

## Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1973 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

(Vom 1. Juni 1974)

Sehr geehrte Herren,

reglementsgemäss berichten wir Ihnen über die laufende Aufsichtstätigkeit («nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes» nach Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes) der Finanzdelegation im Jahre 1973. Der Inhalt dieser im Bundesblatt zu veröffentlichenden Berichterstattung hat dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Finanzdelegation nach den Bestimmungen des Reglements der Pflicht der Verschwiegenheit gegen Aussen unterliegt. Vertraulich zu handhabende Tatbestände werden indessen Ihren Kommissionen, soweit notwendig, laufend bekanntgegeben.

### 1 Organisatorisches

Der Finanzdelegation gehörten im Berichtsjahr an: die Herren Nationalräte Wilhelm (Präsident), Debétaz, Diethelm; die Herren Ständeräte Theus (Vizepräsident), Leu, Nänny.

Die Aufsichtsarbeit vollzog sich in drei Sektionen:

<i>1. Sektion</i>	Mitglieder
Behörden und Gerichte . . . . .	Herr Wilhelm
Finanz- und Zolldepartement . . . . .	Herr Theus
<i>2. Sektion</i>	
Departement des Innern . . . . .	} Herr Debétaz
Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement . . . . .	} Herr Debétaz
Militärdepartement . . . . .	Herr Nänny
<i>3. Sektion</i>	
Politisches Departement . . . . .	} Herr Diethelm
Justiz- und Polizeidepartement . . . . .	} Herr Diethelm
Volkswirtschaftsdepartement . . . . .	Herr Leu

Die Finanzdelegation hielt ihre alle zwei Monate stattfindenden ordentlichen Tagungen (je zwei Sitzungstage) ab, die mit mehreren ausserordentlichen Sitzungen und Besichtigungen ergänzt wurden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle unterbreitete aus ihrer Kontrolltätigkeit rund 700 Geschäfte. Ferner nahm die Delegation Einsicht in rund 1200 Bundesratsbeschlüsse, die ihr, den gesetzlichen Bestimmungen folgend, laufend zugestellt werden.

Ihre Kommissionen bzw. Sektionen sind jeweils bei den Staatsrechnungs- und Voranschlagsberatungen mündlich und schriftlich über wichtige Geschäfte informiert worden.

## 2 Allgemeines

Ausserordentliche Vorkommnisse waren im Berichtsjahr nicht zu verzeichnen. Über einzelne, bedeutende Vorgänge berichten wir in einem späteren Abschnitt.

Es ist der Finanzdelegation daran gelegen, vorweg einen besonderen Aspekt der Haushaltsführung im Bund zu behandeln. Es geht ihr dabei um die Sicherstellung einer auf einheitliche Grundsätze ausgerichteten Haushaltsführung und -politik, Grundsätze auf die auch die eidgenössischen Räte verpflichtet sind. Heute ist nach vielen Jahren einer ausgabefreudigen Wachstumsperiode ein eigentlicher Wendepunkt erreicht. Die Rechnungszahlen sprechen eine deutliche Sprache. Die akkumulierten Ausgabenbeschlüsse früherer Jahre finden ihren Niederschlag im jährlichen Voranschlag. Dabei entsteht in zunehmendem Mass ein eigentlicher Zielkonflikt. Auf der einen Seite drängen die verschiedensten Gruppen- und Sonderinteressen nach rascher und uneingeschränkter Verwirklichung einmal beschlossener Vorhaben. Auf der andern Seite erfordert das Gesamtinteresse einen ausgeglichenen Voranschlag. Mit einer Verbesserung der Einnahmen allein ist dieser Konflikt nicht lösbar. Es bedarf bei den Ausgaben vermehrter Sparsamkeit, der Setzung von Prioritäten und einer massvollen Verlängerung der Realisierungsdauer. Da liegt es doch nahe, dass in einer solchen Lage einheitliche Veranschlagungskriterien von Parlament und Verwaltung zu beachten sind, so dass die dringend erforderlichen Einschränkungen gleichermassen von allen Haushaltssektoren getragen werden. Das vor wenigen Jahren beschlossene, sehr fortschrittlich konzipierte Finanzhaushaltsgesetz bietet mit seinen Normen die Handhabe für eine einheitliche Praxis<sup>1)</sup>. Die Finanzdelegation erachtet es als ihre Pflicht dar-

### <sup>1)</sup> Anmerkung:

Das Bundesgesetz vom 21. Februar 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt fasst das Budgetrecht des Bundes in einen einheitlichen Erlass. Dieses Budgetrecht fand sich vorher zerstreut in der Bundesverfassung, in einzelnen Gesetzen und Beschlüssen, in Verordnungen und Dienstabweisungen.

Die Initiative zur Zusammenfassung und Kodifizierung der zahlreichen Haushaltsbestimmungen ging von den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte aus. Angestrebt wurde dabei die einheitliche Gestaltung der Ausgabenbeschlüsse, die Festlegung der im Bundesfinanzhaushalt anzuwendenden Begriffe und Rechnungsnormen nicht zuletzt in der Absicht, die Voranschläge und Rechnungen über Jahre hinweg vergleichen zu können.

über zu wachen, dass Sonderlösungen, wie z. B. die Schaffung von Fonds, dieses Haushaltsrecht nicht verwässern.

Den einen gewährte Vorzugsstellungen könnten von andern mit gleichem Recht ebenfalls gefordert werden. Das Finanz- und Zolldepartement führt darüber in einem Bericht aus, dass Fonds die Übersicht über das Finanzgebaren erschweren und die Aussagekraft der Rechnungsablage verfälschen. Gerade jetzt sollten das Haushaltrecht nicht durchlöchern und die Budgetdisziplin nicht in Frage gestellt werden. Dem bestehenden Budgetrecht ist vielmehr konsequent Nachachtung zu verschaffen und den Prinzipien der Vollständigkeit, Bruttodarstellung und Einheitlichkeit unmissverständlich nachzuleben. Es wäre Selbsttäuschung zu glauben, grundlegende finanzpolitische Probleme liessen sich durch buchhalterische Kunststücke lösen.

Wir halten abschliessend fest, dass das gleiche Ziel, wie es mit der Schaffung von Fonds zu erreichen versucht wird, auch mit den gesetzlich vorgesehenen Rückstellungen verwirklicht werden kann.

### 3 Ausschnitte aus der Tätigkeit der Finanzdelegation

Einen naturgemäss breiten Raum nehmen Belange ein, welche dem Bund als Arbeitgeber obliegen. Die Delegation befasste sich dieses Jahr besonders einlässlich mit den «Sorgen» des Personalamtes. Diese lassen sich kurz wie folgt umschreiben:

- Bei der Schaffung neuer Posten in der Überklasse sollte Zurückhaltung geübt werden. Mit vermehrter Kompetenzdelegation an nachgeordnete Stellen kann häufig der gleiche Erfolg erzielt werden.
- Die Beschlüsse über die Personalplafonierung dürfen nicht mit der vermehrten Anstellung temporärer Hilfskräfte umgangen werden.
- Die gegenseitige Aushilfe mit Arbeitskräften innerhalb der Verwaltung bei Arbeitsspitzen sollte noch mehr gefördert werden.
- Es muss verhindert werden, dass Zulagen nach Artikel 36 des Beamtengesetzes zur Dauerinstitution werden. Die Tendenz besteht, bei Neubesetzung von Posten Besoldungszuschläge automatisch auf den Nachfolger zu übertragen.
- Es sollte vermieden werden, dass bei Berufungen und bei der Rekrutierung höherer Beamter Besoldungen zugestanden werden, die das bestehende Besoldungsgefüge stören.
- Der Regelung der Arbeitsbedingungen für aussenstehende Experten muss vermehrt Beachtung geschenkt werden.

Die Finanzdelegation hat den Bundesrat eingeladen, diesen Problemen seine volle Aufmerksamkeit zu schenken, und sie hat auch entsprechende Zusicherungen erhalten. So sind z. B. Richtlinien erlassen worden, wonach Gesuche um Ersatzanstellungen und Neuanstellungen von Hilfskräften departementalen nicht ständigen Kommissionen zu unterbreiten sind, welche den Entscheid fällen. Diesen Kommissionen gehören je ein Vertreter der Zentralstelle für Organisationsfra-

gen und des Personalamtes an. Ergänzend wäre beizufügen, dass die Finanzdelegation die Schwierigkeiten keineswegs verkennt, welchen die Bundesverwaltung bei der heutigen Lage des Arbeitsmarktes begegnet. Die Zunahme der Staatsaufgaben setzt ohne Zweifel voraus, dass die Exekutive über eine zeitgemässe Organisation mit gut qualifizierten Führungskräften verfügt. Dauerndes Anliegen aber sollte sein, die Staatsaufgaben regelmässig zu überprüfen und überall dort, wo es möglich ist, Vereinfachungen anzustreben, allenfalls sogar auf bestimmte Aufgaben überhaupt zu verzichten. Die Finanzdelegation ist nicht überzeugt, dass die sich hier anbietenden Möglichkeiten konsequent ausgenützt werden. Ausserdem besteht bei einem derart umfangreichen Personalkörper dauernd die Gefahr prestigeverhafteter Unbeweglichkeiten.

Die Finanzdelegation hat früher verschiedentlich mit ihren Kommissionen die Ansicht vertreten, es werde beim Heranziehen aussenstehender Experten übertrieben. Vielfach werden Expertengutachten in Auftrag gegeben, bei welchen man den Verdacht nicht los wird, man wolle der Verantwortung ausweichen. Dabei ist es doch so, dass aussenstehende Dritte, welche die Verhältnisse nicht näher kennen, zuerst einen grossen Aufwand erbringen müssen, um überhaupt den nötigen Einblick zu besitzen. Etwas mehr Selbstvertrauen täte da und dort gut. Immerhin kann die Finanzdelegation feststellen, dass in letzter Zeit auf diesem Gebiet doch eine gewisse Zurückhaltung zu beobachten ist. Der Bundesrat hat ausserdem die Weisung erteilt, Fragen der Organisation, der elektronischen Datenverarbeitung und der Stellenbewertung seien immer möglich bundesintern zu bearbeiten. Ein allfälliger Beizug aussenstehender Sachverständiger habe im Einvernehmen mit der Zentralstelle für Organisationsfragen und des Personalamtes zu erfolgen. Überdies sei die Eidgenössische Finanzkontrolle zu verständigen. Damit ist einem Anliegen Ihrer Kommissionen entsprochen worden.

Wir haben im Bericht für das Jahr 1972 u. a. auch auf die Besoldungspolitik bei den halbstaatlichen Organisationen und Anstalten hingewiesen und die etwa feststellbare Tendenz kritisiert, sich wohl die Vorteile des öffentlichen Dienstes zu eigen zu machen, andererseits aber dann auf dem Gebiet der Besoldungen usw. mehr privatwirtschaftliche Gepflogenheiten anzuwenden. Es zeigte sich, dass die stärkere Einflussnahme des Bundesrates auf die besoldungsrechtlichen Belange derartiger Körperschaften unerlässlich ist. Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement ist nun beauftragt worden, die Personalpolitik dieser Institutionen unter sich zu koordinieren aber auch eine Koordination der Besoldungspolitik des Bundes und jener der halbstaatlichen Institutionen in die Wege zu leiten.

In bezug auf die Dienstreisen hat der Bundesrat eine straffere Ordnung eingeführt. Damit ist einem alten Anliegen der Finanzdelegation entsprochen worden.

Die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle gemachten Feststellungen im Bereich der Repräsentations- und Verwaltungsauslagen des Bundes zeigten die Notwendigkeit der Festlegung von Grundsätzen, welche eine zurückhaltendere und gezieltere Ausgabenpolitik herbei führen sollen. Die Finanzdelegation hat die Bemerkungen der Finanzkontrolle und ihre Ansicht dazu dem Bundesrat mitge-

teilt und ihn eingeladen, seinerseits jene Massnahmen zu ergreifen, die zu einer massvolleren Ausgabenwirtschaft führen könnten. Die Finanzdelegation dachte dabei insbesondere an die Festlegung von Richtwerten für Ausgaben dieser Art, wobei es ihr daran gelegen war, auch den Gesichtspunkt der sachgerechten Verhältnismässigkeit hervorzuheben. Entsprechende Vorkehren wird die Finanzdelegation ferner im Parlamentshaushalt treffen. Sie wird es sich angelegen sein lassen, die Finanzkontrolle bei der Durchsetzung solcher Sparrichtlinien in jeder Beziehung zu unterstützen. Wir haben schon letztes Jahr an die Adresse von Bundesrat und Verwaltung und insbesondere an die Abteilungsdirektoren die Aufforderung gerichtet, durch geeignete Vorkehren das Sparen zu fördern und durchzusetzen, und wir wiederholen diese Aufforderung hier erneut.

Was die verschiedentlich aufgegriffene Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal anbelangt, kann die Finanzdelegation mit Befriedigung feststellen, dass die im letzten Bericht erwähnten, in Aussicht genommenen Vorkehren des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes nun verwirklicht werden. Insbesondere bei Einzeldarlehen erfolgt, wo immer das für den Betreffenden tragbar ist, eine Überleitung zu den allgemein geltenden Marktbedingungen.

Die Finanzdelegation liess sich sodann orientieren über die Stellung und Besoldung der Delegierten und Beauftragten des Bundesrates. Sie konnte feststellen, dass gesamthaft betrachtet Lösungen angestrebt werden, die etwa den beamtenrechtlichen Möglichkeiten entsprechen. Es ging dabei nicht etwa darum, bestehende Lösungen in Zweifel zu ziehen, doch meint die Finanzdelegation, dass auch hier, gleich wie bei den halbstaatlichen Organisationen, für Aufgaben im öffentlichen Dienst mit vergleichbaren Massstäben gemessen werden solle.

Die Verwaltungsdirektion des Eidgenössischen Politischen Departementes hat die *schweizerischen Vertretungen im Ausland* nachdrücklich ersucht, auch in ihrem Bereich möglichste Zurückhaltung bei Repräsentationsauslagen usw. zu üben und u. a. auf Einladungen zu verzichten bzw. Gesuchen zu Empfängen nicht zu entsprechen, wenn nicht zwingende dienstliche Erfordernisse dies rechtfertigen. Offenbar ist es üblich, dass schweizerische Touristengruppen einen Empfang auf einer Botschaft als Programmteil ihrer Reise anstreben.

Administrative Vereinfachungen könnten zu erheblichen Einsparungen führen. In diesem Zusammenhang hat die Finanzdelegation mit Befriedigung von den Weisungen eines Direktors der Bundesverwaltung an seine Mitarbeiter Kenntnis genommen. Sie sind nachahmenswert: Bundesverwaltungsintern sei auf Briefwechsel zu verzichten; wenn die telephonische Erledigung genüge, solle mit Kurznotizen gearbeitet werden. Gutachten und Stellungnahmen seien nur einzuholen, wenn sie «gesetzlich vorgeschrieben sind oder wenn die Sache eher kompliziert und nicht eindeutig ist. (Entscheidungen stützen sich häufig auf den gesunden Menschenverstand. Lieber Verantwortung selber übernehmen und hie und da einen Fehler machen, als sich hinter Kommissionen, Gutachten, Paragraphen usw. verschanzen!)» Sitzungsabläufe seien nur noch mit Kurz- oder Beschlussesprotokollen festzuhalten usw.

Als Beispiele für die Vielseitigkeit der Finanzaufsicht seien aus der Reihe der Geschäfte der Finanzdelegation die folgenden erwähnt:

- Verwaltungsgebäude Effingerstrasse. Frage eines Zusatzkredites und richtige Anwendung des Finanzkontrollgesetzes,
- Technische Hochschulen, Frage der Koordination,
- Datenverarbeitung bei der Bundesverwaltung und den PTT-Betrieben,
- Kosten von Staatsempfängen,
- Tresorerieschwierigkeiten des Bundes, Zahlungsverkehr mit den Kantonen,
- Schweizer Schulen im Ausland,
- Einkaufswesen im allgemeinen,
- Gebührentarif der Botschaften und Konsulate,
- Visagebühren,
- Jubiläumsanlässe,
- Gotthardstrassentunnel, Kostenentwicklung,
- Fragen der Finanzaufsicht bei den PTT-Betrieben,
- Besoldungszulagen nach Artikel 36 des Beamtengesetzes. Fragen der Koordination, Neuregelung des Verfahrens mit den Bundesbetrieben,
- Dringlichkeitsverfahren nach den Artikeln 9 und 26 des Finanzhaushaltsgesetzes.

(Das Haushaltsgesetz ermächtigt den Bundesrat, unaufschiebbare Ausgaben, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung zu beschliessen. Dabei ist die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen. Das gleiche Verfahren gilt für Verpflichtungskredite bei Vorhaben, die keinen Aufschub ertragen.)

Für die Finanzdelegation handelt es sich in solchen Fällen hin und wieder um recht heikle Geschäfte, präjudizieren sie doch damit unter Umständen die Entscheide der eidgenössischen Räte. Sie lässt es sich deshalb angelegen sein, regelmässig die Frage nach der Dringlichkeit abzuklären. Vermeidbar sind solche Vorgänge nicht, indem aufgabengerechtes Handeln Sofortentscheide erfordert wie z. B. bei Terrainerwerben oder wenn bei Beschaffungen Optionen zu beachten sind).

- Personalrestaurants des Bundes (Abklärungen im Gange).
  - Ankauf von Pferden (Remonten).
  - Sicherheitsvorkehrungen bei der Lagerung von Munition und Kriegsmaterial,
  - Objektkredite für Bauten,
  - Entwicklungshilfe
- usw.

Die Finanzdelegation hat einen umfassenden Einblick in das Geschehen im Finanzhaushalt des Bundes. Die gewünschten Auskünfte sind ihr bereitwillig erteilt worden; die Zusammenarbeit mit den «Kontrollämtern» (Eidg. Finanzkontrolle, Personalamt, Zentralstelle für Organisationsfragen) spielt reibungslos. Die Koordination zwischen Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzdelegation funktioniert gut. So erfolgen bei umfangreichen Geschäften, wie z. B. bei der

Gestaltung der Oberaufsicht über die PTT-Betriebe, Aussprachen zwischen Abordnungen beider Aufsichtsgremien. Die Sekretariate stehen laufend in gegenseitiger Verbindung.

Wir möchten diesen Bericht nicht schliessen, ohne allen, die an der Finanzaufsicht im Bund mitwirken, für ihre Arbeit bestens zu danken. Unser Dank richtet sich ebenso an Bundesrat, Verwaltung und Betriebe für ihre Anstrengungen zu einer übersichtlichen und sauberen Haushaltsführung.

Bern, den 1. Juni 1974

Für die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident:

**Hans Nänny**  
Ständerat

Der Vizepräsident:

**J. Wilhelm**  
Nationalrat

## **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1973 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates (Vom 1. Juni 1974)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.07.1974
Date	
Data	
Seite	1916-1922
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 080

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.