

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1983 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

vom 26. April 1984

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

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

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten im Zeitraum von Mai 1983 bis April 1984 behandelten Geschäfte.

26. April 1984

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: E. Belser-Bardill, Ständerat

Der Vizepräsident: H.-R. Feigenwinter, Nationalrat

Übersicht

Die Finanzdelegation tritt mindestens alle zwei Monate zu einer zweitägigen Sitzung zusammen. Dazu kommen ebensoviele ausserordentliche oder Sektionssitzungen. Von den regelmässig in grosser Zahl anfallenden Geschäften werden im vorliegenden Jahresbericht nur jene erwähnt, die entweder einen Schwerpunkt in der Prüfungsarbeit bildeten oder die für die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte aus andern Gründen von Interesse sein können.

Über Schwerpunkte orientieren folgende Ausführungen:

- Abklärung von Verstössen gegen das Haushaltrecht,*
- Kontrolle der Entwicklungshilfe-Aufwendungen,*
- Schwierigkeiten beim Vollzug des Hochschulförderungsgesetzes (Sachinvestitionsbeiträge des Bundes),*
- Ungenügende Transparenz bei der Investitionshilfe für Berggebiete,*
- Anwendung der besoldungsrechtlichen Ausnahmeregelungen für Chefbeamte.*

Die Finanzkommissionen haben vom vorliegenden Bericht bei der Vorberatung der Staatsrechnung Kenntnis zu nehmen. Er ist anschliessend im Bundesblatt zu veröffentlichen.

Bericht

I. Organisatorisches, Tagungen

1 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

- 1983: Herren Nationalräte Eng (Präsident), Riesen-Freiburg, Weber Leo
Herren Ständeräte Belser (Vizepräsident), Arnold, Generali
- 1984: Herren Ständeräte Belser (Präsident), Arnold, Hefti
Herren Nationalräte Feigenwinter (Vizepräsident), Eggenberg-Thun,
Kohler Raoul

Die Finanzdelegation gliedert sich in folgende drei Sektionen:

Erste Sektion

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

Referenten (1984)

- SR Belser
- NR Kohler Raoul
- NR Kohler Raoul
- NR Kohler Raoul

Zweite Sektion

- Finanzdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement

- NR Feigenwinter
- SR Hefti

Dritte Sektion

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

- SR Arnold
- SR Arnold
- NR Eggenberg-Thun

2 Tagungen, behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu sechs ordentlichen Tagungen (zu je zwei Sitzungstagen) und fünf ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Letztere fanden während der Sessionen statt und dienten vor allem der Behandlung dringender Kreditbegehren. Weiter mussten für die Bearbeitung komplexer Geschäfte vier Sektionssitzungen einberufen werden.

Der Finanzdelegation sind aufgrund des Geschäftsverkehrsgesetzes (Art. 50 Abs. 7) alle haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates sowie alle Inspektions- und Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und der ihr fachtechnisch unterstellten selbständigen Inspektorate (PTT, Zoll, Gruppe für Rüstungsdienste, Entwicklungshilfe usw.) laufend und regelmässig vorzulegen. Diese Unterlagen bilden die wichtigste Grundlage für die laufende Überwachung des Bundeshaushaltes.

Im weiteren hat die Finanzdelegation die ihr vom Bundesrat nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes (Art. 9 und Art. 26) unterbreiteten dringlichen Kreditbegehren zu behandeln. Aufgrund einer Vereinbarung mit dem

Bundesrat bedürfen schliesslich bestimmte besoldungsrechtliche Massnahmen für Chefbeamte der Zustimmung der Finanzdelegation.

Im Berichtsjahr sind der Finanzdelegation vorgelegt worden:

	Anzahl
– Beschlüsse des Bundesrates (zur Kenntnisnahme)	1087
– Inspektions- und Revisionsberichte der EFK	642
– Inspektionsberichte des Finanzinspektorates der PTT-Betriebe	179
– Kreditvorlagen gemäss Artikel 9 und 26 des Finanzhaushaltgesetzes (Bewilligung dringender Zahlungs- bzw. Verpflichtungskredite)	55
– besoldungsrechtliche Geschäfte	75

II. Allgemeine Bemerkungen

Das Berichtsjahr war gekennzeichnet durch einen starken personellen Wechsel in der Zusammensetzung der Finanzdelegation, schieden doch vier der sechs Mitglieder, davon alle drei Vertreter der nationalrätlichen Finanzkommission, Ende 1983 wegen Ablaufs der Amtsperiode bzw. Rücktritts aus dem Parlament aus der Finanzdelegation aus. Die Finanzkommissionen werden bei der Abordnung von Mitgliedern in die Finanzdelegation darauf zu achten haben, dass die Kontinuität in der laufenden Finanzaufsicht nicht durch den gleichzeitigen Austritt mehrerer Mitglieder beeinträchtigt wird.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht ist, wie es das Reglement vorschreibt, an die beiden Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte gerichtet. Weil diese mit den aktuellen Problemen unseres Haushaltes vertraut sind, kann an dieser Stelle auf eine allgemeine finanzpolitische Lagebeurteilung verzichtet werden. Die Finanzdelegation hat sich ohnehin nicht primär mit den grossen finanzpolitischen Leitlinien zu befassen, die festzulegen Sache der Finanzkommissionen und des Parlamentes sind. Sie hat vielmehr darüber zu wachen, dass der Bundeshaushalt sparsam sowie unter Beachtung der gesetzlichen, insbesondere der haushaltrechtlichen Bestimmungen geführt wird. Dass letzteres im Berichtsjahr nicht durchwegs der Fall war, wird an anderer Stelle dieses Berichtes aufgezeigt.

Die Finanzdelegation hat an jeder ihrer Tagungen eine grosse Zahl haushaltsrelevanter Vorgänge zu behandeln, sie zu beurteilen und allenfalls dazu Stellung zu nehmen. Besondere Bedeutung kommt dabei den Beschlüssen des Bundesrates zu, die, soweit haushaltswirksam, der Finanzdelegation von Gesetzes wegen laufend und regelmässig zur Kenntnis zu bringen sind. Die vom Gesetzgeber gewollte direkte Verbindung zwischen der Exekutive und dem parlamentarischen Finanzaufsichtsorgan verpflichtet dieses, sich rechtzeitig immer dann einzuschalten, wenn sich Ausgabenentwicklungen abzeichnen, die dem haushälterischen Mitteleinsatz oder den haushaltpolitischen Vorgaben des Parlamentes zuwiderlaufen. Im Auftrag des Parlamentes hat die Finanzdelegation eine Aufgabe wahrzunehmen, die in anderen Ländern einem Rechnungshof übertragen ist, einer Institution, die einzurichten die eidgenössischen Räte mehrmals abgelehnt haben. In weit grösserer Masse als dies bei anderen parlamentarischen Kommissionen der Fall ist, ergeben sich damit ständig Berührungspunkte zum

Bundesrat. Die Finanzdelegation ist der Ansicht, es liege im gegenseitigen Interesse, dass die bei der laufenden Finanzaufsicht zutage tretenden Probleme vermehrt wieder im persönlichen Gespräch mit den jeweils zuständigen Departementsvorstehern geklärt werden können.

Finanzprüfung und Geschäftsprüfung lassen sich in der Praxis nicht eindeutig gegeneinander abgrenzen. Im Rahmen der parlamentarischen Finanzaufsicht fallen zwangsläufig immer wieder Probleme an, die die Geschäftsführung des Bundesrates betreffen und somit auch die Geschäftsprüfungskommissionen interessieren. Die Zusammenarbeit zwischen der Finanzdelegation und den Geschäftsprüfungskommissionen, die sich vor allem durch eine laufende gegenseitige Information auszeichnet, spielte auch im Berichtsjahr reibungslos. Einzelne Geschäfte sind gemeinsam oder in gegenseitiger Absprache bearbeitet worden, so die Kontrolle der Entwicklungshilfesaufwendungen, Fragen der Hochschulsubventionen und andere mehr.

Als notwendig erwies sich eine bessere Koordination der Oberaufsicht über das Bauwesen des Bundes, die von verschiedenen parlamentarischen Kommissionen wahrgenommen wird (Finanzkommissionen, Finanzdelegation, Geschäftsprüfungskommissionen, Bautengruppe des Nationalrates, Militärkommissionen). Nach ersten Absprachen zwischen der Finanzdelegation und der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates übernahm es die Sektion Bauwesen der nationalrätlichen Finanzkommission, eine zweckmässige Aufgabenteilung auszuarbeiten, die es ermöglichen wird, Doppelspurigkeiten auszumerzen und die Wirksamkeit des parlamentarischen Einsatzes zu steigern.

Die nun seit zehn Jahren geltende Stellenplafonierung zwingt den Bundesrat, die begrenzten personellen Mittel dort einzusetzen, wo sie tatsächlich gebraucht werden. Es müssen Stellen innerhalb und über die Departementsgrenzen hinaus verschoben, es müssen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und laufend Vereinfachungen im Verwaltungsablauf gesucht werden. Im Prüfungsalltag der Finanzdelegation lässt sich feststellen, dass die Verwaltung mit diesen Problemen unterschiedlich gut zurechtkommt. Das Bundesamt für Organisation, das Eidgenössische Personalamt und die Eidgenössische Finanzkontrolle haben die gemeinsame Aufgabe, der Verwaltung bei ihren Rationalisierungsbemühungen beratend zur Seite zu stehen. Alle drei Ämter haben einen umfassenden Überblick über die Verwaltung und verfügen über ein reiches Erfahrungswissen, womit sie in besonderem Masse dazu berufen sind, Sparmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Finanzdelegation gibt ihrem Wunsch Ausdruck, dass die entsprechenden Aktionen noch vermehrt koordiniert werden.

III. Schwerpunkte der Aufsichtstätigkeit 1983/84

1 Abklärung von Verstössen gegen das Haushaltrecht

Die Finanzdelegation wird immer wieder mit Geschäften konfrontiert, bei denen Verstösse gegen haushaltrechtliche Bestimmungen damit gerechtfertigt werden, dass primär den im Finanzhaushaltgesetz ebenfalls enthaltenen Forderungen nach wirtschaftlichem und sparsamem Mitteleinsatz nachgelebt worden sei.

Solcher Argumentation ist entgegenzuhalten, dass die zur Verfügung stehenden kredittechnischen Instrumente wirtschaftliches und sparsames Haushalten auch unter Beachtung der haushaltrechtlichen Grundregeln ermöglichen und gebieten. Die in Artikel 3 des Finanzhaushaltgesetzes verankerten Budgetgrundsätze sind nicht nur Voraussetzung für eine geordnete Haushaltsführung, sie sollen vor allem auch eine umfassende politische Kontrolle der gesamten Staatstätigkeit sichern. Dies gilt im besonderen Masse für den Grundsatz der Bruttodarstellung, der verlangt, dass Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander in voller Höhe in Voranschlag und Rechnung auszuweisen sind. Wie nachstehend dargelegt wird, ist dieser Grundsatz verschiedentlich verletzt worden.

11 Eidgenössische Turn- und Sportschule Magglingen

Im November 1983 ist die Finanzdelegation durch die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates ersucht worden, einen zwischen dem Bund (vertreten durch die Eidgenössische Turn- und Sportschule Magglingen [ETS]) und Privaten zwecks Erstellung eines Wassersportzentrums vertraglich vereinbarten Landabtausch unter haushaltrechtlichen Aspekten näher zu überprüfen. Abgesehen von der Frage, ob und wie weit Wassersportanlagen durch den Bund erstellt, finanziert oder subventioniert werden sollen, scheinete die Abwicklung des Geschäftes – so die Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates – einige Fragen aufzuwerfen. Die in der Folge durch die Finanzdelegation in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) vorgenommenen Abklärungen bestätigten diese Vermutungen. Die Finanzdelegation kam zum Schluss, dass dem Geschäft mehrere z. T. gravierende formelle und materielle Mängel anhaften. So ist nach Auffassung der Finanzdelegation insbesondere das im Finanzhaushaltgesetz verankerte Bruttoprinzip verletzt und es sind die Kompetenzen des Parlamentes missachtet worden.

Nachstehend wird der Ablauf des Geschäftes kurz zusammengefasst; sodann treten wir näher auf die wichtigsten aus der Sicht der parlamentarischen Finanzaufsicht zu beanstandenden Mängel ein. Die Finanzdelegation legt dabei Wert auf die Feststellung, dass Fragen der Notwendigkeit, der Zweckmässigkeit oder des Standortes dieser Wassersportanlage nicht Gegenstand ihrer Abklärungen waren.

Die bis Ende 1983 dem Militärdepartement angegliederte und seit 1984 zum Departement des Innern gehörende ETS Magglingen bemüht sich, wie uns deren Direktor darlegte, seit Jahren um einen Seeanstoss, um entsprechend ihrem generellen Auftrag auch die Ausbildung in den verschiedenen Wassersportarten (Rudern, Kanufahren, Surfen, Tauchen und Segeln) betreiben zu können. Nachdem frühere Verhandlungen über einen andern Standort gescheitert waren, zeigte sich im vergangenen Jahr die Möglichkeit, durch einen Landabtausch etwa 20 000 m² Seegelände in Ipsach zu erwerben. Tauschobjekt war eine bundeseigene Parzelle (Bauland) in Nidau im Halte von rund 16 000 m². Zwischen dem Militärdepartement und einer für die Abwicklung des Geschäftes gegründeten Aktiengesellschaft wurde im August 1983 ein Tauschvorvertrag

mit Kaufrechten begründet. Der vom Vorsteher des Militärdepartementes genehmigte Vertrag verpflichtet den Bund und die Aktiengesellschaft, den Tausch spätestens Ende 1986 zu vollziehen. Weil die vom Bund zu übernehmenden Liegenschaften wertmässig aber nur rund einen Viertel der abzutretenden Grundstücke ausmachen, wurde vertraglich vereinbart, dass das am See gelegene Gelände durch die private Firma vorerst mittels Tiefbauarbeiten (Bootshafen, Kanalkanal, Parkplätze, Grünanlagen usw.) entsprechend aufgewertet wird.

Das Wassersportzentrum Ipsach soll nach den Vorstellungen der Initianten in zwei Etappen erstellt werden: Etappe A = Erschliessung, Etappe B = Hochbauten. Die Investitionen bewegen sich bei der Etappe A (Tauschgeschäft) in der Grössenordnung von 4–5 Millionen Franken, während für die Hochbauten der Etappe B mit Kosten von 3–3,5 Millionen Franken gerechnet wird. Ob und in welchem Ausmasse sich der Bund an den Kosten der Etappe B zu beteiligen haben wird, steht heute noch offen. Die ETS Magglingen führte der Finanzdelegation gegenüber aus, es bestehe begründete Hoffnung, dass die Hochbauten durch Dritte erstellt würden. Der Bund werde indessen dereinst die Kosten des Unterhalts, der Aufsicht und der Überwachung der Anlagen zu tragen haben.

Die Finanzdelegation hat dem Bundesrat am 4. April 1984 u. a. mitgeteilt, sie sei der Auffassung, dass auch bei Tauschgeschäften das im Finanzhaushaltgesetz verankerte Bruttoprinzip zu beachten sei. Jeder Tausch enthält zwei Elemente: die Veräusserung und den Erwerb. Für Leistung und Gegenleistung sind somit die entsprechenden Kompetenzvorschriften zu beachten.

Wie bereits dargelegt, wird gemäss vertraglicher Vereinbarung das Seegelande mittels Tiefbauarbeiten aufgewertet, bis es betragsmässig dem Wert des vom Bund abzutretenden Grundstückes entspricht. Die Vertragspartner stellen diese Arbeiten unter den Begriff Erschliessung. Tiefbauarbeiten, die u. a. die Erstellung eines Bootshafens beinhalten und insgesamt rund das Dreifache des Grundstückpreises ausmachen, können indessen nicht als Erschliessung gelten. Vielmehr handelt es sich dabei nach Auffassung der Finanzdelegation um ein Bauvorhaben, das angesichts der zwei Millionen Franken übersteigenden Bau- summe den eidgenössischen Räten mit einer Botschaft hätte unterbreitet werden müssen (Bundesbeschluss vom 14. März 1972 über die Unterbreitung der Objektkreditbegehren für Grundstücke und Bauten, Art. 1). Bei einer korrekten Abwicklung des Bauvorhabens hätten die umfangreichen Tiefbauarbeiten sodann nach den Bestimmungen der Submissionsverordnung öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Die vorschrittwidrige Ausschaltung des Wettbewerbes dürfte sich nachteilig auf den Bund auswirken.

Zu diesen wohl schwerwiegendsten Mängeln reihen sich weitere, so verschiedene den Bund benachteiligende Vertragsbestimmungen, die Risiken einseitig zugunsten der privaten Partnerfirma absichern. Der für dieses Geschäft jetzt zuständige Liegenschaftsdienst der EFV ist hierüber im einzelnen orientiert, so dass wir an dieser Stelle nicht mehr näher darauf eintreten.

Das Militärdepartement hielt der Finanzdelegation gegenüber fest, die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes bleibe voll gewahrt, indem das Projekt des Wassersportzentrums (Etappe B) Gegenstand einer Botschaft sein werde. Wie bereits erwähnt nimmt die ETS indessen an, dass auch die Etappe B (Hochbau-

ten) ohne Botschaft realisiert werden könne, zeichne sich doch eine erfreuliche Investitionsbereitschaft Dritter ab. Hinsichtlich des weiteren Vorgehens bestehen somit unterschiedliche Vorstellungen. Übereinstimmend ist man aber offensichtlich der Auffassung, dass der Bund dereinst die Betriebskosten zu tragen haben werde.

Die Finanzdelegation hat dem Bundesrat schriftlich mitgeteilt, sie halte dafür, das Parlament sei über den bisherigen Verlauf des Geschäftes umgehend zu orientieren, beispielsweise im Rahmen der Beratung des Geschäftsberichtes 1983. Um die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes hinsichtlich des weiteren Vorgehens tatsächlich zu wahren, sei nach Auffassung der Finanzdelegation sodann möglichst bald eine Botschaft vorzulegen.

Abschliessend gibt die Finanzdelegation ihrer Überraschung darüber Ausdruck, dass im Abschnitt «ETS Magglingen» des Geschäftsberichtes des Bundesrates der Problematik «Wassersportzentrum Ipsach» kein Wort gewidmet ist. Die Finanzdelegation hält dies für eine bedauerliche Informationslücke. Das Parlament hat Anspruch darauf, über derart bedeutende Erweiterungspläne einer seiner Oberaufsicht unterstehenden Ausbildungsstätte rechtzeitig und umfassend orientiert zu werden. Es wird Sache der Geschäftsprüfungskommissionen sein, diesen Aspekt der Angelegenheit näher zu beurteilen.

12 Schweizerischer Schulrat

Bei einer Annexanstalt des Schweizerischen Schulrates hatte die Finanzdelegation die Nichtbeachtung des Bruttoprinzips und weiterer haushaltrechtlicher Bestimmungen zu beanstanden. Zudem wurden Vorschriften über die Stellenplafonierung umgangen.

Die Leitung des Schweizerischen Schulrates hat in den Finanzkommissionen wiederholt darauf hingewiesen, dass mit einer flexibleren Personalzuteilung die Rechnungsergebnisse einzelner Schulratsbereiche verbessert werden könnten. Mit zusätzlichem Personal, so wurde argumentiert, liessen sich gewisse Aufgaben wirtschaftlicher erfüllen, wobei der Mehraufwand an Personalkosten mit entsprechend höheren Erträgen nach Auffassung der Schulleitung mehr als nur kompensiert würde.

Im vorliegenden Fall hat man die vom Haushaltrecht und von der Stellenplafonierung her gegebenen Schranken mit dem Beizug von Personal aus Drittfirmen umgangen. Dieses wurde nicht zulasten der Personalkredite der Annexanstalt entlohnt, sondern durch die Drittfirmen selbst, die aufgrund eines Zusammenarbeitsvertrages kompensatorisch mit Produkten aus der Annexanstalt entschädigt wurden. Solche Verrechnungen stellen eine Verletzung des Grundsatzes der Bruttodarstellung dar und dürfen nicht toleriert werden, weil sonst die politische Kontrolle weitgehend illusorisch würde.

13 PTT-Betriebe

Im Berichtsjahr orientierte die EFK die Finanzdelegation auch über das Ergebnis einer detaillierten Prüfung der PTT-Jahresrechnung 1982. Von Bedeutung

war dabei die Feststellung der EFK, dass die PTT-Betriebe zwecks Ausschöpfung eines Budgetkredites Heizölkäufe für 15,7 Millionen verbucht hatten, die effektiv erst im Folgejahr getätigt wurden. Die nähere Abklärung ergab, dass die PTT-Betriebe die Lagerkapazität für Heizöl ausgebaut und im Voranschlag 1982 entsprechend höhere Beschaffungskredite eingestellt hatten. Aus preislichen Überlegungen wurde indessen nur ein Teil der vorgesehenen Einkäufe getätigt. Um die Kredite nicht verfallen zu lassen, belasteten die PTT-Betriebe jedoch ihre Finanzrechnung trotzdem mit dem vorerwähnten Betrag. Mit diesem Vorgehen ist der Grundsatz der richtigen Bilanzierung und das Prinzip der Jährlichkeit von Voranschlag und Rechnung verletzt worden. Entsprechende Korrekturen wurden veranlasst.

2 Entwicklungshilfe

21 Allgemeines

Wie bereits in früheren Tätigkeitsberichten erwähnt, misst die Finanzdelegation der Sicherstellung einer wirksamen Finanzaufsicht über die öffentlichen Entwicklungshilfeeinrichtungen besondere Bedeutung zu. Im Berichtsjahr hat die EFK im Benehmen mit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) die materielle Kontrolle weiter verstärkt. Auch das auf Verlangen der Finanzdelegation eingerichtete interne Finanzinspektorat der DEH konnte seine Aktivitäten im Bereich der Entwicklungshilfe weiter ausdehnen. Es wäre erwünscht, dass dieses Inspektorat in absehbarer Zeit auch im Sektor der humanitären Hilfe sowie des Katastrophenhilfskorps tätig werden könnte.

In einem afrikanischen Entwicklungshilfeprojekt wurden die Abrechnungen über die Bundesmittel zum Teil vernachlässigt und die von lokalen Mitarbeitern geführte Buchhaltung zu wenig überwacht. Auf Intervention der EFK hat der Revisionsdienst der DEH die Differenzen aufgearbeitet. Mit einer Umorganisation des Rechnungswesens und der Einstellung von qualifiziertem einheimischem Personal konnten die Bedingungen im Projekt wohl verbessert werden, doch wird sich dessen Tragfähigkeit noch erweisen müssen.

Bei der Abteilung für humanitäre Hilfe wurden im Sektor der Katastrophenhilfe verschiedene Unzulänglichkeiten bei der Verpflichtungskontrolle und den Kreditbeschlüssen festgestellt, was mit den oft sehr kurzfristig anzuberaumenden Einsätzen des Korps zusammenhängt. Es konnte eine Lösung gefunden werden, die den sachlichen Anforderungen genügt, ohne die notwendige Beweglichkeit des Korps einzuschränken. Sie wird indessen von der EFK periodisch auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen sein.

22 Inspektion der Eidgenössischen Finanzkontrolle in Nepal

Im Frühsommer 1983 sind die mit der Entwicklungshilfe befassten parlamentarischen Kommissionen über Zweck und Ziel einer geplanten Auslandmission orientiert worden. Vertreter der EFK und ein Experte der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-NR) hatten den Auftrag, in Nepal ver-

schiedene Entwicklungshilfeprojekte gemeinsam zu überprüfen. Die Mission, die u. a. Aufschluss zu geben hatte über den zweckmässigen und wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Entwicklungshilfegelder, konnte im Herbst des vergangenen Jahres programmgemäss abgewickelt werden. Der entsprechende Kontrollbericht der EFK liegt vor, jener des Experten der GPK-NR wird demnächst der Geschäftsprüfungskommission abgeliefert werden. Die interessierten parlamentarischen Kommissionen werden zu gegebener Zeit Gelegenheit erhalten, diese Berichte einzusehen.

Die Finanzdelegation liess sich kürzlich durch die EFK über das Ergebnis dieser erstmals durchgeführten Länderkontrolle orientieren. Die Inspektoren der EFK kamen hinsichtlich der Beurteilung der finanziellen Abwicklung der Projekte durchwegs zu positiven Ergebnissen. Die ordnungsgemässe Mittelverwendung wird im wesentlichen gewährleistet durch

- die klare Kompetenzregelung in der Bundeszentralverwaltung, mit der Auflage, dass für jedes einzelne Projekt ein Antrag ausgearbeitet werden muss, über den ein internes Mitberichtsverfahren durchgeführt wird;
- die bestehende Infrastruktur bei der DEH sowohl in operationeller als auch in finanztechnischer und administrativer Hinsicht;
- ein den lokalen Verhältnissen angepasstes und dementsprechend ausgebautes Koordinationsbüro in Kathmandu, dem die direkte und dauernde Aufsicht über die in Ausführung begriffenen Projekte obliegt und das auch der Zentrale in Bern Vorschläge für neue Vorhaben unterbreitet;
- tüchtige schweizerische Projektmitarbeiter im Lande selber, die nicht nur das nötige Fachwissen mitbringen, sondern auch gewillt sind, sich den Verhältnissen im Entwicklungsland anzupassen, und die vor allem die nötige Ausdauer und Geduld mitbringen, derer es zur Abwicklung der Programme bedarf;
- die Leistungsbereitschaft der zuständigen nepalesischen Partner.

Im einen oder andern Fall beurteilen die Inspektoren der EFK die langfristigen Erfolgsaussichten nepalesischer Projekte zurückhaltender als die DEH.

Es ist vorgesehen, diese Art materieller Länderprojektüberprüfung auch im laufenden Jahr fortzusetzen.

23 Union internationale pour la protection de l'enfance (UIPE)

Mitte 1983 waren in der Presse gegen die UIPE und «Enfants du Monde» (EdM) massive Vorwürfe erhoben worden wegen missbräuchlicher Verwendung von Spendengeldern und übersetzten Verwaltungskosten. Da beide Entwicklungshilfe-Organisationen auch Bundesmittel erhalten hatten, nahm sich auch die Finanzdelegation der Angelegenheit an. Sie liess sich laufend über den Stand der bundesinternen Abklärungen sowie über die von der Verwaltung getroffenen Massnahmen orientieren.

Die DEH war bei ihren Untersuchungen in verschiedenen Fällen auf Unregelmässigkeiten ehemaliger Verantwortlicher der UIPE/EdM gestossen. Die Bundesanwaltschaft kam aufgrund der Akten zum Schluss, dass ein strafrechtlicher

Tatbestand vorliegt; sie reichte deshalb im März 1984 beim Generalprokurator des Kantons Genf Strafanzeige gegen die beiden Organisationen ein. Im Hinblick auf die Geltendmachung der zivilrechtlichen Forderungen des Bundes wurde auch der Rechtsdienst der Eidgenössischen Finanzverwaltung eingeschaltet. In seiner Antwort auf eine Einfache Anfrage hielt der Bundesrat am 12. März 1984 fest, dass er nach Abschluss der Untersuchungen über die zu treffenden Massnahmen entscheiden werde.

Die Finanzdelegation wird die weitere Entwicklung dieser Angelegenheit aufmerksam verfolgen.

3 Bundesbeiträge / Darlehen

31 Sachinvestitionsbeiträge gemäss Hochschulförderungsgesetz (HFG)

Obschon die Finanzdelegation sich bereits seit Jahren der Schwierigkeiten bei der Ausrichtung von Sachinvestitionsbeiträgen an die kantonalen Hochschulen besonders intensiv anzunehmen hatte – wir berichten Ihnen darüber zum fünftenmal –, ist die Lage noch bei weitem nicht saniert.

Zwar konnten die Abrechnungsrückstände, die gegen Ende 1981, gemessen am Bauvolumen, rund 2 Milliarden Franken erreichten, bis Mitte des letzten Jahres um rund die Hälfte abgebaut werden. Für die erledigten Geschäfte war ursprünglich ein Bundesbeitrag von rund 300 Millionen Franken anbegehrt worden. Dieser musste von der EFK im Einvernehmen mit dem Departement des Innern um 28 Millionen Franken gekürzt werden.

Im Hinblick auf die erzielten Fortschritte verfügte der Vorsteher des EDI auf Ende Juni 1983 die Auflösung der vom Departement ein Jahr vorher eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe und der dieser übergeordneten «Direktorengruppe». Damit ging die Federführung wieder vollständig auf das zuständige Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) über. Ab 1. August 1982 war dessen Leitung – vornehmlich wegen der unbefriedigenden Situation bei den Beitragszusicherungen und -auszahlungen – personell verstärkt worden. In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres hat jedoch das BBW keine weiteren Geschäfte der alten Abrechnungsrückstände definitiv erledigt. Diese betragen deshalb weiterhin rund 1 Milliarde Franken.

Immer mehr wird deutlich, dass die Schwierigkeiten nicht bloss bei der Anwendung der z. T. komplizierten oder weitmaschigen materiellen Subventionsbestimmungen des HFG liegen, sondern ebenso sehr oder weit mehr beim langen, umständlichen Verfahrensweg. Mit den Beitragsgesuchen befassen sich in der Regel: die Kantone, der Fachausschuss Hochschulbauten der Hochschulkonferenz, der Wissenschaftsrat, das BBW, andere Bundesämter, das EDI und der Bundesrat. Seit dem Herbst 1983 behandelt deshalb auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, in laufender Absprache mit der Finanzdelegation, den Fragenkomplex. Sie konzentriert sich dabei auf gesetzgeberische Aspekte, Organisation, Verfahrensablauf und personelle Fragen, während die Finanzdelegation sich weiterhin mit den Beitragsfragen und den Abrechnungsrückständen befasst.

An mehreren Sitzungen hat die Finanzdelegation die anstehenden Probleme und einige grössere Beitragsgeschäfte mit dem Vorsteher des EDI umfassend erörtert. Sie gab dabei wiederholt ihrer Sorge um die nun bereits auf Jahre zurückgehenden Abrechnungsrückstände Ausdruck. Im Interesse der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen ist eine rasche Bereinigung der Differenzen vordringlich geworden. Der Vorsteher des EDI hat zugesichert, entsprechende Massnahmen anzuordnen. Auf Mitte des laufenden Jahres wird er der Finanzdelegation erneut Bericht erstatten.

Anstelle des BBW und auf ausdrückliches Ersuchen dieses Amtes hatte in der Zeit von 1977 bis 1981 die EFK die Beitragsabrechnungen zu überprüfen. Insgesamt kontrollierte sie erstinstanzlich 140 Objekte oder Teile davon. Die entsprechenden Revisionsberichte wurden vom BBW sukzessive an die Kantone weitergeleitet. In diesem Zusammenhang reichte ein Mitglied des Nationalrates letztes Jahr eine Interpellation ein, mit der der EFK vorgeworfen wurde, sie greife in die Kompetenzen der politischen Exekutivbehörden ein. Gerade bei den Sachinvestitionsbeiträgen für Hochschulen konnte sich die Finanzdelegation wiederholt davon überzeugen, dass die EFK keineswegs den Ermessensspielraum des zuständigen Departements oder gar des Bundesrates in Frage stellte. Die Abrechnungsdifferenzen beziehen sich schwergewichtig auf Positionen, die im Widerspruch zum Gesetz und zu den Vollziehungsvorschriften stehen: Subventionierung von Gebäudeteilen, die mit dem Subventionszweck nichts zu tun haben; zu hohe Kubaturen; übersetzte Teuerungsberechnungen; Arbeiten, die vom Bauherrn selber zu leisten sind; Unterhaltsarbeiten; Verbrauchsmaterial; kantonale Abgaben; Aufwendungen für kommerziell genutzte Bereiche u. a. m. Der Vorwurf der Kompetenzüberschreitung durch die EFK war deshalb zurückzuweisen. Auf Antrag der Finanzdelegation hat das Büro des Nationalrates in der Herbstsession 1983 die Interpellation entsprechend beantwortet.

Die Finanzdelegation hatte sich ferner mit einem Anwendungsfall von Artikel 12 Absatz 3 des Hochschulförderungsgesetzes zu befassen. Danach hat der Bundesrat die Möglichkeit, Zuschläge zu den Beiträgen für Sachinvestitionen zu gewähren, soweit diesen im gesamtschweizerischen Interesse besondere Bedeutung zukommt. Konkret ging es um ausserordentliche Beiträge, die der Bundesrat im vergangenen Dezember zwei Hochschulkantonen im Zusammenhang mit dem Ausbau einer wirtschaftswissenschaftlichen bzw. juristischen Fakultät zugesichert hatte, obwohl in den erwähnten Studienrichtungen die Gefahr eines Numerus clausus nicht besteht und eine direkte Entlastungswirkung für andere Universitäten unwahrscheinlich ist. Die damit begründete ausufernde Zuschlagspraxis könnte nach Meinung der Finanzdelegation bei andern Hochschulkantonen Anschlussbegehren wecken. Auch wäre mit Blick auf die Finanzlage des Bundes hier eine vermehrte Zurückhaltung am Platze gewesen.

32 Investitionshilfe für Berggebiete

Im Auftrag der Finanzkommission des Ständerates hatte sich die Finanzdelegation im Berichtsjahr näher mit der finanziellen Abwicklung der Investitionshilfe zu befassen. Ausgehend von einem beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe

und Arbeit (BIGA) verlangten Bericht kam die ständerätliche Finanzkommission zum Schluss, die heutige Regelung vermöge unter haushaltrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu befriedigen. Im wesentlichen wurden folgende Mängel hervorgehoben:

- Die Investitionshilfe nimmt im Bundeshaushalt eine unbefriedigende Sonderstellung ein. Die Leistungen der öffentlichen Hand werden nur bei der Fondsäufnung im Budget und in der Staatsrechnung ausgewiesen; spätere Finanzaktionen wickeln sich ausserhalb dieser Rechnungen ab und sind damit der direkten Einflussnahme durch das Parlament entzogen.
- Ungenügend ist auch die Transparenz der Rechnung. Trotz der Bedeutung und der Selbständigkeit des Investitionshilfefonds ist eine eigentliche Rechnungsablage nicht vorgesehen. Die Berichterstattung erfolgt summarisch im Rahmen des jährlichen Berichts des Bundesrates über seine Geschäftsführung, Abschnitt «Regionale Wirtschaftsförderung».

Die Finanzdelegation hatte bereits bei der Beratung des Investitionshilfegesetzes im Jahre 1974 deutlich darauf hingewiesen, dass die Schaffung eines Fonds im Widerspruch zum Finanzhaushaltgesetz steht und dass mit einer solchen Lösung Interventionsmöglichkeiten des Parlamentes weitgehend verbaut werden. Mit dem Argument, die Entwicklungspolitik müsse eine unabhängige finanzielle Grundlage haben und vor konjunktur- und finanzpolitischen Einflüssen abgeschirmt sein, hat sich aber die Fonds-Lösung in beiden Räten durchgesetzt.

Im Sinne des Auftrages der ständerätlichen Finanzkommission wandte sich die Finanzdelegation im Oktober des vergangenen Jahres vorerst an die für die Vorberatung der «Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der mittel- und langfristigen Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft» zuständige Kommission des Ständerates. Nachdem mit dieser Vorlage u. a. zusätzliche Einlagen in den Fonds im Betrag von 300 Millionen beantragt (und in der Zwischenzeit vom Ständerat beschlossen) wurden, gab die Finanzdelegation dem Wunsch Ausdruck, es seien im Rahmen der Kommissionsberatungen auch Möglichkeiten für eine verstärkte Einflussnahme des Parlamentes auf den Mitteleinsatz zu prüfen.

Gleichzeitig untersuchte die Finanzdelegation selbst verschiedene solcher Möglichkeiten. Davon ausgehend, dass grundlegende Änderungen, wie etwa eine Abkehr von der Fonds-Lösung politisch kaum zu verwirklichen wären, bot sich nur ein Ausbau der Information des Parlamentes als praktikable Lösung an.

Mit dem Bundesrat ist im Sinne eines ersten Schrittes nun vereinbart worden, dass künftig in der Rechnung bzw. im Voranschlag des Bundes ergänzende Angaben über Bestand und Bewegungen des Fonds aufgenommen werden. Zudem werden die zuständigen Sektionen der beiden Finanzkommissionen jeweils eine Zusatzdokumentation erhalten. Im weiteren hat die Finanzdelegation beim Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes Unterlagen verlangt, die es erlauben werden, den Vollzug der Massnahmen aus haushaltrechtlicher Sicht einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

Die im ERG-Gesetz vorgesehene Eigenwirtschaftlichkeit des Fonds wird in absehbarer Zeit nicht erreicht werden können. Der finanziell verselbständigte Fonds ist nach wie vor auf Vorschüsse des Bundes angewiesen. Die Bundesmittel werden verzinst und sind zurückzuzahlen. Ende 1983 beliefen sich die Vorschüsse des Bundes auf 349 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation liess sich auch im Berichtsjahr über die mittelfristigen Perspektiven der ERG orientieren. Nach den Ausführungen des Präsidenten der ERG-Kommission ist damit zu rechnen, dass die Konsolidierungswelle vorderhand anhalten wird. Im Bereich der Währungsgarantie scheint dagegen die Revision vom 1. Juli 1983 eine Verringerung der Defizite zu bringen. Offenbar tragen die Exporteure das Kursrisiko lieber selbst, als es zu marktnahen Konditionen abzusichern.

Zur Frage der künftigen Ausgestaltung der ERG wird der Bundesrat nach dem Vorliegen des Rechnungsergebnisses 1984 Stellung nehmen. Im Rahmen des geltenden ERG-Gesetzes werden jedoch die Bedürfnisse nach Verbesserungen und auch die Möglichkeiten eines erhöhten Beitrags der Industrie an die Kosten fortlaufend geprüft.

Einzelne Entscheide des Bundesrates hinsichtlich der Gewährung der ERG beschäftigten im Berichtsjahr auch die Finanzdelegation. Garantiezusicherungen für Lieferwerte, die im Einzelfall mehrere hundert Millionen Franken betragen können, stellen unter gewissen Umständen sowohl für die ERG als auch für den Bund unverhältnismässige Risiken dar. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass neben beschäftigungspolitischen auch finanzpolitische Überlegungen zu beachten sind. Die Problematik wird demnächst Gegenstand einer Aussprache mit dem Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes bilden.

IV. Bewilligung dringlicher Kredite / Nachtragskreditbegehren

Im Berichtsjahr hat der Bundesrat der Finanzdelegation 55 Kreditbegehren im Dringlichkeitsverfahren unterbreitet. Die nähere Prüfung ergab, dass die aufgrund von Artikel 9 bzw. Artikel 26 des Finanzhaushaltgesetzes angebehrten Zahlungs- bzw. Verpflichtungskredite in den meisten Fällen begründet waren. Einige Kreditbegehren verwies die Finanzdelegation auf den normalen Nachtragskreditweg, weil die Voraussetzungen für eine vorzeitige Freigabe der Zahlungsmittel nicht gegeben waren.

Die von der Finanzdelegation vorschussweise bewilligten Mittel werden dem Parlament jeweils mit dem nächsten Budgetnachtrag zur Kenntnis gebracht. Nach wie vor legt die Finanzdelegation hinsichtlich der Bewilligung dringlicher Kredite einen strengen Massstab an, ist ihr doch daran gelegen, die späteren Beschlüsse des Parlamentes nicht über das absolut Notwendige hinaus zu präjudizieren.

Aus dem Kreise der Finanzkommissionen ist die Finanzdelegation im Januar dieses Jahres aufgefordert worden, die vom Bundesrat an die Lagerungskosten

überschüssiger Weine bewilligten 35 Millionen Franken aus budgetrechtlicher Sicht näher zu prüfen. Tatsächlich verhält es sich so, dass der Bundesrat aufgrund einer im Landwirtschaftsgesetz enthaltenen Kompetenznorm befugt ist, solche Massnahmen zu beschliessen. Die entsprechenden Kredite muss das Parlament mit dem nächsten Budgetnachtrag bewilligen, da die Subventionsbezüger aufgrund der bundesrätlichen Verordnung Anspruch auf die Mittel haben. Dass damit die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes faktisch eingeschränkt wird, vermag nicht zu befriedigen und ist in den Finanzkommissionen wiederholt kritisiert worden. Von der Sache her ist indessen in solchen Fällen eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat gerechtfertigt, müssen doch gerade im landwirtschaftlichen Bereich Einkommens-, Preis- und Vermarktungsentscheide rasch getroffen werden können. Ein vorgängiges parlamentarisches Bewilligungsverfahren durchzuführen wäre kaum möglich, und aus naheliegenden Gründen entziehen sich Ausgaben dieser Art dem normalen Budgetierungsprozess. Zusammenfassend stellt die Finanzdelegation somit fest, dass die Beitragsgewährung an die Weinblockierung im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzen und der kreditrechtlichen Praxis erfolgte. Offen bleibt aber die Frage, ob solche Mehrausgaben künftig nicht im Rahmen eines vom Parlament für bestimmte Bereiche festzulegenden Ausgabenplafonds zu kompensieren wären. Mit der vertieften Abklärung dieser Problematik ist eine Arbeitsgruppe der Finanzkommission des Nationalrates beauftragt.

V. Personalaufwendungen

1 Vereinbarung zwischen Bundesrat und Finanzdelegation über die Anwendung besoldungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen

Der Bundesrat beabsichtigte im Berichtsjahr, einige hohe Chefbeamte besoldungsmässig besser einzustufen und anderen Zulagen auszurichten. Derartige Massnahmen dürfen bekanntlich aufgrund einer zwischen Bundesrat und Finanzdelegation getroffenen Vereinbarung nur im Einvernehmen mit der Finanzdelegation beschlossen werden. Nach einer ersten sorgfältigen Prüfung kam die Finanzdelegation zum Schluss, das Massnahmenpaket des Bundesrates sei eher zu gross als zu klein geraten. Sie ersuchte, von Eingriffen in die *Einreichungsstruktur* der Überklassen wegen zu erwartender Anschlussbegehren abzusehen. Der Ausrichtung einiger weiterer Besoldungszulagen, wie sie die Ausnahmebestimmungen des Beamtengesetzes vorsehen, wurde dagegen nicht opponiert. Der Bundesrat war mit dieser Entscheidung nicht einverstanden. Er verlangte eine Aussprache, an der er auch die geltende Zuständigkeitsregelung, insbesondere die Frage der Rechtsgrundlage der eingangs erwähnten Vereinbarung zur Diskussion stellte. Es wird nachstehend zusammenfassend über die grundsätzlichen Aspekte orientiert, ohne auf die einzelnen Fälle einzugehen.

Artikel 36 Absatz 1 des Beamtengesetzes erlaubt den Wahlbehörden, die gesetzlich festgelegten Besoldungen ausnahmsweise bis zu 20 Prozent über den Höchstbetrag der massgebenden Besoldungsklassen zu erhöhen. Während in den unteren Besoldungsklassen die Ämterklassifikation sowie Vorschriften über

Wahlerfordernisse und Beförderungsbedingungen die Einreihung der Stellen in die einzelnen Besoldungsklassen zufriedenstellend zu koordinieren vermögen, sind die Einreihungsvoraussetzungen in den höheren Ämtern schwieriger zu umschreiben. Eine gewisse Flexibilität, wie sie die Ausnahmebestimmungen des Beamtengesetzes ermöglichen, ist hier nötig.

Die Finanzdelegation hat entsprechend ihrem generellen Auftrag auch die gesetzeskonforme Anwendung des Besoldungsrechts zu überwachen. Eine ihres Erachtens zu grosszügige Anwendung der vorerwähnten Ausnahmebestimmungen des Beamtengesetzes zugunsten von Chefbeamten veranlasste die Finanzdelegation zu Beginn der fünfziger Jahre, ein Mitwirkungsrecht zu verlangen. Mit dem Bundesrat wurde damals vereinbart, dass Besoldungsmassnahmen im Bereich der obersten Besoldungsklassen nur im Einvernehmen mit der Finanzdelegation zu treffen seien. Diese sogenannte «Vereinbarung 1951» hat sich in der Folge als wirksames Instrument erwiesen, das ermöglicht, unerwünschten Entwicklungen zu begegnen. Vor allem konnte damit aber auch vermieden werden, Differenzen über Besoldungsfragen in den Finanzkommissionen oder in den eidgenössischen Räten austragen zu müssen. An solchen Auseinandersetzungen und der damit verbundenen Publizität könnten weder der Bundesrat noch die betroffenen Chefbeamten interessiert sein.

Einer Praxisänderung, wie sie der Bundesrat unter Berufung auf die ihm nach Verfassung und Gesetz zustehenden Kompetenzen einzuleiten wünschte, konnte die Finanzdelegation aber auch aus folgenden Gründen nicht zustimmen. Nach Artikel 85 Ziffer 3 der Bundesverfassung fällt die «Errichtung bleibender Beamten und Bestimmung ihrer Gehalte» in den Geschäftskreis beider Räte. Die Kompetenzdelegation an den Bundesrat und die seit 1951 aufgrund der Vereinbarung praktizierte partnerschaftliche Zusammenarbeit ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Oberaufsicht des Parlamentes zu würdigen. Der Bundesrat selbst hat in seiner Botschaft vom 7. Februar 1968 betreffend die Änderung des Beamtengesetzes (BBl 1968 I 277) festgehalten:

Jeder Beschluss zur Anwendung von Artikel 36 Absatz 3 des Gesetzes setzt – wie im Jahre 1951 zwischen Bundesrat und Finanzdelegation vereinbart worden ist – bei Stellen, die über der dritten Besoldungsklasse eingereiht sind, die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte voraus.

Im Jahre 1974 wurde auf Ersuchen der Finanzdelegation die Vereinbarung sinngemäss auch für die PTT und SBB als anwendbar erklärt, wobei der Bundesrat im entsprechenden Schreiben an den Verwaltungsrat der PTT bzw. der SBB den Inhalt der Vereinbarung erneut vollumfänglich bestätigte.

Die Finanzdelegation hat von ihren Kompetenzen zurückhaltend Gebrauch gemacht. Von über 300 Besoldungsgeschäften, die ihr während der letzten acht Jahre unterbreitet worden sind, verweigerte sie lediglich in 26 Fällen ihre Zustimmung, die gegenwärtig zur Diskussion stehenden eingeschlossen. Der Vereinbarung kommt indessen vor allem eine präventive Wirkung zu, was folgende Zahlen deutlich machen: Von 1975 bis 1983 nahmen die im Einflussbereich der Finanzdelegation liegenden Stellen der Überklassen und der Besoldungsklasse I Stufe a um 10,4 Prozent zu, während im gleichen Zeitraum die von der Vereinbarung nicht erfassten Stellen der Besoldungsklasse 1–3 eine Zunahme von 29,4

Prozent verzeichneten. Die letztgenannte Entwicklung erfüllt die Finanzdelegation seit längerer Zeit mit Sorge. Derartige Verschiebungen in der Einreihungsstruktur bewirken zwangsläufig einen zunehmenden Druck auf die Ämter der Überklasse. Wir haben den Bundesrat bereits verschiedentlich ersucht, den vorerwähnten Bedenken der Finanzdelegation vermehrt Rechnung zu tragen.

Die Finanzdelegation hält an ihrer Auffassung fest, wonach im gegenwärtigen Zeitpunkt das Einreihungsgefüge der Überklasse der weitreichenden Konsequenzen wegen nicht verändert werden darf. Offensichtliche Fehleinstufungen im Sinne zu tiefer Klassierungen lassen sich nicht nachweisen. (Dagegen ist die Rückstufung einzelner Ämter beim Wechsel des Amtsinhabers angezeigt, worüber der Bundesrat bereits informiert worden ist.) Es wäre falsch, unter dem momentanen Eindruck einer Arbeitsüberlastung oder der politischen Brisanz eines Arbeitsbereiches Besoldungsmassnahmen einzuleiten, die später wieder aufzuheben erfahrungsgemäss kaum möglich ist. Bei Spitzenpositionen lässt sich die Spannbreite der Funktion zudem nicht abschliessend festlegen. Sie ist identisch mit der persönlichen Belastbarkeit des Amtsträgers. Die Finanzdelegation ist der Meinung, diese Spannbreite sei im Einzelfall eher extensiv zu interpretieren. Schliesslich darf bei der Beurteilung dieser Fragen nicht ausser acht gelassen werden, dass die Gehälter der Chefbeamten des Bundes bisher laufend in vollem Ausmasse der Teuerung angepasst wurden. Auch besteht nach wie vor eine recht grosszügige Regelung hinsichtlich Nebeneinkommen (Verwaltungsratsmandate, Lehraufträge usw.).

In begründeten Einzelfällen hat sich die Finanzdelegation in der Vergangenheit der Ausrichtung massvoller Besoldungszulagen nicht widersetzt. Dass der Gesetzgeber solche Massnahmen auf Ausnahmefälle zu beschränken wünschte, wird indessen auch künftighin zu beachten sein. Die Finanzdelegation hat dem Bundesrat deshalb mitgeteilt, sie erwarte, dass die bisherige Praxis unverändert weitergeführt wird.

2 Pensionskassen des Bundes

(Eidg. Versicherungskasse [EVK] / Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen [PHK/SBB])

Die Finanzdelegation hat in ihren letzten Tätigkeitsberichten ausführlich über die von ihr im Bereich der Pensionskassen des Bundes aufgegriffenen Probleme orientiert. Zwei Hauptforderungen standen im Vordergrund:

- die Überprüfung der finanziellen Struktur der Pensionskassen des Bundespersonals sowie
- Zusammenlegung der beiden heute noch eigenständigen Kassen oder Rückführung der EVK in das Eidgenössische Personalamt.

Der Vorsteher des Finanzdepartementes beauftragte im vergangenen Jahr einen Professor der Versicherungsmathematik der ETH Zürich mit der Überprüfung der versicherungstechnischen Grundlagen der EVK und der PHK/SBB. Das Gutachten ist kürzlich abgeliefert worden und wird demnächst auch der Finanzdelegation zur Verfügung stehen. Angesichts bevorstehender Diskussionen in den Finanzkommissionen und in den Räten über finanziell bedeutende Fra-

gen der Pensionskassen des Bundes (Stichwort Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge [BVG]) kommt den Schlussfolgerungen des Experten besondere Bedeutung zu. Die Finanzdelegation wird sicherstellen, dass die mit der Rechnungs- und Voranschlagsprüfung der EVK beauftragten Sektionen der beiden Finanzkommissionen über alle erforderlichen Informationen verfügen werden.

Über den derzeitigen Stand der in organisatorischer Hinsicht aufgeworfenen Probleme kann wie folgt orientiert werden. Die Forderung der Finanzdelegation nach Zusammenlegung der beiden Pensionskassen des Bundes bleibt bestehen. Die Aufrechterhaltung eines selbständigen Bundesamtes liesse sich ohne dieses Ziel nicht länger rechtfertigen. Die Finanzdelegation zeigte indessen Verständnis dafür, dass die Realisierung des Vorhabens aus verschiedenen Gründen zeitlich erstreckt werden muss. Nachdem der neue Vorsteher des Finanzdepartementes angesichts der anstehenden Probleme grossen Wert darauf legte, die EVK vorläufig als selbständiges Bundesamt weiterzuführen und den Direktorenposten möglichst rasch wieder zu besetzen, gab die Finanzdelegation die bisher gesperrte Stelle frei. Sie tat dies unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass

- die Versicherungskassen des Bundespersonals (EVK und PHK/SBB) möglichst rasch zusammengelegt werden und
- die heute noch zur EVK gehörende Sektion «Sozialwesen» spätestens auf Ende 1984 zum Eidgenössischen Personalamt transferiert wird.

Der Vorsteher des Finanzdepartementes hat entsprechende Zusicherungen abgegeben.

Sollte sich die Zusammenlegung der Versicherungskassen des Bundespersonals wider Erwarten nicht verwirklichen lassen, so müsste sich die Finanzdelegation vorbehalten, die Frage der Wiedereingliederung der EVK in das Eidgenössische Personalamt im geeigneten Zeitpunkt wieder aufzugreifen.

Die Zusammenarbeit der beiden Kassen wird in der Zwischenzeit im Sinne einer Mittellösung durch eine zwischen dem Finanzdepartement und der Generaldirektion SBB abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung sichergestellt, die der Bundesrat am 13. Juni 1983 genehmigt hat. Sie soll gewährleisten, dass die personellen und materiellen Mittel optimal eingesetzt und gleiche oder ähnliche Aufgaben (u. a. EDV Applikationen) koordiniert angegangen werden.

Die Finanzdelegation wird den weiteren Verlauf der Dinge aufmerksam verfolgen.

3 Dienstreisen ins Ausland

Mit der von der Swissair beschlossenen Einführung des Dreiklassensystems ab Sommerfahrplan 1984 stellte sich die Frage einschränkender Bestimmungen für die Benützung der 1. Klasse bei Reisezielen, die 2000 km Luftlinie ab Zürich oder Genf übersteigen (für Reiseziele innerhalb 2000 km vergütet der Bund ausschliesslich die Kosten der billigsten Klasse). Die Finanzdelegation vertrat dem Vorsteher des Finanzdepartementes gegenüber die Auffassung, dass nach Einführung der Business-Klasse die Benützung der 1. Klasse (bei Flugreisen mit Gesellschaften des Dreiklassensystems) nur noch einem sehr engen Kreis von

Berechtigten vorbehalten bleiben sollte. Berechnungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle haben ergeben, dass sich damit erhebliche Einsparungen erzielen lassen. Der Vorsteher des Finanzdepartementes ist eingeladen worden, entsprechende Weisungen zu erlassen.

Das Thema Ausland- und insbesondere Überseereisen beschäftigte die Finanzdelegation noch unter anderen Aspekten. So sah sie sich veranlasst, den Bundesrat zur Zurückhaltung bei der Bestellung von Auslanddelegationen aufzufordern. Konkreter Anlass war beispielsweise die Beschickung einer mehrwöchigen Konferenz in Übersee mit einer unverhältnismässig grossen Zahl von Chefbeamten. Weiter galt es, die EFK in ihrer restriktiven Praxis zu unterstützen, wonach sich die Übernahme der Kosten mitreisender Ehegattinnen durch den Bund auf Ausnahmefälle zu beschränken hat.

VI. Weitere Geschäfte

1 Beschaffungswesen der Bundesverwaltung

Aufgrund von Revisionsberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle erhält die Finanzdelegation laufend Einblick in Einkaufsgeschäfte der Bundesverwaltung. Im vergangenen Jahr wurde ein Einkaufsvolumen von rund 480 Millionen Franken überprüft. Bei den Prüfungskriterien stehen jeweils der Wettbewerb, die Nichtdiskriminierung, der Liefertermin, die Nebenkosten, die Gewährleistung und gegebenenfalls die Bedingungen der Banken für Hypothekendarlehen im Vordergrund.

Verschiedenen Einkaufsstellen war in Erinnerung zu rufen, dass bei der Begutachtung eines Preises den einzelnen Kostenelementen, wie Lohn-, Material- und Fixkosten, mehr Aufmerksamkeit zu schenken ist, neigen doch Anbieter immer wieder dazu, die Lohnteuering auf dem Gesamtwert einer offerierten Ware geltend zu machen.

Der Bund sieht sich gelegentlich, insbesondere bei Rüstungsbeschaffungen und Entwicklungsaufträgen, die nicht unter Konkurrenz vergeben werden können, einer Monopolsituation gegenüber. In solchen Fällen ist es unerlässlich, dass der Beschaffungsstelle das Recht eingeräumt wird, die Preisgestaltung, die auch über Kosten und Gewinnvorschlag Aufschluss gibt, zu überprüfen. Bei einer Grossbeschaffung im Rüstungsbereich, die sich insgesamt auf gegen 1 Milliarde Franken belaufen wird, war ursprünglich vorgesehen, für die Überprüfung der Preisgestaltung eine private Treuhandgesellschaft einzusetzen, die gleichzeitig als Kontrollstelle des Hauptlieferanten tätig ist. Aufgrund einer beim Vorsteher des Militärdepartementes erfolgten Intervention der Finanzdelegation wurde die entsprechende, bereits abgeschlossene Vereinbarung rückgängig gemacht und dem Bund ein direktes Einsichtsrecht in die Nachkalkulation gewährt.

2 Bauwesen

Die Ausgaben für bauliche Massnahmen des Bundes (bundeseigene Bauten und Beiträge an Bauten Dritter) erreichen im Voranschlag 1984 die beachtliche Summe von gegen 4 Milliarden Franken. Die Finanzdelegation ist der Meinung, dass die parlamentarischen Kontrollkommissionen, insbesondere die Finanzkommissionen, diesem finanziell bedeutsamen Bereich künftig noch vermehrt Beachtung schenken sollten. Zum einen kommt einem Bauvolumen dieser Grössenordnung konjunkturpolitisch erhebliche Bedeutung zu, und zum andern muss der beim Bund fehlende äussere Zwang zur Wirtschaftlichkeit durch entsprechende Kontrollmechanismen ersetzt werden.

Über bereits eingeleitete Massnahmen für eine bessere Koordination der parlamentarischen Oberaufsicht haben wir im Abschnitt II berichtet. Die Finanzdelegation lädt die zuständigen Sektionen der Finanzkommissionen ein, insbesondere den mehrjährigen Investitionsplan für zivile Bauten des Bundes, der jährlich nachgeführt wird, sorgfältig zu prüfen, ermöglichen diese Unterlagen doch eine frühzeitige Einflussnahme des Parlamentes auf das Baugeschehen des Bundes.

Nationalstrassenbau

Im Zusammenhang mit den festgestellten Schäden an Autobahnbrücken der N 2, über die in der Presse ausführlich berichtet worden ist, befasste sich die Finanzdelegation mit den finanziellen Konsequenzen derartiger Vorkommnisse für den Bund. Dabei interessierte vor allem, ob seitens der verantwortlichen Bundesstellen alles unternommen wurde, um Schäden möglichst zu minimieren und allenfalls verantwortliche Bauunternehmer und Ingenieure behaften zu können. Von Bedeutung ist aber auch die Frage, ob künftig nicht eine bauherrenfreundlichere Gestaltung der Werkverträge, etwa im Bereich der Vergütungsregelung, angestrebt werden müsste. Die entsprechenden Abklärungen sind im Gange.

Nachforderungen einer Bauunternehmung

Unter Hinweis auf angebliche Verluste zufolge nicht voraussehbarer Risiken und langer Bauzeit machte eine mit der Erstellung militärischer Bauten beauftragte private Baufirma bei einem Auftragsvolumen von gegen 29 Millionen Franken zusätzliche Forderungen von rund 4,8 Millionen Franken geltend. Auf Ersuchen des zuständigen Bundesamtes und der Bauleitung wirkte die EFK bei der Bereinigung dieser umstrittenen Nachforderung mit. Die vertragskonformen Ansprüche konnten schliesslich auf 461 000 Franken festgesetzt werden.

3 Schweizer Schulen im Ausland

Aufgrund verschiedener Kritiken der Finanzdelegation, auf die schon in einem früheren Tätigkeitsbericht hingewiesen worden ist, hatte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt abzuklären, ob die einzelnen Schulen die Bestimmungen im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über die Unterstützung von Schweizer Schulen im Ausland erfüllen und ob dieses Gesetz allenfalls modifiziert werden sollte.

Die Arbeitsgruppe lieferte letztes Jahr ihren Schlussbericht ab. Darin wird unterstrichen, das erwähnte Gesetz weise gewisse Lücken auf und sei im Sinne einer gerechteren Verteilung sowie eines effizienteren Einsatzes der Bundesmittel zu revidieren. Ziel einer solchen Revision ist, die Bundeshilfe auf eine grössere Zahl von Auslandschweizerkindern zu verteilen und das Finanzierungssystem auf neue Grundlagen zu stellen. Gleichzeitig sollen der Subventionsmechanismus vereinfacht, die Eigenleistungen der Begünstigten verstärkt und die wirtschaftliche Führung der einzelnen Schulen gefördert werden. Der Bundesrat hat vom Schlussbericht Kenntnis genommen und das Departement des Innern beauftragt, die Revision des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über die Unterstützung von Schweizerschulen im Ausland vorzubereiten.

Die Finanzdelegation zeigte sich im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des Departements des Innern von den Absichten des Bundesrates befriedigt. Sie gab indessen ihrer Erwartung Ausdruck, dass die vorgesehene Revision nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung des Bundes führen werde.

4 Anpassung der Studiengelder an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen

In unserem letzten Tätigkeitsbericht haben wir darauf hingewiesen, dass der Schulrat auf unsere Veranlassung hin Möglichkeiten für eine Anpassung der seit 1962 unverändert gebliebenen Studiengelder prüft.

Der Bundesrat hat nun kürzlich auf Antrag des Departements des Innern beschlossen, die Einschreibengebühren von 260 auf 400 Franken zu erhöhen. Diese Anpassung, die im Herbst 1984 in Kraft treten wird, liegt deutlich unter der entsprechenden Teuerung. Es wird mit Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 1,5 Millionen Franken gerechnet. Der Beschluss des Bundesrates hat ausserdem zu einer gewissen Vereinheitlichung der Gebühren der beiden Technischen Hochschulen geführt. Die Finanzdelegation begrüsst die getroffenen Massnahmen.

5 Prüfung kantonaler Strafurteile durch die Bundesverwaltung

Die Kantone sind aufgrund gesetzlicher Bestimmungen gehalten, bestimmte Strafurteile der Bundesanwaltschaft oder andern Bundesstellen zu übermitteln. Diese überprüfen die Urteile hinsichtlich einheitlicher Anwendung von Bundesrecht.

Im Laufe der letzten Jahre hat die Anzahl der übermittelten Urteile stark zugenommen. Dies ist, wie die nachfolgende Aufstellung zeigt, vor allem auf die Zunahme der Delikte im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelgesetz zurückzuführen.

	1965	1970	1982
Übermittelte Urteile	5064	6836	17 513
davon Entscheide betreffend das Betäubungs- mittelgesetz	7	945	7 676

Die zuständigen Bundesstellen sind wegen der angespannten Personalsituation seit längerer Zeit nicht mehr in der Lage, die eingegangenen Strafentscheide vollumfänglich zu überprüfen.

Aus den der Finanzdelegation zur Verfügung gestellten Unterlagen geht hervor, dass in verschiedenen Fällen auf eine Übermittlung der Urteile verzichtet werden könnte, was zu einer entsprechenden Entlastung sowohl der Kantone als auch der Dienststellen des Bundes führen würde. Das Geschäft ist zur weiteren Prüfung an die Geschäftsprüfungskommissionen überwiesen worden.

6 Radio Schweiz AG (RSAG)

Aus haushaltrechtlichen Gründen opponierte die Finanzdelegation im August 1980 bekanntlich der damals beabsichtigten Erneuerung der Konzession der RSAG durch den Bundesrat. Sie verlangte u. a. eine Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen RSAG und PTT, verbunden mit einer Aufgabeneinflechtung und einer Überprüfung rechtlicher Aspekte. Über Einzelheiten sind die Finanzkommissionen in früheren Berichten einlässlich orientiert worden. Der Bundesrat trug den Einwänden der Finanzdelegation weitgehend Rechnung und erliess 1981 «Weisungen an die PTT-Betriebe betreffend die RSAG», die bis zur Klärung der komplexen Fragen die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der RSAG bilden.

Die Finanzdelegation beauftragte in der Folge die EFK, den Vollzug der im finanziellen Bereich angeordneten Massnahmen zu überwachen. In einem im August des vergangenen Jahres der Finanzdelegation abgelieferten Bericht hielt die EFK u. a. fest, dass

- das Rechnungswesen der RSAG nach den Forderungen der Finanzdelegation gestaltet worden ist,
- im finanziellen Bereich die notwendigen Instrumente zur Steuerung der RSAG vorhanden sind,
- die Abgeltung der PTT-Betriebe nun leistungsbezogen erfolgt,
- die Neugestaltung der internationalen Abrechnung (Verkehrsabrechnung) sachlich vertretbar ist.

Die Finanzaufsicht wird durch das Finanzinspektorat PTT und die EFK wahrgenommen. Gesamthaft gesehen werden die Weisungen des Bundesrates, die den Auflagen der Finanzdelegation entsprechen, als zweckmässig erachtet. Die weitere Entwicklung wird durch die EFK verfolgt. Sie ist beauftragt worden, der Finanzdelegation zu gegebener Zeit wieder zu berichten.

Die Überprüfung der Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der RSAG ist noch nicht abgeschlossen.

Die Finanzdelegation hat sich seit jeher dafür eingesetzt, dass überall dort, wo dies möglich und vertretbar ist, kostendeckende Gebührenansätze angewendet werden. Im Zusammenhang mit der Änderung verschiedener Gebührenordnungen, deren Ansätze den Verwaltungsaufwand nach wie vor nur unvollständig zu decken vermögen, haben wir uns deshalb schriftlich an den Bundesrat gewandt.

Für 1984 wird mit Gebühreneinnahmen in der allgemeinen Bundesverwaltung von rund 281 Millionen Franken gerechnet, deren Anteil an den Gesamteinnahmen 1,4 Prozent ausmachen wird. Diese Einnahmen stützen sich naturgemäss auf eine grosse Zahl verschiedener Gebührentarife. Das Gebührenrecht des Bundes ist denn auch gekennzeichnet durch Vielgestaltigkeit und Uneinheitlichkeit. Mit Befriedigung hat deshalb die Finanzdelegation davon Kenntnis genommen, dass der Bundesrat kürzlich vom Eidgenössischen Finanzdepartement ausgearbeitete Weisungen über Gebührenerlasse verabschiedet hat. Diese bezwecken, das Gebührenrecht in der Bundesverwaltung besser zu koordinieren und zu harmonisieren. Insbesondere sollen die Gebühren künftig nach den gleichen rechtlich und finanzwirtschaftlich anerkannten Grundsätzen erhoben werden. Auch soll wenn immer möglich eine periodische Anpassung erfolgen.

VII. Schlusswort

Im vorliegenden Bericht war aus naheliegenden Gründen vor allem auf einzelne in der Haushaltsführung festgestellte Mängel hinzuweisen. Die Finanzdelegation hält abschliessend fest, dass mit den öffentlichen Mitteln im allgemeinen sorgfältig und sparsam umgegangen und dass in der Verwaltung und in den Betrieben des Bundes überwiegend gute Arbeit geleistet wird. Hiefür sei der Dank und die Anerkennung der Finanzdelegation ausgesprochen.

Die Finanzdelegation möchte diesen Bericht nicht abschliessen, ohne Herrn Bundesrat Willi Ritschards zu gedenken. Als Vorsteher des Finanzdepartementes war er ein häufiger Gesprächspartner der Finanzdelegation. Die ihn auszeichnende offene und verbindliche Art war bei uns allen hoch geschätzt. Seine reiche politische Erfahrung trug dazu bei, dass unterschiedliche Auffassungen von Bundesrat und Finanzdelegation anerkannt und zumeist auch überbrückt werden konnten. Wir werden Bundesrat Willi Ritschard in bester Erinnerung behalten.

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1983 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 26. April 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1984
Date	
Data	
Seite	309-331
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 307

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.