

Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1995

Neue Form des Berichts

Wie bereits in Kapitel 14 des letzten Tätigkeitsberichts vom 5. April 1995 (BBl 1995 III 375) erwähnt, behandelte die Finanzdelegation bisher stets zahlreiche Fragen, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Rahmen ihrer Tätigkeit aufgeworfen hatte. Damit galt der Bericht der Finanzdelegation gleichzeitig als Bericht der EFK. Am 7. Oktober 1994 verabschiedete das Parlament indessen eine Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0), die am 1. März 1995 in Kraft trat (AS 1995 836). Artikel 14 Absatz 2 dieses Gesetzes sieht folgendes vor:

² Die Eidgenössische Finanzkontrolle erstattet der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird zusammen mit dem Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates veröffentlicht.

Deshalb muss nun also die EFK ihren Jahresbericht gleichzeitig mit demjenigen der Finanzdelegation veröffentlichen. Unter diesen Umständen hält die Finanzdelegation dafür, dass die Berichtsperiode anders als bisher sich mit dem Rechnungsjahr decken muss.

Der Bericht der Finanzdelegation wie auch derjenige der EFK erstreckt sich deshalb über das ganze Jahr 1995. Diejenigen Geschäfte dieses Rechnungsjahres indessen, über die bereits im letzten Bericht abschliessend berichtet wurde, werden im vorliegenden Bericht nicht mehr erwähnt. Aus Überlegungen der Zweckmässigkeit dagegen werden wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Neueinstufung von Personal, die zwar im Laufe des letzten Jahres angegangen wurden, aber erst zu Beginn dieses Jahres zum Abschluss kamen, auch in diesem Bericht behandelt.

Eine Reihe von Geschäften, mit denen sich die Finanzdelegation befasst, werden ihr von der EFK vorgelegt. Deshalb müssen die beiden Berichte aufeinander abgestimmt werden. In diesem Geist der Klarheit und der Einheitlichkeit haben wir die Geschäfte, die vorgängig von der EFK behandelt wurden, im Bericht der Finanzdelegation mit einem Stern (*) gekennzeichnet.

Schliesslich ist es Sache der EFK, ihren Bericht selbst dem Bundesrat vorzulegen. Die Finanzdelegation hat vom Bericht der EFK Kenntnis genommen und unterbreitet ihn Ihnen im zweiten Teil ihres Tätigkeitsberichts.

Teil I

Bericht

der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1995

vom 11. April 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 50 Absatz 10 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) und auf Artikel 19 Absatz 1 des Reglements vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (SR 171.126) den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr in seiner neuen Form zu unterbreiten.

Der erste Teil ist der Tätigkeit der Finanzdelegation selbst gewidmet. Im zweiten Teil finden Sie den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle, den diese gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (SR 614.0; AS 1995 836) der Finanzdelegation und dem Bundesrat vorlegt.

Wir geben Ihnen einen Überblick über die 1995 behandelten Geschäfte.

11. April 1996

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte:

Der Präsident: U. Zimmerli, Ständerat

Der Vizepräsident: H. U. Raggenbass, Nationalrat

Bericht

1 Auftrag und Organisation

11 Aufgaben und Kompetenzen

Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) (SR 171.11) sowie im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (SR 171.126) unter anderem wie folgt festgelegt:

- der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts des Bundes (einschliesslich PTT, SBB und Alkoholverwaltung),
- sie hat das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt in 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,
- gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 und 31 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) (SR 611.0) ist sie befugt, bei zeitlicher Dringlichkeit Zahlungs- und Verpflichtungskredite zu beschliessen,
- sie kann auch über Vorlagen des Bundesrates an die Räte beraten 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.

12 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Finanzdelegation, die sich selbst konstituiert (Art. 49 GVG). Präsident ist abwechslungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation wie folgt zusammen:

Nationalrat: Manfred Aregger, Edgar Oehler und Arthur Züger
Ständerat: Ulrich Zimmerli, Edouard Delalay und Ernst Rüesch

Präsident

Vizepräsident

1995 Nationalrat Aregger

Ständerat Zimmerli

Die Finanzdelegation gliederte sich im Jahre 1995 in folgende Sektionen:

<i>Erste Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Behörden und Gerichte	Nationalrat Aregger
– Departement für auswärtige Angelegenheiten	Ständerat Zimmerli
– Justiz- und Polizeidepartement	Ständerat Zimmerli

<i>Zweite Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Departement des Innern	Ständerat Delalay
– Militärdepartement	Ständerat Delalay
– Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	Nationalrat Züger
– PTT-Betriebe	Nationalrat Züger
– SBB	Nationalrat Züger

<i>Dritte Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Finanzdepartement	Ständerat Rüesch
– Volkswirtschaftsdepartement	Nationalrat Oehler

13 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den in Artikel 50 Absatz 5 GVG vorgeschriebenen sechs ordentlichen Tagungen zu mindestens zwei Sitzungstagen zusammen. Ferner fanden während der Sessionen über 15 ausserordentliche Sitzungen und Aussprachen statt, die im wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt zwölf Inspektionen durch.

In der Berichtsperiode sind der Finanzdelegation gegen 300 Revisions- und Inspektionsberichte der EFK und 381 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse vorgelegt worden. Im Dringlichkeitsverfahren war über 36 Nachtragskredite im Umfang von rund 230,829 Millionen Franken und fünf Verpflichtungskredite von rund 8,245 Milliarden Franken zu entscheiden. Die Finanzdelegation überprüfte ausserdem 25 Vorlagen des Bundesrates an die Räte hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Konsequenzen. Schliesslich unterbreitete ihr der Bundesrat – gemäss Vereinbarung aus dem Jahre 1951 – 32 Geschäfte, welche die Besoldung von Chefbeamten betreffen.

2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen

21 Wahl und Umfang der Berichterstattung der Finanzdelegation

Im Laufe eines Jahres behandelt die Finanzdelegation eine grosse Zahl von Geschäften. Aus einleuchtenden Gründen kann sie deshalb keinen umfassenden Bericht ablegen. Sie muss aufgrund objektiver Kriterien eine Auswahl treffen.

Entsprechend werden im Bericht die Geschäfte, die zu keiner Kritik Anlass gaben – und diese bilden den weitaus grössten Teil –, nicht erwähnt. Hingegen werden

die Geschäfte aufgeführt, bei denen die Finanzdelegation Verstösse gegen das Gesetz oder Regelwidrigkeiten festgestellt hat oder auch Probleme, die nach einer Korrektur im Finanzierungssystem oder in der Verwaltung der Mittel verlangen. Wenn Fakten vorliegen, die eine strafbare Handlung vermuten lassen, kommt es auch vor, dass sie den Bundesrat auffordert, eine Untersuchung einzuleiten.

In gewissen Fällen verzichtet die Finanzdelegation auch, über ein Geschäft zu berichten, selbst wenn es um beträchtliche Summen geht. So zum Beispiel, wenn ein Zufall zu einem nicht wiedergutzumachenden Fehler führt und dieser keine Korrekturmassnahme rechtfertigt oder wenn das Aufdecken eines Geschäftes die Wirksamkeit und das gute Funktionieren der Finanzoberaufsicht stark beeinträchtigen würde. Nicht zu vergessen ist auch, dass die Finanzdelegation bei der Erfüllung ihrer Aufgabe darauf achten muss, dass ihr Bericht das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Bundesrat und in Verwaltung nicht ohne zwingenden Gründe erschüttert. Fehler, die ihrer Ansicht nach unbedeutend sind, beleuchtet sie deshalb nicht speziell. Dies gilt vor allem für Geschäfte, in denen keine Mängel in der parlamentarischen Oberaufsicht festgestellt werden können, oder Fälle, in denen sich kein Handlungsbedarf auf Gesetzesebene ergibt. Dagegen erwähnt sie die Fälle, in denen der Bundesrat aufgrund von Interventionen ihrerseits oder von Seiten der EFK Massnahmen ergriffen hat, um im betreffenden Bereich weitere Missgeschicke zu verhindern. Zudem tragen die EFK oder die Eidgenössische Finanzverwaltung bei ihren Kontrollen und bei der Verwaltung der Mittel den Feststellungen und Empfehlungen der Finanzdelegation Rechnung.

22 Wirtschaftlichkeitsprüfungen

Durch die Revision vom 7. Oktober 1994 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) (SR 614.0; AS 1995 836), die auf den 1. März 1995 in Kraft gesetzt werden konnte, erhielt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Befugnis zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen im weiteren Sinn. Sie kann demnach auch prüfen, ob die für einzelne Projekte und Subventionen eingesetzten Bundesmittel die erwartete Wirkung erzielen. Die EFK unternahm insbesondere im Bereich der Osteuropahilfe erste Wirksamkeitsanalysen, indem sie vor Ort konkrete schweizerische Hilfsprojekte untersuchte. Im übrigen ist die Koordination zwischen den obenerwähnten Organen gewährleistet.

Die Finanzdelegation unterstützt die von der EFK eingeschlagene Marschrichtung vollumfänglich. Es ist wichtig, derartige Projekte nicht erst nach Abschluss zu evaluieren, sondern auch mitschreitende Prüfungen zu unternehmen, damit allenfalls noch eine Korrektur im Vollzug laufender Massnahmen erreicht werden kann. Mit diesen Wirtschaftlichkeitsprüfungen bewegt sich die EFK innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten. Es bleibt der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Verwaltungskontrolle des Bundesrates vorbehalten, nach Abschluss der Projekte umfassende Aufgabenüberprüfungen und Wirksamkeitsuntersuchungen unter Einschluss von Zielanalysen durchzuführen.

23 Finanzierungsfragen des öffentlichen Verkehrs

Die Finanzdelegation unterbreitete den eidgenössischen Räten am 22. März 1995 einen Bericht über die Finanzierungsfragen der NEAT (vgl. dazu Tätigkeitsbericht 1994/95, S. 42 ff.). Der Bericht der Finanzdelegation veranlasste den Bundesrat, die

4

finanzielle Tragweite des NEAT-Konzeptes umfassend zu prüfen und die Umsetzung in den Gesamtrahmen der finanzrelevanten Verkehrsgeschäfte der kommenden Jahre zu stellen. Er setzte eine Arbeitsgruppe «Finanzierung des öffentlichen Verkehrs» ein, die am 25. August 1995 einen umfassenden Bericht über den Bau und die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs an den Bundesrat ablieferte. Mit dem Alpentransitbeschluss 1991 wurde entschieden, dass 75 Prozent der Projektkosten über eine Verschuldung am Kapitalmarkt zu finanzieren seien. Die Arbeitsgruppe empfahl in Übereinstimmung mit der Finanzdelegation, das zulässige Ausmass der Verschuldung auf maximal 25 Prozent der Projektkosten zu begrenzen.

Gemäss aktuellem Planungsstand werden die Investitionen in Eisenbahngrossprojekte von 1,1 Milliarden Franken (1996) in kurzer Zeit auf 3 Milliarden Franken (2002) steigen. Dazu kommt der Grundbedarf für die Substanzerhaltung des öffentlichen Verkehrssystems von jährlich 1,4 Milliarden Franken. Der öffentliche Verkehr hat schon heute einen höheren Erneuerungsbedarf, als Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Neben den Investitionsbeiträgen unterstützte der Bund 1995 den Betrieb des öffentlichen Verkehrs zusätzlich mit rund 1,2 Milliarden Franken.

Das Parlament bewilligte 1995 den zweiten Verpflichtungskredit von 855 Millionen Franken für die NEAT. Vorerst wurden nur 160 Millionen Franken für den Zwischenangriff Sedrun und 50 Millionen Franken für den Zwischenangriff Ferden freigegeben. Der Restkredit von 645 Millionen Franken kann erst durch den Bundesrat freigegeben werden, wenn die Finanzierung für die NEAT sichergestellt ist. In finanzpolitischer und finanzrechtlicher Hinsicht hielt die Finanzdelegation unter Berücksichtigung der zeitkritischen Arbeiten einen Überbrückungskredit mit den vorgesehenen Freigabe- und Kontrollmechanismen für vertretbar.

Die Finanzdelegation setzte sich im Berichtsjahr für die korrekte Verbuchung der Finanzierungsdarlehen an die SBB ein. Die Tresoreriedarlehen des Bundes an die SBB hatten Ende 1995 7 Milliarden Franken erreicht. Diese Darlehen und das Dotationskapital des Bundes von 3 Milliarden Franken müssen unter den geltenden Marktbedingungen als uneinbringbar betrachtet werden. Der Bundesrat hat im Rahmen der Revision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) (SR 611.0) zugesichert, die Finanzhaushaltsverordnung (SR 611.1) so zu ändern, dass ab dem Voranschlag 1997 die Darlehen an die SBB als Ausgaben in der Finanzrechnung erscheinen.

Die Finanzdelegation stellt mit Befriedigung fest, dass sich Parlament und Bundesrat intensiv um finanzpolitisch vertretbare Lösungen für die Finanzierung der NEAT und weiterer Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs bemühen.

24 **Regierungs- und Verwaltungsreform**

Das Parlament hat am 6. Oktober 1995 das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)¹⁾ gutgeheissen. Dieses ermächtigt den Bundesrat, den Exekutivapparat des Bundes zu reorganisieren. Gegen dieses Gesetz wurde das Referendum ergriffen, das auch zustande kam. Doch hatte der Bundesrat bereits 1994 im Hinblick auf die Umsetzung dieses Gesetzes eine Projektorganisation (PO) ins Leben gerufen. Sie hat den Auftrag, die Regierungsreform und die Reorganisation der Verwaltung auf Anfang 1997 vorzubereiten.

¹⁾ BBl 1995 IV 451

Ende November 1995 hat der Bundesrat bekräftigt, er wolle diese Reform vorantreiben und die Departemente nach den Kriterien der Führbarkeit, des Zusammenhangs der Aufgaben und des materiellen und politischen Gleichgewichts restrukturieren. Schliesslich soll diese Reform auch dazu führen, dass moderne Führungsmethoden wie die Techniken der neuen Verwaltungsführung (New Public Management oder NPM) leichter angewendet werden können.

Der Bundesrat hat neun Bereiche umrissen, in denen die Aufgaben möglicherweise neu gruppiert und allenfalls neu zugeteilt werden, namentlich die internen Infrastrukturaufgaben, die Bereiche der Bildung, der Forschung und der Wissenschaft, der Migration, der Kommunikation usw. Der Bundesrat hat beschlossen, im Rahmen der PO, die von zwei Bundesräten geleitet wird, für jeden der neun Bereiche eine Gruppe von Sachverständigen zu bilden, in denen die interessierten Ämter sowie externe Expertinnen und Experten vertreten sind. Die Bundeskanzlei behält dabei ihre Rolle als Stabsstelle.

Ebenfalls Ende November 1995 musste die Finanzdelegation über einen Antrag befinden, nach dem ein Bediensteter der Verwaltung zum Direktor befördert werden sollte. Gleichzeitig sollte dieser Bedienstete die Vertretung des Departements in Restrukturierungsfragen wahrnehmen. Die Finanzdelegation befürwortet zwar die Regierungsreform und die Reorganisation der Verwaltung. Sorgen bereiten ihr jedoch die Kosten, die durch interne und externe Studien entstehen, wie auch die finanziellen und personellen Auswirkungen des gesamten Reformpakets.

Darum hat sie mit einer Delegation des Bundesrates ein Gespräch über das Pflichtenheft der PO, über den Auftrag an eine Beratungsfirma und über die dafür bereitzustellenden Kredite geführt. Dabei kam heraus, dass der Bundesrat im Rahmen des ersten Budgetnachtrags für 1996 einen Kredit beantragen wolle, der vollständig durch die Blockierung anderer Budgetposten kompensiert werden solle. Er versicherte die Finanzdelegation auch, die Beförderung zum Direktor eines Bediensteten, der gleichzeitig als Abgeordneter des Departements für Restrukturierungsfragen zuständig sei, bleibe ein Einzelfall.

Die Reorganisation nach RVOG – über das das Volk befinden wird – liegt in der Macht des Bundesrates. Dennoch hat er sich bereit erklärt, mit der Finanzdelegation als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht zusammenzuarbeiten.

25 Rentabilitätsfragen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Informatik

Die Finanzdelegation stellte fest, dass in den vergangenen fünf Jahren sehr umfangreiche Bundesmittel in die Informatik und Büromatik flossen (Tabelle 1). Die jährlichen Ausgaben lagen immer zwischen 327 und 413 Millionen Franken. 1995 kann nun erstmals ein leichter Rückgang der Ausgaben um 6 Prozent festgestellt werden.

Ausgaben für Informatik und Büromatik 1990–1995 (in Tausend Franken)

Jahr	Informatik- Hardware	Informatik- Programme Dienstleistungen	Wartung	Total
1990	195 741	85 036	45 932	326 709
1991	249 540	95 355	51 300	396 195
1992	218 727	131 000	56 500	406 227
1993	206 385	144 150	61 900	412 435
1994	200 188	151 303	61 700	413 191
1995	177 500	150 656	60 912	389 068

Die Finanzdelegation befasste sich bereits im Jahresbericht 1993/94 mit den möglichen Rationalisierungseffekten der Informatik und deren Auswirkung auf den Personalbestand (Ziff. 315, S. 12). Angesichts der hohen Investitionen in die Informatik kann davon ausgegangen werden, dass mit den bewilligten Personalbeständen wesentlich mehr Aufgaben als früher erledigt werden können. Leider führten diese Investitionen jedoch nicht zu Personaleinsparungen.

Die EFK hat 1995 die Wirtschaftlichkeit der Informatikprojekte der Bundesverwaltung überprüft. Die Auswertung der Unterlagen über die Wirtschaftlichkeit hat ergeben, dass bei den ausgewählten sieben Grossprojekten – je Departement eines – insbesondere hinsichtlich Kosten-Nutzen-Rechnung und Wirtschaftlichkeit während der ganzen Dauer der Projekte grosse Mängel bestanden.

Die Finanzdelegation ist aufgrund der Resultate dieser Untersuchung besorgt. Sie will 1996 diesen Bereich eingehend untersuchen; namentlich will sie die Kosten für die Entwicklung der Informatik in der Bundesverwaltung mit denjenigen der Kantone und privater Unternehmen vergleichen.

26 Wirtschaftlichkeitsprüfungen am Beispiel des Schwedischen Rechnungshofs

Die Finanzdelegation führte im Rahmen ihrer internationalen Kontakte mit den Organen der Finanzaufsicht einen Arbeitsbesuch beim Schwedischen Rechnungshof durch. Die Tätigkeit des Rechnungshofes von Schweden mit seinen 520 Mitarbeitern gliedert sich in die Hauptbereiche Finanzverwaltung, Revisionen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Die Prüfung der staatlichen Aktivitäten erfolgt im letztgenannten Bereich unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeitsverbesserung.

Der Rechnungshof in Schweden verfügt über eine gut ausgebaute Wirtschaftlichkeitsprüfung mit 90 Stellen. Diese Abteilung hat nicht die eigentliche Regierungstätigkeit, sondern das Handeln der Dienststellen und halbstaatlichen Organisationen zum Prüfungsgegenstand. Die Abteilung veröffentlicht Berichte über die geprüften Verwaltungseinheiten. Die Empfehlungen werden vielfach in Verordnungen der Regierung umgesetzt oder im Gesetzgebungsverfahren des Parlamentes berücksichtigt.

3 Personal- und Kreditgeschäfte

31 Personalangelegenheiten

311 Besoldungsgeschäfte

Gestützt auf eine Vereinbarung des Bundesrates mit der Finanzdelegation aus dem Jahr 1951 treten gewisse Personalmassnahmen nur mit der Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte in Kraft. Darunter fällt die Höhereinreihung bisheriger und die Errichtung neuer Stellen in den Besoldungsklassen 30, 31 und der Überklasse, einschliesslich der Umbenennung von Stellen zum Vizedirektor oder stellvertretenden Direktor. Gegenstand der personalrechtlichen Vereinbarung bilden auch die Gewährung von Zuschlägen zur Besoldung sowie die Gewährung wiederkehrender Vergütungen an Bedienstete, die in der 26. Lohnklasse und höher eingereiht sind.

Die Finanzdelegation nahm von der Änderung des Artikels 4 der Beamtenordnung (1) ab 1. Januar 1996 Kenntnis. Diese sieht vor, dass der Bundesrat noch sämtliche in der Überklasse – anstelle aller höher als in der 27. Besoldungsklasse – eingereihten Beamten und Angestellten wählt. Die Bundeskanzlei und die Departemente regeln von nun an die Wahlkompetenzen für das Personal der Besoldungsklassen 1–31, die aber auch auf die nachgeordneten Organisationseinheiten übertragen werden können. In der Periode Januar 1995 bis und mit Januar 1996 hatte die Finanzdelegation zu 169 Personalgeschäften ihre Zustimmung gegeben, wobei die Finanzdelegation 102 Fälle im Rahmen der EMD- und EDA-Reorganisation guthiess (vgl. auch Ziff. 312).

In einer beachtlichen Anzahl von Fällen vertagte sie ihren Entscheid und forderte detailliertere Unterlagen an. Bei rund einem Dutzend Geschäften führte sie zudem eine eingehende Aussprache mit den verantwortlichen Departementsvorstehenden. In einem Fall wies die Finanzdelegation das Begehren zurück.

312 Neubewertung von Chefbeamtenstellen zufolge Reorganisation der Departemente

Anfang 1996 musste die Finanzdelegation über 102 Anträge zur Neueinreihung von Stellen im Zusammenhang mit der Reorganisation im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) befinden.

Sie war bereits im Bilde über die näheren Umstände der Reorganisation im EDA, denn sie hatte im Mai 1995 das Generalsekretariat dieses Departements inspiziert (vgl. Kap. 421). Inzwischen hat sie auch einen Zusatzbericht des Generalsekretariats über die Folgen der Reorganisation auf das obere Kader des EDA erhalten. Daraus geht hervor, dass 113 000 Franken eingespart werden konnten: drei Stellen wurden abgebaut und sechs weitere tiefer eingereiht. Die Finanzdelegation weist jedoch darauf hin, dass diese Reorganisation Mehrausgaben in der Höhe von 1,9 Millionen Franken nach sich gezogen hat, und zwar für die Beiträge des Bundes an die Pensionskasse des Bundes.

Schliesslich hat die Finanzdelegation den 15 Beförderungsanträgen zugestimmt. Sie hat aber den Bundesrat aufgefordert, unbedingt dafür zu sorgen, dass diese Beförderungen keine Anträge für Funktionen mit vergleichbaren Anforderungen nach sich ziehen. Um die Anträge auf Neueinreihung besser beurteilen zu können, hat sie das

Edgenössische Personalamt darum gebeten, die Vergleichstabelle für alle Stellen in den Überklassen der Bundesverwaltung und der Regiebetriebe zu ergänzen und auf den neusten Stand zu bringen. Diese Tabelle wurde 1991 zum letzten Mal zu ihren Händen nachgeführt.

Im weiteren hat die Finanzdelegation den Bundesrat auf die Gefahr hingewiesen, dass die Neueinstufung der oberen Kader reihenweise Neubewertungen der ihnen untergebenen Stellen nach sich ziehen könnte.

Bekanntlich wurde im EMD eine breit angelegte Restrukturierung vorgenommen, der das Parlament im Herbst 1995 zugestimmt hat. Das neue Organigramm des Departements umfasst fünf grosse Gruppen (Generalsekretariat, Generalstab, Heer, Luftwaffe und Gruppe Rüstung) und vier Armee-korps. Die Armee-reform 95 führt zur Aufhebung von sechs Bundesämtern. Zudem werden sechs Waffenfabriken durch vier Unternehmen ersetzt. Bis Ende des Jahres 2000 werden im Departement 5000 Stellen abgebaut. Dies geht nicht ohne einschneidende Massnahmen auch im oberen Kader. Der Bundesrat will diese Massnahmen ab dem 1. Januar 1996 umsetzen. Zu erwähnen ist zudem, dass laut EMD die neue Führungsstruktur Einsparungen von jährlich 1,2 Millionen Franken erlaubt.

In diesem Rahmen musste sich die Finanzdelegation über die Höhereinstufung von 30 Funktionen in den Überklassen und von 57 Stellen in den Lohnklassen 30 und 31 aussprechen. Sie hat sich mit den Vorstehern des EMD und des EFD besprochen. Nach deren Angaben sind die 87 Anträge das Ergebnis einer umfassenden Analyse des oberen Kadern des EMD. Von Mai bis Oktober 1995 hat die Koordinationskommission für die Einreihung höherer Ämter 238 Beförderungsanträge aus dem EMD geprüft und schliesslich 81,5 Prozent davon gutgeheissen.

Entsprechend gelangte die Finanzdelegation zur Auffassung, die Anträge seien als Paket zu behandeln. Als Ergänzung zu den bereits umfangreichen Unterlagen verlangte sie vom EMD die Vergleichstabellen über die Stellen in den Überklassen und den Lohnklassen 30 und 31, die vor und nach der Armee-reform galten. So konnte sie feststellen, dass diese Reform zu

- 19 Stellen mehr in den Überklassen
- 24 Stellen weniger in der Lohnklasse 31
- und 3 Stellen mehr in der Lohnklasse 30

führte. Insgesamt wurden also lediglich zwei der höchsten Stellen im EMD abgebaut.

Die Finanzdelegation schliesst daraus, dass die «Entschlackung» im EMD letztlich vor allem die unteren Hierarchiestufen traf. Dennoch hat sie sich dazu entschlossen – allerdings ohne Begeisterung –, die 87 Anträge gutzuheissen, gilt es doch einen Reformprozess zu Ende zu führen, der erhebliche Einsparungen bringt. Sie hat ihren Entscheid dem Bundesrat mitgeteilt und ihn darauf hingewiesen, dass derartige Reorganisationen nicht zu mehr Stellen in den Überklassen führen dürften.

313 Flexibilisierung der Dienstverhältnisse

Die Verordnung des Bundesrates vom 30. Januar 1991 über das Dienstverhältnis von Generalsekretären und Informationschefs der Departemente (SR 172.221.104.1) erlaubt es den Vorsteherinnen und Vorstehern der Departemente, ihre nächsten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzustellen und gibt ihnen freiere Hand bei der Entlohnung. Sie können die Arbeitsverhältnisse auch leichter auflösen, indem sie die Betroffenen abfinden mit einer Summe, die die Finanzdelegation

schon mehrfach zu Kritik veranlasst hat (vgl. Tätigkeitsbericht 1991/1992¹⁾). Deshalb war der Bundesrat auch von Anfang an bereit, dem Antrag der Finanzdelegation, der sich auf die «Vereinbarung 1951» stützt, zu folgen und ihr alle Geschäfte, die unter diese Verordnung fallen, zur Genehmigung zu unterbreiten.

Im vergangenen Jahr hat der Bundesrat der Finanzdelegation drei Besoldungsanträge für neue Generalsekretäre unterbreitet. Zwei von ihnen standen schon mehr als zehn Jahre als Beamte im Dienste des Bundes, der Dritte kam von ausserhalb der Verwaltung. Die Finanzdelegation konnte allen drei Anträgen zustimmen, denn das geforderte Salär lag unter dem Maximum, das für diese Aufgabe in den ersten beiden Jahren vorgesehen ist. Es ist der Finanzdelegation ein Anliegen, dass entsprechend auch die Personen, die unter die Bestimmungen über die Lockerung der Dienstverhältnisse fallen, bei Aufnahme ihrer Tätigkeit nicht gleich mit dem höchstmöglichen Salär entlohnt werden.

Die Finanzdelegation hat indessen festgestellt, dass der Bundesrat einer der beförderten Personen, gestützt auf Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe f des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (SR 172.221.10), eine einmalige Entschädigung von 10 000 Franken für ausserordentliche Dienstleistungen gewährt hat. Sie hat dagegen heftig protestiert. Nach ihrer Auffassung ist nämlich die Beförderung bereits eine Anerkennung der zusätzlichen Arbeitsleistungen. Zudem übte die betreffende Person schon vorher eine Funktion aus, in der man durchaus ausserordentliche Leistungen erwarten durfte.

Bei einem vierten Fall ging es um die Auflösung eines Dienstverhältnisses. Auch hier hat die Finanzdelegation dem Antrag zugestimmt, da der Bundesrat die betroffene Person auf einen anderen Posten, nämlich auf den eines Direktors der Bundesverwaltung, setzte. Entsprechend musste keine dienstliche Abfindung nach Artikel 4 der Verordnung ausgerichtet werden.

314 Restriktive Spesenpraxis bei Personalanlässen

Die EFK hat im Rahmen ihrer begleitenden Aufsicht festgestellt, dass eine Dienststelle der Verwaltung einen Sommerausflug mit einer Informationsveranstaltung organisiert hatte. Die Kosten für die Veranstaltung gingen zu Lasten der Bundeskasse. Die EFK hat den Direktor des betroffenen Amtes darauf hingewiesen, dass der Bund grundsätzlich nur für Veranstaltungen aufkommt, die im Interesse des Dienstes, namentlich im Sinne einer Weiterbildung, durchgeführt werden. Überdies wurde das Bewilligungsverfahren nicht korrekt eingehalten. Die EFK hat einen Teil der angefallenen Kosten zurückverlangt.

Die EFK setzte die Finanzdelegation über diesen Sachverhalt in Kenntnis. Diese ist der Ansicht, dass in einer Zeit, in der die Bundeskasse leer ist, solche Veranstaltungen restriktiv durchzuführen sind. Sie hat das Eidgenössische Personalamt ersucht, zuhanden aller Ämter und Dienststellen der Verwaltung strikte und klare Weisungen zu erlassen und darin zu unterscheiden, was die Bundeskasse übernimmt und was nicht. Nur so lassen sich weitere derartige Unannehmlichkeiten vermeiden.

¹⁾ BB1 1992 III 694

32 Überblick über die bewilligten dringlichen Kredite

321 Kriterien für die Behandlung der dringlichen Kredite

Mit Beginn der rezessiven Wirtschaftsentwicklung anfangs der neunziger Jahre stiegen die Nachtragskredite auf eine Rekordhöhe von über 2,229 Milliarden Franken (6,6% des Voranschlags 1991) an. Die Finanzdelegation beschloss am 19. Dezember 1991, die Nachtragskredite inskünftig mit noch grösserer Gründlichkeit zu untersuchen. Sie legte dazu die zur Entscheidungsfindung notwendigen und hinreichenden Kriterien gegenüber dem Bundesrat und den Finanzkommissionen fest.

Grundvoraussetzung bildet nach Artikel 18 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes die Dringlichkeit: Erträgt eine Ausgabe, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, keinen Aufschub, so kann der Bundesrat sie vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung beschliessen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.

Im weitem ist zu prüfen, ob der Kreditbedarf bereits bei der Aufstellung des Voranschlags voraussehbar war. Es muss sichergestellt werden, dass die Verwaltung Nachtragskredite nicht zur Umgehung des ordentlichen Budgetierungsverfahrens beantragt. Grösste Zurückhaltung und eine eingehende Begründung ist für Nachtragskredite nötig, die sich auf vom Parlament gekürzte Kreditrubriken beziehen (vgl. dazu Ziff. 324).

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Nachtragskredite von 1990–1995 sowie die im Dringlichkeitsverfahren genehmigten Kredite durch die Finanzdelegation. Bei der folgenden Tabelle handelt es sich ausschliesslich um Zahlungskredite.

Tabelle 2

Entwicklung der Nachtragskredite 1990–1995

Jahr	Nachtragskredite Millionen Franken	in Prozenten des Voranschlags	davon durch Finanzdelegation genehmigt Millionen Franken	in Prozenten der Nachtragskredite
1990	1006	3.4	371	37
1991	2229	6.6	786	35
1992	1848	5.0	791	43
1993	2942	7.4	828	28
1994	731	1.7	237	32
1995	648	1.5	231	36

Die strenge Praxis in der Beurteilung der dringlichen Kreditgeschäfte führte dazu, dass die Vorschüsse in den letzten fünf Jahren absolut und relativ bedeutend zurückgegangen sind. In den Jahren 1992 und 1993 verursachte der konjunkturelle Einbruch einen starken Anstieg der Nachtragskredite im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Schuldzinsen. Diesen dringlichen Kreditbegehren konnte sich die Finanzdelegation jeweils nicht widersetzen. Mit der wirtschaftlichen Erholung und der rigorosen Prüfung durch die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen

konnten die Nachtragskredite wieder auf den Stand der achtziger Jahre zurückgeführt werden.

Die Finanzdelegation setzte sich auch im Berichtsjahr zum Ziel, angesichts der immer noch misslichen Lage der Bundesfinanzen eine besonders strenge Haltung bei der Genehmigung der dringlichen Kredite einzunehmen. Sie appellierte auch an die Finanzkommissionen, beim Vollzug des Voranschlags 1995 die unterbreitenden Nachtragskreditgeschäfte unnachgiebig auf ihre Dringlichkeit und Zweckdienlichkeit zu überprüfen.

Die Finanzdelegation hatte sich in der Berichtsperiode zu insgesamt fünf Verpflichtungskrediten auszusprechen. Sie stimmte lediglich einem Überbrückungskredit für die Schweizerische Verkehrszentrale und zwei Krediten für Weiterprojektierungen und für die Sicherstellung von Bankkrediten im Rahmen eines internationalen Sozialversicherungsabkommens im Betrag von 19 Millionen Franken zu. In zwei Fällen lehnte sie das Begehren ab, weil sie eine Mitwirkung des Parlaments für unverzichtbar hielt (vgl. dazu Ziff. 322).

Die Zahl der vom Bundesrat beantragten gewöhnlichen Vorschüsse auf Zahlungskrediten ging auf 36 im Gesamtbetrag von 231 Millionen Franken zurück; im Vorjahr waren es noch 55 Nachtragskredite im Betrag von 253 Millionen Franken. In drei Fällen mit einem Gesamtbetrag von 5,3 Millionen Franken hielt die Finanzdelegation das Begehren nicht für dringlich und schlug vor, dieses im ordentlichen Verfahren für Nachtragskredite beschliessen zu lassen (vgl. dazu Ziff. 323).

322 Abgelehnte Verpflichtungskredite

Im Prozess gegen die Kernkraftwerk AG Graben (KWG) hat das Bundesgericht entschieden, dass der Bund die Elektrizitätsgesellschaft angemessen entschädigen muss. Die Höhe der Entschädigung bildete Gegenstand von Verhandlungen im Berichtsjahr. Im Juni 1995 waren die Verhandlungsparteien übereingekommen, dass dem KWG eine Entschädigung von 151 Millionen zuzüglich Zinsen ab August 1990, d. h. 225 Millionen Franken zu leisten sind. Der Bundesrat verknüpfte das Zustandekommen der Vereinbarung mit der Zustimmung der Finanzdelegation zu einem entsprechenden Verpflichtungskredit.

Die Finanzdelegation lehnte es ab, ohne politische Diskussion an Stelle des Parlamentes einen Kredit von 225 Millionen Franken für die Zahlung einer aussergerichtlichen Entschädigung an die KWG zu bewilligen.

Die Finanzdelegation ging davon aus, dass die Verhandlungspartner den Zeitpunkt der Entschädigung an die KWG so festlegten, dass das Kreditbegehren im Dringlichkeitsverfahren vorgelegt werden musste. Die Vereinbarung war so abgefasst, dass eine Beschränkung der Budgethoheit des Parlamentes nicht auszuschliessen war. Mit der Ablehnung des dringlichen Verpflichtungskredits durch die Finanzdelegation war keine Vereinbarung zustandegekommen. In der Folge nahm der Bundesrat den Betrag von 225 Millionen Franken in den Voranschlag 1996 auf. Nach der Begründung des Bundesrates soll der Kredit dazu dienen, die Handlungsfähigkeit des Bundes im Prozess sicherzustellen. Die eidgenössischen Räte stimmten dem Zahlungskredit «Entschädigung KKW Graben AG» im Dezember 1995 ohne Opposition zu.

Im Januar 1996 forderte der Instruktionsrichter die Parteien auf, ihn über den Stand der Vergleichsverhandlungen zu orientieren mit dem Hinweis, dass im Fall des

4
Scheiterns derselben das Beweisverfahren zur Bestimmung der Schadenshöhe eingeleitet werden müsste. Die KWG bestätigte ihre Vergleichsbereitschaft auf der bisher diskutierten Grundlage (225 Mio. zuzüglich Zins ab dem 5. Sept. 1995 bis zum 15. Jan. 1996). Sie war bereit, auf die Hälfte der aufgelaufenen Zinsen zu verzichten, sofern der Betrag spätestens Mitte Januar ausbezahlt würde. Der zu leistende Gesamtbetrag belief sich somit auf 227 034 300 Franken. Da das Parlament im Budget 1996 nur 225 Millionen Franken beschlossen hatte, entschloss sich der Bundesrat, die fehlenden 2 034 245 Franken mittels dringlichem Vorschuss – ohne Zustimmung der Finanzdelegation – sofort zu bewilligen. Angesichts der Tatsache, dass die Beweislage für den Bund ungünstig und das Prozessrisiko sehr hoch ist, zeigte die Finanzdelegation Verständnis für dieses finanzrechtlich aussergewöhnliche Vorgehen.

Die Finanzdelegation lehnte ferner die Dringlichkeit eines Verpflichtungskredits von 9,6 Millionen Franken zur Beschaffung eines Occasions-Personenflugzeuges des Typs Falcon 50 ab. Sie wollte in diesem Geschäft ihre Entscheidbefugnisse in Stellvertretung des Parlamentes nicht extensiv auslegen. Solange für die Verwaltung ein Handlungsspielraum für eine Kreditunterbreitung an die eidgenössischen Räte bleibt, scheint es der Finanzdelegation nicht geboten, einen Verpflichtungskredit im Dringlichkeitsverfahren zu genehmigen. Wie es sich in der Folge zeigte, konnte die Luftwaffe das Flugzeug für freundschaftsfördernde Einsätze und Repräsentationszwecke kurz vor Weihnachten 1995 – nach der einhelligen Zustimmung des Parlamentes im zweiten Nachtragskredit 1995 – dennoch anschaffen. Das Flugzeug ist nach Wartungsarbeiten seit dem 20. Februar 1996 operationell im Einsatz.

323 Abgelehnte dringliche Vorschüsse

Die Finanzdelegation lehnte insgesamt drei dringliche Vorschüsse bei Zahlungskrediten ab, die den Kriterien für ein ausserordentliches Nachkreditbewilligungsverfahren nicht entsprachen. Im ersten Fall lehnte sie im April 1995 die Dringlichkeit für einen Kredit «Kampagne gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit» ab. Sie ging davon aus, dass zwischen April und Juni kein dringlicher Zahlungsbedarf ausgewiesen war. Die Auszahlung der Bundesbeiträge konnte nach Zustimmung des Parlamentes ab dem 20. Juni 1995 denn auch problemlos erfolgen.

Die Finanzdelegation versagte ihre Zustimmung auch einem Zahlungskredit von rund 2 Millionen Franken für die Schlussabrechnung über Sicherheits- und Infrastrukturkosten, die bei einem internationalen Treffen in Genf im Januar 1994 angefallen waren. Die Finanzdelegation wollte sich damit nicht über die Zurverfügungstellung der guten Dienste äussern, sondern sie hielt fest, dass politisch wünschbare Aktionen nicht automatisch dringliche Vorschüsse zu begründen vermögen. Das Parlament stimmte dem Nachtragskredit schliesslich im Dezember 1995 zu, so dass die Zahlungen noch im letzten Jahr abgeschlossen werden konnten.

Im weitem lehnte die Finanzdelegation die Dringlichkeit eines Zahlungskredits im Betrag von 2,3 Millionen Franken für die Vorbereitungsarbeiten zur Erhebung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ab. Im August 1995 wurden von der Oberzolldirektion (OZD) Verträge zur Entwicklung von Prototypen zur Erfassung der Fahrleistungen des Schwerverkehrs abgeschlossen. In Anbetracht der Fristen – die Volksabstimmung über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe fand im März 1994 statt, deren Einführung ist auf den Januar 1998 geplant – schien der Finanzdelegation in diesem planbaren Bereich kein Dringlichkeitsrecht gebo-

ten. Das Parlament genehmigte den Nachtragskredit, kürzte aber im Voranschlag 1996 den Kredit für die Weiterentwicklung des Messgeräts um 4 Millionen Franken. Die Mehrheit befand, dass die subventionierte Eigenentwicklung eines Messgeräts nur für die Schweiz keine Priorität habe, solange nicht bekannt ist, wie die Europäischen Gemeinschaften die Gebühren für den Schwerverkehr erheben wollen.

324 Nachtragskredite auf vom Parlament gekürzten Zahlungskrediten

Im Rahmen der Beratungen des Voranschlags 1995 kürzte das Parlament 86 Einzelkreditrubriken um total 475 Millionen Franken und die Globalrubrik Dienstleistungen und Honorare um 30 Millionen Franken. Zudem erfolgten Kürzungen auf neun Verpflichtungs- und Jahreszusicherungskrediten. Die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen gehen davon aus, dass auf diesen vom Parlament ausdrücklich gekürzten Positionen nur in begründeten Ausnahmefällen Nachtragskredite beantragt werden dürfen. Der Bundesrat hat denn auch die Departemente und Dienststellen angewiesen, auf gekürzten Budgetpositionen, die durch Verwaltungsakte in irgend einer Weise steuerbar und beeinflussbar sind, grundsätzlich keine Nachtrags- und Zusatzkredite anzubegehren.

Mit den beiden Nachtragsbotschaften zum Voranschlag 1995 musste in 17 Fällen im Betrag von 154,1 Millionen Franken wegen gesetzlicher Verpflichtungen oder unvorhergesehener Ereignisse vom erwähnten Grundsatz abgewichen werden. Die Finanzdelegation legt in ihrem eigenen Entscheidungsbereich besonders hohe Maßstäbe an, wenn Vorschüsse auf gekürzten Kreditrubriken beantragt werden. Sie hatte sich in vier Fällen im Gesamtkreditbetrag von 126 Millionen Franken zu Begehren für einen gewöhnlichen Vorschuss zu äussern. Die Finanzdelegation stimmte nach Aussprachen mit dem Departementvorsteher bzw. mit Chefsbeamten den Begehren zu. Betragsmässig am stärksten ins Gewicht fielen die Vorschüsse für die Käse- und Butterverwertung von 101 Millionen Franken (vgl. dazu Ziff. 473). Der im Asylbereich beantragte Vorschuss von 25 Millionen Franken wurde nach einer Aussprache mit dem Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) auf den dringendsten Zahlungsbedarf von 15 Millionen Franken reduziert. Die Finanzdelegation wollte damit die eingeleiteten Sparbemühungen im Asylbereich ihrerseits durch ein Zeichen unterstützen. Die Finanzdelegation war zudem bereit, die humanitäre Hilfe an die Opfer des jugoslawischen Bürgerkriegs sofort um 10 Millionen Franken zu verstärken, obwohl das Parlament die Rubrik «finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen» um 4 Millionen Franken gekürzt hatte.

325 Zur Problematik der Depotkonti*

Die Finanzdelegation hatte sich im Berichtsjahr mit der Regelung der Depotkonti zu befassen. Bei der Durchführung von Aktionen, die durch die Weltbank mitfinanziert werden, besteht von seiten der Entwicklungshilfe und der technischen Zusammenarbeit das Bedürfnis, die Mittel unabhängig vom Jährlichkeitsprinzip über ein Depotkonto des Bundes abbuchen zu können. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) machte die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) darauf aufmerksam, dass mit dieser Praxis Kreditausschöpfungen und -erweiterungen möglich werden (vgl. Ziff. 21 im 2. Teil des Berichts).

Die Finanzdelegation stellte fest, dass die bestehenden Depotkonti in einem gewissen Widerspruch zum Finanzhaushaltgesetz stehen. So werden die Rechnungsgrundsätze der Vollständigkeit und der Jährlichkeit und die Aussagekraft von Budget und Rechnung in Frage gestellt. Unbefriedigend ist insbesondere, dass die Finanzkommissionen und das Parlament ihre Beschlüsse bisher ohne Kenntnis der Depotkonti im Betrag von bis zu 300 Millionen Franken gefasst haben. Die Budgethoheit des Parlamentes setzt bekanntlich voraus, dass Reservepolster in dieser Grössenordnung bei den Voranschlagsberatungen bekannt sind.

Nach Ansicht der Ämter (DEZA und BAWI) hat das bisherige System den Vorteil, dass das Finanzmanagement vereinfacht wird, da bei ungewissen Zahlungsterminen eine strikte Einhaltung der Jährlichkeit zu ständigen Begehren für Kreditübertragungen führen müsste. Zudem hat der Bund gemäss den internationalen Standardverträgen die Mittel der Auszahlungspläne jederzeit auf einem Konto der Nationalbank bereitzuhalten. Eine Blockierung der Gelder auf Konten der Nationalbank – statt auf Depotkonti des Bundes – könnte zu erheblichen Zinsverlusten für den Bund führen. Die beteiligten Ämter setzten die Depotkonti bei ihrer Verwaltungsführung ein, um den Prinzipien der sparsamen Mittelverwendung, der Wirtschaftlichkeit und Effektivität zu genügen.

Die Finanzdelegation beauftragte in der Folge die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), einen Vorschlag für eine restriktive und praktikable Regelung der Depotkonti zu unterbreiten. Zudem verlangte sie eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen.

Die Finanzdelegation nahm zustimmend davon Kenntnis, dass mit einer Anpassung der Finanzhaushaltsverordnung vom 11. Juni 1990 (FHV) (SR 611.01) eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Schaffung von Depotkonti vorhanden ist. Nach Artikel 3 Absatz 2 der FHV kann die EFV bereits heute in Ausnahmefällen vom Rechnungsgrundsatz der Bruttodarstellung abweichen, ohne dass diese Möglichkeit im FHG selbst vorgezeichnet ist. Analog dazu soll in die Verordnung eine Ausnahme von den Rechnungsgrundsätzen der Vollständigkeit und Jährlichkeit für das Führen von Depotkonti aufgenommen werden. Der Anwendungsbereich ist jedoch auf die Gebiete der Entwicklungszusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit Osteuropa zu beschränken. Dazu müssen sich die Transaktionen auf die Depotkonti nach enggefassten Kriterien richten. Das Gesamtvolumen der Depotkonti soll bei der DEZA und beim BAWI ab der Rechnung 1996 auf maximal 200 Millionen Franken plafoniert werden. Zudem muss in der Botschaft zur Staatsrechnung über Stand und Verwendungszweck der Depotkonti transparenter informiert werden.

4 Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen

41 Behörden und Gerichte (B+G)

411 Inspektionen bei der Bundeskanzlei und der EDMZ

Die Sektion 1 der Finanzdelegation prüfte anlässlich ihrer jährlichen Inspektionssitzung die Bundeskanzlei (BK) und die ihr unterstellte Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ). Die Bundeskanzlei verzeichnet bei einem Aufwand von rund 509 Millionen Franken, – davon 486 Millionen bei der EDMZ –, Einnahmen von rund 33 Millionen Franken. Mit der Reorganisation der Bundeskanzlei 1993 nahmen die Aufgaben deutlich zu, so dass der Etatstellenbestand von 280,90 (am 1. Jan. 1993) auf 297,70 (am 1. Jan. 1996) stieg. Aus sprachpolitischen Grün-

den wurde der Stellenbestand des italienischen Sprachdienstes um sieben Stellen aufgestockt. Dennoch liegt der Ausgabenzuwachs der Bundeskanzlei in den letzten Jahren unter der Teuerung. Die Mehrkosten wurden auf anderen Rubriken (externe Aufträge usw.) kompensiert.

Innerhalb der Bundeskanzlei bestanden zur Zeit der Inspektion rund 8000 Überstunden auf einen Etatpersonalbestand von total 288,7 Personen per Ende 1994. Unter Mithilfe des Personaldienstes konnte mit allen Beteiligten eine einvernehmliche Lösung über die Art und Weise des Abbaus gefunden werden. 2000 Überstunden wurden ersatzlos gestrichen. Die Finanzdelegation weist insbesondere darauf hin, dass zwischen persönlichkeitsbedingten und institutionell verursachten Überstunden zu unterscheiden ist. Die Finanzdelegation hatte seinerzeit die heutige gültige Regelung, die den Übertrag von maximal 100 Überstunden auf das kommende Jahr vorsieht, verlangt (siehe Jahresbericht 1991/92, Ziff. 315).

Die Abteilung Beschaffungen der EDMZ zählte Ende 1994 rund 78 Etatstellen, wovon 47 für Einkauf und Unterstützung. Allein die Sektion Einkauf Informatik verwaltete im Jahre 1994 Kredite im Umfang von rund 418 Millionen Franken (Kauf Hardware: 208 Mio., Software und Dienstleistungen: 157 Mio., Wartung Hardware: 53 Mio.). Die Beschaffungen der EDMZ erfolgen aufgrund standardisierter allgemeiner Geschäftsbedingungen. Diese werden laufend den neusten Gegebenheiten angepasst, so beispielsweise den neuen GATT/WTO-Regelungen.

Nach Unregelmässigkeiten bei der Beschaffung von Informatikmitteln für die ETH Zürich in den Jahren 1992 und 1993 (siehe Jahresbericht 1994/95, Ziff. 314) liess der Bundeskanzler eine Organisationsanalyse der Sektion Einkauf Informatik der EDMZ erstellen. Die Experten stellten in kommerziellen Belangen einen offensichtlichen Aus- und Weiterbildungsbedarf fest. Die Leitung der EDMZ verlangte hierauf, dass die Bereichsleiter der Beschaffung zwingend das Einkäuferdiplom nachweisen. Zudem wurden neue Anforderungsprofile für Einkäufer und Bereichsleiter erarbeitet. Die Finanzdelegation legt bezüglich Besoldung Wert auf einen Vergleich mit der Privatwirtschaft, da sich bei zu geringer Ausbildung und Besoldung die Gefahr von weiteren Unregelmässigkeiten ergeben könnte. Angesichts der erheblichen Kreditsummen, welche die Einkäufer der EDMZ zu bewirtschaften haben, stellt sich die Frage nach dem richtigen Verhältnis von Qualifikationsanforderung und Einreihung in der Besoldungsskala. Da dies letztlich für alle Beschaffungsstellen des Bundes gilt, erachtet die Finanzdelegation eine laufende Überprüfung der Effizienz im gesamten Beschaffungswesen des Bundes als wichtig.

Im Rahmen der Arbeiten zur Verwaltungsreform überprüft die Bundeskanzlei auch den rechtlichen Status der EDMZ. Die Finanzdelegation unterstützt die Bemühungen, verschiedene Formen des New Public Managements zwecks Effizienzsteigerung näher zu untersuchen. Die Umwandlung in ein Institut wäre für die EDMZ möglich, da ein klares Leistungsziel (Versorgung der Bundesverwaltung mit qualitativ gutem Material zu wirtschaftlichen Preisen) definierbar ist.

412 Public Relations-Verträge

Bei den Bundesstellen werden im Public Relations-Bereich beträchtliche Ausgaben getätigt, wie dies die Finanzdelegation einem Bericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates sowie einer Liste des Eidgenössischen Personalamtes (im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erstellt) entnehmen konnte. Der Gesamtaufwand lässt sich aber nicht genau beziffern, weil der Begriff Public Rela-

tions (PR) je nach Departement anders aufgefasst wird. Daher ist auch ein Quervergleich unter den Departementen nur beschränkt möglich.

Die Finanzdelegation forderte einen Zusatzbericht an, der die regionale Verteilung der Auftragsvergabe aufzeigt. Von 64 PR-Verträgen mit Auftragssummen von mindestens 250 000 Franken in den Jahren 1992 und 1993 wurden 33 in die Region Zürich, elf in die Region Bern, zehn in die Nordostschweiz, fünf in die Westschweiz, je zwei in den Jura und in die Zentralschweiz und einer nach Österreich vergeben. Das Tessin erhielt keinen Auftrag zugesprochen. Diese sehr unterschiedliche Aufteilung zeigt eine klare Untervertretung der West- und Zentralschweiz und des Tessins auf. Die Finanzdelegation teilte dies dem Bundesrat in einem Schreiben mit.

Die unübersichtliche Situation im PR-Bereich veranlasste den Bundesrat, eine Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit einzusetzen. Aufgrund ihrer Empfehlungen beschloss der Bundesrat Massnahmen, wie die Zustellung eines PR-Leitbildes an die verschiedenen Bundesstellen als Orientierungsgrösse bei ihrer PR-Arbeit, die regelmässige Auflistung der PR-Aufträge des Bundes, die Einrichtung einer statistisch auswertbaren Unterrubrik «Public Relations» im Vorschlag des Bundes, sowie die Herausgabe von Weisungen zum Sponsoring. Die Finanzdelegation nahm von diesen Massnahmen zustimmend Kenntnis, da sie ein PR-Konzept auf der Stufe des Bundes für nötig hält und wiederholt forderte.

Neben diesen begrüssenswerten Neuerungen muss die Finanzdelegation allerdings gewisse vom Bundesrat beschlossene Prioritäten in Frage stellen. Angesichts der weiterhin besorgniserregenden finanziellen Lage der Bundesfinanzen wäre es angebracht gewesen, die Kreation eines neuen Logos für den Bund sowie die Personalaufstockung um 1,5 Stellen bei der Bundeskanzlei und beim Eidgenössischen Personalamt (Einrichtung einer Beratungsstelle für Öffentlichkeitsarbeit, Ausbildungsprogramm zur beruflichen Weiterbildung) auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

42 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

421 Inspektion im Generalsekretariat des Departementes für auswärtige Angelegenheiten (GS EDA)

Die Sektion I der Finanzdelegation besuchte anlässlich ihrer Inspektion das Generalsekretariat des Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Die Restrukturierung der Zentrale, die Redimensionierung des Vertretungsnetzes, der Immobilienbereich und Kommunikationsprobleme wurden erörtert.

Der Personaletat des EDA umfasst zur Zeit knapp 1900 Stellen, davon etwa $\frac{2}{3}$ im Ausland. Dazu kommen 560 Hilfskräfte, wovon 19 in der Schweiz und 541 im Ausland. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) beansprucht daraus 184 Etatstellen und zehn Hilfskräfte. Weiter finanziert sie zahlreiche privatrechtlich angestellte Mitarbeiter aus zwei Rahmenkrediten, so bei der Zentrale 70 und bei den Koordinationsbüros etwa 75 Personen. Über Projektkredite werden zudem 69 Experten bezahlt. Die Finanzdelegation bemängelt die nicht transparente und wenig zweckmässige Finanzierung dieser Stellen über Rahmenkredite, die zudem dem Spezifikationsprinzip widerspricht. Im Rahmenkredit sind somit die darin enthaltenen Kosten für über 200 Stellen nicht aufgezeigt.

Mit der Reorganisation nimmt das EDA eine konsequente Trennung in einen politischen und einen administrativ-logistischen Bereich vor. Ersteren leitet der Staatssekretär, den zweiten führt der Generalsekretär. Die Reform des Generalsekretariats verfolgt logistische Ziele und soll die Wirtschaftlichkeit und Effizienz durch rationellere Betriebs- und Verwaltungsabläufe verbessern, wobei der Kostenneutralität wesentliche Bedeutung zukommt. Das Generalsekretariat erfährt dadurch eine Straffung und muss dennoch gewisse Querschnittsaufgaben im Departement erfüllen. Ein zweiter stellvertretender Generalsekretär wird insbesondere Finanz- und Budgetfragen bearbeiten.

Die Sektion informierte sich über die Redimensionierung des Vertretungsnetzes. Ziel ist die Erfüllung immer anspruchsvollerer Aufgaben in der Aussenpolitik, ohne dass die personellen und finanziellen Mittel verstärkt werden müssen. Durch Verlegungen, Schliessungen und das Pilotprojekt Deutschland, bei dem die konsularischen und administrativen Arbeiten in einem Dienstleistungszentrum konzentriert werden, sollen 36 Stellen frei werden, davon 23 an der Zentrale. Wieweit allerdings die Schaffung neuer Vertretungen wieder Stellen beansprucht, ist noch offen.

Die Finanzdelegation bemängelte die Zusammenarbeit mit dem Amt für Bundesbauten (AFB). Als Benutzerorganisation muss das EDA den Weg über die Koordinationsstelle Bauwesen Zivil gehen. Die Ausschreibungen erfolgen sodann über das AFB, das die Aufträge in eigener Kompetenz vergibt. Dieses Amt verfügt allerdings nicht über ausreichende personelle Ressourcen für Bauvorhaben im Ausland. Um die Arbeitsabläufe zu vereinfachen, sollen nun Finanzkompetenzen an die Vertretungen im Ausland delegiert werden. Weitere Verbesserungsvorschläge und Änderungen von Zuständigkeitsordnungen und internen Weisungen müssen noch ausdiskutiert werden. Die Finanzdelegation besteht darauf, dass umgehend nach befriedigenden Lösungen gesucht, die verfügbaren Mittel besser eingesetzt und auf unnötigen Luxus verzichtet wird.

Die Finanzdelegation stellte im Bereich Informatik und Kommunikation einen beträchtlichen Nachholbedarf fest, da die Auslandsvertretungen zur Zeit über ein Meldungsvermittlungssystem mit der Zentrale verbunden sind, das den Anforderungen nicht mehr genügt. Die Finanzdelegation liess sich in einem zusätzlichen Bericht weitere Informationen über die Perspektiven (einschliesslich Sicherheitsaspekte, technische Erfordernisse und Kostenüberlegungen) aufzeigen. Mit dem Projekt EDACOM, das ein weltweites Telekommunikationssystem mit einheitlicher Vernetzung der Vertretungen anstrebt, setzt das EDA Prioritäten bei der Entwicklung und dem Weiterausbau der Informatik und der Kommunikation im Ausland. Das Projekt soll in etwa zwei Jahren eingeführt sein. Für die Umsetzung sind Investitionen von über 11 Millionen Franken sowie ein jährlicher Betriebsaufwand von fast 6 Millionen Franken nötig. Das EDA quantifiziert die Einsparungen auf jährlich 4,3 Millionen Franken. Die Verbesserung der internationalen Kommunikation wird jedenfalls Mehraufwendungen bringen. Die Finanzdelegation verlangt in Anbetracht der Bedeutung des Geschäfts eine periodische Orientierung über die Realisierung.

Im Zusammenhang mit Anlässen und Vorhaben zu Lasten von Rubriken des EDA wie «Forschung und Entwicklung» oder «Friedenserhaltende Aktionen» werden verschiedentlich aussergewöhnliche Kosten festgestellt; die Ursachen liegen jedoch meist bei den anderen organisierenden Departementen oder Organisationen. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass das EDA bei der Kreditsteuerung und Überwachung mehr Verantwortung wahrnehmen und gegen budgeterweiternde Aktivitäten opponieren muss. Sodann ist auf Transparenz zu achten (Parlamentarier-

ausgaben sind zu Lasten von Krediten der Parlamentsdienste abzuwickeln). Die Finanzdelegation verlangt, dass ihr Abweichungen von dieser Regel zur Kenntnis gebracht werden.

422 Finanzinspektorat DEZA*

Das Finanzinspektorat (FISP) der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist eine vorgelagerte Inspektionsstelle im Sinne von Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes. Sie hat den Auftrag, die mitschreitende Kontrolle des Zahlungsverkehrs, die Begutachtung von Finanzhilfen, Abgeltungen und Leistungen der DEZA sowie die Prüfung von Arbeitsabläufen, Buchhaltungssystemen und der internen Kontrollsysteme im gesamten Prüfungsbereich wahrzunehmen. Das FISP führt auch Inspektionen im Ausland durch. Die Direktion der DEZA kann dem FISP zudem Spezialaufträge, insbesondere in den Bereichen Rechnungswesen, Controlling, Organisation und interne Kontrolle erteilen. In Absprache mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) erstellt das FISP ein jährliches Revisionsprogramm. Von allen durchgeführten Revisionen erstellt es eine schriftliche Zusammenfassung, welche der EFK zugestellt wird. Zudem erstattet es der EFK jährlich Bericht über seine Aktivitäten.

Die Zielvorgaben für das Jahr 1993 konnten durch das FISP wegen einer tiefgreifenden personellen Umstrukturierung nicht erfüllt werden. Trotz Zusagen, die bestehenden Mängel noch im Verlaufe des Jahres 1994 zu beheben, stellte die EFK in ihrer Standortbestimmung per Ende 1994 fest, dass auch die Jahresziele 1994 wiederum nicht erreicht wurden (Jahresbericht 1994/95, Ziff. 424). Am Beispiel eines in ein afrikanisches Land entsandten Experten, der seine Kontrollaufgaben leider nicht wahrnahm, musste die Finanzdelegation nochmals die Wichtigkeit eines gut funktionierenden Finanzinspektorates unterstreichen. Durch das verwaltungsinterne Controlling sollten Unterschlagungen früher aufgedeckt und die beteiligten Personen rascher zur Rechenschaft gezogen werden können. Die Finanzdelegation erwartet nach personellen Wechseln im FISP eine verbesserte Qualität der Arbeit. Immerhin ist erfreulich, dass im Jahre 1995 erstmals wieder Inspektionen im Ausland stattfinden konnten.

423 Projekte in Mittel- und Osteuropa*

Die Finanzdelegation beschäftigt sich seit längerer Zeit mit Projekten in Ost- und Mitteleuropa, die den Transformationsprozess fördern. Die gezielte und wirkungsvolle Einsetzung der Bundesmittel im Rahmenkredit Osteuropahilfe (vgl. Jahresbericht 1993/94, Ziff. 423) und eine Inspektion im Büro für Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO) (vgl. Jahresbericht 1994/95, Ziff. 421) bildeten bereits Schwerpunkte der Arbeit der Finanzdelegation in den beiden letzten Jahren. Seither richtet die Finanzdelegation bei konkreten Projekten des Osteuropakredites ein spezielles Augenmerk auf Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsaspekte. Die Überprüfung einzelner Projekte ist noch nicht abgeschlossen.

Praktische und theoretische Weiterbildung in der Schweiz zugunsten junger Berufslleute aus Tschechien und der Slowakei

Von April 1991 bis September 1995 bildete der Gewerbeverband der Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit den entsprechenden tschechischen und slowakischen Ver-

bänden junge Berufsleute in 4- bis 18-monatigen Praktika in der Schweiz aus. Die DEZA finanzierte die Kosten der Arbeitsvermittlung und die Ausbildung der Berufsleute. Die EFK stellte fest, dass weniger junge Leute als geplant ein Praktikum in der Schweiz absolvieren konnten, bei nur wenigen Einsparungen auf der Aufwandseite. Die Kosten pro betreute Person lagen bei Projektende bei 5500 Franken, was die EFK vor allem auf eine ungenügende Projektüberwachung zurückführt. Insgesamt betragen die Aufwendungen für die Jahre 1991-1994 rund 1,1 Millionen Franken.

Agrarprojekte Smoljan und Lovec (Bulgarien)

Die Agrarprojekte in Bulgarien dienen der Unterstützung der privaten Initiative im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten auf lokaler Ebene. Zu diesem Zweck werden gebrauchte und neue Anlagen aus der Schweiz für den Betrieb von Mühlen, Käsereien, Landmaschinenwerkstätten, kombiniert mit der technischen Zusammenarbeit (Ausbildung und Beratung) geliefert. Abklärungen vor Ort durch die EFK ergaben, dass die Kredite über eine Stiftung zurückzuzahlen sind. Dies ist fragwürdig, weil solche wenig zweckmässige Stiftungen den administrativen Aufwand erhöhen. Schliesslich fällt das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei einzelnen Projekten durch einen übermässigen Experteneinsatz ungünstig aus. So hatte die schweizerische Institution, die sich für die Durchführung der Projekte verantwortlich zeichnet, offenbar nicht in allen Bereichen genügend Erfahrung, so dass vom BZO weitere Experten beigezogen werden mussten.

Weiterbildungszentrale Luzern

Die Weiterbildungszentrale Luzern bildet seit 1990 ungarische Mittelschullehrer pädagogisch-didaktisch im Fach «Deutsch als Fremdsprache» weiter. 1992 entschloss sich das BZO, das Projekt so zu erweitern, dass die Lehrer selbständig das erworbene Wissen an andere Lehrer weitergeben können. Bisher sind ungefähr 350 Personen in Deutsch, 40 in Französisch und 35 in zusätzlichen Intensivkursen geschult worden. Da das Vorhaben nicht wie vorgesehen Ende 1994 abgeschlossen werden konnte, wurde eine spezielle Schlussphase bis Herbst 1996 als notwendig erachtet. Von den vorgesehenen 4,25 Millionen Franken wurden per Ende 1995 3,840 Millionen bezahlt. Für die Finanzdelegation stellt sich die Frage, ob mit diesem Engagement des BZO ein echtes Bedürfnis Ungarns abgedeckt wird.

Collegium Budapest

Für den Aufbau und die Führung des Collegiums Budapest hat das BZO bis Ende 1995 einen Beitrag von 1 380 000 Franken an diese Institution bezahlt, die auch von andern westeuropäischen Staaten, deutschen Ländern und privaten Stiftungen unterstützt wird. Weitere 400 000 Franken sind für 1996 zugesichert. Mit dem Collegium sollen die Kultur- und Wissenschaftsbeziehungen zwischen den europäischen Ländern und die wissenschaftliche Infrastruktur in Mitteleuropa verbessert werden, was der Abwanderung von Wissenschaftlern aus Osteuropa entgegenwirken soll. Die Annahme, dass die ungarische Regierung ab 1997 den Betrieb weiterführt, erwies sich als realistisch. Für die Finanzdelegation stellt sich die Frage, ob dieser Beitrag des Bundes eine wirksame Massnahme zur Förderung Osteuropas darstellt, zumal das Ziel, eine Abwanderung zu stoppen, damit kaum erreicht werden kann. Es werden im Gegenteil auch Professoren aus dem Westen für mehrmonatige Forschungsarbeiten in Budapest unterstützt.

Schuhindustrie in Ungarn

Mit einem finanziellen Engagement für rund 1,4 Millionen Franken möchte das Bundesamt für Aussenwirtschaft dazu beitragen, die Schuhindustrie in Ungarn durch Beratung und Ausbildung zu modernisieren. Wegen der massiven Konkurrenz von Billigschuhen aus dem fernen Osten auf dem einheimischen Markt und dem Einbruch des Exportmarktes Russland konnten viele Unternehmen trotz der intensiven Beratung nicht überleben bzw. sind sie mit einem ausländischen Partner ein Joint Venture eingegangen, da die finanzielle Basis für eine selbständige Fortführung ungenügend war.

43 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

431 Inspektion beim Bundesamt für Militärversicherung (BAMV)

Das Bundesamt für Militärversicherung (BAMV) wurde von der Sektion 2 der Finanzdelegation inspiziert. Es untersteht dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung und der dazugehörenden Ausführungsverordnung (SR 833.1111). Es versichert die Personen während des Militär- oder des Zivildienstes, gehört zu den Schweizerischen Sozialversicherungen (AHV, IV, Krankenversicherung usw.) und gewährt seinen Versicherten gleichartige Leistungen wie diese.

Das BAMV setzt sich zusammen aus der Direktion und seinen Diensten in Bern und je einer Militärversicherungsabteilung in Genf, Bern und Sankt Gallen. Hinzu kommen eine Sektion in Bellinzona und das Militärspital in Novaggio. Es beschäftigt 171 Personen und 63 Personen im Militärspital. 1970 waren es ohne diejenigen des Spitals noch 191 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Und es ist vorgesehen, weitere Stellen abzubauen.

1994 gab das BAMV (ohne Spital von Novaggio) mit 262 Millionen Franken 14 Millionen weniger aus als budgetiert und 5 Prozent weniger als im Vorjahr. Die Verwaltungsausgaben beanspruchten 7 Prozent der Gesamtausgaben. 1995 schloss die Rechnung mit 256 Millionen Franken um 23 Millionen unter dem budgetierten Betrag. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einem Rückgang von 2,3 Prozent.

Das BAMV hat Organisationsrichtlinien und ein Führungsreglement ausgearbeitet. Aufgrund eines Gutachtens vom Januar 1995 wurde im Amt das Controlling eingeführt. Gegenwärtig deckt dieses die Verwaltungstätigkeit ab. Ab 1996 wird es sich auch auf die Ressourcen und Finanzen erstrecken. Die Stellen, die für diese neue Aufgabe notwendig sind, wurden intern freigestellt. Das neugeschaffene interne Revisionsorgan übt seine Tätigkeit dezentral aus und überprüft die Rechtmässigkeit und die Gesetzmässigkeit. Schliesslich wurden zahlreiche Projektorganisationen eingesetzt mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Amtes zu steigern.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass die Rationalisierungsbemühungen des BAMV sowohl die Kosten der Verwaltung als auch diejenigen der Versicherungsleistungen gesenkt haben. Dennoch hat sie das Amt aufgefordert, sich zu versichern, ob alle Möglichkeiten der Regressklage richtig genutzt werden.

Was die Zukunft anbelangt, so ist die Finanzdelegation der Auffassung, das BAMV müsse aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in der heutigen Form bestehen bleiben. Eine Privatisierung könnte zwar im besten Fall kostenneutral sein, obwohl die Verwaltungskosten der privaten Versicherungen wesentlich höher sind als diejenigen des BAMV. Aus den gleichen Gründen, aber auch aus Gründen des Verfahrens, der Verantwortung und der Versicherungsart kommt eine Fusion des BAMV mit

der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt nicht in Frage. Es könnte allerdings sinnvoll sein, die Möglichkeit zu prüfen, ob die beiden Institutionen nicht bei der Überprüfung der Versicherungsfälle zusammenarbeiten sollten.

Das BAMV ins Bundesamt für Sozialversicherungen zu integrieren oder ihm zu unterstellen scheint nicht machbar. Die Strukturen der beiden Institutionen sind zu unterschiedlich. Zudem ist das BAMV als mittelgrosse Verwaltungseinheit in seiner gegenwärtigen Form effizienter.

432 Informationskampagne «Mund auf statt Augen zu»

Die Finanzdelegation hat sich bei der EFK über die Kampagne des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) zum Slogan «Mund auf statt Augen zu» erkundigt.

Sie hat erfahren, dass diese Kampagne die Schweizer Öffentlichkeit, insbesondere die 15- bis 25jährigen, über die weltweite Umweltproblematik informieren sollte. Sie wurde im Nachgang zu der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 durchgeführt.

Für die Finanzierung dieser Kampagne hat das BUWAL unter dem Budgetposten 310.3600.501 «internationale Kommissionen und Organisationen» Kredite in der Höhe von 1 Million für das Jahr 1993 und von je 1,65 Millionen für die Jahre 1994–1997 eingestellt. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ihrerseits hat in der Rubrik 202.3600.401 «Umweltprogramme» für die Jahre 1994 und 1995 ebenfalls je 400 000 Franken budgetiert.

Das BUWAL hat für diese Kampagne Plakate, Zeitungsinserate, Fernsehsendungen, Veröffentlichungen usw. eingesetzt. Zudem hat es eine zwölfköpfige madagassische Musikerguppe in die Schweiz geholt. Diese stellte von Mai bis Juni 1995 ihr Land in Schulklassen vor, gab aber auch zusammen mit zwei Schweizer Musikgruppen Konzerte. Damit sollten die kulturellen Unterschiede unter den Völkern deutlich gemacht werden. Dasselbe fand mit der einen der beiden Schweizer Gruppen im Herbst in Madagaskar statt. Die Reisekosten für die Gruppe übernahm vermutlich die Stiftung «Pro Helvetia».

Nach Auffassung der Finanzdelegation hat das BUWAL den Grundsatz der Spezifikation nach Artikel 3 des Finanzhaushaltgesetzes zu weit ausgelegt. Es ist nicht einzusehen, wie die genannten Darbietungen unter den Budgetposten «internationale Kommissionen und Organisationen» fallen können, auch wenn in der Begründung die Informationskampagne erwähnt wird. Für diese Kampagne wäre es angezeigt gewesen, einen eigenen Budgetposten zu eröffnen. Die Finanzdelegation hat ihren Standpunkt der Vorsteherin des EDI eröffnet. Sie teilt diese Meinung jedoch nicht.

Allgemeiner gesagt, ist die Finanzdelegation der Meinung, dass die Finanzlage des Bundes einen sparsameren Umgang mit den öffentlichen Geldern erfordert. In diesem Sinn hat sie die Finanzkommissionen aufgefordert, den Budgetkredit 1996 des BUWAL unter die Lupe zu nehmen. Diese haben dann im Rahmen der Budgetbeschränkungen mit Erfolg dem Parlament eine Teilkürzung vorgeschlagen.

433 **Finanzielle Lage der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA)**

Am 19. Juni 1995 hat der Bundesrat die Rechnungen der SUVA für die Jahre 1992 und 1993 mit Vorbehalten genehmigt. Die Finanzdelegation hat diese Rechnungen zur Kenntnis genommen. Dabei stellte sie fest, dass die SUVA Ende 1993 für die vollständige Deckung der noch nicht festgesetzten Renten aus bereits eingetretenen Unfällen 1,6 Milliarden mehr benötigt hätte, als ihr aufgrund der Bilanz zur Verfügung stand. Damit ist der Deckungsgrad auf rund 50 Prozent gesunken. Die Erfordernisse des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (SR 832.20) sind damit nicht mehr eingehalten. Zudem wurden für kurzfristige Versicherungsleistungen 2,2 Milliarden weniger zurückgestellt, als zur Begleichung der Forderungen notwendig waren.

Die Finanzdelegation teilt die Auffassung des Bundesrates: Die äusserst besorgniserregende Situation der SUVA verlangt nach harten Massnahmen, die es erlauben, das Gleichgewicht wiederherzustellen. Zwar ist die SUVA nicht der Oberaufsicht der Finanzdelegation unterstellt. Doch kann es sein, dass ihr Zustand eines Tages eine Sanierung erfordert, an der sich der Bund notgedrungen beteiligen muss. Deshalb hat die Finanzdelegation den Bundesrat um Auskunft über die Massnahmen gebeten, die 1996 im Hinblick auf eine Sanierung dieser öffentlich-rechtlichen Einrichtung getroffen werden.

434 **Subventionszusicherungen und Abrechnungen bei Bauten der Hochschulen und der Berufsbildung***

Die EFK stellt in ihrem Tätigkeitsbericht (Ziff. 5) die Ergebnisse der Kontrollen dar, die sie im Zusammenhang mit den Subventionszusicherungen und Abrechnungen bei Bauten der Hochschulen und der Berufsbildung durchgeführt hat. Diese Finanzhilfen werden einerseits gestützt auf das Bundesgesetz vom 22. März 1991 über die Hochschulförderung (SR 414.20) und andererseits gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (SR 412.10) gewährt. Sie werden von der Sektion «Gutachten» des Amtes für Bundesbauten (AFB) vorgängig überprüft. Darauf stützen dann die betroffenen Ämter ihren Finanzhilfeentscheid.

Wie die EFK, hat auch die Finanzdelegation festgestellt, dass sowohl bei der Gewährung als auch bei der Abrechnung ungebührlich viel Zeit verstreicht. Zudem hat die EFK bemerkt, dass die Gutachten des AFB auch Kosten berücksichtigten, die nach dem Gesetz nicht durch Beiträge abgegolten werden können. Es geht dabei laut EFK um mehrere Dutzend Millionen. Die betroffenen Ämter haben den Korrekturen bereits Rechnung getragen.

Es ist verständlich, dass die Subventionsempfänger versuchen, möglichst hohe Bundesbeiträge zu erhalten. Doch lässt sich dadurch die nachlässige Haltung der Organe, die diese Dossiers behandeln müssen, nicht rechtfertigen. Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass der Unterschied zwischen den tatsächlich beantragten und den rechtmässig geschuldeten Beträgen zu hoch ist und dass die zu lange vernachlässigte Situation geändert werden muss. Sie hat also den Bundesrat aufgefordert, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Er hat geantwortet, er wolle die aufgeführten Probleme durch die betroffenen Ämter und Dienststellen eingehend überprüfen lassen. Die Leitung der Aktion wolle er der Eidgenössischen Finanzverwaltung übertragen, die auch den Vorsitz der Konferenz für Bausubventionen innehat.

Die Finanzdelegation hat diesen Vorschlag mit Befriedigung entgegengenommen und um Bericht über die Ergebnisse dieser Arbeit bis Ende 1996 gebeten.

44 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

441 Inspektion beim Bundesamt für Privatversicherungen (BPV)

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte im Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) eine Inspektionssitzung durch, bei der insbesondere die Organisation, die personellen und finanziellen Konsequenzen der Liberalisierung der Versicherungswirtschaft und die Delegation von Kontrollaufgaben an Dritte vertieft geprüft wurden. Das BPV, das einen Aufwand von 4 885 400 Franken verzeichnet und Einnahmen von 11 137 100 Franken (Voranschlag 1996) erwirtschaftet, ist mit der Durchführung der Versicherungsaufsicht betraut. Die technische und finanzielle Beurteilung einer Versicherungsgesellschaft durch das Amt basiert auf der jährlichen Berichterstattung der Gesellschaften. Dazu führt das BPV regelmässig Inspektionen bei den einzelnen Gesellschaften durch. Schliesslich ist das BPV für die präventive Produkte- oder Materialgenehmigung zuständig. Des weitern ist die im Zusammenhang mit der Durchführung der Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung bevorstehende Eingliederung der rund 160 Krankenkassen in das Aufsichtssystem des BPV eine nicht zu unterschätzende zusätzliche Aufgabe.

Die Kosten der Versicherungsaufsicht (effektive ausgewiesene Kosten zuzüglich 50% für nicht nachweisbare Dienstleistungen und Aufwendungen an deren Amtsstellen) werden den einzelnen Gesellschaften im Verhältnis des Prämienvolumens mittels Gebühren vollständig überwältzt.

Die Liberalisierung der Versicherungsaufsicht – eingeleitet mit dem Versicherungsabkommen im Jahre 1993 zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – ist mit einer erheblichen Mehrbelastung für das Amt verbunden. Die politische Bedeutung des BPV nimmt wegen der gegenüber früher anders garteten Aufsicht und aufgrund des Wegfalls der Kartelle und des zunehmenden Konkurrenzkampfes in den nächsten Jahren zu. Verschiedene Arbeitsgruppen mit Vertretern des Amtes, der Versicherungswirtschaft und anderer interessierter Branchenverbände erarbeiten die gesetzlichen und verordnungsmässigen Grundlagen für die Umsetzung der dritten EU-Richtliniengeneration, die u. a. eine vollständige Freigabe der Tarife in allen Bereichen der Versicherung vorsieht.

Der Wegfall der Tarifkontrollen in einigen Bereichen ruft nach neuen Kontrollmechanismen. Die zunehmenden Kapitalrisiken können nur mit dem Ausbau der Berichterstattung der Gesellschaften aufgefangen werden, d. h. mit einer Verlagerung der Aufsicht auf die betriebswirtschaftliche Seite. Das neue, informatisierte Aufsichtskonzept tendiert dahin, durch zusätzliche Informationen über das Finanzgebaren einer Gesellschaft allfällige Insolvenzen wenn auch nicht zu verhindern, so doch frühzeitig genug zu erkennen, damit genügend Zeit für eine Portfeuillebereinigung besteht. Mit der neuen Aufsicht muss die Frage der Rückstellungen gezielter angegangen werden. Die Einführung eines konzernweiten Reportings von Gesellschaften mit Auslandsverflechtungen stösst jedoch bei der Versicherungswirtschaft auf grossen Widerstand. Demgegenüber ist ein Reporting ausländischer Konzerne ausgeschlossen, was auch nicht der Philosophie der in der EU realisierten Sitzlandaufsicht entspräche. Zusätzliche Auslagerung von Aufsichtsaufgaben auf Treuhandstellen sind geplant. Um die Anwendung strenger Regeln für die Auswahl der Treuhandfirmen zu gewährleisten, erscheint es richtig, die erforderlichen Geset-

Veränderungen zur obligatorischen Anwendung von Artikel 727b OR auf alle Versicherungseinrichtungen in die Wege zu leiten. Die Finanzdelegation unterstützt Bestrebungen, nur noch besonders befähigte Revisionsgesellschaften zuzulassen.

Die aktuelle Personalzusammensetzung des Amtes ist den neuen Aufgaben nicht gewachsen. Die aus diesem Grund angebehrten Stellen wurden nur teilweise bewilligt. Um dem veränderten Anforderungsprofil gerecht zu werden, achtet das BPV bei Neuanstellungen vermehrt auf betriebswirtschaftlich geschulte Mitarbeiter. Verschärft wird das personelle Problem durch die vorzeitigen Pensionierungen zweier Sekretärinnen, die Opfer der Büromatik geworden sind. In diesem Zusammenhang stellt sich die Finanzdelegation die Frage, ob dieses Problem generell durch das Eidgenössische Personalamt angegangen werden sollte (Schaffung von Richtlinien für die vorzeitige Pensionierung).

Die aktuelle Organisation des Amtes (Aufteilung in zwei technische Abteilungen, Rechtsdienst, administrative Dienste, Informatikdienst und Stab) genügt den neuen Anforderungen nicht mehr. Es liegt ein Organisationskonzept vor, das die umfassende Beurteilung einer Versicherungsgesellschaft in einer einzigen Organisationseinheit (teilautonome Arbeitsgruppe) zentralisieren will. Mit Blick auf die Gebührenfinanzierung sowie auf die bevorstehenden neuen Aufgaben und die vom Amt zu bewältigenden volkswirtschaftlichen Risiken erscheint die Frage gerechtfertigt, ob dem Amt im Sinne eines wohlverstandenen New Public Management grössere administrative und finanzielle Selbständigkeit gewährt werden sollte.

442 Inspektion beim Bundesamt für Geistiges Eigentum (BAGE)

Die Sektion 2 führte auch eine Inspektion beim Bundesamt für Geistiges Eigentum (BAGE) durch.

Personal- und Organisationsfragen, die finanziellen Konsequenzen des neuen Status und die internationale Zusammenarbeit wurden vertieft geprüft. Das BAGE befasst sich mit seinen rund 160 Stellen mit Erfindungspatenten, gewerblichen Mustern und Modellen, Markeneintragungen und Herkunftsbezeichnungen. Die Aufgaben des BAGE haben sich in den letzten zehn Jahren stark gewandelt. So bringt der Einbezug des Immaterialgüterrechts eine Ausweitung der Tätigkeiten in Richtung der Gentechnologie und der Frage der Patentierbarkeit gentechnischer Erfindungen.

Zu den Besonderheiten des BAGE gehört, dass es ungefähr 90 Prozent seiner Tätigkeiten nachfrageorientiert erbringen kann und dass es schon immer im wesentlichen gegen Bezahlung arbeitete. Im Zuge der Reorganisation der Verwaltung schlug der Bundesrat vor, das BAGE in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und mehr Autonomie umzuwandeln. Die eidgenössischen Räte stimmten dem Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) zu. Das BAGE übernahm damit mit der Umwandlung in das IGE per 1. Januar 1996 eine Pionierrolle im New Public Management innerhalb der Bundesverwaltung. Die Sektion der Finanzdelegation anerkennt in diesem Zusammenhang die beeindruckenden Vorleistungen des BAGE. Es verfügt über ein motiviertes Kader, bei gleichzeitigem Abbau der Hierarchiestufen von fünf auf drei. Die Managementaufgabe der Führung eines Instituts mit eigener Rechtspersönlichkeit ist anspruchsvoll. So muss insbesondere das Rechnungswesen bald für ein Dienstleistungsunternehmen mit 50 Millionen Franken Umsatz ausgestaltet sein. Da für ein bisheriges Bundesamt Lohnbuchhaltung, Erfolgsrechnung und eigene Bilanz Neuland bedeuten, erachtet es die Finanz-

delegation als unerlässlich, dass die Finanzkontrolle bei der Ausgestaltung des Finanz- und Rechnungswesens beratend zur Seite steht. Sie sollte dabei von ihren neuen gesetzlichen Kompetenzen in Richtung Wirtschaftlichkeitsprüfung Gebrauch machen.

In personellen Belangen ist nunmehr Flexibilität gefordert. Die Anstellungen erfolgen neuerdings mittels öffentlich-rechtlicher Verträge, die sich möglichst weit an das Obligationenrecht anlehnen. Die Kündigung des Anstellungsverhältnisses ist jederzeit bei Beachtung einer Frist von höchstens drei Monaten möglich, doch besteht de facto ein weitgehender Kündigungsschutz durch die Definition missbräuchlicher Kündigungstatbestände. Der Lohn enthält neben dem Grundbetrag zusätzliche Qualifikations- und Leistungskomponenten. Das Personal erhält zu Beginn eine Besitzstandsgarantie, doch ohne Zusage weiterer automatischer Besoldungserhöhungen innerhalb einer Funktion. Die Spezialisierung des Personals soll durch vermehrte Flexibilität abgelöst werden, so dass den Angestellten im IGE bei Bedarf andere Tätigkeiten zugewiesen werden können. Konsequenterweise ist das IGE der Stellenbewirtschaftung des Bundes nicht mehr unterworfen.

Als finanzielle Konsequenz des neuen Statuts sollen die Gebühren für hoheitliche Tätigkeiten, die bisher 80 Prozent der Einnahmen bilden, auf der Vollkostenrechnung basieren. Nach dem Prinzip der Kostenwahrheit müssen alle Quersubventionen unterbleiben. Bei den Dienstleistungen des IGE handelt es sich um marktfähige Produkte, die zu Marktpreisen angeboten werden sollen. Sie sollten 15 Prozent der Einnahmen bringen. Für Leistungen zugunsten des Bundes (gemeinwirtschaftlicher Bereich) hat das Generalsekretariat des Justiz- und Polizeidepartementes 3 Millionen Franken in seinem Budget eingestellt. Um den Finanzplan einzuhalten, mussten die Gebühren per 1. Januar 1996 erhöht werden (im Markensektor Verdoppelung, bei den Patenten kleinere Anpassungen). Bei dieser Erhebung und bei der Kalkulation der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sind im Detail viele Abgrenzungsprobleme zu regeln, zum Beispiel zwischen hoheitlichen Funktionen und Dienstleistungen im Informationsbereich. Da eine betriebswirtschaftliche Führung des IGE postuliert wird, sollten die Kalkulationen deshalb korrekt erfolgen. Dies setzt auch bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen mehr als Grenzkosten voraus. Zudem müssen die kalkulatorischen Abschreibungen auch auf abgeschriebenen Vermögenswerten berechnet werden. Das IGE bezweckt nicht, einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen, sondern volkswirtschaftlich sinnvolle Leistungen zu erbringen. Die finanzielle Autonomie sollte es ihm aber gestatten, ausreichende Reserven zu bilden.

Auf eine enge internationale Zusammenarbeit zwischen dem BAGE und dem Europäischen Patentamt in München wird viel Wert gelegt. Die zentralen Datenbanken in München sind abrufbar. Auf operationeller Ebene ist die Vernetzung mit dem europäischen System wichtiger als mit der Bundesverwaltung. Das BAGE überweist die Hälfte der Jahresgebühren aus Patenten (ca. 9 Mio. Fr.) an das Europäische Patentamt. An die Weltorganisation für geistiges Eigentum (OMPI) mit Sitz in Genf zahlt die Schweiz 850 000 Franken Mitgliederbeitrag. Die Rückerstattungen im internationalen Markenbereich belaufen sich auf 1,2 Millionen Franken.

45 Eidgenössisches Militärdepartement (EMD)

451 Inspektion bei der Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV)

Am 4. Mai 1995 inspizierte die Sektion 2 der Finanzdelegation die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV), die sich auf das Bundesgesetz vom 27. Juni 1969 über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (SR 501) stützt. Dadurch konnte sich die Finanzdelegation über die Organisation und die Aufgaben dieser Dienststelle ins Bild setzen. Die ZGV ist ein departementsübergreifendes Koordinationsinstrument des Bundesrates. Administrativ gehört sie zum Eidgenössischen Militärdepartement (EMD). Die tiefgreifende Reorganisation des EMD, die am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, tangiert den Status der ZGV nicht.

Die ZGV ist eine Stabsstelle. Ihre Aufgabe ist es, die Sicherheitsanstrengungen und die Vorkehrungen gegen jegliche Form von Katastrophen, die die Schweiz heimsuchen könnten, zu koordinieren. Sie sorgt für die Zusammenarbeit zwischen den Departementen, den Kantonen und den Gemeinden und bereitet die Krisenstäbe auf ihre Aufgaben vor. Wie die Finanzdelegation feststellen musste, glaubt man zu Unrecht, diese Stelle befasse sich einzig mit Fragen der Gesamtverteidigung.

Die ZGV führt umfassende Studien durch. Darauf stützen sich die Dienststellen der Verwaltungen, um Vorkehrungen für die verschiedensten Katastrophenfälle zu treffen. Das heisst, sie erhebt die potentiellen Risiken, analysiert die Präventionsmittel, muss es aber den Ämtern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden überlassen zu handeln. Die Ausgaben der ZGV belaufen sich auf jährlich annähernd 4 Millionen Franken (Rechnung 1995). Davon beanspruchen die Besoldungen der 24 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 80 Prozent. Seit 20 Jahren blieb der Personalbestand unverändert.

Die Finanzdelegation hat sich im wesentlichen mit der Zukunft dieses Amtes befasst. Es wird nicht darum gehen, es aufzuheben, sondern seine Rolle und seine Aufgaben an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Die Finanzdelegation hat den Bundesrat aufgefordert, die Organisation, die Aufgabe und die Grösse der ZGV neu festzulegen und es so schnell wie möglich administrativ wie auch funktional einem Departement oder der Bundeskanzlei zuzuordnen. Laut Bundesrat werden diese Fragen im Rahmen der Arbeiten im Zusammenhang mit der Regierungs- und Verwaltungsreform überprüft werden.

452 Beraterhonorare für die Reorganisation des EMD und der Rüstungsbetriebe*

Im Berichtsjahr wurden in der Presse die Beraterhonorare für die Reorganisation des EMD und der Rüstungsbetriebe teilweise stark kritisiert. Ein externes Beraterteam betreute in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungseinheiten die Restrukturierungsarbeiten. Das Departement machte geltend, dass die Beraterhonorare von rund 40 Millionen Franken während vier Jahren (1993–1996) in Anbetracht des positiven Kosten-Nutzen-Verhältnisses vertretbar seien. Dank des Beizugs der externen Berater konnten rascher Entscheidungen über Standortzusammenlegungen und einen Personalabbau getroffen werden. Als jährliche Einsparungen werden beim Personal ca. 300 Millionen Franken, bei den Sachkosten Materialwirtschaft ca. 30 Millionen Franken erwartet. Dazu kommen einmalige Einsparungen im Bereiche der Materialwirtschaft von ca. 400 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation klärte ab, wie der relativ hohe Beratungsaufwand ohne ausdrückliche Bewilligung des Parlamentes finanziert werden konnte. Eine nähere Prüfung zeigte, dass die Finanzierung der Beraterhonorare zu etwa 75 Prozent zentral über den ausserordentlichen Aufwand des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe (BRBT) erfolgte, indem im Umfang der abschätzbaren Kosten in den Rechnungsabschlüssen 1992–1994 ausserordentliche Rückstellungen für den künftigen Sanierungsaufwand gebildet wurden. Die Zahlungen an die Berater erfolgte alsdann zu Lasten des Rückstellungskontos. Zudem wurde ein kleinerer Teil der Beratungskosten über die Rechnungsrubrik «Kommissionen und Honorare» des BRBT geleistet. Es erwies sich in diesem Zusammenhang als problematisch, dass bei der Abnahme der Rechnung des BRBT die Spezifikation der Ausgaben weit weniger detailliert erfolgt als bei der Staatsrechnung. Im weitern hat die Aufsplitterung der Finanzierungsquellen die Transparenz zusätzlich erschwert.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass die Zahlungen im Rahmen des Mandats ohne materielle Rechnungsprüfung nach dem Vertrauensprinzip erfolgten. Sie ist der Auffassung, dass eine straffere Kostenüberwachung zu einem sparsameren Mitteleinsatz geführt hätte. Fragwürdig erschienen ihr die Ausgaben für Motivationsanlässe mit Verwaltungsvertretern, die den Rahmen der üblichen Belohnungen in der Bundesverwaltung übersteigen.

46 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

461 Inspektion bei der Eidgenössischen Münzstätte (E+M)

Die Sektion 3 der Finanzdelegation führte eine Inspektion bei der eidgenössischen Münzstätte (E+M) durch. Bei der nunmehr grösstenteils abgeschlossenen Reorganisation in Ausführung eines Bundesratsbeschlusses von 1986 wurde die Reduktion der Prägekapazität von 250 Millionen Stück Münzen auf rund 100 Millionen Stück und die entsprechende Anpassung des Personalbestandes von 25 auf 16–17 Mitarbeiter als Ziel vorgegeben. Dies konnte in der Zwischenzeit realisiert werden. Auf weitere Stellen kann für die Aufrechterhaltung des hochmodernen Betriebes nicht verzichtet werden, hingegen sind beim Maschinenpark gewisse Reserven vorhanden.

Als Denkmodelle der Privatisierung oder Erweiterung des Handlungsspielraumes der E+M werden die Umwandlung in eine privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft sowie in eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt mit oder ohne Rechtspersönlichkeit erwähnt. Aufgrund einer ersten Prüfung wäre aus der Sicht der Verwaltung die Schaffung einer autonomen öffentlich-rechtlichen Anstalt am ehesten in Betracht zu ziehen. Die Finanzdelegation erachtet die *künftige wirtschaftliche Ausgestaltung und die Überprüfung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der E+M als Kernfrage*. Dabei soll nicht unbedingt auf eine eigene Münzprägestätte verzichtet werden, ist doch die Führung einer Münzstätte für den Staat mit einem gewissen Prestige verbunden. Das diesbezügliche weitere Vorgehen kann im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschliessend bestimmt werden.

Bei der Sondermünzaktion von 1991 resultierte ein Gewinn von rund 25 Millionen Franken, wobei darin die Zinsvorteile für den Bund noch nicht berücksichtigt sind. Verschiedene Vorkommnisse führten dazu, dass die Sondermünzen 1991 einen schlechten Ruf erhielten. Aus diesem Grund musste von der Annahme ausgegangen werden, dass die restlichen Bestände nicht mehr hätten abgesetzt werden können; die Münzen wurden bis auf einen kleinen Restbestand eingeschmolzen. Als

*
Konsequenzen dürften bei künftigen Münzaktionen wieder vermehrt traditionellere Sujets zum Zuge kommen. Mit der Ausgabe neuer Goldmünzen muss bis zur Anpassung des Münzgesetzes zugewartet werden. Bei dieser Revision ist ebenfalls geplant, der E+M die Möglichkeit der Ausgabe von Münzen über dem Nominalwert zu geben.

Die Münzrondellen werden aufgrund einer Ausnahmegewilligung des Vorstehers des Finanzdepartementes in den Jahren 1995 und 1996 im Umfang von 80–90 Prozent des Jahresbedarfs von der Munitionswerkstätte bezogen. Dies geschieht nicht zuletzt im Interesse der Erhaltung eines Herstellers in der Schweiz, da ohne Aufträge in diesem Umfang die Produktion umgehend eingestellt werden müsste. Aufgrund der GATT-Bestimmungen könnten sich bei der Beschaffung der Münzrondellen daher Probleme ergeben. In diesem Zusammenhang hält die Finanzdelegation fest, dass inskünftig der E+M wieder vermehrt Fremdaufträge ermöglicht werden sollten, um die bestehenden Kapazitäten optimal auszulasten. Der Maschinenpark darf aber für diesen Zweck nicht erweitert werden.

462 Inspektion bei der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV)

Die Sektion 3 der Finanzdelegation befasste sich anlässlich einer Inspektion bei der Eidg. Alkoholverwaltung (EAV) vertieft mit Fragen der Organisation, der Rationalisierungsmassnahmen in der Obst- und Kartoffelverwertung, der Finanzplanung und der Ertragsentwicklung. Die EAV ist ein Regiebetrieb des Bundes mit eigener Rechnung. Der Reinertrag für das Geschäftsjahr 1994/95 beträgt 171,1 Millionen Franken (-17,2 Mio. gegenüber 1993/94). Der Aufwand beläuft sich auf 276,4 Millionen (+16,3 Mio., vor allem wegen erstmals vorgenommener Rückstellungen). Ein Ertrag von 447,5 Millionen Franken wurde erwirtschaftet (-0,9 Mio.).

Die EAV befindet sich mitten in einem starken Strukturwandel und einem Reorganisationsprozess. Sowohl auf der Verfassungs- wie auch auf der Gesetzesebene sind Revisionen vorgesehen. Die EAV wünscht den raschen Abschluss einer Teilrevision des Alkoholgesetzes, ohne die Verfassungsrevision abzuwarten. Die EAV ist zudem bestrebt, verschiedene Subventionen fallenzulassen, um den Aufwand zu verringern. Auch soll die Schweizerische Zentralstelle für Obst- und Kartoffelverwertung aufgehoben werden, da es in der neuen Agrarpolitik gemäss der EAV nicht mehr Sache des Staates sei, gezielte Produktwerbungen zu finanzieren bzw. selbst durchzuführen. Zudem sei der Kausalzusammenhang der Werbeaktionen auf die Reduktion der Überschüsse nicht nachgewiesen. Im weiteren sucht die EAV bei der Mostobstverwertung nach GATT-konformen Lösungen, da immer wieder Konzentrat zu Billigpreisen ins Ausland geliefert wird. In dieser Hinsicht wird eine grössere Kostenbeteiligung der Überschuss-Verursacher angestrebt. Die beiden Alkohollager in Daillens und Romanshorn sollen aufgehoben und nach Möglichkeit an Private verkauft werden. Aufgrund der Auswirkungen des Rationalisierungsprozesses auf sämtliche Bereiche kann die Frage nach der Auflösung der EAV und die Angliederung der verbleibenden Aufgaben an bestehende Bundesämter gestellt werden.

In den folgenden Jahren werden vor allem die folgenden Ereignisse Wirkungen auf die finanzielle Situation haben:

Auswirkungen auf die Jahresrechnung:

Aufhebung der Steuern auf pharmazeutisch-kosmetischem Sprit:	- 18 Mio. Fr.
Transfer der Abteilung Obst- und Kartoffelverwertung ins BLW:	+79 Mio. Fr.
Senkung der Monopolgebühren auf Trinksprit:	- 50 Mio. Fr.
Importbesteuerung nach Liter anstatt Gewicht:	- 12 Mio. Fr.

Im Zusammenhang mit der Restrukturierung werden verschiedene Gebäulichkeiten wie Alkohollager und vor allem Büros in Bern frei. Die Finanzdelegation erwartet eine baldige Klärung der inskünftigen Weiterverwendung dieser Räumlichkeiten. Zudem ist die Finanzdelegation der Meinung, dass der aus Bussen gespiesene Wohlfahrtsfonds der EAV, dessen Vermögen rund 1 Million Franken beträgt, sofort aufgehoben werden sollte, da er ein Relikt aus vergangenen Zeiten darstellt.

Bereits wurden durch Rationalisierungen mehrere Stellen abgebaut. Mit der vorgesehenen Verschiebung der Abteilung Obst- und Kartoffelverwertung ins Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) wird eine weitere Personalreduktion verbunden sein, da die bisher aus den Alkoholsteuern bezahlten Subventionen durch Direktzahlungen ersetzt werden dürften. Nach dieser Verschiebung gehen die Subventionen zulasten der Rechnung des Bundes, während die höheren Gewinne der EAV an die AHV (90 %) und die Kantone (10 %) ausgeschüttet werden. Vorgängig ist aber eine Revision des Alkoholgesetzes notwendig, da im BLW keine Verwertungspolitik mehr unter der Optik Förderung der Verwertung ohne Brennen betrieben wird.

In der Botschaft vom 22. November 1995 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (siehe BBl 1996 I 369 ff.) beantragt der Bundesrat einige Anpassungen, die auch von der Sektion der Finanzdelegation an ihrer Inspektion Anlass zu Diskussionen gegeben hatten. Der Bundesrat strebt die Schaffung eines Einheitssteuersatzes bei der Besteuerung in- und ausländischer Spirituosen, den Verzicht auf die Besteuerung von Sprit zu pharmazeutischen und kosmetischen Zwecken, die Aufhebung der Verpflichtung, Kernobstbranntwein zu übernehmen und Brennereien anzukaufen, an. Zur Verminderung des administrativen Aufwandes sollen Anpassungen der gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen werden. Schliesslich ist vorgesehen, die Aufgaben im Agrarbereich auf das BLW zu übertragen.

463 Pensionskasse des Bundes (PKB)*

Seit 1989 verfolgt die Finanzdelegation die Geschäfte der Pensionskasse des Bundes (PKB, früher Eidgenössische Versicherungskasse EVK). In ihrem letzten Tätigkeitsbericht (Bericht 1994/95, Ziff. 462) hat sie die zahlreichen schwerwiegenden und bis heute ungelösten Probleme der PKB dargelegt. Da die EFK die Rechnungen 1994 nicht revidieren konnte, beantragte die Finanzdelegation den Finanzkommissionen, die Staatsrechnung des Bundes für das gleiche Jahr nur mit einem entsprechenden Vorbehalt zu genehmigen.

In der Folge hat der Ständerat auf Antrag seiner Finanzkommission im Juni 1995 einstimmig beschlossen, die Rechnung des Bundes 1994 zu verabschieden, nicht aber die Sonderrechnung der PKB. Der Nationalrat folgte diesem Entscheid auf Antrag seiner Finanzkommission mit 101 zu 4 Stimmen und 14 Enthaltungen.

Die Finanzdelegation hat zudem von den Untersuchungsberichten zweier privater Unternehmen Kenntnis genommen; das eine Unternehmen arbeitete im Auftrag des Vorstehers des EFD und das andere, das ein Gegengutachten machen sollte, im Auftrag der Koordinationskonferenz der Organe der parlamentarischen Oberaufsicht,

die von der Finanzdelegation eingesetzt wurde und sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen zusammensetzte. Die beiden Expertengruppen machten zuerst eine Bestandesaufnahme und erstellten dann einen Katalog der Probleme, die es zu lösen gilt. Die erste Expertengruppe nahm eine Planung vor, die über 1995 hinausgeht, die zweite Gruppe erarbeitete Empfehlungen zu den einzelnen Etappen und Massnahmen. Alle stellten Fehler und Unzulänglichkeiten im Informatikprogramm SUPIS fest. Diese seien als erstes zu beheben. Die Untersuchungsphase ist nun abgeschlossen. Die Finanzdelegation hat die Gutachten der Koordinationskonferenz übergeben und den Vorsteher des EFD ersucht, ihr über den Fortschritt der Sanierungsarbeiten bei der PKB gegen Mitte des Jahres einen Zwischenbericht abzuliefern.

Ende August konnte die Finanzdelegation also in Gegenwart des Vorstehers des EFD und des Berichterstatters der Geschäftsprüfungskommissionen den Lagebericht erörtern. Sie hat verschiedene Verbesserungen in der Buchhaltung festgestellt. Die Informatik hingegen bleibt das Hauptproblem der Kasse. Das beauftragte Unternehmen war nicht einmal in der Lage anzugeben, bis wann das System – Grundlage der Sanierung der PKB – definitiv in Betrieb genommen werden kann. Auch die Aktion zur Überprüfung und zur Korrektur von 120 000 Dossiers von Versicherten machte keine Fortschritte.

Wie zu erwarten war, konnte die EFK zudem die Rechtmässigkeit der Rechnung der PKB auch 1994, nun schon zum siebten aufeinanderfolgenden Mal, nicht bestätigen. Die Finanzdelegation hat ihre Feststellungen der Koordinationskonferenz mitgeteilt, die am 3. Oktober 1995 stattfand.

Einen Tag später folgte der Ständerat dem Entscheid des Nationalrates, eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einzusetzen. Diese hat den Auftrag, die Probleme im Zusammenhang mit Organisation und Führung der PKB zu untersuchen. Am gleichen Tag stellte die Finanzdelegation, gestützt auf Artikel 65 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) ihre Aufsichtstätigkeit bei der PKB ein. Am 30. November 1995 hat sie sämtliche Unterlagen und das gesamte Archivmaterial, das bis ins Jahr 1974 zurückreicht, der PUK übergeben.

464 Eigenmietwerte

Die Finanzdelegation hat sich im Verlaufe des Jahres wiederholt mit der Frage der Eigenmietwerte auseinandergesetzt und auch mit dem Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) eine Aussprache durchgeführt. Die Erfassung des Eigenmietwertes als steuerbares Einkommen ergibt sich aus dem der schweizerischen Steuergesetzgebung zugrundeliegenden pragmatischen Einkommensbegriff. Als Einkommen sind damit auch Wertzuflüsse aus unbeweglichem Vermögen zu betrachten. Der Vermieter erzielt Miet- und Pachtzinseinnahmen durch seine Liegenschaft und der Eigenheimbesitzer, der sein Haus oder seine Wohnung selber nutzt, erhält einen Nutzwert, indem er das Haus sich selber «vermietet». Die Eigenmietwertbesteuerung erscheint auch unter dem Gesichtspunkt der rechtsgleichen Behandlung aller Steuerpflichtigen, die sich auf den Artikel 4 der Bundesverfassung stützt.

Die Höhe des Eigenmietwertes sollte für den Grundbesitzer, der sein Haus oder seine Wohnung selbst bewohnt, der Marktmiete der selbstgenutzten Liegenschaft entsprechen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes sollte der Wert der Eigennutzung demjenigen Preis entsprechen, zu dem ein Dritter ein Objekt unter

gleichen Verhältnissen (gleiche Lage, gleiches Alter, gleiche Anzahl Räume, gleiche Ausstattung und entsprechendem dazugehörigem Umschwung) gemietet hätte. Alle Aufwendungen, die in einem direkten Zusammenhang mit der Erzielung des Einkommens aus unbeweglichen Vermögen stehen, können vom Bruttoertrag aus dem Liegenschaftsbesitz abgezogen werden. Bei gewissen Abzügen sind die Regelungen in den einzelnen Kantonen unterschiedlich. Um Problemen bei der konkreten Bestimmung des Mietwertes zu entgegenen, hat die ESTV Richtlinien für die Ermittlung des Mietwertes selbstgenutzter Liegenschaften aufgestellt, die die Schätzung des Eigenmietwertes erlauben.

Die Eigenmietwertbesteuerung in ihrer heutigen Form führt dennoch zu zum Teil beträchtlichen Diskrepanzen zwischen den Kantonen in der Gesetzesanwendung. Diese stammen vom Wortlaut des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11). Dessen Artikel 21 Absatz 2, lautet:

Die Festsetzung des Eigenmietwertes erfolgt unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse und der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft.

Die ungenaue Formel «Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse» wird je nach Kanton unterschiedlich angewandt, was zu den uneinheitlichen Eigenmietwertsätzen führt. Auch sind die Kantone durch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden bloss verpflichtet, Eigenmietwerte zu besteuern, ohne dass die Bemessungsgrundlagen angegeben wären. Der Bund könnte eine verbindliche Bandbreite nur dann festlegen, wenn im Steuerharmonisierungsgesetz stünde, dass der Eigenmietwert dem Marktwert entsprechen muss.

Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross. Eine Erhebung der ESTV über die selbstbewohnten Liegenschaften mit dem Berechnungsjahr 1990 ergab je nach Kanton Mietwerte von 58–98 Prozent für Einfamilienhäuser und von 56–95 Prozent für Stockwerkeigentum. Das Bundesgericht hat kürzlich in einem Urteil über die Verfassung des Kantons Solothurn bestätigt, dass die Eigenmietwerte, die mit 54,25 Prozent des Marktmietwertes für Einfamilienhäuser und 58,26 Prozent des Marktmietwertes für Eigentumswohnungen zwar unbestreitbar sehr tief sind, aber verfassungsrechtlich noch nicht zu beanstanden sind (siehe Steuerrevue Nr. 7/95, S. 338–345). Der Bund ist aber nicht bereit, dermassen tiefe Werte zu akzeptieren. Als Richtgrösse dient immer noch der volle Marktwert, wobei Abweichungen bis 30 Prozent toleriert werden. Der ESTV stellen sich aber oft die kantonalen Parlamente, die sich gegen Eingriffe wehren, entgegen.

Ein weiteres Problemfeld liegt bei den Katastereinschätzungen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung wird durch einige Kantone verletzt, beispielsweise durch unterschiedliche Behandlung zwischen Einheimischen und Auswärtigen oder durch Fixierung eines einheitlichen Maximalbetrages im Gebäudekataster. Auch bestehen grosse Unterschiede bei den Erhebungspraktiken der Kantone. Einzelne verfügen über eigene Abteilungen, die sämtliche Gebäude einschätzen, währenddem andere nur stichprobenweise Erhebungen vornehmen. Auch ist der Bund auf die abgelieferten Zahlen der Kantone angewiesen, da für eigene, grossflächige Erhebungen die nötige Infrastruktur fehlt. Der Bund erfasst bei Inspektionen in einem zeitaufwendigen Arbeitsablauf den Marktwert, was aber je nach Kanton und Haustyp schwierig zu eruieren ist.

465 Rabattabkommen zwischen Bund und Swissair*

Zu Beginn des Berichtsjahres befasste sich die Finanzdelegation mit den Dienstreisen und den gesamten Kosten, die die Flugreisen der Beamtinnen und Beamten nach sich ziehen. Sie hat die EFK gebeten, zu dieser Frage Erhebungen durchzuführen. Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, die sich auf das Jahr 1993 beschränken, finden sich im Kapitel 55 ihres Berichts.

Die Finanzdelegation hat an ihrer Sitzung von Anfang April von den Untersuchungen der EFK Kenntnis genommen. Ihrer Ansicht nach ist es selbstverständlich, dass der Bund für seine Flugreisen in erster Linie die Schweizer Fluggesellschaften Swissair und Crossair berücksichtigt. Allerdings muss sich die Schweiz an die GATT-Regeln und entsprechend an die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen und der dazugehörigen Verordnung (AS 1996 508 518; SR 172.056.1/111) halten. Diese Erlasse haben auf den 1. Januar 1996 die Einkaufs- und die Submissionsverordnung abgelöst. Die Berechnungen der EFK zeigen, dass 1993 auch unter Berücksichtigung der Ermässigungen, die mit den Schweizer Fluggesellschaften vereinbart wurden, erhebliche Einsparungen hätten gemacht werden können – die EFK spricht von 5–7 Millionen Franken –, wenn man Flüge zu Spezialtarifen wie PEX und APEX gebucht hätte. Es stellt sich die Frage, ob der Bund tatsächlich zusätzlich zu den vereinbarten Ermässigungen alle Aktionärsbons in der Höhe von 1,09 Millionen geltend machen kann.

Die Finanzdelegation hat ihre Überlegungen den Vorstehern des EFD und des EVED unterbreitet. Sie hat sie darauf hingewiesen, dass das Problem dringend im Lichte der neuen gesetzlichen Bestimmungen überprüft werden muss und dass mit der Swissair unter Berücksichtigung der Liberalisierung des Luftverkehrs neu zu verhandeln sei. So wurde das Bundesamt für Zivilluftfahrt beauftragt, diese Fragen mit der EFK, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Eidgenössischen Personalamt und der Swissair zu überprüfen.

Im September 1995 erhielt die Finanzdelegation einen Zwischenbericht der EFK über die in der Diskussion mit den genannten Ämtern vorgebrachten Möglichkeiten. Sie gelangte an den Bundesrat mit der Bitte, das Vorgehen zu beschleunigen, so dass bald eine Neuregelung in Kraft treten könne.

47 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

471 Inspektion beim Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)

Die Sektion 3 der Finanzdelegation führte im Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) eine Inspektion durch. Das BWO vollzieht mit 47 Etatstellen das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG) (SR 843) sowie andere wohnungsmarktbezogene Erlasse. Ohne einen starken Ausbau der Informatik wäre der Vollzug der Wohnbauhilfe nicht mehr möglich. In rund 85 000 Wohnungen (davon rund 28 000 Eigentumsobjekte) sind 7,26 Milliarden Franken verbürgt. Bisher wurden 1,54 Milliarden Zusatzverbilligungen ausgerichtet und 290 Millionen Franken Darlehen gewährt. Im September 1995 zog das BWO nach Grenchen um, was mit erheblichen einmaligen und wiederkehrenden Kosten verbunden ist.

Der Leerwohnungsbestand ist seit 1991 deutlich im Ansteigen. Die Leerwohnungs-ziffer erreichte 1995 1,4 Prozent. Das BWO hat auf die Erhöhung der Leerwoh-

nungsbestände mit einer Reduktion des Förderungsvolumens sowie mit einer Kontingentierung der Bundeshilfe für Mietwohnungen reagiert. Die mit dem WEG geförderten Wohnungen dürften 1996 auf 3000 Einheiten sinken. Besonders hoch sind die Leerwohnungsbestände in der Romandie, im Tessin, am Jurasüdfuss sowie in einzelnen Gemeinden der Ostschweiz.

Die Sektion hat eine Liste der Objekte erhalten, an deren Eigentümer Bürgschaften im Rahmen der Grundverbilligung gewährt wurden und die nun in Konkurs gefallen sind. In vielen Fällen ist die SAPOMP, eine vom BWO gegründete Auffanggesellschaft, Eigentümerin der Objekte. Es bestehen Verlustscheine im Betrag von rund 2,4 Millionen Franken. Weitere 7 Millionen Franken sind gefährdet. Das BWO erwartet insbesondere bei Bürgschaften für den vorsorglichen Landerwerb noch mehr Verluste. Tendenziell sind alle Gesellschaften gefährdet, die in der Hochpreisphase von 1987–1992 Bauland erworben haben. Besonders hohe Verluste sind im Raum Bern zu erwarten, wo der Bund Bürgschaftsverpflichtungen von rund 40 Millionen Franken eingegangen ist. Zurzeit werden Bürgschaften für den vorsorglichen Landerwerb nur noch sehr selektiv gewährt. In der Staatsrechnung 1995 sind erstmals 1 Million Franken Verluste auf Vorschüssen der Grundverbilligung enthalten. Im Voranschlag 1996 mussten bereits 5 Millionen Franken als Verluste aus Garantieverpflichtungen eingestellt werden.

Das BWO hat zur besseren Überwachung der gemeinnützigen Wohnbauträger drei Expertisen auftrag gegeben. Gewisse gemeinnützige Wohnbauträger erfüllen die Voraussetzung als gemeinnütziger Bauträger nur formal. Das BWO hat darüber zu wachen, dass die Missbräuche durch unechte Gemeinnützigkeit eingeschränkt werden.

Die Finanzdelegation führte angesichts des erhöhten Verlustrisikos für den Bund im Oktober 1995 eine weitere Aussprache mit dem Direktor des BWO durch. Diese zeigte, dass im vorsorglichen Landerwerb mit Verlusten von 60 bis zu 80 Millionen Franken zu rechnen ist. Bei den übrigen Verpflichtungen betragen die akut gefährdeten Positionen noch unter 10 Millionen Franken.

472 Inspektion beim Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und beim Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI)

Die Sektion 3 führte beim Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und im Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI) in Mittelhäusern eine Inspektion durch. Das Bundesamt BVET und die ihm angegliederte Forschungsanstalt IVI verfügen zusammen über rund 100 Stellen (BVET 65 und IVI 36 Stellen). Die Aufgaben des BVET in den Bereichen Tier- und Artenschutz, Fleischhygiene, Tierseuchenbekämpfung und Durchführung internationaler Abkommen sind in zahlreichen Erlassen festgehalten. Der Schutz des Menschen vor Tierkrankheiten und gesunde Tiere bilden die zentralen Anliegen des Amtes. Ein ebenso wichtiger Punkt sind hygienisch einwandfreie und rückstandsarme Lebensmittel tierischen Ursprungs.

Die Finanzdelegation befasste sich mit der Kostendeckung der grenztierärztlichen Untersuchungen. Das BVET beschäftigt zwölf Personen in diesem Dienst. Die Fleischimporte werden durch das BVET in Absprache mit den Kontrollinstanzen der EU kontrolliert. Die Einnahmen beliefen sich 1995 auf 7,1 Millionen Franken. Der grenztierärztliche Dienst ist kostendeckend.

Die Sektion machte darauf aufmerksam, dass der Kostendeckungsgrad des IVI sehr bescheiden ist. Den Ausgaben von 6,6 Millionen Franken standen 1994 nur Einnahmen von 137 000 Franken gegenüber. Zusätzliche Einnahmen könnten durch die Prüfung von Impfstoffen erzielt werden, die nicht bereits durch den Hersteller getestet wurden. Die Finanzdelegation verlangte vom Departement einen Bericht, wer für Schäden haftet, welche durch die Anwendung von IVI-geprüften Impfstoffen und Immunsereen verursacht würden. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) kam zum Schluss, dass nur bei sehr seltenen Ausnahmen eine Haftung des Bundes nach dem Verantwortlichkeitsgesetz in Betracht gezogen werden könnte.

Die inspizierende Sektion konnte sich von der guten finanziellen Führung des BVET und des IVI und einem angenehmen Arbeitsklima überzeugen lassen. Sie geht davon aus, dass in den 1993 bezogenen neuen Gebäulichkeiten des IVI in Mittelhäusern gute Voraussetzungen für ansprechende wissenschaftliche Leistungen geschaffen wurden.

473 Probleme bei der Käseverwertung*

Die Schweizerische Käseunion bildete erneut einen Schwerpunkt der Aufsichtstätigkeit der Finanzdelegation. Im Berichtsjahr kamen zu den schon im Vorjahresbericht erwähnten Mengenproblemen (vgl. Bericht der Finanzdelegation 1994/95, Ziff. 473, S. 33) weitere Probleme wie hohe Nachtragskredite, zweifelhafte Agio-Geschäfte und ein Wechsel in der Direktion dazu.

Das Parlament kürzte im Voranschlag 1995 den Zahlungskredit für die Käseverwertung um 20 Millionen auf rund 460 Millionen Franken. Der Bundesrat hat am 12. April 1995 Massnahmen mit einem Einsparungspotential von 30 Millionen Franken getroffen, um dem Sparwillen der eidgenössischen Räte Rechnung zu tragen. Der Übernahmepreis für Käse wurde um 12 Rappen je Kilo und für Butter um 20 Rappen je Kilo gesenkt. Zudem hat der Bundesrat entschieden, den Milchpreis per 1. März 1996 nochmals um 10 Rappen zu senken. Trotz dieser für die Milchwirtschaft einschneidenden Massnahmen musste der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) der Finanzdelegation bereits im Sommer 1995 einen Nachtragskredit für die Käse- und Butterverwertung in der Grössenordnung von 100 Millionen Franken ankündigen. Dieser hohe Betrag resultierte vor allem aus dem hohen Frankenkurs und den zunehmenden strukturellen Problemen auf den Käseexportmärkten. Die Finanzdelegation kam nach wiederholten Aussprachen mit den für den Käsemarkt verantwortlichen Stellen zum Schluss, dass der Bund in der geltenden Käsemarktordnung zur Übernahme der Verwertungskosten verpflichtet ist. Die gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen bewogen die Finanzdelegation, den angebotenen Vorschüssen für die Käse- und Butterverwertung im Betrag von 101 Millionen Franken zuzustimmen, obwohl das Parlament beide Kreditrubriken im Voranschlag gekürzt hatte. Im Nationalrat erwuchs dem Nachtragskredit nochmals erhebliche Opposition. Eine starke Minderheit machte geltend, dass der Bundesrat sehr wohl den nötigen Handlungsspielraum gehabt hätte, den Budgetbetrag einzuhalten, wenn er bei der Festlegung der Milchkontingente die Absatzverhältnisse besser berücksichtigt hätte.

Die Finanzdelegation liess sich zudem über die Sonderverkäufe von Käse orientieren, der nicht zu den im Export üblichen Konditionen abgesetzt werden kann. Der zunehmende Mengendruck veranlasste die Schweizerische Käseunion, Käse für die

Schmelzkäseindustrie zu exportieren. Um konkurrenzfähig zu sein, mussten den Kunden Rückerstattungen gewährt werden, die zu Abklärungen einer Untersuchungskommission der Europäischen Gemeinschaft führten, da sich die Schweiz handelsrechtlich verpflichtet hat, im Export gewisse Mindestpreise einzuhalten. Die Ermittlungen sind noch nicht abgeschlossen. Die fragwürdige Praxis der Agio-Geschäfte sowie die Art und Weise der Rückerstattungen bildeten auch Gegenstand eines Vorstosses der Grünen Fraktion. Diese hat am 19. September 1995 die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission verlangt. Das Büro des Nationalrates hat am 3. Oktober 1995 den Finanzkommissionen und den Geschäftsprüfungskommissionen den Auftrag gegeben, alle gegen die Schweizerische Käseunion erhobenen Vorwürfe abzuklären und dem Nationalrat bis zur Sommersession 1996 Bericht zu erstatten. Die beiden Kontrollkommissionen setzten im Dezember 1995 unter dem Vorsitz von Nationalrat Werner Marti eine gemeinsame Subkommission aus je vier Vertretern beider Räte und Kommissionen ein, welche die nötigen Abklärungen vorzunehmen hat.

Im Februar 1995 trat ein neuer Direktor in die Dienste der Schweizerischen Käseunion. Die Finanzdelegation hat sich über die Hintergründe und die finanziellen Konsequenzen des Direktorenwechsels orientieren lassen. Sie nahm zur Kenntnis, dass die Konditionen in einem vertretbaren, mit der Privatwirtschaft vergleichbaren Rahmen liegen.

474 Verluste der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften

Beunruhigt über die Serie der angeforderten Nachtragskredite für die Verlustbeteiligung des Bundes bei den gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften (vgl. Tabelle 3) verlangte die Finanzdelegation eine Risikoanalyse seitens des zuständigen Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA).

Tabelle 3

Nachtragskredite in der Rubrik «Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften» (Verlustbeteiligung 1985–1995)

Jahr	Zahlungskredit nach Voranschlag in Tausend Franken	Nachtragskredit (N) in Tausend Franken	Kreditüberschreitung (K) in Tausend Franken	Rechnung in Tausend Franken	N + K Rechnung in Prozenten
1985	675	245		730	7,53
1986	770		82	852	9,62
1987	770	250		1195	35,56
1988	670	1100		1151	41,79
1989	1000	1200		1862	46,29
1990	1320	700		1801	26,71
1991	1294	1700		2537	48,99
1992	1500	3500		5251	71,43
1993	3500	2000	1466	6966	49,76
1994	3500	3000		6357	44,94
1995	5000	1500		6500	23,08

Die wiederholten Nachtragskredite wurden von der Verwaltung mit wechselnden Kommentaren begründet. In den achtziger Jahren wurden die Verluste mit den Existenzschwierigkeiten verschiedener Klein- und Mittelbetriebe als Folge der sich wandelnden Produktions- und Handelsstrukturen gerechtfertigt. Der grosse Konkurrenzdruck bewirke Bürgschaftsverluste. Ab 1992 wird die Rezession für die nicht budgetierten Verluste verantwortlich gemacht.

Der gesamte Bürgschaftsbestand der zehn gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften belief sich 1995 auf 245 Millionen Franken, aufgeteilt auf 3127 einzelne Bürgschaften. Bei den gewöhnlichen Bürgschaften haftet der Bund mit 50 Prozent, während bei den Bürgschaften mit erhöhtem Risiko die Haftung des Bundes 60 Prozent beträgt. Das maximale Risiko des Bundes beläuft sich somit auf 129 Millionen Franken. Bis 1990 lagen die vom Bund jährlich zu tragenden Nettoverluste unter 1 Prozent der gesamten Bürgschaftssumme; mit dem Konjunkturreinbruch stiegen sie auf 3 Prozent an.

Zusätzlich zur Verlustbeteiligung an den gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften trägt der Bund auch Verluste bei der Bürgschaftsgewährung im Berggebiet (1995 knapp 5 Mio. Fr.) und auf Bürgschaftsverlusten im Rahmen der Hilfe an wirtschaftlich bedrohte Regionen (1995 3,8 Mio. Fr.).

Die Finanzdelegation hat bisher immer Verständnis für die unerwartet hohen Verlustbeteiligungen des Bundes gezeigt und entsprechende Vorschüsse genehmigt. Im Oktober 1995 stimmte sie erst nach detaillierten Informationen über die Risikolage zu. Sie begrüsst, dass das BIGA das Bürgschaftswesen gründlich evaluieren will. Es sollen einheitliche Kriterien für die Einstufung der Risiken und zur Ermittlung des Rückstellungsbedarfs eingeführt werden.

Die Finanzdelegation geht davon aus, dass sich mit der angekündigten fundierten Lageanalyse im Bürgschaftswesen Nachtragskredite weitgehend vermeiden lassen sollten. Sie erwartet inskünftig eine bessere Budgetierung, damit der Voranschlag wirklich als das Ergebnis einer sorgfältigen Schätzung des voraussichtlichen Zahlungsbedarfs bezeichnet werden kann.

48 Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED)

481 Inspektion beim Bundesamt für Wasserwirtschaft (BWW)

Das Bundesamt für Wasserwirtschaft (BWW) erfüllt mit einem Personalbestand von 48,5 Stellen und einem Budget von rund 90 Millionen Franken Vollzungsaufgaben in den Bereichen Hochwasserschutz, Wasserkraftnutzung, Abflussregulierung und Sicherheit der Talsperren. Im März 1996 erfolgte der Umzug nach Biel. In finanzieller Hinsicht entfallen über Dreiviertel des Budgets auf die Bundesbeiträge für den Hochwasserschutz. Die Sektion 2 nahm von den Verbesserungen der Kreditverwaltung im Amt Kenntnis. Nachtragskredite waren in den letzten Jahren infolge von Unwetterschäden im Tessin und Wallis nötig. Neue Ausgaben erwachsen bei der Entschädigung der Wasserkrafteinbussen und der Renaturalisierung der Fliessgewässer. Bei der Überwachung der Sicherheit der Talsperren sind in der Schweiz rund 400 Personen beteiligt, davon sieben Personen beim BWW. Die Finanzdelegation schlug vor, dass der Bund für die Aufsichtsfunktion baldmöglichst kostendeckende Gebühren einführen sollte.

Die Finanzdelegation hatte sich zudem im November 1995 im Rahmen ihrer personalrechtlichen Kompetenzen mit der Neubesetzung der Stelle des Direktors des BWW befasst. In diesem Zusammenhang nahm sie von Führungsproblemen Kenntnis, die einen Wechsel an der Spitze des Bundesamtes unumgänglich machten.

482 Vergabe der NEAT-Aufträge*

Die finanzielle Überwachung des Grossprojekts NEAT bildete bereits im letzten Jahr einen Schwerpunkt der Berichterstattung (vgl. Jahresbericht 1994/95, Ziff. 482 mit Beilage, 483 und 484).

Im Rahmen ihres Mandats der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt der Eidgenossenschaft hat die Finanzdelegation im Berichtsjahr insbesondere die Auftragsvergabe und die Werkverträge vertieft untersucht. Zu diesem Zweck liess sie sich durch einen externen Baurechtsspezialisten umfassend über die Vergabepraxis und die Werkverträge orientieren.

Angesichts der bei der NEAT zum Einsatz kommenden Mittel stellt die Finanzdelegation fest, dass es unerlässlich ist, ein Verfahren einzuleiten, das die Unparteilichkeit und die grösstmögliche Objektivität bei der Auftragsvergabe garantiert. Sie spricht sich namentlich für die Verbesserung des Rechtsschutzes aus. Es sollte den Submittenten möglich sein, die Verfügungen der Auftraggeber bei einer Rekurskommission anzufechten. Bei fehlendem Rechtsschutz ist zu befürchten, dass sich die Konflikte auf die politische Ebene verlagern. Das Submissionswesen wurde 1995 von der EFK am Beispiel der Vergabe von Ingenieurmandaten näher geprüft; dazu sei auf Ziffer 45.1 im zweiten Teil des Berichts verwiesen.

Im weiteren ist die Finanzdelegation überzeugt, dass eine sorgfältige und wissenschaftliche Ausarbeitung der Werkverträge dazu beitragen wird, extrem kostspielige Überraschungen zu vermeiden, die sowohl bei der Bauherrschaft als auch bei den Submittenten bis zu Hunderten von Millionen Franken betragen könnten. Die NEAT stellt für die Schweiz einen aussergewöhnlichen Bau in technischer, juristischer, finanzieller und politischer Hinsicht dar. Daher beansprucht die NEAT ausserordentliche finanzielle und personelle Ressourcen für die Vertragsplanung.

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, zu den Verbesserungsvorschlägen für die Vergabepraxis und die Werkverträge Stellung zu nehmen. Das EVED will bis Mitte 1996 eine Weisung betreffend Submissions- und Vertragswesen der NEAT erlassen. Darin werden die für die Bahnen als Bauherren wichtigsten Grundsätze und Spielregeln im Submissions-, Vergabe- und Vertragswesen bei der NEAT festgehalten. Der Bundesrat sieht zudem vor, im Rahmen der Botschaft über den dritten NEAT-Verpflichtungskredit sämtliche Alptransit-Erlasse zu aktualisieren; insbesondere sollen auch die Aufgaben und Kompetenzen des Stabes für Kontrolle und Koordination NEAT (SKK) neu festgelegt werden. Die Finanzdelegation hatte schon im letzten Jahr auf mögliche Doppelspurigkeiten mit dem Bundesamt für Verkehr hingewiesen.

483 Bau der Vereinalinie der Rhätischen Bahn (RhB)*

Die Finanzdelegation lässt sich im vierteljährlichen Rhythmus über den Stand der Arbeiten und die Kostensituation beim Bau des Vereina-Tunnels orientieren. Wie bereits im Vorjahresbericht unter Ziffer 485 festgestellt, sollte die Vereinalinie mit

den bewilligten Verpflichtungskrediten von 571 Millionen Franken (Preisbasis 1985) gebaut werden können. Die Finanzdelegation besuchte mit einer Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen im Berichtsjahr die Baustellen am Nord- und Südportal des künftigen Tunnels, der eine wintersichere Verbindung ins Engadin bringen wird. Die Aufsichtskommissionen erhielten einen guten Eindruck von der Organisation der Bauarbeiten. Die Bauarbeiten kommen plangemäss voran. Der Tunneldurchschlag ist im August 1997 geplant, die Eröffnung der Vereinalinie Ende Mai 2000.

Die Finanzdelegation lässt sich auch regelmässig über besondere Vorkommnisse beim Bau der Vereinalinie orientieren. So ereignete sich im Oktober 1995 auf der Nordseite ein Niederbruch, der zur Einstellung der Vortriebsarbeiten mit der Tunnelbohrmaschine während fast eines Monats führte. Ende 1995 waren die Arbeiten auf der Nordseite auf das Bauprogramm 8½ Monate im Rückstand, während auf der Südseite ein Vorsprung von zwölf Monaten bestand. 56 Prozent der gesamten Tunnellänge von 21,5 Kilometern waren ausgebrochen.

Die Kostensituation hat sich im Berichtsjahr um 3 Millionen Franken verbessert. In den voraussichtlichen Endkosten von 596 Millionen Franken sind blockierte Ausgabenpositionen von 25 Millionen Franken und eine Reserve von 1 Million Franken für besondere geologische Risiken beim Tunnelbau enthalten. Die gesamten voraussichtlichen Kosten einschliesslich der Teuerung bis und mit 1995 betragen 816 Millionen Franken. Von 1986–1995 sind Zahlungskredite des Bundes in der Höhe von 364 Millionen Franken im Projekt investiert worden; zusätzlich kommt der Anteil des Kantons Graubünden von 64 Millionen Franken (15 %).

484 Projektänderungen bei der Seetalbahn

Die Finanzdelegation hat sich in ihrem Jahresbericht 1992/93 unter Ziffer 483 kritisch zum Bundesratsbeschluss vom 31. August 1992 über die etappenweise Sanierung der Seetalbahn geäußert. Gestützt auf diesen Bericht verlangte ein Postulat der Finanzkommissionen eine nochmalige Überprüfung des Projekts. Am 20. September 1993 lehnte der Nationalrat mit 86:85 Stimmen das Postulat ab.

In der Debatte wurde damals die Beseitigung von 400 ungesicherten Niveauübergängen als Hauptargument für die Teilsanierung vorgebracht. In einer ersten Etappe ist vorgesehen, die Strecke von Emmenbrücke bis Waldibrücke und die Strecke bei Seon im Aargau im Betrag von 119 Millionen Franken (Preisstand 1990) zu sanieren; davon sind 72 Millionen Franken für die Umfahrung von Emmen bestimmt. Rund 70 Millionen Franken werden über zweckfinanzierte Strassenverkehrausgaben aus Treibstoffzollgeldern (Verkehrstrennung und Niveauübergänge) finanziert.

Die Finanzdelegation musste 1995 mit einer gewissen Überraschung zur Kenntnis nehmen, dass bei Emmen zwei Hofzufahrten erneut mit Barriereanlagen gesichert werden sollen. Zudem traten bei der Umfahrung von Emmen geologische Probleme im Bereich der offenen Linienführung auf, die zu einer Kostenüberschreitung bis zu 9 Prozent führen können. Bei den Kunstbauten und dem Hüslentunnel können die Kostenvorgaben eingehalten werden. Bisher sind im Kanton Luzern 11,6 Millionen Franken Bundesmittel ausbezahlt worden. Die Finanzdelegation will sich halbjährlich über den Stand der Arbeiten und die Kostensituation orientieren lassen.

485 Bau einer Werkstatt der Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi (FART)

Durch die unterirdische Verlegung der Strecke in den Bahnhof Locarno wurde die Werkstatt der FART eisenbahntechnisch unzugänglich und das entsprechende Land verkauft. Als Ersatz für die Werkstatt wurde 1988 in Ponte Brolla ein Provisorium errichtet. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes, des Kantons Tessin sowie von Natur- und Heimatschutz kam zum Schluss, dass Ponte Brolla der beste Standort für eine neue Werkstatt sei. Die Finanzdelegation liess durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) abklären, ob eine Baufläche von 1200 m² für die Bedürfnisse der FART ausgewiesen ist. Das BAV geht davon aus, dass der Neubau dem effektiven Platzbedarf mit einer Reserve von 20 Prozent entspricht. Das Plangenehmigungsverfahren für den Werkstattneubau dürfte 1996 zum Abschluss kommen. Der Vorschlag für das Projekt beträgt rund 4 Millionen Franken. Im 8. Rahmenkredit zur Förderung konzessionierter Transportunternehmungen sind 16 Millionen Franken für die FART reserviert. Mehraufwendungen bei der Werkstatt in Ponte Brolla müsste die FART bei andern Projekten einsparen.

49 Regiebetriebe

491 PTT-Betriebe

491.1 Baukosten in PTT-Gebäuden*

Ausgehend von kritischen Feststellungen des Finanzinspektorats der PTT befasste sich die Finanzdelegation im Berichtsjahr mit den Baukosten des neuen Verwaltungsgebäudes der Telecom. Der bewilligte Gesamtkredit für den 1999 fertiggestellten Neubau beträgt rund 145 Millionen Franken, was einem durchschnittlichen Kubikmeter-Preis von 876 Franken entspricht. Nach Angaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle wäre heute bei Verwaltungsgebäuden ein Kubikmeter-Preis von 500–600 Franken angemessen. Es bleibt offen, wieweit fragwürdiges Prestigedenken die Planung des Managementgebäudes der Telecom beeinflusst hat. In Anbetracht der angespannten Finanzlage des Bundes und der bevorstehenden Liberalisierung der Telecom ersuchte die Finanzdelegation die PTT, beim Bau des Verwaltungsgebäudes weitere Einsparungen vorzunehmen.

Die PTT-Betriebe wiesen darauf hin, dass der unvorteilhafte Vergleichswert aus dem architektonischen Konzept resultiert. Der flache Gebäudekomplex beansprucht eine Parzelle im Halbe von rund 2 ha. Demgemäss liegen die Kosten für die Erschliessung und für Umgebungsarbeiten wesentlich höher als bei einem Block- oder Hochhaus. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass die Kosten pro Büro-Arbeitsplatz beim neuen Managementgebäude um 9 Prozent unter den Mittelwert gewisser Managementgebäude der Telecom-Regionaldirektionen liege. Die PTT-Betriebe wollen während des Baus die vorhandenen Sparpotentiale bestmöglich nutzen. Die Aushubarbeiten liessen sich 500 000 Franken oder 18 Prozent unter dem Baukostenplan realisieren.

Das obige Beispiel zeigt, dass bei den PTT teure Bauten der Vergangenheit immer mehr zu einer Hypothek für die Zukunft werden können. Daraus resultiert ein hoher Abschreibungsbedarf, der im Berichtsjahr von den Finanzkommissionen vermehrt kritisiert wurde (vgl. Ziff. 491.2). Die Finanzdelegation ersuchte deshalb die PTT-Betriebe, die Baukosten zu senken und die Gebäude billiger zu erstellen.

491.2 Abschreibungen der PTT-Betriebe

Das Vorgehen zur Ermittlung des Abschreibungsaufwandes stützt sich auf den Bundesratsbeschluss über die PTT-Abschreibungsverordnung vom 22. August 1958. Die PTT-Betriebe unterbreiteten den Finanzkommissionen den umfangreichen Wertberichtigungsbedarf in PTT-Anlagen und Liegenschaften bis zur geplanten Vorseibständigkeit der beiden Unternehmungen Post und Telecom am 1. Januar 1998.

Tabelle 4

Ausserordentliche Wertberichtigungen der PTT-Betriebe 1993–1997 (in Millionen Franken)

Jahr	Sachanlagen	Liegenschaften	Inventurdifferenz	Total
1993	503			503
1994	503			503
1995	404		684	1088
1996	834	162		996
1997		696		696

Im Finanzvoranschlag 1996 sind ausserordentliche Wertberichtigungen auf Sachanlagen im Betrag von 834 Millionen Franken budgetiert. Der rasche technische Fortschritt verkürzt die Lebenszyklen; ebenso ist der Preisrückgang bei technischen Anlagen und Einrichtungen zu berücksichtigen. Die Finanzdelegation erachtet die Zusatzabschreibungen im Anlagenbereich wohl als unausweichlich, weil das Beschaffungswesen bisweilen stark durch strukturpolitische Überlegungen beeinflusst war. Es fehlte eine konsequente Material- und Lagerbewirtschaftung. Angesichts der ausserordentlichen Wertberichtigungen auf Sachanlagen hält die Finanzdelegation dafür, dass die Anschaffungs- und Abschreibungspraxis grundsätzlich zu überprüfen ist.

Umstritten ist ebenfalls die Ermittlung des Abschreibungsbedarfs bei den Liegenschaften. Bei diesen beträgt der zusätzliche Abschreibungsaufwand im Finanzvoranschlag 1996 162 Millionen Franken. Die rund 4000 Objekte sollen bis Mitte 1996 neu bewertet werden. Im Rahmen der internen Planung sind bereits Wertberichtigungen von rund 800 Millionen Franken angemeldet worden. Es erweist sich nun als gewichtiger Nachteil, dass viele PTT-Betriebszentren nicht nach Industriestandard gebaut wurden. Durch ein strafferes Baumanagement und die Eingliederung des Bauwesens in die Profit-Centers sollte inskünftig billiger gebaut werden können. Die Finanzdelegation beschloss, die Abschreibungsrechnung der PTT näher zu verfolgen. Die Abschreibungen beeinflussen das finanzielle Ergebnis der PTT-Betriebe in hohem Masse. Sie wirken sich damit auch auf die Gewinnablieferung der PTT an den Bund aus.

Mit der Finanzrechnung 1995 sollen zudem Inventurdifferenzen von 684 Millionen Franken abgeschrieben werden. Diese Differenz ist darauf zurückzuführen, dass bis Ende 1994 ein Inventarnachweis der Anlagen mit objektiv nachprüfbareren Werten gefehlt hat. Die EFK hat denn auch im Revisionsbericht zur Rechnung 1994 der PTT festgehalten, dass die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung für das Geschäftsjahr 1994 in diesem Bereich nicht bestätigt werden kann.

Die PTT wiesen auf die detaillierte Analyse der Anlagenrechnung hin, die 1995 in Bearbeitung war. Aufgrund dieser Analyse werden in der Rechnung 1995 die Inventurdifferenzen ausgebucht. Die Betriebsanlagen und Gebäude der PTT von rund 40 Milliarden Franken sind zu rund 60 Prozent wertberichtigt.

491.3 Beteiligungsrisiken der PTT*

Die Finanzdelegation nahm die ungünstige Entwicklung einer Beteiligung der Telecom an einer ungarischen Telekommunikationsfirma zum Anlass, sich eingehender mit der Beteiligungspolitik der PTT zu befassen. In mehr als einem Fall könnten mangelhafte Projektführung und unterschätzte Risiken zu einem erheblichen Abschreibungsbedarf führen. Ein Engagement in Ungarn wird in finanzieller Hinsicht als risikoreich eingestuft, doch sollte es Erfahrungen im Aufbau von Telecom-Unternehmungen im Ausland bringen. Die Übernahme einer Firma zwecks Datensicherung wird vom Finanzinspektorat der PTT weiter überprüft, nachdem hier ein zu hoher Kaufpreis und eine unsichere Auslastung festgestellt worden sind.

Der Bundesrat hat den Verwaltungsrat der PTT ab 1. Juni 1993 mit Artikel 13a der Verordnung zum PTT-Organisationsgesetz (VPTT-OG) (SR 781.01) ermächtigt, sich an privaten Gesellschaften zu beteiligen oder auf andere Weise mit Dritten zusammenzuarbeiten. Die PTT haben 1995 rund 900 Millionen Franken in Kooperationen und Beteiligungen mit dem Ziel der Verbesserung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit investiert. Gemäss der strategischen Ausrichtung sind 1996 und 1997 weitere Beteiligungen von je rund 1,5 Milliarden Franken geplant.

Die Finanzdelegation nahm davon Kenntnis, dass der Bundesrat die PTT ermächtigte, weitere Beteiligungen einzugehen. Zugleich erkundigte sie sich nach der Gesamtstrategie für die Beteiligungen der Telecom und der Post. In Anbetracht der stark zunehmenden Bedeutung der Engagements in Drittgemeinschaften wird die Finanzdelegation sich regelmässig über Zweck und Wirtschaftlichkeit der eingegangenen Beteiligungen orientieren lassen. Mit Nachdruck ist ein wirksames Beteiligungscontrolling zu fordern, welches auf eine klare Beteiligungsstrategie abgestützt ist.

492 Schweizerische Bundesbahnen (SBB)

492.1 Inspektion bei der Baudirektion des Departementes Infrastruktur

Bei ihrer Inspektion konnte die Sektion 2 der Finanzdelegation Einblick in die Organisation und in die Aufgaben der Baudirektion im Departement Infrastruktur der SBB nehmen. Diese erarbeitet die Projekte auf der konzeptionellen und technischen Ebene zuhanden der Hauptabteilungen Bau der drei Kreisdirektionen. Die Baudirektion und die Hauptabteilungen Bau beschäftigen 4836 Personen, davon 1084 in den zentralen Diensten. Die Ausgaben der Dienststellen Bau belaufen sich auf 1810 Millionen Franken (Rechnung 1994). Es ist darauf hinzuweisen, dass BAHN 2000 als Verkehrskonzept dem Departement Verkehr zugeteilt ist, während die Leitung des NEAT-Projekts beim Departement Infrastruktur liegt.

Jede der drei Hauptabteilungen Bau weist ein jährliches Investitionsvolumen in der Grössenordnung von 700 Millionen auf. Sie verwalten rund 1000 geplante und in

W
Ausführung begriffene Projekte. Die SBB verfügen für die Projekte über ein Kostenüberwachungssystem, das sich auf die Planung, die Verwaltung und die Abrechnung der Arbeiten stützt. Das Controlling ist in der Direktion Finanzen angesiedelt, damit die Unabhängigkeit von der Baudirektion und den Hauptabteilungen Bau gewährleistet ist.

Die Finanzdelegation hat sich über das neue dreiphasige Vergabeverfahren (Vorqualifikation, technische Prüfung und angebotene Preise) unterrichten lassen. Diese Vorgehensweise soll zu wirtschaftlich günstigen und qualitativ hochstehenden Angeboten führen.

Die Finanzdelegation hat festgestellt, dass der Rechtsschutz die Umsetzung der grossen Projekte, die dem Eisenbahnrecht unterliegen, verlangsamt hat. Sie stellt ebenfalls fest, dass heute lediglich die Eisenbahnlinien, die die grossen Städte verbinden, einen Gewinn abwerfen können. Das heisst, die SBB werden die Investitionen, die sie tätigen, nie mehr zurückerstatten können.

Die Finanzdelegation hat den Vorsteher des EVED über die Ergebnisse dieser Inspektion orientiert.

5 Schlussbetrachtungen

Im vergangenen Jahr musste die Finanzdelegation Entscheide treffen, die für die Verwaltung manchmal schwierig, ja schmerzhaft waren. Ihre restriktive Haltung und ihr fester Wille zu Einsparungen waren durch die Finanzlage des Bundes geboten. Der dramatische Zustand der Bundesfinanzen wird es weiterhin nötig machen, dass die Finanzdelegation die ihr unterbreiteten Geschäfte streng beurteilen muss.

Wenn die Finanzdelegation vor allem die Geschäfte erwähnt, die zu Korrekturen oder zu Empfehlungen Anlass geben, möchte sie gleichzeitig hervorheben, dass die grosse Mehrheit der Geschäfte, die ihr die Eidgenössische Finanzkontrolle unterbreitet hat, positiv zu beurteilen sind. Dem Bundesrat und der Verwaltung sei an dieser Stelle gedankt für die insgesamt gute Haushaltsführung und für die im grossen und ganzen wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel. Die Finanzdelegation ermutigt Bundesrat und Verwaltung, in den kommenden Jahren weiterhin einen sehr strengen Massstab anzuwenden. Das allein wird nicht genügen, um die Bundesfinanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Die Verwaltung wird in Zukunft ihre Aufgaben mit weniger Mitteln als in der Vergangenheit erfüllen müssen.

Die Finanzdelegation dankt schliesslich auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle und ihren Inspektionsdiensten. Diese Organe haben ihre Aufgabe wie gewohnt sehr gewissenhaft erfüllt.

Teil II

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 1995 an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und den Bundesrat

vom 22. März 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

nach Artikel 14 Absatz 2 des revidierten Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (SR 614.0) erstattet die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in welchem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht ist zusammen mit dem Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation zu veröffentlichen. Der vorliegende Bericht ist der erste dieser Art. Mit der Veröffentlichung wird gleichzeitig der Empfehlung der Internationalen Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) entsprochen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. März 1996

Eidgenössische Finanzkontrolle
Der Direktor: Probst

Übersicht

Im Berichtsjahr hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

- zehn Abschlussrevisionen beim Bund und seinen Betrieben ausgeführt,
- 59 Dienststellenrevisionen und 104 Sonderprüfungen (Bau-, Preis- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen) im Verwaltungsbereich vorgenommen,
- 112 Revisionen bei Organisationen und Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung durchgeführt,
- bei vier internationalen Organisationen das Revisionsstellenmandat ausgeübt,
- der Finanzdelegation gegen 300 Revisionsgeschäfte zugestellt,
- dem Bundesrat siebenmal Meldung nach Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung erstattet.

In diesen Zahlen nicht eingeschlossen sind diverse Abklärungen für die Finanzdelegation, die Finanzkommissionen und den Bundesrat.

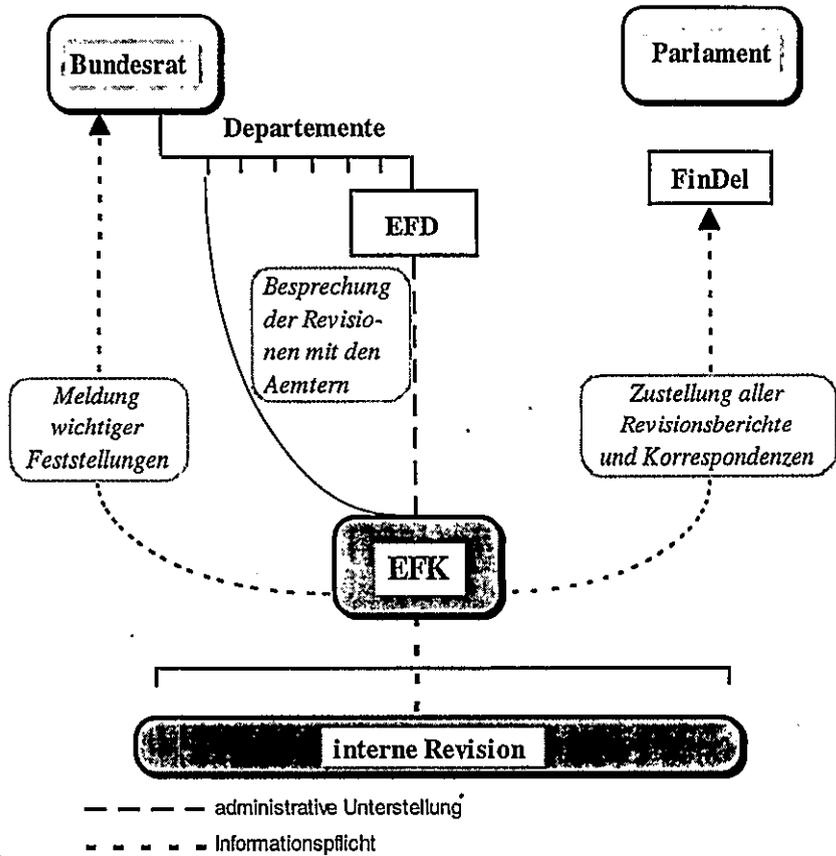
In der weit überwiegenden Zahl der Fälle konnte die EFK der geprüften Verwaltung ein gutes Attest ausstellen. Diese arbeitete in der Regel sorgfältig und kostenbewusst. Die Ausnahme bestätigt indessen die Regel. In ihren Feststellungen musste die EFK auch Fälle aufgreifen, in welchen den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu wenig Rechnung getragen wurde. In einigen Fällen musste auch die Art und Weise, wie die Bücher geführt wurden, beanstandet werden.

Der vorliegende Bericht geht zunächst auf einige besonders aktuelle Fragen der Finanzaufsicht ein. Sodann greift er Feststellungen aus Revisionsgeschäften auf, die eine beispielhafte Bedeutung haben. Durch ihre Prüftätigkeiten konnte die EFK Einsparungen von insgesamt rund 60 Millionen Franken namhaft machen. In diesen Zahlen nicht enthalten sind Rückbuchungen bei den Rüstungsbetrieben zugunsten des Bundes von rund 63 Millionen Franken im Rahmen der Restrukturierungsmassnahmen.

Einsparungen in Franken und Rappen sind indessen nicht das primäre Ziel der Finanzkontrolle. Die eigentliche Bedeutung der EFK liegt in der Aufdeckung von Schwachstellen in der Buchführung und im Finanzgebaren der Verwaltung, der Prävention sowie der Beratung der Dienststellen.

Bericht

- 1 Allgemeine Fragen und Feststellungen
- 11 Stellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle



Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

- unterstützt Finanzdelegation und Bundesrat in der Aufsicht über die Bundesverwaltung,
- ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) unterstellt,
- prüft aber im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig.

12 Aufgaben der EFK

Die EFK wacht darüber, dass

- die Bücher der Verwaltung *ordnungsgemäss*, das heisst wahrheitsgetreu, vollständig und aufdatiert, geführt werden,
- die Ausgaben der Verwaltungseinheiten *rechtmässig* sind, das heisst sich auf eine Rechtsgrundlage stützen können und durch eine Ausgabenermächtigung (Budgetkredit) gedeckt sind,
- die Verwaltung mit den finanziellen und personellen Mitteln *wirtschaftlich* umgeht.

Die EFK interveniert dabei auf allen Stufen des Budgetvollzugs, beispielsweise durch

- Revision von Jahresabschlüssen nach anerkannten Revisionsgrundsätzen,
- Prüfungen an Ort und Stelle bei den Verwaltungseinheiten, halbstaatlichen Organisationen und Subventionsempfängern im Rahmen der Finanzaufsicht,
- Kontrollen bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs,
- Präventivkontrollen, bevor Verpflichtungen eingegangen werden.

Der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt sind

- alle Verwaltungseinheiten des Bundes,
- die Empfänger von Abteilungen und Finanzhilfen,
- Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform ausserhalb der Bundesverwaltung, denen der Bund öffentliche Aufgaben überträgt.

Der gesamte Aufsichtsbereich entspricht einem Ausgaben- bzw. Einnahmenvolumen von rund 96 Milliarden Franken.

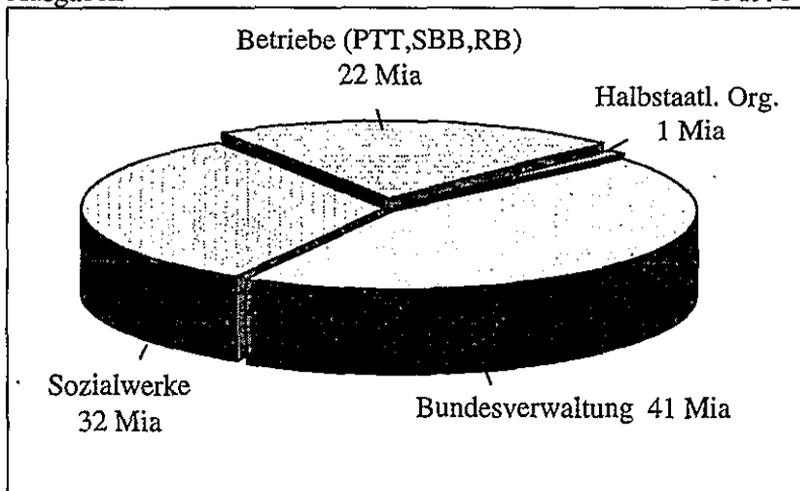
Nicht der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt sind die SUVA, die Schweizerische Nationalbank und die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft.

In verschiedenen Bereichen, vor allem in den grösseren Bundesämtern, Betrieben und den Sozialwerken, stützt sich die EFK als externes Revisionsorgan auf die Arbeiten der jeweiligen internen Revisionen (Finanzinspektorate) ab.

Aufsichtsbereiche

Ausgaben

R 1995



13 Prüftätigkeit im Jahr 1995

Auf den 1. März 1995 ist die Revision des FKG in Kraft getreten. Mit dieser Anpassung der gesetzlichen Grundlage ist das Pflichtenheft der EFK in verschiedener Hinsicht ergänzt worden. So sind die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) neu der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt worden. Ferner sollen die Prüfungen der EFK inskünftig auch nach dem Kriterium der Wirksamkeit der staatlichen Ausgaben erfolgen, also nach der Frage, ob die Verwaltung «die richtigen Dinge tut» (und nicht nur, ob sie «die Dinge richtig tut»).

Die Revisionen der EFK erfolgen nach einem Jahresprogramm. Massgebend für die Auswahl der Prüfobjekte sind vornehmlich Risikoüberlegungen und die Zeitspanne seit der letzten Revision, wobei auch die begrenzten personellen Kapazitäten der EFK zu berücksichtigen sind. Kurzfristige Aufträge der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte können allerdings zur Verschiebung einzelner Revisionsvorhaben auf spätere Jahre führen.

Jahresberichte von Kontrollorganen enthalten naturgemäss vor allem Kritik. Dadurch könnte ein falsches Bild entstehen. Es muss deshalb darauf hingewiesen werden, dass die Prüfungen der EFK in den weitaus überwiegenden Fällen ein gutes Resultat zeigen. Die Ämter des Bundes und die verschiedenen Organisationen bieten mit ihrem motivierten und qualifizierten Personal nach wie vor Gewähr für eine gute Haushaltsführung und einen sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Steuergelder.

Die EFK sieht im übrigen ihre Aufgabe keineswegs nur darin, spektakuläre Missstände aufzudecken und anzuprangern. Ihre Kontrollen sollen primär dazu beitragen, Mängel in den Kontrollsystemen der Verwaltung aufzudecken und damit Fehlentwicklungen gar nicht entstehen zu lassen.

14 Korruptionsbekämpfung

Wie im Vorjahr, wurde die EFK auch 1995 mit dem Problem der Korruption konfrontiert, sei es aus eigener Prüftätigkeit, sei es durch Kontakte mit kantonalen Stellen oder ausländischen Rechnungshöfen. In unseren Nachbarländern ist die präventive und repressive Korruptionsbekämpfung zu einem wichtigen Anliegen der jeweiligen Rechnungskontrollbehörden geworden. In unserem Land scheint die Situation (noch) nicht alarmierend, doch ist vermutlich von einem gewissen Dunkelfeld auszugehen. Diese Vermutung wird gestützt durch die Feststellung, dass die meisten der bekanntgewordenen Fälle eher zufälligerweise durch Hinweise von Dritten, Mitarbeitenden oder von der Presse aufgedeckt wurden und nicht durch systematische Prüfungen.

Die Möglichkeiten der Finanzkontrolle bei der Bekämpfung der Korruption sind indessen beschränkt. Einmal prüft sie nicht lückenlos, sondern meist nur stichprobenmässig. Erst bei Verdacht auf Unregelmässigkeiten stösst sie systematisch in die Tiefe und überprüft auch Abnahmeprotokolle, Spesenabrechnungen und ähnliches. In der Vergangenheit konnte sie auf diese Weise zwar etliche Fehler aufdecken, aber in der Regel war es fehlerhaftes Geschäftsgebahren der Amtsstelle und nicht deliktisches Verhalten. Zum andern hat die EFK Verfahrensvorschriften zu beachten, die ein schnelles und überraschendes Eingreifen verhindern. Zu nennen ist etwa die Regel, wonach Auskünfte und Unterlagen zur Sachverhaltsaufklärung nur von den Amtsstellen, nicht aber direkt von Dritten (z. B. Lieferanten) einver-

langt werden können. Je länger aber die Interventionswege sind, desto grösser wird die Gefahr von Verdunkelung.

Der Prüfauftrag der Finanzkontrolle endet in der Regel bei der Feststellung einer bestimmungswidrigen Verwendung von öffentlichen Geldern und der Meldung an den vorgesetzten Departementschef sowie den Vorsteher des EFD. Weitergehende Abklärungen über subjektive Verfehlungen von Amtsträgern sind von den vorgesetzten Verwaltungsstellen bzw. den Strafverfolgungsbehörden in die Wege zu leiten. Wertvoll für die Finanzaufsicht wäre eine Meldepflicht der Verwaltung einerseits bei Verdacht auf Unregelmässigkeiten, andererseits über die Ermittlungsergebnisse nach Abschluss der Untersuchungen. Die EFK hätte damit die Möglichkeit, einen Überblick über die Gesamtsituation im Bund zu gewinnen, die vermögensrechtlichen Interessen des Bundes (Regressforderungen usw.) wahrzunehmen und in den fraglichen Bereichen gezielte Nachprüfungen (follow-ups) vorzunehmen.

Mehr Möglichkeiten bieten sich für die Finanzkontrolle auf dem Gebiet der *Prävention*. An erster Stelle steht die Stärkung der Aufsichts- und Kontrollfunktion der Amtsleitungen, die für ihr Personal primär verantwortlich sind. Die Linienvorgesetzten haben auch am ehesten die Möglichkeit, korruptive Beziehungen zu einem frühen Zeitpunkt zu erkennen, zu unterbinden und einen Schadeneintritt zu vermeiden. Im Rahmen ihrer Dienststellenrevisionen oder von Orientierungen vermittelt die EFK jeweils Hinweise, was getan werden müsste, zum Beispiel Verbesserung der internen Kontrollsysteme, Funktionentrennung zwischen Bestellung, Abnahme der Lieferung sowie Kontrolle und Bezahlung der Rechnungen, klare Weisungen über Verfahren, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Beschaffungsbereich, periodische Rotation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an heiklen Schnittstellen, Sicherheitsprüfungen in besonders sensiblen Bereichen. Die EFK hat im Berichtsjahr ihre diesbezüglichen Tätigkeiten verstärkt.

15 **Wirksamkeitsprüfungen**

Seit dem 1. März 1995 ist der neue Gesetzauftrag in Kraft, wonach die EFK auch zu prüfen hat, «ob finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben». Diese Prüfungen können mitschreitend oder im nachhinein erfolgen. Mitschreitende Prüfungen haben den Vorteil, dass allenfalls Korrekturen noch während des Vollzugs angebracht werden können. In einer Aussprache mit einer Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats konnte die EFK darlegen, wie sie diesen neuen Gesetzauftrag interpretiert. Aus dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 2 FKG geht hervor, dass

- erstens die EFK nur «Finanzen» prüfen kann, sei es im bundeseigenen oder im Transferbereich. Wirksamkeitsprüfungen ausserhalb des Finanzbereichs, beispielsweise bezüglich Organisation, Regelungen, Normen und Standards, Geboten und Verboten, sind ihr damit verwehrt;
- zweitens sich die Prüfungen nur auf «Aufwendungen» im Sinne von Einzelmassnahmen beziehen können. Die Evaluation von Zielen, ganzen Politiken und Programmen ist nicht beabsichtigt. Diese Aufgabe fällt vor allem der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu. Die EFK wird sich demnach darauf beschränken, Verwaltungstätigkeiten, Projekte, Massnahmen und Subventionen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, Förderwirkung und Zielerreichung zu prüfen.

Sollten Bundesrat und Parlament wünschen, dass die EFK auch Gesetzes- und Programmevaluationen durchführt, wie die ausländischen Rechnungshöfe dies tun, so

wäre ein ausdrücklicher Leistungsauftrag in Form einer Ergänzung des Finanzkontrollgesetzes erforderlich.

Wirksamkeitsprüfungen gestützt auf den neuen Artikel 5 Absatz 2 FKG wurden im Berichtsjahr noch keine abgeschlossen.

16 Finanzaufsicht und New Public Management

Im Rahmen der Bestrebungen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung stellen sich auch Fragen der Finanzaufsicht, so insbesondere wenn Bundesämter oder Anstalten und Betriebe des Bundes in selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts oder in spezialgesetzliche Aktiengesellschaften umgewandelt werden sollen. Konkret zur Diskussion stand die Finanzaufsicht beim Institut für geistiges Eigentum, bei den reorganisierten Rüstungsbetrieben, bei der künftigen Post und der Telecom AG, ferner bei den Bundesämtern, die inskünftig über Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen geführt werden sollen. Grundsätzlich unbestritten ist, dass neben den flexibilisierten Bundesämtern auch die verselbständigten Betriebe ungeachtet ihrer Rechtsform weiter der Finanzaufsicht durch die EFK unterstehen sollen, sofern sie vom Bund Subventionen erhalten oder einen Leistungsauftrag des Bundes erfüllen. Diese Voraussetzungen dürften für alle vorgenannten Fälle zutreffen.

Anders gelagert ist die Frage, ob die EFK auch das Mandat der gesetzlichen Revisionsstelle wahrnehmen soll. Die EFK wird überall dort ihr Revisionsstellenmandat abgeben, wo eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft erfolgt (Telecom AG, Rüstungsbetriebe ab 1998) oder wenn ein Mandat zu hohe Revisionskapazitäten beanspruchen würde (z. B. Post, SBB). Vorbehalten bleiben ausdrückliche Aufträge durch den Bundesrat.

17 Mitwirkung der EFK in Rechtsetzungsverfahren

In den meisten Staaten haben die obersten staatlichen Rechnungskontrollbehörden eine Verfassungsgrundlage, die ihnen ihre selbständige und unabhängige Stellung garantiert. Die EFK unternahm deshalb im Rahmen der verwaltungsinternen Bereinigung des Vernehmlassungsentwurfs zur Reform der Bundesverfassung einen Vorstoss zur Verankerung der EFK als fachlich unabhängige und selbständige Behörde im Dienste des Bundesrates und der Bundesversammlung in der Verfassung. Da der Bundesrat im Bereich der Finanzverfassung bewusst auf materielle Neuerungen verzichtete, fand der Vorschlag vorderhand keine Aufnahme.

18 Revisionspendenzen

Die EFK führt eine systematische Kontrolle über die wichtigen hängigen Fragen und Feststellungen aus Revisionen der Vorjahre. Diese Geschäfte werden durch Nachprüfungen (follow-ups) im Auge behalten.

Die wohl gravierendste Pendenz aus dem Vorjahr ist die Buchführung der Pensionskasse des Bundes (PKB). Seit 1988 konnte ihre Ordnungsmässigkeit nicht mehr bestätigt werden.

Noch nicht abgeschlossen sind die Wertberichtigungen auf Anlagen und Liegenschaften der PTT-Betriebe. Die entsprechenden Konzepte liegen aber vor, und die

noch erforderlichen Abschreibungen sollen in den nächsten Jahren nachgeholt werden.

Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. In den nachfolgenden Ausführungen wird auf einzelne Problemkreise noch näher eingegangen.

2 Abschlussprüfungen Bund

Die EFK prüft jeweils im ersten Semester die Jahresabschlüsse der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft und die der Bundesbetriebe. Die entsprechenden Kontrollstellenberichte dienen den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und den eidgenössischen Räten als Grundlage zur Abnahme der Jahresrechnungen. Während die Rechnungen der Eidgenossenschaft und der Betriebe (Rüstungsbetriebe, PTT, Alkoholverwaltung) wie üblich ein befriedigendes Bild vermittelten, musste die Rechnung der Eidgenössischen Versicherungskasse erneut beanstandet werden.

Die nachstehende Berichterstattung betrifft die Abschlüsse des Rechnungsjahrs 1994, die im Berichtsjahr 1995 geprüft und an die Aufsichtsbehörden weitergeleitet wurden.

21 Staatsrechnung der Eidgenossenschaft

Nach Artikel 6. FKG prüft die EFK den Abschluss der Staatsrechnung. Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung konnte auch für 1994 bestätigt werden. Geprüft wurde insbesondere die Übereinstimmung der Zahlen des Kassen- und Rechnungswesens mit den veröffentlichten Zahlen (formelle Prüfungen). Im Bereich der Erfolgsrechnung erfolgten auch materielle Prüfungen mit Schwerpunkt auf den Vorräten und Immobilien, dem Zuwachs und Abgang von Darlehen und Beteiligungen sowie den Einlagen in Rückstellungen. Stichprobenmässig wurden auch die Abschreibungen auf ihre Konformität mit den bundesrätlichen Richtlinien untersucht. Bei der Bilanz bezogen sich die Prüfungen vor allem auf die Bewertung der Wertschriften und Anlagepositionen.

Kennziffern der Staatsrechnungen 1993–1995

	1995		1994		1993	
	Mio.	+/-%	Mio.	+/-%	Mio.	+/-%
Ausgaben	40 530	-4,4	41 340	1,8	40 600	7,4
Einnahmen	37 270	2,8	36 240	10,6	32 780	-6,2
<i>Defizit</i>	<i>3 260</i>		<i>5 100</i>		<i>7 820</i>	
Fehlbetrag der Bilanz	41 580	13,7	36 570	18,4	30 880	25,4
Schulden des Bundes	82 150	8,5	75 710	12,1	67 520	22,1

Die Revision der Staatsrechnung wird jeweils durch Sonderprüfungen ausgewählter Teilbereiche ergänzt, wobei nachstehend drei Feststellungen herausgegriffen seien:

Darlehen an die SBB

Die von den Bundesbahnen für die Investitionsfinanzierung benötigten und nicht über den eigenen Cash-flow erwirtschafteten Mittel werden von der zentralen Tresorerie des Bundes bereitgestellt und gelten nach Artikel 35 des Finanzhaushaltgesetzes vom 6. Oktober 1989 (FHG; SR 611.00) als Finanzvermögen. Im Berichtsjahr 1994 wurden 124 Millionen Franken neu bereitgestellt; der Stand Ende Jahr betrug 6,02 Milliarden Franken. Obwohl die Verbuchung unter Finanzvermögen rechtlich abgesichert ist, musste doch festgestellt werden, dass unter wirtschaftlicher Betrachtungsweise, das heisst unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit, dass die Bundesbahnen die Darlehen nicht aus eigener Kraft werden zurückzahlen können, eine Verbuchung unter Verwaltungsvermögen (d. h. über die Finanzrechnung) angezeigt wäre. Die Korrektur der bisherigen Praxis, die eine Änderung des FHG erfordert, soll im Rahmen der Sanierung der SBB angegangen werden.

Bewertung von Fremdwährungsbeständen im Zusammenhang mit Kursabsicherungen

Ende 1994 waren in der Bilanz der Eidgenossenschaft rund 1,7 Milliarden «kursgesicherte» US-Dollar eingestellt. Diese Fremdwährungsposition wurde für die Beschaffung des Kampfflugzeuges F/A-18 aufgebaut. Bei Anwendung der geltenden Bewertungsvorschriften wäre aufgrund der Entwicklung der Wechselkurse am Jahresende eine Wertberichtigung von über 200 Millionen Franken notwendig geworden. Auf eine solche Wertberichtigung wurde indessen mit dem Hinweis verzichtet, dass die Devisenbestände ausdrücklich für den Kauf des neuen Kampfflugzeuges beschafft worden seien und sich das EMD zur Übernahme zum Kurs von 1.50 Franken je Dollar verpflichtet habe. Die EFK musste in der Folge in ihrem Revisionsbericht festhalten, dass die Verpflichtung einer Verwaltungsstelle, die Devisen zu einem zum voraus fixierten Kurs zu übernehmen, die Missachtung der geltenden Bewertungsvorschriften nicht rechtfertige, zumal diese in Theorie und Praxis allgemein anerkannt seien. In der Folge wurde die Finanzhaushaltsverordnung vom 11. Juni 1990 (FHV; SR 611.01) wie folgt ergänzt: «Auf Fremdwährungsbeständen, für die mit Verwaltungseinheiten eine Kursabsicherung vereinbart worden ist, werden am Jahresende keine Bewertungskorrekturen vorgenommen, sofern der Buchkurs den vereinbarten Abrechnungskurs nicht übersteigt.» (Art. 12 Abs. 3 FHV, Änderung vom 27. Juni 1995).

Depotkonti

Die EFK stellte im Rahmen ihrer Finanzaufsicht fest, dass im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe in den vergangenen Jahren in grösserem Ausmass Überweisungen auf interne Konti zu Lasten von Ausgabenrubiken vorgenommen wurden, ohne dass Zahlungen an Dritte erfolgten. Damit entstanden Reserven, die später zusätzlich zu den vom Parlament bewilligten Beträgen eingesetzt werden können (Krediterweiterung). Ende 1994 betrug der Stand dieser Konti insgesamt 286,2 Millionen Franken. Diese Praxis widerspricht dem FHG, wonach die Ausgaben (Zahlungen an Dritte) und Einnahmen im Rechnungsjahr vollständig auszuweisen sind. Die Eidgenössische Finanzverwaltung und die EFK wurden in der Folge von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte beauftragt, einen Lösungsvorschlag zu unterbreiten.

22 Pensionskasse des Bundes (PKB)

Die Buchführung der PKB wies auch im Jahre 1994 derart gewichtige Mängel auf, dass die Ordnungsmässigkeit zum siebten aufeinanderfolgenden Mal nicht bestätigt werden konnte. Wohl sind in der formellen Ausgestaltung der Buchhaltung (Kontenplan, Ablage der Belege usw.) einige Fortschritte erzielt worden. Die materiellen Mängel sind aber in zentralen Bereichen noch immer umfangreich. Zu nennen sind vor allem fehlende Nachweise für verschiedene Salden im Bereich der Schuld- und Forderungskonten. Es war daher auch im Jahr 1994 nicht möglich, den angeschlossenen Organisationen Kontenauszüge zuzustellen. Diese konnten in der Folge ihre buchhaltungseigenen Beträge nicht mit den durch die PKB gemeldeten Zahlen abstimmen und allenfalls Differenzbereinigungen vornehmen. Ferner waren im Bereich der Einkaufssummen und Sperrkonten-Guthaben der Versicherten keine Globalabstimmungen möglich zwischen den Zahlen gemäss der Buchhaltung PKB und den im System SUPIS enthaltenen Salden. Die Versicherten haben denn auch keine entsprechenden Versicherungsausweise erhalten, welche Auskunft geben würden über die Guthaben auf den Sperrkonten, die Verpflichtungen aus ausstehenden Einkaufssummen oder über das Total der geleisteten eigenen Beträge.

Die Gründe für die gegenwärtige Situation sind unter anderem darin zu suchen, dass in der Vergangenheit zwischen Buchhaltungsdienst PKB und den übrigen Systemelementen immer wieder Probleme entstanden waren, da teilweise ganzheitliche Lösungsansätze gefehlt haben. In Zusammenarbeit mit externen Experten sind in der Zwischenzeit systematische Projektplanungen aufgestellt worden. Im Rechnungsjahr 1994 haben die Umsetzungsarbeiten aber noch nicht in genügendem Mass bis auf die Stufe Buchhaltung durchgeschlagen. Das Erreichen weiterer Fortschritte hängt nun insbesondere davon ab, innerhalb welcher Frist die erarbeiteten Konzepte umgesetzt werden können.

23 Bundesamt für Rüstungsbetriebe (BRBT)

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Rechnungsabschlüsse konnte in diesem Bereich bestätigt werden. Im Rahmen der Finanzaufsicht stellte die EFK fest, dass aufgrund der geschätzten Nutzwerte der Anlagen zum Zeitpunkt der Bilanzierung und im Zusammenhang mit Restrukturierungsmassnahmen der Schweizerischen Munitionsunternehmung der Erfolgsrechnung betriebswirtschaftlich nicht notwendige Abschreibungen in der Höhe von 38,2 Millionen Franken belastet worden waren. Dies führte zur Bildung von stillen Reserven, was Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung vom 24. Oktober 1990 über das BRBT (SR 510.521) widersprach. Hinzu kamen neue Rückstellungen (8 Mio. Fr. für die Entwicklung eines Informatiksystems und 1,2 Mio. Fr. zur Deckung allfälliger Schäden in Eigenversicherung) sowie Abgrenzungen im Zusammenhang mit den Pensionskassenaufwendungen (0,9 Mio. Fr.), welche ebenfalls nicht mit den geltenden Vorschriften im Einklang standen. Diese Betreffnisse in der Höhe von insgesamt 48,3 Millionen Franken wurden in der Folge in der Erfolgsrechnung storniert.

Seit dem Jahre 1993 führen Post, Telecom und Präsidialdepartement getrennte Finanzrechnungen, die durch das Finanzinspektorat der PTT geprüft werden. Die Prüfungstätigkeit der EFK beschränkt sich auf die Gesamtrechnung der PTT (Konzernrechnung).

Die Ordnungsmässigkeit der Abschlüsse konnte bestätigt werden. Allerdings mussten zwei Feststellungen gemacht werden:

Für die Verpflichtungen der PTT gegenüber der Pensionskasse des Bundes (4,5 Mia. Fr.) bestanden keine Rückstellungen. Als unselbständiger Betrieb des Bundes bestand für die PTT bisher auch kein Anlass dazu. Nachdem aber Post und Telecom verselbständigt werden sollen, musste die EFK als Revisionsstelle auf die Notwendigkeit einer Rückstellung für die künftigen Verpflichtungen gegenüber der Pensionskasse verweisen.

Die andere Feststellung betraf den fehlenden Inventarnachweis mit objektiv überprüfbareren Werten für die technischen Anlagen. Dieser Mangel ist in der Zwischenzeit behoben worden. Im Sommer 1995 überprüfte das Finanzinspektorat der PTT den zusätzlich erforderlichen Wertberichtigungsbedarf gemäss Aktienrecht. In den Bereichen Material, Maschinen und Geräte (technische Anlagen) besteht demnach ein Wertberichtigungsbedarf von über 1 Milliarde Franken.

25 Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und des Rechnungsabschlusses per 31. Juli 1995 konnte bestätigt werden. Im Rahmen der Finanzaufsicht hat die EFK unter anderem die folgenden Fragen aufgeworfen:

Der in der Rechnung aufgeführte Warenerlös von 5,4 Millionen Franken aus dem Verkauf von gebranntem Wasser enthält nicht alle Kosten, die bei der Lagerbewirtschaftung und beim Verkauf der Ware entstehen. Unter Berücksichtigung aller Aufwendungen würde ein Verlust von rund 2 Millionen Franken resultieren. Dies widerspricht Artikel 38 Absatz 5 des Alkoholgesetzes, der für den Industriesprit einen verlustfreien Absatz vorsieht. Eine Preisanhebung wäre aber gemäss EAV für die spritverarbeitenden Bezüger nicht tragbar, weshalb zur Zeit auf eine entsprechende Änderung der Verkaufspreise verzichtet werden soll.

Wegen Überkapazität werden die Lager in Daillens und Romanshorn Ende 1998 stillgelegt. Die EFK musste darauf hinweisen, dass zusätzliche Abschreibungen von rund 12 Millionen Franken vorgenommen werden sollten. Diese Abschreibungen werden nun auf die Jahre 1995 bis 1998 verteilt.

Gemäss Alkoholordnung können die nichtgewerblichen Branntweinproduzenten (Landwirte) den selber hergestellten Branntwein steuerfrei verwenden. Dies stellt für diejenigen Bauern, die eine Brennereibewilligung haben, einen geldwerten Vorteil von insgesamt rund 12 Millionen Franken pro Jahr dar. Die Ermittlung des steuerfreien Eigenbedarfs bzw. die Verhinderung von Missbräuchen ist administrativ sehr aufwendig. Auf die Feststellungen der EFK hin stellte die EAV in Aussicht, dass Vorschläge für Vereinfachungen ausgearbeitet, grössere Änderungen aber von

der laufenden Teilrevision des Alkoholgesetzes und der Revision der Bundesverfassung abhängen würden.

26 Bundeseigene Sozialversicherungen

Bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV), der Erwerbsersatzordnung (EO) und der Arbeitslosenversicherung (ALV) übt die EFK verschiedene Prüffunktionen aus. Bei den entsprechenden Ausgleichsfonds ist sie Revisionsstelle, welche die ordnungsgemässe Buchführung zu bestätigen hat. Ferner prüft sie die mit der Durchführung betrauten Bundesstellen im Rahmen von Dienststellenrevisionen auf eine ordnungsgemässe, aber auch wirtschaftliche Arbeits erledigung (Bundesamt für Sozialversicherung, Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS), Schweizerische Ausgleichskasse, BIGA). Schliesslich übt die EFK im Leistungsbereich der Versicherungen die finanzielle Oberaufsicht aus. Die operative Aufsicht erfolgt dabei durch die vorgelagerten, spezialisierten Inspektorate der ZAS, des BSV und des BIGA sowie durch die Revisionsstellen.

Die Prüfung der *bundeseigenen Sozialwerke AHV, IV und EO* erbrachte zufriedenstellende Resultate. Der Ausgleichsfonds der AHV wurde ordnungsgemäss geführt, die Kapitalanlagen erfolgten im Sinne der Ordnungsbestimmungen und der Richtlinien über die Anlagetätigkeit sowie der Beschlüsse des Verwaltungsrates des AHV-Fonds. Nach Ziffer 13 der Richtlinien für die Verwaltung und die Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds der AHV vom 27. Oktober 1982 dürfen pro Schuldnerkategorie in der Regel nicht mehr als 25 Prozent der gesamten Fondsanlagen plaziert werden. In Anbetracht der Ereignisse im Bereich der Kantonalbanken stellte sich die Frage, ob die getrennte Behandlung von Kantonen und Kantonalbanken in Zukunft noch richtig sei. Die EFK regte an, diese Frage im Rahmen der künftigen Anlagestrategie zu prüfen. Der leitende Ausschuss des Verwaltungsrates hat indessen beschlossen, die Anlagerichtlinien einstweilen nicht zu ändern.

Bezüglich der *Schweizerischen Ausgleichskasse (SAK)* musste erneut darauf hingewiesen werden, dass beim Verzicht auf eine stichprobenweise Nachkontrolle der Leistungen im Rentenbereich Risiken in Kauf genommen werden. Die Resultate der statistischen Auswertungen der in den Jahren 1992 und 1993 durchgeführten Nachprüfungen sprechen klar für eine Reaktivierung dieser Kontrollen, die im Rahmen der dringlichen temporären (Entlastungs-)Massnahmen vom Frühjahr 1993 sistiert worden waren.

Eine der Aufgaben der *Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS)* besteht darin, die ihr von den IV-Stellen der Kantone zugestellten Rechnungen für Sachleistungen der IV und AHV hinsichtlich arithmetischer Richtigkeit sowie Übereinstimmung mit den IV-Tarifen zu überprüfen. Die Verzichtsplanung der ZAS sieht nun aber vor, dass eine detaillierte Erfassung der Rechnungen nur dann durchgeführt wird, wenn die personellen Kapazitäten der Sektion IV-Sachleistungen dies erlauben. Im Jahre 1994 verzichtete die ZAS während sieben Wochen und im ersten Semester 1995 während 14 Wochen auf eine detaillierte Datenerfassung bzw. Prüfung der arithmetischen Richtigkeit und Übereinstimmung der Tarife. Ein solches Vorgehen beein-

trächtig die statistische Auswertung und verunmöglicht die Nachkontrolle bezüglich Verrechnung von identischen oder sich ausschliessenden Leistungen durch verschiedene Rechnungsstellen. Aus der Warte der Finanzaufsicht erhöht sich damit die Gefahr von Fehlzahlungen.

Im Bereich der *Arbeitslosenversicherung* bezogen sich die Prüfungen der EFK einerseits auf den Rechnungsabschluss 1994, dessen Ordnungsmässigkeit wiederum bestätigt werden konnte, sowie auf bestimmte Aspekte der Durchführung. Besonderes Augenmerk wurde auf den starken Anstieg der von den Kassen in Rechnung gestellten Verwaltungskosten (plus 10 % auf 130 Mio. Fr.) und auf den sehr starken Anstieg der Aufwendungen für die Präventivmassnahmen (plus 135 % auf 321 Mio. Fr.) gerichtet. Wie in den Vorjahren wurden im Rechnungszentrum der Arbeitslosenversicherung Schwachstellen geortet.

3 Halbstaatliche Organisationen

Von besonderer Bedeutung sind nebst den Prüfungen im Bereich der Verwaltung und der Staatsbetriebe die Revisionsaktivitäten im sogenannten halbstaatlichen Bereich. Dazu zählen mehr als 200 Betriebe, Körperschaften, Anstalten und Organisationen unabhängig von ihrer Rechtsform, die Subventionen erhalten oder denen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen ist. Die EFK nimmt bei einigen dieser Organisationen die Funktion einer Revisionsstelle wahr. In jedem Fall hat sie aber die Finanzaufsicht sicherzustellen, das heisst zu prüfen, ob die Organisationen und Institutionen mit den ihnen anvertrauten Geldern sparsam und wirtschaftlich umgehen, sie ihre Bücher ordnungsgemäss führen und die Rechtsgrundlagen beachten.

Im allgemeinen haben die Prüfungen zu einem guten Befund geführt. Daneben ist nicht zu verkennen, dass Auftrag und Stellung einzelner Organisationen, die aufgrund der geltenden Regelungen die Bundeskasse Jahr für Jahr stärker belasten, zu überdenken sein werden. Von den durch die EFK geprüften Organisationen seien beispielsweise die folgenden namentlich aufgeführt:

Landwirtschaft

Schweizerische Käseunion (Prüfschwerpunkte: Rückerstattungen an ausländische Abnehmer, Beteiligungsgesellschaften in Kanada), BUTYRA (Auszahlung von Rückerstattungen für verfütterte Magermilch an Grosshändler anstatt an Endverbraucher), Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (Einbehaltung von Gewinnen im Hinblick auf die bevorstehende Liquidation), Schweizerische Vereinigung für Beratung in der Landwirtschaft, Ausgleichsfonds Zucker, Preisausgleichskasse Eier usw.

Industrie, Gewerbe, Verkehr

Gesellschaft für Hotelkredit, Schweiz Tourismus, ehemals Schweizerische Verkehrszentrale (Prüfschwerpunkte: Swiss Center London, Liegenschaftsgeschäfte in Paris, Abgangsentschädigungen an Mitarbeiter), Swisscontrol (vermögensrechtliche Beurteilungen im Hinblick auf die finanzielle Verselbständigung), Schweizerische

Luftverkehrsschule (rückerstattungspflichtige Ausbildungskosten), fliegerische Vorschulung usw.

Unterricht, Forschung, Kultur

Schweizerischer Nationalfonds, Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique SA (CSEM) Neuchâtel, diverse ETH-Fonds und -Stiftungen, Pro Helvetia (Prüfungsbezug: Finanz- und Buchhaltungsfragen), Schweizerische Hochschulkonferenz usw.

Verschiedene Kontrollstellen- und Finanzaufsichtsprüfungen

Schweizerische Nationalspende, Marcel Benoist-Stiftung, Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) Genève, Fonds Schindler, Stillelegungsfonds für Kernanlagen, Nuklearschadensfonds usw.

4 Verwaltungsverfahren

41 Mitschreitende Prüfungen

Die EFK musste bisher alle Zahlungsanweisungen der Bundesämter gegenzeichnen, bevor die Zahlungen durch das Kassen- und Rechnungswesen ausgeführt werden konnten. Obwohl dadurch eine gewisse Präventivwirkung erzielt wurde, erwiesen sich diese mitschreitenden Prüfungen insgesamt als nicht sehr effizient. Zudem wurde der EFK eine Linienfunktion zugewiesen, die die Verantwortlichkeiten verwischte. Mit der Revision des Finanzkontrollgesetzes (in Kraft seit 1. März 1995) wurde die EFK von der Pflicht auf lückenlose Gegenzeichnung der Zahlungsanweisungen entbunden. Sie beschränkt sich nunmehr auf Stichproben. Mit diesem Wechsel vom «Freigabeprinzip» zum «Interventionsprinzip» werden die Verantwortlichkeiten besser abgegrenzt. Die Dienststellen sind nun allein verantwortlich für die rechnermässige Richtigkeit und die materielle Berechtigung der Zahlungen.

Die auf der Grundlage des Interventionsprinzips vorgenommenen Prüfungen der EFK haben sich in der Berichtsperiode vor allem auf den Bereich der zentralen Bundesverwaltung konzentriert. Wie bereits in früheren Jahren wurden wiederum verschiedentlich die Spezifikationsvorschriften verletzt, indem Ausgaben den falschen Konten belastet wurden, bloss weil diese noch über Kreditreste verfügten. Auch mussten vereinzelte Doppelzahlungen sowie fehlende Rabatt- und Skontoabzüge festgestellt und korrigiert werden. Anlass zu Beanstandungen gab vereinzelt auch das Spesengebaren von Dienststellen, etwa bei auswärtigen Anlässen. Die EFK ist vom Vorsteher des EFD ausdrücklich beauftragt worden, darauf zu achten, dass die entsprechenden Vorschriften eingehalten werden. Insbesondere wurde die Verwaltung angehalten, zwecks Einsparung von Hotelkosten ihre Ausbildungsseminare möglichst am Arbeitsort durchzuführen.

Als Dienststellenrevisionen werden die Prüfungen von Dienststellen, Betrieben und Anstalten nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Wirtschaftlichkeit bezeichnet. Die Auswahl der Revisionsobjekte basiert auf einem Konzept, das auch eine systematische Risikoanalyse beinhaltet. Schwerpunkte bei solchen Dienststellenrevisionen bilden in der Regel das Rechnungswesen, das Personalwesen, die internen Kontrollsysteme (IKS), die Verträge, die Inventare usw.

Im Berichtsjahr mussten bei diesen Prüfungen keine groben Mängel beanstandet werden. Indessen wurden in den Revisionsberichten wie in den Vorjahren zahlreiche Feststellungen gemacht, Fragen aufgeworfen und Verbesserungen von unbefriedigenden Situationen vorgeschlagen. Nachstehend sind einige Beispiele aufgeführt. Kriterium für die Auswahl war nicht allein die finanzielle Relevanz, sondern auch die Fehlerhäufigkeit und die Bedeutung als Ausdruck von verbreiteten Mängeln im Verwaltungshandeln. Schliesslich sollen die Beispiele auch das breite Spektrum der Prüfkativitäten aufzeigen.

- Im Berichtsjahr prüfte die EFK sieben *Botschaften und Konsulate* im Ausland. Diese Prüfungen im Bereich der konsularisch-administrativen Geschäftsführung sowie der finanziellen Belange ergaben bei allen besuchten Vertretungen ein gutes Resultat. Besonderes Augenmerk wurde wiederum der Angemessenheit des Personalbestandes sowie den Investitions- und Betriebskosten geschenkt.
- Bei der *Fondation pour un Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)* hat die Interne Revision des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft einen Fehler in der Subventionsberechnung aufgegriffen. Gewisse Einnahmen aus Kapitalerträgen wurden nicht in der Betriebsrechnung ausgewiesen, sondern direkt in die Bilanz eingetragen. Dieses Vorgehen hatte dazu geführt, dass das Institut in den Jahren zwischen 1987 und 1992 488 497 Franken überhöhte Subventionen bezog. Die EFK verlangte in der Folge die Rückerstattung des zuviel bezogenen Betrages. Angesichts einer teilweisen Verjährung konnten indessen nur noch 300 000 Franken zurückgefordert werden, wovon bisher 100 000 Franken überwiesen worden sind.
- Einen wichtigen Prüfbereich bilden jeweils die *Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH)*. Obwohl die Schulen im Finanzbereich über zusätzliche Freiheiten verfügen, wie Globalkredite, Kreditumverteilungen und Kreditübertragungen nach einem vereinfachten Verfahren Ende Jahr, müssen grundlegende Prinzipien wie Spezifikation, Budgetwahrheit und -systematik eingehalten werden. Die EFK musste Umbuchungen in der Grössenordnung von rund 1 Million Franken verlangen. Diese sind inzwischen vorgenommen worden. Erneut gab die Abgrenzung der *Forschungsaufträge* in Auftragsverhältnisse (Infrastrukturabgabe von 20 % an die Bundeskasse) und Beteiligungsverhältnisse (keine Ablieferungspflicht) zu Diskussionen Anlass. So mussten rund 50 000 Franken an Infrastrukturbeiträgen nacherhoben werden. Da bei der Abgrenzung jeweils ein grosser Ermessensspielraum vorliegt, die Hochschulen demgegenüber verständlicherweise auf ablieferungsfreie Beteiligungsverhältnisse tendieren, warf die EFK

bereits im Vorjahr die Frage auf, ob nicht auch die Beteiligungsverhältnisse einer Abgabepflicht zu unterstellen seien. Der ETH-Rat lehnte diesen Vorschlag ab und sprach sich für die Beibehaltung der heutigen Lösung aus. Ein besonderes Augenmerk wurde dem *Informatikbereich* geschenkt. Im Nachgang zu den Unregelmässigkeiten bei der Beschaffung von EDV-Systemen bei der ETH Zürich wurde eine Vereinbarung betreffend die Beschaffung im Informatikbereich zwischen der EDMZ und den ETH in Zürich und Lausanne in Kraft gesetzt. Im Berichtsjahr führte die EFK zudem eine Beschaffungsprüfung bei den Informatikdiensten der ETH Zürich durch. Die Einkäufe werden nun ordnungsgemäss abgewickelt.

- Im *Asyl- und Flüchtlingsbereich* übte die EFK wiederum eine intensive Prüftätigkeit aus und führte neben Inspektionen beim Bundesamt selbst (Bereiche Ausbildung, Einreise- und Empfangsstellen) vier Kontrollen vor Ort bei ausgewählten Kantonen durch. Dabei mussten hauptsächlich Fehler bei der Abgrenzung zwischen Verwaltungskosten und Pauschalabgeltungen in den Unterstützungs- und Liegenschaftsbereichen festgestellt werden. Recht häufig kam es vor, dass die Kantone dem Bund irrtümlich Verwaltungskosten in Rechnung stellten, die bereits mit einer Pauschale abgegolten worden waren. Die Pendenzen aus früheren Rechnungsjahren konnten im Rahmen von konferenziellen Bereinigungen vollumfänglich aufgearbeitet werden. Sämtliche Beschwerden der Kantone wurden zurückgezogen, nachdem Vergleichslösungen erzielt werden konnten. Insgesamt erklärten sich die Subventionsempfänger mit Rückerstattungen an den Bund (für bis ins Jahr 1991 zurückreichende Geschäfte) in der Höhe von 4,6 Millionen Franken einverstanden.
- Aus einem Vertrag der Gruppe für Rüstungsdienste mit der *Munitionsfabrik Altdorf* verblieb nach Projektabschluss und vollständiger Abgeltung der erbrachten Leistungen ein Finanzierungsüberhang von 3,28 Millionen Franken, welcher für nicht vertraglich abgestützte Zusatzleistungen hätte eingesetzt werden sollen. Die EFK musste die vollumfängliche Rückerstattung an den Auftraggeber Bund verlangen.
- Das *Teilprojekt «Industriepotential» der Departementsreform EMD 95* wurde durch ein externes Beraterteam in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungseinheiten bearbeitet. Die Vertragsnebenkosten beliefen sich auf über 1 Million Franken. Zahlungen dafür wurden ohne materielle Rechnungsprüfung angewiesen. Aufgrund der Belege gelangte die EFK zur Überzeugung, dass eine strafere Überwachung angebracht gewesen wäre und dies zu einem sparsameren Mitteleinsatz geführt hätte. Der Nebenkostenanteil lag über den durchschnittlichen Erfahrungswerten der Bundesverwaltung.
- Die Benützung von *Privatfahrzeugen für Dienstfahrten* unterliegt restriktiven Bestimmungen. Erwünscht ist die Benützung des wirtschaftlichsten Verkehrsmittels. Die EFK führte beim Bundesamt für Genie und Festungen (BAGF) eine Detailuntersuchung durch und stellte fest, dass ein Drittel der Fahrten mit anderen Transportmitteln wirtschaftlicher hätte durchgeführt werden können. Die internen Vorschriften wurden daraufhin überarbeitet. Es kann mit Einsparungen bei den Spesenentschädigungen des BAGF in der Grössenordnung von jährlich über 20 000 Franken gerechnet werden.
- Die Prüfungen in der *Eidgenössischen Steuerverwaltung* erfolgen jeweils im Turnus und nach Schwerpunkten. Im Berichtsjahr lag der Schwerpunkt bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer. Trotz der Anlaufschwierigkeiten bei der Einfüh-

rung dieser neuen Steuer konnte aus der Sicht der Revision von einem insgesamt befriedigenden Resultat gesprochen werden. Die deutlich höhere Geschäftslast als bei der Warenumsatzsteuer erfordert indessen einen Ausbau bei der Überwachung *pendenter Fälle* und bei der *Ausgestaltung der internen Revision*. Dringend ist ferner die Definition einer gesamtheitlichen Praxis bei Betreibungen sowie die Setzung von Schwerpunkten bei externen Kontrollen durch das Inspektorat.

- Die Arbeiten bei der *Eidgenössischen Zollverwaltung* richteten sich hauptsächlich auf ausgewählte Bereiche des Finanz- und Rechnungswesens; ferner auf die Abteilung Strafsachen, die Labors der Sektion chemisch-technische Kontrolle und Edelmetallkontrolle, die Sektion Bau und Liegenschaften sowie die Wohlfahrtskasse des Zollpersonals. Insgesamt werden die aufgeführten Sachgebiete zweckdienlich und ordnungsgemäss bearbeitet. Die Abteilung Strafsachen hat inzwischen ein Konzept bezüglich des Abbaus der überjährigen Pendenzen bis Ende 1996 ausgearbeitet und die erforderlichen Massnahmen eingeleitet. Weitere Feststellungen betrafen die Aushandlung von Rabatten bei Einkäufen, eine Rückforderung beim Zentralamt für Edelmetallkontrolle und die Verwendung standardisierter Bestellformulare bei der Sektion Bau und Liegenschaften.
- Die Rechnung der *Exportrisikogarantie (ERG)* schloss 1994 dank der Sanierungsmassnahmen des Bundes ausgeglichen ab. Um die Transparenz des Rechnungsausweises zu erhöhen, empfahl die EFK, für Prämienabgrenzungen und für Engagements, die zu Schäden führen könnten, Rückstellungen zu bilden. Vom errechneten Bedarf von 1 Milliarde Franken konnten 134 Millionen Franken der Erfolgsrechnung belastet werden. Die restlichen 861 Millionen Franken mussten unter den Aktiven als «zu tilgende Rückstellungen» ausgewiesen werden. Das führte dazu, dass zusammen mit dem Verlustvortrag von 727 Millionen Franken sich in der Bilanz per Ende 1994 ein Fehlbetrag von rund 1,6 Milliarden Franken ergab. In diesem Umfang müssen die Darlehen des Bundes von rund 2 Milliarden Franken als gefährdet betrachtet werden. – Zur Beurteilung der Eigenwirtschaftlichkeit führt die ERG eine Schattenrechnung, in der die Gebührenerträge ohne Periodenabgrenzung den Schadenauszahlungen gegenübergestellt werden. Die Rechnung basierte auf dem Zahlungsprinzip und wies Ende 1994 einen leichten Überschuss aus. Notwendige Rückstellungen waren jedoch nicht eingerechnet worden. Die EFK machte in der Folge eine Schätzung auf betriebswirtschaftlicher Basis, die vermuten liess, dass die gesetzlich geforderte Eigenwirtschaftlichkeit auch nach der Prämienrevision 1989 nicht erreicht sein dürfte. Neu erstellt nun die ERG ihre Prämienberechnungen mit Periodenabgrenzung.
- Im *Nationalstrassenbau und -unterhalt* bezahlt der Bund nach Prüfung der Abrechnungen die gesamten ausgewiesenen Kosten. Der Kantonsanteil wird jeweils einem speziellen Konto belastet, welches monatlich über das ordentliche Kontokorrent des betroffenen Kantons ausgeglichen wird. Die EFK stellte fest, dass in einem Kanton der Ausgleich nicht monatlich vorgenommen wurde und sich dessen Schulden per Ende 1994 auf 15,74 Millionen Franken beliefen. Der Bundesrat beschloss im März 1995, diesen Zahlungsrückstand in ein verzinsliches Darlehen von 15 Millionen Franken umzuwandeln. Dieses muss bis spätestens Ende 1999 mit jährlichen Raten von mindestens 3 Millionen Franken amortisiert werden.
- Im Bereich des *Projekts AlpTransit* wurden die Arbeiten hinsichtlich Koordination und Optimierung der Kontrolltätigkeiten der diversen Organe fortgesetzt. Das Ziel besteht darin, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Kontrollen

nach Risiköüberlegungen zu priorisieren. Daneben wurden in diversen Bereichen bereits Prüfungen durchgeführt. Die einzelnen Ergebnisse zeigen auf, dass verschiedentlich die optimalen Strukturen und Abläufe, aber auch die effiziente EDV-Unterstützung, noch nicht gefunden sind. Bis das Projekt voll anläuft, werden diese Mängel behoben sein müssen. In einem Fall zeigte die Revision 1994 in den Bereichen Organisation, internes Kontrollsystem, Vertrags- und Kreditkontrolle sowie bei den finanziellen Standberichten noch erhebliche Schwachstellen.

- Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) verfügte 1994 zu Lasten der *Invalidenversicherung* 307,7 Millionen Franken Betriebsbeiträge an öffentliche oder gemeinnützige private Wohnheime sowie 195,7 Millionen Franken an Werkstätten, die dauernd überwiegend Invalide beschäftigen. Die EFK stellte fest, dass sich das Amt, begründet mit dem starken Anstieg der Arbeitslast, bei der Beurteilung der Gesuchsunterlagen von beitragsberechtigten Institutionen des öfters auf eine formelle Abstimmung der eingereichten Unterlagen beschränkte. Das BSV wird nun ein umfassendes Konzept für die Prüfung der Gesuche ausarbeiten. Im weitern wird die bemängelte Doppelsubventionierung im Bereich der Kapitalkosten von bereits durch die Invalidenversicherung finanzierten Investitionen auf den 1. Januar 1997 aufgehoben.

5 Sonderprüfungen

Neben den traditionellen Revisionen führt die EFK jedes Jahr auch eine Reihe von Sonderprüfungen durch. Dabei kann es sich um Querschnittsprüfungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen von ausgewählten Bereichen oder um vertiefte Abklärungen in einem bestimmten Aufgabenbereich handeln. Geprüft wird in der Regel nach den Kriterien des sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltungshandelns. Die für den Bund aus der Prüffähigkeit resultierenden finanziellen und personellen Einsparungen können denn auch recht bedeutend sein.

51 Prüfungen im Baubereich

- Im Bereich der subventionierten Bauten wurden rund 50 neue Zusicherungs- bzw. Abrechnungsverfügungen vor Erlass überprüft. Bei den inzwischen erledigten Fällen handelt es sich zur Hauptsache um Hochschul- und Berufsbildungsbauten. Die Prüfungen zeigten auf, dass in den Verfügungsentwürfen Kosten aufgeführt wurden, für die nach den gesetzlichen Bestimmungen und den massgebenden Subventionsrichtlinien kein Beitragsanspruch bestand, oder dass die entsprechenden Aufwendungen als Lehrmittel über einen andern Kredit subventioniert werden mussten. Die Kürzungen betrafen vor allem nicht oder nur ungenügend unterschiedene Kosten für nicht anrechenbare Unterhaltsarbeiten, Dienstleistungsanteile, objektfremde Aufwendungen und Doppelsubventionierungen. Die Interventionen der EFK führten zu einer Herabsetzung der Bundesbeiträge um insgesamt rund 34 Millionen Franken, wobei ein geringer Teil über andere Kredite subventionsberechtigt war. Der grössere Teil der Reduktionen betraf Geschäfte, die die EFK nicht als Kontrollorgan, sondern im Sinne einer Amtshilfe für das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft geprüft hatte.

- In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassenbau (ASB) und der kantonalen Finanzkontrolle wurden bei der *N16 im Kanton Jura* im August 1995 Abklärungen vorgenommen. Es zeigte sich, dass ein Baukonsortium im Einvernehmen mit dem Oberbauleiter für Tunnelbaustellen der Nationalstrassenrechnung unrechtmässigerweise einen gesponsorten Betrag von 30 000 Franken als «Materialtransporte» belastet hatte. Darüber hinaus musste festgestellt werden, dass der Nationalstrassenrechnung noch weitere, nicht bundesanteilsberechtigende Kosten belastet wurden (Kauf von Fahrrädern, Auslagen für den festlich begangenen Tunneldurchstich, diverse Konsumationen, Mobilien). Im Einvernehmen mit dem ASB und der kantonalen Finanzkontrolle wurden Auslagen von rund 54 000 Franken dem Bund rückerstattet.
- Die EFK überprüfte stichprobenweise die *Auftragsvergabe von Ingenieurarbeiten beim AlpTransit*. Für die Achsen Gotthard und Lötschberg wurden im Wettbewerb insgesamt 30 Mandate mit einer Honorarsumme von rund 61 Millionen Franken vergeben. Die Prüfungen bezogen sich vorerst auf die Verfahrensabläufe für diese Lose. Für eine tiefergehende Prüfung erfolgte sodann eine Auswahl von drei Losen, bei denen Offerten mit zum Teil erheblich tieferen Angebotspreisen nicht berücksichtigt worden waren. Die Vergaben erwiesen sich in der Folge indes als begründet und korrekt. Der Grund, warum nicht immer die Offerte mit dem tiefsten Preis berücksichtigt wurde, war in den stark abweichenden Leistungsangeboten zu suchen, die den Bedürfnissen der Bahnen unterschiedlich entsprachen. In den billigsten Offerten waren vor allem Leistungen nicht enthalten, die im Hinblick auf den späteren Projektverlauf und die wirtschaftliche Zielerfüllung notwendig sein werden. Zudem bestand Einigkeit, dass bei Grossvorhaben ein dreistufiges Verfahren (Präqualifikation, Konzeptvorschlag, Preisstellung) anzustreben ist.
- *Aufwendungen für ETH-Bauten*: Ein Vergleich der Kosten für Neubauten im ETH-Bereich mit jenen von kantonalen Universitäten zeigte, dass der Bund beträchtlich teurer baute als die Kantone. Ausgewertet wurden sechs Objekte der ETH Zürich und Lausanne im Totalbetrag von rund 700 Millionen Franken. Ein Teil der Mehrkosten von durchschnittlich rund 25 Prozent war eindeutig dem für ETH-Bauten bisher üblichen hohen Baustandard zuzuschreiben. Die zusammen mit dem Amt für Bundesbauten durchgeführte Analyse liess auch erkennen, dass weitere Differenzen auf ein zu wenig straffes Kostenmanagement, auf zu weitgehende Benutzerwünsche usw. vor der Reorganisation des Bauwesens des Bundes zurückzuführen waren. Das Prüfergebnis wurde durch den Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe «Überprüfung der Normen und Standards im Bereich Hochbau» bestätigt. Der Bundesrat hat am 22. Februar 1995 Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet.

52 **Entwicklungszusammenarbeit und Osteuropahilfe**

- In *Tansania* wurden im Rahmen einer Feldinspektion das Koordinationsbüro sowie verschiedene Projekte der technischen Zusammenarbeit und Zahlungsbilanzhilfen geprüft. Neben der Buchführung wurde ein spezielles Augenmerk auf Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsaspekte (Nachhaltigkeit der Investitionen) gelegt. Die Projekte im Bereich der technischen Zusammenarbeit (Spitalwesen, Strassenbau, Elektrizitätsversorgung) hinterliessen im grossen und ganzen einen guten Eindruck. Eine Empfehlung ging dahin, den tansanischen Partner nun

schrittweise finanziell stärker in die Projektfinanzierung einzubinden. Im Bereich der Zahlungsbilanzhilfen, wo der Bund nicht wie bei der technischen Zusammenarbeit unmittelbar auf Projektauswahl und -gestaltung Einfluss nehmen kann, sind die Gefahren von Fehlallokationen grösser (Zahlungsrückstände der Importeure gegenüber dem Staat, unrechtmässige Steuerbefreiung, Korruption usw.). Die Anstrengungen müssen deshalb auf die zweckmässigere Ausgestaltung des Deviseneinsatzes und die restriktivere Handhabung der Gegenwertsbedingungen gelegt werden.

- Auf einer weiteren Inspektionsreise wurden Projekte geprüft, die aus dem Rahmenkredit zur verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten finanziert werden. Die in *Albanien* besuchten Projekte vermittelten insgesamt einen guten Eindruck. Dies trifft insbesondere für das Kinderspital in Tirana und das Weiterbildungsjahrprojekt für Auto- und Agromechaniker sowie Elektriker in der Hafenstadt Durres zu. Die in *Bulgarien* inspizierten landwirtschaftlichen Projekte (Käsereien, Getreidemühlen, Silos, Lebensmittelproduktion) hinterliessen dagegen einen eher zwiespältigen Eindruck. Die entsprechenden Kredite sind gemäss Vertrag an eine noch zu gründende Stiftung in Lokalwährung, jedoch im Gegenwart des jeweiligen Schweizerfrankens, zurückzuzahlen. Wie die Inspektion zeigte, sind einige Darlehen bereits gefährdet, da zum einen eine massive Abwertung der Leva stattgefunden hat und zum andern den Darlehensempfängern oft die betriebswirtschaftlichen Grundkenntnisse fehlen. Überdies fällt das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei einzelnen Projekten durch einen übermässigen Experteinsatz ungünstig aus. Was die Verwaltung der Ostkredite in der *Zentrale* anbelangt, so wäre es möglich, personelle Einsparungen durch Zusammenlegung der Osteuropadienste im Bundesamt für Aussenwirtschaft und in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit zu erzielen. Dieser Vorschlag soll im Rahmen der nächsten Botschaft über einen neuen Rahmenkredit erörtert werden.

53 Landesverteidigung

Die 10,5cm-Kanonen der ausgemusterten Centurion-Panzer sollen in *Sperrstellungen* wiederverwendet werden. Das ursprüngliche Konzept bestand darin, 80 Sperrstellungen – später reduziert auf 59 – zu errichten und auszurüsten. In der Folge wurde Material für 59 solcher Anlagen beschafft. Realisiert wurden schliesslich aber lediglich deren 28. Diese sukzessiven Reduktionen führten dazu, dass überzähliges, bereits beschafftes Material im Betrag von rund 7 Millionen übrigblieb (Stahl für Zusatzpanzerungen, Material für Baugruppen, Wärmebild-Zielgeräte). Dieses Material kann kaum mehr anderweitig sinnvoll genutzt werden. Die EFK musste feststellen, dass das Geschäft von Anfang an unter einem unglücklichen Stern stand: wenig umsichtige Planung, ungenügende Koordination zwischen Bau und Materialbeschaffung, Nichtbeachtung des Kreditrechts.

54 Landwirtschaft

Zur Förderung der *inländischen Wollproduktion* unterstützt der Bund den Absatz der inländischen Wolle mit einem jährlichen Beitrag von zur Zeit 1,6 Millionen Franken. Heute steht bei der Schafhaltung indessen nicht mehr die Woll-, sondern die Fleischproduktion im Vordergrund und insbesondere die ökologische Nutzung von Randgebieten. Eine wirtschaftliche Verwertung der in der Schweiz anfallenden

Rohwolle ist bei den aktuellen Weltmarktpreisen ausgeschlossen; da die Kosten für die Sortierung und Aufbereitung zur Handelsware den erzielbaren Erlös bei weitem übersteigen. Der Bundesbeitrag hat sich damit durch die äusseren Umstände weitgehend zu einem Instrument für die Mitfinanzierung einer eher ökologischen und sozialpolitisch motivierten, aber unwirtschaftlichen Verwendung der mit der Schafhaltung anfallenden Rohwolle entwickelt. Die Subvention müsste deshalb aus agrarpolitischer Sicht überdacht werden.

55 Verkehr

- Zusammen mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt erfolgte eine Überprüfung der Ausgaben des Bundes in den Jahren 1992 bis 1994 für *Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr* (Ausgaben von insgesamt 46,1 Mio. Fr.). Es konnte bestätigt werden, dass die Beiträge korrekt abgerechnet wurden und den geltenden Rechtsgrundlagen entsprechen. Im Zuge der Prüfung wurde vereinbart, dass inskünftig die dem Bund verrechneten Kosten von rund 500 000 Franken für die Entgegennahme und den Abtransport von Sperrgutgepäck im Flughafen Zürich-Kloten vom Flugplatzhalter getragen werden sollen. Ferner konnten im Bereich der Gepäckabfertigung Einsparungen von rund 200 000 Franken pro Jahr realisiert werden.
- Einer Prüfung unterzogen wurde das *Rabattabkommen mit der Swissair (SWR)*. Zur Zeit gewährt die SWR der Eidgenossenschaft einen generellen Rabatt auf ihren Flugstrecken. Der Bund seinerseits gesteht der SWR eine Transportpriorität zu. Die Prüfung gestützt auf die Zahlen von 1993 ergab, dass trotz des Rabattabkommens die von der Konkurrenz angebotenen Markttarife zum Teil deutlich unter den Nettoraten (Bundestarif) der SWR lagen. Nicht zu befriedigen vermochte zudem die Anrechnung der Guthaben des Bundes aus den Flugbons für Aktionäre. Das Kumulationsverbot für Rabatt und Aktionärsbonus hat zur Folge, dass der Bund 42 Prozent seines Guthabens von 1,09 Millionen Franken bei Flugscheinkäufen nicht anrechnen kann. Schliesslich wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die Klassenberechtigung für Langstreckenflüge nicht analog den Weisungen für Europa-Flüge abgestuft werden sollte. Zusammenfassend kam die EFK in ihrem Bericht zum Schluss, dass unter Berücksichtigung der genannten Aspekte – Beschaffung der Flugscheine auf dem freien Markt, Verzicht auf die Transportpriorität, Lockerung des Klassenanspruchs, volle Anrechnung der Aktionärsbons – das jährliche Einsparungspotential bei ca. 30 bis 40 Prozent oder, auf der Basis der Zahlen von 1993, bei rund 5–7 Millionen Franken der heutigen Aufwendungen des Bundes für Flugreisen liegt. Gestützt auf die Untersuchung der EFK und im Hinblick auf die geforderte Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens im Rahmen der Welthandelsorganisation soll nun das Rabattabkommen überprüft werden.

56 Informatikrevisionen

Die EFK hat erstmals mehrere EDV-Anwendungen im Buchhaltungsbereich geprüft, insbesondere ob die Anforderungen an Sicherheit und Funktionalität berücksichtigt und die Weisungen des Bundesamts für Informatik eingehalten worden sind. Da diese Revisionen teilweise noch in Bearbeitung sind, soll darauf im nächsten Jahresbericht näher eingegangen werden.

6 Sonderuntersuchungen im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und des Bundesrats

Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a FKG dient die EFK der Bundesversammlung und dem Bundesrat zur Ausübung ihrer Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege. Konkret wickelt sich diese Zusammenarbeit vor allem über die Finanzdelegation ab, die denn auch die EFK regelmässig mit Sonderuntersuchungen beauftragt. Die Ergebnisse werden jeweils ausführlich im Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation festgehalten, weshalb nachstehend im Sinne von Beispielen lediglich einige wichtigere Prüfungen aufgeführt seien.

- Unter dem Namen *SUISSETRA* besteht ein Verein mit dem Ziel der wissenschaftlichen Weiterentwicklung automatischer Übersetzungssysteme. Neben der Eidgenossenschaft (Bundeskanzlei) sind die Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne, die Universität Genf und die «Fondation Dalle Molle» Mitglieder des Vereins. Der Bund entrichtete der *SUISSETRA* in den Jahren 1983 und 1984 eine Entschädigung von je 305 000 Franken. Für die Zeit von 1985 bis 1993 zahlte der Bund jährlich 700 000 Franken. Ab 1994 betragen die Leistungen der Eidgenossenschaft pro Jahr noch 350 000 Franken. Die Prüfungen der EFK haben ergeben, dass die Buchführung in Ordnung ist. Darüber hinaus hinterfragte die EFK auch die Wirksamkeit der Bundesleistungen. Sie empfahl dem Bundesrat abzuklären, ob die von *SUISSETRA* dem Bund erbrachten Leistungen noch einem prioritären Bedürfnis entsprechen und von der Bundesverwaltung überhaupt genutzt werden. Ferner wurde zur Diskussion gestellt, ob die Leistungen des Bundes angesichts der relativ hohen Reserven des Vereins nicht reduziert werden könnten und schliesslich, ob der Verein nicht über das Forschungsgesetz gefördert werden sollte statt über eine Entschädigung im Budget der Bundeskanzlei.
- Angesichts der ausserordentlich hohen *Mietkosten der diplomatischen Vertretung in Moskau* untersuchte die EFK die Situation an Ort und Stelle. Aus diesen Prüfungen ging hervor, dass der Liegenschaftsmarkt in Moskau sehr angespannt und wenig transparent ist. Der Nachfrageüberhang wird nach Auffassung von Experten noch auf Jahre hinaus zu spüren sein. Diesen schwierigen Umständen entsprechend gelang es, für die schweizerische Vertretung eine einigermaßen vertretbare Lösung zu finden. Den dringendsten Raumproblemen konnte Ende 1995 durch den Bezug eines Bürocontainers und der Zumietung von Büros begegnet werden. Eine definitive Lösung zeichnet sich insofern ab, als ein Abtausch von Liegenschaften in Genf (Villa Rose) und Moskau bevorsteht. Ein solches Geschäft würde gestatten, auf eigenen Grundstücken eine dauerhafte Gesamtlösung für alle Bereiche der schweizerischen Vertretung in Moskau zu verwirklichen.
- Geprüft hat die EFK auch die *Vergabe von Ingenieurarbeiten* für den Bau von Kavernen, die für das neue Kampfflugzeug F/A-18 erforderlich sein werden. Es ging darum zu prüfen, ob das Verfahren bezüglich Präqualifikation, Offertphase und Zuschlag der Arbeiten korrekt erfolgt war. Es konnte bestätigt werden, dass die Objektivität der Kriterien, die Neutralität der Personen und die Vertraulichkeit respektiert worden waren.

7 Internationale Beziehungen und Kontrollmandate bei Internationalen Organisationen

Die EFK hatte auch 1995 wiederum die Gelegenheit zu einer Reihe *internationaler Kontakte*. So empfing sie den Comptroller and Auditor General des britischen Rechnungshofs zu einem Gedanken- und Erfahrungsaustausch, pflegte Aussprachen mit den Leitern der Obersten Rechnungskontrollbehörden Ghanas und Taiwans, einer Delegation des Finanzministeriums von Ungarn sowie Vertretern der Internen Revision des Verteidigungsministeriums Südafrikas. Im Herbst 1995 fand in Kairo der 15. Internationale Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden statt. Eines der Schwerpunktthemen war die Evaluation staatlicher Zielsetzungen und Programme, wo die EFK in der entsprechenden Arbeitsgruppe mitwirkte. Ein Mitarbeiter der EFK hatte schliesslich die Möglichkeit, ein dreimonatiges Praktikum beim Rechnungshof der Europäischen Union in Luxemburg zu absolvieren.

Die Schweiz übt über die EFK die Revisionsmandate bei drei Spezialorganisationen der UNO und einer intergouvernementalen Organisation aus. Dabei handelt es sich um:

- *Weltorganisation für geistiges Eigentum, Genf*
- *Internationale Fernmeldeunion, Genf*
- *Weltpostverein, Bern*
- *Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr, Bern.*

Die Prüfungen erfolgen jeweils am Domizil der Organisationen. Im Jahre 1995 wurden insgesamt 17 Revisionsberichte erstellt und vor den zuständigen Instanzen der Organisationen vertreten. Die Arbeiten richten sich nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen und berücksichtigen das im Finanzreglement jeder Organisation formulierte spezifische Revisionsmandat. Angewendet werden dabei die vier international anerkannten Prüfkriterien Ordnungs- und Rechtmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Der 1992 gebildete *EFTA Board of Auditors (EBOA)* setzte 1995 unter dem Vorsitz des Vertreters der EFK seine Arbeit fort. Besonders in Anspruch genommen wurde der EBOA durch die Überprüfung des Rechnungsabschlusses per 30. Juni 1995 (Auflösung der EFTA «at seven») und die Abwicklung der mit dem Auflösungsprozess zusammenhängenden Verbindlichkeiten.

8 Verhältnis der EFK zur internen Revision

Die Finanzinspektorate in den Ämtern, Betrieben und Anstalten sind Organe der internen Revision und als solche fachlich selbständig und unabhängig. Mit der zunehmenden Komplexität der Bundesaufgaben kommt ihnen eine wichtige Aufgabe zu. Die Unterstützung der EFK durch die Finanzinspektorate ist besonders wertvoll im Bereich der Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfungen. Die EFK hat gegenüber der internen Revision die gesetzliche Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung sowie zur periodischen Prüfung ihrer Wirksamkeit.

Im Bestreben, die gute Zusammenarbeit mit der internen Revision zu festigen und zu vertiefen, wurde im Frühling 1995 erstmals ein gemeinsames Seminar aller Inspektorate mit der EFK durchgeführt. Es ist geplant, fortan jährlich eine solche Zusammenkunft einzuberufen.

In verschiedenen Stellungnahmen setzte sich die EFK für eine wirksame, unabhängige und mit genügend Personal dotierte interne Revision ein. Folgende Schwerpunkte seien herausgegriffen:

- Nachdem das *Finanzinspektorat der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit* im Jahre 1994 nicht in der Lage war, die vorgegebenen Arbeitsziele zu erreichen, konnte 1995 dank personeller und organisatorischer Veränderungen eine Verbesserung festgestellt werden. So wurden erstmals seit einiger Zeit wieder Inspektionen im Ausland durchgeführt.
- Anfangs Mai 1995 hat das neue *Finanzinspektorat des ETH-Rats* mit zwei Personen die Arbeit aufgenommen. Vorerst werden die Revisionen in enger Zusammenarbeit mit der EFK durchgeführt.
- Beim *EMD* hat die EFK mehrmals interveniert und darauf hingewiesen, dass die interne Revision ausgebaut werden sollte. Zur Zeit verfügt nur die Gruppe Rüstung und die Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs über Finanzinspektorate. Der Wunsch der EFK geht dahin, dass alle Gruppen mit Finanzinspektoraten ausgerüstet werden, die einen unabhängigen Status aufweisen und das Finanzgebaren einer komplexen Verwaltung mit dem nötigen Tiefgang überwachen können.
- Im August 1995 ist bei der *Eidgenössischen Versicherungskasse* ein Inspektorat mit vorderhand einer Stelle geschaffen worden.
- Noch nicht zu befriedigen vermochte die organisatorische Ausgestaltung und Unterstellung des *Finanzinspektorats im Bundesamt für Verkehr (BAV)*. Die EFK musste insbesondere auf die unübliche Unterstellung sowie die Beauftragung der Mitarbeiter mit Linienaufgaben verweisen. Da diesem Inspektorat im Hinblick auf die grossen Infrastrukturvorhaben im öffentlichen Verkehr und dem grossen Finanzvolumen grösste Bedeutung zukommt, ist die Direktion des BAV aufgefordert worden, den Einwänden innert Jahresfrist die gebührende Beachtung zu schenken.

9 Organisation und Rechnung der EFK

Die EFK verfügt über einen Personalbestand von 79 Etablierungen. Davon sind 5,5 Stellen für das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte reserviert. Die Personaldotation zeichnet sich durch eine grosse Konstanz aus. So betrug der Zuwachs in den letzten 20 Jahren nur gerade zwei Stellen. Im gleichen Zeitraum sind neue Dienststellen und Bundesaufgaben hinzugekommen, die von der EFK überwacht werden müssen. Die Ausgaben und Einnahmen des Bundes (ohne Betriebe) haben sich gleichzeitig mehr als verdreifacht. Die Prüfduichte hat damit entsprechend abgenommen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die EFK bemüht, ihre personellen Ressourcen noch selektiver nach Risikogesichtspunkten einzusetzen. Entlastend hat auch der Ausbau der internen Revision in den Departementen und Betrieben gewirkt.

Gleichzeitig werden an Art, Qualität und Tiefe der Prüfungen höhere Ansprüche gestellt. Erwähnt seien etwa die Leistungsprüfungen (Wirtschaftlichkeits-, Wirksam-

keitsprüfungen), die entsprechend dem neuen Gesetzesauftrag ausgebaut werden sollen. Damit ist ein weiteres Problem angesprochen: Mit den gestiegenen Ansprüchen an Ausbildung und Berufserfahrung (Buchprüfungen *und* Wirtschaftlichkeits- bzw. Geschäftsführungsprüfungen) wird es bei der geltenden Klassifikation, die vor allem auf Buchprüfungen ausgerichtet ist, zunehmend schwierig, qualifiziertes Personal zu finden und zu halten. Die Einreihung wird deshalb im Lichte der neuen Anforderungen auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden müssen.



In der Staatsrechnung 1995 sind für die EFK Aufwendungen von insgesamt 10,1 Millionen Franken ausgewiesen. Werden sämtliche verursachten Kosten aufgerechnet, das heisst einschliesslich Raumkosten, die zentral beschaffte Informatik, Büromaterial usw., so betragen die Gesamtkosten der EFK rund 13 Millionen Franken. Davon entfallen 88 Prozent auf Personalkosten.

Bericht über die Finanzaufsicht im Bund 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1996
Date	
Data	
Seite	1228-1296
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 875

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.