

# **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1987/88 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates**

vom 21. April 1988

---

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 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 1987 bis April 1988 behandelten Geschäfte.

21. April 1988

Für die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte  
Der Präsident: J. Schönenberger, Ständerat  
Der Vizepräsident: R. Reich, Nationalrat

# Bericht

## I. Auftrag

### 1 Auftrag und Kompetenzen

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 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) sowie im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte u. a. wie folgt festgelegt:

- 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 haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates sowie alle Revisions- und Inspektionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) 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

- 1987: HH. Nationalräte Eggenberg-Thun (Präsident), Flubacher, Schärli  
HH. Ständeräte Meier Hans (Vizepräsident), Aubert, Hefti
- 1988: HH. Ständeräte Schönenberger (Präsident), Hefti, Frau Jaggi  
HH. Nationalräte Reich (Vizepräsident), Frau Uchtenhagen,  
Zbinden Paul

Die Finanzdelegation gliedert sich (1988) in folgende Sektionen:

#### *Erste Sektion*

- Behörden und Gerichte
- Finanzdepartement

#### *Referenten*

- SR Schönenberger
- NR Reich

### *Zweite Sektion*

- Departement für auswärtige Angelegenheiten
  - Militärdepartement
  - Departement des Innern
  - Justiz- und Polizeidepartement
- } SR Hefti  
} NR Uchtenhagen

### *Dritte Sektion*

- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
  - PTT-Betriebe
  - Volkswirtschaftsdepartement
- } SR Jaggi  
} NR Zbinden Paul

## **3 Sitzungen**

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

In der Berichtsperiode wurden der Finanzdelegation annähernd 700 Revisions- und Inspektionsberichte der EFK und über 800 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse vorgelegt. Ferner hatte sie im Dringlichkeitsverfahren über rund 60 Nachtragskredite (180 Mio. Fr.) und 18 Verpflichtungskredite (170 Mio. Fr.) zu entscheiden. Sie überprüfte ausserdem 23 Vorlagen des Bundesrates an die Räte hinsichtlich finanzieller und personeller Konsequenzen. Schliesslich unterbreitete ihr der Bundesrat 75 Besoldungsgeschäfte von Chefbeamten. Neben dieser Grundlast waren zahlreiche weitere Geschäfte aus dem Bereich der parlamentarischen Finanzaufsicht zu bearbeiten, auf die im nachfolgenden Bericht näher eingegangen wird.

## **II. Die Finanzaufsicht im Bund**

### **1 Die Rolle der Finanzdelegation**

Sowohl die Finanzkommissionen als auch die Finanzdelegation erfuhren zu Beginn der neuen Legislatur eine ausserordentlich starke Erneuerung. So waren in der Finanzdelegation fünf der sechs Mitglieder zu ersetzen, was indessen dank einer sorgfältigen Einführung keine nennenswerte Probleme schuf. Mit dem vorliegenden, im Reglement vorgeschriebenen Tätigkeitsbericht werden die Finanzkommissionen über die wichtigsten Prüfbereiche des Berichtsjahres orientiert. Die Berichterstattung ist wie immer bewusst knapp und summarisch gehalten, was sich schon wegen der Vielzahl der behandelten Geschäfte, aber auch mit Blick auf die der Finanzdelegation auferlegte Diskretionspflicht ergibt.

Am finanzpolitischen Seminar vom vergangenen Februar bot sich Gelegenheit, die neuen Kommissionsmitglieder sowohl mit der Praxis der Finanzaufsicht im

Bund als auch mit den besonderen Aufgaben der Finanzdelegation näher vertraut zu machen. Aus dem Referat des Präsidenten der Finanzdelegation seien nachstehend ein paar grundsätzliche Gedanken zur Einrichtung und Rolle der Finanzdelegation wiedergegeben:

Mit der bereits um die Jahrhundertwende geschaffenen Finanzdelegation haben unsere Vorgänger in politischer Klugheit eine «Zauberformel» der laufenden Finanzaufsicht gefunden, wie sie heute in unserem Parlament, in unserer Zeit in einer so einfachen und griffigen Konstruktion kaum mehr durchzusetzen wäre.

Die Finanzdelegation besteht aus nur sechs Mitgliedern – drei National- und drei Ständeräten –, womit bereits eine der Stärken dieses Aufsichtsorgans deutlich wird: Klein in der Zahl, aber mit grossen Kompetenzen ausgerüstet. Klein in der Zahl heisst aber auch, dass sich ein Teamgeist entwickelt, dass jedes Mitglied aufgrund der Arbeitsteilung seinen eigenen Beitrag zur Bewältigung der umfangreichen Prüfarbeit leistet, Mitverantwortung trägt. Und dass das Engagement ein Ganzes sein muss, geht auch daraus hervor, dass die Finanzdelegation immer vollzählig zu tagen hat, und das mindestens sechsmal im Jahr (zu je zwei Sitzungstagen). Dazu kommen ausserordentliche Sitzungen sowie Sitzungen der einzelnen Sektionen zur Abklärung von Sonderfragen. Und noch eines scheint erwähnenswert: Im Gegensatz zur Kommissions- oder gar zur Ratsarbeit, wo politische Ausmarchungen zum Alltag gehören, stehen in der Finanzdelegation die rein sachlichen, haushaltsbezogenen Aspekte in aller Regel im Vordergrund.

Wichtigster und ständiger Gesprächspartner der Finanzdelegation ist der Bundesrat. Nach Artikel 50 GVG – dem eigentlichen Lebensnerv der Finanzdelegation – ist er verpflichtet, dieser alle seine Beschlüsse, soweit sie den Haushalt tangieren, mit den entsprechenden Antrags- und Mitberichten laufend und regelmässig zuzustellen. Diese vom Gesetzgeber bereits 1902 getroffene Regelung gibt der Finanzdelegation einen fast vollständigen Einblick in die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung, einen Einblick, wie ihn kein anderes parlamentarisches Organ hat. Die Mitberichte der Departemente, vor allem jene des Finanzdepartementes, stellen für die Finanzdelegation aus naheliegenden Gründen eine wichtige Informationsquelle für die Ausübung der Finanzaufsicht dar. Die Verpflichtung zur absoluten Verschwiegenheit, der sich die Mitglieder der Finanzdelegation und ihr Sekretär zu unterziehen haben, stellt das Korrelat dieses offenen Informationsflusses zwischen Bundesrat und Finanzdelegation dar.

Wenn vom Verhältnis Bundesrat/Finanzdelegation gesprochen wird, ist aber auch ein anderer Aspekt hervorzuheben: Direkte und unverkrampfte, auf gegenseitigem Vertrauen basierende Beziehungen zwischen Bundesrat und Finanzdelegation sind eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren eines Aufsichtssystems, wie wir es kennen. Für den Bundesrat war die Finanzdelegation deshalb seit jeher nicht nur Aufsichtsorgan, sondern auch Gesprächsforum, Partner zur Erörterung von Problemen, die noch nicht reif für die grosse politische Bühne sind, die im kleinen Kreis vorzudiskutieren aber ein Bedürfnis sein kann. Es liegt der Finanzdelegation daran, dass dies so bleibt.

Zahlreiche persönliche Kontakte mit Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler ergaben sich auch im Berichtsjahr, wobei Kredit- und Personalgeschäfte im Vordergrund standen. Auf weitere Verhandlungsgegenstände von Bedeutung wird an anderer Stelle dieses Berichtes näher eingegangen. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes ist aus naheliegenden Gründen ständiger Gesprächspartner der Finanzdelegation, und er wohnt jeder Tagung zeitweilig bei.

## **2 Die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Die der Finanzdelegation übertragene parlamentarische und politische Kontrolle über die Haushaltführung der Exekutive wird bekanntlich in enger Zusammenarbeit mit der EFK wahrgenommen.

Finanzdelegation und EFK nehmen gemeinsam jene Aufgaben wahr, die im Ausland einem Rechnungshof obliegen, mit dem gewichtigen Unterschied allerdings, dass unser System der mitschreitenden Aufsicht über die Haushaltführung unmittelbare Interventionen ermöglicht.

Obwohl die EFK als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bund nach dem Gesetz «Dienerin zweier Herren» ist, nämlich sowohl der Bundesversammlung als auch dem Bundesrat zur Verfügung steht, ist sie in fachlicher Hinsicht selbständig und unabhängig. Administrativ ist sie dem Eidgenössischen Finanzdepartement beigeordnet, ihr Personalbestand wird vom Bundesrat im Einvernehmen mit der Finanzdelegation festgelegt.

Die Überwachung des Finanzhaushaltes des Bundes erfolgt bekanntlich nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit. Ob die Bundesmittel konjunktur- und wachstumsgerecht eingesetzt werden, dies zu prüfen ist nicht Sache der EFK, sondern der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Auch zur Zweckmässigkeit des Handelns der Verwaltung hat sich die EFK nicht zu äussern, setze dies doch voraus, dass das Kontrollorgan vor Inangriffnahme neuer Aufgaben und vor Ausführung bestimmter Projekte in Aktion treten müsste, was nicht der schweizerischen Konzeption der Finanzaufsicht entspricht.

Die Finanzdelegation lässt sich jeweils zu Jahresbeginn über die Prüfungsschwerpunkte und die Arbeitsziele der EFK orientieren, und sie nimmt auch Kenntnis vom Programm der Auslandinspektionen (Botschaften, Konsulate, Entwicklungshilfe).

Die zu jeder Tagung vorliegenden zahlreichen Revisions- und Inspektionsberichte ermöglichen der Finanzdelegation eine mitschreitende Aufsicht auch über die Tätigkeit der EFK.

Die Finanzdelegation hat kürzlich zustimmend Kenntnis genommen vom geplanten Revisions-Informationen-System (RIS) der EFK, das einen schrittweisen Ausbau der EDV-Anlage vorsieht. Im Endausbau werden rund 60 Arbeitsplätze mit Personalcomputern ausgerüstet sein, was eine Gesamtinvestition von rund 1,5 Millionen Franken erfordert. Damit erhält die EFK direkten Zugang zu allen aus Kontrollzwecken erforderlichen Daten des Kassen- und Rechnungswesens und der Dienststellen (Datenanalyse, Kalkulation, Anweisungsrevision am Bildschirm mit «elektronischer Unterschrift»).

### **III. Grundsätzliche Betrachtungen zur Haushaltspolitik**

Gemäss dem Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte haben sich diese Gremien mit der Überwachung des

Finanzgebarens und mit der Beurteilung längerfristiger Entwicklungen des Bundeshaushaltes zu befassen.

Was die Kontrollfunktion gegenüber dem «Courant normal» betrifft, so darf von einem gut eingespielten, effizienten System gesprochen werden. Bundesrat und Verwaltung bemühen sich im allgemeinen um eine straffe Ausgabendisziplin. Die EFK arbeitet aufgrund solider Prüfungskriterien präzise und umsichtig. Die Finanzkommissionen und ihre Sektionen werden in ihrer Arbeit von Bundesrat und Verwaltung sichtlich ernst genommen, was positive Rückschlüsse auf ihre Sachkunde und Autorität zulässt.

Schwieriger ist es für die Finanzkommissionen anscheinend, die Sparprinzipien im Parlament selbst genügend zum Tragen zu bringen. In den letzten Jahren sind die Anträge des Bundesrates von der Bundesversammlung insgesamt um Hunderte von Millionen überboten worden. Die Finanzdelegation bedauert deshalb, dass der Vorschlag einer Ausgabenbremse, wie sie 1983 durch eine Motion der Finanzkommissionen verlangt worden war, aufgrund der mehrheitlich negativen Vernehmlassungen nicht weiter verfolgt werden soll. So populär allgemein gehaltene Sparappelle zu sein scheinen, so sehr beginnt es offensichtlich zu hapern, wenn es um die Verbesserung entsprechender Verfahrenswege geht. Das wurde nicht nur bei der Ausgabenbremse, sondern auch bei der Ausarbeitung des Subventionsgesetzes spürbar, das schon in den Vernehmlassungen der Kantone grosser Skepsis begegnet war.

Wenn somit die zuverlässige Wahrung der parlamentarischen Aufsichtspflicht gegenüber dem staatlichen Haushaltgebaren durch gelegentliche Sündenfälle der eidgenössischen Räte etwas relativiert erscheint, so sind bei einer Würdigung der zweiten reglementarisch verankerten Hauptaufgabe der Finanzkommissionen, der «Beurteilung längerfristiger Entwicklungen des Bundeshaushalts», erst recht Einschränkungen angebracht.

Zwar liegt die abschliessende Budgetgewalt unbestrittenermassen beim Parlament. Aber die eidgenössischen Räte machen von ihr ebenso wenig im gestaltenden Sinne Gebrauch wie die kantonalen Parlamente. Wir betreiben im Prinzip eine Finanzpolitik der «Fortschreibung». Grössere, durch neue oder massiv aufgestockte Aufgaben bedingte Verlagerungen werden im Rahmen von mehrjährigen Finanzplänen aufgefangen. Die Budgetberatungen selbst lösen keinerlei Weichenstellung aus. Allfällige Korrekturen beschränken sich auf marginale Beträge. Sie haben den Charakter von Signalen oder Warnschüssen, die zwar von Regierung und Verwaltung durchaus beachtet werden, aber weit davon entfernt sind, finanzpolitische Alternativen zu den Voranschlägen des Bundesrates zu verkörpern.

Eine vordergründige Interpretation dieses Sachverhaltes kommt rasch zum Schluss, dass dies schon von den zeitlichen Abläufen, aber auch von der Struktur des Haushalts her gar nicht anders sein könne. Denn einerseits seien an die 90 Prozent der Budgets gesetzlich oder faktisch gebundene Ausgaben, und andererseits reichten bei der Beratung des Voranschlags die knapp zwei Monate zwischen der Beschlussfassung des Bundesrats und dem abschliessenden Entscheid des Parlaments bei weitem nicht aus, um über die detaillierte Prüfung hinaus zu weiterführenden eigenen Anträgen durchzustossen und diese auch

noch rechtzeitig zum Beschluss zu erheben. Die Finanzpläne, welche die längerfristigen Perspektiven abzudecken haben, ändern daran nicht viel, weil sie ohne jede Verbindlichkeit sind und vom Parlament auch nicht mitgestaltet werden können.

Es stellt sich die Frage, ob sich das Parlament tatsächlich auf alle Zeiten mit der blossen Kontrollfunktion zufriedengeben und faktisch auf jegliche gestaltende Mitwirkung in der Budgetpolitik verzichten sollte bzw. wolle. Eine veränderte Praxis wäre durchaus im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts möglich. Einerseits gälte es, den Umgang mit den «gebundenen Ausgaben» zu überdenken. Zu einem grossen Teil lassen die gesetzlichen Umschreibungen der entsprechenden Aufgaben nämlich durchaus Ermessensspielräume in bezug auf die dafür einzusetzenden Mittel offen.

Wenn deren Nutzung bisher praktisch unterblieben ist, so liegt das an den knapp bemessenen zeitlichen Abläufen. Doch auch diese Problematik liesse sich bewältigen, dann nämlich, wenn Finanzkommissionen und Finanzdelegation sich vermehrt vom scheinbar unausweichlich vorgegebenen Einjahresrhythmus lösen würden. Der Auftrag der «Beurteilung längerfristiger Entwicklungen» lässt durchaus Spielraum für die Weiterverfolgung von Fragen und Erkenntnissen, die sich während der Budgetberatungen ergeben, aus Zeitgründen aber nicht zur Entscheidungsreife gebracht werden können.

Es ist im Grunde nicht einzusehen, warum von dieser Möglichkeit nicht systematischer Gebrauch gemacht werden sollte. Die Budgetierungspraxis würde damit viel beweglicher und könnte mittelfristige Ziele in konkreter Form miteinbeziehen. Ein solches Vorgehen entspräche auch dem Geiste unseres «Systems der kooperierenden Gewalten» und wäre mit keinerlei Beeinträchtigung der Gewaltentrennung verbunden. Es würde nichts mehr und nichts weniger als eine aktivere Wahrnehmung der finanzpolitischen Führungsverantwortung des Parlaments bedeuten.

## IV. Schwerpunkte der Finanzaufsicht im Berichtsjahr

### 1 Beschaffungs- und Einkaufswesen

#### 11 Der Bund als grösster Einkäufer unseres Landes

Der Bund ist als Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen in verschiedener Hinsicht vergleichbar mit einer Grossunternehmung. Er ist zudem mit seinen Regiebetrieben der weitaus grösste Einkäufer unseres Landes. Für Materialbezüge und Dienstleistungen, die unmittelbar mit einer Güterbeschaffung zusammenhängen, wurden im Rechnungsjahr 1987 6,2 Milliarden Franken aufgewendet. Diese teilen sich wie folgt auf:

– Allgemeine Verwaltung (inkl. Rüstungs- triebe) .....	Mia. Fr. 2,700
– SBB .....	0,900
– PTT .....	2,600
Total .....	<hr/> 6,200

In der allgemeinen Verwaltung werden die Beschaffungen über zwölf zentrale Einkaufsstellen mit rund 190 professionellen Einkäufern abgewickelt. Dazu kommen die Regiebetriebe mit weiteren 200 Einkäufern. Die Einkaufsstellen sind für die Abwicklung der Beschaffungen selbst verantwortlich. Sie haben ihre Politik aber nach den Grundsätzen der Einkaufsverordnung auszurichten. Diese stipulieren vorab, dass grundsätzlich eine Wettbewerbslage zu schaffen ist. So werden in der Regel aufgrund von Erfahrungen und Marktkenntnissen eine Anzahl von Firmen um ein Angebot ersucht.

Im weiteren verpflichten bilaterale und multilaterale Verträge (EFTA, GATT) über die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels, denen die Schweiz als exportorientiertes Land zugestimmt hat, auch den Einkäufer der öffentlichen Hand. Ausländische Bewerber dürfen gegenüber inländischen Anbietern im Wettbewerb nicht benachteiligt werden. Im Rahmen des GATT-Übereinkommens wird den Einkaufsstellen in bestimmten Fällen die öffentliche Ausschreibung vorgeschrieben.

Für die Vergabe entscheidet das beste Verhältnis zwischen Preis und Leistung. Weitere Kriterien wie Termin, Zuverlässigkeit und Kreditwürdigkeit der Unternehmung, Kapazität und Serviceleistungen werden mitberücksichtigt.

Wichtige Aufgaben fallen sodann der Kommission für Einkaufsfragen des Bundes (KEB) zu. Diese kauft nicht selbst ein, sondern überwacht und koordiniert den Einkauf auf Bundesebene. Ihre Hauptaufgaben sind:

- Erarbeitung von Grundsätzen zur Einkaufspolitik,
- Führen eines Einkaufsstellenverzeichnisses,
- Aus- und Weiterbildung der Einkäufer,
- Beratung der Einkaufsstellen in Fragen des Vertragsrechts und des Wettbewerbs,
- Publikation eines Mitteilungsblattes für Einkäufer,
- Kontaktveranstaltungen mit Kantonen und kantonalen Handelskammern,
- Erstellen von Statistiken,
- Vertretung des Bundeseinkaufs in den multilateralen Handelsvereinbarungen,
- Abschluss von Umsatzrabattabkommen.

Die Finanzdelegation lässt sich aufgrund der Revisionsberichte der EFK laufend über die Kontrollpraxis im Bereich des Einkaufswesens orientieren. Bei diesen Prüfungen geht es kurz zusammengefasst darum, abzuklären, ob

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

Über alles gesehen ist festzuhalten, dass die Einkaufsstellen des Bundes nach fairen Lösungen trachten. Auch Unternehmungen aus Randregionen werden in den Wettbewerb einbezogen, soweit sie aus technischer Sicht zu genügen vermögen und ihre Preise jene der Mitbewerber nicht erheblich übersteigen.

## 12      **Einsichtsrecht in die Kalkulation bei Grossbeschaffungen des Bundes bei fehlendem Wettbewerb**

Die Durchsetzung des Einsichtsrechts des Bundes in Preiskalkulationen bei Vorliegen eines Monopols oder einer monopolähnlichen Situation beschäftigt die Finanzdelegation seit längerer Zeit. Aufgrund von Aussprachen sowohl mit einer Delegation des Bundesrates als auch mit den Vorstehern des Finanzdepartementes und des Militärdepartementes durfte die Finanzdelegation noch in ihrem jüngsten Tätigkeitsbericht Übereinstimmung der Auffassungen festhalten. Die ihr seinerzeit abgegebenen bundesrätlichen Zusicherungen liessen die Finanzdelegation denn auch im Glauben, einer entsprechenden Ergänzung der Einkaufsverordnung stehe nichts mehr im Wege. Der Verordnungsentwurf, wie er der Finanzdelegation im vergangenen Jahr vorgelegt worden war, sah vor,

- 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.

Leider musste die Finanzdelegation in der Folge feststellen, dass diesen Bestimmungen nicht nur in Kreisen der Wirtschaft, sondern auch verwaltungsintern Opposition erwuchs. Der Hauptwiderstand richtete sich dabei nicht so sehr gegen den Grundsatz des Einsichtsrechts an sich, vielmehr wollten weder die Wirtschaft noch die Verwaltung die EFK als zuständige Prüfungsstelle anerkennen.

Die Finanzdelegation verhehlt nicht ihre Enttäuschung über die Art und Weise, wie die Verwaltung in diesem Geschäft sich Einfluss zu verschaffen wusste. Sie bedauert auch, dass Zusicherungen des Bundesrates im Nachhinein wegen des Widerstandes der Verwaltung in Frage gestellt wurden. Die Durchsetzung des Einsichtsrechtes ist nicht allein unter rechtlichen, sondern ebenso sehr unter staatspolitischen Aspekten zu beurteilen.

Wenn die Finanzdelegation auch keine Veranlassung hatte, von ihren grundsätzlichen Forderungen abzuweichen, so bot sie andererseits Hand zu formalen Korrekturen in der Weise,

- dass in der Verordnung neben der EFK auch die Einkaufsstellen und die ihnen zugeordneten Inspektorate als Organe erwähnt werden, die das Einsichtsrecht ausüben, dass der EFK jedoch die Koordination obliegt, und
- dass ein Abweichen vom Grundsatz des Einsichtsrechts der Zustimmung nicht des Gesamtbundesrates, sondern des zuständigen Departementsvorstehers im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes bedarf.

Nach dem von der Finanzdelegation seit Anbeginn vertretenen Konzept soll es der EFK freistehen, die Preisüberprüfung selber durchzuführen oder diese ganz oder teilweise an eine nachgeordnete Instanz zu delegieren. Damit werden Doppelspurigkeiten vermieden. Auch versteht es sich von selbst, dass die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in jedem Fall gewährleistet ist.

Der Bundesrat hat am 23. März 1988 einer Anpassung der Einkaufsverordnung im Sinne der Begehren der Finanzdelegation schliesslich zugestimmt.

## **13 Panzerbeschaffung**

Auf Antrag des Militärdepartementes stimmte der Bundesrat im Juli 1987 der Beschaffung von drei Fahrschulpanzern mit Kosten von 10 Millionen Franken zu. Es war beabsichtigt, die Kosten mit dem vom Parlament für die Beschaffung von 380 Kampfpanzern gesprochenen Verpflichtungskredit von 3365 Millionen Franken aufzufangen. Vorbehalten blieb die Zustimmung der Militärkommissionen der beiden Räte.

Die Finanzdelegation konnte sich mit diesem Vorgehen nicht einverstanden erklären, war doch der Beschaffungsumfang im entsprechenden Bundesbeschluss mit 380 Panzern abschliessend festgelegt worden. Sie forderte den Bundesrat deshalb auf, den Kredit für die Fahrschulpanzer dem Parlament im ordentlichen Verfahren (Nachtragsweg) zu beantragen, was dann auch geschah.

Nach der Verabschiedung der Vorlage über die Panzerbeschaffung (Rüstungsprogramm 1984) durch das Parlament stellte sich im Zuge der technischen Entwicklung heraus, dass der ballistische Schutz der Panzer verstärkt werden muss. Die vorgesehenen Verbesserungen können mit dem bewilligten Rahmenkredit aufgefangen werden. Die Nachrüstung der bereits ausgelieferten Panzer ist für später zulasten des Ausrüstungs- und Ersatzmaterialbudgets vorgesehen. Die Finanzdelegation konnte der beantragten kredittechnischen Abwicklung zustimmen.

Die Finanzdelegation lässt sich über den Ablauf der Panzerbeschaffung durch die EFK periodisch orientieren. Diese konnte in ihrem jüngsten Bericht die planmässige Abwicklung der Grossbeschaffung bestätigen. Der Verpflichtungskredit wird voraussichtlich (unter Ausklammerung der Teuerung) nicht voll beansprucht werden.

## **2 Bauten des Bundes**

### **11 Erhöhung der Botschaftsgrenze**

Für bundeseigene Bauten sind im Voranschlag 1988 737 Millionen Franken eingestellt, davon 287 Millionen Franken für zivile Bauten. Weitere 2,5 Milliarden Franken sind als Beiträge an bauliche Massnahmen budgetiert, die aber hier nicht zur Diskussion stehen.

Bei den Bauten des Bundes wird grundsätzlich unterschieden zwischen Voranschlagsprojekten und Botschaftsprojekten. Eine Botschaft ist dem Parlament immer dann vorzulegen, wenn die für den Bund zu erwartenden Gesamtausgaben 2 Millionen Franken im Einzelfall übersteigen. Diese sogenannte Botschaftsgrenze blieb seit 1972 unverändert, sie trägt somit der seither eingetretenen Teuerung nicht Rechnung. Wird die Bauteuerung aufgerechnet und wird zudem berücksichtigt, dass heute an Bauvorhaben hinsichtlich Umweltschutz und Energiesparmassnahmen wesentlich höhere Anforderungen gestellt werden,

ergibt sich eine neue Botschaftsgrenze von rund 5 Millionen Franken. Die Finanzdelegation befürwortet eine solche Anpassung. Die Ausarbeitung von Baubotschaften verursacht auf allen Stufen einen erheblichen Aufwand, und jede Botschaft belastet schliesslich auch das Parlament. Aus Gründen der Effizienz ist dieses Verfahren auf wichtige Vorhaben zu beschränken. Der Bundesrat beabsichtigt, dem Parlament im Zusammenhang mit einer bevorstehenden Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (Projekt VEREDA = verbesserte Rechnungs-darstellung des Bundes) entsprechende Anträge zu unterbreiten.

Eine Erhöhung der Botschaftsgrenze wird selbstverständlich zur Folge haben, dass entsprechend mehr Kredite über den Voranschlag zu bewilligen sein werden. Mit dem Voranschlag 1988 unterbreitete der Bundesrat neue Objektkredit- und Zusatzkreditbegehren im Umfang von 157 Millionen Franken (85 Mio. Fr. für zivile Bauten, 72 Mio. Fr. für militärische Bauten). Für die Prüfung dieser Kreditbegehren steht den Finanzkommissionen jeweils eine umfassende Dokumentation zur Verfügung. Diese soll inskünftig insofern noch verbessert werden, als aufgrund eines Beschlusses der nationalrätlichen Finanzkommission für Bauvorhaben mit Kreditsummen von über 1,5 Millionen Franken im Einzelfall ausführliche Bedürfnisnachweise vorzulegen sind.

## **22            Jährliche Baubotschaft für zivile Bauten**

Während der Bundesrat militärische Bauvorhaben – soweit diese nicht über Voranschlagskredite bewilligt werden – dem Parlament jährlich in einer Sammelbotschaft vorlegt, werden für zivile Bauten von Fall zu Fall Einzelvorlagen unterbreitet. Aufgrund zunehmender, der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren unterbreiteter Kreditbegehren für Bauten des Schulratsbereiches stellte sich die Frage, ob es nicht angezeigt wäre, auch für zivile Bauten, zumindest für jene des Schulratsbereiches, eine jährliche Baubotschaft vorzulegen. Die jüngste ETH-Baubotschaft mit einem Kreditvolumen von 428 Millionen Franken datiert vom 28. Mai 1986, eine nächste ist erst für 1989 vorgesehen. Angesichts sich immer rascher wandelnder Rahmenbedingungen und Bedürfnisse ist der Bundesrat mehr und mehr gezwungen, in der Zwischenzeit Kredite auf dem Dringlichkeitsweg zu beantragen. Wenn auch dieses Verfahren im Finanzhaushaltsgesetz (Art. 26) ausdrücklich vorgesehen ist, so wird mit jeder vorzeitigen Kreditbewilligung durch die Finanzdelegation die Entscheidungsbefugnis der Räte in unerwünschter Weise beeinträchtigt. Die Finanzdelegation hat den Bundesrat deshalb schriftlich eingeladen, die Frage der Ausarbeitung einer jährlichen Baubotschaft für zivile Bauten zu prüfen. Die Antwort steht zurzeit noch aus.

## **23            Projektierung zweier neuer Verwaltungsgebäude im Raume Bern**

Eine frühzeitigere Einflussnahme des Parlamentes auf das Baugeschehen des Bundes ist 1984 von der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission gefordert worden, die sich damals mit Verbesserungen im Verfahren der Bauprojek-

tierung befasste. Die Finanzdelegation wird aufgrund der laufenden Übermittlung der Bundesratsbeschlüsse jeweils bereits im Stadium der Projektierung, d. h. noch vor der Ausarbeitung einer Botschaft, über Bauvorhaben des Bundes orientiert und kann gegebenenfalls ihren Einfluss geltend machen. So nahm sie im vergangenen Herbst Kenntnis von zwei Beschlüssen des Bundesrates über die Projektierung zweier neuer Verwaltungsgebäude im Raume Bern. Sie nahm dies zum Anlass, sich durch den Vorsteher des Finanzdepartementes eingehend über das neue Unterbringungskonzept der allgemeinen Bundesverwaltung im Raume Bern und die daraus resultierenden Investitionen orientieren zu lassen.

Die rund 10 000 Arbeitsplätze in Bern und Umgebung sind zu zwei Drittel in eigenen und zu einem Drittel in Mietobjekten untergebracht. Die Mietausgaben haben sich seit 1961 bei einer Verdreifachung der Mietflächen annähernd verneunfacht und überstiegen 1986 15 Millionen Franken. Die Höhe und die starke Zunahme dieser Ausgaben beschäftigten schon verschiedentlich die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation.

Konzepte für eine Verbesserung der Situation sind seit den sechziger Jahren mehrmals überarbeitet worden. Im September 1986 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Gesamtplan 1985 der Koordinationskommission für die Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung (KUB). Dieser hat folgende Zielsetzungen:

- längerfristig kostengünstige Unterbringung in bundeseigenen Liegenschaften durch Erstellen neuer Gebäude auf Parzellen im Bundesbesitz im Raume Bern und damit Abbau von Mietobjekten,
- Verbesserungen im betrieblich-organisatorischen Bereich durch Zusammenfassen dezentraler Dienststellen und zweckmässige Anordnung der Arbeitsplätze,
- aktive und bedarfsgerechte Bewirtschaftung der bundeseigenen Grundstücke und Liegenschaften.

In der Zwischenzeit ist die Planung für verschiedene neue Verwaltungsgebäude auf bundeseigenen Parzellen, die für rund 2200 Arbeitsplätze Raum bieten werden, vorangetrieben worden. Der Bestand an Mietlokalitäten wird damit entscheidend reduziert werden können. Die Baukosten werden auf rund 145 Millionen Franken (Preisbasis 1984) geschätzt. Mit dem Baubeginn ist bestenfalls 1991 zu rechnen.

Mit den geplanten Bauvorhaben ergeben sich neben dem Abbau von Mietflächen wesentliche betrieblich-organisatorische Verbesserungen. Die Wirtschaftlichkeit der Neubauten wurde nachgewiesen. Zudem verfügt der Bund im Raume Bern über genügende und geeignete Landreserven, die kurzfristig ohne planungsrechtliche Einschränkungen überbaut werden können.

Als flankierende Massnahme hat der Bundesrat 1986 neue Weisungen über die Bürozeilung in der allgemeinen Bundesverwaltung genehmigt. Damit kann die Belegungsdichte in Neubauten sowie in bestehenden Gebäuden mit geringen baulichen Aufwendungen verbessert werden.

Die Finanzdelegation erachtet die in die Wege geleiteten baulichen und organisatorischen Massnahmen als zweckmässig. Sie zeigte sich zudem beeindruckt von der Professionalität der Planung.

### **3 Nationalstrassen**

Für den Bau des Nationalstrassennetzes sind bisher insgesamt rund 24 Milliarden Franken aufgewendet worden. Weitere 2,8 Milliarden Franken beanspruchten Unterhalt, Verwaltung und Verzinsung, während sich die Aufwendungen der Kantone für Projektierung, Bauleitung, Verwaltung, Landerwerb usw. auf 3,8 Milliarden Franken belaufen. Wie steht es mit der Finanzaufsicht in diesem Bereich?

Im Auftrag der Finanzdelegation ging die hierfür zuständige Sektion im Berichtsjahr der Frage nach, ob die EFK ihre Aufgabe auch auf diesem technisch anspruchsvollen Gebiet wahrzunehmen in der Lage sei. Die EFK setzt für die Kontrolle der Nationalstrassenaufwendungen vorwiegend unabhängige Bauexperten ein. Deren Rapporte werden laufend auch der Finanzdelegation zur Kenntnis gebracht. Die praktische Arbeit der Bauexperten an Ort und Stelle zu überprüfen, war das Ziel eines Baustellenbesuches unserer in Baufragen erfahrenen Sektion. Das Ergebnis fiel positiv aus. Aufgrund der gewonnenen Eindrücke dürfen die Prüfungen im Bereich der Nationalstrassen als zweckmässig und wirksam bezeichnet werden.

Die Nationalstrassen unterstehen der Hoheit der Kantone: Diese sind die Bauherren und vergeben die Aufträge, so dass sich eine weitgehende Delegation der Finanzaufsicht von Anfang an aufdrängte. Die entsprechenden Vorschriften sind in einer Verordnung des Bundesrates sowie in einer detaillierten Weisung des Eidgenössischen Departementes des Innern, die im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der EFK erlassen wurde, enthalten. Danach haben die Kantone den ganzen Nationalstrassen-Bereich durch eigene Finanzkontrollorgane zu überprüfen, wobei nicht nur formale, sondern ebenso wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Die Aufsicht darüber ist dem Bundesamt für Strassenbau übertragen. Die EFK übt die oberste Finanzaufsicht aus, indem sie – neben den in den letzten Jahren stark eingeschränkten Belegrevisionen – ausgewählte Objekte an Ort und Stelle durch eigene und zugezogene Bauexperten vertieft überprüfen lässt. Nach Ansicht der Finanzdelegation sind diese gezielten, qualifizierten Bauexperten übertragenen Einsätze zweckmässig und notwendig. Zum einen kann damit die laufende Finanzaufsicht auf Grossbaustellen in kompetenter Weise sichergestellt werden, und zum andern fallen aus der Expertenarbeit immer wieder wertvolle Hinweise an die Adresse der verantwortlichen Stellen an.

Ergänzend dazu überprüft die EFK auch die Beschaffung von beweglichen Gütern im Nationalstrassenbau. Die im Berichtsjahr durchgeführten Abklärungen ergaben gute Resultate: Die einschlägigen Vorschriften werden beachtet und die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eingehalten.

### **4 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe**

#### **41 Koordination der parlamentarischen Aufsicht**

Im Sinne einer Koordination der parlamentarischen Aufsicht hat es die Finanzdelegation seit einiger Zeit übernommen, die mit Fragen der Entwicklungshilfe befassten parlamentarischen Kommissionen periodisch zu einer Aussprache

einzuladen, so letztmals am 26. August 1987. Seitens des Parlamentes nahmen teil die Präsidenten und Delegationen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte, der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, der Wirtschaftskommission des Nationalrates und der Aussenwirtschaftskommission des Ständerates. Die Verwaltung war vertreten durch die Direktionen der DEH und der EFK sowie durch den Delegierten für das Flüchtlingswesen. Schwerpunkte der Sitzung bildeten Orientierungen und Aussprachen über

- die Organisation der Finanzaufsicht im Bereich der DEH,
- die von der EFK bisher durchgeführten und geplanten Inspektionen,
- Möglichkeiten einer verstärkten Einflussnahme der Entwicklungshilfe auf die Flüchtlingspolitik, ein Thema, das von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgegriffen wurde und von dieser weiterverfolgt wird.

Entwicklungshilfe ist ein schwieriges Gebiet und wird vom Souverän nicht kritiklos getragen. Betrogen die Aufwendungen des Bundes in diesem Bereich (gemäss funktioneller Gliederung der Ausgaben) 1975 noch 242 Millionen Franken, so sind im Voranschlag 1988 bereits 856 Millionen Franken eingestellt. Die Milliarde wird nach dem Legislaturfinanzplan des Bundesrates 1991 erreicht sein.

Für die Finanzdelegation, mitverantwortlich für die Prüfung des haushälterischen Mitteleinsatzes, stellt sich damit zum einen die Frage der Anpassung der Kontrollinstrumente an den gestiegenen Mitteleinsatz, worauf im folgenden Abschnitt noch näher einzugehen ist. Zum andern gilt es, auch die parlamentarische Aufsicht möglichst effizient und kooperativ wahrzunehmen. Die vorerwähnten Koordinationssitzungen, die die Finanzdelegation auch weiterhin organisieren wird, ermöglichen das Gespräch über die jeweiligen Kommissionsgrenzen hinaus.

## **42      Inspektionen der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Auf Verlangen der Finanzdelegation hat die EFK ihre bisher auf Botschaften und Konsulate beschränkten Auslandinspektionen auch auf den Bereich der Entwicklungshilfe ausgeweitet. Diese Massnahme drängte sich mit Blick auf die zunehmend steigenden Ausgaben auf. Im letzten Tätigkeitsbericht wurde einlässlich über eine Inspektion der EFK in Indien orientiert, die primär der Überprüfung eines grossen Finanzhilfeprojektes galt. Die zum Teil kritischen Schlussfolgerungen der EFK wurden im Berichtsjahr in der Finanzdelegation mit dem Direktor der DEH eingehend erörtert. Es darf festgehalten werden, dass die Inspektoren der EFK diese anspruchsvolle Überprüfung in bemerkenswert gründlicher und kompetenter Weise durchführten und dass die DEH deren Beurteilung weitgehend teilte und entsprechende Korrekturen einleitete.

In den Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungshilfe unterhält die DEH eigene Koordinationsbüros, die für die direkte operationelle und finanzielle Überwachung der dortigen Projekte verantwortlich sind. In den letzten 15 Jahren sind sukzessive 18 solcher Büros von unterschiedlicher Grösse in Asien, Afrika und Lateinamerika eröffnet worden. Sie stellen wichtige Stützpunkte der DEH dar und werden in das Programm der Auslandinspektionen

der EFK einbezogen. Im Berichtsjahr wurden im Rahmen sogenannter koordinierter Inspektionen, die sowohl Kontrollen bei Botschaften und Konsulaten als auch DEH-Projekte umfassen, die Koordinationsbüros in La Paz (Bolivien) und Lima (Peru) überprüft, ferner Projekte in Cochabamba (Bolivien) und Pisco (Peru), wo die schweizerische Entwicklungshilfe stark engagiert ist. Die entsprechenden Berichte sind der Finanzdelegation vorgelegt worden.

Wie die nachstehende Aufstellung der wichtigsten von der EFK besuchten Projekte (zum Teil unter Beizug von Experten) zeigt, sind in den letzten fünf Jahren nebst den jeweils zuständigen Koordinationsbüros der DEH Vorhaben mit sehr unterschiedlicher Zielsetzung näher unter die Lupe genommen worden:

**Von der EFK 1983–1987 überprüfte Projekte**  
(in Klammer: Bundesmittel in Franken)

Land/Jahr	Projektbezeichnung
<i>Nepal 1983</i>	Bau der Lamosangu-Jiri-Strasse (38 Mio.) unter Beizug des Oberingenieurs des Autobahnamtes des Kantons Bern «Integrated Hill Development Project» (Erfolgskontrolle durch Experten der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates) Technische Berufsschule Jiri (2,6 Mio.) Nationales Kartoffelentwicklungsprogramm (8,86 Mio.) Hängebrückenbau (23,7 Mio.) Trinkwasserversorgungsprogramm der UNICEF (9,23 Mio.) Produktions- und Lehrwerkstätten der HELVETAS (2,18 Mio.) Ansiedlung der Tibeter Flüchtlinge (5,6 Mio.)
<i>Rwanda 1984</i>	Verschiedene von Intercooperation in Regie durchgeführte Forstprojekte (32 Mio.), in Begleitung eines Forstingenieurs Verteilerorganisation TRAFIPRO (28 Mio.) Landwirtschaftliches Projekt Kibuye (23,5 Mio.) Agro-Forstschule in Nyamishaba-Kibuye (12,3 Mio.), in Begleitung eines Forstingenieurs Unterstützung der rwandesischen Volksbanken (15,8 Mio.)
<i>Kenia 1984</i>	Unterstützung des Forstwesens (15 Mio.), in Begleitung eines Forstingenieurs Hotelfachschule Kenya Utalii College (35,4 Mio.) Ausbildung von Strassenbaufachleuten (16 Mio.) Lebensmitteltechnologie (11,8 Mio.) Diplomatenausbildung in Zusammenarbeit mit dem Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève (4,9 Mio.)

Land/Jahr	Projektbezeichnung
<i>Paraguay 1984</i>	Unterstützung der veterinär-medizinischen Fakultät der Universität von Asunción (4,1 Mio.) Unterstützung der Cooperative Minga Guazú (5,4 Mio.) Unterstützung Forstprojekt Alto Paraná (4,1 Mio.)
<i>Brasilien 1984</i>	Lebensmitteltechnologie Bundesuniversität von Pernambuco, Recife (4,5 Mio.)
<i>Indien 1986</i>	Unterstützung der Nationalbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Finanzhilfe) (135,5 Mio.) Unterstützung des Indienprogramms von SWISSAID (14,7 Mio.) Unterstützung des Indienprogramms von HEKS (4,4 Mio.) Institut für ländliches Management Anand (17,4 Mio.)
<i>Bolivien/Peru 1987</i>	Kombinierte Revisionen der schweizerischen diplomatischen Vertretungen und der Koordinationsbüros der DEH unter Einbezug eines Saatkartoffel- bzw. eines Milchförderungsprojektes

Es soll hier auch die Frage angesprochen werden, ob die Inspektoren der EFK angesichts der Vielfalt und der Komplexität der Projekte solche Überprüfungen mit der erforderlichen Sachkompetenz durchzuführen in der Lage sind. Die Praxis zeigt, dass dies bei entsprechender Projektauswahl und sorgfältiger Vorbereitung durchaus der Fall ist. Die EFK verfügt über genügend qualifizierte und erfahrene Inspektoren, und zudem kann der zuständige Sektionschef von seiner mehrjährigen Felderfahrung in der Entwicklungshilfe profitieren. Für die Überprüfung von Projekten mit besonders hohen fachspezifischen Anforderungen können sodann aussenstehende Experten beigezogen werden.

## **5 Strukturprobleme in Verwaltung und Betrieben**

### **51 Querschnittsprüfungen**

Im Auftrag des Bundesrates bearbeitet zurzeit eine private Beraterfirma Projekte zur Freistellung weiterer Rationalisierungsreserven. Der finanzielle Aufwand hierfür ist nicht unbedeutend, und die Finanzdelegation wird sich noch vor den nächsten Budgetberatungen einen vertieften Einblick in den Stand und die Kosten dieser Arbeiten verschaffen. Durch den Vorsteher des Finanzdepartementes und den Bundeskanzler liess sie sich bisher nur summarisch über den Projektverlauf orientieren. Sie steht in diesen Fragen zudem in ständiger Verbindung mit den Geschäftsprüfungskommissionen und sie verfolgt mit Interesse deren Bemühungen für eine verstärkte Verwaltungskontrolle.

## **52      Fusion des Schweizerischen Institutes für Nuklearforschung (SIN) und des Eidgenössischen Institutes für Reaktorforschung (EIR) zum Paul-Scherrer-Institut (PSI)**

Die von den Finanzkommissionen seit längerer Zeit geforderte Zusammenlegung der Institute SIN und EIR ist auf den 1. Januar 1988 vom Bundesrat rechtlich vollzogen worden. Der aus der Fusion erwartete Synergieeffekt blieb indessen – zumindest vorläufig – insofern aus, als der Voranschlag 1988 des neuen PSI mit 120 Millionen Franken um rund 7 Millionen Franken höher liegt als die Voranschläge (1987) der beiden Institute EIR und SIN zusammen. Die Finanzdelegation untersuchte die Gründe dieser unerwarteten Entwicklung. Die Abklärungen ergaben, dass das Synergie- und Rationalisierungspotential nur Schritt für Schritt ausgeschöpft werden kann. Zum einen lässt die Personalpolitik des Bundes kurzfristige Anpassungen im Personalbestand ohnehin nicht zu, und zum andern sind im vorliegenden Fall laufende Forschungsprogramme aufgrund bestehender Verpflichtungen zu erfüllen, so dass die Forschungsaktivitäten nur sukzessive angepasst werden können.

Die personelle Umstrukturierung und Ausrichtung auf die neuen und erweiterten Forschungsgebiete kann sich nach Auskunft des Schweizerischen Schulrates nur schrittweise vollziehen. Die Erneuerung der Forschungssubstanz dagegen soll so rasch als möglich an die Hand genommen werden, wobei allerdings in bestimmten Bereichen auf eine ungenügende Sachmitteldotation hingewiesen wird, was zum Teil auf eine Überalterung der Anlagen und einen Mangel an experimentellen Einrichtungen zurückgeführt wird. Es wird Sache der zuständigen Sektionen der beiden Finanzkommissionen sein, bei der nächsten Budgetberatung die danzumalige Situation gründlich zu prüfen.

## **53      Departement für auswärtige Angelegenheiten**

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 27. Mai 1987 das bisherige Generalsekretariat des EDA (GS) aufgeteilt in ein «neues» GS und in eine Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst (DVA). Die Finanzdelegation hatte zu den daraus im Bereich der Überklasse resultierenden Stellenbegehren Stellung zu nehmen. Nach längeren Beratungen stimmte sie den Anträgen des Bundesrates mit der Bewilligung zweier neuer Überklassestellen zu, obwohl die Aufgabenabgrenzung zwischen DVA und GS noch nicht restlos geklärt war. Dem Begehren um Einrichtung einer Dreier-Direktion für die DVA konnte die Finanzdelegation indessen nicht entsprechen. Im übrigen stellten sich im Zusammenhang mit diesem Geschäft Fragen der Versetzungspolitik des EDA. Die Finanzdelegation wird darauf bei späterer Gelegenheit zurückkommen.

## **54      Radio Schweiz AG (RSAG)**

Die Umstrukturierung der RSAG ist auf den 1. Januar 1988 weitgehend vollzogen worden. Für die Flugsicherung zeichnet künftig eine Flugsicherungs-AG mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes verantwortlich. Die Dienstleistungen im Fernmeldebereich werden mit dem entsprechenden Personal von den PTT-Be-

etrieben übernommen. Die ehemalige RSAG schliesslich wird von den PTT-Betrieben vorläufig als Immobiliengesellschaft weitergeführt. Andere Dienste der RSAG sind bereits früher an private Gesellschaften verkauft worden. Damit findet die im Jahre 1980 von der Finanzdelegation ausgelöste Umstrukturierungsaktion ihren vorläufigen Abschluss. Einzelne im Zusammenhang mit der Umstrukturierung sich stellende Fragen bilden zurzeit noch Gegenstand näherer Abklärungen durch die Finanzdelegation.

## **6            Rechnungsdarstellung des Bundes**

Verlagerungen bei den Ausgabenschwerpunkten, organisatorische Änderungen und andere Entwicklungen ziehen immer auch Anpassungen und Verfeinerungen in der Rechnungslegung nach sich. Die Finanzdelegation setzte sich in verschiedenen Bereichen für eine verbesserte Transparenz ein.

### **61           Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe**

Mangels genügender Gliederung mussten bis anhin in den Projektbuchhaltungen Einnahmen entgegen dem auf Bundesebene geltenden Bruttoprinzip (keine Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben) als Aufwandminderung erfasst werden. Die zunehmend komplexeren Projekte finanziell korrekt abwickeln zu können, ist aber nur möglich, wenn das Bruttoprinzip auch auf der Ebene der Projektbuchhaltung beachtet wird. Auf Verlangen der Finanzdelegation sind entsprechende Weisungen erlassen worden.

Um dem Parlament auch im Bereich der Entwicklungshilfe eine bessere quantitative und qualitative Kreditsteuerung zu ermöglichen, wurden ferner Massnahmen für eine bessere Strukturierung der Staatsrechnungsrubriken eingeleitet, die erstmals mit dem Voranschlag 1989 wirksam werden.

### **62           Forschungsaufträge des Bundes an Annexanstalten im Schulratsbereich**

Ressortforschungsaufträge an Annexanstalten sind künftig bei den auftraggebenden Bundesämtern zu budgetieren, wie dies bei Aufträgen an die Technischen Hochschulen und Institute heute schon der Fall ist. Die Finanzdelegation vergewisserte sich, dass diese auch von der Finanzkommission des Nationalrates verlangte Praxisänderung bereits ab Voranschlagsjahr 1989 spielen wird.

### **63           Forschungsvertragsweisungen des Schweizerischen Schulrates (SRETH)**

In der Absicht, dem SRETH eine gewisse Handlungsfreiheit im Bereich der Dienstleistungsverträge einzuräumen, wurden bereits im September 1983 Weisungen über den Abschluss und die Abwicklung von Forschungs- und Dienst-

Leistungsverträgen erlassen. Schon damals wurde jedoch in Aussicht genommen, die erwähnte Regelung später im Lichte der Erfahrungen zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen.

Die Praxis zeigte, dass sich die Weisungen aus verschiedenen Gründen nicht konsequent durchsetzen liessen. Der SRETH suchte deshalb in enger Kontaktnahme mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der EFK nach einer Lösung, die für Lehre und Forschung eine grössere finanzielle Autonomie bringt.

Die überarbeiteten Weisungen sind der Finanzdelegation im vergangenen Februar zur Genehmigung vorgelegt worden. Gegenüber den bisherigen bringen sie insofern eine Vereinfachung, als der Aufwand des Bundes zur Bereitstellung der Infrastruktur durch eine Pauschalüberweisung an die Bundeskasse von 20 Prozent des Fakturawerts abgegolten wird. Dieser Satz beruht auf Erfahrungswerten. Resultiert bei der Schlussabrechnung eines Auftrags ein Gewinn, so steht dieser der Forschungseinheit voll zur Verfügung (bisher Ablieferungspflicht an die Bundeskasse von 50%). Die Finanzdelegation erachtet die neuen Forschungsvertragsweisungen als zweckmässig, forderte indes eine strikte Durchsetzung der Pauschalablieferung für Infrastrukturaufwendungen, des Bundes. Die neuen Vorschriften sind mit Zustimmung der Finanzdelegation am 1. April 1988 in Kraft getreten.

## **64      Finanzielle Führung der Rüstungsbetriebe**

Ausgehend von Abklärungen der Sektion EMD der Finanzkommission des Nationalrates zur Frage der Verzinsung des Betriebskapitals wurden vom Bundesamt für Rüstungsbetriebe (BRBT) Vorstellungen über die künftige Gestaltung der finanziellen Führung der Rüstungsbetriebe entwickelt. Angestrebt werden Führungsstrukturen, die vermehrt betriebswirtschaftliches Handeln und unternehmerischen Spielraum sicherstellen. Die Konkretisierung dieser Vorschläge wird im Rahmen des VEREDA-Projekts erfolgen. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Finanzdelegation und der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates, wird sich demnächst mit den Grundzügen des neuen Modells für die finanzielle Führung der Rüstungsbetriebe näher beschäftigen. Die VEREDA-Botschaft zur Revision des Finanzhaushaltgesetzes wird der Bundesrat voraussichtlich Ende August 1988 zuhanden der eidgenössischen Räte verabschieden.

## **65      Umweltschutz: Sachbeiträge nach Treibstoffzollgesetz**

Eine übersichtlichere Budgetierung drängt sich sodann bei den Sachbeiträgen nach Treibstoffzollgesetz für Belange des Umweltschutzes auf. Die aus ordentlichen Bundesmitteln zu finanzierenden Beitragsanteile sind heute bei mehreren Ämtern eingestellt, nämlich beim Bundesamt für Kulturpflege (Denkmalpflege), beim Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (forstliche Projekte) sowie beim Bundesamt für Wasserwirtschaft (Gewässerkorrekturen). Die aus Treibstoffzollgeldern zu finanzierenden Beitragsanteile figurieren dagegen im Budget des Bundesamtes für Strassenbau. Erschwerend wirkt sich sodann die

Bemessung der Anteile des Motorfahrzeugverkehrs aus, werden diese doch weitgehend aufgrund von Einzelvorhaben ermittelt.

Die bereits von der Finanzkommission des Nationalrates verlangte Verbesserung der Budgetierung wird mit dem Voranschlag 1989 vollzogen. Die Kredite werden nur noch bei einem einzigen Bundesamt eingestellt und die einzelfallweise Bemessung der Anteile des Motorfahrzeugverkehrs durch Annahme eines generellen Anteils (z. B. von 50% im Forstbereich) ersetzt.

## **7 Landwirtschaft**

### **71 Allgemeines**

Über zwei Interventionen der Finanzdelegation beim Bundesrat sind die Finanzkommissionen im vergangenen Herbst direkt orientiert worden. Sie betrafen die Bundesbeiträge an den Rebbau und die neuen Direktzahlungen für Tierhalterbeiträge. Bevor auf diese und weitere Probleme näher eingegangen wird, seien zu den Bundesbeiträgen an die Landwirtschaft ein paar allgemeine Bemerkungen vorausgeschickt. Es ist hier nicht der Ort, auf die bekannten landwirtschaftlichen Zielkonflikte einzugehen. Die der Finanzdelegation laufend vorgelegten Beschlüsse des Bundesrates lassen die Feststellung zu, dass die Exekutive bemüht ist, im dichten landwirtschaftlichen Regelsystem politisch vertretbare, auf die Oberziele der Landwirtschaft ausgerichtete Entscheide zu treffen. Dass diese unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten indessen nicht immer zu überzeugen vermögen, sei nicht verschwiegen.

Die Ausgaben für die Landwirtschaft nahmen im vergangenen Jahr um 5,3 Prozent zu und beziffern sich auf 2,168 Milliarden Franken. Diesen stehen zweckgebundene Einnahmen von 797 Millionen Franken (37%) gegenüber, während aus allgemeinen Bundesmitteln 1371 Millionen Franken aufzubringen sind.

Ein Hauptanliegen der Finanzdelegation besteht seit langem darin, der Landwirtschaft die ihr gesetzlich zustehenden Bundesgelder möglichst ohne administrativen Reibungsverlust zukommen zu lassen. Immer noch werden aufgrund entsprechender Mechanismen kleinere und kleinste Subventionen ausgerichtet, die bei kritischer Beurteilung des Kosten-/Nutzen-Effektes nicht mehr vertretbar sind. Die Finanzdelegation ist fest entschlossen, diesem unbefriedigenden Zustand zusammen mit der EFK zu Leibe zu rücken. Sie erachtet es als nicht länger haltbar, dass beispielsweise einem Kanton unter dem Titel «Kaderkurse/Studienreisen» ein Bundesbeitrag von 12.85 Franken zugesprochen wird, beträgt doch der administrative Aufwand ein Mehrfaches solcher Gutschriften.

Angesichts der komplexen und vielfältigen Subventionierungsmechanismen einerseits und des bedeutenden Ausgabenvolumens andererseits prüft die Finanzdelegation zurzeit Möglichkeiten einer verstärkten Finanzaufsicht im Landwirtschaftsbereich. Dabei steht die Einrichtung eines Finanzinspektorates beim Bundesamt für Landwirtschaft oder aber eine entsprechend intensivierete Kontrolltätigkeit der EFK zur Diskussion. Die Erfahrung zeigt, dass unabhängige Abteilungsinspektorate dank ihrer Nähe zum Verwaltungsgeschehen und ihrer Vertrautheit mit der Materie das Ausgabengebahren wirksam zu beeinflussen

vermögen. Einen ersten Gedankenaustausch über diese Fragen pflog die Finanzdelegation kürzlich mit dem Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft.

## 72 Weinbau: Bundesbeiträge an Verwertungsmassnahmen

Zum Fünfjahres-Programm des Bundesrates zur Sanierung der Weinwirtschaft (vom Juni 1986) hat sich die Finanzdelegation in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht geäussert. Die damals zum Ausdruck gebrachten Bedenken erwiesen sich insofern als begründet, als die Masshalteappelle des Bundesrates auch im Erntejahr 1987 nicht durchwegs die erwartete Wirkung zeigten. Obwohl die Zielgrösse der Erntemenge von ursprünglich 110 Millionen Liter auf 120 Millionen Liter (Erntejahr 1987) heraufgesetzt worden war, ergab sich wiederum eine Überproduktion.

Nach einer umfassenden Lagebeurteilung sah sich die Finanzdelegation im Oktober des vergangenen Jahres veranlasst, die Finanzkommissionen einzuladen, die vom Bundesrat für Verwertungsmassnahmen im Voranschlag 1988 eingestellten 38,3 Millionen Franken (Vorjahr 38 Mio. Fr.) in ihrer Höhe in Frage zu stellen. Sie stützte sich dabei auf die Aussage des Bundesrates, wonach bei Nichteinhalten der vorgegebenen Produktionsziele mit Subventionskürzungen zu rechnen sei. Auf Antrag der Finanzkommissionen kürzte das Parlament in der Folge den Bundesbeitrag um 5 Millionen Franken.

Eine rasche Gesundung der Verhältnisse im Weinbausektor muss nicht zuletzt deshalb durchgesetzt werden, weil die Mittel des Rebbaufonds – wie die nachstehende Aufstellung zeigt – deutlich abnehmen:

	Mio. Fr.
Stand 31. Dezember 1984 .....	82,5
Nettoentnahmen 1985 .....	11,1
Stand 31. Dezember 1985 .....	71,4
Nettoentnahmen 1986 .....	18,9
Stand 31. Dezember 1986 .....	52,5
Nettoentnahmen 1987 .....	18,4
Stand 31. Dezember 1987 .....	34,1
Nettoentnahmen 1988 (Voranschlag) .....	25,5
Stand 31. Dezember 1988 (Voranschlag) .....	8,6

Die Finanzdelegation wird die Entwicklung weiterhin aufmerksam verfolgen. Sie geht davon aus, dass das eingangs erwähnte Massnahmenpaket des Bundesrates ausschliesslich zulasten des Rebbaufonds, d. h. ohne den Einsatz allgemeiner Bundesmittel finanziert wird.

## 73 Verordnung des Bundesrates über Tierhalterbeiträge

Im Oktober des vergangenen Jahres setzte sich die Finanzdelegation für die Streichung der im Voranschlag 1988 unter dem Titel «Beiträge an Tierhalter von Klein- und Mittelbetrieben» eingesetzten 90 Millionen Franken ein. Dabei

richteten sich die Einwände der Finanzdelegation nicht gegen die Einführung dieser neuen Direktzahlungen. Vielmehr erachtete sie es als unbefriedigend, dass im Zeitpunkt der Budgetierung noch kein ausgereiftes Beitragskonzept vorlag, entscheidende Fragen über die Ausgestaltung der entsprechenden Verordnung mit andern Worten noch nicht geklärt waren. Das Parlament stimmte indessen dem Budgetposten bekanntlich zu. Nach Meinung der Finanzdelegation wäre es richtig gewesen, die effektiv erforderlichen Mittel nach der Bereinigung des Beitragskonzeptes auf dem Nachtragsweg anzufordern.

Der Bundesrat hat die Verordnung über Beiträge an Tierhalter am 13. März 1988 verabschiedet und rückwirkend auf den 1. Januar 1988 in Kraft gesetzt. Sie ist auf fünf Jahre befristet. Die Frage einer späteren dauerhaften und umfassenden Lösung auf neuer Rechtsgrundlage will der Bundesrat prüfen lassen.

Die Finanzdelegation liess sich unlängst über den Vollzug der Verordnung orientieren. Fragen des damit verbundenen administrativen Aufwandes bzw. der kumulativen Auswirkungen der neuen Direktzahlung werden zurzeit durch die Finanzdelegation weiter untersucht.

## **74 Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung (BUTYRA)**

Wir haben bereits im letztjährigen Tätigkeitsbericht darauf hingewiesen, dass sich einzelne Genossenschafter der BUTYRA durch Aufteilung des Umsatzes auf verschiedene (eigene) Firmen eine zusätzliche Grosshandelsmarge verschafft hatten. Die Finanzdelegation beauftragte die EFK, den Tendenzen zu Missbräuchen nachzugehen. In der Zwischenzeit setzte sich das Bundesamt für Landwirtschaft für den sukzessiven Abbau dieses Margensystems innert zehn Jahren ein, kam aber später auf seine Absichtserklärung zurück. Durch rechtliche Vorkehren will man vorerst ungerechtfertigte Margenzuschüsse an Genossenschafter unterbinden. Da das bestehende Margensystem – es wurde vor 25 Jahren zur Verhinderung einer abrupten Strukturveränderung im Buttergrosshandel eingeführt – aber nach wie vor Mängel aufweist, soll es in einem zweiten Schritt einer eingehenden Revision unterzogen werden. Die Finanzdelegation unterstützt dieses Vorgehen.

## **75 Schlachtviehordnung (SVO)**

Die Finanzdelegation erachtet es als problematisch, die Abgabepflicht auf Fleischeinfuhren ausschliesslich auf die SVO abzustützen. Dieser Mangel ist bei der nächsten Gelegenheit zu beheben; das EVD wurde ersucht, die rechtliche Grundlage für die heutige Praxis zu verbessern. Ebenso ist der Verzicht auf die Erhebung von Importabgaben bei bestimmten Kategorien von Austauschgeschäften gesetzlich zu verankern.

## **8 Personalfragen**

Mit Personalfragen verschiedenster Art hat sich die Finanzdelegation an jeder Tagung zu befassen. Dabei geht es vorwiegend um Einreichungs- und Besol-

dingsgeschäfte aus dem Bereich der Chefbeamten (Überklassen), die gemäss einer Vereinbarung mit dem Bundesrat der Finanzdelegation zur Genehmigung vorzulegen sind. An wichtigeren Fragen, die im Berichtsjahr mit dem Bundesrat zu besprechen waren, sind sodann zu erwähnen:

- flexiblere Wahl- und Besoldungspolitik für Chefbeamte,
- Repräsentationsvergütungen,
- Sondermassnahmen für das Personal auf dem Platz Genf,
- Stellenbegehren der PTT-Betriebe.

Ferner standen einmal mehr die Honorare aus Verwaltungsratsmandaten, die Überzeitregelung für Chefbeamte und Besoldungsfragen aus dem Bereich der halbstaatlichen Organisationen zur Diskussion.

## **81 Flexiblere Wahl- und Besoldungspolitik für Chefbeamte**

Ausgehend von konkreten Wahlgeschäften, die mit Blick auf die Bildung optimaler Führungsstrukturen Sonderlösungen hinsichtlich Einreihung und Besoldung als gerechtfertigt erscheinen liessen, stellte sich für die Finanzdelegation die Frage der präjudiziellen Wirkung solcher Massnahmen. Der Bundesrat vertrat mit guten Argumenten die Auffassung, dass die wachsende Komplexität der Probleme an die Verwaltung und deren Führungskräfte immer höhere Anforderungen stellt, was zwingend eine vermehrte Flexibilität sowohl im Einsatz wie in der Besoldung der leitenden Kader erfordert. Führungskräfte, die sich erhöhten Anforderungen nicht mehr gewachsen zeigen, jedoch andere Spezialfunktionen ausüben könnten, sollen im Interesse einer effizienten Verwaltung anderweitig eingesetzt werden, was von Fall zu Fall auch Sonderlösungen bei den Besoldungen im Sinne der Besitzstandgarantie erfordern kann. Die Finanzdelegation begegnete der Haltung des Bundesrates mit Verständnis, hielt indessen fest, dass solche Ausnahmeregelungen in vertretbaren Grenzen zu halten sind.

## **82 Repräsentationsvergütungen**

In ihrem letzten Tätigkeitsbericht hat die Finanzdelegation u. a. darauf hingewiesen, dass für die Ausrichtung pauschaler Repräsentationsvergütungen klare Regelungen fehlen, was sie veranlasste, den vom Bundesrat beantragten Erhöhungen zu opponieren. Der Bundesrat wurde eingeladen, die Zulagenpraxis neu zu überdenken und Richtlinien zu erlassen.

Am 31. August 1987 hat das Finanzdepartement nun entsprechende Weisungen verabschiedet. Diese regeln Zweck, Anspruch und Umfang solcher Vergütungen. Die Finanzdelegation nahm von der Neuregelung zustimmend Kenntnis. Zu den Vergütungen im einzelnen wird sie wie bisher von Fall zu Fall aufgrund konkreter Anträge des Bundesrates Stellung nehmen.

## 83 Im Dringlichkeitsverfahren behandelte Personalgeschäfte:

Im Berichtsjahr unterbreitete der Bundesrat der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren folgende Geschäfte:

- Sondermassnahmen zur Gewinnung und Erhaltung von Bundespersonal auf dem Platz Genf,
- Begehren um Erhöhung des Personalbestandes der PTT-Betriebe um 300 Stellen.

Beiden Anträgen stimmte die Finanzdelegation zu. Die entsprechenden Vorlagen sind in der Zwischenzeit auch in den Räten verabschiedet worden, so dass an dieser Stelle auf weitere Ausführungen verzichtet werden kann.

## 9 Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG): Finanzaufsicht

Auf Verlangen der Finanzdelegation hat der Bundesrat in der neuen SRG-Konzession, die am 1. Januar 1988 in Kraft trat, die Kompetenzen der Finanzaufsicht verstärkt. Gemäss Artikel 23 Absatz 2 der neuen Konzession hat die EFK im Auftrag des EVED und nach Massgabe der Konzessionsbestimmungen die Rechnungsführung der SRG zu überprüfen und darüber dem Departement Bericht zu erstatten. In einer ersten Phase werden insbesondere die Aufgaben der EFK und der SRG-eigenen Kontrollorganen aufeinander abzustimmen sein. Es gilt, eine sinnvolle Aufgabenzuweisung vorzunehmen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Verhandlungen mit dem EVED und der SRG sind im Gange. Dabei versteht sich, dass die in Artikel 55<sup>bis</sup> in der Bundesverfassung garantierte Programmautonomie unangetastet bleibt.

Ein weiteres zentrales Anliegen der Finanzdelegation war die Beibehaltung der Kompetenz der Aufsichtsbehörde zur vorgängigen Genehmigung der Gehalts- und Zulagenordnung sowie der wichtigsten Anstellungsbedingungen der SRG. Dieser Fragenkomplex bildete bereits 1980 Gegenstand gründlicher Untersuchungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und der Finanzdelegation und führte zu einer entsprechenden Anpassung der alten SRG-Konzession. Der Bundesrat hat bei der Genehmigung der neuen Konzession dem Begehren der Finanzdelegation auf Wiederaufnahme dieser Bestimmung entsprochen (Art. 13). Beabsichtigt wird indessen damit nicht eine Gleichschaltung mit der Besoldungsordnung für das Bundespersonal, vielmehr geht es um die rechtzeitige Koordination grundsätzlicher Aspekte der Anstellungsbedingungen und der Besoldungspolitik, ist doch das Personal der SRG auch der Versicherungskasse des Bundespersonals angeschlossen.

## V. Weitere Prüfungsbereiche in Stichworten

### 1 EDV- und Büromatik-Wartungsverträge

Die von der EFK 1985 begonnene Überprüfung der EDV- und Büromatik-Wartungsverträge ist abgeschlossen worden. Insgesamt konnten Verträge mit ungün-

stigem Kosten-/Nutzenverhältnis im Ausmass von rund 2 Millionen Franken gekündigt werden. Es bestätigte sich, dass eine kritische Analyse solcher Verträge dauernd erforderlich ist.

## **2 Koordination der internationalen Flüchtlingspolitik**

Zwecks Koordination der Aktivitäten des EDA im Flüchtlingsbereich mit jenen des Delegierten für das Flüchtlingswesen (DFW) schuf der Bundesrat kürzlich mit Zustimmung der Finanzdelegation die Stelle eines Koordinators (im Range eines diplomatischen Beraters). Der operationelle Bereich des Flüchtlingswesens wird nach wie vor voll vom DFW betreut. Doppelspurigkeiten oder Schwerpunktsverlagerungen werden sich, wie der Finanzdelegation zugesichert worden ist, nicht ergeben.

## **3 Möblierung der diplomatischen und konsularischen Vertretungen**

Bei Neu- oder Ersatzmöblierungen der Vertretungen im Ausland wird in der Regel schweizerischen Erzeugnissen der Vorzug gegeben. Dieses Vorgehen wird u. a. mit Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen begründet. Auch gelte es, den schweizerischen Charakter der Vertretungen zu betonen.

Die Finanzdelegation hat Abklärungen in die Wege geleitet, die aufzeigen sollen, ob und in welchem Umfang sich durch eine vermehrte Mobiliarbeschaffung vor Ort Einsparungen erzielen liessen.

## **4 Ausstattung eines Empfangsraumes der Panzertruppen in Thun**

Die Finanzierung der Ausstattung eines Empfangsraumes mittels Barspenden und Naturalgaben, um die mehrere Lieferanten angegangen wurden, veranlasste die Finanzdelegation zum Einschreiten. Sie verlangte die Rückzahlung der gespendeten Beträge. Nach einer Aussprache mit dem Vorsteher des Militärdepartementes, der veranlasste, dass solche Aktionen sich nicht wiederholen, liess man es bei einer Rüge bewenden.

## **5 Skikurse für pensionierte Instruktoeren**

In einen in Zermatt für pensionierte Instruktoeren geführten Skikurs wurden als Skilehrer aktive Instruktoeren abkommandiert. Auf Ersuchen der Finanzdelegation hat der Vorsteher des Militärdepartementes Einsätze dieser Art untersagt. Nicht nur geht es nicht an, diese dem Bund zu belasten, sie vertragen sich auch schlecht mit dem im Militärdepartement beklagten Mangel an Instruktoeren.

## **6 Pulvermühle Aubonne**

Aufgrund von Feststellungen der Sektion EMD der Finanzkommission des Nationalrates wurde die EFK beauftragt, die effektiven Aufwendungen der Pulvermühle Aubonne in einer Vollkostenrechnung zu erfassen. Diese ergab pro 1986 ein Defizit von rund 320 000 Franken und einen Kostendeckungsgrad von 74 Prozent. Die Finanzdelegation ersuchte in der Folge das Eidgenössische Militärdepartement, die Verkaufspreise zu erhöhen und Rationalisierungsmassnahmen einzuleiten. Die Finanzkommissionen werden bei der nächsten Budgetberatung über konkrete Massnahmen orientiert werden.

## **7 Mitgliedschaft von Bundesämtern in Vereinen, Organisationen usw.**

Die einzelnen Ämter der allgemeinen Bundesverwaltung sind Mitglied zahlreicher Vereine, Institutionen und Organisationen. Abklärungen der Finanzdelegation ergaben, dass die Mitgliedschaft und die damit verbundenen Kosten nicht in allen Fällen gerechtfertigt sind. Die Eidgenössische Finanzverwaltung wird die Dienststellen im Rahmen der Weisungen zum Voranschlag 1989 anhalten, ihre Mitgliedschaften zu überprüfen und nach Möglichkeit abzubauen.

## **8 Jahresschlussessen**

Mangels entsprechender Regelungen stellte sich für die EFK wiederholt die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfange Jahresschlussessen der Bundesämter mit öffentlichen Mitteln finanziert werden dürfen. Die Finanzdelegation vertrat die Auffassung, die Kosten solcher Anlässe seien grundsätzlich von den Teilnehmern selbst zu tragen. In begründeten und vom Chef des Finanzdepartementes bewilligten Ausnahmefällen können sie dem Bund belastet werden. Toleriert wird auch die bisherige Praxis der PTT-Betriebe, vorausgesetzt, dass sich die Kosten pro Teilnehmer in einem bescheideneren Rahmen halten.

## **9 Währungsgewinne**

Die Problematik der Währungsgewinne, wie sie sich mit dem Zerfall des Dollarkurses schergewichtig beim EDA und beim EMD stellt, wird in den Finanzkommissionen bei der Beratung der Staatsrechnung zur Sprache kommen. Abklärungen der EFK ergaben, dass entsprechende Minderausgaben im Bereich des EDA als Kreditreste ausgewiesen werden, die verfallen. Im EMD werden sie nach konstanter Praxis zum Abbau von Verpflichtungsüberhängen eingesetzt, wobei Zahlungen nur für Vorhaben veranlasst werden dürfen, die von den eidgenössischen Räten genehmigt sind. Einsparungen wegen Kurszerfalls werden im einzelnen Verpflichtungskredit als Kreditrest, der nicht weiter beansprucht werden kann, ausgewiesen.

## **VI. Bewilligung dringlicher Kredite**

In Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 26 Absatz 4 FHG (SR 611.0) wird der Bundesrat ermächtigt, Zahlungen zu bewilligen bzw. Verpflichtungen einzugehen, bevor die Bundesversammlung entsprechende Kredite gesprochen hat. Bei der Anwendung dieses sogenannten Dringlichkeitsverfahrens ist der Bundesrat gehalten – nach Möglichkeit vorgängig – die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte einzuholen. Die Finanzdelegation entscheidet in diesen Fällen stellvertretend für das Parlament. Wie in früheren Tätigkeitsberichten bereits verschiedentlich dargelegt, übt die Finanzdelegation ihre Kompetenzen bei der Bewilligung dringlicher Kredite zurückhaltend aus. Sie achtet darauf, spätere Entscheide des Parlaments durch die vorzeitige Freigabe von Krediten so wenig als möglich zu präjudizieren.

Aus diesem Grunde lehnte die Finanzdelegation in der Berichtsperiode drei Zahlungskreditbegehren von insgesamt 33 Millionen Franken zum Abbau von Verpflichtungsüberhängen in verschiedenen Subventionsgebieten ab. Der Bundesrat untermauerte diese Kreditanträge mit dem Hinweis auf die verbesserte Finanzlage des Bundes. Die Finanzdelegation musste indes feststellen, dass die Begehren nicht dringlicher Natur waren. Sie lud den Bundesrat daher ein, die gewünschten Mittel im ordentlichen Verfahren, d. h. mit dem Nachtrag II zum Voranschlag 1987 der Eidgenossenschaft anzubehalten.

Die vom Bundesrat vorgelegten Kreditbegehren reflektieren in zahlreichen Fällen aktuelle Notsituationen. So waren beispielsweise beträchtliche Mittel für die Unwetterschäden vom vergangenen Juli und August und zusätzliche Kredite im Kampf gegen Aids zu bewilligen.

## **VII. PTT-Betriebe**

Die Finanzaufsicht über die PTT-Betriebe wird in erster Linie durch das betriebseigene Finanzinspektorat (FISP) wahrgenommen, dessen Berichte laufend der Finanzdelegation vorgelegt werden.

In seinem jüngsten Tätigkeitsbericht – der auch den PTT-Sektionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen zugestellt worden ist – hält das FISP mit Hinweis auf die guten Rechnungsabschlüsse der PTT-Betriebe u. a. fest, die Tendenz zu einer gewissen Grosszügigkeit und einem Nachlassen der Sparbemühungen in Einzelbereichen sei nicht zu verkennen. Nur mit der Unterstützung der Chefs aller Stufen werde es gelingen, den wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz unabhängig vom Rechnungsergebnis weiterhin durchzusetzen.

Die Finanzdelegation wird im Rahmen bevorstehender Inspektionen dieser Problematik besondere Beachtung schenken. Im übrigen wird es aber auch Sache der PTT-Sektionen der Finanzkommissionen sein, das Ausgabegebaren dieses grössten Regiebetriebes bei den Budget- und Rechnungsberatungen kritisch unter die Lupe zu nehmen.

Schwierigkeiten tauchen nach den Feststellungen des FISP vermehrt auch bei mittleren und kleineren EDV-Projekten auf. Die geplanten Aufwendungen für die Programmierung würden oft unterschätzt, Kostenüberschreitungen von 100 Prozent und mehr seien nicht selten und stellten die Wirtschaftlichkeit der Projekte in Frage. In diesem Zusammenhang wird erneut auf die hohen Entschädigungen für EDV-Dienstleistungen Dritter hingewiesen, die im Voranschlag 1988 bereits mit 92 Millionen Franken (1987 57 Mio. Fr.) veranschlagt sind.

## VIII. Schlussbemerkungen

1. Der Jahresbericht der Finanzdelegation gibt – wie einleitend bereits erwähnt – nur summarisch über deren Wirken Aufschluss. Zahlreiche Geschäfte finden keine Erwähnung, sie werden indessen den Finanzkommissionen oder den jeweils zuständigen Sektionen wie üblich bei den Budget- oder Rechnungsberatungen soweit nötig zur Kenntnis gebracht.
2. Nach Artikel 13 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation hat letztere in angemessenem Turnus die Ämter und Betriebe des Bundes zu inspizieren. Die Prüfungsprogramme für das laufende Jahr, abgestimmt mit jenen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen, sind wie folgt festgelegt worden:

### *Sektion 1*

- Versicherungsgericht Luzern
- Eidgenössische Finanzverwaltung

### *Sektion 2*

- Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst des EDA
- Schweizerische Verkehrszentrale
- Delegierter für das Flüchtlingswesen

### *Sektion 3*

- Bundesamt für Landwirtschaft
- Hauptabteilung Finanzdienste der PTT-Betriebe
- Finanzinspektorat der PTT

Über das Ergebnis werden die Finanzkommissionen bei der Beratung des Voranschlages 1989 orientiert.

3. Die Finanzdelegation dankt abschliessend Bundesrat und Verwaltung für die korrekte Haushaltsführung. Wenn im vorliegenden Bericht auch Kritik zu vermerken war, so vermag dies den insgesamt guten Befund nicht zu beeinträchtigen. Der Dank der Finanzdelegation geht sodann auch an die Eidgenössische Finanzkontrolle und an die ihr nachgeordneten Inspektorate, die ihre Aufgaben in gewohnt zuverlässiger Weise wahrgenommen haben.

**Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre  
1987/88 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 21. April  
1988**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1988
Date	
Data	
Seite	767-794
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 737

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.