

**BERICHT  
DER FINANZDELEGATION DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE  
ÜBER IHRE TÄTIGKEIT IM JAHRE 1985/1986  
AN DIE FINANZKOMMISSIONEN DES NATIONALRATES  
UND DES STÄNDERATES**

vom 25. April 1986

---

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. 19 Abs. 1 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1985).

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten von Mai 1985 bis April 1986 behandelten Geschäfte.

25. April 1986 Für die Finanzdelegation der  
eidgenössischen Räte:

Der Präsident: R. P. Hefti, Ständerat

Der Vizepräsident: E. Eggenberg, Nationalrat

## 1 ZUSAMMENSETZUNG DER FINANZDELEGATION IM BERICHTSJAHR

- 1985: Nationalräte Feigenwinter (Präsident),  
Eggenberg-Thun, Kohler Raoul  
Ständeräte Hefti (Vizepräsident), Belser, Genoud
- 1986: Ständeräte Hefti (Präsident), Aubert, Meier Hans  
Nationalräte Eggenberg-Thun (Vizepräsident), Koller  
Arnold, Flubacher

Die Finanzdelegation gliedert sich (1986) in folgende  
Sektionen:

### Erste Sektion

- |   | <u>Referenten</u> |
|---|-------------------|
| - Behörden und Gerichte                         | )                 |
| - Departement für auswärtige<br>Angelegenheiten | ) SR Hefti        |
| - Volkswirtschaftsdepartement                   | NR Eggenberg-Thun |

### Zweite Sektion

- |                                  |                  |
|----------------------------------|------------------|
| - Departement des Innern         | )                |
| - Justiz- und Polizeidepartement | ) SR Aubert      |
| - Finanzdepartement              | NR Koller Arnold |

### Dritte Sektion

- |  |                |
|--|----------------|
| - Militärdepartement                               | SR Meier       |
| - Verkehrs- und Energiewirtschafts-<br>departement | )              |
| - PTT-Betriebe                                     | ) NR Flubacher |

## 2 SITZUNGEN

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den reg-  
lementarisch vorgeschriebenen sechs ordentlichen Tagungen  
(zu je zwei Sitzungstagen) zusammen. Neun ausserordentliche  
Sitzungen fanden während der Sessionen statt. Zur Behandlung  
besonderer Geschäfte wurden im weiteren drei Sektionssitzun-  
gen abgehalten.

### 3 BEHANDELTE GESCHÄFTE

Zur Ausübung der laufenden Finanzaufsicht verfügt die Finanzdelegation über mehrere ständige Informationsquellen. So sind ihr gemäss Artikel 50 Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes alle haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates sowie sämtliche Revisions- und Inspektionsberichte der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) und der ihr fachtechnisch unterstellten Revisorate (PTT, Zollverwaltung, Gruppe für Rückstellungsdienste, Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe) laufend und regelmässig zuzustellen. Im Berichtsjahr gingen 838 Bundesratsbeschlüsse und rund 770 Dossiers der EFK ein.

Nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes hat die Finanzdelegation sodann Zahlungs- und Verpflichtungskredite im Dringlichkeitsverfahren freizugeben (66 Geschäfte im Berichtsjahr). Im weiteren sind ihr gemäss einer Vereinbarung mit dem Bundesrat bestimmte Besoldungsgeschäfte zur Zustimmung zu unterbreiten (56 Fälle im Berichtsjahr).

Schliesslich überprüft die Finanzdelegation regelmässig die finanziellen und personellen Konsequenzen der vom Bundesrat dem Parlament zugeleiteten Vorlagen.

### 4 DIE BUDGETHOHEIT DES PARLAMENTES

Das in der Verfassung verankerte Budgetrecht der eidg. Räte ist das wichtigste Instrument des Parlamentes zur Steuerung des Finanzhaushaltes. Die Finanzdelegation erachtet es denn auch als eine ihrer ständigen Aufgaben, im Rahmen der laufenden Finanzaufsicht darüber zu wachen, dass der Budget-

vollzug sich konsequent an den Entscheiden des Parlamentes orientiert. Soweit es um den ordentlichen Voranschlag geht, ergeben sich hier keine nennenswerten Probleme. Schwieriger wird es bei den Nachtragskrediten, für die das Budgetrecht der Räte in gleicher Weise zu beachten ist wie für den ordentlichen Voranschlag.

Ohne das Instrument der Nachtragskredite könnten Bundesrat und Verwaltung neuen, erst im Verlaufe eines Rechnungsjahres sich einstellenden Verpflichtungen nicht nachkommen. Im Finanzhaushaltgesetz und in der vom Bundesrat auf den 1. April 1986 in Kraft gesetzten dazugehörigen Verordnung sind die dabei zu beachtenden Auflagen sowohl für die Zahlungskredite als auch für die Verpflichtungskredite festgelegt. Danach ist der Bundesrat ermächtigt, bei zeitlicher Dringlichkeit Mittel ganz oder teilweise vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Räte freizugeben. Eine sinngemässe Regelung gilt für die Verpflichtungskredite. Im Finanzhaushaltgesetz ist weiter festgelegt, dass solche Beschlüsse des Bundesrates der Zustimmung durch die Finanzdelegation bedürfen und dass diese Zustimmung durch den Bundesrat wenn möglich vor der Freigabe der Mittel einzuholen ist.

Im Berichtsjahr musste die Finanzdelegation feststellen, dass sich der Bundesrat verschiedentlich nicht an die gebotene restriktive Anwendung der vorerwähnten gesetzlichen Bestimmungen hielt. So wurden dringliche Vorschüsse auch in Fällen gewährt, in denen eine vorgängige Konsultation der Finanzdelegation möglich gewesen wäre. Das Dringlichkeitsverfahren ist im Finanzhaushaltgesetz zwar vorgesehen, stellt aber, soweit es vom Bundesrat in alleiniger Kompetenz beansprucht wird, einen Einbruch in die Finanzhoheit der Bundesversammlung dar. Es kann deshalb nur als ultima ratio in Frage kommen.

Die Finanzdelegation ersuchte deshalb den Bundesrat, künftig nur noch in wirklich begründeten Ausnahmefällen Kredite in

eigener Kompetenz zu beschliessen. Zugleich sicherte sie zu, über solche Begehren ohne Zeitverzug und wenn nötig auf dem Korrespondenzweg zu beschliessen. Der Bundesrat hat sich damit einverstanden erklärt und der Verwaltung zugleich Weisungen erteilt, die den Anliegen der Finanzdelegation Rechnung tragen.

Die Finanzdelegation hatte im Berichtsjahr 50 Zahlungskredite im Gesamtbetrag von rund 100 Millionen Franken im Dringlichkeitsverfahren zu bewilligen. Mehrere dieser Kreditbegehren, namentlich solche für die Verwertung landwirtschaftlicher Produkte - auf die wir an anderer Stelle dieses Berichtes noch näher eingehen werden - gaben Anlass zu eingehenderen Abklärungen.

Im weiteren wurden der Finanzdelegation 16 dringliche Verpflichtungskredite (total 32 Millionen Franken) unterbreitet. Eines dieser Begehren verwies sie auf den ordentlichen Nachtragskreditweg, weil die Dringlichkeit nicht gegeben war, auf ein anderes trat sie erst ein, nachdem die zuständige vorberatende Kommission des Erstrates zu der entsprechenden Vorlage Stellung genommen hatte.

Nachtragskredite, seien es ordentliche oder im Dringlichkeitsverfahren angebehrte, dürfen indessen nicht gemeinhin als die Folge unsorgfältiger Budgetierung qualifiziert werden, wie dies in Verkennung des langwierigen Budgetprozesses etwa geschieht. Die im Laufe der Jahre stets verfeinerten Budgetmethoden und Kontrollmechanismen bauten die früher bei einzelnen Rubriken eingeplanten Reservepolster weitgehend ab. Sodann lässt es der Grundsatz der Spezifikation bekanntlich nicht zu, auf einzelnen Budgetrubriken nicht voll beanspruchte Kredite für andere Zwecke zu verwenden. Die nachstehende Tabelle zeigt, dass sich deshalb jährlich bedeutende Kreditreste ergeben, die, wie beispielsweise 1985, das entsprechende Nachtragskreditvolumen sogar übersteigen.

Jahr	Voranschlag	Nachträge		VA plus	Ausgaben gemäss Finanz- rechnung	Kreditreste (Differenz Kol. 5 + 6)	
		Mio. Fr.	Mio. Fr.	% von (2)		Mio. Fr.	Mio. Fr.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1970	7'594	356	4,7	7'950	7'765	185	2,3
71	8'609	591	6,9	9'200	8'963	237	2,6
72	9'746	777	8,0	10'523	10'366	157	1,5
73	11'360	531	4,7	11'891	11'625	266	2,2
74	12'862	608	4,7	13'470	13'052	418	3,1
75	13'366	607	4,5	13'973	13'541	432	3,1
76	15'658	1'121	7,2	16'779	15'860	919	5,5
77	15'991	241	1,5	16'232	15'493	739	4,6
78	16'168	404	2,5	16'572	15'825	747	4,5
79	16'494	578	3,5	17'072	16'613	459	2,7
80	17'337	448	2,6	17'785	17'389	396	2,2
81	17'277	422	2,4	17'699	17'575	124	0,7
82	18'909	575	3,0	19'484	19'293	191	1,0
83	19'672	805	4,1	20'477	20'283	194	0,9
84	21'433	497	2,3	21'930	21'644	286	1,3
85	22'914	832	3,6	23'746	22'881	865	3,6

## 5 DIE ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN PARLAMENTARISCHEN KOMMISSIONEN

Die vom Bundesrat dem Parlament zugeleiteten Vorlagen werden von der Finanzdelegation laufend hinsichtlich der personellen und finanziellen Konsequenzen analysiert. Wo nötig und angezeigt, bringt die Finanzdelegation ihre jeweiligen Feststellungen den zuständigen vorberatenden Kommissionen und/oder dem Bundesrat zur Kenntnis. Im Berichtsjahr waren es vor allem die Bereiche Asylwesen und Verkehr, welche die Finanzdelegation, wie nachstehend kurz dargelegt wird, beschäftigten.

5.1 Mit der Revision des Asylgesetzes, die im Zeitpunkt der vorliegenden Berichterstattung im Nationalrat bereits behandelt worden ist, beantragt der Bundesrat den Räten

u.a. eine flexiblere Bewirtschaftung des Hilfskräftebestandes. Konkret wird vorgeschlagen, den Bundesrat zu ermächtigen, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchsstellern vorübergehend zusätzliche Hilfskräfte einzustellen. Die Finanzdelegation hat angesichts der angespannten Situation im Asylbereich Verständnis für allfällige laufende Anpassungen des Personalbestandes an die jeweiligen Gegebenheiten. Sie ist indessen nach wie vor der Meinung, die bestehenden haushaltrechtlichen Instrumente des Parlamentes ermöglichen es, auf allfällige Begehren des Bundesrates genügend rasch zu reagieren. Die Finanzdelegation hat sich denn auch bereit erklärt, solche Gesuche wenn nötig innert weniger Tage zu behandeln.

Nachdem der Nationalrat eine andere Lösung beschlossen hat, gilt es nun die entsprechenden Beschlüsse des Ständerates abzuwarten. Die vorberatenden Kommissionen beider Räte sind über den Standpunkt der Finanzdelegation schriftlich orientiert worden.

- 5.2 Im Verkehrsbereich stehen zurzeit mehrere gewichtige Vorlagen in der parlamentarischen Beratung (Bahn 2000, a.o. Umweltinvestitionsprogramm der SBB, Vereinabahn, Tarifierleichterungen, Konzessionierte Transportunternehmen). Der dem Bund daraus erwachsende Netto-Mehraufwand muss vorderhand als nicht finanziert gelten. Diese auch vom Bundesrat bestätigte Tatsache stimmt umso bedenklicher, als sich Kompensationsmöglichkeiten zurzeit kaum anbieten und für die neunziger Jahre wiederum Defizite in Milliardenhöhe zu erwarten sind. Diese Situation beschäftigte nicht nur die Finanzdelegation, sondern auch die Verkehrskommission des Nationalrates. Nach einem Gespräch mit Vertretern dieser Kommission hatte die Finanzdelegation Gelegenheit, ihre Bedenken sowohl dem Vorsteher des Eidg. Verkehrs- und

Energiewirtschaftsdepartementes als auch dem Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes zur Kenntnis zu bringen. Es wird nun Sache der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen sein, sich mit allem Nachdruck der Frage der Finanzierung dieser und anderer wichtiger Vorhaben des Bundes anzunehmen. Vorrangiges Ziel muss sein, die gesamte mittel- und langfristige Finanzplanung unter Ueberprüfung der heutigen Prioritäten auf ein solides Fundament zu stellen.

## 6 DIE PARLAMENTARISCHE OBERAUFSICHT UEBER DIE REGIEBETRIEBE DES BUNDES

---

Neben dem Voranschlag und der Rechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft legt der Bundesrat dem Parlament als separate Geschäfte jeweils die Voranschläge und Rechnungen der PTT-Betriebe, der SBB und der Eidg. Alkoholverwaltung (EAV) vor. In den Zuständigkeitsbereich der Finanzkommissionen fallen die Voranschläge und Rechnungen des Bundes sowie der PTT-Betriebe. Für die Geschäfte der Bundesbahnen sind die Verkehrskommissionen, für jene der EAV die Kommission für Gesundheit und Umwelt (Nationalrat) bzw. die Alkoholkommission (Ständerat) zuständig.

Die Voranschläge und Rechnungen des Bundes (Departemente, Bundeskanzlei, Schweizerischer Schulrat, Eidgenössische Gerichte und Rüstungsbetriebe) und jene der PTT-Betriebe werden durch die Finanzkommissionen bzw. durch deren Sektionen formell und materiell geprüft. Die Sektionen stützen sich bei ihren Arbeiten auf die alljährlich neu formulierten Prüfungsrichtlinien der Finanzkommissionen und Empfehlungen der Finanzdelegation. Diese dienen der Festlegung einheitlicher Prüfungsmethoden und der systematischen Erfassung bestimmter Ausgabenbereiche im Sinne von Querschnittsprüfungen bei al-

len Departementen und Aemtern bzw. bei den Betrieben. Ferner legt die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) den Finanzkommissionen jährlich ihren Bericht über die Prüfung des Abschlusses der Rechnung des Bundes und der PTT-Betriebe vor. Die laufende Finanzaufsicht über Bund und PTT, d.h. die Ueberwachung des Budgetvollzuges (nach den Grundsätzen der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit) schliesslich ist Sache der Finanzdelegation, die diese Aufgabe in enger Zusammenarbeit mit der EFK wahrnimmt.

In den Finanzkommissionen und in den beiden Räten ist die Aufteilung der Finanzaufsicht über die Regiebetriebe auf mehrere parlamentarische Kommissionen schon verschiedentlich bemängelt worden, so auch bei der kürzlichen Beratung des neuen Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation im Nationalrat. In der Tat widerspricht eine solche Regelung dem Grundsatz der Universalität der Finanzaufsicht, der Gewähr bieten soll für eine einheitliche und gleichgerichtete Prüfungspolitik nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in den Betrieben. Dies war der Hauptgrund, weshalb sich die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation in den siebziger Jahren den damaligen Bestrebungen, Voranschlag und Rechnung der PTT-Betriebe besonderen Kommissionen zur Prüfung zuzuweisen, entschieden widersetzten. Die zunehmende Belastung unseres Parlamentes erfordert je länger je mehr eine Konzentration der Kräfte. Die Zersplitterung der Aufsicht erschwert Quervergleiche in wichtigen Bereichen der Verwaltung und der Betriebe, und sie führt zu einer Positionsstärkung der Verwaltung zum Nachteil der parlamentarischen Obergewalt. Damals (1973) wurde in den Finanzkommissionen postuliert, die Finanzaufsicht über die SBB sei wegen deren zunehmenden Abhängigkeit vom Bundeshaushalt ebenfalls den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation zu übertragen. Das gleiche Problem stand 1981 auch in den Geschäftsprüfungskommissionen zur Diskussion. Das Büro des

Ständerates und die Verkehrskommission des gleichen Rates erachteten es indessen als richtig, an der bisherigen Regelung festzuhalten.

Für die Finanzaufsicht und die Geschäftsprüfung über die EAV bahnt sich nun eine Lösung an, die den vorerwähnten Bedenken Rechnung trägt und von der Finanzdelegation begrüsst wird. So ist das erweiterte Büro des Ständerates bei der Prüfung eines entsprechenden Postulates im Februar dieses Jahres zum Schluss gekommen, es sei zweckmässig und wünschbar, die Prüfung des Voranschlages, der Rechnung und des Geschäftsberichtes der EAV den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen zu übertragen. Diese Auffassung wird auch von Professor Germann geteilt, der im Auftrag des Finanzdepartementes ein Gutachten über die Aufgabenentflechtung bei der EAV zu erstatten hatte. Entsprechende Revisionsvorschläge dürften dem Ständerat in absehbarer Zeit unterbreitet werden, so dass die neue Regelung mit Beginn der nächsten Legislatur, d.h. auf den 1. Dezember 1987, in Kraft treten könnte.

Die Prüfung von Voranschlag und Rechnung der SBB ist, wie erwähnt, Sache der Verkehrskommissionen. Im Gegensatz zu den PTT-Betrieben unterstehen die SBB keiner laufenden Finanzaufsicht durch das Parlament. Inwieweit allenfalls Prüfungsmethoden und -instrumente der Verkehrskommissionen jenen der Finanzkommissionen anzupassen sein werden, wird demnächst unter den zuständigen Kommissionspräsidenten besprochen werden.

## 7 AUSLANDREISEN PARLAMENTARISCHER KOMMISSIONEN

Vor einem Jahr kritisierte die Finanzdelegation in ihrem Tätigkeitsbericht das Anfordern eines Nachtragskredites zur Deckung nicht budgetierter Mehrkosten für Auslandsreisen parlamentarischer Kommissionen. Im Berichtsjahr ist die Finanz-

delegation zweimal aufgefordert worden, zu konkreten Reiseplänen einer parlamentarischen Kommissionen Stellung zu nehmen. In beiden Fällen wurde empfohlen, auf vorgesehene Besichtigungen im Ausland zu verzichten, oder aber nur eine kleine Delegation zu entsenden, weil der Aufwand, bezogen auf das zur Diskussion stehende Geschäft, als unverhältnismässig erschien.

Da es aber nicht Sache der Finanzdelegation sein kann, sich für oder gegen Auslandsreisen parlamentarischer Kommissionen oder Gruppen auszusprechen, andererseits eine gewisse Kontrolle in diesem Bereich indessen erwünscht wäre, wandte sie sich an die Büros der Räte. Die Finanzdelegation vertrat dabei die Auffassung, Auslandsreisen parlamentarischer Kommissionen oder Delegationen seien grundsätzlich nicht zu behindern, vorausgesetzt dass der Mitteleinsatz in einem vernünftigen Verhältnis zum Gegenstand der Reise stehe, dass entsprechende Kredite vorhanden seien und das zuständige Ratsbüro vorgängig über Zweck und Ziel der Reise informiert worden sei.

Die Büros der Räte kamen bei der Prüfung der Anliegen der Finanzdelegation zum Schluss, Auslandsreisen seien als Sonderfall im Sinne von Artikel 10 Absatz 3 des Taggeldergesetzes zu betrachten und somit von den Büros zu genehmigen. Das Generalsekretariat sei beauftragt worden, von Fall zu Fall das Nötige vorzukehren.

Von der Schaffung einer besonderen Budgetrubrik für Auslandsreisen, wie es die Finanzdelegation vorgeschlagen hatte, wollten die Büros indessen absehen. Nicht nur weil es schwierig wäre, die Höhe eines solchen Budgetpostens festzulegen, sondern weil dieser auch Ansporn sein könnte, vielleicht unnötige Reisen zu unternehmen, um die zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen. Grundsätzlich teilen die Büros aber die Ansicht der Finanzdelegation, wonach auch in diesem Bereich Zurückhaltung am Platze ist. Sie erklärten sich denn auch bereit, entsprechende Vorkehren zu treffen.

8.1 Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidg. Räte

Auf Antrag der Finanzdelegation haben die Finanzkommissionen eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern der beiden Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, beauftragt, das aus dem Jahre 1963 stammende gemeinsame Reglement zu revidieren und es den seither neu erlassenen oder revidierten Bundesgesetzen, namentlich jenen über den eidgenössischen Finanzhaushalt (vom 18.12.1968) und die Eidg. Finanzkontrolle (vom 28.6.1967) anzupassen.

Die Arbeitsgruppe arbeitete einen gemeinsamen Reglementsentwurf aus. Dieser wurde im Oktober und November 1985 von der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen einstimmig gutgeheissen. Das neue Reglement ist sodann am 11. Dezember 1985 vom Nationalrat und am folgenden Tag vom Ständerat genehmigt worden und trat daraufhin in Kraft.

8.2 Finanzhaushaltverordnung (FHV)

Auf den 1. April 1986 hat der Bundesrat die FHV in Kraft gesetzt. Auf die Bedeutung dieses Erlasses haben wir bereits im letztjährigen Bericht hingewiesen. Im Vorverfahren konnte die Finanzdelegation auf eine klare Umschreibung ihrer Kompetenzen bei der Bewilligung dringlicher Kredite hinwirken. Die FHV regelt u.a. auch neue Materien wie Zahlungsrahmen und Finanzplanung. Es ist auch aus der Sicht der Finanzdelegation zu begrüßen, dass mit der FHV das bis anhin in zahlreichen Verordnungen und Weisungen zerstreute Ausführungsrecht zum Finanzhaushaltgesetz zusammengefasst und den heutigen Bedürfnissen angepasst werden konnte.

Als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde dient die EFK sowohl der Bundesversammlung - bzw. der Finanzdelegation - als auch dem Bundesrat zur Ausübung ihrer Aufsichtsaufgaben (Art. 1 des Finanzkontrollgesetzes). Diese Doppelfunktion der EFK hat sich in der Praxis gut eingespielt. Die EFK ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig. Im Auftrag des Bundesrates führt sie die in zahlreichen Vollzugsbestimmungen vorgesehenen Revisionen bei den Dienststellen der Bundesverwaltung sowie bei halbstaatlichen Organisationen durch. Sie nimmt aber auch Untersuchungen ausser der Reihe vor. Der überwiegende Teil der Beanstandungen kann dabei regelmässig auf Ebene der EFK und der Bundesämter erledigt werden. Es betrifft dies insbesondere Fragen der Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, Grundsätze der Buchführung und die Ordnungsmässigkeit des Rechnungswesens. Bundesrat und Departementsvorsteher billigen und begrüssen diese Art der direkten Erledigung der Revisionsbemerkungen, können doch damit zusätzliche Belastungen vermieden werden. Sobald jedoch wichtige materielle Fragen unstritten sind oder grundlegende politische Aspekte zur Diskussion stehen, schaltet sich die Finanzdelegation ein, die durch die EFK über alle wichtigen anstehenden Probleme orientiert wird. Denn nach den Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes ist die EFK - wie bereits erwähnt - bekanntlich verpflichtet, der Finanzdelegation alle Revisionsakten laufend zuzustellen.

Die Zahl der von der EFK periodisch zu überprüfenden Dienststellen, Hochschulinstitute, Annexanstalten und halbstaatlichen Organisationen beträgt um die 600 (sog. Revisionsobjekte). Die Ueberwachung erfolgt in einem Mehrjahresturnus und stützt sich auf einen längerfristigen, flexibel gehaltenen Zeitplan. Die EFK stellt jährlich ein Prüfungsprogramm auf, orientiert darüber die Finanzdelegation und setzt im Einvernehmen mit ihr die Schwerpunkte fest.

Heikle und komplexe Geschäfte, die vor die Finanzdelegation gelangen oder die sie selber aufgreift, setzen oft zusätzliche Untersuchungen voraus. In solchen Fällen ist es wichtig, dass die EFK die erforderliche Kapazität freistellt, damit sich aufdrängende Erhebungen und Analysen rasch durchgeführt werden können. Es handelt sich hier regelmässig um anspruchsvolle Aufgaben, für deren Bearbeitung die EFK geeignete, über das nötige theoretische und praktische Rüstzeug verfügende Mitarbeiter bereitzustellen hat. Die Sonderaufträge der Finanzdelegation beanspruchen rund den dritten Teil der Kapazität der EFK.

### 9.1 Vorgeschobene Inspektorate der EFK

Aufgaben und Umfang der Bundesverwaltung, der Rüstungs- und Regiebetriebe, der beiden technischen Hochschulen und der zahlreichen halbstaatlichen Organisationen machten es im Sinne der Unterstützung und Entlastung der EFK nötig, mit der Zeit sogenannte vorgeschobene Inspektorate zu errichten. Zurzeit bestehen solche Inspektorate für folgende Aufsichtsbereiche:

- PTT-Betriebe
- Gruppe für Rüstungsdienste
- Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA
- Eidg. Zollverwaltung
- Eidg. Steuerverwaltung
- Eidg. Alkoholverwaltung

In Prüfung steht ferner die Schaffung eines Inspektorates bei der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf. Die EFK wird weiterhin die Gesamtrechnungen unserer Sozialwerke überprüfen (AHV/IV/EO/AL). Jedoch erheischt die steigende Zahl der Versicherungsleistungen, besonders bei

der Invalidenversicherung, eine intensivere und zeit-  
aufwendige Kontrolle, die das neu zu schaffende Inspek-  
torat zu übernehmen hätte.

Finanzdelegation und EFK überwachen und koordinieren  
die Tätigkeit der vorgeschobenen Inspektorate. Ein ent-  
scheidendes Kriterium ist dabei, dass die Inspektorate  
organisatorisch und personell über die erforderliche  
Unabhängigkeit verfügen; die Finanzdelegation hat in  
dieser Beziehung verschiedentlich interveniert. So ver-  
langte sie im Berichtsjahr, dass das Finanzinspektorat  
der PTT-Betriebe (FISP) nicht mehr wie bis anhin dem  
Finanzdirektor, dessen Bereiche es auch zu überprüfen  
hat, unterstellt bleibt. Das FISP soll seine Aufgabe  
selbständig und unabhängig ausüben können. Es wurde  
deshalb aufgrund der Intervention der Finanzdelegation  
administrativ direkt dem Präsidenten der Generaldirek-  
tion PTT beigeordnet.

Eine Klärung in gleicher Hinsicht drängte sich auch  
beim Finanzinspektorat der Direktion für Entwicklung-  
zusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) auf. Dieses  
wird künftig seine Revisionsberichte direkt und laufend  
der EFK übermitteln.

Fachtechnisch sind alle selbständigen Inspektorate der  
EFK unterstellt.

## 9.2 Finanzaufsicht über die Schweizerische Radio- und Fern- sehgesellschaft (SRG)

Eine Sonderregelung der Finanzaufsicht besteht bis heu-  
te bei der SRG. Zwar ist unbestritten, dass dem Bund  
die Aufsicht über Tätigkeit und Finanzgebaren der SRG  
obliegt. Nach der bundesrätlichen Konzession vom  
27.10.1964/22.12.1980 wurde jedoch diese Aufgabe - ein-

schliesslich der Finanzaufsicht - dem Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) übertragen. Gemäss Konzession und Statuten hat das EVED einen der drei Rechnungsrevisoren der Kontrollstelle der SRG zu ernennen. Zurzeit übt dieses Mandat ein Mitarbeiter der EFK aus. Da es sich dabei aber um ein persönliches Mandat handelt, hat der Revisor über seine Feststellungen weder die EFK noch die Finanzdelegation, sondern das EVED zu orientieren. Im Lichte der neuesten Praxis des Bundesgerichtes, das die Tätigkeit der SRG ausdrücklich als öffentliche Aufgabe bezeichnet, und mit Blick auf Art. 8 Abs. 1 lit. d des Finanzkontrollgesetzes vermag die für die SRG geltende Sonderregelung nicht zu befriedigen. Nach dem Wortlaut der vorerwähnten Gesetzesbestimmung sind der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt (...) die Körperschaften, Anstalten und Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, denen der Bund öffentliche Aufgaben überträgt oder finanzielle Zuwendungen (Beiträge, Darlehen, Vorschüsse) erbringt. Die Kontrollaufgaben sind somit im Falle der SRG nicht von einem einzelnen Beamten der EFK wahrzunehmen, vielmehr sind sie dieser als Trägerin der Aufsichtsverantwortung selbst zu übertragen. Das Schwergewicht der Kontrolle bei der SRG beschränkt sich heute denn auch auf eher formelle Aspekte wie Fragen des Rechnungsabschlusses und der Bewertung. Von einer Ueberprüfung des Finanzgebarens nach Massgabe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kann kaum gesprochen werden. Die Finanzdelegation wurde von der Finanzkommission des Nationalrates schon verschiedentlich aufgefordert, diesbezüglich das Erforderliche vorzukehren. Demzufolge prüft sie nun mit dem Departement, wie sich eine befriedigende Lösung erzielen lässt, wobei aber der eigentliche Programmbereich ausgeklammert bleibt.

Ueber die Schwierigkeiten bei der Bereinigung der Subventionsabrechnungen, besonders auf dem Gebiete der Bundesbeiträge an kantonale Hochschulbauten, haben wir Ihnen wiederholt ausführlich berichtet. Die Praxis hat gezeigt, dass ein Hauptgrund der Differenzen in den mitunter wenig präzisen oder unvollständigen Subventionszusicherungen lag. Finanzdelegation und EFK haben deshalb verlangt, dass die Subventionsgeschäfte gründlicher vorbereitet werden, und dass insbesondere der Subventionszusicherung die ihr gebührende Beachtung geschenkt wird. In diesem Sinne haben die Eidg. Finanzverwaltung und die EFK am 1. Juli 1985 ein Rundschreiben an die zuständigen Bundesämter über die "Zusicherung von Subventionen an Bauten" erlassen. Darin werden die in der Zusicherungsverfügung zu regelnden Punkte detailliert dargestellt, und es wird hervorgehoben, dass bei noch vorhandenen Lücken unbedingt ein entsprechender konkreter Vorbehalt in die Zusicherungsverfügung aufzunehmen ist. Dies soll sicherstellen, dass nichtsubventionsberechtigte Kosten auch noch bei der Subventionsabrechnung ausgeschieden werden können.

Eine weitere Massnahme zur Herabsetzung der Fehlerquellen besteht darin, dass die EFK neuestens Ueberprüfungen bereits in der Phase der Beitragszusicherung oder kurz nachher durchführt.

Diese verfahrensmässig nach vorne gezogene Kontrolle hat den grossen Vorteil, dass wesentliche Mängel in der Regel behoben werden können, noch bevor das Seilziehen mit den Beitragsempfängern um die Korrektur der Bauabrechnungen eingesetzt hat.

11.1 Einsichtsrecht in Preiskalkulationen

Die sowohl in den Finanzkommissionen als auch in der Finanzdelegation während der letzten Jahre verschiedentlich erörterte Frage des Einsichtsrechts beschäftigte die Finanzdelegation auch im Berichtsjahr. Ein Einsichtsrecht des Bundes in die Preiskalkulation muss bei grossen Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben dann ausbedungen werden, wenn es an einem echten Wettbewerb mangelt, d.h. bei Monopol- und monopolähnlichen Situationen. Denn in solchen Fällen ist die in der Verordnung über das Einkaufswesen des Bundes vom 8. Dezember 1975 verlangte Wettbewerbslage nicht gegeben. Es liegt dann im öffentlichen Interesse, die Angemessenheit des Preises beurteilen zu können. Die Verwaltung muss die Möglichkeit haben, in die Kalkulationsunterlagen des Geschäftspartners Einblick zu nehmen. Da im Gegensatz zum Ausland gesetzliche Grundlagen für die Ueberprüfung der Preise von Gütern und Dienstleistungen fehlen, ist dieses Einsichtsrecht einzelvertraglich zu vereinbaren; es ist dem Bund hauptsächlich bei grossen Rüstungsaufträgen denn auch verschiedentlich schon eingeräumt worden. Er wird sich diese Befugnis aufgrund seiner Stellung als Auftraggeber auch künftig in den einzelnen Beschaffungsverträgen ausbedingen können, ohne dass eine gesetzliche Grundlage nötig wäre.

Die Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) und die EFK konnten im Berichtsjahr mit einem Repräsentanten der Gruppe Wehrtechnik des Verbandes Schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM) Grundsätze für die Handhabung einer Preisprüfung bei Aufträgen des Bundes an Mitglieder des VSM diskutieren. Am 13. Dezember 1985 hat der VSM "Richtlinien für die Preisprüfung bei GRD-Aufträgen" erlassen, die den Mitgliederfirmen als Grundlage für

die individuellen Vereinbarungen mit der GRD dienen sollen. Diese Richtlinien sind natürlich für den Bund nicht verbindlich.

Für die Finanzdelegation steht weiterhin ausser Frage, dass das Recht zur direkten Preisprüfung in erster Linie der EFK als dem obersten Fachorgan der Finanzaufsicht im Bund zuzugestehen ist. Es ist darum Sache der EFK zu entscheiden, ob sie eine solche Prüfung selber durchführen oder im Sinne einer zweckmässigen Arbeitsteilung an einen nachgeordneten Inspektionsdienst (Beschaffungsstelle) delegieren will. Doppelspurigkeiten darf es aber keine geben. Die EFK hat bereits in einer Reihe von Fällen, auch im Ausland, an Ueberprüfungen mitgewirkt oder solche selbst vorgenommen (Beispiele: Panzerhaubitzen 74 M-109, Kampfpfanzter 87 Leopard 2, Beschaffung von Tarnnetzen in Deutschland). Die Zusammenarbeit mit der Sektion Revision und Preisüberwachung der GRD hat sich dabei bewährt.

Im Rahmen einer kürzlichen Aussprache mit einer Delegation des Bundesrates konnte nun die Finanzdelegation zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat deren Standpunkt teilt. Bei Vorliegen eines Monopols oder einer monopolähnlichen Situation erachtet er in sämtlichen Beschaffungsbereichen des Bundes und seiner Betriebe Preisprüfungen als notwendig. Das Eidg. Finanzdepartement wird für den nichtmilitärischen Bereich diesbezüglich noch nähere Abklärungen vornehmen. Mit der Finanzdelegation ist der Bundesrat sodann der Auffassung, dass es Sache des Bundes ist, das Kontrollorgan zu bestimmen, und dass grundsätzlich die EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan über das Einsichtsrecht verfügen muss. Dass die Experten des Bundes bei solchen Prüfungen absolute Verschwiegenheit zu beachten haben, versteht sich von selbst. Bedenken hinsichtlich der Gefährdung von Geschäftsgeheimnissen wären somit unbegründet.

## 11.2 Die Kontrollpraxis der Eidg. Finanzkontrolle im Bereich des Einkaufswesens

Die EFK prüft in der Regel auf drei Ebenen, nämlich

- der Anweisungsrevision oder mitschreitenden Prüfung des Vollzugs des Voranschlages (jede Zahlung einer Dienststelle muss bekanntlich von der EFK visitiert werden)
- der Kontrolle am Sitze der Dienststellen sowie
- der Kontrolle bei kantonalen Verwaltungen oder am Domizil privater Auftragnehmer.

Ferner ist die EFK in Gremien wie der Kommission für Einkaufsfragen der Bundesverwaltung, dem Fachausschuss für Transportfragen des Bundes und der Kommission für die Beurteilung der Schweizer Beteiligung im Projekt Panzer 87 Leopard vertreten, wo sie massgebende Weisungen mitgestalten kann.

Die der Finanzdelegation laufend vorgelegten Revisionsberichte vermitteln ein eindrückliches Bild von den vielfältigen Aktivitäten des Bundes an der Einkaufsfront. Nebst vielen Kleinkäufen überprüfte die EFK im Jahre 1985 bei Bundesämtern und Rüstungsbetrieben über 300 Kauf- und Dienstleistungsverträge. Erwähnenswert ist weiter, dass gemeinsam mit der GRD bei einem Lieferanten in Deutschland aufgrund einer Vereinbarung die Kalkulationen über die Herstellung von Tarnnetzen mit Ersatzmaterial analysiert werden konnten.

Nach welchen Kriterien überprüft die EFK ausgewählte Beschaffungen? Kurz zusammengefasst geht es darum, abzuklären, ob

- im Wettbewerb vergeben wurde
- kaufmännische und technische Dienste kooperativ handelten
- nach Möglichkeit marktgängige Güter beschafft,
- der Bedarf sorgfältig ermittelt und
- wichtige Aspekte wie Preis, Teuerung, Garantie, Meistbegünstigung, geistiges Eigentum, Werkzeug und Nebenkosten, Termine usw. berücksichtigt wurden.

Wird die Leistung nach Ergebnis entschädigt, dürfen in der Vereinbarung die Höchstvergütungen sowie die Pflicht des Lieferanten, die Nachkalkulation vorzulegen, nicht fehlen. Kaufverträge haben ferner Einzelheiten über Transporte, Camionnage, Verpackung und Wartung zu enthalten, soweit diese Belange für den Einzelfall wichtig sind.

Die "Nachfragemacht Bund" soll genützt, aber keinesfalls missbraucht werden. Im Rahmen des GATT-Uebereinkommens ist grundsätzlich im öffentlichen Beschaffungswesen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung zu beachten.

Alles in allem darf aufgrund der Berichte der EFK bestätigt werden, dass der Bund wirtschaftlich einkauft, und zwar sowohl im Kleinen als auch im Grossen.

## 12 DAS KOSTENDECKUNGSPRINZIP

Der Bundesrat hat am 19. März 1984 Weisungen über Gebührenerlasse in Kraft gesetzt. Mit diesen soll sichergestellt werden, dass Gebühren in der ganzen Bundesverwaltung nach den gleichen Grundsätzen erhoben und periodisch angepasst werden. Nicht unter die erwähnte Weisung fallen die EAV, die beiden Technischen Hochschulen mit den Annexanstalten sowie PTT und SBB.

Die Gebührenberechnung geht vom Prinzip der Gesamtkosten-  
deckung und der Verhältnismässigkeit aus. Danach soll der  
Ertrag aus Gebühren die Gesamtkosten einer Dienstleistung  
abdecken, diese aber auch nicht überschreiten. Zudem sollen  
die Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zur Dienstlei-  
stung stehen. Die zurechenbaren Kosten umfassen in der Re-  
gel

- die Personalkosten inklusive Sozialversicherungsbeiträge  
der Arbeitgeber,
- die Arbeitsplatzkosten als Abgeltung für die Benützung der  
Infrastruktur,
- allfällige direkte Materialkosten und besondere Betriebs-  
kosten,
- den Gemeinkostenzuschlag von in der Regel 20 Prozent auf  
den Personalkosten als Anteil für die Leitung und die  
zentralen Dienste.

Vom Kostendeckungsprinzip darf nur abgewichen werden bei  
überwiegend öffentlichem Interesse, namentlich in der  
Rechtspflege und im Bildungswesen. Jeweils im ersten Jahr  
einer neuen Legislaturperiode haben die Dienststellen ihre  
Ansätze zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen.

Im Nachgang an eine Inspektion der Sektion Inneres der Fi-  
nanzkommission des Nationalrates hat die Finanzdelegation  
die EFK im Herbst 1985 beauftragt, die Gebühren der Eidg.  
Turn- und Sportschule Magglingen (ETS) zu analysieren und  
Unterlagen für deren Anpassung bereitzustellen.

Unter Zugrundelegung allgemein anerkannter betriebswirt-  
schaftlicher Grundsätze hat die EFK in der Folge an Ort und  
Stelle sämtliche anfallenden Kosten ermittelt und in einem

Betriebsabrechnungsbogen zusammengefasst. Die summarische Analyse hat ergeben, dass die Gebühren der ETS bei weitem nicht kostendeckend sind.

Inzwischen hat die ETS auf den 1. April 1986 eine Gebührenerhöhung verfügt; diese ist jedoch nach Auffassung der Finanzdelegation zu bescheiden ausgefallen. Nicht zuletzt mit Blick auf die Teuerungsentwicklung hat die EFK deshalb konkrete Vorschläge für weitere Tarifierpassungen ausgearbeitet, über die demnächst mit der ETS und mit dem Eidg. Departement des Innern (EDI) verhandelt wird. Aufgabe der ETS und des EDI wird es vor allem sein, klare Grundsätze für die Erhebung von Gebühren aufzustellen; aufgrund allgemein gültiger Kriterien sollte festgelegt werden, in welchen Fällen die Kosten voll in Rechnung zu stellen sind bzw. allenfalls teilweise oder ganz erlassen werden können.

Die Finanzdelegation hat im weiteren aufgrund wiederholter Revisionsbemerkungen der EFK festgestellt, dass das Bundesamt für Verkehr für seine Aufsichtstätigkeit über die eidgenössisch-konzessionierten Seilbahnen nicht im gleichen Umfang Gebühren erhebt wie das interkantonale Seilbahnkonkordat für eine analoge Kontrolltätigkeit bei Seilbahnen und Skiliften. Die Finanzkommission des Nationalrates hat sich auf Anregung der Geschäftsprüfungskommission bei der Behandlung der Staatsrechnung für das Jahr 1984 mit dem gleichen Problem befasst. Der Vorsteher des EVED sicherte der Finanzdelegation zu, dass im Rahmen einer allgemeinen Ueberprüfung der für die öffentlichen Verkehrsmittel massgebenden Gebührenregelungen diesem Aspekt die nötige Aufmerksamkeit geschenkt werde. Die Finanzdelegation verfolgt die weitere Entwicklung.

13.1 Die Finanzdelegation hat, wie bereits im vorjährigen Bericht erwähnt, Kenntnis genommen von den durch die EFK Ende 1984 durchgeführten Projektüberprüfungen in Kenia und Rwanda, unter Einschluss der Koordinationsbüros in Nairobi und Kigali. Uebers Ganze gesehen konnte von gut durchdachten Projekten und in Anbetracht der Verhältnisse effizient arbeitenden Aussenposten berichtet werden. Die Finanzdelegation hat grünes Licht gegeben für eine ähnliche Ueberprüfung der EFK im Jahre 1986 in Indien, wobei erstmals auch die Problematik eines grossen Finanzhilfekredites durchleuchtet werden soll.

13.2 Das auf Verlangen der Finanzdelegation eingerichtete interne Finanzinspektorat der DEH ist im Laufe seines fünfjährigen Bestehens zunehmend in die ihm zugedachten Aufgaben hineingewachsen. Mit seiner Tätigkeit im Rahmen der mehr formellen Finanzaufsicht entlastet es die EFK, die sich dadurch vermehrt wichtigen grundsätzlichen Fragen widmen kann. Daneben ist aber auch die Beraterfunktion zu beachten: Die DEH hat mit dem Finanzinspektorat ein Organ erhalten, das bei der Entscheidung für einen korrekten, den Haushaltvorschriften des Bundes entsprechenden Mitteleinsatz einzutreten vermag. Dieser Funktion kommt angesichts der beträchtlichen eingesetzten Mittel zunehmende Bedeutung zu. Wie gewohnt orientierte das Finanzinspektorat die Finanzdelegation semesterweise schriftlich über seine Tätigkeit im Berichtsjahr. Im Zentrum standen Fragen der Ueberprüfung von Zahlungsanweisungen, Lohn- und Projektrechnungen sowie Verträgen. Verschiedene Fehler konnten rechtzeitig korrigiert und ungenügende Regelungen verbessert werden. Positiv wirkte sich der Beizug des internen Kontrollorgans auch bei der Erarbeitung von Weisungen und Richtlinien sowie bei der Behandlung

organisatorischer Fragen aus. Die revisionstechnischen und betriebswirtschaftlichen Aspekte wurden vermehrt berücksichtigt. In verschiedenen Einzelfällen wies das Finanzinspektorat die verantwortlichen operationellen Stellen auf Unregelmässigkeiten und Schwachstellen in der Geschäftsabwicklung hin, so dass die nötigen Gegenmassnahmen eingeleitet werden konnten.

Die von der Finanzdelegation im Vorjahr verlangte Ausweitung der Tätigkeit des Finanzinspektorates auf den Bereich der Abteilung für humanitäre Hilfe wurde verwirklicht und hat sich zufriedenstellend eingespield. Die ebenfalls vorgesehene Unterstellung des Katastrophenhilfekorps musste dagegen noch zurückgestellt werden, da dessen Struktur und organisatorische Eingliederung gegenwärtig im Auftrag des zuständigen Departementschefs näher überprüft werden.

- 13.3 Bereits in den letzten Tätigkeitsberichten wurde über die bei der Union Internationale pour la Protection de l'Enfance (UIPE) und der Association pour le Développement naturel d'une Architecture et d'un Urbanisme Africain (ADAUA) festgestellten Unregelmässigkeiten berichtet. Im Sommer 1985 bestand Gelegenheit, die Lage und die Aussichten von UIPE mit dem Präsidenten der Organisation eingehend zu diskutieren. Eine weitere Zusammenarbeit unter den gegebenen Voraussetzungen erachtet die Finanzdelegation nicht mehr als vertretbar. Gemäss dem im Vorjahr verhängten Beitragsstop schloss man noch laufende Geschäfte mit der UIPE ab, ohne aber weitere Verpflichtungen einzugehen. Beim einzigen von der DEH noch finanzierten Projekt in Bangladesh ist die zweckbestimmte Mittelverwendung sichergestellt. Anlässlich der ausserordentlichen Versammlung vom 13./14. November 1985 hat der Conseil Général der UIPE deren Auflösung auf Ende April 1986 beschlossen. Nach wie vor läuft aber noch das von der Genfer Justizbehörde eingeleitete

Strafverfahren. Die Abklärungen der beigezogenen privaten Treuhandfirma über sämtliche Projektabrechnungen der Jahre 1973 - 1983 stehen vor dem Abschluss.

Die mit UIPE ursprünglich liierte Organisation "Enfants du Monde" (EdM) hat sich in der Zwischenzeit selbständig gemacht und ist neu strukturiert worden. Das vor allem in der französischen Schweiz breit abgestützte Hilfswerk soll unter neuer Leitung auf gesunder Basis weitergeführt werden. In Uebereinstimmung mit der Ansicht der DEH möchte auch die Finanzdelegation nicht ausschliessen, dass sich der Bund bei einer günstigen Entwicklung in einem späteren Zeitpunkt wieder an Projekten von EdM beteiligt. Die DEH wurde jedoch aufgefordert, vorgängig eines solchen Schrittes die Finanzdelegation zu orientieren.

Gleichzeitig möchte die Finanzdelegation jedoch ihrer Erwartung Ausdruck geben, dass die DEH ihre Beziehungen zu ADAUA, einer nichtstaatlichen Organisation mit Sitz in Ouagadougou (Burkina Faso), abbricht. Wohl hat ADAUA in den letzten Jahren namhafte Bundesbeiträge an Projekte in verschiedenen nordwestafrikanischen Staaten erhalten, doch war sie immer weniger in der Lage, ihren vertraglichen und abrechnungsmässigen Verpflichtungen ordnungsgemäss nachzukommen. Die DEH sah sich deshalb im Januar 1986 gezwungen, in Absprache mit der EFK einen Betrag von 880'000 Franken abzuschreiben. Abgesehen von kleineren Sanierungsmassnahmen in einem Projekt in Mauretania, für welches ADAUA jedoch nur eine formelle Verantwortung trägt, ist die Zusammenarbeit der DEH mit dieser Organisation vollständig beendet.

Die nach dem Ersten Weltkrieg gegründete Heilstätte in Novaggio diente zunächst vor allem der Behandlung an Tuberkulose erkrankter Wehrmänner durch Liegetherapien in einer sonnenreichen Gegend. Letzteres erklärt auch den dezentralen Standort des bundeseigenen Spitals. Dank Schutzimpfung und neuer Heilmittel ging die Zahl der Tuberkulosepatienten stark zurück und es traten internistische Fälle als Hauptindikationsgebiete in den Vordergrund. Die Einrichtungen wurden im Laufe der Jahre sukzessive ausgebaut, und Novaggio bietet heute moderne internistische sowie physiotherapeutische Untersuchungs- und Behandlungsmöglichkeiten an. Von der Infrastruktur her handelt es sich beim Militärspital nicht um ein Akutspital, sondern um eine Rehabilitationsstation. Das bundeseigene Spital in Novaggio beschäftigt rund 70 Personen und ist somit bedeutendster Arbeitgeber der Region. In der Finanzrechnung des Bundes schlagen die Betriebsaufwendungen jährlich mit rund vier Millionen Franken zu Buche. Dazu kommen Ersatz- und Neuinvestitionen; in den letzten zehn Jahren sind allein für Bauinvestitionen Kredite von über 7 Mio Franken gesprochen worden. Waren im Jahre 1970 noch fast 70 Prozent der Betten belegt, ist die Kapazitätsauslastung seither bei gleichzeitig steigenden Kosten und unverändertem Personalbestand ständig zurückgegangen (1980: 55,8 Prozent; 1984: 52,8 Prozent).

Sowohl die Finanzkommissionen wie auch die Finanzdelegation haben angesichts dieser Entwicklung wiederholt Gegenmassnahmen gefordert. Nachdem weder die Oeffnung des Spitals für Zivilpatienten noch verschiedene andere Massnahmen eine eigentliche Trendwende herbeizuführen vermochten, wurde in den parlamentarischen Finanzaufsichtsgremien auch die Frage nach der weiteren Existenzberechtigung des Spitals bzw. nach alternativen Verwendungsmöglichkeiten aufgeworfen. Während bei privatwirtschaftlich geführten Betrieben Struktur Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen vom Markt erzwungen werden,

ist beim Bund ein solcher Prozess erfahrungsgemäss auch dann nur mühsam durchzusetzen, wenn die beschränkten personellen und finanziellen Mittel dies zwingend erforderten. Die Frage, ob es in Anbetracht des gesamtschweizerischen Ueberangebotes an Spitalbetten überhaupt noch Aufgabe des Bundes ist, ein eigenes Spital zu betreiben, wäre umso berechtigter, als im Militärspital Novaggio ohnehin nur rund 18 % aller Militärpatienten behandelt werden.

Um hinsichtlich des weiteren Vorgehens über umfassende Beurteilungsgrundlagen zu verfügen, legte die Finanzdelegation Wert darauf, auch die Meinung eines aussenstehenden Sachverständigen zu kennen. Sie beauftragte daher vor einigen Monaten Prof. Schmid, Direktor der Krankenkasse des Kantons Bern, das Betriebskonzept des Militärspitals zu analysieren. Mit Blick auf den guten Ausbaustandard und die bisher getätigten bedeutenden Investitionen kam der Gutachter zum Schluss, der Spitalbetrieb sei weiterzuführen, dessen Auslastung müsse jedoch deutlich gesteigert werden. Zu diesem Zweck sei die künftige medizinische Zielsetzung klar zu definieren, und es seien die in der Expertise vorgeschlagenen Massnahmen für eine bessere Nutzung des Spitals zielstrebig anzugehen.

Das Eidg. Departement des Innern konnte sich in einer ersten Stellungnahme der Lagebeurteilung des Experten weitgehend anschliessen. Ein Projektausschuss des für Novaggio zuständigen Bundesamtes für Militärversicherung hat in der Zwischenzeit ein entsprechendes Konzept ausgearbeitet.

Eine verstärkte Ausrichtung des Spitalbetriebs als Rehabilitationsklinik wird weitere bauliche Massnahmen erfordern. Die Finanzkommissionen bzw. das Parlament werden indessen neue Kredite nur aufgrund einlässlicher Kosten-Nutzen-Analysen freigeben können. Die Finanzdelegation wird demnächst an Ort und Stelle weitere Abklärungen vornehmen, denn für sie ist die Frage der Weiterführung des Spitals derzeit noch offen.

Die Agrarpolitik hat, direkt oder indirekt, einen starken Einfluss auf den Finanzhaushalt des Bundes. Es liegt deshalb in der Natur der Sache, dass sich die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen der eidg. Räte immer wieder mit solchen Fragen auseinandersetzen haben. Im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation vertieft insbesondere mit der Preispolitik des Bundesrates beim Brotgetreide und bei den Zuckerrüben.

Bekanntlich zwang die Ueberproduktion beim Brotgetreide den Bund zu kostspieligen Denaturierungsmassnahmen, welchen zudem die gesetzliche Basis fehlen dürfte. Die Finanzdelegation würde deshalb eine Senkung des Uebernahmepreises für Brotgetreide begrüessen, umsomehr als heute die gemäss Gesetz zu deckenden durchschnittlichen Produktionskosten deutlich unter den Erlösen liegen. Der oft gehörte Vorschlag, nicht benötigtes Getreide für die Nahrungsmittelhilfe in der dritten Welt einzusetzen erweist sich aus Kostengründen als kaum praktikable Lösung.

Die sinkenden Weltmarktpreise für Zucker erhöhen das Defizit in der Zuckerrechnung, so dass auch hier eine gewisse Senkung der Uebernahmepreise gerechtfertigt erschiene und von den Produzenten dank gestiegener Erlöse verkraftet werden könnte. Wichtig erscheint mit Blick auf die Belastung der Bundeskasse auch die Abstimmung über das Referendum gegen die Aenderung des Zuckerbeschlusses.

Wie die Gespräche mit dem Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes zeigten, ist sich der Bundesrat bewusst, dass den finanzpolitischen Ueberlegungen im Landwirtschaftsbereich entscheidendes Gewicht zukommt. Auch neuartigen Wegen, welche zur Lösung der vielschichtigen, interde-

pendenten Probleme und zur Erleichterung der finanziellen Belastung des Bundes beitragen, stünde die Finanzdelegation mit Verständnis gegenüber.

## 16 DIE UEBERLEBENSNAHRUNG

Das Bundesgesetz über den Zivilschutz verpflichtet die Gemeinden, für ihre Einwohner eine sog. Ueberlebensnahrung bereitzustellen. Damit soll sichergestellt werden, dass die gesamte Bevölkerung nach Bezug der Schutzräume während dreier Tage ernährt werden kann. Mit der Beschaffung und Verteilung der Ueberlebensnahrung wurde das Bundesamt für Zivilschutz (BZS) beauftragt. Das Parlament bewilligte hierfür 1979 einen Verpflichtungskredit von 41,3 Mio Franken. Die Gemeinden partizipieren an den Gesamtkosten mit 19 Mio Franken.

Aufgrund eines Revisionsberichtes der EFK befasste sich die Finanzdelegation im Berichtsjahr mit der finanziellen Abwicklung der Beschaffung. Während diese nicht zu beanstanden war, stellten sich in konzeptioneller Hinsicht Fragen, die einer näheren Klärung bedurften: Die Ueberlebensnahrung, ein (Kakao-) pulverförmiges Produkt, ist 10 Jahre haltbar. In absehbarer Zeit müssen die Vorräte somit erneuert werden. Das BZS beabsichtigt, die zu ersetzende Ware vor Ablauf der Haltbarkeitsgarantie teils in Katastrophengebieten als Notverpflegung zur Verfügung zu stellen, teils als Tierfutter abzugeben. Letzteres erachtet die Finanzdelegation unter verschiedenen Aspekten als nicht vertretbar. Nach weiteren Abklärungen beim BZS ersuchte sie die Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, alternative Lösungen studieren zu lassen. Nach Meinung der Finanzdelegation ist eine sinnvollere Bewirtschaftung der Ueberlebensnahrung anzustreben, vergleichbar etwa jenem Konzept, das die Armee für die

periodische Erneuerung ihres Notproviantes entwickelt hat. Die zu erneuernden Lagerbestände sollten mit anderen Worten mindestens teilweise sowohl in Zivilschutzkursen als auch in der Bevölkerung umgesetzt werden, womit letztere Gelegenheit erhielte, das für sie bestimmte Produkt kennenzulernen.

Ob sich ein solches Konzept mit der heutigen Ueberlebensnahrung realisieren lässt, oder ob allenfalls ein anderes Produkt entwickelt werden müsste, bleibt abzuklären. Die Finanzdelegation ist aber überzeugt, dass die heutigen ernährungswissenschaftlichen Erkenntnisse hier gangbare Wege aufzeigen dürften. Auch die damit verbundenen anspruchsvollen organisatorischen Probleme sollten sich lösen lassen. Nachdem der Bund ab 1986 für die nicht unbeträchtlichen Kosten dieser Notverpflegung allein wird aufkommen müssen, drängt es sich nach Auffassung der Finanzdelegation jedenfalls auf, im Sinne der vorstehenden Ueberlegungen nach Lösungen zu suchen, die auch unter dem Gesichtspunkt eines vernünftigen Mitteleinsatzes vertretbar erscheinen.

## 17 PTT-BETRIEBE

### 17.1 Trennung des privaten vom betrieblichen Bereich

Auf Wunsch der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates liess die Finanzdelegation im Februar dieses Jahres erneut abklären, ob im Rahmen einer privaten Feier hoher Chefbeamter der PTT öffentliche Mittel beansprucht worden waren. Das Begehren der GPK stützte sich auf eine bei ihr eingegangene Aufsichtsbeschwerde. Mit Blick auf die aussergewöhnliche Publizität, die dieser Angelegenheit wegen verschiedener noch laufender Rechtsverfahren zuteil wird, scheint es der Finanzdelegation richtig, im vorliegenden Bericht kurz auf die

Fakten vom Standpunkt der Finanzaufsicht aus einzugehen.

Generaldirektor Nobel und zwei weitere Chefbeamte der PTT-Betriebe feierten im September 1982 in der Automobilwerkstätte der PTT-Betriebe gemeinsam ihren sechzigsten Geburtstag. Es wurden dazu über 600 Gäste eingeladen. Alle erhielten Markengeschenke, deren Frankaturwert sich insgesamt auf rund 35'000 Franken belief. Dabei handelte es sich um unverkaufte, von den Wertzeichenverkaufsstellen zurückgeschobene sog. Ersttagsumschläge, die für die Vernichtung bestimmt waren.

Ob bei dieser Feier auch Dienstleistungen der PTT-Betriebe ohne entsprechendes Entgelt beansprucht worden waren, liess die Finanzdelegation bereits im Januar 1983 durch das Finanzinspektorat der PTT-Betriebe (FISP) abklären. Dem entsprechenden Bericht des FISP war zu entnehmen, dass der überwiegende Teil der Kosten dieses Anlasses von den Jubilaren selbst getragen worden war und zulasten der PTT-Betriebe lediglich einige betragsmässig nicht ins Gewicht fallende Leistungen gingen.

Die geschenkweise Abgabe von Briefmarken in einem das Tolerierbare weit übersteigenden Ausmass hat die Finanzdelegation im Februar 1983 unmissverständlich gerügt. Der Präsident der PTT-Betriebe wurde schriftlich aufgefordert, restriktive Weisungen zu erlassen. Dies ist in der Zwischenzeit geschehen.

Dem eingangs erwähnten Wunsch der Geschäftsprüfungskommission nachkommend, hat die Finanzdelegation im Februar dieses Jahres die EFK ersucht, alle finanziellen Aspekte des fraglichen Anlasses nochmals sorgfältig zu untersuchen. Die EFK konnte in ihrem kürzlich erstatteten Bericht die seinerzeitigen Feststellungen des FISP weitgehend bestätigen. Unter Berücksichtigung der von

den PTT-Betrieben tolerierten Praxis, wonach Jubiläen, Beförderungen und Pensionierungen in Diensträumen gefeiert werden dürfen, wurden von der EPK im nachhinein ungedeckte Aufwendungen von rund 2'000 Franken namhaft gemacht (Kosten für Drucksachen, Einsatz von Lehrlingen). Im Sinne einer vollständigen und endgültigen Bereinigung der finanziellen Seite hat die Finanzdelegation den Vorsteher des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes am 18. März 1986 ersucht, für eine Begleichung dieser Forderung durch die Veranstalter besorgt zu sein. Zu erwähnen bleibt, dass die Jubilare ausdrücklich und jederzeit bereit waren, sämtliche Kosten des Anlasses zu übernehmen und dies inzwischen auch taten. Für die Finanzdelegation ist die Angelegenheit damit erledigt.

## 17.2 Geschenkwaise Abgabe von Briefmarken

Für die geschenkwaise Abgabe von Briefmarken sind, wie oben erwähnt, auf Verlangen der Finanzdelegation restriktive Weisungen erlassen worden. Der besseren Beurteilung der Praxis der PTT mögen folgende Angaben dienen. Die PTT-Betriebe verkaufen mehrmals jährlich sog. Ersttagsumschläge. Eine grosse Zahl dieser gestempelten Markensätze wird im Abonnement abgesetzt. Die Zahl der Abonnenten stieg während der letzten 20 Jahre von 38'000 auf 193'000. Ein Teil der von den Wertzeichenverkaufsstellen nicht verkauften Umschläge dient Werbezwecken, der Rest wird unter Aufsicht der Finanzdienste der PTT-Betriebe vernichtet. Dass alles in allem eine marktgerechte Produktionsplanung betrieben wird, zeigen folgende Zahlen:

	<u>1984</u>		<u>1985</u>	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Ersttagsumschläge	1'907'500	100	1'532'500	100
Verkauft	1'819'591	95,4	1'430'455	93,4
Vernichtet	80'909	4,24	94'345	6,15
Reserve für geschenkweise Abgabe	7'000	0,35	7'000	0,45

### 17.3 Laufende Finanzaufsicht

Die PTT-Sektionen der Finanzkommissionen sind über die wichtigsten Feststellungen des FISP mittels eines zusammenfassenden Berichtes wie üblich direkt informiert worden. Mit mehreren im Tätigkeitsbericht des FISP erwähnten Problemen wie

- dem Projekt TERCO (Telefon-Rationalisierung mit Computer)
- Einsparungsmöglichkeiten im Baubereich
- Personalbestände

beschäftigt sich zurzeit auch die Finanzdelegation.

### SCHLUSSWORT

Im vorliegenden Bericht konnte wie üblich nur auf einige wenige der zahlreichen im Berichtsjahr bearbeiteten Geschäfte näher eingegangen werden.

Die Finanzdelegation gibt abschliessend aufgrund ihres umfassenden Einblickes in das Haushaltgeschehen des Bundes gerne von ihrem positiven Eindruck Kenntnis. Bundesrat und Verwaltung sei für die gute Haushaltsführung Dank und Anerkennung ausgesprochen.

**BERICHT DER FINANZDELEGATION DER EIDGENOSSISCHEN RÄTE ÜBER IHRE  
TÄTIGKEIT IM JAHRE 1985/1986 AN DIE FINANZKOMMISSIONEN DBS  
NATIONALRATES UND DES STÄNDERATES vom 25. April 1986**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1986
Date	
Data	
Seite	495-528
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 020

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.