

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1977 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

vom 30. März 1978

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Finanzdelegation prüft und überwacht laufend den gesamten Finanzhaushalt des Bundes (ohne Bundesbahnen und Alkoholverwaltung), und erstattet den Finanzkommissionen jährlich Bericht über ihre Tätigkeit (Art. 15 des Reglementes vom 29. März 1963 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte).

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten Geschäfte des Jahres 1977 und der ersten Monate des laufenden Jahres.

30. März 1978 Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
Der Präsident: Dr. P. Hofmann, Ständerat
Der Vizepräsident: Dr. O. Fischer, Nationalrat

Bericht

1 Organisatorisches

11

In der Berichtsperiode (April 1977 – März 1978) ergab sich wegen der auf sechs Jahre beschränkten Mitgliedschaft in den Finanzkommissionen eine Gesamterneuerung der Finanzdelegation:

– *Mitglieder bis Ende 1977*

HH. Nationalräte Letsch (Präsident),
Stich, Trottmann

HH. Ständeräte Reimann (Vizepräsident),
Herzog, Munz

– *Mitglieder ab Dezember 1977*

HH. Ständeräte Hofmann (Präsident),
Grosjean, zeitweilig vertreten durch Herrn Ständerat Hefti (Suppleant),
Reverdin

HH. Nationalräte Fischer-BE (Vizepräsident),
Eisenring, Schmid-SG

Der vorliegende Bericht orientiert demnach weitgehend über die Tätigkeit der Ende 1977 zurückgetretenen Finanzdelegation.

12

Die Finanzdelegation trat im vergangenen Jahr zu sechs ordentlichen Tagungen (zu je zwei Tagen) und zu ebensovielen ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Die ausserordentlichen Sitzungen fanden während der Sessionen statt und dienten fast ausschliesslich der Behandlung dringender Geschäfte (Bewilligung von Zahlungs- und Verpflichtungskrediten nach den Artikeln 9 und 26 des Bundesgesetzes über den Eidgenössischen Finanzhaushalt; Besoldungsgeschäfte gemäss «Vereinbarung zwischen Bundesrat und Finanzdelegation»).

2 Auftrag, Mittel und Arbeitsweise der Finanzdelegation

Der Umstand, dass die Finanzdelegation in diesem Jahr auf eine 75jährige Tätigkeit zurückblicken kann – die erste Sitzung fand am 17. April 1903 statt –, die Tatsache ferner, dass sich Ende des vergangenen Jahres eine Gesamterneuerung der Finanzdelegation ergab, soll zum Anlass genommen werden, an dieser Stelle einige grundsätzliche Hinweise über die Arbeit der Finanzdelegation zu geben.

Vorweg darf festgestellt werden, dass die Finanzdelegation ein umfassendes Prüfungsrecht im Sinne der Vor- und Nachprüfung aller Vorgänge des Finanzhaushaltes hat. Die Mittel sind ausreichend, so dass weder zusätzliche gesetzliche noch institutionelle Massnahmen erwogen werden müssen. Es besteht unseres Wissens kein anderes Parlament, das über ein so direktes Kontroll- und Interventionsrecht über das Finanzgebaren der Exekutive verfügt. Mit der ungebrochenen Kette von

Aufsichtshandlungen (gestaltende Aufsicht bei der Aufstellung des Voranschlages, mitschreitende Aufsicht beim Vollzug des Voranschlages und nachträgliche Aufsicht bei der Abnahme der Staatsrechnung) ermöglicht unser System den eidgenössischen Räten eine in ihrer Art einzigartige zeitgerechte und wirkungsvolle Einflussnahme auf die Haushaltsführung. Auf die wichtige Rolle, die insbesondere im Bereich der mitschreitenden, laufenden Aufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zukommt, werden wir in einem besonderen Abschnitt zurückkommen, konnte doch dieses Amt während der Berichtsperiode sein 100jähriges Bestehen feiern.

Rechte, Pflichten und Möglichkeiten der Finanzdelegation sind im wesentlichen verankert im

- Geschäftsverkehrsgesetz (vom 23. März 1962), Artikel 49–50,
- Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (vom 29. März 1963), Artikel 7–15,
- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (vom 28. Juni 1967), Artikel 14–15 sowie Artikel 18,
- Bundesgesetz über den Eidgenössischen Finanzhaushalt (vom 18. Dez. 1968), Artikel 9 und 26.

Entscheidende Bedeutung bei der Vorbereitung der zu behandelnden Geschäfte kommt der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu. Sie hat der Finanzdelegation unter anderem sämtliche Revisionsberichte und -protokolle sowie alle Korrespondenzen mit den der Finanzaufsicht Unterstellten laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen. Im Jahre 1977 waren dies über 800 Dossiers.

Eine weitere wichtige Informationsquelle stellen die Bundesratsbeschlüsse dar, die der Finanzdelegation – soweit sie den Finanzhaushalt berühren – nach jeder Sitzung des Bundesrates mit den Mitberichten der Departemente zugehen, wobei hier von besonderem Interesse die Mitberichte des Finanz- und Zolldepartementes sind (im Jahre 1977 wurden der Finanzdelegation 665 Beschlüsse vorgelegt).

Das Geschäftsverkehrsgesetz legt in Artikel 50 Absatz 7 fest, dass der Finanzdelegation alle Bundesratsbeschlüsse, die sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen sind. Der Bundesrat wollte letztes Jahr hierfür einengende Kriterien aufstellen, doch musste sich die Finanzdelegation einem solchen Vorhaben widersetzen. Worum handelte es sich? Nach konstanter Praxis werden der Finanzdelegation auch Beschlüsse zur Kenntnis gebracht, die lediglich Zwischenentscheide beinhalten. Diesen kommt aus der Sicht des Aufsichtsorgans indessen dann grosse Bedeutung zu, wenn es sich um finanzpolitisch wichtige Geschäfte wie Voranschlag, Finanzplan und ähnliches handelt. Die vom Bundesrat in die Wege geleitete Praxisänderung hätte zur Folge gehabt, dass uns nur noch abschliessende Entscheide übermittelt worden wären. Eine solche Einengung der bestehenden Praxis hätte die Arbeit der Finanzdelegation ohne Zweifel beeinträchtigt. Die laufende Zustellung *aller* den Bundeshaushalt betreffenden Beschlüsse des Bundesrates (mit den aussagekräftigen Antrags- und Mitberichten der Departemente) ist unbedingte Voraussetzung für die ordnungsgemässe Erfüllung der Aufgabe der Finanzdelegation. Die Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes lassen übrigens bezüglich dieser Zustellungspflicht keine Zweifel offen. Die Aussprache mit einer Delegation des Bundesrates führte zur Beibehaltung der

bisherigen Praxis, bot andererseits aber auch Gelegenheit, Fragen der Praktikabilität dieser Rechtsnorm im Sinne einer guten Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Finanzdelegation zu erörtern.

Nach Artikel 12 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation vom 29. März 1963 kann letztere auch Vorlagen des Bundesrates in Beratung ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge den Finanzkommissionen oder andern Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen. Wir haben uns in diesem Zusammenhang während der vergangenen Jahre gefragt, ob sich die Finanzdelegation in wichtigen Fragen nicht vermehrt in den politischen Meinungsbildungsprozess einschalten sollte. Obwohl das vorerwähnte, aus dem Reglement zitierte Mittel eines der wirksamsten zur Ausübung der präventiven Kontrolle wäre, ist es aus politischen Gründen nicht leicht einsetzbar. Immerhin hat die Finanzdelegation es als angezeigt erachtet, in einigen bedeutenden Fragen Aussprachen mit den zuständigen Departementschefs durchzuführen. Die positiven Erfahrungen ermuntern die Finanzdelegation, diese Möglichkeit auch künftig zu pflegen und wenn möglich auszubauen.

Schliesslich stellt sich immer wieder die Frage der Koordination der Aufsichtstätigkeit zwischen Finanzdelegation/Finanzkommissionen einerseits, den Geschäftsprüfungskommissionen und andern Spezialkommissionen andererseits. Die Kommissionspräsidenten und die ständigen Sekretariate werden im Sinne einer Daueraufgabe weiterhin für eine klare Abgrenzung der Aktivitäten zu sorgen haben. In diesem Bereich lassen sich ohne grosse Reformen beträchtliche Rationalisierungserfolge erzielen. Es braucht oft lediglich das Gespräch zwischen zwei Kommissionspräsidenten. Prestigeüberlegungen haben hier keinen Platz. So hat denn auch z. B. – eben im Sinne dieser Aufgabenteilung – die Finanzdelegation die Büros der Räte ersucht, die ihr im Zusammenhang mit dem Bau des Furkatunnels überbundenen Kontrollaufgaben (Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1976 über einen Zusatzkredit für den Bau eines Basis-Eisenbahntunnels Oberwald-Realp, Art. 3) der nachträglich eingesetzten Spezialkommission zu übertragen. Die Finanzdelegation wird sich im Einvernehmen mit den Büros der Räte erst dann wieder einschalten, wenn die Arbeiten der Spezialkommission abgeschlossen und die neue Kreditvorlage von den Räten behandelt sein wird.

3 Ausschnitt aus der Tätigkeit der Finanzdelegation im Berichtsjahr

Nachfolgend orientieren wir ausführlicher über einige Probleme, mit denen sich die Finanzdelegation im Berichtsjahr besonders zu befassen hatte.

31 Besoldungszulagen an Chefbeamte

Das Beamtengesetz gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen Besoldungen zu beschliessen, die den gesetzlichen Höchstbetrag der massgebenden Besoldungsklasse übersteigen. Gemäss einer im Jahre 1951 zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation abgeschlossenen Vereinbarung bedürfen solche Massnahmen – soweit sie Chefbeamte betreffen – der Zustim-

mung der Finanzdelegation. Unter die erwähnte Vereinbarung fällt unter anderem auch die Errichtung neuer Chefbeamten-Stellen. Es soll vermieden werden, dass eine zu grosszügige Anwendung der Ausnahmebestimmungen und eine Verzerrung der gesetzlichen Besoldungsordnung Platz greifen.

Entsprechende Geschäfte, denen die Finanzdelegation nicht oder nur mit grössten Bedenken zustimmen konnte sowie die Feststellung, dass die Spitzgehälter des Bundes im Verlaufe der letzten Jahre ein angemessenes Niveau erreicht und da und dort Anlass zu Kritik gegeben haben, veranlassten sie, beim Bundesrat eine Verschärfung dieser Zulagenpraxis zu verlangen. Schliesslich war das Problem auch vor dem Hintergrund der prekären Finanzlage des Bundes und der wirtschaftlichen Situation zu würdigen.

Der Bundesrat hat der Finanzdelegation im November 1977 mitgeteilt, er sei in Würdigung des Ausnahmecharakters von Besoldungszulagen und im Interesse der rechtsgleichen Behandlung bereit, den grundsätzlichen Bedenken der Finanzdelegation im Rahmen des Möglichen Rechnung zu tragen.

32 Vorzeitige Pensionierung (Beurlaubung) von Chefbeamten

Das Eidgenössische Politische Departement (EPD) hat in seinem 1975 veröffentlichten Bericht «Ein Aussenministerium befragt sich selbst» (Arbeitsgruppe «Florian») unter anderem darauf hingewiesen, dass sich bei einem Teil der auf Aussenposten eingesetzten Angehörigen des diplomatischen und konsularischen Dienstes wegen dienstlich oder gesundheitlich motivierter Beschränkung der Einsatzmöglichkeiten zunehmend ernste Verwendungsprobleme ergeben werden. Abhilfe könne nur die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand bringen. Nachdem der Bundesrat das EPD beauftragt hatte, den Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Florian» unter Beachtung der anwendbaren Vorschriften Folge zu geben, wurden zwölf Diplomaten vorzeitig pensioniert (rechtlich beurlaubt), wobei die ihnen bis zur Vollendung des 65. Altersjahres zugestandenen Leistungen prozentual dem entsprechen, was zurücktretenden Instruktooren des Militärdepartementes gewährt wird.

Die rechtlichen wie die grundsätzlichen Aspekte dieses Problems bildeten Gegenstand gründlicher Untersuchungen und Erörterungen zwischen Finanzdelegation und Finanzkontrolle einerseits, dem Personalamt und der Verwaltungsdirektion des EPD andererseits. Die Schlussfolgerungen der Finanzdelegation lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Finanzdelegation anerkennt die Bemühungen des Bundesrates zum beweglicheren Personaleinsatz im Sinne erhöhter Effizienz. Sie hat Verständnis dafür, dass in gewissen Fällen sich auch die vorzeitige Pensionierung (Beurlaubung) von Führungskräften aufdrängen und als geeigneter Weg erweisen kann.
2. Was die vorerwähnte, vom EPD in die Wege geleitete Aktion betrifft, so ist festzustellen, dass diese abgeschlossen ist; sie betraf Beamte, die im Ausland eingesetzt waren und für die ein Einsatz bei der Zentrale in einer ihrem Grad entsprechenden Funktion bis zur ordentlichen Pensionierung aus verschiede-

nen Gründen nicht mehr in Frage kam. Rechtlich erscheint die getroffene Lösung als vertretbar.

3. Obwohl sich das Problem der vorzeitigen Pensionierung von Führungskräften früher oder später auch in andern Departementen der Bundesverwaltung stellen wird, ist die Finanzdelegation der Auffassung, dass vorläufig davon Abstand genommen werden sollte, solche Fälle gesetzlich zu regeln. Der Bundesrat wird vorläufig Erfahrungen sammeln müssen und gegebenenfalls später entsprechende Vorschläge zu unterbreiten haben. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass er in der gegenwärtigen Situation auf diesem Gebiet eine gewisse Bewegungsfreiheit haben muss.
4. Der Bundesrat ist eingeladen worden, der Finanzdelegation zu gegebener Zeit über die Erfahrungen und die Absichten zu berichten.

33 Stellenbewirtschaftung des Bundes

Der seit 1974 geltende Personalstopp zwang den Bundesrat, Massnahmen für einen bestmöglichen Einsatz des Personals zu treffen. In seiner Botschaft zum Voranschlag der Eidgenossenschaft für das Jahr 1978 (vom 19. Okt. 1977) führte der Bundesrat in diesem Zusammenhang unter anderem aus, er setze alles daran, um den Personalstopp weiter durchzuhalten. Bei der Behandlung der verschiedenen, der Finanzdelegation vorgelegten Besoldungsgeschäfte wurde diese jeweils durch den Direktor des Personalamtes auch über Probleme der Stellenbewirtschaftung näher informiert. Es darf festgestellt werden, dass gewisse Anfangsschwierigkeiten weitgehend überwunden werden konnten. Die Finanzdelegation vertritt deshalb mit dem Bundesrat die Auffassung, dass eine Erhöhung des bewilligten Stellenbestandes des Bundes vorläufig nicht in Frage kommen kann. Vielmehr ist der interdepartementale Personalausgleich weiter auszubauen. Damit lässt sich den Engpässen bei einzelnen Dienststellen ausreichend Rechnung tragen.

34 Vertreter des Bundes in Verwaltungsräten

Über diese bei der Finanzdelegation noch pendente Angelegenheit fand im Berichtsjahr eine Aussprache mit einer Delegation des Bundesrates statt. Im letzten Tätigkeitsbericht haben wir darauf hingewiesen, dass die Neuregelung, die der Bundesrat auf Grund einer Intervention der Finanzdelegation erlassen hatte, nicht in allen Teilen den in früheren Gesprächen formulierten Erwartungen entspreche. Den in der jüngsten Aussprache vom Bundesrat vorgebrachten Argumenten für die Beibehaltung der nun seit etwas mehr als einem Jahr geltenden Neuordnung konnte sich die Finanzdelegation indessen nicht verschliessen. Sie verlangte aber, dass ihr über die betragsmässigen Auswirkungen der Neuordnung nach dem Vorliegen erster Erfahrungswerte berichtet werde. Über weitere Einzelheiten dieses Geschäftes ist im Nationalrat in der vergangenen Frühjahrsession auf Grund entsprechender Vorstösse durch den Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes orientiert worden.

35 Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung

Nach Artikel 43 des Geschäftsverkehrsgesetzes (vom 23. März 1962) hat der Bundesrat in den dem Parlament unterbreiteten Botschaften in einem besonderen Abschnitt die personellen und finanziellen Auswirkungen zu beleuchten. Die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung (vom 6. Mai 1970), die unter anderem auch das Vernehmlassungsverfahren regeln, enthalten keine derartige Bestimmung. Bei den in die Vernehmlassung geschickten Vorlagen fehlen in der Regel Hinweise über die finanziellen und personellen Konsequenzen, was von der Finanzdelegation als Mangel empfunden wird. Sie hat deshalb den Bundesrat eingeladen, er möchte veranlassen, dass die vorerwähnten Angaben, die für die Beurteilung einer Vorlage von entscheidender Bedeutung sein können, bereits im Stadium der Vernehmlassung bekanntgegeben werden.

Der Bundesrat führte in seiner Stellungnahme unter anderem aus, er teile die Auffassung der Finanzdelegation, und die Departemente seien heute schon bemüht, im Stadium der Vernehmlassung den konsultierten Organen die vorerwähnten Informationen zu geben, soweit dies von der Sache her möglich sei. Die vorstehend genannten Richtlinien werden zurzeit überprüft, und der Bundesrat hat das hierfür zuständige Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, bei der Revision die Eingabe der Finanzdelegation zu berücksichtigen.

36 Halbstaatliche Organisationen

Die Finanzdelegation liess sich auch im Berichtsjahr laufend durch das Personalamt über die Bemühungen in Richtung einer vermehrten Einflussnahme des Bundes auf die personalrechtlichen Belange der von ihm subventionierten oder beaufsichtigten Körperschaften informieren. Auf Grund eines Vorstosses der Finanzdelegation hat der Bundesrat bekanntlich im Jahre 1974 das Personalamt mit Koordinationsaufgaben auf diesem Gebiet betraut. Die eigentlichen Aufsichtsfunktionen haben die jeweils zuständigen Bundesämter (Aufsichtsstellen) auszuüben. Es darf festgehalten werden, dass auf Grund der bisherigen Arbeiten des Personalamtes die Transparenz auf diesem Gebiet wesentlich verbessert werden konnte. Die Aufsichtsstellen werden jedoch erneut anzuhalten sein, ihre Aufsichtsfunktionen in personalrechtlichen Belangen da und dort gezielter auszuüben. Die Finanzdelegation wird diesen Fragen ihre besondere Aufmerksamkeit widmen.

37 Exportrisikogarantie

Ende März 1978 bot eine Aussprache mit dem Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes Gelegenheit, eine Lagebeurteilung über die Exportrisikogarantie (ERG), den Stand des Bundesengagements aus ERG-Verpflichtungen und dem damit verbundenen Verlustrisiko entgegenzunehmen. Während die politischen Risiken nicht kalkulierbar sind, lassen sich die zu erwartenden Währungsschäden einigermaßen zuverlässig schätzen. Mit Blick auf die Entwicklung des Dollarkurses dürfte bereits heute feststehen, dass die im Voranschlag 1978 eingesetzten 170

Millionen Franken (ermittelt auf Grund des Dollarkurses vom vergangenen November = 2.20) zur Deckung der Währungsschäden nicht ausreichen werden.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes stellte der Finanzdelegation gegenüber hiezu fest, der Bundesrat sei nach eingehender Prüfung aller Aspekte dieses Problems vorläufig zum Schluss gekommen, dass sich im gegenwärtigen Zeitpunkt keine Sofortmassnahmen aufdrängen. Für den Fall einer weiterhin ungünstigen Entwicklung der Währungslage werden indessen Lösungen geprüft, die erlauben sollen, das Bundesengagement auf ein vertretbares Mass zu beschränken.

Vom Total des Bundesengagements von zurzeit über 18 Milliarden Franken entfallen rund 4 Milliarden auf Währungsgarantien, davon mehr als die Hälfte auf Dollargeschäfte.

Auch wenn die Währungsrisiken ein Ausmass anzunehmen drohen, das trotz bedeutender Rückstellungen dem Bund eine hohe finanzielle Belastung bringen kann, so stehen andererseits für den Bundesrat die Erhaltung der Wettbewerbsposition der schweizerischen Wirtschaft und die Sicherung der Arbeitsplätze zu Recht im Vordergrund.

38

Schliesslich erwähnen wir stichwortartig einige weitere Geschäfte, denen die Finanzdelegation im Berichtsjahr ihre besondere Aufmerksamkeit zu schenken hatte:

381 Eidgenössische Räte

- Auslandreisen parlamentarischer Kommissionen
- Beizug von Übersetzern zu Kommissionssitzungen

382 Politisches Departement

- Gebührentarif für die schweizerischen Botschaften und Konsulate
- Berichte über Inspektionen bei den diplomatischen Vertretungen im Ausland
- Abrechnung über Repräsentationskosten
- Verwendung der Beiträge an den Europarat
- Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

383 Departement des Innern

- Expertenonorare an kantonale Denkmalpfleger
- Kostenentwicklung Gotthardtunnel/Seelisbergstrassentunnel

384 Justiz- und Polizeidepartement

- Beiträge an Sicherheitsaufwendungen der Kantone

385 Militärdepartement

- Beschaffung neues Kampfflugzeug
- Identifikation des Armeematerials
- Unstatthafte Kreditausschöpfungen
- Sicherheitsmassnahmen im neuen Verwaltungsgebäude des Militärdepartementes

386 Finanz- und Zolldepartement

- Aufnahme von Hilfspersonal in die Eidgenössische Versicherungskasse
- Verwendung der Prägegewinne
- Neugestaltung des Voranschlages der Schweizerischen Eidgenossenschaft
- Zusatzkredit Verwaltungsgebäude Effingerstrasse 20
- Bargeldlose Lohnzahlung für das Bundespersonal
- Arbeitsrückstände bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung
- Expertenonorare
- Harmonisierung der Rechnungsmodelle von Bund und Kantonen

387 Volkswirtschaftsdepartement

- Ausbau der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten
- Beteiligung der Schweizerischen Käseunion an Handelsunternehmungen
- Subventionierung der Berufsberatergehälter
- Bundesbeiträge für Gebäuderationalisierungen
- Situation im Pflichtlagersektor

388 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

- Finanzaufsicht bei der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft

389 PTT-Betriebe

- Beschaffungswesen
- Kredite für Datenverarbeitungsanlagen

4

41 100 Jahre Eidgenössische Finanzkontrolle – 10 Jahre Praxis mit dem Finanzkontrollgesetz

Bei der mitschreitenden Prüfung des Budgetvollzuges stützt sich die Finanzdelegation in hohem Masse auf die Inspektionsberichte und die Revisionsbemerkungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die im abgelaufenen Berichtsjahr das Jubiläum des hundertjährigen Bestehens feiern konnte. Bei der Beratung des Vor-

anschläges für das Jahr 1978 haben die Präsidenten Ihrer Kommissionen in ihren Eintretensreferaten auf diesen Geburtstag hingewiesen. Der grundsätzlichen Bedeutung wegen und in Würdigung der ausgezeichneten Zusammenarbeit mit der Finanzdelegation erachtet es diese als angezeigt, Werdegang sowie Besonderheiten der administrativen Finanzaufsicht an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen.

42 100 Jahre Eidgenössische Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle wurde am 1. Januar 1877, damals noch als Sektion der Finanzverwaltung, im Anschluss an die erste Debatte über die Errichtung eines eidgenössischen Rechnungshofes, ins Leben gerufen. Schon zu jener Zeit setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine wirksame Kontrolle über die Verwendung der Voranschlags- und Nachtragskredite unmittelbar nach ihrer Bewilligung durch das Parlament einsetzen müsse. Im Jahre 1882 erhielt das Kontrollbüro seinen heutigen Namen. Ende des letzten Jahrhunderts überstand dieses Gebilde eine weitere parlamentarische Auseinandersetzung über die «Errichtung einer Rechnungskammer». In deren Folge nahm die auf schweizerische Verhältnisse zugeschnittene Lösung der Finanzaufsicht konkrete Formen an, indem ständige Finanzkommissionen in Vorschlag gebracht wurden, ergänzt durch eine aus je drei Mitgliedern dieser beiden Kommissionen gebildeten Finanzdelegation, die ihrerseits von der Finanzkontrolle fortlaufend alle Prüfungsakten erhalten sollte. Diese Regelung wurde in dem am 7. Oktober 1902 vom Nationalrat und zwei Tage später vom Ständerat verabschiedeten Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat verankert. Folgerichtig statuierte sodann das erste Regulativ für die Finanzkontrolle vom Jahre 1903 die uneingeschränkte Auskunftspflicht an die Finanzdelegation. 1927 fand das Regulativ eine neue Fassung: Die Finanzkontrolle erhielt eine Entscheidungsbefugnis, und ihre Doppelstellung – sie dient einerseits der Bundesversammlung und anderseits dem Bundesrat – wurde deutlich gemacht. Schliesslich verlangten im Jahre 1964 die Finanzkommissionen als Folge der Mirage-Untersuchung die Regelung des Haushaltsführungs- und Kontrollrechts auf Gesetzesstufe. Mit Bundesgesetzen vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle und vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt wurde diese Forderung erfüllt.

43 Umfassende Finanzaufsicht

Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle ist der gesamte Bereich des Finanzhaushaltes – allerdings unter Ausschluss der SBB und der SUVA – unterstellt. Das sind über 400 Revisionsobjekte, nämlich die Departemente mit ihren sämtlichen Dienststellen, die Bundeskanzlei, die rechnungsmässig verselbständigten Betriebe des Bundes (PTT, Alkoholverwaltung und Militärwerkstätten) sowie die Körperschaften, Anstalten und Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, denen der Bund öffentliche Aufgaben überträgt oder finanzielle Zuwendungen erbringt. Die eidgenössischen Gerichte unterstehen der Finanzkontrolle nur, soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient. Selbst der einzelne Departementsvorsteher muss sich die Kontrolle gefallen lassen.

sen. Die Magistraten haben dieses Recht der Finanzkontrolle nie in Frage gestellt, wenn es auch im Einzelfall nicht eitel Freude beschert. Die Praxis zeigt ferner, dass sich auch der einzelne Parlamentarier willig der Finanzaufsicht unterstellt.

44 Zweiteilung der administrativen Finanzaufsicht

Das System der Finanzaufsicht ist in sich geschlossen, soweit die Kontrolle nicht erst mit dem Budgetvollzug mitschreitend oder im nachhinein erfolgt, sondern bereits im Stadium der Beratungen und der Bewilligung des Voranschlages einsetzt. Damit im Bereich der administrativen Finanzkontrolle die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden, hat der Gesetzgeber eine Abgrenzung der Aufgaben zwischen den vollziehenden und kontrollierenden Stellen gezogen. Nach der geltenden Regelung gehört die Vorprüfung von Gesetzes-, Beschlusses- und Vertragsentwürfen zum Verantwortungsbereich der Finanzverwaltung. Sie hat insbesondere auch alle Vorlagen auf ihre konjunktur- und wachstumspolitische Tragbarkeit hin zu prüfen. Die Tätigkeit der Finanzkontrolle setzt deshalb erst mit dem Vollzug des Voranschlages ein. Bei der täglichen Arbeit indes – vor allem auf den Gebieten Beschaffungswesen und Bundesbeiträge – wird die Grenze hie und da überschritten, um Begehren nach Beratung stattgeben zu können. Dem Grundsatz der Funktionstrennung wird aber auch in diesen Fällen Beachtung geschenkt.

45 Spielraum der Finanzaufsicht

Über die bewilligten Zahlungskredite kann nur gestützt auf Anweisungen verfügt werden, die von den zuständigen Dienststellen auszustellen, von einem leitenden Chefbeamten zu unterzeichnen und mit den zudienenden Unterlagen der Finanzkontrolle zur Prüfung weiterzuleiten sind. Hier setzt die eigentliche mitschreitende Prüfung ein, die das Recht in sich schliesst, alle mit einem bestimmten Zahlungsauftrag zusammenhängenden Fragen formeller und materieller Art abzuklären. Im Berichtsjahr hatte die Finanzkontrolle rund 115 000 Anweisungen mit beinahe einer Million Belege zu «verkräften». Dieses Material wurde in formeller Hinsicht lückenlos geprüft. Die Stofffülle zwingt jedoch das Kontrollorgan, mit Bezug auf die materielle Prüfung Schwerpunkte zu bilden und sich auf Stichproben zu beschränken. Aus der Gegenzeichnung jeder einzelnen Anweisung durch die Finanzkontrolle kann somit lediglich auf eine formelle, nicht aber auf eine materielle Prüfungshandlung geschlossen werden.

Die Finanzkontrolle bewältigt die ihr übertragenen Aufgaben mit einem Personalbestand von 73 Personen. 59 Beamte führen materielle Revisionsaufgaben aus, 9 Mitarbeiter unterstützen erstere durch die Vornahme der formellen Prüfungen und 5 Personen besorgen die anfallenden Aufgaben in Kanzlei und Registratur. Eine spürbare Arbeitsentlastung für die Finanzkontrolle bedeuten die gutfunktionierenden Inspektions- und Revisionsdienste der Verwaltung, beispielsweise jene beim Politischen Departement, bei der Steuer- und Zollverwaltung, der Gruppe für Rüstungsdienste und den PTT-Betrieben.

Abschliessend sei einmal mehr unterstrichen, dass die Finanzaufsicht im Bund ganz wesentlich von dem im Finanzhaushaltgesetz enthaltenen Grundsatz der Selbstkontrolle und Selbstverantwortung geprägt ist. Der Gesetzgeber ist von der Überzeugung ausgegangen, dass jede Dienststelle in ihrem Bereich in erster Linie selber für eine ihrer Grösse und ihrem Finanzhaushalt entsprechende Kontrolle besorgt sein soll.

5964

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1977 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. März 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.05.1978
Date	
Data	
Seite	1304-1315
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 382

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.