

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1982 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

vom 28. April 1983

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Dame, sehr geehrte 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 1982 und der ersten Monate des laufenden Jahres.

28. April 1983

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Dr. F. Eng, Nationalrat

Der Vizepräsident: E. Belser, Ständerat

Übersicht

Im folgenden berichten wir nach einigen allgemeinen Bemerkungen zur Finanzaufsicht vorerst ausführlicher über einzelne Schwerpunkte unserer Tätigkeit oder über Probleme, die für die Finanzkommissionen von besonderer Bedeutung sind, nämlich

- Finanzaufsicht und Koordination der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereiche der Entwicklungshilfe,*
- Pensionskassen des Bundes,*
- Modernisierung der Bundesrechnung (neues Rechnungsmodell),*
- Bundesbeiträge.*

Im weiteren wird aus der Vielzahl der behandelten Geschäfte vor allem über jene näher orientiert, die der Finanzdelegation Anlass zu Interventionen gaben oder die aus anderen Gründen erwähnenswert sind.

Bericht

I. Organisatorisches, Tagungen

1 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

Nationalrat: Herren Eng, Riesen-Freiburg, Weber Leo

Ständerat: Herren Belser, Arnold, Generali

Präsidenten

1982: Ständerat Dr. L. Arnold

1983: Nationalrat Dr. F. Eng

Die Finanzdelegation gliedert sich in folgende *drei Sektionen*:

Erste Sektion

- Behörden und Gerichte
- Departement des Innern
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
- PTT-Betriebe

Referenten (1983)

NR Eng
SR Belser
SR Belser
SR Belser

Zweite Sektion

- Finanzdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement

SR Generali
NR Weber Leo

Dritte Sektion

- Departement für auswärtige Angelegenheiten
- Justiz- und Polizeidepartement
- Militärdepartement

SR Arnold
SR Arnold
NR Riesen-Freiburg

2 Tagungen, behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu sechs ordentlichen Tagungen (zu je zwei Sitzungstagen) und drei ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Letztere dienten vorwiegend der Behandlung dringender Kreditbegehren und fanden während der Sessionen statt. Zusätzlich waren zwei Sektionssitzungen für die Bearbeitung von Sondergeschäften aus dem Bereich der Entwicklungshilfe und der PTT-Betriebe erforderlich.

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 Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, laufend zur Verfügung zu stellen.

Im Berichtsjahr wurden der Finanzdelegation neben zahlreichen Bundesratsbeschlüssen unter anderem folgende Geschäfte unterbreitet:

- Kreditvorlagen gemäss Artikel 9 und 26 des Finanzhaushaltgesetzes (Bewilligung von Zahlungs- bzw. Verpflichtungskrediten)	72
- Inspektions- und Revisionsberichte der EFK	743
- Inspektionsberichte des Finanzinspektorates PTT	94
- Besoldungs- und Einreihungsgeschäfte, für die gemäss einer Vereinbarung mit dem Bundesrat die Zustimmung der Finanzdelegation erforderlich ist	32

II. Allgemeine Bemerkungen zur Finanzaufsicht

Die der Finanzdelegation in ihrem Reglement auferlegte Pflicht zur jährlichen Berichterstattung darf zum Anlass genommen werden, einige Überlegungen grundsätzlicher Art über Aufgabe und Rolle der Finanzdelegation, aber auch der Finanzkommissionen, voranzustellen und dabei einmal mehr auf Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme dieser Organe auf das Haushaltsgeschehen des Bundes hinzuweisen.

Soweit es um die laufende Finanzaufsicht im engeren Sinne geht, d. h. um die Prüfung des sparsamen Einsatzes der Bundesmittel, darf bestätigt werden, dass die Finanzdelegation mit zweckmässigen Instrumenten ausgerüstet ist. Bei der praktischen Durchführung unserer Aufgabe begegnen wir in dieser Hinsicht keinen Schwierigkeiten. Die Stärke unseres Systems liegt ja vor allem in der zeitlichen und sachlichen Unmittelbarkeit der Kontrolle. Alle den Haushalt betreffenden Entscheide der Regierung und der Verwaltung werden der Finanzdelegation ohne Verzug zur Kenntnis gebracht, was gegebenenfalls sofortiges Regieren ermöglicht.

Finanzaufsicht im weiteren Sinne schliesst indessen die Verpflichtung ein, dafür zu sorgen, dass den in den Bundesgesetzen über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) bzw. die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz) enthaltenen Bestimmungen nachgelebt wird. Diese Erlasse verpflichten uns bekanntlich, den Fehlbetrag der Bilanz abzutragen und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.

Finanzkommissionen und Finanzdelegation müssen sich in besonderem Masse für das Schicksal unseres Haushaltes verantwortlich fühlen. Die Finanzkommissionen haben insbesondere bei der Behandlung des Voranschlages Gelegenheit, sich in den Räten für eine Finanzpolitik einzusetzen, die den vorerwähnten Grundsätzen nicht zuwiderläuft. Die Entwicklung der letzten Jahre macht indessen deutlich, dass sich der Bundeshaushalt wegen der längeren Entscheidungsabläufe und dem abnehmenden Handlungsspielraum nur noch bedingt über das Budget steuern lässt. Die finanzpolitisch bedeutsamsten Entscheide werden bei uns das Jahr hindurch bei der Behandlung zahlreicher Einzelvorlagen getroffen. Jede dieser Vorlagen wird durch eine andere Kommission vorberaten, was die Gefahr in sich schliesst, dass die finanzpolitischen Aspekte isoliert gewürdigt werden, der Sparzwang somit nicht in gleichem Masse manifest wird, wie dies bei einer kritischen Beurteilung der Gesamtsituation des Haushaltes der Fall ist.

Nach den Bestimmungen ihres Reglementes ist die Finanzdelegation befugt, auch Vorlagen des Bundesrates in Beratung zu ziehen. Sie kann ihre Ansicht oder ihre Anträge schriftlich oder mündlich den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen (Art. 12 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation). Wir sind im vergangenen Jahr von der Finanzkommission des Nationalrates aufgefordert worden, von dieser Kompetenz noch vermehrt als bisher Gebrauch zu machen. Dazu ist zu sagen, dass es sich die Finanzdelegation seit mehreren Jahren zur Pflicht gemacht hat, laufend die vom Bundesrat dem Parlament unterbreiteten Botschaften auf deren finanzielle und personelle Konsequenzen hin zu überprüfen. Leitlinie ist für uns in diesen Fällen der vom Parlament zur Kenntnis genommene Finanzplan. Weichen die Vorlagen von diesen Planungsvorgaben ab, oder drängen sich aus anderen Gründen Interventionen auf, zögern wir nicht, unsere Auffassung dem Bundesrat, den Finanzkommissionen oder den vorberatenden Kommissionen zur Kenntnis zu bringen.

Auch mit deutlichen Mahnungen lässt sich indessen, wie die Erfahrung zeigt, nicht verhindern, dass Kommissionen und Parlament selbst in einer Zeit, da der Haushalt längst überfordert ist, der finanziell grosszügigeren und die Finanzplanzahlen überschreitenden Variante den Vorzug geben.

Die Finanzdelegation lässt sich durch solche Entscheide in ihrem Kurs nicht beirren. Sie wird getreu dem ihr übertragenen Wächteramt fortfahren, das Parlament auf die Konsequenzen einer solchen Politik aufmerksam zu machen, einer Politik, die letztlich dem vom gleichen Parlament immer wieder bekundeten Willen zum Masshalten zuwiderläuft.

Die Finanzdelegation hat davon Kenntnis genommen, dass die Finanzkommission des Nationalrates eine Arbeitsgruppe beauftragt hat, Möglichkeiten für eine verstärkte Einflussnahme der Finanzkommissionen auf die finanzpolitischen Entscheide des Parlamentes zu prüfen. Die nach wie vor düsteren Perspektiven unserer Finanzen machen es notwendig, dass die hinsichtlich unserer Haushaltspolitik in einer besonderen Verantwortung stehenden parlamentarischen Finanzaufsichtsorgane künftig geschlossener Begehren entgegentreten, die zu weit gehen. Wir sehen den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe deshalb mit Interesse entgegen.

III. Schwerpunkte der Aufsichtstätigkeit 1982/83

1 Entwicklungshilfe: Finanzaufsicht, Koordination der parlamentarischen Obergaufsicht

Die Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle der Entwicklungshilfe-Aufwendungen bildete einen der Schwerpunkte der Tätigkeit der Finanzdelegation im Berichtsjahr. Dies nicht zuletzt deshalb, weil nach wie vor in weiten Kreisen der Öffentlichkeit, aber auch im Parlament selbst, eine kritische Haltung gegenüber der öffentlichen Entwicklungshilfe manifest bleibt. Zu Recht erwartet der Steuerzahler, dass die für die Entwicklungshilfe eingesetzten Bundesmittel einer nicht weniger strengen Kontrolle unterzogen werden, als dies für andere Berei-

che des Bundeshaushaltes gilt. Eine wirksame Kontrolle kann überdies dazu beitragen, Skepsis abzubauen und das Vertrauen in die Entwicklungshilfepolitik des Bundes zu stärken.

Wenn wir im vorliegenden Bericht etwas eingehender auf einzelne Aspekte der Finanzaufsicht im Bereiche der Entwicklungshilfe eingehen, so vor allem um darzulegen, welche Massnahmen die Finanzdelegation im Berichtsjahr zwecks einer weiteren Verbesserung der Kontrolle eingeleitet hat. Zudem ist über eine angestrebte engere Zusammenarbeit zwischen den Finanzaufsichtsorganen und den Geschäftsprüfungskommissionen einerseits und den weiteren im Bereich der Entwicklungshilfe tätigen parlamentarischen Kommissionen andererseits zu orientieren.

Aus den Berichten der Rechnungshöfe unserer Nachbarstaaten ist ersichtlich, dass die Kontrolle der Entwicklungshilfaufwendungen durchwegs zu mehr oder weniger gleichen Feststellungen führt. Es wird über Mängel haushalttechnischer Art berichtet, wie ungenügende Kontrolle der Abrechnungen, Rückstände im Abrechnungswesen, Nichteinhalten von Haushaltsvorschriften usw., es werden aber auch Grundsatzfragen der jeweiligen Entwicklungshilfepolitik angesprochen, wie fragwürdige Effizienz der Hilfe, falsche Zuweisung der Mittel (in «nutzlose Projekte») u. a. m.

Die Ausweitung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Dritten Welt stellte auch in unserem Lande die für die Entwicklungshilfe Verantwortlichen in mancher Hinsicht vor neue und schwierige Probleme. In der funktionalen Gliederung der Ausgaben des Bundes werden die Hilfeleistungen an Entwicklungsländer wie folgt ausgewiesen:

	Mio. Fr.		Mio. Fr.
1970	123	1980	419
1975	242	1983	577
			(Voranschlag)

Dieses verhältnismässig rasche Ausgabenwachstum führte zu einer bedeutenden Zunahme der Projekte, die mit einem nur in begrenztem Masse angepassten Personalbestand aufzufangen war. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass jedes Projekt seine besonderen Anforderungen stellt. Stichworte wie Sprachbarrieren und grosse Distanzen, mannigfaltige Probleme mit Partnerländern, fehlende Fachspezialisten usw. mögen verdeutlichen, welche Schwierigkeiten es bei der Realisierung der Entwicklungshilfe zu überwinden gilt. Wir haben auf diese Besonderheiten bereits in früheren Berichten hingewiesen, gleichzeitig aber auch festgehalten, dass in der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) alles in allem gute Arbeit geleistet wird. Von dieser grundsätzlich positiven Bewertung abzurücken besteht auch heute kein Anlass. Sie behält auch dann ihre Gültigkeit, wenn im folgenden aufgrund unserer Aufsichtstätigkeit einige kritische Bemerkungen anzubringen sind.

Die Finanzaufsicht spielt im Bereich der DEH wie folgt:

- In erster Linie ist die Dienststelle, im vorliegenden Fall die DEH, selbst verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Mittel (Art. 31 des Finanzhaushaltgesetzes).
- Die DEH verfügt sodann über ein Revisorat für die Aufarbeitung und Kontrolle der Abrechnungen aus den Einsatzländern, und seit zwei Jahren über ein eigenes Finanzinspektorat. Letzteres wurde bekanntlich auf Verlangen der Finanzdelegation eingerichtet und muss personell noch verstärkt werden (es besteht zurzeit nur aus zwei Personen). Entsprechende Zusicherungen hat uns der zuständige Departementsvorsteher kürzlich abgegeben.
- Für die Finanzaufsicht von besonderer Bedeutung sind sodann die Finanzkompetenzen. Diese sind für den Bereich der DEH auf Verordnungsstufe im einzelnen geregelt. Zuständig sind für Verpflichtungen
 - bis 1 Million Franken die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe,
 - 1-5 Millionen Franken das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit Zustimmung des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD),
 - über 5 Millionen Franken der Bundesrat.Für jedes einzelne Projekt muss ein Antrag ausgearbeitet werden, der alsdann Gegenstand eines Mitberichtsverfahrens bildet.
- Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führt als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde an der Zentrale der DEH regelmässig Dienststellenrevisionen durch. Einige früher zusätzlich wahrgenommene Kontrollfunktionen (Anweisungskontrolle, Betriebsmittelabrechnungen) konnten Mitte 1982 dem neu geschaffenen Finanzinspektorat der DEH übertragen werden. Auf eine beabsichtigte Neuorientierung der Kontrolltätigkeit der EFK werden wir weiter unten zu sprechen kommen.
- Die für die DEH zuständigen Sektionen der beiden Finanzkommissionen prüfen alljährlich deren Voranschlag und Rechnung und führen von Zeit zu Zeit gezielte Überprüfungen am Sitze der Dienststelle durch. Die Mitglieder dieser Sektionen verfügen jeweils über eine umfassende Spezialdokumentation, die es erlaubt, den Mitteleinsatz bis in alle Einzelheiten zu überprüfen.
- Der Finanzdelegation schliesslich obliegt die laufende Finanzaufsicht über die DEH. Zu diesem Zweck werden ihr, entsprechend den Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (Art. 50 Abs. 7), laufend alle Revisions- und Inspektionsberichte der EFK, des DEH-Inspektorates sowie sämtliche Bundesratsbeschlüsse übermittelt, die u. a. über bewilligte Mittel/Projekte usw. orientieren.

Es würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen, wollten wir im einzelnen näher auf die in den Kontrollberichten des Inspektorates der DEH und der EFK behandelten Probleme eingehen. Bei den Beanstandungen der EFK ging es vor allem um Fragen der Finanzplanung, Budgetierung, Budgetkontrolle und Mittelverwaltung in den Projekten (unzureichende Detailorganisation, mangelnde Koordination usw.). Massnahmen für die Behebung dieser Mängel sind eingeleitet.

Die Finanzdelegation ihrerseits hatte sich insbesondere mit zahlreichen Abrechnungsrückständen zu befassen, die nun aufgrund verschiedener Interventionen weitgehend abgebaut werden konnten. Sie verlangte in diesem Zusammenhang, dass Möglichkeiten für eine vereinfachte Abrechnung der Projekte studiert, und dass die in letzter Zeit in den Einsatzgebieten geschaffenen Koordinationsbüros – es bestehen vorläufig deren 16 – vermehrt auch für die Erstellung von Projekt-abrechnungen herangezogen werden. Es versteht sich von selbst, dass die für einen Feldeinsatz ausgewählten Entwicklungshelfer während ihrer Einführungszeit in der Schweiz hinreichend mit den finanziellen und abrechnungstechnischen Aspekten ihrer Mission vertraut gemacht werden müssen. Die haushälterische Verwendung der in die Einsatzländer fließenden Mittel sicherzustellen ist nicht weniger bedeutsam als die fachtechnisch einwandfreie Begleitung der Projekte.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass sowohl die Sektionen der Finanzkommissionen als auch die Finanzdelegation ihre Kontrollaufgaben fast ausschliesslich aufgrund von – allerdings umfassenden – Akten und Berichten ausüben müssen. Aus naheliegenden Gründen ist es kaum möglich, sich an Ort und Stelle ein eigenes Urteil über die zweckmässige und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu bilden, wie wir das in anderen Kontrollbereichen zu tun pflegen. Um diese doch bedeutende Lücke in der Kontrolltätigkeit wenigstens teilweise schliessen zu können, hat die Finanzdelegation die EFK beauftragt, ab 1983 im Rahmen ihrer Revisionstätigkeit im Ausland, die sich bisher fast ausschliesslich auf Kontrollen bei den schweizerischen Botschaften und Konsulaten beschränkte, vermehrt auch Entwicklungshilfeprojekte und Koordinationsbüros in den Einsatzgebieten zu überprüfen. Dabei ist beabsichtigt, den jeweiligen Finanz-Experten der EFK, soweit angezeigt, durch einen projektbezogenen externen Spezialisten begleiten zu lassen. Ein so zusammengesetztes Team soll in der Lage sein, an Ort und Stelle neben der Finanzprüfung auch Erfolgskontrollen durchzuführen. Da für letztere nach geltender Aufgabenteilung unter den Kontrollkommissionen in erster Linie die Geschäftsprüfungskommissionen zuständig sind, werden sowohl die zu untersuchenden Projekte als auch die von aussen beizuziehenden Experten einvernehmlich bestimmt.

Die Finanzdelegation wird dafür sorgen, dass dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auch bei diesen Aussenkontrollen nachgelebt wird. Mit Rücksicht auf die nicht unbeträchtlichen Kosten soll vorderhand jährlich nur eine einzige Mission durchgeführt werden (Prüfung mehrerer Projekte einer Region oder eines Landes). Für 1983 wurde Nepal ausgewählt. Die Mission wird zurzeit sorgfältig vorbereitet. Über deren Verlauf werden wir die Finanzkommissionen zu gegebener Zeit orientieren.

Wie einleitend zu diesem Abschnitt erwähnt, soll im folgenden noch kurz auf die Koordination der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Entwicklungshilfe eingegangen werden. Nachdem sich der Ständerat aufgrund einer Motion in der vergangenen Frühjahrsession mit dieser Frage gründlich auseinandergesetzt hat, können wir uns kurz fassen. Neben den fünf eigentlichen parlamentarischen Kontrollorganen (Finanzkommissionen, Finanzdelegation, Geschäftsprüfungskommissionen) sind noch vier weitere Kommissionen mit der Problematik der Entwicklungshilfe befasst, nämlich die Kommissionen für aus-

wärtige Angelegenheiten (entwicklungspolitische Grundfragen) sowie die Ausenwirtschafts- bzw. Wirtschaftskommission (Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern). Wenn neun parlamentarische Organe ihr Interesse ein und demselben Aufgabenbereich zuwenden, darf Koordination kein leeres Wort bleiben.

Unter den Kontrollkommissionen bietet die Abgrenzung des Aufgabenbereiches keine besonderen Schwierigkeiten. Finanzdelegation, Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen stehen in diesen Fragen in ständiger Verbindung. Ausbaufähig ist indessen der Informationsaustausch zwischen den Kontrollkommissionen einerseits und den übrigen in der Entwicklungshilfe tätigen Kommissionen andererseits. Ansätze hiezu bestehen seit einem Jahr aufgrund konkreter Vorschläge der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (vgl. BBl 1982 II 244 ff.). Die Finanzdelegation hat im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Motion zugesichert, dass sie das ihre beitragen werde zu einer raschen Verbesserung der gegenseitigen Information. Wir werden dafür besorgt sein, dass bereits während der bevorstehenden Sommersession ein Gedankenaustausch unter den vorerwähnten Kommissionen stattfindet. Derartige Treffen werden künftig ein- bis zweimal jährlich zu organisieren sein.

2 Pensionskassen des Bundes

Heute bestehen bekanntlich für das Bundespersonal zwei voneinander unabhängige Pensionskassen, nämlich einerseits die Eidgenössische Versicherungskasse (EVK) für die allgemeine Bundesverwaltung und die PTT-Betriebe und anderseits die Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen (PHK) für das Personal der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Die Existenz zweier autonomer Kassen lässt sich historisch begründen, ist aber sachlich nach Auffassung der Finanzdelegation heute nicht mehr gerechtfertigt, steht doch die Gesamtheit des Bundespersonals unter einem einheitlichen Dienstrecht. Während die PHK organisatorisch zur Personalabteilung der Generaldirektion SBB gehört, ist die EVK bekanntlich vor einigen Jahren aus vorwiegend personellen Gründen, die heute dahingefallen sind, aus dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) ausgegliedert und zu einer selbständigen Dienststelle des Finanzdepartementes gemacht worden. Im Anschluss an eine Inspektion bei der EVK haben wir vor zwei Jahren verlangt, es sei sowohl deren Wiedereingliederung in das EPA als auch die Zusammenlegung der EVK mit der PHK zu prüfen. Das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragte in der Folge einen ausgewiesenen Experten mit der Abklärung der vielschichtigen Problematik. Aufgrund eines kürzlich mit dem Beauftragten geführten Gespräches kann über den derzeitigen Stand der Dinge wie folgt orientiert werden.

Der Experte bestätigt unsere Meinung, wonach angesichts der grossen gleichartigen Probleme, die in absehbarer Zeit von beiden Kassen zu lösen sein werden – erwähnt seien insbesondere das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) und die 10. AHV-Revision –, die in der Vergangenheit betont gepflegte Eigenständigkeit möglichst rasch durch eine enge Zusammenarbeit in allen sich hierfür anbietenden Bereichen abgelöst werden muss. Die erwähnten Vorhaben durch die EVK und die PHK getrennt durchziehen zu lassen, wäre unverant-

wortlich. In einer ersten Phase konnte nun nach langen Verhandlungen erreicht werden, dass die beiden Kassen im administrativen und insbesondere im EDV-Bereich zusammenarbeiten. Dies ist um so mehr zu begrüßen, als sich insbesondere bei der EVK Engpässe im EDV-Bereich abzeichnen, die nicht unbedenklich sind. Zurzeit wird eine Verwaltungsvereinbarung ausgearbeitet, die Mitte 1983 in Kraft treten soll und die festlegt, wie die einzelnen Teilbereiche stufenweise zusammengeführt werden können. Anfangs 1985 soll diese Phase abgeschlossen sein. Erst dann kann die Frage der Fusion endgültig beurteilt werden. Die näheren Abklärungen ergaben nämlich, dass der gegenwärtige Zeitpunkt für eine Fusion, deren politische und rechtliche Durchsetzung (Gesetzes- und Statutenänderungen) mindestens zwei Jahre beanspruchen würde, nicht geeignet ist. Beide Kassen wären während dieser Zeit – sie fielen, wie erwähnt, in eine arbeitsmässig besonders belastete Periode – weitgehend blockiert. Demgegenüber wird es bei der nun im administrativen und im EDV-Bereich pragmatisch eingeleiteten Zusammenarbeit möglich sein, Arbeiten, die bei einer allfälligen Fusion ohnehin geleistet werden müssten, sofort an die Hand zu nehmen. So besteht beispielsweise für die Anpassung der beiden Kassen an das neue BVG bereits heute ein gemeinsames, unter Mitwirkung des Bundesamtes für Organisation ausgearbeitetes Projekt.

Das Projekt der Fusion stiess vor allem beim Personal der SBB aus Besitzstandserwägungen auf Widerstand. Nicht nur argumentierten dessen Verbände, die PHK stehe wegen der günstigeren Beitragsstruktur versicherungstechnisch auf einer solideren Grundlage als die EVK – wir werden auf diese Frage noch kurz zurückkommen –, das Partikulärdenken erstreckte sich auch auf rein organisatorische Bereiche, wobei auch Zweifel am Synergieeffekt einer Zusammenlegung geäußert wurden. Die Verbände stellten sich indessen schliesslich dennoch hinter die nun eingeleitete pragmatische Mittellösung, die nach Auffassung der Finanzdelegation einen Schritt in der richtigen Richtung darstellt. Das Nebeneinander zweier gleichartiger Verwaltungsapparate lässt sich angesichts der engen Bindung der beiden Kassen im Leistungssektor und der immer anspruchsvoller werdenden Vollzugsprobleme sachlich je länger je weniger begründen. Über die aus einer allfälligen Fusion zu erwartenden betriebswirtschaftlichen Rationalisierungseffekte wird die nun anlaufende Zusammenarbeit schlüssige Aussagen ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der defizitären Entwicklung der EVK ersuchte die Finanzdelegation bekanntlich im März des vorigen Jahres den Bundesrat, Massnahmen zur Stabilisierung bzw. Verbesserung der finanziellen Struktur der EVK zu prüfen und die erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes gab uns im Februar 1983 Kenntnis von einer Studie der EVK (vom 10. Jan. 1983), in der verschiedene Möglichkeiten zur Änderung der finanziellen Struktur dieser Kasse aufgezeigt werden. Da diese Fragen von grosser Tragweite sind, und weil die versicherungstechnischen Grundlagen sowohl der EVK als auch der PHK seit längerer Zeit nicht mehr überprüft wurden, entschloss sich der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes im Einvernehmen mit der Generaldirektion SBB, die Finanzierungsfragen beider Kassen durch einen Spezialisten – im Vordergrund steht ein Professor der Versicherungsmathematik der ETH Zürich – untersuchen zu las-

sen. Die Finanzdelegation begrüsst diese Abklärungen, die u. a. zeigen werden, ob die ausgewiesenen Fehlbeträge der beiden Kassen einer kritischen Überprüfung tatsächlich standhalten. Sie wird die komplexe Problematik aufmerksam weiterverfolgen und die Finanzkommissionen auf dem laufenden halten.

Im Rahmen unserer laufenden Finanzaufsicht hatten wir uns sodann mit den finanziellen Belastungen zu befassen, wie sie sich für den Bund im versicherungstechnischen Bereich aufgrund konkreter Wahlgeschäfte ergaben. Auf Ersuchen der Finanzdelegation hat der Bundesrat vor einigen Jahren veranlasst, dass bei allen Wahlgeschäften in den entsprechenden Anträgen auch über die dem Bund entstehenden versicherungstechnischen Einkaufskosten orientiert wird. Damit ist sichergestellt, dass der Bundesrat seine Beschlüsse in Kenntnis aller finanziellen Konsequenzen fasst. Diese Regelung spielt, und sie ermöglicht es der Finanzdelegation, der bekanntlich sämtliche Bundesratsbeschlüsse zur Kenntnisnahme vorgelegt werden, gegebenenfalls einzuschreiten.

Im Berichtsjahr mussten wir in zwei Fällen die hinsichtlich des Einkaufs in die EVK bzw. in die PHK getroffenen Regelungen beanstanden, weil dem Bund damit Leistungen überbunden wurden, die nach unserer Meinung in diesem Ausmasse nicht gerechtfertigt waren. Zudem stellte sich die Frage der rechtsgleichen Behandlung. In einem Fall ging es um ein Wahlgeschäft des Eidgenössischen Militärdepartementes, im anderen um ein solches aus dem Bereich der Bundesbahnen. Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass in allen Bereichen des Bundes hinsichtlich der Einkaufskosten grösste Zurückhaltung geübt wird, und dass solche Entscheide in allen Fällen vom Bundesrat getroffen werden.

3 Probleme der Rechnungslegung

31 Modernisierung der Bundesrechnung (neues Rechnungsmodell)

Die Finanzdelegation verfolgt seit Jahren aufmerksam die Bestrebungen zur Harmonisierung der Rechnungssysteme der öffentlichen Haushalte. Sie liess sich kürzlich über das vom Bundesrat zu Beginn dieses Jahres genehmigte neue Modell für die Bundesrechnung einlässlich orientieren.

- Ausgangslage

Das heutige Rechnungskonzept, das im wesentlichen auf die unmittelbare Nachkriegszeit zurückgeht, hat sich im grossen und ganzen bewährt. Angesichts der gewaltigen Zunahme des Umfangs des Bundeshaushaltes, der wesentlichen Veränderungen in der Ausgabenstruktur sowie der zunehmenden Verflechtung zwischen den Haushalten des Bundes und der Kantone machte sich jedoch seit längerer Zeit das Bedürfnis nach einem einheitlichen (harmonisierten) Rechnungsmodell für die öffentlichen Haushalte geltend. So wurde von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren bereits im Jahre 1970 eine Arbeitsgruppe beauftragt, Vorschläge für eine Harmonisierung der Rechnungssysteme auszuarbeiten. Es zeigte sich aber bald einmal, dass in Anbetracht der unterschiedlichen Aufgabenstrukturen und Grössenordnungen der Haushalte ein allen denkbaren Anforderungen gerecht werdendes

System kaum realisierbar und deshalb eine Angleichung weniger im Aufbau der Rechnung als bei der Gliederung ihrer Teile zu suchen ist. Es bleibt indessen das Verdienst der Arbeitsgruppe der Finanzdirektorenkonferenz, wertvolle Grundlagen für eine Modernisierung der öffentlichen Rechnungsablage geschaffen zu haben. Aufgrund dieser Arbeiten wird mindestens bei den Kantonen und Gemeinden eine weitgehende Angleichung möglich werden.

– *Das neue Rechnungsmodell für den Bundeshaushalt*

Für den Bund bleibt ein zusammengefasster Ausweis sämtlicher Ausgaben und Einnahmen in der Form der Finanzrechnung sowohl für die finanzpolitische Führung und Kontrolle als auch für die wirtschaftspolitische Beurteilung der Haushaltvorgänge von entscheidender Bedeutung. Mit der Zusammenfassung aller Ausgaben und Einnahmen in der Finanzrechnung, die auch im neuen Modell beibehalten wird, steht der Finanzierungsaspekt im Vordergrund und die Selbstfinanzierungskraft wird direkt aufgezeigt.

Im Interesse einer Vereinfachung und der besseren Verständlichkeit werden die Konten der Vermögensveränderungen neu direkt innerhalb der Gesamtrechnung geführt. Die bisher als verselbständigte Teilrechnung geführte Rechnung der Vermögensveränderungen wird somit wegfallen.

Der so konzipierte Rechnungsaufbau umfasst

- die *Finanzrechnung* mit den Gesamtausgaben sowie -einnahmen und dem Finanzierungserfolg als Ergebnis,
- die *Gesamtrechnung* (Erfolgsrechnung) mit dem gesamten Wertzuwachs sowie Wertverzehr und dem Deckungserfolg als Ergebnis und
- die *Kapitalrechnung* mit der Jahresschlussbilanz.

Neuerungen erfahren zudem die Bilanz sowie der Kontenplan. Zu letzterem sei als wichtigste Änderung die klare Trennung von investiven und konsumtiven Finanzvorfällen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite erwähnt.

– *Wesentliche Unterschiede zwischen den neuen Rechnungsmodellen des Bundes und der Kantone*

Obwohl beim Kontenplan, beim Aufbau der Bilanz sowie der statistischen Aufgliederung der Ausgaben nach Aufgabengebieten eine weitgehende Annäherung der Rechnungsstellung des Bundes an jene der Kantone erreicht werden wird, bleiben einige wesentliche Unterschiede bestehen. So bedingt das Kantonsmodell mit der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung, dass

- die Teilrechnungen sowohl kassen- als auch rein buchmässige Vorgänge enthalten
- alle investiven Ausgaben (einschl. Investitionsbeiträge an Dritte) aktiviert werden.

Demgegenüber werden beim System des Bundes kassen- und buchmässige Operationen klar voneinander getrennt erfasst. In der Bundesrechnung werden zudem die Investitionsbeiträge an Dritte nicht aktiviert, da der Bund darüber weder die Verfügungsgewalt noch das Nutzungsrecht besitzt. Ohne Aktivierung sämtlicher Investitionsausgaben, also auch der Investitionsbeiträge, und deren Abschreibung hätte eine besondere Investitionsrechnung indessen

kaum eine Berechtigung. Zudem müssten für den Zahlenvergleich die Abschreibungssätze ebenfalls harmonisiert werden.

Eine erste Würdigung des skizzierten neuen Modells ist in der Finanzdelegation positiv ausgefallen. Welches Modell (jenes der Kantone oder jenes des Bundes) «besser» sei, bleibt eine Frage des Standpunktes. Viel wichtiger erscheint, dass die sich nun vollziehende Reform einerseits die Rechnungen der öffentlichen Haushalte dem Bürger und dem Politiker verständlicher macht und andererseits die Vergleichbarkeit mit den Rechnungen der Kantone entscheidend verbessert wird.

Die Finanzdelegation ersuchte in diesem Zusammenhang das Eidgenössische Finanzdepartement, bei der Bekanntgabe der Finanzrechnungszahlen jeweils nachdrücklich auch auf das – seit Jahren wesentlich schlechtere – Ergebnis der Gesamtrechnung hinzuweisen.

Das Rechnungsmodell wird voraussichtlich für Jahrzehnte Gültigkeit haben. Die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte werden deshalb Gelegenheit erhalten, im Rahmen einer Sondertagung dazu Stellung zu nehmen.

32 Verbuchung der Einnahmen des Bundes

Ausgehend von Revisionsbemerkungen der EFK betreffend die Ausbuchung uneinbringlicher Steuerguthaben des Bundes befasste sich die Finanzdelegation verschiedentlich mit Fragen der buchhalterischen Erfassung der Einnahmen.

Das Problem besteht darin, dass der Bund beispielsweise aus Steuern und Darlehenszinsen Forderungen hat, die einen Vermögensbestandteil darstellen, bei denen aber noch nicht feststeht, ob die entsprechenden Zahlungen auch tatsächlich eingehen. Es genügt indessen nicht, nur die Forderungen oder die Zahlungen zu verbuchen. Beide müssen erfasst werden, denn nur so kann jederzeit nachgewiesen werden, in welchem Umfange Einnahmen eingingen und über welche Guthaben der Bund verfügt. Um zu einer den Finanzvorfällen adäquaten sowie dem Finanzhaushaltsgesetz entsprechenden Einnahmenverbuchung zu gelangen, ist jedenfalls für die Erfassung in der Finanzrechnung möglichst in allen Fällen das *Kassaprinzip* anzuwenden. Die Warenumsatzsteuer, die Verrechnungssteuer sowie die Stempelabgaben und Zölle (ohne Bussen) wurden bisher lediglich nach dem Forderungsprinzip erfasst.

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle wurde beauftragt, diese Probleme zu studieren. Gestützt auf deren Anträge wurden Änderungen am bisherigen Buchungsverfahren beschlossen, die zum Teil bereits in der Staatsrechnung 1982 ihren Niederschlag fanden. Diese stellen nach Auffassung der Finanzdelegation eine echte Verbesserung dar, vermögen aber noch nicht voll zu befriedigen. Insbesondere bleibt nach wie vor problematisch, dass sich nach heutiger Praxis die Verrechnungssteuer-eingänge im ganzen Umfange in der Staatsrechnung niederschlagen, obschon davon erfahrungsgemäss rund vier Fünftel zurückerstattet werden müssen. Damit werden Gelder als Einnahmen ausgewiesen, von denen dem Bund effektiv

nur ein Bruchteil endgültig verbleibt. Die Anstrengungen, diese Mängel zu beseitigen, müssen fortgesetzt werden.

4 Bundesbeiträge

41 Sachinvestitionsbeiträge gemäss Hochschulförderungsgesetz (HFG)

In den letzten drei Tätigkeitsberichten haben wir auf die vielfältigen Schwierigkeiten hinsichtlich der Kontrolle der Abrechnungen in dem für den Bund und die Hochschulkantone bedeutenden Subventionsbereich hingewiesen. Die Entwicklung in der Berichtsperiode gibt Anlass zu einer zuversichtlicheren Beurteilung der Situation. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

- Für die Aufarbeitung der Abrechnungsrückstände konnte mit dem Vorsteher des Departementes des Innern ein Zeitplan ausgearbeitet werden.
- Die auf den 1. Mai 1982 in Kraft gesetzten Richtlinien über Interpretation und Anwendung des HFG auf dem Gebiete der Sachinvestitionsbeiträge erlauben eine zügige Behandlung der neu eingereichten Gesuche.
- Die im April 1982 vom Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus Fachleuten der verschiedenen beteiligten Bundesstellen, konnte einen wesentlichen Teil der Revisionspendenzen abbauen.
- Besonders heikle Fälle von grundsätzlicher Bedeutung werden von einer übergeordneten «Direktorengruppe» entschieden.
- Die Leitung des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft (BBW) wurde auf den 1. August 1982 verstärkt. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Organisation (BFO) wird zudem die Struktur dieses Amtes überprüft. Im Vordergrund steht dabei die Frage der Schaffung eines zentralen Finanz- und Subventionsdienstes.

Trotz dieser gesamthaft betrachteten positiven Entwicklung darf aber nicht übersehen werden, dass in bezug auf die beitragsberechtigte Abrechnungssumme in verschiedenen Fällen zwischen den kantonalen Instanzen und den Bundesorganen noch gewichtige Meinungsverschiedenheiten bestehen, was angesichts des komplexen und vielschichtigen Charakters dieser Subventionsgeschäfte nicht überrascht.

Ein besonders heikles Gebiet ist die Subventionierung der Hochschulkliniken. Die Anwendung des Mehrkostenprinzips (nur die durch Lehre und Forschung bedingten Mehrkosten werden subventioniert) erheischt umfangreiche tatbeständliche Abklärungen. Ferner verursachen die z. T. rudimentären Beitragsgesuche und Subventionsverfügungen, sowie unvollständige Abrechnungen über die beitragsberechtigten Kosten zahlreiche zusätzliche Umtriebe.

Dabei gehen die Rückstände teils auf mehrere Jahre zurück. Verzögerungen sind aber auch darauf zurückzuführen, dass wegen personeller Engpässe bei den Kantonen Geschäfte liegenbleiben. Trotz aller Anstrengungen auf Bundesseite sind deshalb noch einige Monate erforderlich, um die Rückstände ganz abzubauen.

Die Finanzdelegation wird dem Bereich der Sachinvestitionsbeiträge gemäss HFG auch weiterhin gebührend Aufmerksamkeit schenken. Im übrigen teilen wir grundsätzlich die vom Bundesrat in seiner schriftlichen Antwort auf eine entsprechende Interpellation vertretene Auffassung, wonach die Verantwortung für einen rationellen und sparsamen Einsatz der heute so knappen öffentlichen Mittel zu einer sorgfältigen Kontrolle zwingt. Die gute und bewährte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird dadurch nicht in Frage gestellt.

42 Landwirtschaft

Die zu jeder Tagung auch aus dem Bereich der Landwirtschaft vorliegenden Akten (Revisions- und Inspektionsberichte der EFK, Bundesratsbeschlüsse usw.) konfrontieren die Finanzdelegation laufend mit den vielschichtigen Problemen unserer Landwirtschaftspolitik. Wer beauftragt ist, auch in diesem die Bundeskasse besonders stark belastenden Bereich den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Steuergelder zu verbürgen, steht vor einer schwierigen Aufgabe. Das weitgefächerte, teilweise komplizierte und administrativ aufwendige Beitragssystem macht es je länger je schwieriger, die Zielkonformität und Effizienz der verschiedenen Bundeshilfen zu überprüfen.

Den in der Landwirtschaftspolitik zu befolgenden Kurs legt das Parlament fest. Für die Finanzdelegation ergibt sich im Rahmen ihres Auftrages eine Pflicht zur Intervention immer dann, wenn sie an der landwirtschaftlichen Ausgabenfront Entwicklungen feststellt, die den übergeordneten haushaltspolitischen Leitsätzen zuwiderlaufen. Zwei Beispiele dieser Art seien hier kurz erwähnt.

- Der Bundesrat erhöhte auf den 1. Juli 1982 mittels einer Änderung der Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschwerenden Produktionsbedingungen u. a. die Flächenbeiträge für Hang- und Steillagen. Das antragstellende Departement führte zur Begründung im Bericht an den Bundesrat u. a. aus, es würde nicht verstanden, wenn der vom Parlament beschlossene Gesamtbetrag zur direkten Einkommensverbesserung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten nicht voll ausgeschöpft würde. Wir teilten dem Bundesrat mit, eine solche Betrachtungsweise stehe in krassem Gegensatz zu dem von der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen immer wieder in Erinnerung gerufenen Grundsatz, wonach bewilligte Kredite nur soweit unbedingt nötig beansprucht werden dürfen. Gelingt es nicht, die Verwaltung auf diesen Grundsatz zu verpflichten, bleiben alle Bemühungen zur Sanierung des Haushaltes in Frage gestellt. Zu beanstanden war ferner die generelle Erhöhung der Flächenbeiträge, obwohl eine Anpassung lediglich bei den Beiträgen für Steillagen angezeigt gewesen wäre.
- Bei einer Revision der Verordnung über Investitionshilfe für Berggebiete traf der Bundesrat sodann Regelungen, die im Widerspruch zu seinen im Entwurf für ein Subventionsgesetz formulierten Zielsetzungen stehen. Wir erachten es zudem als problematisch, die Ausgaben des Bundes auf dem Verordnungswege auszuweiten.

Zu Beginn dieses Jahres erörterten wir mit der Leitung des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) eine Reihe von Problemen, die im Rahmen der Auf-

sichtstätigkeit immer wieder auftauchen. Im Vordergrund stand dabei die Forderung, die vom Parlament beschlossenen Massnahmen möglichst ohne unverhältnismässigen administrativen Aufwand zu vollziehen. Der Abbau von Kleinstsubventionen muss eine Daueraufgabe des BLW bleiben und hätte insbesondere immer dann zu erfolgen, wenn neue globale Instrumente zur Einkommensverbesserung der Landwirtschaft eingesetzt werden. Eine Wiederholung der von der Finanzkommission des Nationalrates vor einigen Jahren mit Erfolg durchgeführten Sonderaktion, bei der während dreier Tage am Sitze des BLW sämtliche Ausgabenpositionen kritisch durchleuchtet und mehrere einer Kosten-Nutzen-Rechnung nicht standhaltende Beiträge abgebaut werden konnten, dürfte hier motivierend wirken. Einsparungsmöglichkeiten im Verwaltungsbereich wären nach Meinung der Finanzdelegation auch mit einer Vereinheitlichung von Bemessungskriterien, einer Reduktion der Zahl der Zonen und der Zusammenlegung von Beiträgen zu erzielen.

Die Finanzdelegation steht selbstverständlich voll hinter den Bestrebungen des Parlamentes, die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft als einem für unser Land aus mannigfachen Gründen besonders wichtigen Zweig zu verbessern. Sie ist indessen der Meinung, dass das hiefür immer weiter ausgebaut Instrumentarium heute eine Perfektion erreicht hat, die sich kaum mehr mit der Forderung nach einer rationellen Verwaltung in Einklang bringen lässt.

IV. Bewilligung dringlicher Kredite

Das Finanzhaushaltsgesetz ermächtigt den Bundesrat, bei zeitlicher Dringlichkeit Ausgaben, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Kredit vorhanden ist, vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung zu beschliessen. Er hat dabei nach Möglichkeit vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen. Eine gleichlautende Regelung sieht das Finanzhaushaltsgesetz für die Verpflichtungskredite vor. Geschäfte dieser Art fallen zu jeder Sitzung an. Wir verweisen auf die Angaben in Abschnitt I.

– Zahlungskredite (Vorschüsse auf Nachtragskredite)

Aufgrund konkreter Fakten hatte die Finanzdelegation in der zweiten Jahreshälfte 1982 den Eindruck, dass der Bundesrat als Folge der sich abzeichnenden günstigeren Einnahmenentwicklung sich anschickte, seine bisher verfolgte strenge Praxis hinsichtlich der Bewilligung von Nachtragskrediten zu lockern. Die Finanzdelegation opponierte dem beabsichtigten Kurswechsel, der unweigerlich den Sparwillen der Verwaltung beeinträchtigt hätte und einer Unterwanderung der bisherigen Sparbemühungen gleichgekommen wäre. Wir ersuchten den Bundesrat, an der bisherigen restriktiven Praxis festzuhalten, trägt sie doch wirksam zur Lösung der schwierigen Haushaltsprobleme bei. Verschiedene bedeutende Begehren um Bewilligung gewöhnlicher Vorschüsse lehnten wir ab, da wir Wert auf eine einlässliche Prüfung durch die zuständigen Sektionen der beiden Finanzkommissionen im Rahmen der Vorberatung des zweiten Nachtrages legten.

– *Verpflichtungskredite*

Vor allem bei komplexen Beschaffungs- oder Bauvorhaben ist es oft unumgänglich, den Bundesrat bzw. die Verwaltung zu ermächtigen, Verpflichtungen einzugehen noch bevor die entsprechenden Kreditvorlagen im Parlament behandelt werden konnten. Die Finanzdelegation attestiert dem Bundesrat, dass er ihrer früher erfolgten Aufforderung, solche Begehren auf absolut zwingende Fälle zu beschränken, nachgekommen ist.

V. Personalausgaben

Besoldungs- und beamtenrechtliche Probleme nehmen an jeder Tagung der Finanzdelegation einen ziemlich breiten Raum ein. Zusammenfassend kann darüber wie folgt berichtet werden.

1 Personalmassnahmen der Regiebetriebe

Deutliche Kritik musste die Finanzdelegation beim Bundesrat wegen unkoordinierter Personalmassnahmen der Schweizerischen Bundesbahnen anbringen. Ohne die hierfür erforderliche Genehmigung durch das Eidgenössische Finanzdepartement einzuholen oder die für Koordination und Einreichungsfragen zuständige und unter der Leitung des Eidgenössischen Personalamtes stehende Arbeitsgruppe zu konsultieren, haben die Bundesbahnen eine Berufsgruppe höher eingereiht, deren bisherige Einstufung mit jener der Zustellbeamten der PTT abgestimmt war. Die PTT-Betriebe, die von den Bundesbahnen nicht konsultiert worden waren, stellten in der Folge Anschlussbegehren, denen der Bundesrat entsprechen musste.

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass sich solche Vorkommnisse nicht wiederholen. In der Zwischenzeit ist das Nötige vorgekehrt worden.

2 Chefbeamte

21 Zulagen, Schaffung neuer Stellen in den Überklassen

Im Berichtsjahr wurden der Finanzdelegation aufgrund der zwischen ihr und dem Bundesrat bestehenden Vereinbarung wiederum verschiedene Begehren um Höhereinreihung von Chefbeamten bzw. Ausrichtung von Zulagen zur Besoldung gemäss Artikel 36 Absatz 1 des Beamtengesetzes unterbreitet. Die von uns in diesen Belangen nach wie vor verfolgte strenge Praxis führte in mehreren Fällen zu ablehnenden oder vom Antrag des Bundesrates abweichenden Entscheidungen. Im Wissen darum, dass bei den verschiedenen Departementen eine Reihe weiterer Begehren um Zulagen oder Höhereinreihungen anhängig sind, teilte die Finanzdelegation dem Bundesrat kürzlich mit, sie werde, um präjudizielle Auswirkungen zu vermeiden, weitere Begehren erst dann wieder prüfen, wenn alle pendenten Gesuche entschieden seien. Dabei geht die Finanzdelega-

tion davon aus, dass es sich im Endergebnis nicht um eine Revision der bestehenden Klassifikation, sondern lediglich um einige unerlässliche Korrekturen handeln kann.

In diesem Zusammenhang liess sich die Finanzdelegation durch die Koordinationskommission für die Einreihung höherer Ämter über die Kriterien für die Einstufung von Ämtern in die Überklasse orientieren. Die Finanzdelegation anerkennt, dass die Kommission bemüht ist, ihre Entscheide auf Grundsätze und Kriterien abzustützen, die in langjähriger Praxis erarbeitet worden sind. Aufgrund einer kritischen Beurteilung der uns unterbreiteten Fälle sowie angesichts der Tatsache, dass die Zahl der in den höchsten Klassen eingereihten Ämter ständig steigt, kamen wir indessen zur Auffassung, dass eine härtere Haltung dieses Koordinationsorgans unerlässlich ist.

22 Einsatzdauer in Schlüsselpositionen

Die Finanzdelegation hat den Bundesrat schon verschiedentlich eingeladen, bei der Besetzung wichtiger Posten sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich durch eine entsprechende Planung sicherzustellen, dass nicht bereits nach zwei bis drei Jahren eine Umbesetzung erfolgen muss. Schlüsselpositionen sollten im Interesse einer Kontinuität in der Geschäftsführung über längere Zeit durch den gleichen Amtsträger besetzt bleiben. Die Versetzung hoher Beamter des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten nach einer verhältnismässig kurzen Zeit des Wirkens auf ihrem bisherigen Posten veranlasste die Finanzdelegation, ihre oben erwähnten Erwartungen dem Bundesrat nachdrücklich in Erinnerung zu rufen.

3 Einstufungsmöglichkeiten für Gerichtsschreiber und Gerichtssekretäre

Im Rahmen einer allgemeinen Aussprache mit dem Eidgenössischen Versicherungsgericht kam auch die Frage der Einreihung der Gerichtsschreiber und der Gerichtssekretäre zur Sprache. Bei der seinerzeitigen Einstufung dieser Ämter ging man davon aus, dass diese Positionen nur mit sehr qualifizierten Kräften mit vielseitiger und langjähriger beruflicher Praxis besetzt werden. Die Erfahrung zeigt aber, dass die Rekrutierung unter diesen Bedingungen heute kaum mehr möglich ist. Häufig fehlt es den Bewerbern an der erforderlichen Praxis, was künftig bei der Festsetzung der Anfangsbesoldung berücksichtigt werden sollte. Nach entsprechenden Abklärungen beim Eidgenössischen Personalamt zeigte die Finanzdelegation den eidgenössischen Gerichten Möglichkeiten für eine Anpassung der Einreihung und Anfangsbesoldung der Gerichtsschreiber und Gerichtssekretäre an die heutigen Gegebenheiten auf. Die Vorschläge lehnen sich an die beim Bund verfolgte Praxis an.

4 Vorzeitige Pensionierung des Flugsicherungspersonals des Bundesamtes für Militärflugplätze (BAMF)

In Anlehnung an die für die Militärberufsflieger des Überwachungsgeschwaders, für Werkpiloten und Testpiloten geltende Regelung stimmte die Finanzdelegation einem Begehren um Pensionierung des Flugsicherungspersonals des BAMF nach zurückgelegtem 62. Altersjahr zu. Dieser Beschluss führt nach Auskunft des Bundesrates zu keinen Anschlussbegehren. Zu berücksichtigen war u. a. die Tatsache, dass das zivile Flugsicherungspersonal (Radio Schweiz AG) bereits nach Erreichung des 58. Altersjahres in Pension gehen kann.

5 Hilfskräfte, die aus Sachkrediten bezahlt werden

Im Tätigkeitsbericht 1981 haben wir ausführlich über die im Bereich der sogenannten unechten Hilfskräfte durchgeführte Bestandesbereinigung (Überführung von 765 Hilfskräften auf Etatstellen) orientiert. Gleichzeitig sicherte die Finanzdelegation den Finanzkommissionen zu, die aus *Sachkrediten* finanzierten Hilfskräftestellen (heutiger Bestand 2414) in einer späteren Phase ebenso einlässlich zu überprüfen. Der Bundesrat beschloss im vergangenen Jahr aufgrund eines Berichtes des Eidgenössischen Finanzdepartementes, für eine Kategorie von 200 dieser 2414 Hilfskräften prüfen zu lassen, ob sich deren Überführung auf Etatstellen ebenfalls rechtfertigen liesse. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Finanzdepartement, die entsprechenden Abklärungen vorzunehmen und ihm zuhänden der Finanzdelegation gegebenenfalls Antrag zu stellen. Diese Abklärungen konnten durch das Eidgenössische Personalamt nicht wie vorgesehen bis zur Vorlage der Staatsrechnung 1982 abgeschlossen werden. Sobald entsprechende Anträge vorliegen, wird die Finanzdelegation diese sorgfältig prüfen. Um sicherzustellen, dass im Bereich der Hilfskräfte künftig übersichtliche Verhältnisse bestehen, veranlasste die Finanzdelegation, dass die Finanzkommissionen jeweils mit dem Voranschlag und der Staatsrechnung über alle Kategorien umfassend dokumentiert werden. Sie verlangte ferner, dass aus Sachkrediten bezahlte Hilfskräfte künftig nur mit Zustimmung des Eidgenössischen Finanzdepartementes angestellt und dass für deren Bezug Richtlinien erlassen werden. Im weiteren sei durch das Eidgenössische Personalamt eine Bestandeskontrolle zu gewährleisten.

Die Finanzdelegation legt Wert auf die Feststellung, dass die Bezahlung von Hilfskräften aus Sachkrediten in vielen Fällen sinnvoll und zweckmässig ist und es sich dabei oft um die für den Bund günstigere Lösung handelt. Voraussetzung ist indessen eine klare und offene Orientierung des Parlamentes, damit nicht der Verdacht einer Umgehung des Stellenstopps aufkommen kann. Mit der den Finanzkommissionen zugehenden Spezialdokumentation sind diese Voraussetzungen erfüllt.

VI. Weitere Geschäfte

Nachstehend orientieren wir, zum Teil nur kurz, über eine Reihe weiterer Geschäfte, mit denen wir uns im Berichtsjahr zu befassen hatten.

1 Kontrolle der Verpflichtungskredite

Die EFK intensivierte im Berichtsjahr die Prüfungen der von den Dienststellen des Bundes zu führenden Kontrollen über eingegangene Verpflichtungen und somit der Ausweise über die Beanspruchung und den Stand der bewilligten Verpflichtungskredite. Es zeigte sich dabei einmal mehr, dass der Führung dieser Verpflichtungskontrollen nicht überall die notwendige Beachtung geschenkt wird. Dies führt zwangsläufig zu einer unsicheren Bewirtschaftung der Kredite und zudem zu einer unrichtigen Darstellung der Verpflichtungsbestände in der Staatsrechnung des Bundes. Die kreditführenden Stellen sind auf ihre Pflichten aufmerksam gemacht worden.

2 Lineare Beitragskürzung

Im ersten Jahr der Durchführung des Bundesbeschlusses über die Herabsetzung von Bundesleistungen durch die Subventionsbehörden waren noch Unsicherheiten bezüglich der richtigen Rechtsanwendung festgestellt worden. Im Berichtsjahr überwachte daher die EFK die linearen Beitragskürzungen wiederum aufmerksam und stellte dabei fest, dass die Verwaltung ihre diesbezüglichen Pflichten korrekt wahrgenommen hat. Es zeigte sich aber doch, wie nachfolgend dargelegt, dass der sehr differenziert aufgebaute Finanzmechanismus des Bundes globalen Steuerungsmassnahmen enge Grenzen setzt:

– Bei Beiträgen zur Deckung von Defiziten, vor allem bei Verwertungsmassnahmen im landwirtschaftlichen Bereich (Milchrechnung, Raps- und Tabakernte), ist die Einflussnahme der Verwaltung beschränkt. Für die Höhe der Verluste sind die Ernteergebnisse ausschlaggebend.

Einsparungen könnten somit nur durch höhere Konsumenten- bzw. Übernahmepreise erzielt werden, wobei aber auf die Marktverhältnisse Rücksicht zu nehmen ist.

– Bei den Privatbahnen führt die lineare Kürzung zu entsprechend höheren Betriebsdefizitbeiträgen des Bundes. Bei der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen werden auf diese Weise rund 40 Prozent der erzielten Einsparungen wieder neutralisiert.

– Im Falle der Wohnbau- und Eigentumsförderung wird auf die individuelle Beitragskürzung verzichtet: formell, weil der Bund mit der Gewährung von Grund- und Zusatzverbilligungen sowie für Erschliessungshilfe auf Jahre hinaus feste Verpflichtungen eingeht, und materiell, weil im Falle der Kürzung von Zusatzverbilligungen Wohnungen an zahlungskräftigere Personen vermietet würden.

– Das Bundesamt für Kulturpflege kürzt im Einvernehmen mit der EFV nur die Beiträge an Neu-, Um- und Erweiterungsbauten der Schweizerschulen im Ausland. Um die bereits prekäre Finanzlage dieser Schulen nicht noch weiter zu verschlechtern – was unweigerlich zu Gesuchen um ausserordentliche Beiträge führen würde – werden aber die Betriebsbeiträge wie bis anhin ausbezahlt.

3 Halbstaatliche Organisationen

Die Koordination personalrechtlicher und personalpolitischer Fragen im Bereich der halbstaatlichen Institutionen obliegt bekanntlich dem Eidgenössischen Personalamt (EPA). Die 1974 auf Verlangen der Finanzdelegation vom Bundesrat hinsichtlich einer verstärkten Koordination angeordneten Massnahmen haben sich, wie heute festgestellt werden darf, bewährt. Es wird indessen unerlässlich sein, die Entwicklung im Bereich der sogenannten halbstaatlichen Institutionen auch durch die parlamentarischen Finanzaufsichtsorgane aufmerksam weiterzuverfolgen. Die seit einigen Jahren von den Sektionen der Finanzkommissionen bei der Prüfung von Voranschlag und Staatsrechnung jeweils vorgenommenen vertieften Überprüfungen ausgewählter Organisationen sind angesichts des bedeutenden finanziellen Engagements des Bundes (Beiträge von rund 1 Mia. Fr.) fortzusetzen.

Anlass zu Kritik gab in der Finanzdelegation die Erhöhung der Entschädigungen der Bankbehörden der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Mit Genehmigung des Bundesrates hat der Bankrat die Entschädigungen der Bankbehörden der SNB auf den 1. Juli 1982 zum Teil stark heraufgesetzt. Während der Konsumentenindex seit der letzten derartigen Anpassung um 19 Prozent gestiegen ist, wurden einzelne Ansätze um 25–100 Prozent erhöht. Beizufügen ist, dass bereits die bisherigen Entschädigungen einen beachtlichen Stand erreicht hatten. Die Finanzdelegation hat kein Verständnis für derartige Massnahmen. Sie vertragen sich schlecht mit den Aufrufen der SNB, durch Masshalten wirksam zur Teuerungskämpfung beizutragen. Zu bedauern ist sodann, dass der Bundesrat den neuen Ansätzen zustimmte. Die Finanzdelegation erwartet, dass er künftig derartige Begehren ablehnt. Sie weiss aus Erfahrung, dass solche Erhöhungen nicht ohne Auswirkungen auf andere Organisationen bleiben.

4 Restrukturierung des konsularischen Vertretungsnetzes

Die administrative Geschäftsführung der schweizerischen Konsulate im Ausland wird periodisch durch Inspektoren des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten bzw. der EFK an Ort und Stelle überprüft. Die entsprechenden Inspektionsberichte werden der Finanzdelegation laufend zur Kenntnisnahme vorgelegt. Seitens der Inspektoren der EFK wurde aufgrund ihrer Aussénprüfungen verschiedentlich die Frage der Aufhebung einzelner Vertretungen zur Diskussion gestellt. Es versteht sich von selbst, dass die Finanzdelegation derartigen Feststellungen nachgeht und prüft, welche Folge ihnen gegeben wird.

Wir haben bereits in früheren Berichten darauf hingewiesen, dass eine Straffung des Vertretungsnetzes in Europa nötig und möglich ist. Nötig vor allem deshalb, weil das EDA immer wieder vor die Aufgabe gestellt wird, im Interesse der schweizerischen Exportförderung oder aus andern zwingenden Gründen (Verlegung von Hauptstädten) bei unverändertem Personalbestand neue konsularische Vertretungen zu eröffnen. Als jüngste Beispiele seien Houston, Djeddah und Atlanta erwähnt.

Die Finanzdelegation verkennt nicht, dass über die Beibehaltung oder Aufhebung einer Vertretung nicht nur aufgrund betriebswirtschaftlicher Gegebenheiten entschieden werden kann, sondern dass ebenso sehr politische, wirtschaftliche und kulturelle Aspekte sorgfältig zu würdigen sind. Andererseits fällt der Finanzdelegation die Aufgabe zu, überall dort Einsparungen zu verlangen, wo solche möglich erscheinen. Sie darf in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass auch Nachbarländer aus Spargründen sich gezwungen sehen, einzelne konsularische Vertretungen zu schliessen.

Auf unseren Wunsch hin unterzog das EDA im Berichtsjahr gemeinsam mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft und den zuständigen Missionen die Vertretungssituation in unseren Nachbarländern einer eingehenden Prüfung. Im Februar dieses Jahres teilte uns der Vorsteher des EDA mit, diese Abklärungen hätten angesichts der rigorosen Sparmassnahmen des Bundes zum Schluss geführt, mehrere Berufsvertretungen aufzuheben, bzw. in Honorarkonsulate (ohne Konsularbezirk) umzuwandeln, was erlaube, dringend für andere Aufgaben benötigte Personaleinheiten freizustellen.

Die Finanzdelegation nahm mit Befriedigung von diesen Entscheiden Kenntnis, die einen Schritt in der richtigen Richtung darstellen. Sie ist indessen der Meinung, dass es mit dieser Aktion nicht sein Bewenden haben kann, sondern dass die Anpassung der Struktur unserer Aussenvertretungen an die jeweiligen Gegebenheiten eine Daueraufgabe ist. Über unsere konkreten Vorstellungen hinsichtlich weiterer Einsparungsmöglichkeiten im nahen Ausland wurde das EDA orientiert. Die Finanzdelegation hat veranlasst, dass ihr in zwei Jahren ein weiterer Situationsbericht zugestellt wird.

5 Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH)

51 Verbuchung der Erlöse aus Forschungs- und Drittaufträgen

Die heutige Praxis vermag aus haushaltrechtlicher Sicht nicht zu befriedigen, weil sie dem Bruttoprinzip zuwiderläuft. Auf Verlangen der Finanzdelegation wird zur Zeit eine gesetzeskonformere und die besonderen Bedürfnisse der Hochschulen berücksichtigende Regelung ausgearbeitet.

52 Anpassung der Studiengelder

Nachdem die Ansätze der Studiengelder seit 1962 nicht mehr angepasst worden sind, ersuchte die Finanzdelegation die zuständigen Sektionen der Finanzkommissionen, sich dieser Frage anzunehmen, was bei der Vorberatung des Vorschlages 1983 dann auch geschah. Die Frage beschäftigt nun sowohl den Schulrat als auch die Schweizerische Hochschulkonferenz. Die Finanzdelegation wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

6 Kostenrahmen für Einladungen der Verwaltung

Der Bundesrat erhöhte im Berichtsjahr die nach verschiedenen Kriterien gestaffelten Finanzkompetenzen für Einladungen der Verwaltung. Diese Anpassung

fiel nach Auffassung der Finanzdelegation zu grosszügig aus. Auf ihr Ersuchen hin kam der Bundesrat auf seinen Beschluss zurück und traf eine massvollere Lösung. Wichtiger noch ist indessen eine allgemeine Zurückhaltung bei der Organisation und Beschickung solcher Anlässe. Die EFK ist beauftragt, darüber zu wachen, dass auch in diesem Bereich der Spargedanke nicht in Vergessenheit gerät.

7 Entschädigungsansätze für Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen

Während die Finanzdelegation, wie an anderer Stelle dieses Berichtes dargelegt, verschiedentlich eine zu grosszügige Anpassung von Entschädigungen beanstanden musste, kommen für Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen teilweise heute noch Ansätze zur Anwendung, die nicht einmal kostendeckend sind. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes hat zugesichert, diese Probleme überprüfen zu lassen und sicherzustellen, dass qualifizierte Experten angemessen entschädigt werden. Wenn zugleich dafür gesorgt wird, dass weniger und zahlenmässig kleinere Expertengruppen eingesetzt werden, sind auch bei kostendeckenden Entschädigungen gesamthaft noch Einsparungen möglich.

8 Inländischer Tabakanbau

Die Finanzdelegation hat sich beim Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes für eine möglichst baldige Entlastung des Bundes bei den Beiträgen an den Tabakanbau im Sinne eines Postulates der Finanzkommissionen eingesetzt.

Sie hat zudem veranlagt, dass als Sofortmassnahme Vorkehren getroffen werden, die den Bau neuer Tabakscheunen verhindern, und die sicherstellen, dass die Anbaufläche nicht über den Stand von 1982 hinaus vergrössert wird.

VII. PTT-Betriebe

Die Finanzdelegation nahm im Berichtsjahr Kenntnis von rund 100 Revisions- und Inspektionsberichten des Finanzinspektorates PTT (FISP). Dieses fachtechnisch der EFK unterstellte und organisatorisch der Finanzabteilung PTT beigeordnete Finanzaufsichtsorgan fasst seine Feststellungen jährlich in einem eigenen Tätigkeitsbericht zusammen, der auch den zuständigen Sektionen der Finanzkommissionen abgegeben wird. Wir können uns deshalb auf einige wenige Bemerkungen beschränken.

– Personalbestände

Finanzdelegation und Finanzkommissionen hatten sich bei der Behandlung des PTT-Voranschlages bzw. dessen Nachträgen erneut insbesondere mit dem Problem der Bemessung der Personalbestände auseinanderzusetzen. Un-

ter dem Druck der Verhältnisse mussten auch im Berichtsjahr beträchtliche Bestandserhöhungen bewilligt werden, die nicht in ihrem vollen Umfange mit der Verkehrsentwicklung begründet werden konnten. Die näheren Abklärungen der Finanzdelegation ergaben, dass seitens der PTT-Betriebe zusätzliche Anstrengungen nötig sind, um die Personalbestände voll unter Kontrolle zu halten. Der Präsident der PTT-Betriebe hat inzwischen entsprechende Weisungen erlassen. Wir begrüßen es, dass das FISP die Überprüfung der Personalbestände und damit der Personalkosten nun als festen Bestandteil in alle seine Inspektionsprogramme eingebaut hat.

– *Auslands- und Sonderfahrten der Reisepost*

Das FISP musste vor einem Jahr die für Sonderfahrten angewandte Preispolitik beanstanden. Obwohl solche Extrafahrten mit eigens hiefür beschafften Fahrzeugen durchgeführt wurden, erfolgte die Kalkulation zu Grenzkosten, was betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigt war. Die Finanzdelegation konnte sich bei einer Inspektion kürzlich davon überzeugen, dass die vom FISP zu Recht aufgegriffenen Mängel in der Zwischenzeit behoben wurden. Extrafahrten werden nur noch zu kostendeckenden Preisen durchgeführt, und es werden hiefür keine Spezialfahrzeuge mehr beschafft.

VIII. Dank an Bundesrat und Verwaltung

Im vorliegenden Tätigkeitsbericht war vor allem auf jene Bereiche hinzuweisen, die sich aufgrund unserer Kontrollen in irgendeiner Weise als verbesserungsbedürftig erwiesen haben. Es liegt uns daran, abschliessend festzuhalten, dass die dem Bund anvertrauten Mittel als Ganzes sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Wir danken Bundesrat und Verwaltung für die sorgfältige Haushaltsführung unter finanziell schwierigen Bedingungen. Unser Dank gilt auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den ihr nachgeordneten Kontrollorganen, die ihre wichtige Funktion auch im Berichtsjahr verantwortungsbewusst wahrgenommen haben.

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1982 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 28. April 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1983
Date	
Data	
Seite	419-442
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 988

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.