

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1972 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

(Vom 1. Juni 1973)

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 1972 zu berichten.

1 Organisatorisches

Die Finanzdelegation konstituierte sich zu Beginn des Berichtsjahres wie folgt:

Mitglieder: Herren Ständeräte Theus (Präsident), Leu, Nänny
Herren Nationalräte Schmitt (Vizepräsident), Diethelm, Wilhelm

Im März schied Herr Schmitt infolge Ablaufs der Amtsdauer aus und wurde als Mitglied und als Vizepräsident durch Herrn Nationalrat Debétaz ersetzt.

Die Delegation gliederte sich in drei Sektionen.

1. Sektion Herren Theus und Schmitt (Debétaz):
Behörden und Gerichte, Finanz- und Zolldepartement
2. Sektion Herren Nänny und Wilhelm: Departement des Innern, Militärdepartement, Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, PTT-Betriebe
3. Sektion Herren Leu und Diethelm: Politisches Departement, Justiz- und Polizeidepartement, Volkswirtschaftsdepartement

Die Aufsichtsarbeit der Delegation wickelte sich im üblichen Rahmen ab. Neben die alle zwei Monate stattfindenden ordentlichen Tagungen von zwei Tagen Dauer reihten sich zahlreiche ausserordentliche Sitzungen und verschiedene Besichtigungen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle unterbreitete der Finanzdelegation rund 700 Dossiers, mit welchen sie über ihre laufende Kontrolltätigkeit berichtete. Ferner lagen rund 1300 Bundesratsbeschlüsse zur Einsichtnahme auf. Über besondere Vorkommnisse und die wichtigsten Untersuchungen sind Ihre Kommissionen jeweils bei der Behandlung von Staatsrechnung und Voranschlag oder durch schriftliche Berichterstattung orientiert worden.

2 70 Jahre Finanzdelegation

Es erscheint uns angezeigt, bei dieser Gelegenheit in einem kurzen Rückblick zu zeigen, dass das früher Geschaffene Bestand hatte.

Im Jahre 1902 beschlossen die eidgenössischen Räte mit dem Geschäftsverkehrsgesetz die Schaffung einer gemeinsamen Finanzdelegation, die sich am 17. April 1903 zur konstituierenden Sitzung in Bern einfand. Am Tage darauf ordneten die beiden Finanzkommissionen an einer gemeinsamen Sitzung den Geschäftsverkehr mit der Delegation. Die Finanzkommissionen und die Delegation erhielten ein gemeinsames, ständiges Sekretariat. Die Eidgenössische Finanzkontrolle kam durch das Geschäftsverkehrsgesetz in eine direkte und laufende Beziehung mit der Finanzdelegation. Damit war die Grundlage für eine zweckentsprechende Finanzaufsicht durch die eidgenössischen Räte geschaffen.

Die dannzumal eingeführte Organisation, die Prüfungsgrundsätze und der Zuständigkeitsbereich haben praktisch noch heute unverändert Geltung. Versuche, auch in der Schweiz einen Rechnungshof einzuführen, wurden unter Hinweis auf die Zweckmassigkeit der bestehenden Ordnung von den eidgenössischen Räten abgelehnt. Mit der Zeit passten sich die Prüfungsmethoden den sich ändernden Verhältnissen an, wurde das eine oder andere Regulativ überarbeitet, und schliesslich fanden die gewonnenen Erfahrungen vor einigen Jahren ihren Niederschlag in zwei Bundesgesetzen über die Eidgenössische Finanzkontrolle und über den eidgenössischen Finanzhaushalt. Die Grundsätze der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit sind die Pfeiler im Vollzug der verfassungsmässigen Aufgabe. Hinzu kommt ein Weiteres, nämlich die «Universalität» des Aufsichtsvollzugs mit der Unterstellung der Verwaltung wie der Betriebe (Ausnahme SBB) unter eine Finanzaufsicht, d. h. die Übertragung des gesamten Aufsichtsvollzugs an die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation.

Die Geschlossenheit dieses Systems erlaubt eine sinnvolle Arbeitsteilung, die Ihren Finanzkommissionen eine gestaltende Aufsicht mit der Aufstellung und Prüfung des Voranschlages und eine nachträgliche Vollzugsaufsicht (voranschlagskonforme Haushaltsführung) mit der Abnahme der Rechnung überträgt. Zwischen Voranschlägen und Rechnungen kommt die mitschreitende Aufsicht während des Rechnungsjahres durch die Finanzdelegation im Zusammenwirken mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle.

Man ersieht daraus, dass die Organe des Parlaments ständig, laufend und direkt mit den Problemen der Finanzaufsicht konfrontiert sind und nicht nur nachträglich, wie dies bei einer «Rechnungshoflösung» der Fall wäre.

Schliesslich ist die bereits angeführte Geschlossenheit des Systems hervorzuheben, die es erlaubt, in wichtigen Fragen die übereinstimmende Anwendung von erarbeiteten Grundsätzen sicherzustellen. Wir denken dabei an Problemkomplexe wie die Kontrolle der einheitlichen Anwendung des für die Bundesverwaltung und die Betriebe gleichermaßen geltenden Beamtengesetzes; der Personalpolitik; der Beschaffungs- und Einkaufspolitik; des öffentlichen Baues; der Anwendung des Haushaltsgesetzes; der Anwendung der Grundsätze der Bundesfinanzpolitik; der Koordination auf dem Gebiete der Beschaffung der Anlagen für die elektronische Datenverarbeitung; der Berücksichtigung der Erfordernisse der Konjunkturpolitik im gesamten Bundesfinanzhaushalt usw.

Nicht zuletzt spricht die zunehmende Abhängigkeit der Bundesbetriebe vom Bundesfinanzhaushalt für eine sogar noch ausgeprägtere Betonung des Universalitätsprinzips und eine Zusammenfassung der Kräfte auf dem Gebiete der Finanzaufsicht, eine Konzentration, mit der allein ein Milizparlament den ständig wachsenden Ansprüchen noch gerecht werden kann.

Die Finanzdelegation legt besonderes Gewicht auf diesen Aspekt. Ihre Kommissionen haben übrigens verschiedentlich bekundet, dass sie gleicher Ansicht sind.

3 Allgemeine Feststellungen

Die Finanzdelegation möchte unter diesem Titel einmal mehr dem Sparen das Wort reden. In zunehmendem Masse ist ein «grosszügiges» Verhalten beim Umgang mit öffentlichem Geld festzustellen. Wir erinnern an die eindrücklichen Darlegungen des Direktors der Eidgenössischen Finanzkontrolle am letzten finanzpolitischen Seminar. Nicht dass das sparsame Haushalten überhaupt in Vergessenheit geraten wäre, aber es macht den Anschein, als ob ein gewisser Fatalismus, entstanden unter dem Einfluss der unheilvollen inflationären Entwicklung, da und dort dazu führte, die Angemessenheit im Ausgeben, die Verpflichtung auf eine gewisse demokratische Einfachheit, den Willen zum Sparen auch im Kleinen in den Hintergrund zu drängen.

Ansatzpunkte für diese Kritik finden sich in Bereichen, in denen Einsparungsmöglichkeiten ohne Beeinträchtigung der dienstlichen Aufgaben oder offiziellen Verpflichtungen durchaus möglich wären.

Wir denken an Repräsentationskosten aller Art, die bei sorgfältiger Vorbereitung der betreffenden Anlässe wesentlich niedriger hätten gehalten werden können als das der Fall war. Auch offizielle Gastfreundschaft oder protokollarische Verpflichtungen brauchen durchaus nicht immer Anlass zu überbordenden Ausgaben zu sein, ohne dass sie an Wert verlören.

Beim Ersatz von Auslagen ist festzustellen, dass beispielsweise freizügigere Ordnungen, wie sie zur Vereinfachung der administrativen Umtriebe eingeführt wurden, leider missbraucht werden, so etwa die Möglichkeit, bei Dienstreisen private Motorfahrzeuge gegen Vergütung zu verwenden.

Ein weiteres Kapitel beschlägt jene Erscheinung, die hin und wieder als «Verwaltungstourismus» bezeichnet wird. Darunter fallen die nach Ansicht der Finanzdelegation zu zahlreichen auswärtigen Besprechungen, Konferenzen und dergleichen, welche bei häufig grossen Teilnehmerzahlen zu an sich vermeidbaren Kosten führen.

Im Bereich des Personalaufwands sind es die Vergütungen für Sonderfälle aller Art, die als Ausfluss einer fast perfektionistisch anmutenden Ordnung zu steigenden Ausgaben führen.

Wünschbar wäre auch ein etwas härteres Verhandeln bei der Beanspruchung von Leistungen Dritter. Besonders auffällig sind die vielen Beanstandungen, die bei der Vergebung von Transportaufträgen gemacht werden müssen. Es mag hier noch mangelnde Sachkunde mitspielen, doch bestehen genügend Möglichkeiten, um auf dem Wege des internen Erfahrungsaustausches zu befriedigenden Lösungen zu gelangen.

Bei den halbstaatlichen Organisationen und Anstalten ist zunehmend die Tendenz festzustellen, sich die Vorteile des öffentlichen Dienstes, wie Sicherheit des Arbeitsplatzes, öffentliche Versicherungskasse usw. zu eigen zu machen, dann aber auf dem Gebiete der Besoldungen, Vergütungen und dergleichen sich auf privatwirtschaftliche Gepflogenheiten auszurichten. Auch von dieser Seite darf etwas mehr Zurückhaltung erwartet werden.

Diese wenigen Hinweise gewichten umso stärker, als sie nicht so recht in die an sich gute Haushaltsführung des Bundes passen und auch schon dazu beigetragen haben, das sonst erfreuliche Bild zu trüben. Jedenfalls möchte die Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle ihrer vollen Unterstützung versichern und sie einladen, weiterhin derartige Tatbestände kritisch anzusehen. An die Adresse von Bundesrat und Verwaltung, insbesondere an die Abteilungsdirektoren, richtet sich die Aufforderung, durch geeignete Vorkehren das Sparen zu fördern und durchzusetzen.

4 Ausschnitte aus der Tätigkeit der Finanzdelegation

Die umfassende Aufgabe der Finanzdelegation führt dazu, dass sie mit praktisch allen Vorgängen im Verwaltungsgeschehen konfrontiert ist. Entsprechend bunt ist der Strauss der Geschäfte, mit welchen sie sich näher zu befassen hatte. Sie stellt mit Befriedigung fest, dass gesamthaft betrachtet die Verwaltung sich bemüht, aus festgestellten Mängeln die sich aufdrängenden Lehren zu ziehen.

Es kann sich bei dieser Berichterstattung nicht darum handeln, einen vollständigen Katalog aller Geschäfte aufzustellen. Die nachstehend geschilderten

Beispiele wollen lediglich zeigen, welche Bereiche die laufende parlamentarische Finanzaufsicht etwa berührt.

Die Finanzdelegation hatte sich schon früher mit einem aufwendigen Vorhaben, nämlich der Identifikation und der Katalogisierung des Armeematerials zu befassen. Diese Massnahme gab seinerzeit zu Kritik Anlass. Die jüngste Überprüfung ergab, dass sowohl von der Zielsetzung her als auch in personeller und organisatorischer Hinsicht die Sache nun in Ordnung ist und gute Resultate verspricht. Wohl sind die Kosten höher als ursprünglich angenommen, eine Entwicklung indessen, die längerfristig gesehen als gerechtfertigt erscheint.

Die Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal ist schon verschiedentlich Gegenstand kritischer Bemerkungen in Öffentlichkeit und Parlament gewesen. Das hierfür zuständige Finanz- und Zolldepartement unternimmt nun das Erforderliche, um die an sich zweckmässige Lösung von ihr anhaftenden Mängeln, die im Laufe der Zeit auftraten, zu befreien.

Über den Ausbau der Kommission für Einkaufsfragen soll in diesem weit-schichtigen und wichtigen Gebiet der sehr nützliche Erfahrungsaustausch einer Straffung und Zentralisierung unterworfen werden.

Verschiedene Feststellungen der Finanzkontrolle veranlassten die Finanzdelegation, den Dienst für technische Zusammenarbeit einzuladen, bei der Durchführung der Entwicklungshilfe den finanziellen Belangen und insbesondere der Instruktion der ins Ausland delegierten Experten über die administrativen Fragen vermehrte Beachtung zu schenken. Entsprechende Massnahmen sind im Gange.

Die Kosten der Evaluation eines neuen Kampfflugzeuges wurden von der Finanzkontrolle im Auftrag der Finanzdelegation überprüft. Das Ergebnis gab keinen Anlass zu Bemerkungen.

Auf Ersuchen der Geschäftsprüfungskommissionen liess die Finanzdelegation durch die Finanzkontrolle ein Inventar über die zahlreichen ausserparlamentarischen Kommissionen und die Verwaltungsräte, die im Bereiche der Bundesverwaltung tätig sind, erstellen. Der erstattete Bericht zeigt, dass eine bessere Übersicht auf diesem Gebiet dringend erforderlich ist, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Auch wird man sich der Ordnung der Entschädigungspraxis auf diesem Gebiet vermehrt annehmen müssen.

Besonders einlässlich befassten wir uns mit dem Besoldungswesen des Bundes. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt färbt naturgemäss stark auf die Verhältnisse auf diesem Gebiet ab. Der Bundesrat und im speziellen das Finanz- und Zolldepartement sehen sich vor die nicht leichte Aufgabe gestellt, die Forderung nach einer angemessenen Entlohnung des Personals sowie die selbst bei einer strengen Praxis wegen zunehmender Aufgaben unvermeidliche Erhöhung des Personalbestandes in Einklang zu bringen mit den Möglichkeiten des Bundesfinanzenhaushaltes. Vergleiche mit den Verhältnissen in der Privatwirtschaft können denn auch nicht ohne weiteres gezogen werden. Diskutiert wurden die Fragen Verhältnis der Löhne des Bundes zu jenen in der privaten Wirtschaft, Gestaltung der Lohnskala,

Leistungslohn und Sozialkomponente, Qualifikationssysteme, Bestandesentwicklung und Personalversicherung.

Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass Sonderentschädigungen wirklichen Ausnahmecharakter tragen sollten. Ferner schiene es wünschbar, personelle Engpässe als Folge vorübergehender Belastungsspitzen noch vermehrt durch internen, allenfalls interdepartementalen Ausgleich zu beheben.

Aufmerksamkeit schenkte die Finanzdelegation auch der Personalschulung des Bundes, welche erfreuliche Fortschritte gemacht hat. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf diesem Gebiete ist zu fördern.

Die Dienstreisen mit öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln und die bezüglich Kosten beschäftigten die Finanzdelegation zu verschiedenen Malen. Es wurde ihr zugesichert, dass die bestehende unbefriedigende Ordnung umgestaltet werden soll.

Im Verlaufe der letzten Jahre zeigte sich die Notwendigkeit, das Abrechnungswesen beim baulichen Zivilschutz durch geeignete Kontrollen zu verbessern. Es gelang der Finanzkontrolle, die Grundlage für eine wirkungsvolle Prüfungstätigkeit zu schaffen. Die kantonalen Fachorgane und Finanzkontrollen arbeiten nun erfreulicherweise eng mit den Bundesorganen zusammen.

Die Bautenkontrolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle verzeichnet gute Ergebnisse. Leider hemmen der Personalmangel und die Schwierigkeit, geeignete Experten zu finden, die sehr notwendige Aufsichtstätigkeit auf diesem Gebiet.

Einem wichtigen Erfordernis entspricht die Aufsicht über das Haushaltsgebaren der schweizerischen Vertretungen im Ausland. Neben die Aufsicht im eigentlichen Sinne reiht sich ebenso bedeutsam die damit verbundene Instruktion, welche von speziell ausgebildeten Inspektoren gleichzeitig vermittelt werden kann. Probleme ergeben sich häufig aus der grossen Distanz zur Zentrale in Bern, womit gewisse Massstäbe verwischt werden, was sich z. B. in Fragen des Personaleinsatzes und damit des Personalbestandes äussert. Besondere Beachtung ist bei diesen Inspektionen auch der Unterbringung der Vertretungen (Residenzen, Kanzleien und Personalunterkünfte) zu schenken. Die Finanzdelegation unterstützt die Bestrebungen des Eidgenössischen Politischen Departementes, nach Möglichkeit und wo immer es sich rechtfertigt, die Vertretungen in bundeseigenen Objekten unterzubringen, nachdem im Ausland die Mietpreissteigerung noch viel akzentuierter als bei uns auftritt. Auch von daher zeigt sich die grosse Bedeutung der Kontrolle über die Angemessenheit des Personalbestandes, indem sich dieser u. a. auch im Raumbedarf niederschlägt.

Schliesslich seien noch jene Geschäfte erwähnt, für welche die Finanzdelegation im *Dringlichkeitsverfahren* eingeschaltet ist. Es handelt sich um die Zustimmung zu Ausgaben, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist und die keinen Aufschub ertragen. Eine gleiche Regelung gilt für die Bewilligung der vorzeitigen Inangriffnahme oder Fortsetzung von Vorhaben, für welche der erforderliche Verpflichtungskredit noch nicht vorliegt. In beiden Fällen holt der Bundesrat – nach Möglichkeit vorgängig – die Zustimmung

mung der Finanzdelegation ein (Finanzhaushaltsgesetz, Art. 9 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 4). Eine Aufzählung der im Berichtsjahr unterbreiteten Geschäfte erübrigt sich. Die Botschaften des Bundesrates geben im Einzelfall darüber Aufschluss. Die Finanzdelegation überzeugte sich regelmässig, ob tatsächlich eine Dringlichkeit bestehe.

Eine weitere Sonderaufgabe hat die Finanzdelegation bei gewissen Personalmassnahmen, welche Ausfluss der Ausnahmebestimmungen des Beamtengesetzes sind. Diese Aufgabe ist die Folge einer Vereinbarung mit dem Bundesrat aus dem Jahre 1951 und soll dazu beitragen, dass die Ausnahmebestimmungen des besoldungsrechtlichen Teils des Beamtengesetzes nur in Sonderfällen zur Anwendung gelangen. Es ist hier festzuhalten, dass trotz der ausserordentlichen Lage auf dem Arbeitsmarkt von den gesetzlichen Möglichkeiten mit der gebotenen Zurückhaltung Gebrauch gemacht worden ist.

Dieser Bericht wäre nicht vollständig ohne Hinweis auf die gute Zusammenarbeit mit den Geschäftsprüfungskommissionen. Nachdem die Abgrenzung der beiden Aufsichtsbereiche nicht sehr scharf gezogen werden kann – schliesslich ist es das gleiche Verwaltungsgeschehen, welches unter verschiedenen Aufsichtsaspekten untersucht wird –, kommt dieser Zusammenarbeit besonderes Gewicht zu.

Die Finanzdelegation möchte es nicht unterlassen, auch Bundesrat, Verwaltung und Betrieben für die gute Haushaltführung Dank und Anerkennung auszusprechen, ebenso der Eidgenössischen Finanzkontrolle, welche durch ihren unermüdlichen Einsatz die parlamentarische Finanzaufsicht wirkungsvoll unterstützt.

Bern, den 1. Juni 1973

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident :

Jean Wilhelm
Nationalrat

Der Vizepräsident :

Arno Theus
Ständerat

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1972 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates (Vom 1.Juni 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.07.1973
Date	
Data	
Seite	1663-1669
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 787

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.