

B E R I C H T

der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1980 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

vom 30. April 1981

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
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 1980 und der ersten Monate des laufenden Jahres.

30. April 1981

Im Namen der Finanzdelegation
der eidgenössischen Räte

Die Präsidentin Dr. L. Uchtenhagen
Nationalrätin

Der Vizepräsident: Dr. L. Arnold
Ständerat

1 ORGANISATORISCHES

1.1 Zusammensetzung der Finanzdelegation
im Berichtsjahr

1980

Ständerat: Herren Hefti, Arnold, Frau Lieberherr

Nationalrat: Herren Eisenring, Auer, Frau Uchtenhagen

1981

Nationalrat: Frau Uchtenhagen, Herren Auer, Butty

Ständerat: Herren Arnold, Belser, Generali

Präsidenten

1980: Ständerat Dr. P. Hefti

1981: Nationalrätin Dr. L. Uchtenhagen

1.2 Tagungen

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu sechs ordentlichen Tagungen (zu je zwei Sitzungstagen) und sechs ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Die ausserordentlichen Sitzungen dienten vorwiegend der Behandlung dringender Kreditbegehren und fanden während der Sessionen statt.

2 ANGABEN UEBER DIE DER FINANZDELEGATION IN
DER BERICHTSPERIODE VORGELEGTEN GESCHAEFTE

Nach Artikel 50 Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 sind der Finanzdelegation alle Revisionsberichte und Revisionsprotokolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sowie alle Beschlüsse des Bundesrates, die sich auf die Ueberwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen.

Im Berichtsjahr wurden der Finanzdelegation unter anderem folgende Geschäfte vorgelegt:

- Kreditvorlagen gemäss Artikel 9 und 26 des Finanzhaushaltgesetzes (Bewilligung von Zahlungs- bzw. Verpflichtungskrediten)..... 53
- von der EFK vorgelegte Geschäfte (Inspektions- und Revisionsberichte, Korrespondenzen usw.)..... 703
- vom Finanzinspektorat der PTT vorgelegte Inspektionsberichte..... 165
- Bundesratsbeschlüsse..... 1035
- Besoldungs- und Einreihungsgeschäfte, für die gemäss einer Vereinbarung mit dem Bundesrat die Zustimmung der Finanzdelegation erforderlich war.... 22

3 ALLGEMEINE BEMERKUNGEN ZUR AUFSICHTSTAETIGKEIT

Wir ersparen uns eingehende Betrachtungen zur Haushaltlage, steht doch zurzeit in den eidgenössischen Räten eine wichtige Finanzvorlage zur Diskussion. Aufgrund des gegenwärtigen Standes

der Beratungen darf erfreulicherweise damit gerechnet werden, dass den Stimmbürgern eine von breiten Kreisen unterstützte Vorlage unterbreitet werden kann. Mit deren Annahme durch Volk und Stände wären dem Bund die beiden wichtigsten Einnahmequellen für eine weitere Zukunft gesichert.

Mit den vom Parlament in den letzten Jahren verabschiedeten vier Sparpaketen und den vom Bundesrat in eigener Kompetenz verfüigten Einsparungen wäre mit der Verwirklichung der neuen Finanzordnung ein weiterer wichtiger Schritt für eine längerfristige Sanierung des Bundeshaushaltes getan. Dieser Gesundungsprozess wird indessen nur dann zum Ziel führen, wenn sich alle für die Finanzpolitik Verantwortlichen, in erster Linie die eidgenössischen Räte, einer strengen Ausgabendisziplin unterziehen.

Die Finanzdelegation kann den haushaltspolitischen Kurs nicht wesentlich beeinflussen. Ihr obliegt es vielmehr, in Kleinarbeit jahraus jahrein alle den Haushalt berührenden Entscheide der Regierung und der Verwaltung nach den im Finanzhaushalt- und im Finanzkontrollgesetz enthaltenen Leitlinien kritisch zu überprüfen. Sie hat mit andern Worten darüber zu wachen, dass jeder vom Steuerzahler der Verwaltung anvertraute Franken so rationell und sparsam wie möglich eingesetzt wird. Diese Aufgabe wird erleichtert durch die im Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 50) festgelegten Aufsichtsmechanismen, die es der Finanzdelegation - wie keinem andern Organ - ermöglichen, das Handeln von Regierung und Verwaltung laufend und unmittelbar zu verfolgen. Im weiteren ist sie in ständiger Verbindung mit der EFK, und es stehen ihr an jeder Tagung deren Revisions-, Kontroll- und andere Berichte zur Verfügung.

Eine so direkte und umfassende Kontrolle des Verwaltungsgeschehens deckt zwangsläufig zahlreiche kleinere und grössere Mängel auf. Da wir uns vor allem mit diesen zu beschäftigen und darüber zu berichten haben, entsteht leicht der irrtümlische Eindruck, die überwiegend guten Leistungen der Verwaltung

und der Betriebe des Bundes würden herabgemindert. Wenn der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) vor einigen Monaten ausführte, die Schweiz werde zuverlässig, unbestechlich und billig verwaltet, so schliessen wir uns aufgrund eigener Erfahrungen gerne dieser Feststellung an.

Die Sparaufträge des Parlamentes und des Volkes fanden im Berichtsjahr in zahlreichen Entscheiden des Bundesrates ihren Niederschlag. Das ernsthafte Bemühen der Landesregierung, bei der Erfüllung ihres Auftrages sowohl der finanzpolitischen Lage als auch den übergeordneten staatspolitischen Zielsetzungen gerecht zu werden, sei ausdrücklich anerkannt. Während in einzelnen Fällen die Finanzdelegation in Beachtung des ihr übertragenen Auftrages eine härtere Linie vertreten muss, ist der Bundesrat oft gehalten, andere Erwägungen in den Vordergrund zu stellen. Damit erklärt sich auch, dass unsere Interventionen nicht immer auf Antrieb zum (Spar)-Erfolg führen, sondern dann und wann erst nach zum Teil harten, aber immer offenen und konstruktiven Gesprächen mit den Vertretern der Landesregierung.

Ausgaben, die nach unserer Auffassung in der heutigen Zeit keinen Platz mehr haben, verteidigt die Verwaltung oft mit dem Hinweis auf bestehende Rechtsgrundlagen. Bei näherer Prüfung zeigt sich mitunter, dass diese zum Teil in Zeiten erlassen worden sind, in denen die Finanzlage des Bundes noch eine weniger zurückhaltende Ausgabenpolitik erlaubte. Bundesrat und Parlament werden künftig vermehrt jede Gelegenheit wahrnehmen müssen, überholte Ausgabenkompetenzen den heutigen Verhältnissen anzupassen, eine Aufgabe, die auch für Finanzdelegation und Finanzkommissionen weiterhin im Vordergrund stehen wird.

Die Finanzdelegation arbeitet eng mit der EFK zusammen, aus deren Wirken wir im vorliegenden Bericht Beispiele erwähnen, sowie mit den Finanzkommissionen und selbstverständlich mit den übrigen Aufsichtsorganen des Parlamentes, insbesondere mit den Geschäftsprüfungskommissionen. Die Koordination spielte auch im Berichtsjahr gut.

Wie üblich orientieren wir Sie in der Folge zusammenfassend über einige wichtigere Geschäfte.

4 VERPFLICHTUNGS- UND ZAHLUNGSKREDITE

4.1 Allgemeines

In den Artikeln 9 und 26 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt hat der Gesetzgeber der Finanzdelegation Kompetenzen zur Bewilligung von Zahlungs- bzw. von Verpflichtungskrediten übertragen. Diese Kompetenzen kommen jeweils dann zum Tragen, wenn unaufschiebbare Ausgaben zu tätigen sind, für die der Voranschlag keine oder nicht ausreichende Kredite enthält oder wenn dringend Verpflichtungen für die Inangriffnahme oder Fortsetzung eines Vorhabens (Beschaffungen, Bauten usw.) eingegangen werden müssen. Wir prüfen in erster Linie, ob dringliches Vorgehen geboten ist und ob die Kredite sachlich begründet sind.

Dieses zweckmässige und unerlässliche haushaltrechtliche Instrument stellt sicher, dass dem Bundesrat jederzeit jene Mittel bewilligt werden können, die für ein im öffentlichen Interesse liegendes sofortiges Handeln notwendig sind. Besonders bei komplexen, sich über längere Zeit hinziehenden Beschaffungsvorgängen (z.B. im Rüstungssektor) müssen die für den Bund günstigsten Optionen oftmals eingegangen werden, bevor das Parlament die entsprechenden Vorlagen beraten kann.

Selbstverständlich werden für den Fall, dass die Räte ein solches Vorhaben später ganz oder teilweise ablehnen sollten, entsprechende Rücktrittsklauseln vorgesehen. Die erwähnten haushaltrechtlichen Instrumente helfen somit Schaden abzuwenden, der entstehen könnte, wenn die Verwaltung in allen Fällen für die Mittelbereitstellung den ordentlichen Weg über den

Voranschlag oder dessen Nachträge beschreiten müsste. Wir sind indessen darauf bedacht, den Ausnahmecharakter des Dringlichkeitsverfahrens zu wahren und dafür zu sorgen, dass das Parlament in kürzester Frist Gelegenheit erhält, sich zu solchen Beschlüssen zu äussern. Im Berichtsjahr sind 53 Dringliche Kreditbegehren (Zahlungs- und Verpflichtungskredite) vorgelegt worden.

4.2 Rüstungsvorlagen

Zwei finanziell bedeutenden Geschäften aus dem Rüstungsbereich (Panzerlenkwaffe RAPIER und Kampfflugzeug TIGER, Ermächtigung zum Eingehen vorzeitiger Verpflichtungen) konnte die Finanzdelegation nur mit Bedenken zustimmen. Die nähere Prüfung liess vermuten, dass die Beschaffung durchaus im normalen parlamentarischen Verfahren hätte abgewickelt werden können. Im Falle TIGER begründete das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) das Dringliche Kreditbegehren mit Verzögerungen der Optionsverhandlungen mit den USA. Mit Blick auf die finanziellen Konsequenzen stimmten wir den Begehren zu, ersuchten indessen das EMD, künftig die Beschaffungen so zu planen, dass die Kredite wenn immer möglich auf dem ordentlichen Weg verlangt werden können.

4.3 Bundesbeiträge an die Landesflughäfen

Ursprünglich liess der Bundesrat Vorlagen zur Finanzierung von Flughafenbauten parallel zum Verfahren in den Kantonen ausarbeiten. Die Verwerfung eines Kredites durch das Zürchervolk im Jahre 1957 liess die Arbeit der eidgenössischen Räte gegenstandslos werden. Seither sind Subventionsvorlagen erst nach Vorliegen des rechtsgültigen kantonalen Kreditbeschlusses dem Parlament unterbreitet worden.

Wegen der Dringlichkeit von Ausbauprojekten mussten jedoch immer wieder nachträglich Kredite bewilligt werden, was in den eidgenössischen Räten kritisiert worden ist. Der Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (EVED) erklärte deshalb im Juni 1977 im Parlament, der Bundesrat werde nach anderen Lösungen suchen. Um dem Parlament eine bessere Orientierung zu ermöglichen, sollen künftighin nicht mehr Vorlagen für einzelne Flughäfen unterbreitet, sondern die längerfristigen Bauvorhaben unserer Landesflughäfen in gemeinsame Subventionsvorlagen zusammengefasst und dem Parlament vorgelegt werden, nicht zuletzt auch deshalb, weil die knappen Bundesmittel eine erhebliche Reduktion der Subventionssätze erfordern. Dabei machen freilich Genf und Basel zu Lasten Zürichs einen gewissen Nachholbedarf geltend. Die erste derartige Subventionsvorlage kann dem Parlament voraussichtlich erst 1982 vorgelegt werden.

Es erwies sich indessen als unerlässlich, in der Zwischenzeit in bestimmten Fällen das im Haushaltgesetz vorgesehene Dringlichkeitsverfahren in Anspruch zu nehmen. So waren aus Sicherheitsgründen die Wiederinstandstellungsarbeiten der Hauptpiste Genf-Cointrin unverzüglich in Angriff zu nehmen. Auch für den Flughafen Zürich musste der Bundesrat um die Ermächtigung zur Freigabe von Bauarbeiten zu provisorisch festgelegten Subventionsbedingungen nachsuchen. In beiden Fällen ist der Subventionssatz provisorisch auf 16 Prozent festgelegt worden; daraus ergeben sich für Genf Höchstbeträge von 4 Millionen Franken und für Zürich von 22,5 Millionen Franken. Der endgültige Subventionsbeitrag wird vom Parlament aufgrund der in Aussicht gestellten Vorlage festzulegen sein. Wir haben diesem Vorgehen nach einer einlässlichen Aussprache über den ganzen Problemkreis mit dem Vorsteher des EVED zugestimmt.

4.4 Darlehen an Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF)

Die besondere Situation am Fleischmarkt, hervorgerufen durch hohe Angebote an Schlachtvieh einerseits und Absatzstörungen andererseits, veranlasste den Bundesrat, sowohl im Frühjahr als auch im Herbst des vergangenen Jahres zur Sicherstellung der Schlachtviehverwertung Vorschüsse für die Gewährung von Darlehen an die GSF zu verlangen. Nach einer einlässlichen Prüfung der finanziellen Situation der GSF kamen wir zum Schluss, dass sich eine Freigabe der angebehrten Mittel auf dem Dringlichkeitsweg nicht aufdränge und verwiesen das Geschäft auf den normalen Verfahrensweg (Nachtragskredite). In Aussprachen mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) und den Verantwortlichen der GSF regten wir an, die Frage der Erhöhung des Genossenschaftskapitals zu prüfen, da dieses im Verhältnis zur Bilanzsumme sehr bescheiden ist.

5 BUNDESBEITRÄGE

5.1 Subventionsgesetz

Auf Ersuchen der Finanzdelegation fand eine erste Aussprache mit der Finanzverwaltung über den Vorentwurf vom Februar 1981 zu einem Subventionsgesetz statt. Wir verfolgen die Vorarbeiten zu diesem wichtigen Erlass seit längerer Zeit mit Interesse und meldeten daher frühzeitig auch unsere Vorstellungen darüber an. Die erste Aussprache zeigte, dass das anspruchsvolle Ziel auf vielversprechende Art angegangen wird. Im laufenden verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren sind allerdings schon zahlreiche Einwände erhoben worden. Es ist zu erwarten, dass auch das bevorstehende externe Vernehmlassungsverfahren auf mannigfache Kritik stossen wird.

Die Finanzkommissionen, denen der Gesetzesentwurf demnächst ebenfalls vorgestellt werden soll, werden mit der Finanzdelegation dafür einzutreten haben, dass das neue Subventionsgesetz dem Parlament nicht als stumpfe Waffe vorgelegt wird. Obwohl mit dem Subventionsgesetz nicht die Schaffung einer eigentlichen Sparnovelle beabsichtigt ist, soll mit ihm doch auch ein gewisser Rationalisierungs- und Einsparungseffekt angestrebt werden. Das neue Gesetz hat den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sicherzustellen, eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Subventionsrechtes sowie eine Erhöhung der Rechtssicherheit herbeizuführen.

Bei der Gewährung von Subventionen geht der Gesetzesentwurf von folgenden Grundsätzen aus:

- Subsidiaritätsprinzip: Der Bund soll sich nur dort finanziell beteiligen, wo die Kräfte von Privaten oder nachgeordneten öffentlichen Haushalten nicht ausreichen. Ziel soll dabei auch eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den öffentlichen Haushalten der verschiedenen Stufen sein.
- Rationalität: Der Verwaltungsaufwand soll auf ein Minimum beschränkt werden (z.B. durch Ausrichtung von Pauschalsubventionen).
- Befristung der Subventionen.

Als Mittel der Finanzpolitik wird schliesslich dem Subventionsgesetz insofern Bedeutung zukommen, als Subventionen nicht ohne Rücksicht auf die finanzielle Lage des Bundes festgesetzt werden dürfen.

5.2 Halbstaatliche Organisationen

Seit Jahren berichtet die Finanzdelegation regelmässig über die konsequent und verstärkt wahrgenommene Aufsicht in diesem finanziell bedeutsamen Bereich. Es werden jährlich an über

190 sogenannte halbstaatliche Institutionen Bundesbeiträge von rund 730 Millionen Franken ausgerichtet (1980). Die laufende Aufsicht wird neuerdings mit einer systematischen Ueberprüfung der einzelnen Organisationen durch die Finanzkommissionen ergänzt. Die entsprechenden Arbeiten, mit denen letztes Jahr begonnen worden ist, sollen in der Weise fortgesetzt werden, dass jedes Jahr bei der Behandlung der Staatsrechnung und des Voranschlages ausgewählte Institutionen näher geprüft werden.

Der Begriff "halbstaatliche Institutionen" entstammt dem Sprachgebrauch der Verwaltung und ist nicht rechtsgebräuchlich. Diese Feststellung ist auch im Hinblick auf Presseberichte angebracht, in denen Einzelheiten über diese Bundesleistungen verbreitet worden sind, was wiederum verschiedene Reaktionen Betroffener ausgelöst hat. Unter halbstaatlichen Institutionen verstehen wir Körperschaften,

- die kraft bundesstaatlicher Hoheit bestimmte Funktionen ausüben
- die der Oberaufsicht des Bundes unterstehen, aber keine Bundesbeiträge beziehen
- die jährliche Bundesbeiträge erhalten, oder
- deren allfällige Rechnungsdefizite aufgrund einer Defizitgarantie ganz oder teilweise vom Bund übernommen werden.

Mit dem Voranschlag 1981 haben die eidgenössischen Räte nachstehende Motion der Finanzkommissionen verabschiedet:

Organisationen und Institutionen.
Leistungen und Einfluss des Bundes

Zahlreiche Institutionen stützen ihre Tätigkeit auf staatliche Hoheitsakte ab und/oder beziehen Bundesbeiträge und/oder sind durch die Gewährung von Defizitgarantien des Bundes abgesichert, ohne dass

gleichzeitig eine ausreichende Einflussnahme und Koordination auf diese Institutionen seitens des Bundes bestehen würde. Dieses Problem stellt sich insbesondere in personalrechtlichen Belangen.

Der Bundesrat wird beauftragt, die unerlässlichen Vorkehren für eine Verbesserung der Koordination zu treffen.

Eine befriedigende rechtliche Grundlage für eine vermehrte Einflussnahme des Bundes in diesem Bereich wird erst das Subventionsgesetz bringen. Die vorerwähnte Motion beauftragt den Bundesrat, in der Zwischenzeit entsprechende Uebergangsmassnahmen zu treffen.

Es versteht sich von selbst, dass z.B. bei Konzessionserneuerungen von Fall zu Fall sinngemässe Bestimmungen aufzunehmen sind.

Trotz rechtlicher Vollzugsschwierigkeiten beginnen die Arbeiten der Koordinationsstelle des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) mit dem wir eng zusammenarbeiten, Früchte zu tragen. Im Vordergrund steht nach wie vor die Beratung der halbstaatlichen Institutionen in Besoldungs- und anderen arbeitsrechtlichen Fragen. Im Berichtsjahr erfolgten wiederum zahlreiche Interventionen, die sich nach folgenden, von der Finanzdelegation ausdrücklich gutgeheissenen Grundsätzen ausrichteten:

- Nachdem beim Bund an der Stellenplafonierung (Personalstopp) festgehalten wird, muss die gleiche Forderung auch bei den halbstaatlichen Institutionen durchgesetzt werden. Allfällige Erhöhungen des Personalbestandes fallen demzufolge für die Bemessung eines Bundesbeitrages ausser Betracht.
- Bei der Neubesetzung von Stellen (Abgänge, Pensionierungen usw.) sind die Gehälter zu überprüfen. In einigen Fällen hat diese Massnahme im Berichtsjahr zu Rückstufungen geführt.
- Ueber der Norm des Bundes liegende Gehälter sind zu plafonieren, d.h. es dürfen solange keine Erhöhungen ausgerichtet werden, bis das Gehalt der von der Aufsichtsbehörde bewilligten Stufe entspricht.

- Beförderungen, die gegen den Willen der Aufsichtsbehörde vorgenommen werden, fallen bei der Bemessung eines Bundesbeitrages ausser Betracht. Bundesbeiträge dürfen nur soweit ausgerichtet werden, als die Anstellungsbedingungen den vom Bund festgelegten Normen entsprechen.
- Institutionen, die sich den Weisungen der Aufsichtsstellen bzw. der Koordinationsstelle des EPA entziehen, müssen entsprechende Beitragskürzungen in Kauf nehmen.

5.3 Beiträge an die Landwirtschaft

Die Finanzdelegation erhielt Kenntnis von der Ermächtigung des Bundesrates an das EVD, die für einen allfälligen Ausbau der Kosten- oder Bewirtschaftungsbeiträge notwendigen Abklärungen und Vorarbeiten an die Hand zu nehmen. Erfahrungsgemäss können sich aus solchen Abklärungen politische Sachzwänge ergeben. In einer Eingabe an den Bundesrat gaben wir deshalb der Erwartung Ausdruck, es möchte eine allfällige Erhöhung der eben erst eingeführten Bewirtschaftungsbeiträge nicht vor Ablauf des geltenden Finanzierungsbeschlusses, d.h. nicht vor 1984 in Aussicht genommen werden. Zudem gehe die Finanzdelegation davon aus, dass ein allfälliger Ausbau dieses an sich zweckmässigen Instrumentes von einer entsprechenden Streichung wenig effizienter Bundesbeiträge begleitet sein werde (hoher Verwaltungsaufwand bei der Ermittlung, geringer Nutzen beim Empfänger). Wir verlangten vom Bundesrat entsprechende Zusicherungen.

In seiner ausführlichen Stellungnahme führte der Bundesrat unter anderem aus, der vorerwähnte Beschluss gehe auf entsprechende Forderungen des Schweizerischen Bauernverbandes zurück und sei in den unbefriedigenden Einkommensverhältnissen der Berglandwirtschaft begründet. Im Vordergrund stehe indessen eine Erhöhung der Kostenbeiträge an Viehhalter durch eine Revision des betreffenden Bundesgesetzes. Ein Ausbau sowohl der Bewirtschaftungsbeiträge als auch der Kostenbeiträge komme an-

gesichts der Finanzlage des Bundes in nächster Zeit nicht in Frage. Hingegen werde ein Ausbau der Kostenbeiträge allein ins Auge gefasst, wobei auch hier die Finanzlage des Bundes berücksichtigt werde. Auch teile der Bundesrat die Meinung, es müsse alles daran gesetzt werden, die Mehrausgaben im Rahmen der Gesamtaufwendungen für die Landwirtschaft zu kompensieren.

Wir haben von diesen Zusicherungen Kenntnis genommen. Ergänzend ist festzuhalten, dass weder die Richtlinien für die Regierungspolitik 1979 - 1983 noch der dazugehörige Legislaturfinanzplan eine Erhöhung der erwähnten Beiträge vorsehen. Die Finanzlage des Bundes verlangt gebieterisch, dass die in den nächsten Jahren ohnehin zu erwartenden Defizite nicht noch durch neue Verpflichtungen vergrößert werden.

Mehrere andere Geschäfte boten uns Gelegenheit, in Aussprachen mit dem Vorsteher des EVD die finanziellen Konsequenzen der gegenwärtigen Landwirtschaftspolitik kritisch zu erörtern. Einmal mehr zeigten sich dabei die Schwierigkeiten, die staatliche Hilfe im Agrarsektor zielgerichtet dorthin zu lenken, wo sie tatsächlich benötigt wird.

5.4 Bundeseigene Sozialwerke. Verbuchung von Regresseinnahmen bei der AHV/IV

Aufgrund eines Berichtes der EFK befassten wir uns mit der Frage, ob Regresszahlungen bei der AHV/IV als echte Einnahmen zur Finanzierung der Sozialversicherungsleistungen oder aber als Ausgabenminderungen zu behandeln seien. Vorgängig war zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Department des Innern (EDI) und EFD ein Gutachten beim Bundesamt für Justiz eingeholt worden. Dieses kam auf dem Weg der Gesetzesinterpretation zum Schluss, es sei bei der Einführung des

Regressrechts für die AHV/IV anlässlich der 9. AHV-Revision der Wille des Gesetzgebers gewesen, die Regresszahlungen als Einnahmen zu qualifizieren; es sei lediglich einem redaktionellen Versehen zuzuschreiben, dass die Artikel 102 AHVG und 77 IVG nicht entsprechend ergänzt worden seien.

Da wir die Stichhaltigkeit dieser Interpretation bezweifelten, beauftragten wir einen Bundesrichter mit der Begutachtung des Problems. Er kam zum Schluss, dass die Zielsetzung des neu eingeführten Regressrechtes der AHV/IV eine Ausgabenminderung gewesen sei und demzufolge nicht von einem bloss redaktionellen Versehen des Gesetzgebers gesprochen werden könne. Die Regresszahlungen dürften deshalb nicht einfach auf dem Interpretationsweg als technische Einnahmen behandelt werden. Vielmehr wäre dafür eine vorgängige formelle Ergänzung der Artikel 102 AHVG und 77 IVG notwendig. Wir ersuchten in der Folge den Bundesrat, die Regresszahlungen bis zu einer allfälligen Gesetzesergänzung als Ausgabenminderung verbuchen zu lassen. Damit wären auch die jährlichen Bundesbeiträge an die AHV/IV auf der Basis eines tieferen Ausgabenvolumens zu berechnen.

Der Bundesrat schloss sich jedoch der Meinung des Bundesamtes für Justiz an, wonach die Regresszahlungen buchhalterisch als echte Einnahmen zur Finanzierung der Sozialversicherungsleistungen zu verbuchen sind.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang die Praxis der SUVA, die, in Beachtung des Bruttoprinzipes, die Regresseinkünfte in ihrer Buchhaltung als Einnahmen verbucht. Bei der Risikostatistik, die als Grundlage für die Prämienberechnung dient, werden jedoch die Regresseinnahmen dem einzelnen Unfall als Minderausgabe gutgeschrieben.

Es wird Sache des Parlamentes sein, im Rahmen der 10. AHV-Revision in dieser unstrittenen Frage Klarheit zu schaffen.

5.5 Zivilschutzbauten

Beim baulichen Zivilschutz überprüfte die EFK mit dem Bundesamt für Zivilschutz und teilweise unter Mitwirkung kantonaler Amtsstellen die Abrechnungen zu 642 Beitragsgeschäften. Von rund 218,5 Millionen Franken aufgerechneten Mehrkosten waren nicht anrechenbare Aufwendungen von rund 4,6 Millionen Franken auszuscheiden. Daraus resultierte eine Reduktion der Bundesbeiträge um 2,35 Millionen Franken oder - bezogen auf die geprüfte Abrechnungssumme - um 1,07 Prozent. Die geringe Abweichung berechtigt zur Feststellung, dass die beteiligten Dienststellen diesen Subventionsbereich nunmehr fest im Griff haben.

5.6 Hochschulförderung

Die Ueberprüfung der Abrechnungen subventionierter Sachinvestitionen im Hochschulbereich führte wiederum zu beträchtlichen Korrekturen zugunsten des Bundes. Die Differenzen sind teilweise auf unrichtige oder extensive Auslegung der Rechtsgrundlagen bei der Beitragszusicherung zurückzuführen. 1981 sollen spezielle Richtlinien für diesen Subventionsbereich erlassen werden. Wir geben unserer Hoffnung Ausdruck, dass sich damit die bestehenden Rechtsunsicherheiten beseitigen lassen.

6 PERSONAL AUSGABEN, BESOLDUNGS- UND BEAMTENRECHTLICHE PROBLEME

6.1 Ausnahmeregelungen

Angesichts der Grösse und der Vielfalt der Bundesverwaltung und der Betriebe des Bundes als bedeutendste Arbeitgeber unseres Landes ist es neheliegend, dass auch im Besoldungsbereich immer wieder neue Probleme auftauchen. Deren Lösung ist insofern nicht immer einfach, als der Bundesrat für die

Einstufung und Besoldung der Chefbeamten, unter denen sich zahlreiche hochqualifizierte Spezialisten verschiedener Fachrichtungen befinden, nur über ein verhältnismässig grob strukturiertes Klassifikationsschema verfügt. Im Gegensatz zur privaten Wirtschaft, der die Ausrichtung leistungs- und/oder marktgerechter Gehälter im Einzelfall weniger Schwierigkeiten bereitet, kann der Bund Begehren um Sonderlösungen nur in Ausnahmefällen entsprechen. Er würde sonst Gefahr laufen, dass als Folge zu erwartender Anschlussbegehren das subtile Einreihungsgefüge gestört würde. Wir auferlegten uns daher bei der Beurteilung eines Begehrens um Besserstellung einer Spezialistengruppe grösste Zurückhaltung. Eine grundsätzliche Ueberprüfung steht jedoch bevor.

6.2 Ueberführung von Hilfskräften in Etatstellen

Mit dem Bundesbeschluss über den Voranschlag 1981 ist der Bundesrat ermächtigt worden, im Jahre 1981 höchstens 765 unechte Hilfskräfte in Etatstellen zu überführen. Vorbehalten bleibt die Zustimmung der Finanzdelegation. Aus Mitgliedern der Finanzdelegation und der beiden Geschäftsprüfungskommissionen ist eine kleine Arbeitsgruppe gebildet worden, welche die Begehren im einzelnen zu überprüfen hat. Besondere Aufmerksamkeit soll dabei auch der Aufnahme Behinderter in den Bundesdienst geschenkt werden.

6.3 Vorzeitige Rücktritte

Wie im Tätigkeitsbericht für das Jahr 1977 ausgeführt, haben wir auf Zusehen hin und ohne entsprechende Anpassung der gesetzlichen Vorschriften der vorzeitigen Pensionierung (Beurlaubung) von Führungskräften zugestimmt.

Im Jahre 1977 bewilligte der Bundesrat im Sinne der Verordnung vom 17. Dezember 1979 über das Instruktionskorps eine gleiche Massnahme zugunsten der Werk- und Testpiloten des Militärdepartementes.

Wir sehen keine Gründe, für weitere Berufskategorien solche Ausnahmeregelungen vorzusehen.

Im vergangenen Jahr sind drei Beamte des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu Bedingungen, wie sie im wesentlichen für die Angehörigen des Instruktionskorps unserer Armee gelten, vorzeitig pensioniert worden. Der Bundesrat hat zugesichert, er werde von dieser Möglichkeit nach wie vor massvoll Gebrauch machen.

6.4 Beratertätigkeit von Amtsdirektoren

Aufgrund eines uns gemeldeten konkreten Falles (ausgedehnte Beratertätigkeit eines Direktors gegen Entschädigung) haben wir das EFD ersucht, die rechtlichen Grundlagen zu überprüfen. Zwar konnte im untersuchten Falle die Beratertätigkeit des Chefbeamten formell nicht beanstandet werden, da sie im Anstellungsvertrag vorgesehen war. Dennoch erachteten wir eine Intervention als angezeigt: Zum einen war darauf hinzuweisen, dass die nebenamtliche Beratertätigkeit zu Interessenkollisionen führen könne, zum andern gelte es sicherzustellen, dass die hauptamtliche Tätigkeit nicht beeinträchtigt werde.

6.5 Eidgenössische Versicherungskasse (EVK): maximal versicherter Verdienst

Die Finanzdelegation stellte fest, dass vereinzelt Bezüge versichert sind, die über dem gesetzlich festgelegten Höchstbetrag liegen (Versicherung von Zulagen). Sie verlangte vom Bundesrat eine Abkehr von dieser Praxis.

7.1 Stellenplafonierung

Im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit werden wir zwangsläufig immer wieder mit den Auswirkungen der Stellenplafonierung (Personalstopp) konfrontiert. Mängel oder Rückstände werden gerne mit fehlendem Personal begründet, was jedoch nicht alleweil die wirkliche Ursache ist. Die Finanzdelegation stösst immer wieder auf kompliziert gestaltete und demzufolge unrationelle Arbeitsabläufe, die in einer modern geführten Verwaltung, wie sie im Bund weitgehend verwirklicht ist, keinen Platz haben und interveniert daher.

Dass hingegen bei einzelnen Dienststellen echte Engpässe bestehen, bleibt uns nicht verborgen. Wir sind indessen nach wie vor der Meinung, die Stellenplafonierung trage dazu bei, überflüssige Aktivitäten abzubauen, überholte Strukturen zu bereinigen und damit Stellen für Bereiche freizubekommen, die einer personellen Verstärkung bedürfen. Mit den Auswirkungen der Stellenplafonierung befasst sich im übrigen eine Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, wobei die Koordination mit der Finanzdelegation sichergestellt ist.

Wir überprüfen im übrigen jede vom Bundesrat dem Parlament unterbreitete Vorlage auf die personellen und finanziellen Konsequenzen hin. Ausgehend vom Mehrbedarf an Personal, der in einzelnen Vorlagen ausgewiesen worden ist, haben wir dem Bundesrat gegenüber der Erwartung Ausdruck gegeben, es möchten die zusätzlich angeforderten Etatstellen durch interdepartementale Verschiebungen aufgefangen werden. Eine Erhöhung des Personalplafonds dürfte nicht erwogen werden.

Der Bundesrat bestätigte seine Bereitschaft, den Personalstopp grundsätzlich weiterzuführen. Gleichzeitig behält er sich aber vor, den Räten zahlenmässig fixierte und entsprechend

begründete Anträge auf gezielte Lockerungen immer dann zu stellen, wenn eine Aufgabe ohne zusätzliches Personal nicht erfüllt werden kann. Solche Anträge blieben denn auch nicht aus (eidg. Gerichte, EMD). Im letztgenannten Fall sahen wir uns veranlasst, der zuständigen vorberatenden Kommission unsere Bedenken zur Kenntnis zu bringen.

7.2 Departement für auswärtige Angelegenheiten

Finanzdelegation und Finanzkommissionen haben schon verschiedentlich aufgezeigt, wie und wo Personal eingespart werden kann. Im letztjährigen Bericht haben wir unter anderem eine Verminderung der Zahl konsularischer Vertretungen vorgeschlagen (Aufhebung problemloser kleiner Vertretungen). Die in der Zwischenzeit vom EDA vorgenommenen Abklärungen bestätigten, dass in verschiedenen Nachbarländern solche Rationalisierungsvorhaben durchaus erfolgversprechend sein können. Die Untersuchungen gehen weiter. Wir verfolgen solche Probleme nicht zuletzt deshalb beharrlich weiter, weil gerade im EDA einzelne Dienststellen (z.B. die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe) (DEH) mehr Personal benötigen.

7.3 Eidg. Versicherungskasse

Ein weiteres Beispiel sei kurz erwähnt: Finanzdelegation und Finanzkommissionen verlangten vom Bundesrat, dass die vor einigen Jahren in eine selbständige Direktion umgewandelte EVK wieder als Abteilung in das EPA eingegliedert werde. Die in der Zwischenzeit vorgenommenen Abklärungen haben ergeben, dass unter Umständen eine andere Lösung noch grössere Rationalisierungserfolge zeitigen kann, nämlich die Zusammenlegung der EVK mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB. Bei einer Inspektion der EVK durch die Finanzkommission des Ständerates hat sich bestätigt, dass in der Tat mehrere Gründe für eine vertiefte Prüfung des Sachverhaltes sprechen. Eine vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe ist mit dem Studium beauftragt.

7.4 SUVA-Agenturen

Aufgrund des neuen Unfallversicherungsgesetzes ist das gesamte Bundespersonal bei der SUVA gegen Unfall zu versichern. Die Durchführung dieses Obligatoriums obliegt - in Verbindung mit der SUVA - der EVK. Die Finanzdelegation hat dem Bundesrat mitgeteilt, sie wende sich gegen die Schaffung neuer bundeseigener SUVA-Agenturen; die vorerwähnten Aufgaben seien vielmehr den regionalen SUVA-Agenturen zu übertragen. Diese vorsorgliche Intervention stützt sich wiederum auf die Ueberlegung, dass der Bund nicht neue Stellen für Arbeiten schaffen soll, die bereits bestehende Institutionen rationeller durchführen können.

8 BEIZUG VON EXPERTEN

8.1 Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen

In unterschiedlichem Ausmass ziehen die Departemente für besondere Aufgaben (Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen, Abklärung besonderer Vorkommnisse usw.) aussenstehende Experten bei. Der Finanzdelegation fiel auf, dass einzelne besonders oft für den Bund tätig sind. Wenn auch, wie unsere Abklärungen ergeben haben, der Beizug in den erwähnten Fällen gerechtfertigt war, muss doch darauf hingewiesen werden, dass der Bund durchaus über qualifizierte Chefbeamte verfügt, die gleichermassen wie aussenstehende Experten in der Lage sind, Gesetzesentwürfe auszuarbeiten.

8.2 Leiter von Schulungskursen

Im Berichtsjahr war weiter die Honorierung verwaltungsexterner Leiter in Schulungskursen des Personalamtes zu untersuchen. Dabei zeigte sich, dass die vom Bund ausgerichteten Entschädigungen angemessen sind, während sich die Referenten teilweise mit eher bescheidenen Ansätzen begnügen müssen.

8.3 Untersuchungskommission Kernkraftwerk Lucens

Die Finanzdelegation nahm abschliessend Kenntnis von einem Bericht, der sich mit den hohen Kosten der Kommission befasste, die den Unfall im Kernkraftwerk Lucens zu untersuchen hatte. Die Arbeit dieser Expertengruppe dauerte freilich zehn Jahre lang.

9 AUSGABEN FUER FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG

9.1 Koordination der Forschung

Der Nationalrat hat am 11. Dezember 1979 ein Postulat seiner Finanzkommission überwiesen, mit dem der Bundesrat eingeladen worden ist, bis Ende 1980 in einem Bericht Massnahmen zur Rationalisierung der Forschung aufzuzeigen; insbesondere soll auf der Stufe der Entscheidungsorgane eine bessere Koordination und Planung erfolgen, ohne dass dabei die Freiheit der Forscher eingeschränkt wird. Dieser Bericht steht noch aus. Nach Auffassung des EDI kann das Postulat, das an Aktualität nichts eingebüsst hat, indessen dann als erfüllt betrachtet werden, wenn der Bundesrat die Botschaft für das neue Forschungsgesetz verabschiedet haben wird (voraussichtlich Herbst 1981).

Bezüglich der Ressortforschung ist dem Anliegen der Finanzkommission des Nationalrates insofern bereits Rechnung getragen worden, als der Bundesrat im Dezember 1980 einen Bericht des Interdepartementalen Koordinationsausschusses für Wissenschaft und Forschung (IDA) genehmigt hat, der zahlreiche Möglichkeiten für eine bessere Koordination und damit für eine sparsamere Mittelverwendung aufzeigt.

Auf Einladung der Finanzkommission des Nationalrates untersuchte auch die Kommission für Wissenschaft und Forschung Möglichkeiten für eine bessere Koordination der Forschungs-

anstrengungen des Bundes. Ihr Bericht vom 1. Dezember 1980 (80.090) enthält neben kritischen Bemerkungen zur bisherigen Praxis denn auch zahlreiche Anregungen und Hinweise.

9.2 Forschungsgesetz

Die Finanzdelegation stellt fest, dass im Entwurf für ein neues Forschungsgesetz für die Finanzierung der Forschungsaufwendungen das Instrument des Mehrjahreskredites vorgesehen wird, ein zwar auch auf anderen Gebieten angewandtes Finanzierungskonzept, gegen das allerdings aus finanzpolitischen und haushaltrechtlichen Gründen Bedenken angebracht sind.

- Die Mehrjahreskredite erhöhen den schon heute bedeutenden Anteil an gebundenen Ausgaben zusätzlich, berauben damit den jährlichen Voranschlag eines weiteren Teils seiner Steuerungsfunktion und stehen folglich einer flexiblen Ausgabenpolitik im Wege.
- Während das künftige Subventionsgesetz die Anspruchsinflation im Beitragsbereich dämpfen will, wirken Mehrjahreskredite diesen Bestrebungen entgegen.
- Mehrjahreskredite überlagern in systemwidriger Weise die im Gesetz verankerte Finanzplanung, die der Sachplanung eine genügende Grundlage bereitzustellen vermag.

9.3 Dritte Serie Nationale Forschungsprogramme

Die Auswahl der Programme einerseits und die Höhe der im Einzelfall vom Bundesrat bewilligten Kredite andererseits veranlassten uns, den Bundesrat um eine Aussprache zu ersuchen. Das Gespräch mit dem Vorsteher des EDI bot Gelegenheit darzulegen, dass bezüglich der Auswahl der aus Krediten des Nationalfonds finanzierten Nationalen Forschungsprogramme angesichts der Finanzlage des Bundes eine strengere Prioritätsordnung befolgt werden sollte. Wir

kommen damit auch einem Auftrag der Sektion Militär der Finanzkommission des Nationalrates nach, die den finanziellen Aufwand für ein ihres Erachtens umstrittenes Projekt beanstandete.

9.4 Erstellung einer Forschungsanstalt für Veterinärwesen in Mittelhäusern

Im letztjährigen Bericht haben wir ausführlich die Gründe dargelegt, die die Finanzdelegation veranlassten, sich entschieden gegen das ihres Erachtens zu aufwendige Vorhaben zur Wehr zu setzen. Der Bundesrat legte in der Zwischenzeit einen Zusatzbericht vor, und es fanden Aussprachen mit dem Vorsteher des EVD statt. Nachdem sich zeigte, dass der Bundesrat an seinem ursprünglichen Vorhaben festhalten will (Kosten 40 Mio.Fr., Verdoppelung des Personalbestandes von 14 auf 28 Personen), verlangten wir erneut, dass ein bescheideneres Projekt mit einer oberen Kostengrenze von 30 Millionen Franken studiert werde; dabei sei auch die Eingliederung in eine bestehende Anstalt zu prüfen. Der Vorsteher des EVD erklärte sich bereit, Alternativlösungen studieren zu lassen.

10 ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT / FINANZHILFE

10.1 Finanzinspektorat bei der DEH

Das von uns geforderte interne Finanzinspektorat bei der DEH hat mit der Anstellung eines Inspektors auf den 1. Juni 1980 seine Tätigkeit aufgenommen und ist ab 1. März 1981 um vorläufig einen Mitarbeiter verstärkt worden. Die Einführung des Inspektors in seine vielseitigen Aufgaben - sie erfolgte teilweise bei der EFK - ist zeitaufwendig und noch nicht abgeschlossen. Die erwünschte Arbeitsentlastung bei der EFK dürfte erst im Laufe des Jahres 1981 spürbar werden.

10.2 Projektauswahl

Ein während der letzten zwei Jahre umfassend überprüftes Entwicklungsprojekt gab uns Gelegenheit, grundsätzliche Fragen der Projektauswahl und -bearbeitung mit der Leitung der DEH zu erörtern. Wir stellten am erwähnten Beispiel fest, dass Entwicklungsvorhaben nicht um jeden Preis durchgezogen werden sollten. Im vorliegenden Fall waren verschiedene Voraussetzungen für eine sinnvolle und rationelle Projektabwicklung nicht erfüllt. Wir haben unsere Feststellungen dem EDA schriftlich zur Kenntnis gebracht und über Einzelheiten mündlich auch die Finanzkommissionen orientiert.

10.3 Welternährungsorganisation FAO

Die DEH unterstützte im vergangenen Jahr unter anderem ein Düngemittelprogramm der Welternährungsorganisation FAO. Diese war nach Abschluss der Aktion nicht in der Lage, die gegenüber der DEH eingegangenen Verpflichtungen bezüglich Abrechnung und Berichterstattung über die Verwendung der zur Verfügung gestellten Gelder zu erfüllen. Die DEH hat aus diesen Erfahrungen die Konsequenzen gezogen und will ihre Zusammenarbeit mit der FAO nur noch auf einige, überschaubare Projekte beschränken.

10.4 Finanzhilfe

Mit der Finanzhilfe werden bestimmten Staaten für spezifische Bedürfnisse bzw. Projekte Mittel in grösseren Tranchen zur Verfügung gestellt. Oftmals vermochten die Empfänger dem vertraglich vorgegebenen Rhythmus der Mittelverwendung nicht zu folgen, so dass auf deren Nationalbankkonti grössere Beträge brach liegen blieben. Die EFK hat darauf hingewirkt, dass durch realistischere Budgetierung sowie flexiblere Gestaltung und Handhabung der Verträge im Einzelfall das verfügbare Kapital optimal begrenzt wird. Im Bestreben nach einer zeitnahen Verwendungskontrolle der zugesicherten Mittel hat die DEH neuerdings Finanzhilfegelder auf neu eröffnete

Konti bei der Schweizerischen Nationalbank überweisen lassen. Von diesen sollten jeweils diejenigen Beträge abdisponiert werden, für die ein begründetes Gesuch seitens des Finanzhilfeempfängers vorliegt. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitern des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, der DEH, der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der EFK hat dieses Prozedere kritisch untersucht und vorgeschlagen, die fälligen Tranchen neu einem Depotkonto des Bundes (innerhalb der Kapitalrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) und lautend auf den Namen des Empfängerlandes, gutzuschreiben. Damit wird vermieden, dass Finanzhilfegelder der Bundestresorerie vorzeitig entzogen werden und zinslos auf Konten der Schweizerischen Nationalbank liegen.

10.5 Neue Organisation für Durchführungsaufgaben der Entwicklungszusammenarbeit

Wir wurden im Berichtsjahr über die Absicht des EDA orientiert, eine Neue Organisation für Durchführungsaufgaben der Entwicklungszusammenarbeit zu gründen. Ueber die Grundzüge, Ziele und Aufgaben dieser Neuen Organisation ist in der Presse ausführlich berichtet worden. Kurz vor Abschluss dieses Berichtes wurde bekannt, dass der Bund selbst - entgegen der ursprünglichen Absicht - dieser Organisation nicht beitreten, ihr aber die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen wird. Was die parlamentarische Kontrolle betrifft, ist diese im Falle der Verwendung öffentlicher Mittel durch die Neue Organisation - unabhängig von einer Mitgliedschaft des Bundes - in gleicher Weise sichergestellt wie bei privaten Entwicklungshilfeorganisationen, die mit Unterstützung des Bundes Projekte durchführen. Die Aufsichtsorgane (EFK, Finanzdelegation, Finanzkommissionen) werden mithin ihre Kontrollaufgaben ungeschmälert wahrnehmen können.

Unabhängig von den vorstehenden Ausführungen ist festzustellen, dass die Arbeit der DEH von Fachleuten im In- und Ausland als sehr qualifiziert beurteilt wird. Dies darf auch aufgrund verschiedener Inspektionen der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen festgestellt werden. Leitung und Mitarbeiter der DEH sehen sich allerdings als Folge erhöhter Kredite zusehends mit neuen anspruchsvollen Aufgaben konfrontiert, ohne dass die personellen Mittel gleichermaßen angepasst worden wären.

Die Verordnung des Bundesrates vom 8. Dezember 1975 über das Einkaufswesen des Bundes hält unter anderem fest, es sei grundsätzlich eine Wettbewerbslage zu schaffen. Wie die Prüfungspraxis zeigt, wird dieser Bestimmung weitgehend Rechnung getragen. Die hohen Anforderungen der Auftraggeber einerseits und der Trend der Industrie zur Spezialisierung andererseits können indessen die Zahl der Bewerber und damit den Entscheidungsspielraum der Einkaufsstellen einschränken. Die Beschaffungen nach streng kaufmännischen Gesichtspunkten abzuwickeln, erweist sich daher oftmals als schwierig.

Gelegentlich sieht sich der Bund als Nachfrager mit einer eigentlichen Monopolsituation konfrontiert, etwa wenn - vor allem im Rüstungsbereich - vorwiegend inländische Anbieter berücksichtigt werden müssen.

Da in diesen Fällen die korrigierende Wirkung von Angebot und Nachfrage ausgeschaltet ist, muss verhindert werden, dass Bewerber zu Lasten des Bundes übermässige Gewinne erzielen. Als geeignetes Mittel erweist sich hiefür insbesondere die Wahrnehmung des im Finanzkontrollgesetz enthaltenen Rechtes auf Einblick in die Preisgestaltung. Dies

bedingt seitens des Anbieters die Offenlegung der Kalkulation und nach Erfüllung des Auftrages die Gewährung des Einsichtsrechts in die Nachkalkulation.

In Verträgen mit Lieferanten, die regelmässig zum Zuge kommen, wird deshalb wenn immer möglich das Einsichtsrecht in die Preisbildung verankert. Verschiedentlich wurden bei Lieferanten entsprechende Ueberprüfungen durch die EFK vorgenommen. Dabei konnte erfreulicherweise festgestellt werden, dass die Kalkulation nach kaufmännisch vertretbaren Grundsätzen erfolgte.

11.2 Kostendeckende Kalkulationen

Die Prüfung der einzelnen Kostenfaktoren ermöglicht es, bei späteren Nachbeschaffungen besser zu beurteilen, ob allfällige Preiserhöhungen berechtigt sind. So ist bei einem Optionsauftrag der Gruppe für Rüstungsdienste eine beträchtliche Preiserhöhung gegenüber der Erstbeschaffung festgestellt worden, die nicht ausschliesslich teuerungsbedingt sein konnte. Die vom Lieferanten unterbreiteten Kalkulationen machten nun allerdings deutlich, dass die ursprüngliche Preisbildung nicht kostendeckend war. Der Hersteller war zur Sicherung der Beschäftigung Konditionen eingegangen, die zu einem namhaften Verlust führten. Ein weiterer Fall zeigte ebenfalls die Versuchung von Firmen, die mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, Bundesaufträge um jeden Preis anzunehmen. Zwar ist in der Verordnung über das Einkaufswesen des Bundes der Grundsatz verankert, es sei der preisgünstigste Anbieter zu berücksichtigen; doch erfolgt der Vorbehalt, dass dem Angebot eine mindestens kostendeckende Kalkulation zugrundeliegen muss.

12 KONTROLLE DER FISKALEINNAHMEN

12.1 Verbuchung von Verrechnungssteuereingängen

Wir konnten uns davon überzeugen, dass die Fiskaleinnahmen durch die EFK ebenso gründlich revidiert werden wie die Bun-

desausgaben. Dies ergab sich unter anderem aus einem Bericht über die im Jahre 1980 bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung durchgeführte Dienststellenrevision. Insbesondere konnte festgestellt werden, dass die internen Revisions- und Inspektionsdienste der Eidgenössischen Steuerverwaltung kompetent und wirksam ihres Amtes walten.

Einer näheren Ueberprüfung bedurfte die Verbuchung von Verrechnungssteuereingängen zu Beginn des Jahres 1980, die der Rechnung 1979 gutgeschrieben worden sind. Das Vorgehen, das zu einer Verbesserung der Rechnung 1979 um über 200 Millionen Franken führte, ist von seiten der Eidgenössischen Finanzverwaltung als Folge des Rechnungsprinzips der Jährlichkeit erklärt worden. Durch Präzisierung bestehender Weisungen ist jetzt sichergestellt, dass hinsichtlich der zu Beginn des Jahres eingehenden Zahlungen für Betreffnisse aus den Vorjahren eine einheitliche Praxis beachtet wird.

12.2 Zolleinnahmen

Anhand umfassender Berichte nahmen wir sodann Kenntnis von der Tätigkeit des Inspektorates der Eidgenössischen Zollverwaltung. Aufgrund dieser Unterlagen darf festgehalten werden, dass das Zollpersonal seine Aufgabe gewissenhaft wahrnimmt. Aber auch das Finanzinspektorat selbst verdient für seine Kontrolltätigkeit eine gute Qualifikation.

13 WERTSCHRIFTENKONTROLLE

Im Jahre 1980 gelangten vier eidgenössische Anleihen im Gesamtbetrag von 720 Millionen Franken zur Rückzahlung, während fünf neue Anleihen von insgesamt 1,226 Milliarden Franken aufgelegt wurden. Die Anleihenschuld des Bundes hat sich demnach um 506 Millionen Franken vermehrt und beläuft sich für total 47 Anleihen Ende 1980 auf 12,406 Milliarden Franken.

Sämtliche im Jahre 1980 begebenen Anleihen sind erstmals im sogenannten Auktionsverfahren erfolgt, d.h. Zinssatz, Laufzeit und Fälligkeit werden bekanntgegeben, während der Emissionspreis durch den Zeichner anzugeben ist. Nach Eingang der Zeichnungsmeldungen bestimmt die Syndikatsleitung, bis zu welchem Preis die Zeichnungen berücksichtigt werden. Beim Auktionsverfahren ist eine Konversion nicht möglich.

Bei der Kontrolle der von den Banken der EFK zur Vergütung eingereichten Titel und Coupons mussten Korrekturen im Gesamtbetrag von rund 1,9 Millionen Franken vorgenommen werden. Der Gegenwert der vom 1. Januar bis 31. Dezember 1980 eingelösten fälligen Titel und Coupons beträgt rund 1,15 Milliarden Franken.

14 NATIONALSTRASSEN

In finanzieller Hinsicht wird in diesem Bereich die Oberaufsicht durch die EFK ausgeübt. Im Rahmen von Baustellenbegehungen sind durch ihre Bauexperten bei verschiedenen Nationalstrassenabschnitten in den Kantonen Waadt, Wallis, Freiburg und St. Gallen der Ausführungs- und Kostenstand überprüft worden. Die uns vorgelegten Prüfberichte lassen den Schluss zu, dass die Finanzaufsicht in diesem Bereich gut spielt.

15 RADIO SCHWEIZ AG (RSAG)

Im letzten Tätigkeitsbericht haben wir kurz darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der Erneuerung der "Konzession der RSAG für die Ausübung von Tätigkeiten auf dem Gebiete der Telekommunikation" (d.h. ohne Flugsicherung) haushaltrechtliche Fragen von Grund auf überprüft werden müssen. Die Abklärungen erwiesen sich als ausserordentlich komplex und entsprechend zeitaufwendig. Am 26. August 1980 teilten wir dem

Bundesrat in einer umfassenden Stellungnahme mit, der Konzessionsentwurf vermöge in finanzieller und haushaltrechtlicher Hinsicht nicht zu befriedigen und sei demzufolge grundlegend zu überarbeiten.

Nachdem Bundesrat und Verwaltung auch ihrerseits zum Schluss kamen, dass die vor Jahresfrist vorgelegte Konzession rechtlich nicht in allen Teilen zu bestehen vermag, wurde uns im März 1981 eine Uebergangslösung vorgeschlagen. Wir stimmten dieser im wesentlichen zu, um die laufenden Entflechtungsarbeiten zwischen PTT und RSAG nicht zu behindern, mussten aber an den in der Stellungnahme vom vergangenen Jahr formulierten finanzrechtlichen Auflagen festhalten. In der Zwischenzeit hat der Bundesrat beschlossen, die Konzession nochmals um sechs Monate zu verlängern (bis 30. September 1981). Damit soll Zeit für die Klärung der noch offenen Fragen gewonnen werden.

Im Rahmen dieses summarischen Berichtes ist es nicht möglich, die in mancherlei Hinsicht komplexe Grundproblematik zu erörtern. Die PTT-Sektionen der Finanzkommissionen sind über dieses Geschäft umfassend dokumentiert worden. Wir beschränken uns deshalb auf einige wenige Feststellungen.

Dem im Konzessionsentwurf vorgeschlagenen neuen Finanzierungskonzept, das unter anderem auf einem festen Anteil am Ertrag der PTT aus dem Uebersee-Fernmeldeverkehr basierte, konnten wir unter anderem deshalb nicht zustimmen, weil damit die tatsächliche Ertragslage der RSAG weiterhin nicht klar zum Ausdruck gekommen wäre.

Wir müssen darauf bestehen, dass die finanziellen Beziehungen zwischen RSAG und PTT deutlicher als bisher offengelegt werden. Wir verlangten deshalb, dass künftig im PTT-Voranschlag bzw. in der PTT-Rechnung das Bruttoprinzip ausnahmslos beachtet wird.

Neben diesen mehr haushaltrechtlichen Einwänden waren aber auch Bedenken grundsätzlicher Art zum vorgelegten Konzessionsentwurf anzumelden. Dieser hätte der RSAG ein weites, nicht näher abgegrenztes Tätigkeitsfeld überlassen und damit rechtlich keine klare Kompetenz- und Aufgabenabgrenzung mit den PTT gebracht.

16

RUECKTRITT DES DIREKTORS DER EFK

Dr. iur. Eduard Lehmann, seit 1. Januar 1960 Chef des obersten Kontrollorganes des Bundes, tritt wegen Erreichens der Altersgrenze auf den 30. September 1981 zurück. Finanzdelegation und Finanzkommissionen sind aufgrund ihrer ständigen und direkten Verbindung zur EFK wohl am ehesten in der Lage, das Wirken und die Verdienste von Dr. Lehmann zu beurteilen und entsprechend zu würdigen.

Ueber zwei Jahrzehnte lang das Haushaltsgeschehen des Bundes in guten wie in schlechten Zeiten an der "Front" kritisch zu überwachen, ist eine schwierige und heikle, oft aber auch undankbare Aufgabe. Dr. Lehmann hat sie mit Auszeichnung und viel Takt erfüllt. Sein Handeln war immer Ausdruck eines dem Recht im weitesten Sinne verpflichteten Gewissens. In seiner Person vereinigten sich der kompetente Jurist und der erfahrene Verwaltungsmann. Konsequenter, mutiger und ohne Ansehen der Person trat Dr. Lehmann unstatthaften Praktiken entgegen. Auf seinen fachlichen Rat durfte die Verwaltung immer dann zählen, wenn es galt, für schwierige Probleme vernünftige Lösungen zu finden. Bleibende Verdienste erwarb sich der Demissionär sodann durch seine wertvolle Mitarbeit bei der Schaffung des Bundesgesetzes über die EFK im Jahre 1967. Es darf ihn mit Genugtuung erfüllen, dass sich dieses Instrument in der Praxis ausgezeichnet bewährt hat.

Mit Dr. Lehmann tritt ein Mann von loyaler, uneigennütziger und offener Art ab. Für seinen grossen Einsatz im Dienste unseres Landes sprechen wir ihm den aufrichtigen Dank aus. Unsere besten Wünsche begleiten ihn in den wohlverdienten Ruhestand.

17. DANK AN BUNDESRAT UND VERWALTUNG

Wir möchten diesen Tätigkeitsbericht nicht schliessen, ohne dem Bundesrat, der Verwaltung und den Betrieben des Bundes Dank und Anerkennung für die sorgfältige Führung des Haushaltes auszusprechen. Dieser Dank richtet sich auch an alle Kontrollorgane des Bundes, insbesondere an die EFK und die selbständigen Inspektorate, von deren gewissenhafter Arbeit wir uns auch im Berichtsjahr überzeugen konnten.

ABKÜRZUNGEN

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	EDA
Eidgenössisches Departement des Innern	EDI
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	EJPD
Eidgenössisches Militärdepartement	EMD
Eidgenössisches Finanzdepartement	EFD
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	EVD
Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	EVED
Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	DEH
Eidgenössische Finanzkontrolle	EFK
Eidgenössisches Personalamt	EPA
Schweizerische Unfallversicherungsanstalt	SUVA
Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung (SR <u>171.11</u>)	Geschäftsverkehrs-gesetz
Bundesgesetz vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR <u>611.0</u>)	Finanz-haushalt-gesetz
Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR <u>614.0</u>)	Finanz-kontroll-gesetz

**BERICHT der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre
1980 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. April 1981**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1981
Date	
Data	
Seite	421-454
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 341

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.