

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1986/87 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

vom 27. April 1987

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 Reglement vom 8. Nov. 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; SR 171.126).

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten von Mai 1986 bis April 1987 behandelten Geschäfte.

27. April 1987

Für die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte:

Der Präsident: E. Eggenberg, Nationalrat

Der Vizepräsident: H. Meier, Ständerat

Bericht

I. Einleitung

1 Auftrag, Mittel

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte für die Dauer einer Legislaturperiode eine Delegation, in die jede Kommission drei Mitglieder abordnet und die sich selbst konstituiert (Art. 49 Abs. 1 GVG; SR 171.11).

Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in Artikel 50 GVG sowie im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte festgelegt. Die wichtigsten Bestimmungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Finanzdelegation obliegt die nähere Überprüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes (einschliesslich PTT, ohne SBB und Alkoholverwaltung),
- sie versammelt sich mindestens alle zwei Monate, im übrigen nach Bedarf,
- sie hat das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt im Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen,
- es sind ihr alle Revisions- und Inspektionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sowie alle haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen,
- sie ist befugt, bei zeitlicher Dringlichkeit Zahlungs- und Verpflichtungskredite zu beschliessen,
- sie kann auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge den Finanzkommissionen oder andern Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen,
- sie hat aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bundesrat über bestimmte Besoldungsmassnahmen im Bereich der Chefbeamten zu beschliessen,
- sie inspiziert in angemessenem Turnus die Ämter, Dienststellen, Anstalten und Betriebe des Bundes.

2 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

- 1986: Ständeräte Hefti (Präsident), Aubert, Meier Hans
Nationalräte Eggenberg-Thun (Vizepräsident), Koller Arnold,
Flubacher
- 1987: Nationalräte Eggenberg-Thun (Präsident), Flubacher, Schärli
Ständeräte Meier Hans (Vize-Präsident), Aubert, Hefti.

Die Finanzdelegation gliedert sich (1987) in folgende Sektionen:

<i>Erste Sektion</i>	<i>Referenten</i>
- Behörden und Gerichte	} NR Eggenberg-Thun SR Hefti
- Departement für auswärtige Angelegenheiten	
- Militärdepartement	

Zweite Sektion

- Departement des Innern
 - Justiz- und Polizeidepartement
 - Volkswirtschaftsdepartement
- } SR Aubert
NR Schärli

Dritte Sektion

- Finanzdepartement
 - Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
 - PTT-Betriebe
- } SR Meier Hans
NR Flubacher

3 Sitzungen

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den reglementarisch vorgeschriebenen sechs ordentlichen Tagungen (zu je zwei Sitzungstagen) zusammen. Ferner fanden zehn ausserordentliche Sitzungen (wovon neun während der Sessionen) und acht Sektionssitzungen statt.

Im Berichtsjahr wurden der Finanzdelegation rund 600 Berichte der EFK und 780 Beschlüsse des Bundesrates zugestellt. Ferner war im Dringlichkeitsverfahren über 55 Kreditbegehren zu entscheiden. Schliesslich überprüfte die Finanzdelegation 21 Vorlagen des Bundesrates an die Räte hinsichtlich finanzieller und personeller Konsequenzen.

II. Allgemeine Betrachtungen zur Aufsichtstätigkeit

1 Haushaltspolitik

Die Haushaltspolitik des Bundes auf allen Stufen mitzuverfolgen gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Finanzdelegation. Sie hat laufend Einblick in die zahlreichen haushaltpolitischen Entscheidungsprozesse des Bundesrates, was ihr ermöglicht, wo nötig im Gespräch mit dem Bundesrat oder den zuständigen Departementschefs auf problematische oder fragwürdige Ausgabenentwicklungen aufmerksam zu machen. Solche Kontakte ergaben sich auch im Berichtsjahr verschiedentlich. Sie sind dann unerlässlich, wenn die Finanzdelegation Beschlüsse des Bundesrates durch entsprechende Kreditfreigaben mittragen und gegenüber dem Parlament verantworten muss, was eine offene, umfassende und vor allem rechtzeitige Information seitens des Bundesrates voraussetzt.

Das Reglement räumt der Finanzdelegation – wie bereits erwähnt – die Kompetenz ein, sich auch mit Vorlagen des Bundesrates an die Räte zu befassen. Die entsprechenden Bestimmungen schaffen ihr somit direkten Zugang zu jenen parlamentarischen Kommissionen, die mit der Vorberatung von Vorlagen des Bundesrates betraut sind. Obwohl das Parlament bei seinen Ausgabenbeschlüssen auch im Berichtsjahr wiederholt über die Anträge des Bundesrates hinausging (Tariferleichterungen, Bahn 2000, Invalidenversicherung, Krankenversicherung u. a. m.), machte die Finanzdelegation von ihren reglementarischen Interventionsmöglichkeiten nicht zuletzt aus Gründen der politischen Opportunität

nur zurückhaltend Gebrauch. Das Instrument der Ausgabenbremse, das aufgrund einer bereits 1983 überwiesenen Motion der Finanzkommissionen in absehbarer Zeit wieder verfügbar sein wird (ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren ist im Dezember 1986 eröffnet worden), dürfte die Ausgabendisziplin der Räte nachhaltiger zu beeinflussen vermögen als noch so begründete Mahnungen eines Aufsichtsorgans.

Wenn sich auch der Bundeshaushalt dank des erfreulich guten Rechnungsabchlusses des vergangenen Jahres heute in einer bemerkenswert besseren Lage präsentiert, dürfen – ganz abgesehen von der nach wie vor beträchtlichen Schuldenlast – die deutlichen Signale der Finanzplanung nicht übersehen werden. Für mehrere finanziell besonders ins Gewicht fallende Aufgabenbereiche wird der Bund in naher Zukunft bedeutende Mittel zusätzlich bereitzustellen haben, was nur unter Beachtung einer strengen Ausgabendisziplin möglich sein wird.

2 Die Zusammenarbeit mit den Geschäftsprüfungskommissionen

21

Von der jeweiligen Aufgabenstellung her besteht zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen einerseits und den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation andererseits, wie schon verschiedentlich dargelegt, eine enge Verbindung. Die Koordination der Prüfungstätigkeit wird vor allem auf Sekretariatsstufe sichergestellt und funktioniert gut.

Geschäftsprüfung und Finanzaufsicht sind als zwei sich ergänzende Aufgaben zu verstehen. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben oft Fragen zu behandeln, die dem Bereich der Finanzaufsicht zuzuordnen wären, und umgekehrt kommen in den Finanzkommissionen und in der Finanzdelegation bei der Ausübung der Finanzaufsicht zwangsläufig auch Aspekte der Geschäftsführung zur Sprache. Entscheidend ist, dass die Probleme vom einen oder andern parlamentarischen Aufsichtsorgan erkannt und aufgegriffen werden und dass die gegenseitige Information spielt. Im Bereich der PTT-Betriebe werden Geschäftsbericht, Finanzrechnung und Voranschlag schon seit Jahren an gemeinsamen Sitzungen der PTT-Sektionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen behandelt, ein Verfahren, das nicht nur rationell ist, sondern sich auch bewährt hat.

22

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates untersuchte im Rahmen einer Inspektion im Berichtsjahr das Funktionieren der Verwaltungskontrolle, die der Oberaufsicht des Parlaments vorgelagert und Bestandteil der Leitungsfunktion des Bundesrates ist. Im Zuge dieser Abklärungen liess sie sich auch über die Arbeitsweise der EFK und deren Zusammenarbeit mit der Finanzdelegation orientieren. Entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag stehen bei der EFK bekanntlich die Prüfungskriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaft-

lichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit im Vordergrund. Stellt die EFK bei ihrer Aufsichtstätigkeit Mängel der Organisation oder der Arbeitsweise fest, so hat sie dies dem Bundesamt für Organisation zur Kenntnis zu bringen (Art. 13 BG über die Eidg. Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967; SR 614.0). Die Finanzdelegation wird aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen laufenden Aktenübermittlung über solche Meldungen ebenfalls orientiert.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat nun den Wunsch geäußert, über Feststellungen der EFK, soweit sie Fragen der Organisation oder der Geschäftsführung betreffen, in jedem Falle ebenfalls orientiert zu werden, also auch dann, wenn solche Fragen aus der Sicht der Finanzdelegation nicht im Vordergrund stehen. Die Finanzdelegation hat diesem Anliegen entsprochen und die EFK eingeladen, in ihren Inspektions- und Revisionsberichten gegebenenfalls ausdrücklich auf festgestellte organisatorische Mängel hinzuweisen. Die Finanzdelegation wird sodann für eine entsprechende Orientierung der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt sein. Damit soll eine bereits bestehende Praxis zwecks Vertiefung der parlamentarischen Oberaufsicht noch verfeinert werden. Die Finanzdelegation brachte schon bis anhin eigene auf eine mangelhafte Geschäftsführung deutende Feststellungen den Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis, wie dies übrigens in Artikel 50 Absatz 10 GVG vorgehen ist.

23

Anfangs April 1987 unterbreitete die für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zuständige Sektion der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission ihren Bericht über die «Inspektion zum Vollzug des Asylrechts» der Finanzdelegation zur Stellungnahme. Darin wird unter anderem zu Fragen der Organisation und des Arbeitsablaufs sowie der Effizienz Stellung genommen, und es werden die Entscheidungskriterien für die Asylgewährung bzw. die Wegweisung untersucht.

Mit der Konsultation der Finanzdelegation wollte man allfällige Differenzen unter den zuständigen Kontrollkommissionen vermeiden. Die Finanzdelegation begrüsst dieses Vorgehen, sind doch Fragen der Effizienz im Zusammenhang mit der Bewilligung von Stellenbegehren jeweils auch in den Finanzkommissionen und in der Finanzdelegation zu beurteilen. Und gerade in diesem Punkt hatte das EJPD vor der zuständigen Sektion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf angebliche Widersprüche zwischen Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen hingewiesen und festgestellt, die Finanzkommissionen kritisierten eine übertriebene Rechtsstaatlichkeit und verlangten eine raschere Erledigung der Gesuche, während andererseits die Geschäftsprüfungskommissionen zweifelten, ob die Verfahren rechtsstaatlichen Prinzipien genügen.

In einer Aussprache mit der Vorsteherin des EJPD konnte die Finanzdelegation darlegen, dass solche Widersprüche nicht bestehen und nie bestanden haben. Für die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen steht fraglos die Beach-

tung rechtsstaatlicher Prinzipien ebenso im Vordergrund wie für die Geschäftsprüfungskommissionen. Allerdings sind sich alle Kontrollkommissionen darin einig, dass eine optimale Effizienz auch unter Beachtung der Rechtsstaatlichkeit anzustreben ist.

Im Gespräch mit der Vorsteherin des EJPD liess sich die Finanzdelegation sodann auch über die gegenwärtigen personellen Probleme orientieren. Die jüngste Entwicklung, gekennzeichnet durch eine weiterhin starke Zunahme der Asylgesuche, ruft nach Auffassung der Vorsteherin des EJPD nach einer personellen Verstärkung der zuständigen Dienste. Demotivierend wirke sich der für zahlreiche Mitarbeiter geltende Hilfskräfte-Status aus. Der Bundesrat wird mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 1987 den Finanzkommissionen seine diesbezüglichen Begehren unterbreiten.

3 Finanzaufsicht und Elektronische Datenverarbeitung (EDV)

Der immer raschere Vormarsch der EDV erfasst mehr und mehr alle Bereiche der Verwaltung und der Betriebe des Bundes. Herkömmliche Methoden der Finanzaufsicht müssen überprüft und angepasst werden. Entscheidende Bedeutung kommt deshalb auch der EDV-Ausbildung der Mitarbeiter der EFK zu, wobei das entsprechende Wissen zum Teil in bundesinternen Schulungszentren vermittelt werden kann.

In einem weiteren Automatisierungsschritt werden demnächst die Rechnungsführer der Dienststellen der Bundeszentralverwaltung mittels Bildschirm (sog. Buchungsterminals) direkt an die vom Eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesen zentral geführte Staatsbuchhaltung angeschlossen. Die handschriftliche Unterzeichnung aller Anweisungen durch die unterschreibungsberechtigten Chefbeamten der Dienststellen einerseits und die Gegenzeichnung durch die Revisoren der EFK andererseits wird damit der sogenannten «Elektronischen Unterschrift», bestehend aus Passwörtern, weichen müssen. Gemäss einem von der EFK beim Bundesamt für Justiz (BJ) eingeholtem Gutachten ist dies unter Beachtung bestimmter Grundsätze zulässig. Die EFK wird bei der Programmierung der EDV-Applikationen aktiv mitwirken und insbesondere darüber wachen, dass die notwendigen Kontrollen eingebaut und die Passwörter nicht missbräuchlich verwendet werden können.

Im Zusammenhang mit der Automatisierung und überhaupt der Straffung der Organisation ist die Schaffung weiterer vorgeschobener Inspektions- und Revisionsstellen des Bundes im Sinne von Artikel 11 FKG zu sehen. Die Finanzdelegation unterstützt die Bestrebungen der EFK, in grösseren Dienststellen des Bundes eigene Inspektorate aufzubauen. So ist es im März 1987 bei der Zentralen Ausgleichsstelle/Schweizerische Ausgleichskasse (ZAS/SAK) in Genf ein solches internes Inspektorat neu geschaffen worden. Die zunehmende Komplexität der Sozialwerke und das ständig wachsende Volumen der Leistungsgesuche erfordern immer intensivere und zeitaufwendigere Kontrollen. Die EFK hatte für ihre Inspektionen bei der ZAS/SAK bisher jährlich zwischen 100 und 120 Arbeitstage aufzuwenden. Dazu kamen ebenso viele Tage für Vorbereitung

und Auswertung. Die Einrichtung eines eigenen Inspektorates für die ZAS/SAK bringt deshalb der EFK eine wesentliche Entlastung.

Über das Wirken dieser Aufsichtsstellen kann sich die Finanzdelegation laufend anhand der entsprechenden Tätigkeitsberichte informieren lassen.

4 Finanzaufsicht und Controlling

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Arbeitsweise eines der EFK nachgeordneten Inspektorates liess sich die Finanzdelegation auch über das Controlling in der Bundesverwaltung und bei den PTT-Betrieben orientieren. Das Controlling, definiert als Konzept der Unternehmens- und Verwaltungsführung mit Hilfe vorwiegend finanzieller Informationen, ist grundsätzlich ein Instrument der Linie. Im Sinne der Unterstützung können bei grossen, komplexen Geschäften auch Finanzaufsichtsorgane (EFK, Inspektorate) Controlling-Aufgaben übernehmen.

Für das Controlling gibt es verschiedene Begriffsbeschreibungen, auf die hier nicht näher einzugehen ist. Nach einem von der EFK zuhanden der Finanzdelegation erstellten Diskussionspapier hat es generell die Aufgabe, durch ein wirksames Melde- und Beurteilungssystem die Bereitstellung der erforderlichen Entscheidungsgrundlagen und gestützt darauf den optimalen Mitteleinsatz zu gewährleisten.

Das Controlling in der allgemeinen Bundesverwaltung dient unter anderem der Rationalisierung, der Koordination und der Beratung.

Bei den PTT-Betrieben ist nicht zuletzt aufgrund der TERCO-Erfahrungen (siehe Abschnitt VI) ein externer Experte kürzlich beauftragt worden, bis Ende 1987 ein Konzept und einen Organisationsvorschlag für ein ganzheitliches, systematisiertes Controlling zu erarbeiten. Die Finanzdelegation liess sich durch den Präsidenten der Generaldirektion über Ziele, Grundsätze und Rahmenbedingungen dieser Studie näher orientieren.

5 Rationalisierung der Verwaltung

51 Allgemeine Bundesverwaltung

In der allgemeinen Bundesverwaltung sind während der letzten Jahre beachtliche Anstrengungen zur Rationalisierung der Verwaltungsabläufe unternommen worden. Erwähnt seien hier das Projekt EFFI (Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung), die im Eidgenössischen Militärdepartement realisierte Gemeinkostenwertanalyse GRAL sowie das vom Bundesrat bei der Firma McKinsey in Auftrag gegebene Projekt «EFFI-Querschnittsmassnahmen Bundesverwaltung». Über die damit bisher erzielten Einsparungen orientiert der Bundesrat in seinem Geschäftsbericht.

Die Finanzdelegation anerkennt die bisherigen Rationalisierungsanstrengungen von Bundesrat und Verwaltung. Arbeitsabläufe zu vereinfachen ist in der Verwaltung oft schwieriger als im privaten Betrieb. Die Verwaltung ist an Recht und Gesetz gebunden, an Gesetze, die nicht immer genügend auf ihre Praktika-

bilität hin geprüft worden sind und die sich demzufolge als ausgesprochen rationalisierungsfeindlich erweisen können. Das Parlament, das an die Verwaltung hinsichtlich wirtschaftlichen Handelns zu Recht hohe Anforderungen stellt, wird gut daran tun, bei seinen gesetzgeberischen Aufgaben vermehrt auch diesen Aspekt zu beachten.

52 PTT-Betriebe

Die Finanzdelegation liess sich kürzlich durch den Präsidenten der Generaldirektion PTT über die Rationalisierungskonzepte der PTT-Betriebe orientieren. Bekanntlich sind die mit dem Voranschlag 1986 angebotenen Stellen den PTT-Betrieben unter der Voraussetzung bewilligt worden, dass ein Effizienzsteigerungskonzept vorgelegt wird, basierend auf einer systematischen Überprüfung aller PTT-Bereiche mittels Gemeinkostenwertanalyse (GWA).

Das Generaldirektorium wählte als Methode nicht die GWA, sondern die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsüberprüfung (OWP). Diese wird definiert als «Methode zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Überprüfung von Aufbau- und Ablauforganisation sowie des Mitteleinsatzes einer Unternehmung oder Verwaltung (Schwachstellenanalyse, Optimierung)».

Nach Vorliegen der Ergebnisse der Pilotstudie der Allgemeinen Treuhand AG über die Automobiltechnik PTT beschloss die Generaldirektion, in einer weiteren Phase die Materialwirtschaft PTT untersuchen zu lassen. 1987 soll ferner mit der Untersuchung der Querschnittsfunktionen Bauen, Marketing und Controlling begonnen werden. Mittelfristig ist vorgesehen, alle PTT-Bereiche einer OWP zu unterziehen. Es wird Sache der PTT-Sektionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen sein, diese Arbeiten weiterzuverfolgen.

III. Bewilligung dringlicher Kredite

1 Zahlungskredite

11

Die der Finanzdelegation im Berichtsjahr aufgrund von Artikel 9 FHG (SR 611.0) im Dringlichkeitsverfahren unterbreiteten Kreditbegehren hielten sich – vom landwirtschaftlichen Bereich abgesehen – in einem normalen Rahmen und geben an dieser Stelle zu keinen Bemerkungen Anlass.

Alles in allem ist dem Bundesrat und der Verwaltung eine sorgfältige Mittelbewirtschaftung zu attestieren. Bei einem Haushaltsvolumen von über 23 Milliarden Franken mussten vom Parlament im Rechnungsjahr 1986 Nachtragskredite von insgesamt 411 Millionen Franken bewilligt werden. Diesen stehen als Folge des Grundsatzes der Spezifikation (Kredite dürfen nicht von einer Ausgabenrubrik zur andern verschoben werden) Minderausgaben von 433 Millionen Franken gegenüber. Allein diese Zahlen widerspiegeln das Bild einer guten Budgetdisziplin.

Bedeutende Mittel musste der Bundesrat im vergangenen Jahr wiederum zur Verwertung von Produktionsüberschüssen im Wein- und Getreidesektor anfordern, was zu einer grundsätzlichen Aussprache mit dem damaligen Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) Anlass gab. Aus haushaltspolitischer Sicht waren dabei seitens der Finanzdelegation erneut Bedenken über die unerfreuliche Entwicklung anzubringen, erwiesen sich doch die bisher getroffenen Lenkungsmaßnahmen als ungenügend.

Nach einer Orientierung des Vorstehers des EVD über das vom Bundesrat für die Jahre 1986 bis 1990 beschlossene Massnahmenpaket zur Verwertung der Weinvorräte gab die Finanzdelegation die für 1986 benötigten Kredite (37 Mio. Fr.) frei. Sie beauftragte sodann anfangs 1987 die EFK bis zur Abnahme der Staatsrechnung im Sinne einer ersten Beurteilung über die Wirksamkeit der vom Bundesrat im vergangenen Jahr getroffenen Massnahmen zu berichten. Für Einzelheiten wird auf die Ausführungen unter Kapitel IV Ziffer 4 verwiesen.

Die Verwertung von überschüssigem Brotgetreide belastete die Bundeskasse im Jahre 1986 mit 40 Millionen Franken. Massnahmen für eine Produktionsverlagerung von Brot- zu Futtergetreide sind eingeleitet worden. Durch die Erhöhung der Anbauprämie und des Schwellenpreises für Futtergetreide sowie der Senkung des Preises für Arina-Weizen und die Halbierung des Hektolitergewicht-Zuschlags beim Brotgetreide wurden die Preisrelationen zugunsten des Futtergetreides verbessert. Die angestrebte Verlagerung dürfte – wie der Vorsteher des EVD vor der Finanzdelegation ausführte – frühestens mit der Ernte 1987 wirksam werden.

2 Verpflichtungskredite

21

Das Instrument der Verpflichtungskredite dient der frühzeitigen Erfassung und Steuerung komplexer Geschäfte, deren Realisierung den Bund über mehrere Jahre verpflichtet. Es wird vor allem für Bauvorhaben und Materialbeschaffungen, aber auch für den Forschungsbereich eingesetzt. Der Verpflichtungskredit ist – vorbehaltlich abweichender Bestimmungen im Kreditbeschluss – zeitlich nicht beschränkt.

Nach den Bestimmungen des FHG darf der Bund keine Verpflichtungen eingehen, die nicht durch Verpflichtungskredite gedeckt sind (Art. 26 FHG). Erweist sich indessen die Ausführung einzelner Vorhaben als unaufschiebbar, kann der Bundesrat mit Zustimmung der Finanzdelegation die Verwaltung ermächtigen, vorzeitige Verpflichtungen einzugehen. Solche Geschäfte liegen zu den Sitzungen der Finanzdelegation regelmässig vor. Dabei prüft sie in erster Linie, ob die Dringlichkeit tatsächlich gegeben sei oder ob die Kredite nicht im normalen parlamentarischen Verfahren bewilligt werden können.

Im militärischen Baubereich war in dieser Hinsicht erneut eine Klärung nötig. So trat die Finanzdelegation im vergangenen Jahr auf neun von 23 vom Bundesrat als dringlich erklärte Objekte nicht ein, nachdem die Abklärungen ergeben hatten, dass ein Zuwarten bis zur Behandlung der Baubotschaft 1986 durch die Militärkommissionen ohne Nachteile vertretbar war.

Bei der Ausarbeitung der militärischen Baubotschaft 1987 trug der Bundesrat den Einwänden der Finanzdelegation Rechnung, so dass diese der vorzeitigen Kreditfreigabe im nachgesuchten Umfange zustimmen konnte.

Wenn auch die Finanzierung des mit der jüngsten militärischen Baubotschaft unterbreiteten Investitionsvolumens von 414 Millionen Franken sichergestellt ist, werden im Bereich der militärischen Bauten künftig noch schärfere Prioritätskriterien greifen müssen. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass die vom Bundesrat im Februar 1987 für die Jahre 1988–1991 festgelegte höchstzulässige Ausgabenzuwachsrate von 4 Prozent auch für den militärischen Investitionsbereich gilt, für den in der bisherigen Planung noch mit einem Wachstum von 5 Prozent gerechnet wurde.

Im Bereich der ETH-Bauten war seitens der Finanzdelegation, und das nicht zum erstenmal, eine mangelhafte Planung zu beanstanden. Konkret ging es um die baulichen Konsequenzen des von den eidgenössischen Räten in der Sommersession 1986 verabschiedeten Informatik-Sonderpaketes. Entgegen den klaren Bestimmungen des GVG (Art. 43) schieg sich die entsprechende Botschaft des Bundesrates über die mit Sicherheit zu erwartenden Folgekosten aus. Die Abklärungen der Finanzdelegation ergaben, dass der Direktor des Amtes für Bundesbauten (AFB) den Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) am 16. Januar 1986 schriftlich auf diesen Mangel hingewiesen hatte und festhielt, sein Amt sei weder bei der Ausarbeitung der Botschaft noch im Mitberichtsverfahren konsultiert worden. Trotz dieser deutlichen Hinweise wurde das Parlament über die Folgekosten nicht informiert. Mit Blick auf die mit der Verabschiedung der Botschaft geschaffenen Sachzwänge und die bereits im Gange befindlichen Bauarbeiten mussten die entsprechenden Kredite in der Folge im Dringlichkeitsverfahren von der Finanzdelegation freigegeben werden. Die Kommissionen für Wissenschaft und Forschung beider Räte und die Baugruppe des Nationalrates sind hierüber orientiert worden. Sie werden sich bereits anfangs Mai 1987 und dann bei der Beratung der nächsten ETH-Baubotschaft mit Fragen der Planung der Hochschulbauten auseinandersetzen.

Der Bundesrat trug schliesslich den vorstehenden Einwänden der Finanzdelegation insofern Rechnung, als er im Zusammenhang mit weiteren Kreditbegehren der ETH-Zürich das EDI mit Beschluss vom 8. April 1987 beauftragte, zuhanden des Bundesrates und der eidgenössischen Räte einen Bericht über die Folgekosten des Informatikpaketes im Bereich des Schweizerischen Schulrates zu unterbreiten.

IV. Wichtige Prüfungsbereiche

1 Bilanz des Bundes

Im FHG ist in Artikel 13 unter anderem festgehalten, Darlehen seien unter Rücksichtnahme auf ihre Einbringlichkeit zu bewerten. Per Ende 1985 war in der Bilanz des Bundes ein Darlehensbestand von 4,5 Milliarden Franken ausgewiesen (internationale Institutionen, Ausland, Landwirtschaft, Verkehr, Handel, Industrie, Wohnbaudarlehen an Bundespersonal und Verschiedene, jedoch ohne die Darlehen an die SBB), dem auf der Passivseite Wertberichtigungen von 278 Millionen Franken gegenüberstanden. Von den erwähnten 4,5 Milliarden entfielen 4 Milliarden auf Inlanddarlehen (inkl. solche an internationale Institutionen, die in der Schweiz domiziliert sind) und 500 Millionen Franken an ausländische Darlehensnehmer.

Die Finanzdelegation nahm sich im Berichtsjahr speziell der Auslandsdarlehen an, von denen Ende 1985 rund 185 Millionen einzeln wertberichtigt waren. Sie hält dafür, dass diese individuellen Wertberichtigungen so zu belassen sind. Darüber hinaus ist für neue Auslandsdarlehen ein globaler Wertberichtigungsposten zu öffnen. Insoweit stimmt die Finanzdelegation dem vom Bundesrat in der Botschaft zum Voranschlag 1987 vom 29. September 1986 (S. 55) in Aussicht gestellten Vorgehen zu. Danach wird auf neuen Auslandsdarlehen zum vornherein eine allgemeine Wertberichtigung im Umfang von 20 Prozent vorgenommen. Zudem erachtet sie es als unerlässlich, dass der gesamte Darlehensbestand periodisch überprüft und in besonders risikobehafteten Fällen weitere individuelle Wertberichtigungen vorgenommen werden. Diese Fragen wurden mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) eingehend besprochen; es konnte Übereinstimmung der Auffassungen erzielt werden.

Bei der Exportrisikogarantie (ERG) stellen sich ähnliche Probleme. Die ERG ist dazu übergegangen, ihre bisher lediglich unter dem Bilanzstrich erfassten Darlehen aus Schuldenkonsolidierungen erstmals per 31. Dezember 1986 in die Bilanz aufzunehmen und damit zu aktivieren. Um andererseits den Risiken der Einbringlichkeit Rechnung zu tragen, hat sie sich durch die Empfehlung der Eidgenössischen Bankenkommision leiten lassen und eine Rückstellung von 30 Prozent gebildet.

Der Vorschuss des Bundes an die ERG hat noch einmal kräftig zugenommen und erreicht nun fast die Milliardengrenze. Der kumulierte Verlust der ERG ist sowohl auf Währungsverluste als auch auf Abschreibungen von Konsolidierungsdarlehen zurückzuführen. Im Hinblick auf diese negative Entwicklung in den letzten Jahren und die Beurteilung der näheren Zukunft erscheint es fraglich, ob und in welchem Ausmass der Bundesvorschuss – trotz der gesetzlich festgelegten Eigenwirtschaftlichkeit der ERG – abgebaut werden kann.

2 Die Informationspolitik des Bundesrates

Im Vorfeld der Volksabstimmung vom 16. März 1986 über den Beitritt der Schweiz zur UNO hatte der Bundesrat aufgrund verschiedener parlamentari-

scher Vorstösse über seine diesbezügliche Informationspolitik Auskunft zu geben. Der Bundesrat erklärte u. a., er sei nach Artikel 8 VwOG (SR 172.010) verpflichtet, für eine bestmögliche Information der Stimmbürger besorgt zu sein. Dagegen sei der eigentliche Abstimmungskampf Aufgabe der Parteien und politischen Gruppen, der Aktionskomitees und der privaten Kreise. Der Bundesrat werde solche Aktionen finanziell nicht unterstützen.

Im Februar dieses Jahres wurde die Finanzdelegation ersucht abzuklären, ob der Bundesrat in der Abstimmungskampagne über den UNO-Beitritt die befürwortenden Organisationen nicht in unzulässiger Weise mit Bundesmitteln unterstützt habe. Zugleich ist die Finanzdelegation eingeladen worden, eine Interpretation von Artikel 8 VwOG vorzunehmen. Fragesteller waren die «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (AUNS) und die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

Obwohl es betragsmässig nicht um bedeutende Summen ging, liess die Finanzdelegation die aufgeworfenen Fragen mit Blick auf deren grundsätzliche Bedeutung durch ihren zuständigen Referenten einlässlich abklären. Der entsprechende, von der Finanzdelegation genehmigte Bericht (vom 18. März 1987) ist dem Bundespräsidenten und dem Bundeskanzler zuhanden des Bundesrates übergeben und anschliessend der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, der AUNS sowie den Finanzkommissionen zur Kenntnis gebracht worden.

3 Entwicklungshilfe

31

Die Entwicklungshilfe ist aufgrund der finanziellen Bedeutung und der vielschichtigen Problematik ein Gebiet, mit dem sich die Finanzdelegation regelmässig auseinandersetzt. In direkten Gesprächen mit leitenden Beamten der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) wurden auch im Berichtsjahr verschiedene kritische Fragen ausführlich erörtert, so u. a. die Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit mit regierungsunabhängigen Organisationen (ONG / Organisations Non Gouvernementales). Die DEH beabsichtigt, den Einsatz in diesem Bereich in den nächsten Jahren zu verstärken, weil über die ONG meist eine raschere, wirksamere und meist auch nachhaltigere Hilfe möglich ist als bei der Einschaltung von staatlichen Stellen. Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt galt den Aspekten der finanziellen Überwachung, die bei der Vielfalt der Projekte und der Eigenheiten der Empfänger besondere Anforderungen stellt. Die Finanzdelegation erachtet es als wichtig, dass sowohl die Wahl der Partner als auch der Projekte sorgfältig vorgenommen wird.

32

Weiterhin bewährt hat sich das auf Verlangen der Finanzdelegation geschaffene interne Finanzinspektorat der DEH. Dieses leistet nicht nur als vorgeschobenes Kontrollorgan der Finanzaufsicht einen wertvollen Beitrag, es übernimmt auch

mehr und mehr Beraterfunktionen innerhalb der DEH. Die Finanzdelegation lässt sich durch halbjährliche Tätigkeitsberichte über laufende und abgeschlossene Geschäfte orientieren. Damit erhält sie frühzeitig die für die Finanzaufsicht benötigten Unterlagen.

33

Bei der zunehmenden Zahl und dem wachsenden Umfang der Projekte, die von der DEH privaten Hilfsorganisationen zur Durchführung übertragen werden, steigt die Bedeutung der Abgeltung der Leitungskosten. Im Auftrag der Finanzdelegation hat sich die EFK mit diesem Problem eingehend auseinandergesetzt. Ausgangspunkt war eine Kostenanalyse bei der von privaten Organisationen gegründeten Intercooperation (Schweizerische Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit). Ergänzende Erhebungen bei drei weiteren Hilfswerken sowie Vergleiche mit internationalen Organisationen zeigten bei den Leitungskosten wesentliche Unterschiede. Ihre Höhe wird beeinflusst durch Kriterien, die von Fall zu Fall abweichen: Umsatz, Organisationsstruktur, Art der Projekte, Kostenerfassung. Ein einheitlicher Prozentsatz für die Abgeltung der Leitungsfunktion lässt sich deshalb kaum rechtfertigen. Auf der andern Seite wären nach Projekten differenzierte Ansätze aus administrativen Gründen nicht gut möglich. Es wird Sache der DEH sein, unter Beizug der EFK möglichst bald eine Regelung zu finden, die einerseits den spezifischen Leistungen der Hilfswerke Rechnung trägt und andererseits ungerechtfertigte Zuschüsse ausschliesst.

34

Im Berichtsjahr hat die EFK ihre mit der Finanzdelegation abgesprochenen Auslandüberprüfungen mit einer Inspektion ausgewählter Projekte der schweizerischen Entwicklungshilfe in Indien fortgesetzt. Im Vordergrund stand dabei erstmals – neben anderen Vorhaben – ein grosses Finanzhilfeprojekt aus dem Bereich des ländlichen Kreditwesens (eingesetzte Bundesmittel: rund 140 Mio. Fr.).

Gesamthaft gesehen hat die DEH-Arbeit in Indien bereits einiges erreicht. Die EFK hebt insbesondere die Tätigkeit des Koordinationsbüros in New Delhi hervor, das gegenüber der Zentrale in Bern eine unerlässliche Scharnierfunktion wahrnimmt. Auch was die konkrete Verwendung der schweizerischen Finanzhilfe an ein Institut für Kaderausbildung (IRMA) betrifft, gelangt die EFK zu einem positiven Gesamturteil. Das Verhältnis von Aufwand und Leistung ist gut, sowohl bezüglich Erstellung der Bauten und Einrichtungen der Schule als auch bezüglich der ersten Erfahrungen mit dem Ausbildungsbetrieb für angehende höhere und mittlere landwirtschaftliche Führungskräfte Indiens.

Im weiteren werden die Bemühungen der beiden schweizerischen Privatorganisationen HEKS und SWISSAID anerkannt. Nach Auffassung der EFK versuchen beide Organisationen auf überzeugende Art und Weise, mit Basisgruppen aus ärmeren Bevölkerungsschichten zusammenzuarbeiten.

Die Beurteilung des grossen Finanzhilfeprojekts aus dem Bereich des ländlichen Kreditwesens (Nabard) fällt nach Auffassung der EFK kritischer aus. Insbesondere die bisherige Ausgestaltung der zwischen Indien und der Schweiz vereinbarten Konditionen dieses in indischer Währung verzinslichen und rückzahlbaren Darlehens sowie die spätere Verwendung dieser Mittel für Entwicklungsvorhaben der Zentralregierung in New Delhi lassen nach Meinung der EFK einige gewichtige Fragen offen. Dazu kommt, dass auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung und Umsetzung der durch die DEH unterstützten Programme von Nabard Unzulänglichkeiten festgestellt wurden.

Die weitere Fortführung der Zusammenarbeit mit Nabard wird dann als angebracht erachtet, wenn es der DEH gelingt, die indische Seite zu einer eindeutigen inhaltlichen und geographischen Festlegung des schweizerischen Beitrages an klar identifizierbare Vorhaben von Nabard zu bewegen, und die Vertragskonditionen verbessert werden.

Bei der Erörterung des Berichts der EFK konnte sich die Finanzdelegation weitgehend den inhaltlichen Überlegungen der Berichterstatter anschliessen. Sie entschloss sich, verschiedene Fragen grundsätzlicher Art an die DEH zu richten, die zusammen mit dem Bericht der EFK Gegenstand der nächsten Koordinationssitzung der mit Entwicklungshilfe befassten parlamentarischen Aufsichtskommissionen bilden sollen. Diese Aspekte der Finanzdelegation betreffen insbesondere die zukünftige Zusammenarbeit der DEH mit Indien, sowie die Überlegung, ob es aufgrund der bisherigen praktischen Erfahrungen nicht vorteilhafter wäre, in diesem asiatischen Lande vermehrt direkte bilaterale Zusammenarbeitsprojekte zu unterstützen und damit die Hilfe besser an die tatsächlich Bedürftigen heranzutragen. Zudem soll die DEH darlegen, welche Konsequenzen sie aus den Beobachtungen der EFK über die Arbeit der ländlichen Kreditbank und der schweizerischen Zusammenarbeit mit dieser Organisation für die Zukunft zu ziehen gedenkt.

4 Rebbau und Weinwirtschaft

Am 16. Juni 1986 beschloss der Bundesrat auf Antrag des EVD ein fünfjähriges Programm zur Sanierung der schweizerischen Weinwirtschaft. Für den Anteil 1986 des vorgesehenen Massnahmenpakets verlangte er im Dringlichkeitsverfahren einen Nachtragskredit von 37 Millionen Franken.

Für die Mitglieder der Finanzdelegation ist es unbefriedigend, über so bedeutende Kreditbegehren unter Zeitdruck entscheiden zu müssen. Im vorliegenden Fall war die kritische Lage auf dem Weinmarkt bereits 1985 weitgehend bekannt. Es wäre daher möglich gewesen, das entsprechende Sanierungsprogramm auf einen früheren Zeitpunkt hin zu erarbeiten.

Die beträchtlichen für die Sanierungsmassnahmen verlangten Mittel sowie die weiterhin ungelösten Probleme in der Weinwirtschaft veranlassten die Finanzdelegation anfangs 1987, die EFK mit einer ersten Beurteilung auf der Grundlage neuester Zahlen zu beauftragen.

Der nun vorliegende Bericht der EFK zeigt, dass sich die Lage auf dem schwei-

zerischen Weinmarkt im Jahre 1986 eher zusätzlich angespannt hat. Zwar wurden die quantitativen und finanziellen Vorgaben des Massnahmenpakets weitgehend erreicht, das gleichzeitig angestrebte Ziel der freiwilligen Produktionsbeschränkung auf gesamtschweizerisch maximal 110 Millionen Liter bei einer effektiven Erntemenge von 134,5 Millionen Litern aber deutlich verfehlt. Die freiwilligen Aktionen der Weinbauern gingen – gemessen an der versprochenen und auch notwendigen Zielsetzung – eindeutig, wenn auch regional unterschiedlich, zu wenig weit. Ein wirksamer Abbau der bestehenden strukturellen Überschüsse (Lagerbestände, zu hohes durchschnittliches Produktionsniveau) kann mit den Massnahmen des Fünfjahresplans allein nicht realisiert werden. Die Entwicklung auf der Nachfrageseite in den letzten Jahren lässt, so weit erkennbar, eine wirksame autonome Marktentlastung ebenfalls als eher unwahrscheinlich erscheinen.

Als Spiegelbild zur beschriebenen schwierigen Situation hat sich der finanzielle Stand des Rebbaufonds im Laufe des Jahres 1986 weiter verschlechtert. Die Finanzierung der Lenkungsinstrumente aus Fondsmitteln erscheint deshalb ab 1989 als nicht mehr gesichert.

Die Finanzdelegation hatte kürzlich Gelegenheit, diese Problematik mit dem Vorsteher des EVD aufgrund des Berichtes der EFK einlässlich zu besprechen. Sie unterstützt den Bundesrat in seiner Zielsetzung, und sie wird zusammen mit den Finanzkommissionen die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen. Der vorerwähnte Bericht der EFK ist den zuständigen Sektionen der Finanzkommissionen mit einer Stellungnahme des EVD bereits zugestellt worden.

5 Halbstaatliche Organisationen

51 Allgemeines

Unter die Finanzaufsicht des Bundes fallen auch die Beiträge an die mit Bundesaufgaben betrauten Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts, die sog. halbstaatlichen Organisationen. Auf diesem Gebiet prüft die EFK die Verwendung der öffentlichen Mittel hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und richtiger Rechtsanwendung, während das Eidgenössische Personalamt (EPA) für eine Koordination mit dem Bund auf dem personellen Sektor zuständig ist. Die Finanzdelegation liess sich über alle wichtigen Probleme orientieren; sie befasste sich speziell mit umstrittenen oder grundlegenden politischen Fragen. Wenn auch der überwiegende Teil der Organisationen die ihnen übertragenen Aufgaben einwandfrei erfüllt und sich für einen korrekten, sparsamen Einsatz der Mittel bemüht, stossen die Kontrollorgane doch immer wieder auf Fehler und Einsparungsmöglichkeiten.

52 Zuckerfabriken

Die Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld erhalten für ihre Tätigkeit eine sogenannte Verarbeitungsspanne, die gemäss Feststellungen der EFK ordnungsgemäss ermittelt wurde. Zudem sind die beiden Betriebe auch am Ausbeuteergeb-

nis beteiligt. Aufgrund der qualitativen Beschaffenheit der Rüben wird für jede Ernte die im Normalfall mögliche Zuckerausbeute ermittelt. Abweichungen der tatsächlich produzierten Zuckermenge zu diesen Soll-Werten gehen bis zu 1 Prozent zugunsten bzw. zulasten der Fabriken. Die wiederkehrenden Ausbeutegewinne in den letzten Jahren veranlassten die EFK, die angewandte Berechnungsformel zu überprüfen. Dabei zeigte sich, dass darin ein Faktor enthalten war, der den günstigen Produktionsbedingungen der schweizerischen Zuckerfabriken zu wenig Rechnung trug, so dass die Vorgabewerte durchwegs zu tief ausfielen. Auf Intervention der EFK wurde die Formel besser an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst, was die künftigen Zuckerrechnungen merklich entlasten wird.

Ferner stellte die EFK fest, dass die Zuckerfabrik Aarberg einen Betrag von rund 4 Millionen Franken als Eigenkapital versteuert, obwohl er dem Bund gehört. Da die darauf entfallenden Kapitalsteuern zu Lasten der Zuckerrechnung gehen, sind von der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) Verhandlungen mit dem Ziel auf Anerkennung als Fremdkapital aufgenommen worden.

53 Butyra

Bei der Butyra zeigten sich Tendenzen zu Missbräuchen bei den Zuschüssen an die Grosshandelsmargen. Ein Teil der Grossisten versucht, durch Aufteilung der Umsätze auf mehrere Firmen in den Genuss von höheren Margenzuschüssen zu gelangen. Ein Vorschlag der Butyra für ein neues, leistungsbezogenes Margensystem war seinerzeit vom EVD als unzweckmässig abgelehnt worden. Die Finanzdelegation beauftragte die EFK, diese Angelegenheit kritisch weiterzuverfolgen.

54 Stiftung Pro Helvetia

Hier liess die Revision beim Centre Culturel in Paris eine mangelhafte Rechnungsführung erkennen, die beanstandet werden musste. Unbefriedigend waren auch die administrativen Vorschriften der Stiftung über Arbeitszeit und Dienstverhältnisse. Während in Paris die notwendigen personellen Konsequenzen stiftungsintern gezogen wurden, untersucht nun ein aussenstehender Experte die Arbeitsabläufe und die Zweckmässigkeit der Organisation. Die Schlussfolgerungen der Expertise stehen noch aus. Die Finanzdelegation steht in Kontakt mit dem Präsidenten der Stiftung und lässt sich über die neueste Entwicklung orientieren. Mit Fragen, die den Personalbereich betreffen, werden sich auf Wunsch der Finanzdelegation die Geschäftsprüfungskommissionen befassen.

55 Bernische Stiftung für Agrarkredite

Bei der mit der Verwaltung der Investitionskredite und der Betriebshilfe beauftragten Bernischen Stiftung für Agrarkredite war eine unzutreffende Darstellung der finanziellen Situation zu beanstanden, die zu hohe Bundesbeiträge

ausgelöst hatte. Die Stiftung zahlte den entsprechenden Betrag an den Bund zurück. Ferner veranlasste die EFK bei der Bevorschussung der Verwaltungskosten und der Ermittlung des Zinsertrages rechnungstechnische Änderungen, welche ebenfalls der Bundeskasse zugute kamen.

6 Finanzaufsicht Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)

In ihrem letzten Tätigkeitsbericht hat die Finanzdelegation auf die ihres Erachtens nicht befriedigende Regelung der Finanzaufsicht über die SRG hingewiesen. Im Auftrag der nationalrätlichen Finanzkommission war nach Möglichkeiten für eine verstärkte Kontrolle zu suchen, ohne die Programmautonomie gemäss Artikel 55^{bis} der Bundesverfassung in Frage zu stellen.

Der Zeitpunkt für eine solche Anpassung erwies sich insofern als günstig, als der Bundesrat die laufende Konzession auf Ende 1987 gekündigt hat.

In verschiedenen Aussprachen mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (EVED) und dem Generaldirektor der SRG konnte im Grundsatz Einigkeit über die Ausgestaltung einer verstärkten Finanzaufsicht erzielt werden. Konkret lud die Finanzdelegation im Einvernehmen mit dem Vorsteher des EVED den Bundesrat mit Schreiben vom 11. März 1987 ein, in der neuen Konzession folgende Bestimmungen über die Finanzaufsicht aufzunehmen:

Im Auftrag der Aufsichtsbehörde und nach Massgabe der Konzessionsbestimmungen überprüft die Eidgenössische Finanzkontrolle die Rechnungsführung und erstattet darüber dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Bericht. Die Revisoren sind jederzeit berechtigt, Einblick in die Buchführung der SRG und die zugehörigen Belege zu nehmen. Vorbehalten bleibt die Programmautonomie gemäss Artikel 55^{bis} der Bundesverfassung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle, die Kontrollstelle der SRG und deren Inspektorat koordinieren ihre Revisionstätigkeit.

Der Konzessionsentwurf, wie er den Bundesämtern kürzlich zur Vernehmlassung vorgelegt worden ist, sieht vor, die Gehalts- und Tarifpolitik voll in die Verantwortlichkeit der SRG zu stellen. Die Finanzdelegation wird sich dafür einsetzen, dass die bisherige Regelung, wonach Gehalts- und Zulagenordnungen vor Inkraftsetzung der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen sind, auch in der neuen Konzession aufgenommen wird. Nach Auffassung der Finanzdelegation muss der Aufsichtsbehörde auch künftighin die Möglichkeit eingeräumt werden, auf einen so wichtigen Bereich wie die Gehaltspolitik gegebenenfalls rechtzeitig Einfluss zu nehmen, umso mehr als das Personal der SRG auch der Eidgenössischen Versicherungskasse angeschlossen ist.

7 Personalausgaben

71 Allgemeines

Wenn sich die Finanzdelegation laufend auch mit den Personalausgaben im weitesten Sinne befasst, so hat dies verschiedene Gründe. Der gesamte Personalaufwand der allgemeinen Bundesverwaltung (einschl. Arbeitgeberleistungen für die Personalfürsorge) belief sich gemäss Staatsrechnung 1986 auf 3043 Millionen Franken, was einem Anteil am Gesamthaushalt von rund 13 Prozent entspricht. Der gesetzliche Auftrag der Finanzdelegation, nämlich die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes, beinhaltet auch eine mitschreitende Kontrolle dieser bedeutenden Ausgabengruppe. Die Finanzdelegation kann ihre Kontrollaufgabe in diesem Bereich allerdings nur punktuell wahrnehmen. Sie überwacht u. a. die massvolle Anwendung einzelner beamtenrechtlicher Ausnahme-Bestimmungen wie beispielsweise die Gewährung von Besoldungszulagen an Chefbeamte, wobei sie sich auf ein eingespieltes Verfahren stützen kann. Über einige wichtigere in der Berichtsperiode behandelte Geschäfte sei hier zusammenfassend orientiert.

72 Beförderungen, Besoldungszulagen kurz vor der Pensionierung

Die aufgrund früherer Interventionen der Finanzdelegation schon seit Jahren befolgte Praxis, wonach Beförderungen kurz vor der Pensionierung auf eindeutig begründete Ausnahmefälle zu beschränken sind, ist Ende 1986 nach erneuten Gesprächen mit dem Vorsteher des EFD durch eine entsprechende, vom EPA erlassene Weisung sanktioniert worden. In dieser wird festgehalten, dass Besoldungszulagen, die eine Erhöhung des versicherten Verdienstes zur Folge hätten, innerhalb dreier Jahre vor der ordentlichen Pensionierung ausgeschlossen sind. Allenfalls können einmalige nicht versicherte Vergütungen für ausserordentliche Dienstleistungen ausgerichtet werden. Damit will man verhindern, dass kurz vor der Pensionierung Massnahmen getroffen werden, die für den Bund mit unverhältnismässig hohen Folgekosten (Versicherungskasse) verbunden wären.

73 Repräsentationszulagen

Repräsentationszulagen werden ausgerichtet an

- die Missions- und Postenchefs der schweizerischen Vertretungen im Ausland sowie an
- einzelne Chefbeamte der allgemeinen Bundesverwaltung und der Regiebetriebe.

Für die erstgenannte Kategorie bestehen klare Regelungen. Diese Zulagen werden nach Massgabe der effektiven Bedürfnisse jährlich neu festgelegt (Vorschlag 1987 = 6,4 Mio. Fr.), und es besteht eine Abrechnungspflicht. Die Abrechnungen werden durch die EFK geprüft. Die für diesen Bereich getroffene Regelung erscheint angemessen und funktioniert gut.

Bei den übrigen Bezüglern lässt sich nicht ausmachen, nach welchen Kriterien die Zulagen seinerzeit bewilligt beziehungsweise betragsmässig festgelegt worden sind. Nachdem der Bundesrat kürzlich beabsichtigte, einzelne Zulagen heraufzusetzen, stellte sich für die Finanzdelegation unter anderem die Frage der rechtsgleichen Behandlung. Sie musste deshalb den vorgesehenen Erhöhungen opponieren und lud den Bundesrat ein, vorerst die Zulagenpraxis neu zu überdenken und Richtlinien zu erlassen. Repräsentationszulagen müssten nach Auffassung der Finanzdelegation grundsätzlich abrechnungspflichtig sein, und sie sollten sich von der normalen, für alle Beamten gleichermaßen geltenden Spesenregelung abgrenzen lassen. Schliesslich dürfen Repräsentationszulagen keine Lohnkomponenten enthalten, und sie haben sich somit in einem angemessenen Rahmen zu halten.

74 Verwaltungsratshonorare

Der Bundesrat hat bekanntlich 1976 nach verschiedenen Interventionen der Finanzdelegation verfügt, dass Beamte, die als Bundesvertreter in Verwaltungsräten mitwirken, die entsprechenden Honorare – soweit sie 5 Prozent der Besoldung übersteigen – an die Bundeskasse abzuliefern haben (in Ausnahmefällen kann diese Grenze auf 10% festgelegt werden). Für Mandate, die vor 1976 übernommen worden sind, gilt diese Ablieferungspflicht allerdings nicht.

Die Finanzdelegation lässt sich jährlich über die Honorarbezüge und Ablieferungen orientieren. Der Grossteil der Verwaltungsratsmandate entfällt auf das EVED, die PTT-Betriebe und die SBB. Mit der betragsmässigen Begrenzung der Honorarbezüge ist indessen nur ein Teil des Problems entschärft worden. Als nach wie vor unbefriedigend ist die in zahlreichen Fällen festzustellende Kumulierung von Mandaten zu bezeichnen. Problematisch sind sodann die daraus sich ergebenden Bindungen, ist doch der im Verwaltungsrat als Bundesvertreter mitentscheidende Beamte später auf Verwaltungsstufe in der Regel auch zuständig für die Bearbeitung der entsprechenden Anträge solcher Gesellschaften. Schliesslich stellt sich hinsichtlich einzelner Honoraransätze die Frage der Verhältnismässigkeit, besonders wenn man bedenkt, dass die Mandate «risikofrei» sind und die entsprechenden Ausschüttungen – soweit es sich um halbstaatliche Organisationen handelt – in irgendeiner Form letztlich wieder dem Bund belastet werden.

Die Finanzdelegation hat deshalb gerne zur Kenntnis genommen, dass der Vorsteher des EVED diese Beurteilung teilt und solche Mandate mehr und mehr abbauen will.

75 Ausnahmeregelungen bei den Besoldungen

Im Bereich der Überklassen hat der Bundesrat einvernehmlich mit der Finanzdelegation kürzlich einige sich aufdrängende Korrekturen in der Einreihung vollzogen. In einem Falle konnte nach dem Rücktritt des Amtsinhabers die von der Finanzdelegation schon vor Jahren beanstandete zu hohe Einreihung korrigiert werden, während andererseits bisher zu tief klassierte Posten auf Empfeh-

lung bzw. mit Zustimmung der Finanzdelegation gehoben wurden. Neben diesen klassifikatorischen Massnahmen stimmte die Finanzdelegation im üblichen Rahmen individuellen Besoldungskorrekturen im Sinne der Ausnahmebestimmungen des Beamtengesetzes zu.

Während für Besoldungsanpassungen in Einzelfällen aufgrund der vorerwähnten gesetzlichen Grundlage eine gewisse Flexibilität besteht, sind dieser dann enge Grenzen gesetzt, wenn es beispielsweise darum geht, bei ausgetrocknetem Arbeitsmarkt lohnmässig konkurrenzfähig zu bleiben. Solche personalpolitisch heikle Probleme stellen sich heute in ausgeprägtem Masse bei der Rekrutierung qualifizierter und erfahrener Informatikspezialisten. Die Rekrutierung von Informatikern ist für den Bund und seine Betriebe heute schwierig bis sehr schwierig geworden. Das EPA prüft deshalb im Benehmen mit den Regiebetrieben, welche ausserordentlichen Massnahmen in dieser Sparte hinsichtlich Gehalt, Zulagen und Laufbahn im Einzelfall oder generell zu treffen sind, ohne dabei die Besoldungsklassifikation als Ganzes in Frage zu stellen. Eine gewisse Entschärfung des Problems dürfte sich mit der seit einiger Zeit vermehrt geförderten Ausbildung eigener EDV-Fachleute erreichen lassen, eine Massnahme, die indessen aus naheliegenden Gründen erst nach relativ langer Zeit Früchte tragen wird.

Die Finanzdelegation unterstützt solche Bestrebungen schon deshalb nachhaltig, weil die Ausgaben für EDV-Dienstleistungen durch Dritte sprunghaft ansteigen. Dass die gegenwärtige Marktsituation sich auf die Honorarforderungen privater Firmen auswirkt, liegt auf der Hand. Eine in der EDV-Branche führende Firma ging dabei allerdings so weit, dass sich auch parlamentarische Aufsichtsorgane einschalten mussten. Die Verrechnung von Stundenansätzen von über 300 Franken für ganzjährig beigezogene Experten führte zu Jahreshonoraren von über 500 000 Franken. Die Dienststellen des Bundes sind deshalb angewiesen worden, Aufträge nur noch in begründeten Einzelfällen an diese Firma zu vergeben.

76 Beurteilung beamtenrechtlicher Fragen durch das Bundesgericht

Aufgrund zweier Bundesgerichtsurteile, in denen das Bundesgericht Beschwerden entlassener Bundesbeamten gutgeheissen und die entsprechenden Entlassungsverfügungen aufgehoben hat, stellte sich für die Finanzdelegation die Frage, ob das geltende Beamtenrecht den Entscheidungsspielraum des Bundes als Arbeitgeber genügend berücksichtigt. Im Auftrag der Finanzdelegation klärte das BJ ab, ob die damalige laufende Revision des Beamtengesetzes zum Anlass genommen werden könnte, die Kompetenzen der Wahlbehörde bei der Auflösung von Dienstverhältnissen zu verstärken. Das BJ kam zum Schluss, dass eine Änderung der Kognitionsbefugnis des Bundesgerichts eher bei der Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) erwogen werden könnte. Entsprechende Modifikationen werden denn auch in der Botschaft des Bundesrates betreffend die Änderung des erwähnten Gesetzes beantragt. Die Vorlage befindet sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung.

8 **Einsichtsrecht in Preiskalkulationen**

Die Finanzdelegation hat sich wiederholt mit der Frage des Einsichtsrechts in Preiskalkulationen bei Vorliegen eines Monopols oder einer monopolähnlichen Situation befasst. Dieses Problem kann sich vor allem bei grossen Rüstungsbeschaffungen und Entwicklungsvorhaben stellen, indem in solchen Fällen die in der Verordnung über das Einkaufswesen des Bundes verlangte Wettbewerbslage oft fehlt. Es liegt indessen im öffentlichen Interesse, die Angemessenheit des Preises beurteilen zu können, wozu die Verwaltung die Möglichkeit haben muss, in die Kalkulationsunterlagen des Geschäftspartners Einblick zu nehmen. Im letzten Tätigkeitsbericht ist hierüber ausführlich berichtet worden.

An einer Aussprache mit einer Delegation des Bundesrates konnte im vergangenen Jahr Übereinstimmung der Auffassungen festgestellt werden. Dabei besteht die Meinung, dass die anzuwendenden Grundsätze, einschliesslich des Einsichtsrechts in Monopolsituationen, nicht nur für Rüstungsaufträge, sondern generell für alle Beschaffungen des Bundes und dessen Regiebetriebe gelten sollen. Der Bundesrat hat inzwischen das EFD mit einer entsprechenden Ergänzung der Einkaufsverordnung beauftragt.

Ein kürzlich mit dem Präsidenten der Einkaufskommission des Bundes geführtes Gespräch hat ergeben, dass ein entsprechender Verordnungsentwurf nun vorliegt. Dieser sieht vor, dass

- bei fehlendem Wettbewerb grundsätzlich ein Einsichtsrecht in die Preiskalkulation vertraglich zu vereinbaren ist,
- Prüfungsstelle die EFK sein wird und
- ein Abweichen von diesen Grundsätzen die vorgängige Zustimmung des Bundesrates voraussetzt.

Die Finanzdelegation erwartet, dass der Bundesrat diese Bestimmungen seinen Zusicherungen entsprechend demnächst in Kraft setzen wird.

9 **Militärspital Novaggio**

Vor einem Jahr hat sich die Finanzdelegation in ihrem Tätigkeitsbericht kritisch mit der Frage der weiteren Existenzberechtigung der Rehabilitationsstation der Militärversicherung im Malcantone auseinandergesetzt. Ungenügende Kapazitätsauslastung, steigende Kosten, bevorstehende Ersatz- und Neuinvestitionen waren gewichtige Argumente für eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des bundeseigenen Spitals, und dies zudem vor dem Hintergrund einer landesweiten Betten-Überkapazität. Weiter war zu berücksichtigen, dass nur rund 18 Prozent der Militärpatienten in Novaggio gepflegt werden.

Eine von der EFK im Auftrag der Finanzdelegation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erstellte Vollkostenrechnung bestätigte, dass das Militärspital ein Zuschussbetrieb bleiben wird. Die Finanzdelegation war sich indessen bewusst, dass über das weitere Schicksal dieses in einer Randregion unseres Landes gelegenen Bundesbetriebes nicht allein aufgrund finanzieller Überlegungen entschieden werden kann. Nachdem die Fakten aber klar erkennen liessen, dass die Militärversicherung heute über kein eigenes Spital mehr verfügen muss, galt

es mindestens zu prüfen, ob die gutunterhaltenen Anlagen nicht verwandten Nutzungen, beispielsweise in Zusammenarbeit mit den schweizerischen Krankenkassen, zugeführt werden könnten. Ein Verlust der Arbeitsplätze war somit nicht zu befürchten.

Nach weiteren Abklärungen und einer Besichtigung des Spitals hat die Finanzdelegation den Bundesrat anfangs Dezember 1986 in umfassender Weise orientiert und ihn ersucht, die fälligen Entscheide zu treffen. Für den Fall, dass das Militärspital weitergeführt werden sollte, verlangte sie, dass die mittelfristig anstehenden Investitionsvorhaben aufgrund entsprechender Wirtschaftlichkeitsrechnungen dem Parlament in einer separaten Botschaft unterbreitet werden. Nachdem in Novaggio seit 1976 über Voranschlagskredite Investitionen von rund 8 Millionen Franken finanziert worden sind, erachtet es die Finanzdelegation als unerlässlich, weitere Ausbauvorhaben dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

In seiner Antwort vom 16. März 1987 teilte der Bundesrat der Finanzdelegation unter anderem mit, er habe in seine diesbezüglichen Überlegungen auch die politischen und militärischen Aspekte einbeziehen müssen. So erachte er es nicht als sinnvoll, wenn zu einem Zeitpunkt, in dem Dezentralisierungen diskutiert werden, eine bundeseigene Institution in einer Randregion aufgegeben werde. Überdies lasse sich das Militärspital Novaggio mit geringem Aufwand zum militärischen Basisspital umfunktionieren und stehe so dem Kriegs-Sanitätsdienst innert nützlicher Frist zur Verfügung. In Berücksichtigung aller Faktoren halte daher der Bundesrat an einer Weiterführung des Spitals Novaggio fest. Er sei überzeugt, dass mit den vorgesehenen Massnahmen das Militärspital Novaggio in Zukunft in einem finanziell tragbaren Rahmen weitergeführt werden könne.

Abschliessend gab der Bundesrat die Zusicherung ab, die mittelfristig anstehenden Bauvorhaben aufgrund entsprechender Wirtschaftlichkeitsberechnungen dem Parlament zu gegebener Zeit in einer separaten Botschaft zu unterbreiten.

Die Finanzdelegation hat von diesem Entscheid Kenntnis genommen. Sie bedauert, dass alternative Nutzungsmöglichkeiten, die sich sowohl für die Region als auch für den Kanton Tessin volkswirtschaftlich und beschäftigungspolitisch als interessant hätten erweisen können, nicht näher geprüft werden. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass vor der Ausarbeitung einer Botschaft – ein entsprechender Projektierungskredit ist in der Zwischenzeit vom Bundesrat bereits gesprochen worden – durch die erweiterte Projektorganisation «LEMA» ein neues Konzept für den künftigen Betrieb des bundeseigenen Spitals vorgelegt wird.

10 Bundesbeiträge für bauliche Massnahmen

Eine Hauptursache der zahlreichen Differenzen bei der Bereinigung der Subventionsabrechnungen für Bauten waren die oft wenig präzisen oder unvollständigen Subventionszusicherungen. Das von der EFV und der EFK gemeinsam erlassene Rundschreiben vom 1. Juli 1985 an die zuständigen Bundesämter über die «Zusicherung von Subventionen der Bauten» hat seither beachtliche Verbesserungen gebracht.

Noch wirksamer ist die von der EFK vor kurzem zeitlich nach vorne gezogene Überprüfung der Subventionsgeschäfte; die EFK wartet nicht die Subventionsabrechnungen ab, sondern macht (stichprobenweise) ihren Einfluss bereits in der Phase der Beitragszusicherung geltend, indem fragliche Ausgabenpositionen vor der verbindlichen Zusicherung mit den zuständigen Bundesämtern bereinigt werden. Die Intervention während des Zusicherungsverfahrens und in der Zeit vor der Bauausführung ermöglicht eine reibungslosere Behebung von Mängeln, als wenn zuerst die Bauabrechnungen abgewartet werden. Allerdings bringt das Einschreiten in der Zusicherungsphase der EFK erhebliche Mehrarbeit, jedoch sollte sich mittelfristig bei der Überprüfung der Subventionsabrechnungen eine spürbare Entlastung ergeben.

Schwierigkeiten ergeben sich auch dort, wo ein Bauwerk aufgrund mehrerer Subventionserlasse finanziell unterstützt werden kann. Als Beispiel ist die Errichtung eines Ausbildungszentrums für den Zivilschutz zu erwähnen, das gleichzeitig als Unterkunft für die Luftschutztruppen zu dienen hat. Der Bau solcher kombinierter Anlagen bringt allen Beteiligten bereits unabhängig von der Subventionierung Vorteile. Da diese Werke sowohl vom Bundesamt für Zivilschutz (BZS) als auch vom Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) mit Beiträgen unterstützt werden, war aufgrund der verschiedenen Subventionsbestimmungen eine massvolle, den Bund nicht einseitig zusätzlich belastende Kostenteilung festzulegen. EMD, BZS und EFK haben gemeinsam einen gangbaren Weg gefunden.

Im Rückstand ist zurzeit die Bereinigung einer Anzahl von Abrechnungen betreffend Bauten für das berufliche Bildungswesen (BIGA-Bauten). Umstrittene Grundsatzfragen wie die Bemessung des notwendigen Baugrundes (Ausschluss von Landreserven), der Ausschluss objektfremder Bauteile, die Grösse und Ausstattung von Hauswartwohnungen und dergleichen waren unter den hauptbeteiligten Ämtern (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, AFB und EFK) zu klären. Wegen personeller Engpässe vornehmlich im AFB beansprucht allerdings der Vollzug noch einige Zeit.

V. Einzelgeschäfte nach Departementen

Unter diesem Abschnitt werden stichwortartig einige weitere von der Finanzdelegation im Berichtsjahr behandelte und die Finanzkommissionen interessierende Geschäfte erwähnt:

1 Behörden und Gerichte

– Eidgenössische Räte:

Die Büros der Räte sind im Januar 1987 eingeladen worden, in die laufende Überprüfung der Entschädigungsfragen (Taggeldergesetz) auch die Zahlungen halbstaatlicher Organisationen an Parlamentarier (Honorare, Spesen) einzubeziehen. Der Vorstoss erfolgte aufgrund festgestellter Doppelzahlungen.

2 Departement für auswärtige Angelegenheiten

- Restrukturierung des Netzes schweizerischer diplomatischer und konsularischer Vertretungen:
Die beschränkten personellen Mittel einerseits und sich ändernde wirtschaftliche und politische Verhältnisse andererseits zwingen laufend zur Anpassung der Struktur des schweizerischen Vertretungsnetzes. Die Finanzdelegation hält gerne fest, dass das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und der Bundesrat seit der letzten Berichterstattung vor zwei Jahren diese Bemühungen wirksam fortgesetzt haben. Einzelne Vertretungen mussten verstärkt, andere konnten aufgehoben oder in eine Honorarvertretung umgewandelt werden, was gesamthaft erlaubte, Stellen für anderweitige dringende Bedürfnisse freizusetzen.
- Bericht der EFK über den Einsatz des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps in Griechenland. (Mit diesen Fragen befassen sich im Sinne der Koordination die Geschäftsprüfungskommissionen.)
- Sozialversicherungsleistungen des Staates Belgien (Überweisung an Geschäftsprüfungskommissionen).
- Tätigkeitsberichte des Finanzinspektorates der DEH.

3 Departement des Innern

- Zahlungsrückstände AHV:
Im Auftrag der Finanzkommission des Nationalrates prüft die Finanzdelegation zurzeit Möglichkeiten für eine Straffung des Beitragsbezuges. Die Zeitspanne zwischen Zahlungsfrist und Erhebung von Verzugszinsen ist zu lang. Die gegenwärtige Praxis verursacht dem AHV-Fonds einen jährlichen Netto-Zinsverlust von über 20 Millionen Franken.
- Wassersportanlage Ipsach:
Der Schaden, der dem Bund aus einem 1983 (als die Eidg. Turn- und Sportschule noch im EMD eingegliedert war) unter Verletzung haushaltrechtlicher Kompetenzen abgeschlossenen Vertrag zu erwachsen drohte, konnte dank intensiver Bemühungen des Liegenschaftsdienstes der EFV in Grenzen gehalten werden. Politische und raumplanerische Schwierigkeiten stehen der Realisierung des Projektes weiterhin entgegen (siehe dazu auch Ausführungen im Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation vom 26. April 1984, S. 6 ff.). Das Geschäft wird von den Geschäftsprüfungskommissionen weiterverfolgt.
- Tarifierungsanpassungen Eidgenössische Turn- und Sportschule Magglingen:
Den Forderungen der Finanzdelegation ist bei der Überarbeitung der Gebührenordnung Rechnung getragen worden.
- Schweizerische Kandidatur für die Olympischen Winterspiele 1996/2000 (1994/1998):
Aussprache über ein allfälliges finanzielles Engagement des Bundes aufgrund eines Beschlusses des Bundesrates vom 14. Januar 1987.

- Hochschulförderung:
Diverse Subventionsabrechnungen mit den Kantonen (Korrekturen der EFK).

4 Justiz- und Polizeidepartement

- Asylwesen:
Aussprache mit der Departementsvorsteherin (siehe dazu Ausführungen unter Abschnitt II Ziff. 22).
- Zivilschutz:
Beitragsleistungen des Bundes an kombinierte Bauten (siehe auch Ausführungen unter Abschnitt IV Ziff. 10)
- Zivilschutz:
Überlebensnahrung. Eine Aussprache mit der Departementsvorsteherin ergab, dass den im vergangenen Jahr vorgebrachten Bedenken der Finanzdelegation bei der Ausarbeitung eines neuen Konzeptes Rechnung getragen wird.

5 Militärdepartement

- Beschaffung Panzerjäger (RP 86) bzw. Panzer 87 Leopard (Berichte der EFK).
- Luftkampftraining der schweizerischen Luftwaffe in Sardinien (Bericht der EFK).
- Flugdienstvergütungen an Militärpiloten:
Finanzielle Konsequenzen der Neuregelung, Frage der Versicherbarkeit der Vergütungen.
- Bundesamt für Genie und Festungswesen:
Kreditverwaltung und -überwachung.
- Landestopographie:
Gebührenpolitik (Überweisung an Geschäftsprüfungskommissionen).

6 Finanzdepartement

- Stellenbewirtschaftung in der allgemeinen Bundesverwaltung:
Schaffung einer Bundesratsreserve aufgrund einer Motion der Finanzkommissionen.
- Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung:
Rund ein Drittel der gegen 10 000 Beamten im Raume Bern ist in Mietobjekten untergebracht. 60 Prozent belegen Einzelbüros. Die Finanzdelegation liess sich durch den Vorsteher des EFD über Massnahmen des Bundesrates für eine wirtschaftlichere Unterbringung der Bundesverwaltung orientieren.
- Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal, Mietzinse für Dienstwohnungen (Aussprache mit dem Direktor des EPA).

- Münzstätte:
Aufgaben- und Wirtschaftlichkeitsüberprüfung (Orientierung durch den Departementschef), Bilanzierung der Edelmetalle.
- Hotel Bellevue AG Bern:
Prüfung des Übergabevertrages.
- Eidgenössische Versicherungskasse:
Statutenrevision, Neuordnung des versicherten Verdienstes (Aussprachen mit Departementschef), Dienststellenrevision durch EFK, Darlehenspolitik.

7 Volkswirtschaftsdepartement

- Arbeitslosenversicherung:
Differenzen zwischen Finanzbuchhaltung und Statistik (Bericht EFK).
- CH 91: Finanzierungskonzept.
- Schweizerische Verkehrszentrale:
Erhöhung Bundesbeitrag, Mitteleinsatz.
- Verlängerung Milchwirtschaftsbeschluss 1977:
Finanzielle Konsequenzen aus verspäteter Erhöhung der Verlustbeteiligung der Milchproduzenten.
- Entwicklung des Pflichtlagerwesens (Bericht des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung).

8 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

- Nationalstrassen:
Kenntnisnahme von diversen Bautenkontrollen, die technische Experten im Auftrag der EFK vornehmen.
- Revisionskosten Nuklearschadenfonds (Bericht der EFK).
- Radio Schweiz AG (RSAG):
Die laufenden Arbeiten zur Umstrukturierung der RSAG (finanzielle Entflechtung zwischen RSAG und PTT) wurden weiterverfolgt.

VI. PTT-Betriebe

1 TERCO (Telefonrationalisierung mit Computer)

Im Frühjahr 1986 erhielt die Finanzdelegation durch das Finanzinspektorat der PTT-Betriebe (FISP) Kenntnis von massiven Kostenüberschreitungen und einer mangelhaften finanziellen Steuerung des Projektes TERCO. Mit diesem sich in verschiedene Teilstufen gliedernden Projekt sollen die administrativen Arbeiten der Fernmeldedienste vereinfacht werden. Während die Stufe 1 (Auskunftsdienst/Telefonbuchredaktion) bereits 1978 erfolgreich abgeschlossen werden konnte, traten bei der Stufe 2.1 (Abonnementsdienst) Schwierigkeiten verschie-

dener Art auf. Seitens der Finanzdelegation war nach umfangreichen Abklärungen vor allem die ungenügende finanzielle Überwachung zu beanstanden. Die unterschätzte Komplexität des Vorhabens, die laufende Berücksichtigung neuer Benutzerbedürfnisse sowie personelle, organisatorische und führungsmässige Probleme führten zu erheblichen Kostenüberschreitungen. Als nachteilig erwies sich sodann die Besetzung von Schlüsselpositionen durch externe Mitarbeiter einer Computerfirma.

Die bisherige Kostenüberschreitung im Vergleich zu einem optimalen Projektverlauf beträgt rund 50 Millionen Franken. Gegenüber der ursprünglichen Kostenschätzung von 85,5 Millionen Franken für den Teilschritt 2.1 (Abonnementsdienst) wurden bis Ende 1986 rund 250 Millionen Franken investiert. Bis zum Abschluss der Einführungsarbeiten im Herbst 1987 ist mit weiteren 40 Millionen Franken zu rechnen.

Die GD/PTT ordnete nach der Intervention der Finanzdelegation unverzüglich eine Reihe von Massnahmen an, die es ermöglichten, das Projekt wieder in Griff zu bekommen. Ferner bildete der Verwaltungsrat der PTT-Betriebe aus seiner Mitte einen Sonderausschuss, der den Auftrag hatte, das Projekt in organisatorischer, personeller und führungsmässiger Hinsicht zu überprüfen. Dessen Schlussbericht (vom 10. Febr. 1987) ist auch den PTT-Sektionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen zugestellt worden.

Die Finanzdelegation konnte sich im Verlaufe ihrer weiteren Abklärungen davon überzeugen, dass seitens der PTT-Betriebe die notwendigen Lehren gezogen worden sind. Die im Schlussbericht des Sonderausschusses des Verwaltungsrates aufgezeigten TERCO-spezifischen und generellen Verbesserungsmöglichkeiten zeigen den Weg in die richtige Richtung. Es wird nun Sache der PTT-Sektionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen sein, sich laufend über die weitere Entwicklung dieses Geschäftes orientieren zu lassen.

2 APOCO (Automation der Postcheckdienste)

Aufgrund ihr zugestellter Verbesserungsvorschläge hatte sich die Finanzdelegation in der Berichtsperiode auch mit dem EDV-Grossprojekt APOCO (Automation der Postcheckdienste) der PTT-Betriebe zu befassen. Die von einem PTT-Mitarbeiter stammenden Vorschläge zielen auf eine raschere und kostengünstigere Realisierung der Stufe C (automatisierte Kontenführung und automatisierter Giroverkehr) der Postcheckautomation ab. Aus naheliegenden Gründen war es der Finanzdelegation nicht möglich, sie materiell zu beurteilen. Die GD/PTT sicherte indes eine einlässliche Prüfung zu.

Die Verwirklichung von APOCO wird beträchtliche finanzielle und personelle Mittel beanspruchen. Darüber hinaus wird die Rolle der PTT im schweizerischen Zahlungsverkehr durch das Vorhaben wesentlich mitbestimmt werden. Das definitive Konzept wird noch in diesem Jahr entwickelt und 1988 dem Verwaltungsrat vorgelegt.

Auf Anregung der Finanzdelegation wird ein aus Mitgliedern der PTT-Sektionen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen zusammengesetzter Ausschuss den weiteren Projektverlauf verfolgen.

3 Postbetriebsgebäude Bellinzona

Für die Erstellung eines neuen Postbetriebsgebäudes in Bellinzona bewilligten die eidgenössischen Räte mit dem Voranschlag 1979 einen Verpflichtungskredit von 40,6 Millionen Franken. Die effektiven Baukosten belaufen sich gemäss PTT-Rechnung 1986 auf 58,2 Millionen Franken. Entsprechende teuerungs- und projektbedingte Nachtragskredite sind vom Parlament gesprochen worden. Nach Auffassung des Finanzinspektorates der PTT-Betriebe (FISP) sind die beträchtlichen Nachtragskredite zum Teil die Folge einer allgemein perfektionistischen und teuren Bauweise. Kritisiert wurde auch die Projektführung. Zuständig für die Bauausführung war im Falle Bellinzona noch das AFB.

Die Finanzdelegation hatte Gelegenheit, im Rahmen einer im Tessin abgehaltenen Arbeitstagung und nach umfassenden Vorabklärungen den Sachverhalt an Ort und Stelle mit den Verantwortlichen des AFB und der PTT zu untersuchen. Die dabei zutage getretenen Mängel organisatorischer und kredittechnischer Art sind den PTT-Betrieben schriftlich zur Kenntnis gebracht worden. Wenn auch der Vorwurf einer allgemein perfektionistischen und teuren Bauweise nach Auffassung der Finanzdelegation vom FISP nicht zu Unrecht erhoben wurde, so ist indessen im hier zur Diskussion stehenden Fall zu berücksichtigen, dass sich ein Teil der Mehrkosten mit standortbedingten Auflagen der Stadt Bellinzona und der Denkmalpflege begründen und rechtfertigen lässt.

Die vom Präsidenten der Generaldirektion PTT zugesicherte Organisations- und Wirtschaftlichkeitsüberprüfung der Funktion «Bauen» wird Gelegenheit bieten, die verschiedenen vom Finanzinspektorat PTT in diesem Bereich aufgezeigten Mängel zu beheben.

VII. Schlusswort

Der vorliegende Bericht enthält eine Reihe mehr oder weniger kritischer Feststellungen der Finanzdelegation zur Haushaltsführung des Bundes. Er geht nicht oder zu wenig auf die grosse Zahl jener Geschäfte ein, die in der Finanzdelegation positiv gewürdigt wurden. Das sei hier nachgeholt mit dem Dank an Bundesrat und Verwaltung für die nach wie vor gute Haushaltsführung und den insgesamt sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel. In ihren Dank schliesst die Finanzdelegation auch die EFK und die ihr nachgeordneten Inspektorate ein. Es darf bestätigt werden, dass diese Kontrollorgane ihre anspruchsvolle Aufgabe gut erfüllt haben.

**Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre
1986/87 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 27. April
1987**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1987
Date	
Data	
Seite	789-816
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 387

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.