Bundesverwaltung ist aufgehoben worden.

### **Personalfragen der Finanzkontrolle**

Der Personalbestand der Finanzkontrolle musste im Jahre 1971 nicht erhöht werden; er umfasst 72 Personen. Dies war nur möglich durch eine konsequente Ausrichtung der Prüfungen auf die materiellen Aspekte und die Delegation von Kontrollhandlungen an die Dienststellen. Wenn sich die Finanzkontrolle in der Vergangenheit vornehmlich mit der formellen und materiellen Revision der Zahlungsanweisungen befasste – wobei übrigens seit je das Prinzip der Beschränkung auf Stichproben galt – und daneben die Nachrevision an Ort und Stelle systematisch ausgebaut wurde, so zeichnet sich seit einiger Zeit eine Verlagerung der Tätigkeit des obersten Kontrollorgans im Bund auf die vertiefte Bearbeitung grösserer Zusammenhänge ab. Die Finanzkontrolle beschreitet diesen Weg seit dem Jahre 1951, als unter dem Eindruck der ersten Rüstungsbotschaft der Nachkriegszeit von 1,4 Milliarden Franken eine spezielle Prüfung der damit verbundenen Einkäufe gefordert und in die Tat umgesetzt wurde. Dieses Verfahren ist seither schrittweise auf weitere Gebiete ausgedehnt worden. Der Finanzdelegation lag auch 1971 eine Reihe von solchen Berichten vor, die interessante Einblicke ermöglichten. Naturgemäss stellt die damit verbundene Umstellung der Prüfungsmethode erhöhte Anforderungen an den Personalkörper der Finanzkontrolle, was insbesondere bei Ersatz- und Neuanstellungen zu berücksichtigen ist. Es gelang, den Bestand durch qualifizierte Mitarbeiter und Spezialisten auf verschiedenen Gebieten erfolversprechend zu verstärken, wobei sich je länger je mehr die Notwendigkeit der Teambildung für die Lösung anspruchsvoller Aufgaben aufdrängt.

### **3. Zur Tätigkeit der Finanzdelegation im Berichtsjahr**

Die Aufsichtstätigkeit wickelte sich im herkömmlichen Rahmen ab. Besondere Vorkommnisse waren nicht zu verzeichnen. Laufend gehen der Finanzdelegation die in mehrere Hunderte gehenden Berichte und Protokolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowie sämtliche den Finanzhaushalt berührenden Protokollauszüge der Sitzungen des Bundesrates zu, ergänzt durch viele direkte Interventionen der Finanzdelegation. Anlässlich der Vorberatung von Voranschlag und Rechnung werden die Sektionen Ihrer Kommissionen über die einschlägigen Geschäfte der Finanzdelegation orientiert, so dass sich eine Aufzählung, die ohnehin aus Platzgründen nur unvollständig sein könnte, erübrigt.

Zahlreich waren wiederum die dringlichen Kreditbegehren, zu welchen die Finanzdelegation in Anwendung der Artikel 9 und 26 des Bundesgesetzes über

den Finanzhaushalt Stellung zu nehmen hatte. Kommissionen und Räte werden darüber mit den Botschaften des Bundesrates informiert. Nach wie vor hatte sich die Finanzdelegation mit der Anwendung der Ausnahmebestimmungen des besoldungsrechtlichen Teils des Beamtengesetzes zu befassen, wobei sie sich auf eine Vereinbarung mit dem Bundesrat aus dem Jahre 1951 stützt.

Aus der Sicht dieser laufenden Aufsichtstätigkeit ist festzustellen, dass Bundesrat und Verwaltung den Empfehlungen und Auflagen der Organe der Finanzaufsicht nachkommen und bestrebt sind, eine saubere und übersichtliche Haushaltsführung zu gewährleisten. Es war nur in wenigen Ausnahmefällen erforderlich, der Eidgenössischen Finanzkontrolle durch die nachdrückliche Einschaltung der Finanzdelegation zur Seite zu stehen. Ähnlich verhält es sich mit den dem parlamentarischen Kontrollorgan laufend unterbreiteten Ausgabenbeschlüssen des Bundesrates. Wohl erwiesen sich da und dort Rückfragen als erforderlich, doch war es immer möglich, zu einer Meinungsübereinstimmung zu gelangen. Soweit zum mehr formellen Aspekt der Finanzaufsicht, also zu den Belangen, die das Finanzhaushaltsgesetz mit den Grundsätzen der «Gesetzsmässigkeit» und – bis zu einem gewissen Grade – der «Wirtschaftlichkeit» umschreibt.

Die Finanzdelegation wäre glücklich, wenn es mit diesen Hinweisen sein Bewenden haben dürfte. Leider liegen gesamthaft betrachtet, auch aus der Schau der Finanzaufsicht, die Dinge nicht so einfach. Die Finanzdelegation muss feststellen, dass in zunehmendem Masse innere Schranken abgebaut werden und sich der Weg zu einer ungehemmten, eigentlichen Ausgabenwirtschaft öffnet. Mit dieser Feststellung, das sei vorausgeschickt, wird nicht allein die eigentliche Verwaltung anvisiert, sondern der öffentliche Haushalt überhaupt, und sie trifft, das sei unterstrichen, nicht nur jene, welche kraft Verfassung, Gesetz und Verordnung für die Anwendung der den Haushalt ausmachenden Mittel verantwortlich sind, sondern auch jene, die die Nutzniesser, die Empfänger öffentlichen Geldes im weitesten Sinne darstellen. Haushälterische Mittelverwendung, Sparsamkeit, geraten zunehmend in Vergessenheit. Die Finanzdelegation ist sich darüber im klaren, dass an den öffentlichen Haushalt immer mehr Ansprüche gestellt werden, es geht dabei aber immer wieder um die Frage des Masses. Sie will nicht einem Sparen «koste es, was es wolle» das Wort reden. Sie erkennt die Erfordernisse des Tages; doch sollte, um in andern Begriffen zu reden, wieder etwas mehr Eigenständigkeit, etwas mehr Wille zur Selbsthilfe, Einfachheit und Bescheidenheit wegleitend sein.

Bern, den 1. Juni 1972

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident:

A. Theus

Ständerat

Der Vizepräsident:

E. Debétaz

Conseiller national

## **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1971 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates (Vom 1.Juni 1972)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1258
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1972
Date	
Data	
Seite	1258-1263
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 416

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.