

## Bericht

### der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1996

vom 28. Februar 1997

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 50 Absatz 10 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, 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 zu unterbreiten.

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

Eine Reihe von Geschäften, mit denen sich die Finanzdelegation befasst, werden ihr von der EFK unterbreitet. 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.

Wir geben Ihnen einen Überblick über die 1996 behandelten Geschäfte.

28. Februar 1997

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte:

Der Präsident: H.U. Raggenbass, Nationalrat

Der Vizepräsident: K. Schüle, Ständerat

# Bericht

## 1 Auftrag und Organisation

### 11 Aufgaben und Kompetenzen

Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in Artikel 50 des 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 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 (Artikel 49 GVG). Präsident ist abwechselungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation wie folgt zusammen:

Ständerat	Ulrich Zimmerli, Edouard Delalay und Kurt Schülle
Nationalrat	Hansueli Raggenbass, Manfred Aregger und Ursula Leemann

*Präsident*  
1996 Zimmerli, Ständerat

*Vizepräsident*  
Raggenbass, Nationalrat

Die Finanzdelegation gliederte sich im Jahre 1996 in folgende Sektionen:

---

*Erste Sektion*

- Behörden und Gerichte
- Finanzdepartement

*Referenten*

Ständerat Zimmerli  
Nationalrat Raggenbass

---

*Zweite Sektion*

- Departement des Innern
- Militärdepartement
- Departement für  
auswärtige Angelegenheiten
- Verkehrs- und Energiewirtschafts-  
departement

*Referenten*

Ständerat Delalay  
Ständerat Delalay  
  
Nationalrat Aregger  
  
Nationalrat Aregger

---

*Dritte Sektion*

- Justiz- und Polizeidepartement
- PTT-Betriebe
- SBB
- Volkswirtschaftsdepartement

*Referenten*

Ständerat Schüle  
Ständerat Schüle  
Ständerat Schüle  
Nationalrätin Leemann

---

### 13 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den in Artikel 50 Absatz 5 des GVG (SR 171.11) vorgeschriebenen sechs ordentlichen Tagungen zu zwei bis vier 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 acht Inspektionen durch.

## Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (1995 und 1996)

	1996		1995	
	Anzahl	Mio. Fr.	Anzahl	Mio. Fr.
Personalbegehren (gemäss Vereinbarung 1951)	161 <sup>1)</sup>		32	
Nachtragskreditbegehren				
- total	32	192,0	36	230,8
- genehmigt	28	169,4	33	225,5
- abgelehnt	4	22,6	3	5,3
Zusatzkreditbegehren				
- total	4	25,7	5	253,7
- genehmigt	3	20,7	3	19,1
- abgelehnt	1	5,0	2	234,6
Revisions- und Inspektions- berichte der EFK	350		300	
Botschaften des Bundesrates mit finanziellen und personellen Konsequenzen	24		25	
Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse	221		381	

<sup>1)</sup> Neubewertung von Chefbeamtenstellen zufolge Reorganisation im EDA und EMD. Die Finanzdelegation hat im letzten Jahresbericht unter Kapitel 312 darauf hingewiesen.

## 2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen

### 21 Finanzaufsicht in Ämtern mit Leistungsauftrag (FLAG)\*

Das Bundesamt für Geistiges Eigentum ist am 1. Januar 1996 in ein betrieblich autonomes Institut für Geistiges Eigentum (IGE) umgewandelt worden. Die Finanzdelegation informierte im Tätigkeitsbericht 1995 unter Kapitel 442 über die finanziellen Konsequenzen des neuen Statuts. Oberstes Steuerungsorgan im betriebswirtschaftlichen Bereich ist nicht mehr das Parlament, sondern der vom Bundesrat eingesetzte Institutsrat. Ausgehend von den Erfahrungen dieses ersten Bundesamtes mit dem New Public Management (NPM) befasste sich die Finanzdelegation mit der Steuerung und Finanzaufsicht in autonomen Ämtern. Der Bund will mit dem Voranschlag 1997 zwei weitere Ämter, die Meteorologische Anstalt und das Bundesamt für Landestopographie (L+T) mit einem Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG-Ämter) führen. Die eidgenössischen Räte haben den entsprechenden Globalbudgets in der Wintersession 1996 zugestimmt.

Die Finanzdelegation anerkennt das Bemühen der Verwaltung, mit NPM staatliche Leistungen effizienter und bürgernäher zu erbringen. Obwohl nicht in erster Linie Einsparungen angestrebt werden, begrüsst die Finanzdelegation die zu erwartenden Kostensenkungen. Als Zielgrösse sollen die Kosten in vier Jahren um 10 Prozent gesenkt werden. Kreditrechtlich verbleiben die im Voranschlag bewilligten Ausgaben und Einnahmen verbindlich. Durch die Zusammenfassung der Zahlungskredite in noch wenigen Produktgruppen wird die Spezifikation gelockert; zudem können Kreditübertragungen flexibler gehandhabt werden. Aus der Sicht der Finanzdelegation ergeben sich für das Parlament anspruchsvolle Beurteilungen der definierten Produktgruppen mit deren Ausgaben bzw. Kosten und Einnahmen bzw. Erlöse (Finanzierungs- bzw. Kostendeckungsgrad). Das Parlament muss die erforderliche Fachunterstützung bekommen, um Produktgruppen, Globalbudgets, Leistungsaufträge und Kennziffern kompetent und unabhängig von der Verwaltung beurteilen zu können. Es ist verständlich, dass das Parlament bei der Erteilung der Leistungsaufträge einbezogen werden möchte. Nach der vom Ständerat in der Winteression 1996 beschlossenen Fassung hätte der Bundesrat vorgängig die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates zu konsultieren (Art. 44, neuer Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes).

Tabelle 2

**Budgetierung der Zahlungskredite in den FLAG-Bundesämtern**

**Bisherige Darstellung**

**Ausgaben**

• Personal

- Etatpersonal
- Hilfspersonal

• Sachausgaben

- Infrastruktur
- Betrieb
- Dienstleistungen Dritter
- Übriges

usw.

**Einnahmen**

• Entgelte

- Einzelrubriken

usw.

**Neue Darstellung (Globalbudget)**

**Ausgaben  
Einnahmen**

- Produktgruppe  
1

- Produktgruppe  
2

- Produktgruppe  
X

Die Finanzaufsichtsbefugnisse der Finanzdelegation sind nach Artikel 50 Absatz 1 des GVG (SR 171.11) umfassend. Bei den FLAG-Ämtern gilt es, die Produktgruppen mit-schreitend über die Finanzoberaufsicht und ex post über die Revision der EFK zu über-wachen. Die Prüfungsergebnisse der EFK stehen der Finanzdelegation zur Verfügung. Gestützt auf diese Berichte wird die Finanzdelegation die Erfüllung der Leistungsaufträge überwachen. Im Rahmen der Abnahme der Staatsrechnung beraten auch die Finanz-kommissionen die Rechnungen der FLAG-Ämter. Sie können bei dieser Gelegenheit die Leistungen im Hinblick auf Umfang, Qualität, Kostendeckung und erzielten Wirkungen im nachhinein beurteilen. Bei der Budgetierung könnte das Parlament auch Produkte und Leistungen streichen, wenn es deren Erbringung nicht mehr als zweckmässig erachtet.

Die Frage der Finanzaufsicht stellt sich auch für die Bundesbetriebe und ihre Beteiligungsgesellschaften. Die PTT-Betriebe, die SBB und die Rüstungsbetriebe fallen unter Artikel 8 des FKG (SR 614.0). Über die Einsichtnahme in die Revisionsberichte der EFK ist auch die Finanzdelegation in die Finanzoberaufsicht der Regiebetriebe und Beteiligungsgesellschaften involviert. Das im zweiten Berichtsteil (Ziff. 23) enthaltene Vier-kreismodell veranschaulicht das Ausmass der betrieblichen Autonomie. Die Zentralver-waltung stellt den innersten Kreis dar. Eine höhere betriebliche Autonomie haben die nach NPM-Ansätzen geführten, aber noch im Departement integrierten Einheiten im zweiten Kreis. Der dritte Kreis umfasst die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechnung und Rechtspersönlichkeit wie das IGE. Private und gemischtwirtschaftliche Unternehmen (z.B. Schweizerische Industrieunternehmen und Telecom ab 1998) finden sich im äussersten Kreis.

Der mit der neuen Verwaltungsführung verbundene Abbau von Mitbestimmungsrechten bei der Inputsteuerung und bei der parlamentarischen Aufsicht wird die Finanzdelegation weiter beschäftigen. Sie wird sich dafür einsetzen, dass die Leistungsaufträge transparent bleiben. Ein besonderes Augenmerk ist den Leistungen zu schenken, die von andern Bundesstellen empfangen werden. Zudem kann die autonome Einnahmenbeschaffung der dezentralisierten Einheiten finanz- und wettbewerbsrechtliche Fragen aufwerfen.

## 22 Struktur der Finanzaufsicht des Bundes

Die Parlamentarische Untersuchungskommission zur Abklärung der Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PVK-PKB) beantragte in ihrem Bericht vom 7. Oktober 1996 (95.067) in der Motion Nr. 3, das FKG vom 28. Juni 1967 (SR 614.0) dahingehend zu ändern, dass die EFK ihren Auftrag unabhängiger erfüllen kann, ohne dabei durch die administrative Unterstellung unter das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beeinträchtigt zu werden.

Der Ständerat und der Nationalrat stimmten dieser Motion zu. Bei dieser Gelegenheit betonten die Berichtstatter der PVK-PKB, dass es bei dieser Motion nicht darum gehe, die Diskussion über die Schaffung eines Rechnungshofes zu eröffnen. In den Verhandlungen liessen allerdings verschiedene Redner verlauten, dass ein Rechnungshof eine Möglichkeit wäre, der EFK mehr Autonomie einzuräumen. Andere Ratsmitglieder wiesen

darauf hin, dass eine solche Institution der schweizerischen Tradition auf diesem Gebiet zuwiderlaufe, dass es aber angebracht wäre, deren Mechanismen zu prüfen und sich bei der Stärkung der heute allzu behördenabhängigen EFK daran zu orientieren. Andere Ratsmitglieder schliesslich sprachen sich grundsätzlich gegen einen derartigen Umbau der Aufsichtsstrukturen aus.

Die Debatte um die Schaffung eines Rechnungshofes ist nicht neu: Die eidgenössischen Räte hatten sich schon 1876 und 1895 mit entsprechenden parlamentarischen Vorstössen auseinandergesetzt. Auch 1902 führten sie im Rahmen ihrer Beratungen über die Revision des GVG eine ausgiebige Debatte über die Errichtung eines Rechnungshofes. Die damaligen Befürworter warfen den Budget- und Rechnungskommissionen mangelnde Kontinuität vor. Der Bundesrat sprach sich indes erneut gegen die Schaffung einer solchen gerichtlichen Kontrollinstanz aus, die bedingt hätte, dass dem Parlament über eine entsprechende Verfassungsänderung die Kompetenz zur Oberaufsicht über die Bundesfinanzen hätte entzogen werden müssen. Er machte geltend, dass eine seriöse Kontrolle der Haushaltführung auch ohne einen Rechnungshof möglich sei und schlug die Einführung der Finanzaufsicht vor, wie wir sie heute kennen.

1924 wies der Bundesrat in seiner Antwort auf ein entsprechendes Postulat die Idee, einen Rechnungshof zu schaffen, ein weiteres Mal zurück. Er betonte unter Verweis auf die Erfahrungen, welche im Ausland auf diesem Gebiet gemacht worden waren, dass es politisch weder wünschbar noch zweckvoll sei, eine derartige gerichtliche Instanz zu schaffen, die ihre Kontrollen nur „post factum“ durchführen könnte. Er strich die Wirksamkeit des bestehenden Systems hervor, das der Finanzdelegation ermögliche, auch während des Jahres präventiv in die Haushaltführung einzugreifen und somit Fehler zu korrigieren, bevor es zu spät sei.

1991 schliesslich lehnte der Nationalrat eine parlamentarische Initiative der sozialdemokratischen Fraktion (90.267) ab, die unter anderem verlangte, für die Finanzaufsicht einen von Bundesrat und Verwaltung unabhängigen Rechnungshof zu schaffen, der sowohl auf eigene Initiative als auch im Auftrag des Parlamentes die Kontrollaufgaben wahrnimmt und im Parlament Bericht erstattet. Der Berichterstatter der Kommission stellte in seiner Begründung für die Ablehnung dieser Initiative einen Vergleich mit zwei ausländischen Rechnungshöfen an. Er bezeichnete diese als „schwerfällige und aufgeblähte Verwaltungsapparate, die ebenfalls anfällig für Fehlleistungen sind“. Weiter wies er unter anderem darauf hin, dass „eine Kontrollinstanz als Gerichtshof in der Schweiz nicht denkbar“ sei, dass „die Delegation der Kompetenzen das Parlament degradieren, weil viele Fragen politischer und nicht finanztechnischer Natur“ seien, und dass „mit einem Rechnungshof Doppelspurigkeiten anstelle der heutigen Doppelunterstellung“ befürchtet werden müssen. (vgl. Amtliches Bulletin des Nationalrates, 1991, Seite 1915 ff.).

Die Finanzdelegation ihrerseits hatte Gelegenheit, mit entsprechenden Aufsichtsorganen anderer Länder Erfahrungen auszutauschen. Sie hat diese Arbeitsbesuche bei den Rechnungshöfen in Frankreich, Deutschland, Österreich, Belgien und Schweden in den vorhergehenden Tätigkeitsberichten bereits erwähnt (1992/93, Ziff. 22; 1994/95, Ziff. 25; 1995, Ziff. 26). Sie stellte dabei allgemein fest, dass diese ausländischen Organe aufgrund ihrer rechtlichen Stellung beträchtliche Autonomie geniessen und ihnen die zur Verfü-

gung stehenden logistischen Mittel äusserst detaillierte Kontrollen ermöglichen, dies umso mehr, als sie über Personalbestände von 330 - 560 Mitarbeitern verfügen. Wegen der Beschränkung ihrer Kompetenzen auf nachträgliche Kontrollen wird deren Einflussnahme auf die Haushaltführung von Regierung und Verwaltung allerdings häufig beeinträchtigt.

Die Finanzdelegation hat sich im Zusammenhang mit der Prüfung der Motion der PVK-PKB mit dem Vorsteher des EFD und dem Direktor der EFK über verschiedene Möglichkeiten unterhalten, wie sich die Unabhängigkeit der EFK verstärken liesse (vgl. 2. Teil Bericht, Ziff. 1.6), wie dies die INTOSAI, die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, in ihrer Erklärung 1977 von Lima verlangt.

Die Finanzdelegation wies bei dieser Gelegenheit darauf hin, dass die heutige Finanzaufsicht der Schweiz ein komplexes System ist, das einerseits die Beibehaltung der verfassungsmässigen Finanzaufsichtskompetenz des Parlamentes sichern und andererseits eine mitschreitende Kontrolle gewährleisten soll, die dem Oberaufsichtsorgan die Möglichkeit einräumt, jederzeit einzugreifen, um allfällige Fehler in bestimmten Bereichen der Haushaltführung zu korrigieren und somit rechtzeitig für einen sparsamen Umgang mit den Steuergeldern zu sorgen. Wichtig ist deshalb, dass man - unabhängig von der gewählten Variante - an der EFK und somit an der Finanzaufsicht der eidgenössischen Räte mit ihren bewährten Interventionsmöglichkeiten festhält oder diese gar verstärkt.

Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass die Struktur der Finanzaufsicht des Bundes einer vertieften Diskussion bedarf. Sie hat deshalb den FINANZKOMMISSIONEN vorgeschlagen, 1997 das gemeinsame finanzpolitische Seminar diesem Thema zu widmen.

## **23 Koordination zwischen den parlamentarischen Kontrollkommissionen**

Nationalrat Raggenbass verlangt in seiner am 22. März 1996 eingereichten Motion (96.3151), dass die Koordination der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen intensiviert wird. Das Büro des Nationalrates beantragte in seiner Antwort vom 10. Mai 1996, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und zur weiteren Prüfung an die Staatspolitische Kommission weiterzuleiten.

Unter den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, welche die PVK-PKB in ihrem Bericht vom 7. Oktober 1996 (95.067) beantragt, ist zum Thema „Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht“ eine parlamentarische Initiative (Nr. 4) aufgeführt, die wie folgt lautet:

Das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) ist in dem Sinne zu ergänzen bzw. zu ändern, dass die Koordination unter den Kontrollkommissionen, beispielsweise durch eine Präsidentenkonferenz, besser gewährleistet und der Einsatz von gemeinsamen Arbeitsgruppen sowie deren Einsichts- und Auskunftsrechte geregelt werden.



Gemäss PVK-PKB hat die Untersuchung der Führungs- und Finanzprobleme der Pensionskasse aufgezeigt, dass die Trennung von Geschäftsprüfung und Finanzaufsicht sowohl Stärken (z.B. unterschiedliche Blickwinkel der Kontrollorgane) als auch Schwächen (z.B. mangelnde Koordination) aufweist.

Es trifft zu, dass die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation ihre Kontrollfunktionen über die ganze Verwaltung sowie die Betriebe und Anstalten des Bundes ausüben. Bei der mit Hilfe der EFK wahrgenommenen Finanzaufsicht wird sowohl die Rechtsanwendung, die rechnungsmässige Richtigkeit als auch die Wirtschaftlichkeit im weiten Sinne geprüft. Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt - gemäss den Richtlinien der INTOSAI - nach den Kriterien des effizienten und sparsamen Mitteleinsatzes, des günstigen Kosten/Nutzen-Verhältnisses und der Effizienz. Die Geschäftsprüfungskommissionen, welche in ihrer Arbeit durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle unterstützt werden, folgen bei ihren Kontrollen den Prinzipien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit. Diese Aufsicht bezieht sich auf die entsprechenden Hierarchiestufen und kann departementsübergreifend oder themenspezifisch sein.

Wie diese Ausführungen zeigen, ist es nicht einfach, die Finanzaufsicht und die Geschäftsprüfung klar voneinander abzugrenzen. Um überflüssige Arbeit und Doppelspurigkeiten zu vermeiden, koordinieren die Finanzkommissionen und die Geschäftsprüfungskommissionen und deren Delegationen ihre Tätigkeiten deshalb schon seit langem.

So treffen sich deren beiden Sekretariate ungefähr alle zwei Monate (1996: sieben Sitzungen), um Informationen und Unterlagen auszutauschen und dort, wo das Risiko besteht, dass die Kommissionen und ihre unterstellten Organe unnütze Doppelarbeit leisten, die gegenseitigen Tätigkeitsfelder abzugrenzen. Ebenso werden die Themen, welche die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation an ihren Inspektionen und Sitzungen zu behandeln gedenken, den Geschäftsprüfungskommissionen unterbreitet und umgekehrt. Das Sekretariat der Finanzkommissionen sorgt für die Protokolle dieser Sitzungen und führt ein Verzeichnis über die Koordination zwischen den Finanzkommissionen und den Geschäftsprüfungskommissionen.

Mit diesem Vorgehen lassen sich allerdings nicht alle Koordinationsprobleme lösen, vor allem dann nicht, wenn ein Geschäft in die Zuständigkeit beider Kommissionen fällt. In solchen Fällen bilden die Kommissionen jeweils eine gemeinsame Arbeitsgruppe. Als jüngste Beispiele seien hier die Arbeitsgruppen genannt, die sich mit der Käseverwertung und mit dem Projekt Cargo Domizil zu befassen hatten. Mit solchen Arbeitsgruppen kann zwar eine optimale Koordination bei der materiellen Prüfung der Geschäfte gewährleistet werden. Äusserst kompliziert hingegen wird danach das weitere Vorgehen in den Kommissionen und Räten, weil vier Kommissionen den Bericht der Arbeitsgruppe behandeln, ihre eigenen Berichte dazu verfassen und ihre Anträge an die beiden Räte formulieren müssen.

Die Voranschläge, Rechnungen und Geschäftsberichte von PTT und SBB werden in den jeweils zuständigen Subkommissionen und Sektionen der Finanzkommissionen beziehungsweise der Geschäftsprüfungskommissionen in gemeinsamen Sitzungen geprüft. Die Sitzungen über die Voranschläge werden vom Sekretariat der Finanzkommissionen, diejenigen über die Rechnungen und Geschäftsberichte vom Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen organisiert, wobei die national- und die ständerätlichen Kommissionen getrennt tagen. Ebenso treffen sich die zuständigen Subkommissionen und Sektionen der Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen alljährlich zu Beginn des vierten Quartals, um gemeinsam die im Voranschlag enthaltenen Personalbegehren des Bundesrates zu prüfen. Ferner werden die Voranschläge der Eidgenössischen Alkoholverwaltung von der zuständigen Subkommission der Finanzkommissionen und die Rechnungen von der entsprechenden Sektion der Geschäftsprüfungskommissionen - im Beisein von Vertretern der jeweils anderen Kommission - geprüft. Schliesslich führen die vier für SBB- und PTT-Belange zuständigen Subkommissionen und Sektionen der beiden Räte jedes Jahr ein Seminar über aktuelle Themen dieser Regiebetriebe durch.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Kontrollkommissionen bereits intensiv zusammenarbeiten. Verbesserungen sind allerdings noch möglich. In diesem Zusammenhang wird in der parlamentarischen Initiative der PVK-PKB mit Recht die gesetzliche Institutionalisierung eines Organs verlangt, das bis anhin bereits punktuell tätig gewesen ist. So wurde im September 1996 eine Konferenz der Präsidenten der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen durchgeführt, um im an die Subkommissionen und Sektionen gerichteten Bericht der Arbeitsgruppe Cargo Domizil Verfahrensprobleme auszuräumen. An dieser Sitzung wurde eine zweite Konferenz auf den 29. Januar 1997 anberaunt, an der die Präsidenten der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen sowie ihrer Delegationen beschlossen, diese Zusammenkünfte zu institutionalisieren. Diese werden nun einmal jährlich oder bei Bedarf während der Sessionen stattfinden, um die Geschäfte allgemein zu koordinieren oder um nötigenfalls besondere Probleme zu behandeln. Dabei wurde auch beschlossen, inskünftig auf Arbeitsgruppen zu verzichten, sondern gemeinsame Geschäfte künftig nur noch einem Organ zu übertragen und an dessen Sitzungen jeweils Vertreter des anderen Organs teilnehmen zu lassen.

Die Finanzdelegation begrüsst dieses Vorgehen, denn es ermöglicht, die gegenseitigen Kontakte zu intensivieren und die Geschäfte, welche alle Kontrollkommissionen betreffen, besser als bis anhin zuzuteilen.

## **24     Regierungs- und Verwaltungsreform**

Die Finanzdelegation hat, wie im Tätigkeitsbericht 1995 (Ziff. 24) angekündigt, die Entwicklung der Regierungs- und Verwaltungsreform weiterverfolgt. Dieses Geschäft war denn auch in praktisch allen ordentlichen Sitzungen des vergangenen Jahres traktandiert. Die Finanzdelegation stützte sich bei ihren Diskussionen jeweils auf die Unterlagen und Informationen des Bundeskanzlers und des Vorstehers des EFD, mit denen sie sich verschiedentlich zu Gesprächen getroffen hatte.

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 6. Oktober 1995 wurde in der Referendumsabstimmung vom 9. Juni 1996 vom Volk abgelehnt. Der Bundesrat ging, nachdem er auf eine Status-quo-Lösung verzichtet hatte, unverzüglich daran, das RVOG zu überarbeiten. Am 16. Oktober 1996 unterbreitete er den eidgenössischen Räten eine Neuauflage dieses Gesetzes. Darin sind die strittigen Bestimmungen, welche zur Ablehnung der Vorlage geführt hatten - d.h. vor allem diejenigen über die Staatssekretären-Institution - ausgeklammert. Das neue RVOG, dessen Behandlung in den Räten in der Frühjahrssession 1997 abgeschlossen werden dürfte, überträgt dem Bundesrat die Kompetenz zur Reorganisation seiner Verwaltung und ermöglicht ihm, neue Methoden der Verwaltungsführung einzuführen.

Da die Regierungs- und Verwaltungsreform sich nicht ohne vorgängige Studien und Expertisen durchführen lässt, hatte der Bundesrat schon vor der Volksabstimmung und vor der Neuauflage des RVOG eine Projektorganisation mit neun Analysegruppen eingesetzt, welche ihre Arbeiten Anfang 1996 aufnahmen. Gleichzeitig führte er eine öffentliche Ausschreibung durch mit dem Ziel, diesen Analysegruppen ein externes Beratungsunternehmen zur Seite zu stellen. Ende Juni 1996 beauftragte der Bundesrat die Beratungsfirma Arthur Andersen und ihre Unterakkordantin Mundi, ein einheitliches Vorgehen für die Analysearbeiten der neun Gruppen zu entwickeln, diese Gruppen in ihrer Arbeit zu unterstützen und auf Grund der Resultate Lösungsvorschläge für eine neue Gesamtstruktur der Bundesverwaltung zu erarbeiten. Inzwischen hat der Bundesrat wie angekündigt einen Kredit von 4,22 Millionen Franken beantragt, der im Rahmen des ersten Nachtrags zum Voranschlag 1996 vollumfänglich kompensiert wurde. Dieser Kredit wurde vom Parlament im Juni 1996 bewilligt.

Im Dezember 1996 unterbreitete die beauftragte Firma dem Bundesrat ihren Gesamtbericht (Projekt NOVE), der in der Folge den Amtsdirektionen zugestellt wurde. Dieser Bericht skizziert eine Neukonzeption nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) und den Kriterien der Ausgewogenheit, Homogenität und Führbarkeit. Er präsentiert eine in drei Lösungsvarianten ausgearbeitete Strukturverbesserung, die sich auf 25 Prozent der Bundesverwaltung beschränkt und mit der sich 5 Prozent der Personal- und Sachausgaben einsparen liessen.

Die Finanzdelegation nimmt Kenntnis von den Schlussfolgerungen des Bundesrates. Die Umsetzung des Projekts NOVE wird indessen zahlreiche Probleme stellen, deren Lösung sowohl für den Bundesrat als auch für die Verwaltung eine Herausforderung darstellt. Zunächst werden die Departemente umstrukturiert werden müssen, was bereits eine gewaltige Aufgabe ist. Ferner wird aufgrund der Erfahrungen, welche in den Pilotämtern (Schweizerische Meteorologische Anstalt, Bundesamt für Landestopographie) gemacht wurden, in den betroffenen Verwaltungseinheiten schrittweise die neue Verwaltungsführung eingeführt werden müssen. Dabei wird darauf zu achten sein, dass allzu abrupte Veränderungen, welche sich nachteilig auf die betrieblichen Abläufe auswirken, vermieden werden. Da sich die wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht auf alle Ämter übertragen lässt, wird sich darauf die Frage stellen, wie gewährleistet werden soll, dass die konventionelle und die neue Führungsform unter demselben Verwaltungsdach nebeneinander bestehen können.

Schliesslich wird es unerlässlich sein, die Methode und die Mittel der verfassungsmässigen Oberaufsicht des Parlamentes zu überprüfen. Diese müsste mit der - ebenfalls neuartigen - Verwaltungsaufsicht des Bundesrates koordiniert werden. Die Finanzdelegation hat sich bereits mit diesem Thema befasst (vgl. Ziff. 21) und wird sich 1997 weiterhin damit auseinandersetzen.

### **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 eingereift sind.

In der Berichtsperiode hatte sich die Finanzdelegation zu 161 Personalgeschäften zu äussern. Darunter fielen schwergewichtig die Neubewertung von 20 Chefbeamtenstellen und die Beförderung von 57 Chefbeamten der Klassen 30 und 31 im Rahmen des Reformpakets EMD 1995, die Neubewertung von 24 Chefbeamtenstellen beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Rahmen der Restrukturierungsmassnahmen sowie die Schaffung von vier Chefbeamtenstellen bei der Wettbewerbskommission. In einem halben Dutzend Fälle vertagte die Finanzdelegation ihren Entscheid und forderte detailliertere Unterlagen an.

Bei gewichtigen Geschäften führte sie eingehende Aussprachen mit den verantwortlichen Departementsvorstehenden. In zwei Fällen ging sie nur zum Teil auf den Antrag des Bundesrates ein. Sie lehnte vor allem Zusicherungen für im Jahre 1998 vorgesehene Beförderungen ab.

##### **312 Spezifikationsprinzip in der Stellenbewirtschaftung**

Gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts vom 4. Oktober 1974 (SR 611.010) werden die jährlichen Durchschnittsbestände an Personalstellen bei der allgemeinen Bundesverwaltung, den PTT-Betrieben, den Schweizerischen Bundesbahnen, den Parlamentsdiensten und den eidgenössischen Gerichten im Bundesbeschluss über den Voranschlag durch das Parlament plafoniert. Sie können nur erhöht werden, wenn der Stellenbedarf nicht durch Massnahmen der Rationa-

lisierung, durch den Abbau bestehender Aufgaben oder durch Stellenverschiebungen gedeckt werden kann. Die entsprechenden Personalausgaben wurden in der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft bis ins Jahr 1996 unter den spezifischen Rubriken "Bezüge des Etatpersonals" und "Bezüge des Hilfspersonals" pro Verwaltungseinheit ausgewiesen und durch das Parlament genehmigt. Mit dem Voranschlag für das Jahr 1997 erhielt die Verwaltung einen grösseren Spielraum durch die Zusammenlegung der beiden Rubriken in die Position "Plafonierte Personalbezüge".

Im Rahmen ihrer laufenden und umfassenden Aufsicht über die Bundesfinanzen stellte die Finanzdelegation in den letzten Jahren eine zunehmende Tendenz zur Personalfinanzierung aus Sachkrediten fest. Auf diesem Weg wird die Personalplafonierung umgangen und das Spezifikationsprinzip verletzt. Sie verlangte vom Bundesrat deshalb die strikte Einhaltung des Parlamentswillens. In der Folge bekräftigte der Bundesrat seine Absicht, inskünftig auf die Finanzierung von Personalstellen über Verpflichtungskredite zu verzichten und bei neuen Aufgaben konsequent den Weg vor das Parlament zu beschreiten. Die Personalplafonierung aus dem Jahre 1974 soll weiterhin gelten. Die Finanzdelegation nahm die restriktive Haltung des Bundesrates mit Genugtuung zur Kenntnis.

Die Einführung von Elementen des NPM in der allgemeinen Bundesverwaltung und in Vorbereitung stehende Änderungen im Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0) werden zu weiteren Sonderregelungen im Personalbereich führen.

Die Finanzdelegation unterstreicht, dass diese neuen Regelungen als Ausnahmen zur Stellenplafonierung zu betrachten sind. Sie wird weiterhin ein wachsameres Auge auf die aktuellen Entwicklungen in Richtung vermehrter Verwaltungsautonomie und deren Auswirkungen auf die Kompetenzen des Parlaments werfen.

### 313 Vorzeitige Pensionierungen in der Armee

Im Gegensatz zu den Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung erhalten höhere Offiziere der Armee bei einer Pensionierung mit 62 Jahren eine Rente im Umfang bis zu 92,5 Prozent ihres letzten Gehalts. Die Finanzkommission des Ständerates beauftragte die Finanzdelegation, die heute geltende Regelung betreffend vorzeitiger Pensionierungen bei höheren Staboffizieren vertieft zu prüfen. Die Finanzdelegation erstattet im Rahmen des vorliegenden Jahresberichts einen ersten Zwischenbericht über den Stand der Abklärungen.

Der Generalstabschef, der Ausbildungschef, der Rüstungschef, die Kommandanten der Armeekorps und der Divisionen sowie weitere hohe Staboffiziere unterstehen nicht dem Beamtengesetz (BtG, SR 172.221.10), sondern der Rechtsstellungsverordnung (RVO, SR 510.22). Diese sieht vor, dass die ihr unterstellten Amtsträger durch den Bundesrat jederzeit aus ihrer Funktion oder ihrem Kommando entlassen werden können, mit 62 Jahren aber aus dem Amt ausscheiden müssen. Die Verordnung des Bundesrates über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen (VLVA, SR 510.24) bestimmt gestützt auf Art. 57 Abs. 1bis BtG, dass bei ei-

ner Versetzung in den Ruhestand ab erfülltem 54. Altersjahr neben der ordentlichen Pensionskassenleistung eine Zusatzleistung für die Zeit bis zum erfüllten 65. Altersjahr ausgerichtet werden muss. Darüber hinaus steht es dem Bundesrat frei, zu den erwähnten Leistungen noch eine Zusatzrente von 7,5 Prozent zu gewähren. Der Bundesrat hat zwar bereits am 6. März 1995 beschlossen, ab dem Jahre 2001 auf die Ausrichtung der erwähnten Zusatzrente ganz zu verzichten und damit eine Gleichstellung mit den übrigen der VLVA unterstellten Personalkategorien herbeizuführen. In der Zwischenzeit kamen und kommen jedoch weitere Armeeangehörige in den Genuss der grosszügigen Rentenleistungen, was von weiten Bevölkerungskreisen nicht verstanden wird (siehe Interpellation Chiffelle, 96.3411).

Die Finanzdelegation verlangte vom Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) eine schriftliche Stellungnahme zur herrschenden Praxis. Sie führte zudem eine Aussprache mit dem Direktor des Eidgenössischen Personalamtes (EPA), um Massnahmen für eine schnelle Änderung der Rechtslage zu erörtern. Sie nahm zur Kenntnis, dass zur Zeit Bestrebungen für eine Revision der RVO im Gange sind. Das EPA steht in engem Kontakt mit den betroffenen Departementen. Überprüft werden insbesondere der Geltungsbereich, die Höhe des Rücktrittsalters für die einzelnen Personenkategorien, die Höhe der auszurichtenden Leistungen sowie die Dauer der Ausrichtung von Zusatzleistungen.

Die Finanzdelegation ist grundsätzlich der Ansicht, dass die Kostenfolgen einer vorzeitigen Pensionierung von seiten der Begünstigten vermehrt mitfinanziert werden sollten.

## **32 Überblick über die bewilligten dringlichen Kredite**

### **321 Kriterien für die Behandlung der dringlichen Kredite**

Die Finanzdelegation setzte im Berichtsjahr ihre strenge Praxis zur Beurteilung der Nachtragskredite fort. Bekanntlich kann sie bei zeitlicher Dringlichkeit anstelle der Finanzkommissionen und des Parlamentes Ausgaben zustimmen, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist (Artikel 18 Absatz 1 des FHG; SR 611.0). Im Jahr 1996 beantragte der Bundesrat bei 32 Zahlungskrediten und vier Verpflichtungskrediten die dringliche Kreditbewilligung.

Das Dringlichkeitsverfahren muss im einzelnen eingehend begründet sein. Die Finanzdelegation verlangt Fakten, dass die Kreditbereitstellung innert den kurzen Fristen erforderlich ist und dass die Verabschiedung durch das Parlament bis zum ordentlichen Nachtrag I oder II nicht abgewartet werden kann. Im weitem ist zu prüfen, ob der Kreditbedarf bereits bei der Aufstellung des Voranschlags voraussehbar war. Es gilt nämlich zu verhindern, dass die Verwaltung auf dem Nachtragskreditweg einfacher zu Mitteln kommt als im ordentlichen Budgetierungsverfahren. Eine solche Praxis stünde im Widerspruch zur rigorosen Ausgabenstraffung des EFD, ohne die das Ziel der Sanierung der Bundesfinanzen nicht erreicht werden kann. Grösste Zurückhaltung ist für Nachtragskredite geboten, die sich auf vom Parlament gekürzte Kreditrubriken beziehen; hier bedarf es einer besonders eingehenden Begründung für allfällige Ausgaben über die von den Räten bewilligte Limite.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Nachtragskredite von 1990 - 1996 sowie den Anteil der von der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren genehmigten Zahlungskredite (gewöhnliche Vorschüsse).

Tabelle 3

Entwicklung der Nachtragskredite 1990 - 1996

Jahr	Nachtragskredite Mio.Fr.	in % des Voranschlags	davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % 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	195	30
1996	1704	3,9	169	10

Nach einem Rückgang in den Jahren 1994 und 1995, ist 1996 eine annähernde Verdreifachung der Nachtragskredite festzustellen. Die Zunahme der Nachtragskredite ist in erster Linie auf die gestiegene Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Während in den Vorjahren bei der Arbeitslosenversicherung bedeutende Kreditreste und sogar eine Darlehensrückzahlung möglich war, mussten 1996 880 Millionen Franken Nachtragskredite für die Arbeitslosenversicherung bewilligt werden.

Die strenge Praxis in der Beurteilung der dringlichen Kreditgeschäfte führte dazu, dass die Vorschüsse absolut und relativ fast kontinuierlich zurückgegangen sind. Im Jahr 1996 erreichten die dringlichen Nachtragskredite einen Tiefststand. Darin widerspiegelt sich die im Tätigkeitsbericht 1995 (Ziff. 321) aufgestellte Zielsetzung der Finanzdelegation, angesichts der misslichen Lage der Bundesfinanzen eine besonders strenge Haltung bei der Genehmigung der dringlichen Kredite einzunehmen.

Die Finanzdelegation stimmte 1996 insgesamt 28 Nachtragskrediten im Betrag von 169 Millionen Franken zu. Die grössten Vorschüsse beanspruchten die Fleischverwertung (67 Mio. Fr.), die Flüchtlingshilfe (21 Mio. Fr.), die Wohnbauförderung (19 Mio. Fr.) und die militärischen Bauten (15 Mio. Fr.). Ferner hiess die Finanzdelegation drei Verpflichtungskredite von rund 20 Millionen Franken im Dringlichkeitsverfahren gut. Es handelte sich um einen Zusatzkredit für den dringlichen Liegenschaftserwerb in den Auslandvertretungen der Schweiz, einen Projektierungskredit für einzelne Bauobjekte des Bauvoranschlags 1997 sowie um einen Kredit für Sanierungsmassnahmen in einer Beteiligungsgesellschaft der Schweizerischen Munitionsunternehmungen.

## 322 Abgelehnte dringliche Nachtrags- und Zusatzkredite

Die Finanzdelegation lehnte 1996 vier Nachtragskredite (Zahlungskredite) im Betrag von 22,7 Millionen Franken und einen Zusatzkredit (Verpflichtungskredit) von 5 Millionen Franken ab. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die von der Finanzdelegation nicht als gewöhnliche Vorschüsse bewilligten Zahlungskredite. Mit einer Ausnahme hiess das Parlament nachträglich die umstrittenen Nachtragskredite gut.

Tabelle 4

### Von der Finanzdelegation abgelehnte gewöhnliche Vorschüsse 1996

Kreditrubrik	Bezeichnung	Betrag in Mio. Fr.	Beschluss Nationalrat	Beschluss Ständerat
104.3180.202	Informatik-Programme und Dienstleistungen	9,0	Zustimmung 72:46	Zustimmung
202.3600.201	Finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen	5,0	Zustimmung	Zustimmung
310.4600.201	Natur- und Landschaftsschutz	5,0	Ablehnung 84:74	Ablehnung 21:14
802.3600.003	Infrastrukturleistung	3,7	Zustimmung	Zustimmung
Total		22,7		

Der Bundesrat beantragte eine Kreditverschiebung im Ausmass von 9 Millionen Franken von der Hardware und Büromatik zu den Informatik-Programmen und Dienstleistungen. In der Begründung wies die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale auf die zahlreichen Projekte hin, die im Budgetierungszeitpunkt (Mai 1995) noch nicht vollumfänglich bekannt und planbar waren. Es widerstrebte der Finanzdelegation, diesen Betrag als gewöhnlichen Vorschuss zu bewilligen, da sie bereits im Jahresbericht 1995 (Ziff. 25) auf die Problematik der hohen Bundesausgaben für die Informatik hingewiesen hatte. Zudem bildete die nähere Überprüfung der Informatikausgaben einen eigentlichen Prüfungsschwerpunkt im Berichtsjahr (vgl. dazu Ziff. 463). In der nationalrätlichen Finanzkommission erwuchs dem Nachtragskredit erhebliche Opposition, die sich auch im Nationalrat mit 46 Neinstimmen manifestierte. Die Kritiker wollten den Bund mit der Infragestellung des Nachtragskredits zu einer sorgfältigeren Planung und einem gezielteren Mitteleinsatz veranlassen. Die Finanzdelegation wird sich besonders dafür einsetzen, dass der im Voranschlag 1997 eingestellte ungekürzte Zahlungskredit für Informatikprogramme (130,4 Mio. Fr.) eingehalten wird.

Die Finanzdelegation fand sich nicht bereit, für die Unterstützung humanitärer Aktionen in eigener Kompetenz 5 Millionen Franken als Vorschuss zu bewilligen. Bei diesem Begehren war kreditrechtlich nicht einzusehen, weshalb der für das Internationale Rote Kreuz mit dem Budget 1996 zugeteilte Betrag nachträglich aufzustocken ist. Die Erhöhung der Mittel für diese spezifische Aufgabe sollte in der Budgethoheit des Parlamentes bleiben. In der Kommissionsberatung erwuchs dem Nachtragskredit Opposition, doch stimmte ihm die Finanzkommission des Ständerates trotz dem ablehnenden Antrag ihrer für das EDA zuständigen Subkommission mit 7 zu 4 Stimmen zu.

Keine Zustimmung fand in der Finanzdelegation der vom Bundesrat beantragte Zusatz- und Zahlungskredit von 5 Millionen Franken für den Natur- und Landschaftsschutz. Na-



tional- und Ständerat lehnten in den Wintersession den ergänzenden Zahlungskredit ab, doch genehmigten sie den dringlichen Verpflichtungskredit, damit die eingegangenen Verpflichtungen kreditrechtlich abgedeckt werden. Die Mehrheit des Parlamentes konnte nicht akzeptieren, dass der für das Naturschutzjahr 1995 bewilligte Bundesbeitrag von 3,75 Millionen Franken durch eine nachlässige Kreditkontrolle auf 13 Millionen Franken angestiegen war. Trotz der guten Absichten und des ideellen Charakters der Projekte widersetzte sich die Bundesversammlung einer Verletzung ihrer Budgethoheit. Der Bundesrat wollte für einen Teil der Mehrkosten einen Nachtragskredit gewähren. Die Ablehnung des Nachtragskredits zwingt das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), zeitliche Erstreckungen bei den Auszahlungen vorzunehmen und teilweise auf neue Projekte zu verzichten.

# Im Voranschlag 1996 beantragte der Bundesrat 1450 Millionen Franken für die Infrastrukturleistung der SBB. Das Parlament kürzte im Dezember 1995 auf 1446 Millionen Franken, weil im Voranschlag der Infrastrukturerfolgsrechnung der SBB 1995 ein tieferer Betrag als im Bundesbudget 1996 eingesetzt war. Die Rechnung 1995 der SBB ergab einen tatsächlichen Infrastrukturaufwand von 1'449'681'815 Franken. Nach Artikel 3a Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SR 742.31) trägt der Bund den vollen Infrastrukturaufwand der SBB. Die Finanzdelegation sah keine Veranlassung, die definitive Schlussabrechnung auf dem Dringlichkeitsweg abzugelten. Das Parlament hiess den aus einer gesetzlichen Verpflichtung hervorgehenden Nachtragskredit einhellig gut.

### 323 Empfehlungen für die Budgetberatungen

Bei der Berichterstattung über den Jahresbericht 1995 wurde angeregt, dass die Finanzdelegation ihre Empfehlungen vermehrt an die Finanzkommissionen richten sollte. Nach Artikel 16 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation (SR 171.126) kann diese ihre Prüfungsergebnisse direkt den Departementsvorstehenden, den Verwaltungseinheiten oder nötigenfalls dem Bundesrat mitteilen. Die Finanzdelegation unterbreitet den Finanzkommissionen über ihre Tätigkeit jährlich den hier vorliegenden Bericht. Zudem erfolgt im Herbst ein mündlicher Zwischenbericht (vgl. Art. 19 Abs. 2 des Reglementes).

Die Finanzkommissionen haben den Voranschlag des Bundesrates vorzubereiten. Sie sind die Treuhänder des Parlamentes in der Ausübung des Budgetrechts. Die Aufstellung des jährlichen Voranschlags aufgrund eines bundesrätlichen Entwurfs verkörpert eine der bedeutendsten Gestaltungsakte des politischen Willens, auch wenn die Handlungsfreiheit bei vielen Ausgaben durch gesetzliche Verpflichtungen stark eingeschränkt ist. Ohne Zweifel bildet die Möglichkeit, in rund 1000 Ausgaben- und 300 Einnahmenrubriken Änderungen vornehmen zu können, ein starkes Recht des Parlamentes. Die schlechte Lage der Bundesfinanzen erfordert in erster Linie zusätzliche Kürzungen der vom Bundesrat budgetierten Ausgaben. Bei den Einnahmen kann das Parlament - durch übergeordnete Erlasse beschränkt - in wesentlich kleinerem Umfang Änderungen beschliessen.

Da die Finanzdelegation in ihrer mitschreitenden Aufsicht eine erweiterte Einsicht in die Verwaltungstätigkeit gewinnen kann, will sie ihre Erkenntnisse gezielter in die Empfehlungen an die Finanzkommissionen für die Prüfung des Voranschlages einfließen lassen. Im Vordergrund stehen dabei Feststellungen über zu hohe Zahlungskredite im Vergleich zu den zu erfüllenden Aufgaben. Ferner sollen vermehrt Anregungen für eine kritische Überprüfung des Bestehenden im Rahmen einer Verzichtplanung gegeben werden.

#### **4      Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen**

#### **42     Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)**

#### **421   Inspektion der ständigen Missionen in Genf**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte bei den zwei ständigen Missionen der Schweiz in Genf eine Inspektionssitzung durch. Die Missionen pflegen den Kontakt zum „Internationalen Genf“, wo im Jahr rund 15'000 Sitzungen mit über 65'000 Experten und Delegierten stattfinden. Die Stellung des Internationalen Genfs misst sich allein aus den Budgets von rund 5 Milliarden Franken der Internationalen und von rund 500 Millionen Franken der nichtstaatlichen Organisationen, was auch seine Bedeutung für die Schweiz unterstreicht. In diesem Zusammenhang anerkennt die Finanzdelegation die Bemühungen der Eidgenossenschaft zugunsten des Standortes Genf.

Zu den Kernaufgaben der *Mission bei den internationalen Organisationen*, die über 31 Etablierungen verfügt, gehören die Bereiche Humanitäres und Menschenrechte, Umwelt, Sonderorganisationen und Abrüstung sowie die administrative Betreuung der 33'000 akkreditierten Diplomaten, Mitarbeiter, Familienangehörigen und des Hauspersonals sowie der Kongressbesucher. Um das Angebot für die Diplomaten und damit die Position der Schweiz wirkungsvoll zu verbessern, wurde im Mai des vergangenen Jahres das „Centre d'accueil et d'information pour les familles et fonctionnaires internationaux“ eröffnet.

Die *Mission bei der World Trade Organisation (WTO) und bei der EFTA* nimmt die schweizerischen Interessen bei den internationalen Genfer Wirtschaftsorganisationen wahr und ist für die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Schweiz im internationalen Handel besorgt. Die Mission erhält hauptsächlich Instruktionen vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) und beschäftigt 16 Mitarbeiter.

In den ständigen Missionen arbeitet zum überwiegenden Teil versetzbares Personal. Da die Unterbringung der Neuankommenden oftmals Probleme bereitet, muss auf Hotels ausgewichen werden, was beträchtliche Mehrauslagen nach sich zieht.

Angesichts der teilweise tiefen Kaufpreise auf dem Liegenschaftsmarkt fordert die Finanzdelegation, dass der Bund vermehrt Wohnraum erwerben und an das Botschaftspersonal vermieten sollte, was längerfristig kostengünstiger zu stehen käme.

## 422 Zulagen im diplomatischen und konsularischen Dienst\*

Die Beamtenordnung 3 (SR 172.221.103) regelt das Zulagensystem im diplomatischen und konsularischen Dienst. Von 1989 - 1996 befasste sich eine Arbeitsgruppe des EDA mit der Überprüfung des gesamten Zulagensystems, durch den die rund 1100 versetzbaren Bediensteten im Ausland ca. 60 Millionen Franken vergütet erhalten (rund 53'000 Fr. pro Bezüger). Die ersten Ergebnisse der Überprüfung wiesen Einsparungseffekte von 1,77 Millionen Franken aus. Aufgrund einer Intervention der Finanzdelegation, die eine bedeutend grössere Kostenreduktion erwartete, überarbeitete das Generalsekretariat des Departementes die Vorschläge und erreichte ein Einsparungspotential von 3,1 Millionen. Zudem kann durch die weitgehende Pauschalierung von Zulagenkomponenten auch der administrative Aufwand verringert werden.

Das neue Zulagensystem soll in vier klar abgrenzbare Hauptgruppen aufgegliedert und gegenüber dem herkömmlichen System mehr Transparenz schaffen:

*Tabelle 5*

### Übersicht über die Hauptgruppen im Zulagensystem (neues System)

Hauptgruppe	Komponenten	Bemerkung
1 Kostenausgleich (Mehr- und Minderkosten im Ausland)	1a Allg. Kostenausgleich	Haushaltführung und allgemeine Mehrkosten bedingt durch den Auslandsaufenthalt
	1b Kaufkraftausgleich	höhere/tiefere Lebenshaltungskosten
	1c Steuern	Berücksichtigung der Steuerfreiheit
	1d Wohn-/Energie- und Unter-richtskosten	Ausgleich von höheren oder tiefe- ren Kosten (persönliche Unter- kunft, Ausbildung der Kinder)
	1e Heimaturlaub und Besuchs- reisen für Kinder	--
2 Inkonvenienz	2a Mobilität	Versetzungdisziplin für erschwerte Lebensbedingun- gen erhöhter Ferienanspruch reduzierte Arbeitszeit Begrenzung der maximalen Auf- enthaltsdauer
	2b Lebensbedingungen	
	2c Ferien	
	2d Arbeitszeit	
	2e Aufenthaltsdauer	
3 Interessenwahrung	3a Kostenausgleich und Be- triebmittel	Beziehungsnetz und Repräsen- tation
4 Zusätzliche Leistungen	4a Versetzungs-/Umzugskosten	inkl. Einrichtungs- und Ausrü- stungskosten
	4b Darlehen	grössere Investitionen bei Verset- zungen
	4c Reisen bei besonderen Familienereignissen	Todesfall oder schwere Erkran- kung von Familienangehörigen

Die Gesamtkosten verteilen sich auf (in Mio. Fr. bei 1100 Bediensteten; Berechnung vom Mai 1996):

Kostenausgleich	20,2
Inkonvenienzenschädigung	15,9
Interessenwahrung	27,9
zusätzliche Leistungen	17,3
Fiktiver Steuerabzug	-17,7
Negativer Kaufkraftausgleich	-6,4
<hr/> Total der Gesamtkosten	<hr/> 57,2

Die Finanzdelegation ist mit diesem Resultat noch nicht zufrieden und wird sich vertieft mit dem neuen System des Zulagewesens auseinandersetzen.

### *Dienstleistungszentrum (DLZ) Bonn*

Die Finanzdelegation beschäftigte sich im Zusammenhang mit dem Zulagewesen vertieft mit dem neuen DLZ für Deutschland in Bonn, das den übrigen Schweizer Vertretungen gewisse Verwaltungstätigkeiten (Betreuung der Auslandschweizer, Visaaufgaben, etc.) abnimmt. Die Finanzdelegation bemängelte, dass das EDA die Versetzungen zum DLZ ohne Vorbehalte und Einschränkungen bezüglich Zulagen durchführte, obwohl dort keine oder kaum Repräsentationspflichten anfallen. Den Beamten wurden somit die ihrem Titel entsprechenden konsularischen Zulagen gewährt, was pro Jahr zu Ausgaben von rund 300'000 Franken führt. Das EDA rechtfertigte die Vergütungen, mit den in der Einführungsphase notwendigen Veranstaltungen, der Abgeltung entstandener Überstunden und der Pauschalentschädigung für dienstliche Fahrten.

Die Finanzdelegation erwartet, dass das EDA seine deklarierte Absicht - dank dem DLZ werden Löhne und Zulagen gespart - umsetzt und fordert deshalb die Einstellung der Zulagezahlungen auf Ende 1997.

## **423 Projekte in Mittel- und Osteuropa\***

Die wirkungsvolle Einsetzung der Bundesmittel im Rahmenkredit Osteuropahilfe (vgl. Jahresbericht 1993/94, Ziff. 423), eine Inspektion im damaligen Büro für Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (vgl. Jahresbericht 1994/95, Ziff. 421) und die Überprüfung einzelner Projekte in dieser Gegend (vgl. Jahresbericht 1995, Ziff. 423) bildeten in den Vorjahren bereits Schwerpunkte der Arbeit der Finanzdelegation.

### *Collegium Budapest*

Das von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) mitfinanzierte Collegium Budapest soll die Kultur- und Wissenschaftsbeziehungen sowie die wissenschaftliche Infrastruktur verbessern. Die Finanzdelegation bemängelte wiederholt die

Zweckmässigkeit dieses Projektes, da dessen Wirkung eher regional auf einen Kontaktaustausch beschränkt ist und allfällige Forschungsergebnisse nicht primär Ungarn selbst dienen. Zudem kritisierte sie den frühzeitigen Eingang einer Verpflichtung der DEZA für die Jahre 1995 - 1996 von einer Million Franken, aufgrund derer das Collegium seine Finanzpläne änderte und zahlungswilligen und -pflichtigen Stiftungen mitteilte, sie sollen ihre Beiträge erst später überweisen, da die Schweiz zusätzliche Mittel gesprochen habe. Nach Dafürhalten der Finanzdelegation wurden die Bundesbeiträge ohne zwingenden Bedarf bezahlt, so dass diese vorzeitige Zahlung nicht einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung entspricht. Schliesslich akzeptierte die DEZA die Forderung der Finanzdelegation, dass kein Engagement für den Bau eines Appartementhauses in Budapest einzugehen ist, da dessen Finanzierungsausweis bei gleichzeitig fehlendem Bedürfnisnachweis ungenügend ist.

#### *Weiterbildungszentrale Luzern*

Die Weiterbildungszentrale Luzern bildet seit 1990 ungarische Mittelschullehrer im Fach „Deutsch als Fremdsprache“ aus. Aus den geringen Eigenbeiträgen des ungarischen Staates ist zu schliessen, dass es sich nicht um ein prioritäres Projekt handelt. Auf Ende 1996 beendete der Bund seine finanzielle Unterstützung, was den kritischen Bemerkungen der Finanzdelegation entspricht.

#### *Antennen der Pro Helvetia in Prag und Budapest*

Der Kulturaustausch zwischen der Schweiz und den Partnerländern soll von den Antennen der Pro Helvetia in Prag und Budapest aus in Gang gebracht werden. Angesichts der relativ geringen Besucherfrequenz in beiden Städten von ca. 25 - 30 Personen pro Woche (Bibliothekbesucher, Zeitungs- und Zeitschriftenleser, Kulturschaffende, projektbezogene Besucher, etc.) stellt sich für die Finanzdelegation die Frage nach dem Verhältnis des Aufwandes zum Ertrag. Immerhin werden höhere Besucherfrequenzen bei grösseren Veranstaltungen verzeichnet.

#### *Förderung der Schuhindustrie in Ungarn*

Trotz des finanziellen Engagements von rund 1,4 Millionen Franken für Know-how-Transfer und Ausbildungsprogramme konnte das BAWI die Liquidation einzelner ungarischer Schuhfabriken nicht verhindern.

## **43 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)**

### **431 Inspektion beim Generalsekretariat (GS) des EDI**

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben in ihrem Inspektionsbericht zuhanden des Bundesrates vom 22. Mai 1995 die Rolle und Funktion der Generalsekretariate (GS) bereits untersucht. Sie empfehlen darin u.a., dass die Generalsekretariate sich vermehrt auf ihre Aufgaben als Stabsstellen ausrichten und ihre Beratungsfunktion ausbauen müssen. Die Sektion 2 der Finanzdelegation besuchte nach Rücksprache mit den Geschäftsprüfungskommissionen das GS EDI, um mit der neuen Generalsekretärin ein Amtsantrittsgespräch zu führen und sich ein Bild von der Struktur des GS zu machen.

Das GS EDI ist die eigentliche Drehscheibe des Departementes. Nebst den Aufgaben im Zusammenhang mit der Beratung der Departementsvorsteherin sind hier die Planung, die Koordination und die Budget- und Geschäftskontrolle über die Ämter angesiedelt. Überdies sind ihm mit der Angliederung der Nationalen Alarmzentrale (NAZ), der Stiftungsaufsicht und verschiedener Rekurskommissionen auch Linienfunktionen übertragen. Das GS ist nach einem Organigramm aufgebaut, das sechs Dienste (Administration I und II, Recht, Personal, Fachreferenten, externe Information), das Sekretariat, die persönliche Mitarbeiterin und den persönlichen Mitarbeiter der Departementsvorsteherin sowie die Liniendienste umfasst. Das GS EDI verfügt über eine ausführliche Geschäftsordnung mit Leitbildern, einer Aufgabenstruktur und Kompetenzregelungen.

Im GS EDI sind 75 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig, davon 27 in der NAZ und in den Rekurskommissionen. 1991 hatte das eigentliche GS 36 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die seitherige Personalaufstockung ist hauptsächlich auf den Ausbau der Beratungsfunktionen mit Fachreferenten zurückzuführen, welche auf ihrem jeweiligen Fachgebiet Verbindungsstellen zwischen den Ämtern und der Departementsvorsteherin sind, während die persönliche Mitarbeiterin und der persönliche Mitarbeiter politische Aufgaben haben und ihren Auftrag einzig von der Departementsvorsteherin entgegennehmen.

Die Ausgaben des GS EDI sind in den letzten Jahren stark angestiegen (1991: 5,6 Millionen, Voranschlag 1997: 13,4 Millionen Franken), dies hauptsächlich wegen den Diensten (NAZ) und neuen Aufgaben (Fachreferenten), die ihm zugeteilt wurden. Die Kredite für Kommissionen und Honorare, die sich für das gesamte EDI auf 34,5 Millionen Franken (Wert 1995) belaufen, wurden von der Finanzdelegation ausführlich überprüft. Auch die Verwendung von Spezialkrediten für gewisse Personalausgaben gab Anlass zu Einwänden.

Nach der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) haben die Finanzkommissionen seit der Rechnung 1995 Leistungsindikatoren für die ETH und die Annexanstalten ausarbeiten und anwenden lassen. Diese Indikatoren werden hinsichtlich ihrer Anwendung in den Projekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM), für welche der Bundesrat bereits die Schweizerische Meteorologische Anstalt als Pilotamt bezeichnet hat, revidiert und erweitert. Das GS hat den Auftrag, die Gesuche weiterer am NPM interessierter Ämter des EDI zu prüfen.

Das GS befasst sich über seinen Rechtsdienst und seine Stiftungsaufsicht mit rund 1500 Stiftungen von nationaler und internationaler Bedeutung, wovon eine Vielzahl in den kulturellen, wissenschaftlichen und sozialen Bereich fällt. Da diese Aufsicht sowohl finanzielle als auch rechtliche Aspekte betrifft, warf die Finanzdelegation ebenso wie die Geschäftsprüfungskommission die Frage auf, ob dieser Dienst nicht besser einem anderen Amt, beispielsweise dem Bundesamt für Justiz, unterstellt werden sollte.

Die NAZ hat gegenüber den Behörden und der Öffentlichkeit bei erhöhter Radioaktivität, bei einem Chemieunfall, einem Staudammbruch oder einem Satellitenabsturz verschiedene Dienstleistungen zu erbringen. Da deren Ansiedlung im EDI und insbesondere seit 1992 in dessen GS nur historisch bedingt ist, schliesst sich die Finanzdelegation der Schlussfolgerung der Geschäftsprüfungskommissionen an, welche vorschlagen, diese Dienststelle einem anderen Departement oder der Bundeskanzlei zu unterstellen.

Im GS sind auch die neulich geschaffene Eidgenössische Kommission gegen Rassismus und wie in anderen Departementen verschiedene Rekurskommissionen untergebracht. Deren Zuständigkeitsbereiche sind unter anderen die AHV/IV, die berufliche Vorsorge, die Krankenversicherung, die Unfallversicherung, die Forschungsförderung der ETH und die Stiftung Pro Helvetia.

Das GS arbeitet ein Projekt zur Planung der Departementsgeschäfte (DEGEPLAN) aus. Dabei handelt es sich um ein Planungs- und Geschäftsführungsinstrument, das ermöglichen soll, die prioritären Ziele des EDI und seiner Ämter festzulegen und diese Ziele ständig den neuen Gegebenheiten und künftigen Bedürfnissen anzupassen. DEGEPLAN ist eine Datenbank, welche sowohl die politische als auch die verfahrenstechnische Seite umfasst, und liefert eine Gesamtsicht über die anstehenden Geschäfte. Auf einer weiteren Datenbank (PISEDI) wird das Controlling über die Ressourcenverwaltung im Personal-, Finanz- und Informatikbereich erfasst. Bezüglich der Finanzkontrolle ist auf die Einführung interner Inspektorate bei den ETH (welche von der Finanzdelegation gefordert wurde) und beim Bundesamt für Militärversicherung hinzuweisen.

Die Finanzdelegation hat empfohlen, das System der internen Inspektorate auszubauen. Das GS wurde angehalten, die Kreditvergaben der Kommissionen und Honorare im gesamten Departement zu überwachen und der Frage der Personalausgaben über Spezialkredite vermehrte Beachtung zu schenken.

Die Finanzdelegation hat die Ergebnisse ihrer Inspektion den Geschäftsprüfungskommissionen zur Information weitergeleitet.

## **432 Kreditverwaltung im Bundesamt für Kultur (BAK)**

Die EFK stellte anlässlich ihrer vertieften Revisionen, die sie beim Schweizerischen Landesmuseum in Zürich, bei der Schweizerischen Landesbibliothek in Bern und bei der Sektion Kulturförderung des BAK durchgeführt hatte, verschiedene Mängel bei der amtsinternen Kontrolle, bei der Buchführung sowie bei der Kompetenzabgrenzung zwi-

schen dem Finanzdienst-Verantwortlichen und seinem Stellvertreter fest. Ferner mussten 25'000 Franken, die fälschlicherweise einem Dritten ausbezahlt worden waren, sowie eine weitere Summe gleichen Umfanges, welche zu Unrecht unter einem Kontokorrentposten des BAK verbucht worden war, der Bundeskasse zurückerstattet werden. Im weiteren stellte die EFK Verstösse gegen den Spezifikationsgrundsatz von Artikel 4 des FHG vom 11. Juni 1990 (SR 611.01) fest: Das BAK hatte von ihm ausbezahlte Honorare unter verschiedenen Ausgabeposten verbucht, die nicht zur vorgeschriebenen Sachgruppe gehörten, und verschiedene Ausgaben eines Projektes Rubriken belastet, die nicht ausdrücklich für diesen Zweck vorgesehen waren. Schliesslich bezahlte das BAK Aushilfspersonal mit Spezialkrediten, womit es den Personalstopp des Bundes umging. Die EFK hat der Finanzdelegation mitgeteilt, dass das Amt bereits Massnahmen ergriffen habe, um diese Fehler zu korrigieren.

Nach Auffassung der Finanzdelegation gibt die Vielzahl der in der Kreditverwaltung des BAK festgestellten Unstimmigkeiten Anlass zu Beunruhigung.

Weil die Verwaltung des für die Organisation der 150-Jahr-Feier unseres Bundesstaates gewährten Rahmenkredit von 24 Millionen Franken dem BAK übertragen wurde, hat die Finanzdelegation beschlossen, sich diesbezüglich regelmässig informieren zu lassen.

Sie hat das BAK darüber in Kenntnis gesetzt und die EFK beauftragt, gemäss Artikel 5 des FKG vom 28. Juni 1967 (SR 614.0) die entsprechenden Tätigkeiten und Ausgaben zu überwachen.

Die EFK ging unverzüglich an die Prüfung dieses Geschäftes. Im Anschluss an eine Situationsanalyse machte sie das BAK auf seine Verantwortung bei der Verwaltung des 24-Millionen-Kredit aufmerksam und empfahl ihm, einerseits eine Kreditkontrolle und ein Controlling über sämtliche im Zusammenhang mit der 150-Jahr-Feier des Bundesstaates getätigten Ausgaben einzuführen und andererseits mit den Projektverantwortlichen schriftliche Vereinbarungen zu treffen, in denen die Verantwortungen, Zuständigkeiten und Kosten festgelegt werden und eine periodische Berichterstattung verlangt wird. Das BAK hat diesen Empfehlungen zugestimmt und wird regelmässig über den Kreditstand berichten.

Die Finanzdelegation wird in ihrem nächsten Jahresbericht auf dieses Geschäft zurückkommen.

### **433 Netz von Wissenschafts- und Forschungsattachés**

Die Finanzdelegation hat auf Ersuchen der Subkommission 3 der Finanzkommission des Ständerates beim EDI Auskünfte über das Netz der Wissenschafts- und Forschungsattachés eingeholt. Wie aus diesen Informationen hervorgeht, wurde zwischen der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF) und der Politischen Direktion (PD) des EDA vereinbart, dieses Netz weltweit auszubauen und in Bern zu koordinieren. Es wird folgende Attachés umfassen:



- vollamtliche Attachés, welche ausserhalb des EDA rekrutiert werden und Diplomatensstatus haben; zur Zeit gibt es deren zwei in Washington sowie je einen in Tokio und in Brüssel;
- teilamtliche Attachés, welche Berufsdiplomaten sind und sich mit wissenschaftlichen Fragen zu befassen haben; solche Stellen (50 %) sind zur Zeit in Bonn und Seoul vorgesehen;
- temporäre Attachés; dabei handelt es sich um Experten mit einem auf einige Monate befristeten Mandat.

Der Ausbau dieses Netzes erfordert keine zusätzlichen Etatstellen. Die bestehenden Stellen gehören zum Personalbestand des EDA und die drei neuzuschaffenden werden der GWF entnommen. Weitere liessen sich über verwaltungsinterne Transfers schaffen und wären kostenneutral. Die Gesamtausgaben für dieses Netz - einschliesslich der Ausgaben für Hilfspersonal und Personal vor Ort - belaufen sich auf 3,25 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation hat von diesen Informationen Kenntnis genommen und sie der Subkommission 3 der Finanzkommission des Ständerates weitergeleitet.

#### **434 Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH): Einnahmen aus Kursgeldern und Forschungsaufträgen**

Gemäss Artikel 18 und 19 der Verordnung vom 13. Januar 1993 über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (SR 414.110.3) sind 20 Prozent der Einnahmen aus Fortbildungskursen und Forschungsaufträgen als Abgeltung für die Benutzung der Infrastruktur in der Staatsrechnung zu vereinnahmen.

Was die Forschungsvorhaben betrifft, entgelten die ETH dem Bund diesen Anteil sicher bei Forschungsverträgen, nicht aber bei Beteiligungsverträgen. Dies kann für die Bundeskasse zu ungünstigen Interpretationen führen. Die Finanzdelegation hat deshalb auf Antrag der EFK den ETH-Rät aufgefordert, seine Forschungsvertragsweisungen vom 20. Januar 1988 zu überprüfen. Der ETH-Rat antwortete darauf, dass er einen Entwurf zu einer Revision des oben erwähnten Artikels 19 in die interne Vernehmlassung geben und darauf dem Bundesrat zur Beschlussfassung unterbreiten werde. Der ETH-Rat wird die Finanzdelegation darüber auf dem laufenden halten.

In bezug auf die Kurseinnahmen hat die EFK festgestellt, dass in der neuen Verordnung über die Gebühren im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (SR 414.131.7), welche am 1. Oktober 1995 verspätet in Kraft trat, der Begriff des Kursgeldes so definiert ist, dass nicht alle zu berücksichtigenden Kosten abgedeckt sind, was gesetzeswidrig sei. Die Finanzdelegation hat deshalb den ETH-Rat aufgefordert, diese Frage zu überprüfen und ihr zu gegebener Zeit Bericht zu erstatten.

## 435 **Finanzielle Lage der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA)**

Im Dezember 1996 genehmigte der Bundesrat die Rechnung der SUVA für das Jahr 1995 - wie schon früher für die Jahre 1992 - 1994 - nur unter Vorbehalten. Diese betreffen insbesondere die ungenügenden versicherungstechnischen Rückstellungen bei den obligatorischen Versicherungen für Berufsunfall (BUV) und Nichtberufsunfall (NBUV) sowie den konstant defizitären Rechnungsabschluss in der freiwilligen Versicherung.

Die SUVA ist gemäss Gesetz nicht direkt der Oberaufsicht der Finanzdelegation unterstellt. Die Tatsache, dass sich der Bund im Falle einer Verschlechterung der finanziellen Lage bei der SUVA notgedrungen an einer Sanierung beteiligen müsste, führte jedoch dazu, dass sich die Finanzdelegation bereits früher (siehe Jahresbericht 1995, Ziff. 433) über die unerfreuliche Situation der öffentlich-rechtlichen Anstalt ausdrückte. Sie unterstützte die Auffassung des Bundesrates, das finanzielle Gleichgewicht in allen Versicherungsbereichen mittels geeigneter Massnahmen schnellstens wiederherzustellen. Der Bundesrat nahm im März 1996 zu den Anliegen der Finanzdelegation in schriftlicher Form Stellung und legte dar, mit welchen Massnahmen die SUVA wieder ins Gleichgewicht gebracht werden soll. Die EFK verfasste im Auftrag der Finanzdelegation eine Auswertung des Kontrollstellenberichts der Jahresrechnung 1995. Schliesslich orientierte die Geschäftsleitung der SUVA im Oktober anlässlich einer informativen Aussprache ausführlich über die Fortschritte bei der Bereinigung insbesondere folgender Problembe-  
reiche:

### *Obligatorische Versicherungen*

Gemäss Artikel 90 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) vom 20. März 1981 müssen zur Deckung aller Ausgaben aus bereits eingetretenen Unfällen angemessene Rückstellungen vorgenommen werden. Zudem muss das Deckungskapital für die Deckung aller Rentenansprüche aus bereits eingetretenen Unfällen ausreichen. Artikel 90 Absatz 4 UVG bestimmt, dass zum Ausgleich der Schwankungen der Betriebsergebnisse Reserven zu erstellen sind. Die folgenden Tabellen geben eine Übersicht über die verschiedenen Rückstellungs- und Reservearten, die entsprechenden Deckungen sowie die Nettobetriebsergebnisse für die Jahre 1991 - 1995:

## Übersicht über die Rückstellungen und Reserven der SUVA

Tabelle 6

Rückstellungsart	Beschreibung	Deckungsgrad in Prozent des kalkulatorischen Bedarfs				
		1991	1992	1993	1994	1995
Individuelle Rentendeckungskapitalien	individuell berechnete Deckungskapitalien für bereits festgesetzte (laufende) Renten aus bereits eingetretenen Unfällen	100	100	100	100	100
Schadensreserve	Deckungskapitalien für noch nicht festgesetzte Renten aus bereits eingetretenen Unfällen	70,5	60,6	52,5	58,2	72,2
Total Rentendeckungskapitalien (Art. 90 Abs. 2 UVG)	Individuell berechnete Deckungskapitalien und Schadensreserve (inkl. Sicherheitszuschlag) zusammen	94	91	88	90	93

Tabelle 7

Rückstellungsart	Beschreibung	Deckungsgrad in Prozent der Jahresausgaben				
		1991	1992	1993	1994	1995
Rückstellungen für unerledigte Unfälle (Art. 90 Abs. 1 UVG)	Angemessene Rückstellungen zur Finanzierung der Taggelder, der Kosten für die Heilbehandlung und der übrigen kurzfristigen Versicherungsleistungen, finanziert im Umlageverfahren. Gemäss zurzeit geltendem Verwaltungsratsbeschluss 20 % bis 33 % der Jahresausgaben	30,1	29,1	29,7	31,2	32,2

Tabelle 8

Reserven und Nettobetriebsergebnisse	Beschreibung	Effektiver Bestand in Mio. Franken (gerundet)				
		1991	1992	1993	1994	1995
allgemeine Reserve (Art. 111 Abs. 1 UVV)	Äufnung durch jährliche Einlagen von mindestens 1 % der Prämieinnahmen jedes Versicherungszweiges, bis zur Erreichung von insgesamt 30 % der durchschnittlichen Gesamtprämieinnahmen der letzten fünf Jahre	307	126	108	173	268
Ausgleichsreserve (Art. 111 Abs. 3 UVV)	Der Versicherer kann für jeden Versicherungszweig eine Ausgleichsreserve errichten	-	-	-	-	-
Nettobetriebsergebnis		-70	-207	-44	-6	24

Die unbefriedigende Entwicklung bei den obligatorischen Versicherungen nahm in den Jahren 1992 und 1993 bedrohliche Ausmasse an. Das Nettobetriebsdefizit betrug im Jahre

1993 über 200 Millionen Franken, der Deckungsgrad der gesamten Rentendeckungskapitalien fiel gar auf 88 Prozent. Trotz der sich abzeichnenden Verbesserung der finanziellen Entwicklung in den vergangenen zwei Jahren genügt der Bestand der Schadensreserve den gesetzlichen Anforderungen nach wie vor nicht. Ferner stellt sich die Frage, ob Rückstellungen für unerledigte Unfälle im Ausmass von einem Fünftel bis einem Drittel der Jahresausgaben angesichts der starken Zunahme der Fälle und der schlechten Wirtschaftslage noch als angemessen im Sinne von Artikel 90 Absatz 1 UVG erachtet werden können.

Die Finanzdelegation erwartet vom Bundesrat, an seiner Haltung gegenüber der SUVA festzuhalten. Insbesondere die Öffnung der Schadensreserven muss - wie vom Verwaltungsrat der SUVA beschlossen - bereits im Jahr 2000 auf mindestens 80 Prozent des Bedarfs steigen, um das Ziel einer vollen Deckung zu erreichen.

Zudem ist mittelfristig eine Verstärkung der Rückstellungen für unerledigte Unfälle angezeigt. Die SUVA hat entsprechende versicherungsmathematische Überprüfungen in die Wege geleitet.

### *Freiwillige Versicherung*

Im Bereich der freiwilligen Versicherung entsprechen die Prämien nicht dem Risiko und genügen damit den gesetzlichen Anforderungen, wie sie in Artikel 92 Absatz 1 UVG festgehalten sind, nicht. Die SUVA wurde verpflichtet, die Prämien in diesem Bereich ab dem Jahre 1997 so anzusetzen, dass sie dem vollen Risiko entsprechen. Das bis Ende 1995 kumulierte Defizit von 58,6 Millionen Franken muss bis Ende 1999 aus Überschüssen aus den Verwaltungskostenrechnungen der BUV und NBUV gedeckt werden.

## **436 Subventionsgewährungen und -abrechnungen bei Bauten\***

Die Finanzdelegation wies in ihrem letzten Jahresbericht (Ziff. 434) auf die Schwierigkeiten hin, welche die EFK bei der Überprüfung der Subventionszusicherungen und -abrechnungen bei Bauten festgestellt hatte. Sie forderte den Bundesrat auf, die notwendigen Massnahmen zu treffen. Die sechs betroffenen Bundesämter, das Amt für Bundesbauten (AFB) und die EFK überprüften daraufhin diese Probleme unter der Leitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und unterbreiteten der Finanzdelegation Ende Juli 1996 einen Bericht mit den Ergebnissen dieser Arbeit.

Die oben erwähnten Ämter stellten fest, dass es nicht möglich ist, sämtliche Differenzen zwischen den Dienststellen, die sich mit Subventionsgesuchen zu befassen haben, auszuräumen, dies einerseits aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben und Bestimmungen und andererseits darum, weil jedes Dossier, das im Zusammenhang mit einem Subventionsgesuch behandelt werden muss, einen besonderen Fall darstellt. Deshalb hätten sie hauptsächlich darauf hingewirkt, die Mängel in den gemeinsamen Subventionsrichtlinien zu beheben und den bestehenden Entscheidungsmechanismen mehr Wirkung zu verleihen. Mittelfristig sollen die verschiedenen Standpunkte einander angenä-

hert und die verschiedenen Regelungen vermehrt aufeinander abgestimmt werden. Ebenso mittelfristig vorgesehen ist die Einführung eines Gesamtqualitätsmanagements.

Die Ämter haben beschlossen, vorderhand regelmässig gemeinsame Sitzungen der EFK, des AFB und nötigenfalls der subventionierenden Stellen abzuhalten. Ferner sollen die Entscheidungsmechanismen wirkungsvoller eingesetzt werden. Die dem AFB von den subventionierenden Stellen übertragenen Mandate sollen in Zukunft schriftlich und klarer formuliert werden.

Die Finanzdelegation genehmigte diesen Bericht sowie die kurz- und mittelfristigen Massnahmen.

Allerdings wünschte sie sich, dass das Gesamtqualitätsmanagement rasch eingeführt wird. Schliesslich ersuchte sie die EFK um regelmässige Informationen über die Ergebnisse der angekündigten Massnahmen.

Da die Korrekturmassnahmen erst in der zweiten Hälfte des Berichtsjahres eingeleitet wurden, hat die Finanzdelegation verschiedene weitere Fälle zur Kenntnis nehmen müssen, in denen die EFK Fehler bei der Subventionierung korrigiert hat (vgl. 2. Teil Bericht, Ziff. 5.2). Die Delegation wird dieses Geschäft aufmerksam weiterverfolgen.

#### **437 Bundesbeiträge an die Höheren Fachschulen im Sozialbereich (HFS)**

Die Finanzdelegation stellte im Zusammenhang mit der Gewährung eines dringlichen Nachtragskredites fest, dass die HFS in den Genuss einer Doppelsubventionierung durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) und das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) kommen. Sie verlangte vom EDI, diese Angelegenheit abzuklären.

Gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über Finanzhilfen an die Höheren Fachschulen im Sozialbereich (SR 412.31) gewährt das BBW 18 Fachschulen Beiträge an die Betriebsaufwendungen. Von diesen 18 Ausbildungsstätten erhalten gemäss Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20) deren 12 vom BSV Beiträge an die Kosten für das Lehrpersonal und die soziale Wiedereingliederung Invalider.

Nach der Intervention der Finanzdelegation untersuchten die beiden betroffenen Ämter nach Rücksprache mit der EFV die beiden Subventionsquellen, um nötigenfalls Massnahmen zur Vermeidung allfälliger Leistungskumulationen zu treffen. Die beiden Ämter halten in ihrer Schlussfolgerung fest, dass hier keine eigentliche Doppelsubventionierung vorliege, weil die beiden anwendbaren Gesetze verschiedene Ziele verfolgen. Da die Subventionen der Invalidenversicherung subsidiären Charakter haben, trägt das BSV jeweils bei der Festsetzung seiner Beiträge den Finanzhilfen Rechnung, welche das BBW an die Betriebskosten gewährt, so dass eine Kumulierung nicht möglich ist.

Aufgrund der Feststellung, dass gewissen Schulen mehr als 50 Prozent ihrer Ausgaben subventioniert werden, forderte die Finanzdelegation die EFK auf, die Jahresrechnungen 1995 der HFS zu prüfen. Die EFK hält in ihrem Bericht fest, dass sich bereits 1994 acht HFS beim EDI erfolgreich gegen Subventionsentscheide des BBW beschwert hatten: Das BBW hatte bei der Festlegung seiner Subventionen die Beiträge des BSV abgezogen, während das BSV seine Finanzhilfen entsprechend den Beiträgen des BBW bereits um 28,35 Prozent reduziert hatte, womit sozusagen ein Doppelabzug vorlag. Überdies hatte das BBW bei der Festlegung seiner Beiträge die nachträglichen Unterstützungsbeiträge der Kantone und Gemeinden ungerechterweise den ungedeckten Betriebskosten angelastet. Dazu kommt, dass die Rechnungen von 1995 zu keinen Beanstandungen der EFK Anlass gegeben hatten. Schliesslich hält die EFK fest, dass 1996 eine HFS einen Beitrag erhalten hatte, der höher als das massgebende Betriebsdefizit war. Das BBW wurde aufgefordert, diesen Fall zu überprüfen.

#### **44 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)**

##### **441 Inspektion beim Bundesamt für Raumplanung (BRP)**

Die Sektionen 2 und 3 der Finanzdelegation führten eine Inspektion beim BRP durch, das seit der Reorganisation von 1991 aus den Abteilungen Raumplanung und Vermessungsdirektion (V+D), einer Sektion Recht und weiteren kleineren Einheiten besteht und über rund 44 Etatstellen verfügt. Dazu kommen die an Dritte vergebenen Expertenaufträge, die hohe rund 20 Prozent des Personalaufwandes des BRP ausmachen. Den Ausgaben des Amtes von ca. 43 Millionen Franken, wovon etwa 80 Prozent als Entschädigung an die Gemeinwesen verwendet werden, stehen Einnahmen von weniger als 1 Million Franken gegenüber. Die Finanzdelegation erwartet vom BRP, dass dieses durch Angleichung der Gebührentarife an die heutigen Marktpreise Mehreinnahmen erzielt. Dagegen sind auch Einsparungen durch eine grundlegende Neuausrichtung der amtlichen Vermessung zu erreichen. Möglichkeiten der Effizienzsteigerung durch kostengünstigere Arbeitsvergabe nach der Marktliberalisierung in der amtlichen Vermessung (Submissionsreglement; Methodenfreiheit bei den Geometern) bei der flächendeckenden Vermessung der Schweiz sind zu nutzen. Diese Kosten sind seinerzeit auf 3,4 Milliarden Franken (Bundesanteil: 1,4 Mia. Fr.) geschätzt worden.

Bei den Abteilungen an die amtliche Vermessung besteht ein Verpflichtungsüberhang aus früheren Jahren von noch nicht geleisteten Zahlungen von rund 204 Millionen Franken (Stand Ende 1996). Währenddem Kredite in früheren Jahren häufig nach dem „Giesskannenprinzip“ verteilt wurden, werden die Beiträge heute streng nach dem effektiven Bedarf und nach Vorliegen der Realisierungskonzepte der Kantone ausgerichtet, so dass mit den Instrumenten des Leistungsauftrages und des Globalbudgets die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wesentlich effizienter gestaltet werden kann.

Die heutige Struktur des BRP ist nach Auffassung der Finanzdelegation nicht optimal, weil es sowohl auf Raumplanungs-, als auch auf Vermessungsseite zu viele Schnittstellen mit andern Ämtern gibt. Der Bundesrat bildete im Rahmen der „Regierungs- und Verwaltungsreform 1993“ eine Arbeitsgruppe „Umwelt und Raumordnung“ und beauftragte sie,

bei den Aufgaben der Raumplanung, der Regionalpolitik und des Landschaftsschutzes bestehende Doppelspurigkeiten abzubauen. Allein durch Zusammenführung des Grundbuchamtes, der Vermessungsdirektion und der Landestopographie (L+T) könnten bei Ausschöpfung des gesamten Synergiepotentials insbesondere in der Datenerfassung und -verwaltung massgebliche Einsparungen erzielt werden.

Die Finanzdelegation erwartet im weiteren vom BRP Verbesserungen bei der Auslastung, der Wirtschaftlichkeit und der Kostentransparenz des Vermessungsflugzeugs sowie bei der Koordination der Flugdienste und der Luftaufnahmen mit anderen Bundesämtern. Zudem könnten durch bessere Vermarktung der Flugbilder Mehreinnahmen erzielt werden.

## 442 Pro Litteris

Aufgrund des neuen Urheberrechtsgesetzes (SR 231.1) wurden 1996 erstmals Gebühren für die in der Schweiz jährlich ca. 10 Milliarden Fotokopien erhoben, mit denen die Urheber eines geistigen Produktes für ihre geschützten Werke entschädigt werden. Die Verwertungsgesellschaft Pro Litteris, eine genossenschaftlich organisierte Gesellschaft der Urheber und Verleger, erhielt vom Bund die Konzession, Reprographie-Entschädigungen einzuziehen.

*Tabelle 9*

### Geschätzte Einnahmen und ihre Verteilung (in Mio. Fr.):

<u>Einnahmen</u>	<u>10,0</u>
Verteilung:	
- Verwaltungskosten Pro Litteris	2-2,5
- Fürsorgestiftung	1,0
- Ausschüttung an Urheber und Verleger	<u>7,0</u>

Anders als beispielsweise in Deutschland, wo eine Pauschalgebühr beim Verkauf eines Kopiergeräts eingezogen wird, kommt in der Schweiz ein komplexes Tarifsystem zur Anwendung, das Pro Litteris mit den betroffenen Verbänden ausgehandelt hat. Grossbetriebe rechnen nach Zahl der Kopien ab, währenddem für kleinere und mittlere Betriebe eine Pauschale erhoben wird und sehr kleine Betriebe von einer Abgabe befreit sind. Die Ansprüche der einzelnen Urheber werden anhand von Werklisten, die Angaben über Auflage und Umfang einer Publikation enthalten, nach einem komplizierten Verteilungsschlüssel errechnet. Die Verwertungsgesellschaften unterliegen einer doppelten Aufsicht. Die Tarife werden durch eine Schiedskommission geprüft, die Kontrolle der Geschäftsführung der Pro Litteris erfolgt durch das IGE, das beispielsweise die Geschäftsberichte und das Verteilungsreglement genehmigt.

Der Einzug der Reprographie-Entschädigung bereitete bei den Grossfirmen keine Probleme, hingegen wurden bei den Mittel- und Kleinbetrieben erst ungefähr 90 Prozent der verschickten Rechnungen auch bezahlt. Da das Gebühreninkasso zahlreiche Firmen verärgert hatte, suchte die Finanzdelegation mit dem IGE nach möglichen Verbesserungs-

massnahmen, insbesondere im Bereiche der Kleinfirmen und bei der Information. Die Finanzdelegation äusserte zudem ihre Bedenken gegenüber den hohen Verwaltungskosten der Pro Litteris. Das IGE wird sich im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit intensiv mit deren Spesensatz auseinanderzusetzen haben. Schliesslich empfahl die Finanzdelegation, dass die Pro Litteris für eine grössere Akzeptanz ihrer Tätigkeit eine Zweigstelle in der Westschweiz errichten sollte.

Unterstützt durch die Finanzdelegation führte das IGE eine Aussprache mit den Direktbetroffenen durch, an der sich Pro Litteris bereit erklärte, bei Versand der Mahnungen die Information unter anderem durch Hinweise auf die Rechtslage zu verbessern, bei Nutzern, die keine Kopiergeräte besitzen oder glaubhaft machen, dass sie keine geschützten Werke kopieren, auf die Eintreibung einer Vergütung zu verzichten sowie mit dem IGE enger zusammenzuarbeiten. Anhand noch zu führender Musterprozesse gegen Firmen, die die Reprographie-Entschädigung nicht bezahlen, werden die Gerichte für die bei der Umsetzung des Vergütungssystems entstandenen Probleme (beispielsweise bei der Frage der Beweislast) Lösungen formulieren müssen.

#### 443 Lagerbewirtschaftung Zivilschutzmaterial\*

Die Beschaffung des standardisierten Zivilschutzmaterials für die Kantone und die Gemeinden erfolgt mit wenigen Ausnahmen durch den Bund. Für die Zwischenlagerung des Materials führt das Bundesamt für Zivilschutz (BZS) einen Lagerbetrieb mit 29 Standorten. Die Finanzdelegation beauftragte im Jahre 1995 das BZS, ein Lagerkonzept zur Bewirtschaftung des Zivilschutzmaterials zu erarbeiten. Aufgrund der gelieferten Angaben ermittelte daraufhin die EFK folgende Kenngrössen:

Tabelle 10

##### Kenngrössen für die Bewirtschaftung von Zivilschutzmaterial

Grösse	1985	1995	Veränderung
Anzahl Zivilschutzpflichtige	0,5 Mio.	0,38 Mio	-24,0 %
Kapitalisierte Materialliste	3'300 Mio.	1'435 Mio.	-56,5 %
Wert des Lagergutes	210 Mio.	146 Mio.	-30,5 %
Wert des Lagergutes im Verhältnis zur Materialliste	6,4%	10,2%	+3,8 %
Lagerfläche	27'840 m <sup>2</sup>	ca.26'000 m <sup>2</sup>	-4,6 %
Personalbestand für Lagerbetrieb	20	16	-20,0 %
Durchschnittliche Lagerumschlagsdauer	4,8 Jahre	4,2 Jahre	-12,5 %
Anzahl der nicht durch den Bund zu beschaffenden Materialpositionen	ca. 34	31	-8,8 %
Jährliche Materialbeschaffungen	47 Mio.	34 Mio.	-27,5 %

Aus dieser Übersicht geht hervor, dass sich der Wert des Lagergutes im Verhältnis zur kapitalisierten Materialliste, die Lagerfläche und die Lagerumschlagsdauer nicht entsprechend der übrigen Kenngrössen entwickelt haben. Die eigentlichen Lagerkosten konnten dem Bericht des BZS nicht explizit entnommen werden, doch dürften sie sich aufgrund einer Grobanalyse der EFK in der Grössenordnung von 10 Millionen Franken pro Jahr bewegen, was über 25 Prozent der jährlichen Beschaffungen ausmacht.



Den Wert des Lagergutes mit 146 Millionen Franken im Verhältnis zum jährlichen Beschaffungsumfang von rund 35 Millionen Franken beurteilt die Finanzdelegation als zu hoch. Daher ist sie der Auffassung, dass die Lagerbestände reduziert und zahlreiche dezentrale Lager aufgehoben werden sollten. Deshalb müsste das Beschaffungswesen mit Blick auf mögliche Einsparungen überdacht werden (Einhaltung des „just-in-time“-Prinzips, vermehrte direkte Beschaffungen durch Kantone und Gemeinden).

Zudem ist die Finanzdelegation der Auffassung, dass eine Lagerumschlagsdauer von über vier Jahren nicht angemessen ist. Aufgrund dieses Sachverhaltes ist im Bereich der Lagerhaltung ein beträchtliches Einsparungspotential vorhanden, weshalb die Finanzdelegation vom BZS mit Nachdruck Verbesserungsmaßnahmen erwartet.

## **45 Eidgenössisches Militärdepartement (EMD)**

### **451 Inspektion beim Bundesamt für Landestopographie (L+T)**

Dieser Inspektion der Sektionen 2 und 3 der Finanzdelegation kommt umso grössere Bedeutung zu, als die L+T eines der Pilotämter der neuen Verwaltungsführung (NPM) ist.

Während in anderen Ländern die Landestopographie zivilen Ministerien unterstellt ist, gehört die L+T in der Schweiz dem EMD an. Die Rechtsgrundlage dieses Amtes findet sich hauptsächlich im Bundesgesetz vom 21. Juni 1935 über die Erstellung neuer Landeskarten (SR 510.62) und in der Verordnung vom 10. Mai 1972 über die Obliegenheiten der Eidgenössischen Landestopographie (SR 510.61). Ausserdem verfügt das Amt über eine Geschäftsordnung.

Die Aufgabe des L+T besteht in der Erstellung, Erhaltung und Erneuerung der geodätischen Landesvermessung (welche die Landestriangulationen höherer Ordnung und die Landesnivellierung umfasst), der topographischen Landesvermessung (unter anderen der photogrammetrischen Landesaufnahmen) und der amtlichen Kartenwerke (drei Kartenwerke in den Massstäben 1:25'000, 1:50'000 1:100'000 und drei übersichtliche Kartierungen in den Massstäben 1:200'000, 1:500'000 und 1:1'000'000). Für diese Aufgaben werden 90 Prozent der Arbeitskapazität aufgewendet. Daneben übernimmt das Amt, sofern seine Strukturen es zulassen, auch Arbeiten für zivile Zwecke, die besondere Fachkenntnisse erfordern. Da die für die Armee erstellten Landeskarten der Öffentlichkeit zugänglich sind, steht den zivilen und privaten Benutzern qualitativ hochstehendes Kartenmaterial zur Verfügung.

Das Amt verfügt über 143 Etatstellen (1974: 149 Stellen), 17 Hilfskräfte und 16 Lehrlinge. Seit 1974 der Personalstopp eingeführt wurde, sind hauptsächlich im Bereich der Druckerei (-7 Stellen) und in der Informatik (+ 8 Stellen) Veränderungen in den Personalbeständen verzeichnet worden. Von den insgesamt sechs Stelleneinbussen wurden unter anderen die Kartographie und die Druckerei betroffen.

Die im Rahmen der Armeeform 95 getroffenen Massnahmen haben eine bedeutende Verringerung des Kartenbedarfs mit sich gebracht, was zu einer Verteuerung der Stückpreise geführt hat, da die Fixkosten der geodätischen und topographischen Landesvermessung gleich bleiben. Wegen des wachsenden Bedarfs in Bereichen, welche neue Technologien einsetzen - zum Beispiel die Digitalisierung der Karten und das satelliten-gestützte Ortungssystem GPS (Global Positioning System) - lässt sich eine Verlagerung von weniger zu besser qualifiziertem Personal beobachten. Im übrigen arbeitet das Amt bei der Entwicklung neuer Technologien aktiv mit Hochschulinstituten zusammen.

Hingegen beabsichtigt das Amt nicht, seine Geschäftstätigkeit über seinen gesetzlichen Auftrag hinaus zu erweitern. Die Spezialarbeiten und die Kartenherstellung für zivile Zwecke machen lediglich 6 Prozent des Gesamtumsatzes aus, was äusserst bescheiden ist.

Die unter Ziff. 571 des Voranschlages und der Staatsrechnung aufgeführten Ausgaben und Einnahmen des Amtes vermitteln kein vollständiges Bild über die wirtschaftliche Situation der L+T. Das Amt hat deshalb seine Leistungen und Gesamtkosten in einer internen Betriebsrechnung (Betriebsbuchführung) dargestellt, anhand der es die Preise für jedes Produkt und jede Produktgruppe überprüfen kann. Darin werden sämtliche Ausgaben erfasst, welche es anderen Bundesämtern - unter anderen der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale und dem Amt für Bundesbauten - verursacht.

Im Anschluss an die Kritiken aus privatwirtschaftlichen Kreisen sind sowohl die EFK als auch die Treuhandfirma REVISUISSE - welche auf Ersuchen der Geschäftsprüfungskommissionen vom EMD eingesetzt wurde - zum Schluss gekommen, dass die Buchführung des Amtes ordnungsgemäss und vollständig sei. Die Beratungsfirma empfahl indes, das Amt mit einem stärker zukunftsorientierten Führungskonzept zu versehen und eine Plankostenrechnung einzuführen. Davon ausgehend wurde eine Projektstudie über ein Führungs- und Controllingsystem durchgeführt.

Die Betriebsbuchführung der L+T, die auf eine Gesamtkostenintegration abzielt (in der beispielsweise auch Abschreibungen und Versicherungskosten berücksichtigt werden), sieht vor, dass bei der Festlegung der Kartenpreise und der für die Benutzung der Basisdaten erhobenen Gebühren den Kosten für die Erstellung und Nachführung der Karten Rechnung getragen wird. 1994 beliefen sich die in der Staatsrechnung aufgeführten Ausgaben auf rund 20,2 Millionen Franken (1995: 19 Mio. Fr.) und die Einnahmen auf 8,8 Millionen Franken (1995: 8,9 Mio. Fr.). Berücksichtigt man die Kosten, die anderen Ämtern belastet werden, und die nicht fakturierbaren Leistungen, so ergibt sich ein Gesamtaufwand von 32 Millionen und ein Ertrag von 30 Millionen Franken, was einem Deckungsgrad von 94 Prozent entspricht. Trotz des Betriebsverlustes von 2 Millionen Franken verblieb somit eine ausreichende Marge zur Deckung der Fixkosten.

Beim Controlling verwendet das Amt Leistungsindikatoren, anhand derer sich beispielsweise der Zeit- und der Kostenaufwand pro Mitarbeiter, pro Produkt usw. ermitteln lassen.

Die verhältnismässig hohen Investitionen dienen hauptsächlich der Einführung des Informatiksystems in der Verwaltung und der Anwendung neuer Technologien, beispiels-

weise der computergestützten Kartographie. Diese Neuinvestitionen, welche sich auf die Jahre 1996 bis 2000 verteilen (mit 1997 als Schwerpunktjahr), dienen dazu, die Qualität zu verbessern, analoge und digitale Produkte anbieten zu können, die Fristen für Karten-nachführungen zu verkürzen und die Produktivität zu steigern.

Die Idee, die effiziente Verwaltungsführung mit der Einführung des Prinzips des NPM zu kombinieren, entstand 1993 im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform. Am 3. April 1996 bezeichnete der Bundesrat die L+T als eines der Pilotämter dieses Projektes. Die Projektleitung wurde einer Arbeitsgruppe übertragen, die sich aus der Amtsdirektion, externen Beratern, zwei Vertretern der EFV und zwei Personalvertretern zusammensetzt. Dabei sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, die es ermöglichen, ab 1997 das Amt mit einem klar definierten Leistungsauftrag und einem Globalbudget zu führen. Die Arbeitsgruppe wurde zu diesem Zweck in drei Untergruppen aufgeteilt, welche sich mit je einem Teilprojekt befassen (Leistungsauftrag, Führung und Organisation, rechtlicher Rahmen). Nach eingehender Überprüfung der Aufgaben und der Kosten und Nutzen der zu erbringenden Leistungen wurden die Produkte und Produktgruppen definiert.

Bei der Vergabe externer Aufträge verfährt die L+T nach den gesetzlichen Vorgaben für öffentliche Ausschreibungen. Dieses Vorgehen lässt dort gewisse Ausnahmen zu, wo es sich um Arbeiten handelt, die von den Anbietern besondere Techniken und Maschinen verlangen. In diesen Fällen lässt die L+T Qualitätskontrollen durchführen und sucht gegebenenfalls weitere Anbieter.

Die Finanzdelegation steht der Einführung einer durch ein Controllingsystem gesteuerten Betriebsbuchführung positiv gegenüber. Sie ermutigt die L+T, Leistungsindikatoren zu entwickeln, die es ermöglichen, sämtliche Probleme finanz- und führungstechnischer Art besser zu erfassen. Sie begrüsst die Festlegung eines Leistungsauftrags und eines Globalbudgets nach den Grundsätzen der neuen Verwaltungsführung (New Public Management, NPM). Dieses Führungskonzept verleiht den Bundesämtern mehr Autonomie; es zielt auf eine erhöhte Leistungsfähigkeit ab, wodurch eine erhebliche Verbesserung der Verwaltungstätigkeit ermöglicht wird. Dies setzt allerdings einen Mentalitätswandel in der Verwaltung voraus.

Diese verstärkte Autonomie der Ämter kann aber auch eine Schwächung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen und die Geschäftsführung der Verwaltung mit sich bringen. Das Parlament und insbesondere seine Aufsichtskommissionen müssen deshalb ebenfalls neue Kontrollmethoden einführen.

Die Finanzdelegation verlangt deshalb, dass die neue Verwaltungsführung im Pilotamt L+T mehr Transparenz in die Bereiche der Finanzen und Geschäftsführung bringt, so dass das Parlament seine politischen Aufgaben und Aufsichtsfunktionen besser wahrnehmen kann.

Die Finanzdelegation hat schliesslich festgehalten, dass die Synergiewirkungen zu überprüfen wären, die eine engere Zusammenarbeit zwischen der L+T und dem BRP oder gar eine Zusammenlegung dieser beiden Ämter mit sich brächte (vgl. Ziff. 441 vorne).

## 452 Wirtschaftlichkeitskontrolle im Bereich Entwicklung und Beschaffung von Armeematerial\*

Die EFK hat bei ihrer Überprüfung der Verpflichtungskredite in den Bereichen „Forschung, Entwicklung und Versuche“ (FEV), „Ausrüstung und Erneuerungsbedarf“ (AEB) und des Rüstungsprogrammes (RP) bezüglich der Wirtschaftlichkeit schwere Mängel festgestellt (vgl. 2. Teil Bericht, Ziff. 5.6).

Zunächst garantiert das interne Kontrollsystem nicht, dass das unter Artikel 4 der Finanzhaushaltverordnung vom 11. Juni 1990 (SR 611.01) vorgesehene Spezifikationsprinzip eingehalten wird. So wurde die Entwicklung von 20 Panzerfaustsimulatoren über Verpflichtungskredite der Rubriken FEV, AEB und RP finanziert, was dem EMD ermöglichte, von einem Zusatzkreditbegehren abzusehen.

Was das Wirtschaftlichkeitskriterium betrifft, wurde der Bedarf an gewissen Beschaffungen nicht genügend nachgewiesen. Die EFK bemängelte, dass trotz einer Studie, in der aufgezeigt wurde, dass mit den Panzerfaustsimulatoren alle Ausbildungsbedürfnisse abgedeckt werden können, 92'600 Schuss vollkalibrige Ausbildungsmunition zu 2000 Franken pro Stück beschafft werden sollten. Dieses Beschaffungsvolumen wurde inzwischen auf 50'200 Geschosse reduziert.

Bezüglich der neuen Ausgangsuniformen ist die EFK der Meinung, dass deren Beschaffung zu rasch erfolgte und zu verfrühten Materialliquidierungen führte. Ohne die Priorität in Frage zu stellen, welche von Parlament und Bundesrat diesbezüglich gesetzt wurde, weist die EFK darauf hin, dass das EMD infolge dieser voreiligen Beschaffung hohe Lagerbestände an alten Uniformen liquidieren musste, mit denen noch ein Ausrüstungsbedarf von drei Jahren hätte abgedeckt werden können. Eine bessere zeitliche Staffelung dieser Beschaffungen hätte Einsparungen von rund 100 Millionen Franken ermöglicht.

Aufgrund dieser besorgniserregenden Feststellungen bat die Finanzdelegation den Generalstabschef und den Rüstungschef um eine Unterredung. Beide EMD-Vertreter hielten die Einwände der EFK in bezug auf die Finanzierung der 20 Panzerfaustsimulatoren für gerechtfertigt, räumten allerdings ein, dass einerseits eine rechtzeitige Vorfinanzierung unerlässlich gewesen sei, und dass es andererseits im Endeffekt keine Kreditüberschreitungen gegeben habe.

Die Beschaffung der 50'200 Geschosse rechtfertigten sie damit, dass den Rekruten zum Abschluss ihrer Ausbildung ermöglicht werden müsse, die an den Simulatoren erworbenen Kenntnisse auf dem Gelände in die Praxis umzusetzen.

Dem Vorwurf der allzu raschen Beschaffung der neuen Ausgangsbekleidung hielten die EMD-Vertreter entgegen, dass es angesichts des abrupten Wechsels, den die Armeereform 95 mit sich brachte, angebracht gewesen sei, mit den neuen Uniformen in der Öffentlichkeit ein Zeichen für das neue Erscheinungsbild unserer Landesverteidigung zu

setzen. Es treffe zu, dass in der Folge die Uniformen 72 hätten liquidiert werden müssen, doch habe die Armeereform 95 in allen Bereichen zu enormen Liquidationen geführt, die alle ihren Preis hätten. Diese müssten allerdings vor dem Hintergrund der Einsparungen gesehen werden, welche die Umstrukturierung der Armee insgesamt bringe. Das EMD weist deshalb die Vorwürfe der EFK zurück.

Die Finanzdelegation konnte sich mit diesen Erklärungen nicht zufriedengeben, weil sich unkompenzierte Verluste nicht mit künftigen Einsparungen rechtfertigen lassen. Sie hat deshalb den Departementsvorsteher in einem Schreiben aufgefordert, bei der Bewirtschaftung von Lagerbeständen und der Liquidierung von Altmaterial mehr Strenge walten zu lassen.

## **453 Abschreibungspraxis des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe (BRBT)**

Die Armeereform 95 hat einen Rückgang der Rüstungsaufträge mit sich gebracht. Dies hat bei den Rüstungsbetrieben zu beträchtlichen Überkapazitäten sowohl im Investitions- als auch im Personalbereich und damit zu erhöhten Produktionskosten geführt. Angesichts dieser Situation ergriff das BRBT ab 1994 Sanierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen; dabei wurden hauptsächlich ausserordentliche Abschreibungen, Rückstellungen und Wertberichtigungen vorgenommen.

Die EFK hat diese Praxis angefochten und die Rechnung 1994, die ein Defizit von 147 Millionen Franken ausweist, nur mit Vorbehalt genehmigt. Sie empfahl, in der Rechnung 1995 bei den Abschreibungen und Provisionen 48,3 Millionen und bei den Wertberichtigungen 12,6 Millionen Franken zu stornieren. Das Parlament folgte diesen Empfehlungen bei seiner Genehmigung der Rechnung 1995 der BRBT.

Wie die Finanzdelegation erfahren hat, steht noch ein weiterer strittiger Punkt zur Diskussion: Das BRBT beantragte für die Fabrik Wimmis Bundesbeiträge für Investitionen im Sicherheits- und Umweltschutzbereich. Dem widersetzte sich die EFK mit dem Argument, dass privatwirtschaftliche Konkurrenzbetriebe ebenfalls solche Investitionen tätigen müssen. Die Frage wird zwischen EMD und EFD geregelt werden.

## **46 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)**

### **461 Inspektion bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS)\***

Die Sektion 1 der Finanzdelegation hat bei der ZAS einen Inspektionsbesuch durchgeführt. Als zentrales Vollzugsorgan der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV) und der Erwerbsersatzordnung (EO) führt die ZAS die Gesamtbuchhaltung dieser Versicherungen, ist das Verbindungsorgan zwischen den rund 100 Ausgleichskassen und führt das Sekretariat des Verwaltungsrats des Ausgleichsfonds. Der ZAS angeschlossen sind die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK) und die

IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST), welchen die Durchführung der freiwilligen oder obligatorischen Versicherungen von Auslandschweizern obliegt. Die ZAS bildet zusammen mit der SAK und der IVST eine Hauptabteilung der EFV und ist somit administrativ dem EFD unterstellt. In der entsprechenden Verordnung vom 24. Juni 1994 (SR 831.143.32) sind die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Gliederung der ZAS geregelt. Diese wird von der EFK unter Beihilfe des internen Inspektorates der ZAS revidiert, wobei die fachliche Aufsicht der SAK und der IVST dem BSV vorbehalten bleibt.

Der bewilligte Personalbestand beläuft sich auf 409 Stellen; davon entfallen 86 auf die ZAS, 260 auf die SAK und 63 auf die IVST. In der Informatikabteilung sind 69 Personen beschäftigt, da die Arbeitsabläufe zum grössten Teil automatisiert sind. Die ZAS setzt alles daran, um ihr Informatiksystem laufend den ständig wachsenden Bedürfnissen der Dossierbearbeitung anzupassen. Das Arbeitsvolumen hat sich beispielsweise im AHV-Bereich seit 1981 vervierfacht: Am 31. Dezember 1995 zahlte die SAK 266'000 AHV- und 62'000 IV-Renten aus; die AHV/IV-Leistungen beliefen sich im Jahr 1995 auf insgesamt 2,8 Milliarden Franken.

Gemäss den auf das Versichertenregister gestützten Schätzungen zeichnet sich eine weitere Zunahme der Leistungsgesuche ab. Ebenfalls Mehrarbeit werden die in Aussicht gestellten gesetzlichen Änderungen mit sich bringen (u.a. die 10. AHV-Revision, neue internationale Abkommen, die 4. IV-Revision). Ferner wird die Übernahme in der einen oder andern Form des „acquis communautaire“ der EU mittelfristig die Anstellung weiterer 150 Arbeitskräfte erfordern.

1995 wies die AHV mit 24,5 Milliarden Franken eine ausgeglichene Rechnung aus. Zwischen 1990 und 1994 stiegen die Rentenleistungen um fast 6 Prozent an, wobei 1,35 Prozent auf die demographische Entwicklung zurückgeführt werden kann. 1995 deckte der AHV-Fonds noch 97 Prozent der Ausgaben ab. Die Situation der AHV-Rechnung hängt aber auch von der Konjunkturerwicklung ab. Gemäss den Prognosen des BSV werden bei einem mässigen Konjunkturanstieg die AHV-Rechnungen von 2001 an Verluste aufweisen; zwischen 2005 und 2010 werden diese Defizite von 1,3 auf 3,7 Milliarden Franken ansteigen und der AHV-Fonds wird im Jahre 2011 ausgeschöpft sein. Die IV-Rechnung schloss 1995 mit einem Defizit von 343 Millionen ab und die auf die Kapitalrechnung übertragenen Verluste beliefen sich auf 1,1 Milliarden Franken. Die IV-Rechnung konnte trotz der Erhöhung der Beiträge von 1,2 auf 1,4 Lohnprozente nicht ausgeglichen werden. Zwischen 1990 und 1994 stiegen die Rentenleistungen um durchschnittlich 10,63 Prozent an. Aus den Prognosen des BSV geht hervor, dass bei mässiger Konjunkturerwicklung mit ständig zunehmenden Defiziten und bis zum Jahr 2010 mit einer Verschuldung von rund 10 Milliarden Franken gerechnet werden muss.

Der Ausgleichsfonds der AHV/IV und EO, welche die Einnahmenüberschüsse der drei Sozialwerke verbucht, wird durch einen Verwaltungsrat geführt, der vom Bundesrat gewählt und dessen Sekretariat von der ZAS geführt wird. Der Verwaltungsrat, in dem das BSV und die EFV mit beratender Stimme vertreten sind, ist verantwortlich für die Vermögensanlage und die Jahresrechnung. Die Verordnung vom 27. September 1982 über die Verwaltung des Ausgleichsfonds AHV/IV (SR 831.192.1) regelt die Organisation und

Aufgaben des Verwaltungsrates, der Richtlinien für die Vermögensanlage erlässt. Diese sahen bis Ende 1996 vor, dass die Gelder nur in Schweizer Währung, in gesicherten Anlageformen und zu Bedingungen des Obligationenmarktes angelegt werden durften. Infolge der 10. AHV-Revision kann der Verwaltungsrat seit dem 1. Januar 1997 das Vermögen auch in Schweizer Aktien und in Fremdwährungen anlegen. Für diese Anlagen werden Spezialisten beigezogen, denen die Portfolioverwaltung übertragen wird. Die entsprechenden Richtlinien sind in Vorbereitung.

1995 belief sich die Summe der unbezahlten Beitragsforderungen auf durchschnittlich 415 Millionen Franken. Diese sind innerhalb von Betreibungs- und Konkursverfahren blockiert. Mit dem revidierten Gesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) besteht ab dem 1. Januar 1997 auf diesem Gebiet ein erhöhtes Verlustrisiko, da diese Forderungen bei Konkursen nicht mehr privilegiert werden.

Im Bereich der IV-Sachleistungen muss die ZAS das stets wachsende Arbeitsaufkommen (1995: 800'000 Rechnungen im Umfang von insgesamt 1,2 Mia. Fr.) noch immer mit veralteten Arbeitsmethoden bewältigen: Im Gegensatz zu den meisten öffentlichen und privatwirtschaftlichen Einrichtungen, wo die Rechnungen über EDV-Systeme erfasst werden, nimmt die ZAS die Rechnungen von den IV-Stellen entgegen, prüft sie und muss sie darauf erneut manuell erfassen. Mit einer vollinformatisierten Fakturierung liessen sich beträchtliche Einsparungen realisieren und die heute zwei- bis dreimonatigen Zahlungsfristen erheblich verkürzen. Entsprechende Massnahmen sind noch immer in Vorbereitung.

Die SAK hat wegen Arbeitsüberlastung seit Mai 1993 bei den Rentenleistungen auf Prüfungen verzichtet. Es trifft zwar zu, dass mit einem ausführlichen Kriterienkatalog, der vor dem Rentenentscheid erfüllt werden muss, eine gewisse Sicherheit geboten werden kann. Da aber die Risiken auf ein Mindestmass beschränkt werden müssen, führt die SAK seit April 1996 diese Nachprüfungen wieder in kleinerem Umfange durch.

Die Finanzdelegation hat verlangt, dass abgeklärt wird, welche Auswirkungen ein Schweizer EU-Beitritt auf die ZAS hätte. Ferner hat sie das BSV aufgefordert, zusammen mit dem Bundesamt für Justiz weiter zu prüfen, wie den Verlusten begegnet werden kann, welche in Anwendung des neuen SchKG aus der Aufhebung des Rangprivilegs bei Konkursen und Nachlassverträgen resultieren können. Schliesslich hat sie verlangt, die Prüfung der im Bereich der elektronischen Fakturierung der IV-Sachleistungen zu ergreifenden Massnahmen voranzutreiben.

Der Vorsteher des EFD ist über die Ergebnisse dieser Inspektion orientiert worden.

## 462 Devisenbewirtschaftung

Für Zahlungen bestimmter Anschaffungen im Ausland oder für die Erfüllung gewisser Verpflichtungen, die in Fremdwährungen eingegangen werden, muss der Bund Mittel auf dem Geld- und Kapitalmarkt aufnehmen und trägt somit ein Wechselkursrisiko. Die De-

visenbewirtschaftung geschieht durch die EFV, die vor etwa sechs Jahren vorsorglich eine Dollarposition mit der Absicht beschaffte, ein zusätzliches Instrument für die Treasorierbewirtschaftung aufzubauen. Da sich aber die Arbeiten am eigentlichen Konzept zur Devisenbewirtschaftung verzögerten, wurden die Dollars zwischenzeitlich bei der Schweizerischen Nationalbank deponiert, was zu Kursrisiken führte.

Das Konzept sieht vor, dass allfälligen Gewinnen und Verlusten auf dieser Position die Ergebnisse bei den effektiv erfolgten Zahlungen gegenüberstehen. Bisher wurden Wechselkursrisiken nur bei grossen Beschaffungsvorhaben im Rüstungsbereich sowie für grosse Zahlungen an internationale Organisationen abgesichert. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass mit den in den letzten Jahren im Markt entwickelten modernen Instrumenten das Risiko in wirtschaftlich interessanter Weise abgesichert werden kann. Daher hat die EFV die Absicht, künftig auch Fremdwährungsverpflichtungen in einzelnen bedeutenden Währungen ausserhalb der Grossprojekte abzusichern.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeiten und Kompetenzen der EFV im Bereich der Devisenbewirtschaftung sind in der Finanzhaushaltsverordnung (SR 611.01) enthalten, lassen aber einen grossen Handlungsspielraum offen. Die Finanzdelegation ist mit der EFK der Auffassung, dass die Devisenoperationen einer eindeutigeren Rechtsgrundlage bedürfen, so dass der diesbezügliche Artikel 50 der Verordnung anzupassen ist.

### 463 Informatikausgaben des Bundes\*

Die Finanzdelegation hat in ihrem Jahresbericht 1995 unter dem Kapitel 25 über Rentabilitätsfragen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Informatik berichtet. Wie Tabelle 11 zeigt, sind seit 1990 sehr umfangreiche Bundesmittel in die Büromatik und Informatik geflossen.

Tabelle 11

#### Bundesausgaben für Informatik und Büromatik 1990 - 1996 (in Mio. Fr.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Informatik-Hardware und Büromatik	196	250	219	206	200	177	164
Informatik-Programme u. Dienstleist.	85	95	131	144	151	151	152
Wartung Informatik und Büromatik	46	51	56	62	62	61	60
<b>Total Informatik u. Büromatik</b>	<b>327</b>	<b>396</b>	<b>406</b>	<b>412</b>	<b>413</b>	<b>389</b>	<b>376</b>

Die jährlichen Ausgaben haben sich zwischen 300 und 400 Millionen Franken bewegt. Die EFK prüfte 1995 stichprobenweise die Wirtschaftlichkeit der Informatikprojekte in allen Departementen und kam zum Schluss, dass bezüglich der Projektführung und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses erhebliche Mängel bestehen (vgl. 2. Teil Bericht, Ziff. 56).

Die Finanzdelegation beauftragte in der Folge gestützt auf Artikel 50 Absatz 9 des GVG (SR 171.11) einen externen Experten, die Zuständigkeiten und Abläufe im Informatikbereich des Bundes zu beurteilen. Der Bericht des Instituts für Wirtschaftsinformatik an der Universität Bern enthält als wichtigste Empfehlung eine neue Prioritätensetzung des



Bundesamt für Informatik (BFI) und der Informatikkonferenz des Bundes (IKB) in Richtung vermehrter Beachtung der Wirtschaftlichkeit. Gestützt auf neue Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis sollte die Implementierung des Controllings in allen Bundesämtern eine höhere Priorität haben. Controlling und Sicherheit bilden die Kernaufgaben des BFI. Bezüglich der zeitweise prekären Informatiksicherheit bei zentralen Programmen wie dem Lohnsystem PERIBU, dem Buchführungssystem DAVID oder dem Pensionskassenprogramm SUPIS drückte die Finanzdelegation ihre Besorgnis gegenüber dem Vorsteher des EFD aus.

Eine Stärken-Schwächen-Analyse des Informatikbereichs des Bundes zeigt ein relativ modernes Bild in den schriftlichen Dokumenten (Leitbild, Weisungen) und in der Anwendung der Informatikmittel. Als Schwächen sind das weitgehend fehlende Controlling der Departemente und das mangelnde Durchsetzungsvermögen des BFI zu nennen. Instruktionen und Weisungen sind oft vorhanden, doch müsste deren Einhaltung besser überwacht werden. Wenn zum Beispiel alle Projekte nach dem Projekteinführungssystem HERMES des BFI abgewickelt würden, wäre die Wirtschaftlichkeit besser gewährleistet. In der Praxis läuft es aber so, dass die Benutzer immer neue Anforderungen an Projekte stellen, ohne die finanziellen und informatikbezogenen Konsequenzen selbst tragen zu müssen.

Die Finanzdelegation stellte zudem eine Dominanz des operativen Geschäftes gegenüber der strategischen Führung fest. Das angekündigte Controlling-Konzept des BFI sollte einen wirtschaftlicheren Einsatz der Mittel bringen und das entsprechende Fachwissen in allen Verwaltungseinheiten verbreiten. Probleme treten zudem bei der Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen gegenüber Lieferanten auf. Externe Lieferanten sind besser zu führen und in die Pflicht zu nehmen, insbesondere wenn die Vertragsbedingungen nicht eingehalten werden. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Externen bedingt einen wesentlichen Ausbau des Controllings.

Obwohl der Bundesrat die Informatik als Teil der Infrastruktur im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform ohnehin überprüft, unterstreicht die Finanzdelegation die Vordringlichkeit von raschen Verbesserungen. Sie kann nicht zulassen, dass wesentliche Instruktionen des BFI wie HERMES von einem grossen Teil der Bundesverwaltung missachtet werden. Zur besseren Durchsetzung departementsübergreifender Standards empfiehlt sich die Ablösung des Einstimmigkeitsprinzips durch ein qualifiziertes Mehrheitsprinzip bei der Beschlussfassung in der Informatikkonferenz des Bundes.

## 464 Überwachung des Beschaffungswesens

Am 1. Januar 1996 sind das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11) in Kraft getreten. Die Finanzdelegation begrüsst, dass das Einkaufs- und das Submissionswesen nicht wie bisher getrennt, sondern die Beschaffung von Gütern, Dienstleistungen und Bauleistungen in einer einzigen Verordnung geregelt ist. Die EFK konnte veranlassen, dass bei fehlendem Wettbewerb ein Verzicht auf das Einsichtsrecht

durch die zuständige Amtsdirektion entschieden und begründet werden muss. Die internen Kontrollorgane der Verwaltungseinheiten und der Bundesbetriebe sind verpflichtet, die Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung zu überwachen. Die EFK überprüft das Beschaffungswesen bei jeder Revision standardmässig. Zudem prüft sie, ob eine Kreditkontrolle geführt wird. Die Vergaben können aber nicht in jedem Fall einzeln überprüft werden. Die EFK macht solche Nachprüfungen auf besonderen Auftrag der Finanzdelegation, wie zum Beispiel bei der Vergabe der NEAT-Ingenieuraufträge (vgl. Ziff. 483).

Im Verlaufe des Jahres erhielt die Finanzdelegation Kenntnis von den allgemeinen Bedingungen des Amtes für Bundesbauten (AFB), die dem Anbieter restriktive Verpflichtungen überbinden und hohe Konventionalstrafen androhen. Sie ersuchte die Geschäftsprüfungskommissionen näher zu prüfen, ob derartige Auflagen nicht die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren behindern. Eine Sektion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat 1996 die Abwicklung des Beschaffungsverfahrens am Beispiel von Public Relations-Aufträgen überprüft.

## 465 Subventionsbericht

Gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1) hat der Bundesrat die Aufgabe, periodisch, mindestens aber alle sechs Jahre, zu prüfen, ob die spezialgesetzlichen Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen dem Gesetz entsprechen. Er hat die Ergebnisse dieser Prüfung dem Parlament in einem Bericht vorzulegen. Die gesetzliche Frist für die erstmalige Berichterstattung läuft 1997 ab.

Die Finanzdelegation prüfte seit über 20 Jahren regelmässig die vom Bund subventionierten, beaufsichtigten oder mit einer Defizitgarantie versehenen Körperschaften (abgekürzt als halbstaatliche Organisationen bezeichnet). Grundlage für ihre Tätigkeit bildete ein vom EPA erstelltes Verzeichnis, das in einem Zweijahresrhythmus neu erstellt wurde. Diese Liste der halbstaatlichen Organisationen wurde letztmals am 25. März 1993 aktualisiert. Die Finanzdelegation berichtete in ihrem Tätigkeitsbericht 1993/94 (Ziff. 22) über die nähere Prüfung von 34 Organisationen. Sie kam mit dem Bundesrat überein, die Erstellung des Verzeichnisses der halbstaatlichen Organisationen mit dem erwarteten Subventionsbericht zu kombinieren und mit der Erteilung weiterer Aufträge zur Überprüfung des Subventionswesens bis zu dessen Erscheinen zuzuwarten. Der Bundesrat und das EFD stellten diesen in einem Schreiben an die Finanzdelegation und in Antwort auf verschiedene Motionen aus den Jahren 1994 und 1995 (94.3054, 94.3121 und 94.3280) auf Ende 1995 in Aussicht. Wie das EFD in seiner Antwort auf die Frage Grendelmeier (96.5186) letztmals festhielt, wird der Bundesrat dem Parlament erst gegen Ende 1997 umfassend Bericht erstatten.

Angesichts der weiterhin düsteren Perspektiven für die Bundesfinanzen sowie des breiten öffentlichen Interesses drängt die Finanzdelegation auf eine speditive Fertigstellung des Subventionsberichtes. Sie legt Wert darauf, dass auch in Zukunft eine aussagekräftige Übersicht über alle Organisationen besteht, die vom Bund in irgendeiner Form unterstützt

werden oder der Eidgenössischen Versicherungskasse angeschlossen sind. In diesem Sinne liess sie sich vom Vorsteher des EFD aus erster Hand über die wichtigsten Punkte des kurz vor dem Abschluss stehenden Subventionsberichtes orientieren.

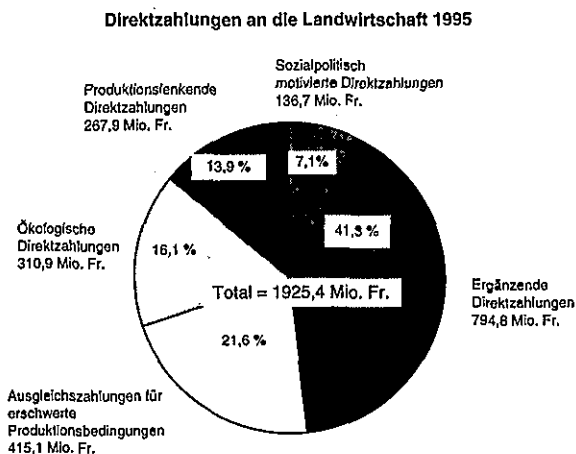
Von den rund 400 ausgerichteten Subventionen wurden vorerst 160 näher überprüft, dabei stellte das EFD bei 130 Handlungsbedarf fest, der von kleinen Korrekturen auf Verwaltungsstufe bis zu grösseren Gesetzesrevisionen reichen kann. Die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen werden sich mit diesem Geschäft bald zu befassen haben.

## 47 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

### 471 Inspektion im Bereich Direktzahlungen

Die Sektion 3 führte beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Hauptabteilung Direktzahlungen und Strukturen eine Inspektionssitzung durch. Die Direktzahlungen haben in den letzten Jahren stark zugenommen und bilden einen wesentlichen Pfeiler des landwirtschaftlichen Einkommens. Die nachfolgende Grafik 1 orientiert über Umfang und Bedeutung der verschiedenen Direktzahlungen.

Grafik 1



Die ergänzenden Direktzahlungen (Art. 31<sup>a</sup> des Landwirtschaftsgesetzes; LwG; SR 910.1) bilden den Grundsockel zur Sicherung eines angemessenen Einkommens aus der Landwirtschaft. Beitragsberechtigt sind alle Landwirte unter 65 Jahren mit minde-

stens 3 ha Nutzfläche. Ab 105'000 Franken landwirtschaftliches Einkommen fallen die Zahlungen weg; von der Einkommensgrenze waren 1995 155 Betriebe betroffen.

Die Ökobeiträge (Art. 31<sup>b</sup> des LwG) sind an die Erfüllung ökologischer Auflagen gebunden. Vier Programme sind vom Bund als förderungswürdig anerkannt: der ökologische Ausgleich (Extensivierung), die Integrierte Produktion, der Biologische Landbau und die Kontrollierte Freilandhaltung. Werden diese Voraussetzungen erreicht, erhält jedermann die Ökobeiträge. Die grössten Vollzugsprobleme bestehen darin, dass die Rechtsgrundlagen nicht klar definierte Begriffe wie die Integrierte Produktion (IP) enthalten, die nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse laufend angepasst werden. Der Bundesrat verlangt mit der Agrarpolitik 2002 nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren für alle Direktzahlungen einen ökologischen Leistungsausweis.

Die Ausgleichszahlungen für erschwerte Produktionsbedingungen sollen innerhalb der Landwirtschaft die Standortnachteile ausgleichen und auf eine dezentrale Besiedlung hinwirken. Die Kostenbeiträge für Landwirte in den Hügel- und Bergzonen bilden die älteste Direktzahlungsart und werden seit 1959 gewährt. Die Einkommenslimite liegt bei 80'000 Franken, die Vermögenslimite bei 700'000 Franken. Rund 41'000 Betriebe profitieren von den Kostenbeiträgen für Viehhalter, 40'500 Betriebe erhalten Beiträge für die Bewirtschaftung von Hanglagen. Die Sömmerungsbeiträge gehen an 8000 Betriebe.

Mit produktionslenkenden Direktzahlungen sollen die Agrarmärkte entlastet werden. Zur Entlastung des Milchmarktes zahlt der Bund seit 1970 Beiträge an Kuhhalter ohne Milchproduktion. Als weitere produktionslenkende Direktzahlungen gelten die Siloverbotsentschädigung, die Zulage auf verkäster Milch und Anbauprämien für Futtergetreide. Hier gelten keine Einkommensgrenzen.

Sozialpolitisch motivierte Direktzahlungen erhalten rund 27'000 Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer bis zu 30'000 Franken reines Einkommen. Diese beziehen pro Kind bis zu 180 Franken monatliche Kinderzulage. Kosten- und Bewirtschaftungsbeiträge und zudem ein Pauschalabzug für Direktzahlungen von 10'000 Franken können für die Bemessung des reinen Einkommens abgezogen werden. Der Vollzug der Familienzulagen in der Landwirtschaft liegt beim BSV.

Es kommen rund 65'000 Betriebe in den Genuss von ergänzenden Direktzahlungen. Im Durchschnitt wurden 1995 rund 30'000 Franken Direktzahlungen aller Art pro Betrieb ausgerichtet; davon fielen 12'000 Franken auf die ergänzenden Direktzahlungen. Im Jahr 1996 stiegen alle Direktzahlungen zusammen auf 37'000 Franken im Betriebsdurchschnitt, davon 13'500 Franken ergänzende Direktzahlungen. In den Bergzonen erreichen die Zahlungen in Einzelfällen über 100'000 Franken. Die Direktzahlungen sind nicht zu zusätzlichem Einkommen gleichzusetzen, da daraus auch ein Produktionsaufwand abzudecken ist.

Nach den Feststellungen der Finanzdelegation überwacht das BLW den Vollzug der Direktzahlungen mit Stichproben. Da die Kantone die Direktzahlungen an die Landwirte ausrichten, sind diese in erster Linie für die Kontrolle verantwortlich. Der Bund übt die Obergrenze aus. Die Kantonsabrechnung wird vor der Auszahlung durch das BLW

nochmals überprüft, um einen unrechtmässigen Bezug von Direktzahlungen auszuschliessen. Die Auszahlungen der Kantone werden im Zweijahresrhythmus kontrolliert. Zudem setzt das BLW 60 Tage für Feldkontrollen und 25 Tage für Stallkontrollen ein. 1995 wurden vom Bundesamt in 23 Kantonen auf 220 Betrieben Kontrollen durchgeführt. Auf 15 Betrieben kam es in der Folge zu Kürzungen der Direktzahlungen. Die Finanzdelegation erachtet eine Intensivierung der Kontrollen auf allen Stufen der Durchführung einschliesslich der involvierten anerkannten Organisationen für notwendig. Ganz besondere Aufmerksamkeit ist den beitragsberechtigten Flächen zu widmen.

Die Finanzdelegation stellte einen gewissen Zielkonflikt zwischen agrarpolitischer Steuerung und Vollzugsvereinfachung fest. Trotz der Vorbehalte des BLW, erachtet es die Finanzdelegation als zweckmässig, die Beitragsbemessung transparenter zu gestalten, was zu Vereinfachungen bei den Direktzahlungen führen müsste. Auf allzu viele Ausnahme- und Sonderregelungen sollte verzichtet werden.

Mit der Agrarpolitik 2002 sollen die Direktzahlungen über Zahlungsrahmen gesteuert und mit dem Voranschlag bewilligt werden. Damit sollten sich Nachtragskredite vermeiden lassen. Die Annäherung der Produktpreise an das Weltmarktniveau wird die Konsumenten entlasten. Wenn die dadurch bewirkten Einkommensausfälle der Landwirtschaft voll durch Direktzahlungen kompensiert werden, ist mit einer zusätzlichen Belastung des Bundes zu rechnen. Diese Zusatzbelastung könnte inskünftig zu einer Diskussion über die Höhe und die Verteilung der Direktzahlungen führen.

## **472 Ausgaben für Milchwirtschaft und Direktzahlungen bis zur Agrarpolitik 2002**

Die Finanzdelegation orientierte im Jahresbericht 1995 unter Ziff. 473 über die Probleme der Käseverwertung. Eine von den Finanzkommissionen und den Geschäftsprüfungskommissionen im Dezember 1995 eingesetzte gemeinsame Subkommission Käseverwertung unter dem Vorsitz von Nationalrat Werner Marti kam in ihrem Bericht vom 21. Mai 1996<sup>1</sup> zu Anträgen und Empfehlungen, die der Bundesrat zu befolgen sich bereit erklärt hat. In der Gesamtwürdigung wurde festgestellt, dass die problematische Subventionspraxis der Agio-Geschäfte letztlich auf den marktfremden Auftrag der Käsemarktordnung von 1968 und die zu hohe Verkehrsmilchmenge zurückzuführen sind. Die beiden Räte nahmen in der Herbstsession 1996 vom Bericht offiziell Kenntnis und überwiesen zudem drei Postulate betreffend die Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen und betreffend die Begrenzung des Bundesbeitrags an den Unternehmensfehlbetrag der Schweizerischen Käseunion AG (SK). Die bundesstrafrechtlichen Verfahren gegen fehlbare Mitarbeiter der SK und Beamte laufen weiter.

Die Finanzdelegation befasste sich im Berichtsjahr mit der künftigen Entwicklung der Bundesausgaben für die Milchwirtschaft und für Direktzahlungen. Wie die Tabelle 12

<sup>1</sup> Der Bericht der gemeinsamen Subkommission Käseverwertung zur Subventionspraxis der Schweizerischen Käseunion AG wurde im Bundesblatt Nr. 40 vom 8.10.1996, Bd. IV, veröffentlicht.

zeigt, sollten ab 1998 bei der Milchverwertung signifikante Einsparungen erzielt werden, doch werden gleichzeitig die Direktzahlungen entsprechend erhöht.

Tabelle 12

**Bundesaussgaben für Milchwirtschaft und Direktzahlungen 1994 - 2000**  
(in Mio. Fr.)

	1994 Rechnung	1995 Rechnung	1996 Rechnung	1997 Voranschlag	1998 Finanzplan	1999 Finanzplan	2000 Finanzplan
Milchwirtschaft	960	1043	943	852	700	571	523
Direktzahlungen	1760	1821	2237	2387	2533	2666	2706
<b>Total</b>	<b>2720</b>	<b>2864</b>	<b>3180</b>	<b>3239</b>	<b>3233</b>	<b>3237</b>	<b>3229</b>

Die anvisierten Kürzungen sind ohne tiefgreifende Änderungen der Milchwirtschaftspolitik nicht zu erreichen. Der Milchgrundpreis für die Landwirte dürfte von 107 Rappen (1990) auf 68 Rappen im Jahr 2002 sinken. Der Strukturwandel trifft insbesondere auch die nachgelagerten Verarbeitungsstufen, da erhebliche Überkapazitäten bestehen. Der Bundesrat stand 1996 unter erheblichem Druck, Gesuchen für Strukturhilfen stattgeben zu müssen. Er bewilligte eine partielle Entschädigung von rund 3 Millionen Franken an die Käsereien, die im Sommerhalbjahr wegen Absatzschwierigkeiten weniger Emmentaler und Greyerzer produzieren konnten. Die Finanzdelegation setzt deshalb ein Fragezeichen zur Einhaltung des Zeitplans sowie zu Erklärungen der Verwaltung, die im Rahmen von Agrarpolitik 2002 vorgesehenen Abbauschritte seien gangbar, ohne dass neben den Direktzahlungen weitere abfedernde struktur- und sozialpolitische Hilfen gewährt werden müssen.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2002 werden die Direktzahlungen noch an Bedeutung gewinnen. Mit diesem planbaren Instrument der Einkommensbildung müssen die Budgetvorgaben für die absatzfördernden Massnahmen verbindlicher werden. Im verflossenen Jahr musste das Parlament aufgrund der heutigen Agrarordnung 311 Millionen Franken auf dem Nachtragskreditweg beschliessen, was 9,4 Prozent der mit dem Voranschlag 1996 für das BLW bewilligten Ausgaben entspricht. Die Nachtragskredite für die Landwirtschaft sollten längerfristig auf begründete Ausnahmefälle beschränkt sein.

### 473 Notleidende Geschäfte der Wohnbauförderung\*

Die Finanzdelegation hat im Jahresbericht 1995 unter Kapitel 472 über zunehmende Verlustrisiken für den Bund aus Verpflichtungen in der Wohnbauförderung berichtet. Im Berichtsjahr führte sie mehrere Aussprachen mit dem Vorsteher des EVD sowie mit der Direktion des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO). Für die Abklärung von finanziellen Fragen wurden auch Vertreter des EFD beigezogen. Die Finanzdelegation drückte wiederholt ihre Besorgnis über die zunehmenden Verlustrisiken bei der Wohnbauförderung aus. Der Bundesrat will die finanziellen Folgen einer anhaltend schlechten Wirtschaftslage auf das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843) näher prüfen zu lassen. Die Finanzdelegation stimmt mit dem Bundesrat überein, dass die Problemfälle des WEG als Abbild der Krise auf dem Immobilienmarkt auftreten.

Veranlasst durch den kritischen Revisionsbericht der EFK über das BWO (vgl. 2. Teil Bericht, Ziff. 42) und durch Informationen über akute Problemfälle, führte die Finanzdelegation eine weitere Inspektion beim BWO durch. Im Vordergrund stand eine detaillierte Risikobeurteilung und die Abklärung gewisser organisatorischer Schwachpunkte des BWO. Die Verwaltung erachtet eine Bewertung aller WEG-Objekte nicht für zweckmässig, doch sollen die Sonderrisiken eingehend geprüft werden. Die Finanzdelegation wird *quartalsweise über den aktuellen Stand der notleidenden Geschäfte informiert werden*. Die Schätzungen der Verluste im Zeitverlauf gehen aus der Tabelle 13 hervor.

*Tabelle 13*

**Eingetretene und zu erwartende Verluste der Wohnbauförderung  
(in Mio. Franken)**

	bis Ende 1996	kurzfristig 1997 oder 1998	mittelfristig 1999 - 2009	langfristig ab 2010
Effektive Verluste	26			
Anstehende Verluste <i>Gefährdete Darlehen</i>		245		
Geschätzte Verluste auf Bundesengagements			bis zu 50 pro Jahr	
Nachfinanzierung der Grundverbilligung				50 - 100 pro Jahr

Die Verluste haben bis Ende 1996 26 Millionen Franken erreicht. Davon entfallen 14 Millionen Franken auf Bürgschaften und Schuldverpflichtungen des Bundes für die von Banken geleistete Grundverbilligung; zudem mussten 12 Millionen Franken Darlehen und Beteiligungen als verloren abgeschrieben werden.

Im laufenden oder kommenden Jahr muss mit Verlusten von 245 Millionen Franken gerechnet werden. Rund 200 Millionen Franken entfallen auf Grossrisiken, vor allem im Zusammenhang mit der Förderung des vorsorglichen Landerwerbs und mit der Teilliquidation einer Gesellschaft des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Weil im Voranschlag 1997 nur 15 Millionen Franken für Verluste aus Garantieverpflichtungen eingestellt sind, müssten beim Eintreten der grossen Schadenfälle Nachtragskredite beantragt werden.

Mittelfristig ist jährlich mit bis zu 50 Millionen Franken Verlusten zu rechnen, da bei Verpflichtungen des Bundes von rund 8 Milliarden Franken in der Wohnbauförderung je nach Wirtschaftsentwicklung mit einem Ausfall von einem halben bis zu einem Prozent zu rechnen ist. Nach Schätzungen des BWO dürfte der Ausfall auf Bürgschaften und Bankverpflichtungen auf die restliche Laufzeit maximal 10 Prozent der Gesamtverpflichtungen betragen.

Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird der Bund zudem nach Ablauf von 30 Jahren in erheblichem Ausmass noch geschuldete Vorschüsse und Zinsbeträge aus der Grundverbilligung übernehmen müssen. Es dürften ab dem Jahr 2010 jährlich Ausgaben von 50 bis 100 Millionen Franken für die Nachfinanzierung anfallen. Das WEG-Modell bedingt alle zwei Jahre eine Mietzinserhöhung bzw. Amortisation um 6 Prozent,

um die Grundverbilligung innert 25 Jahren zurückzahlen zu können. Das BWO hat die Möglichkeit, den Mietzinsplan zu ändern und auf Mietzinsanstiege zu verzichten. Zufolge des steigenden Leerwohnungsbestandes und des Drucks auf die Mietzinse musste das BWO in letzter Zeit in grossem Umfang Mietzinsanstiege sistieren. Die Tilgungsfrist kann nach Artikel 40 des WEG auf 30 Jahre erstreckt werden; nach 30 Jahren ist auch ein Schuldenerlass möglich. Die approximativen Berechnungen des BWO gehen davon aus, dass die Rückstände in der Rückzahlung der Grundverbilligung von 2010 bis 2025 50 - 100 Millionen Franken erreichen werden.

Die Finanzdelegation legt Wert darauf, die Finanzkommissionen über die Grössenordnung der Risikopositionen zu orientieren. All diesen Aufwendungen stehen immerhin auch Einsparungen gegenüber, die das WEG-Modell seit 1974 gegenüber einer direkten Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus gebracht hat. Das BWO beziffert die finanziellen Vorteile des WEG in der Periode 1975 - 1995 gegenüber dem früheren Förderungsmodell auf 1,9 Milliarden Franken.

Die Finanzdelegation hat innerhalb der Verwaltung eine gewisse Unsicherheit bezüglich der finanziellen Abwicklung der Verluste festgestellt. Sie verlangte deshalb eine verbindliche Regelung, wie bei Forderungsverzichten auf Vorschüssen, Darlehen und Beteiligungen zu verfahren ist. Zu prüfen ist, wie die Finanzpläne anzupassen sind und welche Rückstellungen für die Nachfinanzierung zu bilden sind. Der Bundesrat will den Verlustschätzungen in den neuen Finanzplänen Rechnung tragen.

Die Finanzdelegation hat sich in den letzten anderthalb Jahren intensiv mit den Risiken der Wohnbauförderung befasst. Sie ersucht den Bundesrat dringend, seine Führungsrolle zu übernehmen, die aufgezeigten Probleme rasch zu lösen und das Parlament über die getroffenen Massnahmen umfassend zu informieren.

#### 474 Altlasten von Schweiz Tourismus

Der Bundesrat beschloss Ende 1991, die Schweizerische Verkehrszentrale einer externen Evaluation zu unterziehen. Die beauftragte Firma stellte einen erheblichen Reorganisationsbedarf fest, die zu einer tiefgreifenden Neuorientierung und zum Namenswechsel auf Schweiz Tourismus geführt hat. Obwohl das Jahr 1995 einen wesentlichen Neubeginn markiert hat und ein neues Finanzreglement verabschiedet wurde, musste die EFK in ihrem Revisionsbericht 1995 gewisse Probleme feststellen, die vor dem Führungswechsel in der Direktion und im Präsidium aufgetreten sind. Ohne das neue Management unnötig mit Altlasten aufzuhalten, legte die Finanzdelegation trotzdem Wert auf Abklärung der Vorkommnisse.



Die negativen Erfahrungen mit der Gewährung von Bürgschaften für Hauskäufe an ehemalige Mitarbeiter der Schweizerischen Verkehrszentrale führten zu einer Weisung des Departementsvorstehers. Die Schweiz Tourismus ist im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben nicht mehr befugt, Bürgschaften an Mitarbeiter zu gewähren. Bei einer Veruntreuung eines ehemaligen Mitarbeiters scheint es sehr ungewiss zu sein, ob ein Teil des verlorenen Geldes wieder eingebracht werden kann.

Die Finanzdelegation erkundigte sich ferner über die Stellung der Vertretungen von Schweiz Tourismus in London und Paris. Im Jahr 1995 verkauften bekanntlich eine Schweizer Bank und die Swissair ihre Aktien am Swiss Centre in London. Die Position von Schweiz Tourismus als Minderheitsaktionärin ist unter dem neuen britischen Besitzer nicht schwächer geworden. Ein neues Nutzungskonzept erlaubt Schweiz Tourismus, im Swiss Centre in London zu bleiben und dessen schweizerischen Charakter zu wahren, ohne dass öffentliche Mittel beansprucht werden müssen. In der Vertretung in Paris versuchte die Schweiz Tourismus Partner zu finden, welche Synergien für die Tourismuswerbung der Schweiz bringen. Dieses vergebliche Bemühen führte 1994/95 vorübergehend zu empfindlichen Mietzinsausfällen.

#### **48 Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED)**

#### **481 Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)\***

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte beim BAZL eine Inspektion durch. Die von der Finanzdelegation näher geprüften Bereiche der finanziellen Führung des BAZL gaben zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Ein namhafter Teil der von ihr empfohlenen Massnahmen ist schon eingeleitet.

Das BAZL wies 1996 einen Personalbestand von 147,5 Stellen auf. Es will dazu beitragen, dass die Zivilluftfahrt ihre im öffentlichen Interesse liegende Rolle als wichtiger Teil des nationalen und internationalen Verkehrssystems sicher, effizient und umweltgerecht wahrnehmen kann. Zu den wichtigen Aufgaben gehören unter anderen die Gewährleistung der Flugsicherheit (Sécurité, Safety), die Anordnung und Überwachung von Sicherheitsmassnahmen (Sûreté, Security) und die Aushandlung und den Vollzug von Verträgen mit ausländischen Staaten. Um seine Aufsichtspflichten bei Infrastrukturanlagen und in der Flugsicherung nachzukommen, sind die Kader des BAZL in Verwaltungsräten und Ausschüssen der Flughäfen Basel, Genf und Zürich sowie in der Swisscontrol vertreten.

Die Schweiz hat im Bereich der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr auf europäischer wie internationaler Ebene immer eine Pionierrolle gespielt. Die Kosten für Sicherheitsmassnahmen werden teilweise vom Bund übernommen; sie erreichten 18 Millionen Franken. Im Zuge von Sparmassnahmen wurde dieser Betrag um einen Drittel auf rund 12 Millionen Franken gekürzt. Mit der Bundesanwaltschaft und dem Sicherheitsdienst der

Swissair ist es gelungen, ein angemessenes Sicherheitskonzept mit dem gekürzten Bundesbeitrag aufzustellen.

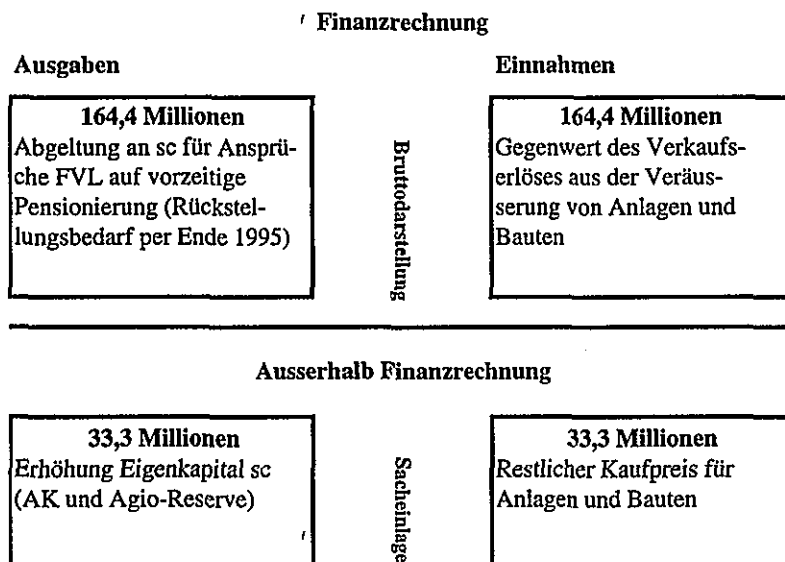
Die Finanzdelegation nahm Kenntnis von den Vergünstigungen bei Flugreisen für das Personal des BAZL. Bei Dienstreisen des BAZL-Personals sind die Flugscheine der Swissair gratis. Für Privatreisen mit der Swissair werden jährlich ein Gratisflug auf Basis stand by und maximal vier Flüge mit 50 Prozent Rabatt angeboten. Es sind Bedienstete und deren Partner/Partnerin und Kinder bis zum 20. Altersjahr berechtigt, von den Vergünstigungen zu profitieren. Anlässlich der Beantwortung der Interpellation Steinemann vom 23. September 1992 über Privilegien beim Bund wurden die Vergünstigungen des BAZL-Personals bei Swissair in der Antwort des Bundesrates erwähnt.

Der Lufttransportdienst des Bundes wird sowohl durch das BAZL als auch durch die Luftwaffe (LW) sichergestellt. Die bestehende Aufgabenteilung soll nach dem Willen der beiden betroffenen Departemente (EMD, EVED) weitergeführt werden. Die vorhandenen Ressourcen könnten so ökonomisch für die eigenen Primäraufgaben und für den Lufttransportdienst eingesetzt werden. In den letzten drei Jahren wurden rund 75 Prozent der Einsätze durch das BAZL und 25 Prozent durch die LW geflogen. Die Finanzdelegation beauftragte die EFK, die Kostenverrechnung des bundeseigenen Lufttransportdienstes näher zu prüfen (vgl. 2. Teil Bericht, Ziff. 6). Aufgrund des Berichts der EFK erteilte die Finanzdelegation dem BAZL und der LW den Auftrag, die Kostenerfassung auf Vollkostenbasis nach denselben Grundsätzen vorzunehmen. Die beiden Ämter stellten die Einführung der Vollkostenrechnung auf den 1. Januar 1998 in Aussicht.

Der Pilotenbedarf der Swissair führte zur Gründung der Schweizerischen Luftverkehrsschule (SLS) im Jahr 1958. Das BAZL geht davon aus, dass die SLS in ihrer heutigen Form mit Bundesbeiträgen von netto 13,7 Millionen Franken (1995) nicht mehr weiterbestehen kann, zumal der Bedarf an Berufspiloten stark zurückgegangen ist. Durch eine strengere Selektion, grössere Eigenleistung der Kandidaten und Einbezug der privaten Flugschulen sollte es möglich sein, den jährlichen Bundesbeitrag auf rund 5 Millionen Franken zu senken.

Die Swisscontrol wurde per 1. Januar 1996 aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert und finanziell verselbständigt. Das BAZL bleibt Aufsichtsamt und ist weiterhin weisungsbefugt. Die Finanzdelegation überwachte die vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen dem Bund und der Swisscontrol. Aus der Grafik 2 gehen die Transaktionen im Detail hervor.

## Auswirkungen der finanziellen Verselbständigung der Swisscontrol (sc)



Bei der Rechnungsführung des Bundes ist das Prinzip der Bruttodarstellung zu beachten. Für den Verkauf der Flugsicherungs-Immobilien und Anlagen an die Swisscontrol erhält der Bund 197,7 Millionen Franken. Umgekehrt verlangte die Swisscontrol vom Bund 164,4 Millionen Franken für die vorzeitige Pensionierung der Flugverkehrsleiter (FVL), weil auf frühere Intervention von Bundesstellen auf die Äufnung eines Deckungskapitals für diese spezielle Vorsorgeeinrichtung verzichtet wurde. Der Betrag von 164,4 Millionen Franken wurde mit dem ersten Nachtragskredit zum Voranschlag 1996 genehmigt. Die verbleibende Differenz zwischen dem Verkaufserlös und den Aufwendungen für die vorzeitige Pensionierung (33,3 Mio. Fr.) wurde als Sacheinlage in die Gesellschaft eingebracht und dient der Erhöhung des Aktienkapitals (AK) (19,9 Mio. Fr.) und der Bildung einer Agioreserve von (13,4 Mio. Fr.). Damit steigt der Anteil des Bundes am Aktienkapital von 70 auf 99,9 Prozent. Der Bund strebt an, sich von diesen Aktien zu trennen; doch muss dafür zuerst ein Käufer gefunden werden.

## 482 Überwachung der Grossprojekte des Verkehrs

Die Finanzdelegation besprach im Berichtsjahr mit dem Vorsteher des EVED die begleitende Aufsicht über Grossprojekte im Verkehr. Gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag der Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes befasste sie sich in den letzten Jahren regelmässig mit einzelnen Projekten wie der Vereinalinie (vgl. Ziff. 483).

Verschiedenen Interventionen der parlamentarischen Aufsicht entsprechend, will das EVED das Projektcontrolling für die Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU), die BAHN 2000 und die NEAT nach einheitlichen Grundsätzen aufbauen. Die Finanzdelegation begrüsst das neue Konzept für das Projektcontrolling, das grössere Vorhaben mit einer ständigen Projektgruppe des Bundesamtes für Verkehr (BAV) begleitet. Im Bereich der KTU-Projekte sind die Vereinalinie, der Huckepack-Korridor am Lötschberg, der BLS-Doppelspurausbau sowie der Busbahnhof der Chemins de Fer Fribourgeois (GFM) als Sonderprojekt definiert. Weitere Projekte in der West- und der Zentralschweiz werden folgen. Alle halbjährlichen Standberichte gehen auch an die Finanzdelegation, die insbesondere die Einhaltung des Kreditrahmens überprüft.

Bei BAHN 2000, die von den SBB gebaut werden, erfolgt das Controlling ebenfalls über halbjährliche Standberichte. Die Tabelle 14 listet die als Kernprojekte von BAHN 2000 definierten Streckenabschnitte auf.

Tabelle 14

### Kernprojekte Bahn 2000 (in Mio. Fr.)

Projekte	Preisbasis Mai 1993	Kostenstand Juni 1996
Genf-Coppet (3. Gleis)	325	312
Onnens-St. Aubin (Doppelspur)	462	415
Vauderens-Siviriez (Tunnel)	150	120
Mattstetten-Rothrist (Neubaustrecke)	1458	1427
MuttENZ-Liestal (Neubaustrecke)	542	379
Solothurn-Inkwil (Ausbaustrecke)	131	93
Zürich HB-Thalwil (2. Doppelspur)	890	812
Knoten Zürich	552	551
<b>Total Kernprojekte BAHN 2000</b>	<b>4510</b>	<b>4109</b>

Der 3. Standbericht über BAHN 2000 vom 16. September 1996 geht davon aus, dass BAHN 2000 im 1994 festgelegten Kostenrahmen realisiert werden kann. Als terminkritisch werden die Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist sowie der Knoten Zürich bezeichnet. Mitte 1996 waren 4 Prozent von BAHN 2000 in Betrieb, 25 Prozent in Ausführung, 37 Prozent in der Phase des Plangenehmigungsverfahrens und 34 Prozent im Stadium der Projektstudie.

Die Finanzdelegation hat in ihren Tätigkeitsberichten wiederholt darauf hingewiesen, dass die Investitionen der SBB dem Entscheid des Parlamentes entzogen sind. Nach dem Leistungsauftrag 1987 muss das Parlament sämtliche Aufwendungen der Infrastruktur-Erfolgsrechnung der SBB im nachhinein genehmigen, da die SBB seit 1991 selbst nichts mehr beitragen kann. Die Bahnreform bringt eine Neuregelung der Finanzierung der SBB-Investitionen. Für Grossprojekte ist eine Sonderfinanzierung im Rahmen der Vorlage über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vorgesehen. Die Substanzerhaltung der bestehenden Bahninfrastruktur wird über die Finanzrechnung durch à-fonds-perdu-Beiträge finanziert, die im Voranschlag des Bundes enthalten sind. Dazu kommen vollverzinsliche Darlehen für Rollmaterial und rentable Objekte einerseits sowie variabel verzinsliche Darlehen für betriebsnotwendige Objekte andererseits.

Die Finanzdelegation erachtet es als angezeigt, bei allen grösseren SBB-Projekten ausserhalb von BAHN 2000 und NEAT ebenfalls eine straffe Aufsicht über die Kosten und Wirtschaftlichkeit geführt wird. Dazu sei auf die Ausführungen zur Seetal-Bahn verwiesen (Ziff. 484).

Die Finanzdelegation erhält sämtliche Standberichte über die grossen Bahnprojekte. Die bestehende Koordination zwischen der Finanzdelegation und den Geschäftsprüfungskommissionen erfolgt im Sinn einer funktionalen Arbeitsteilung. Die Finanzdelegation befasst sich mit der Wirtschaftlichkeit und den Kosten, während sich die Geschäftsprüfungskommissionen auf die Projektführung, die Termineinhaltung und die Zusammenarbeit mit den Behörden konzentrieren wollen.

## 483 Vergabe von NEAT-Aufträgen und Vertragsplanung

Die finanzielle Überwachung des Grossprojekts NEAT bildete bereits in den Vorjahren einen Schwerpunkt der Berichterstattung (vgl. Jahresbericht 1994/95, Ziff. 482 mit Beilage, 483 und 484; Jahresbericht 1995, Ziff. 482). Die Finanzdelegation erachtete es als unerlässlich, ein Verfahren einzuleiten, das die Unparteilichkeit sowie die grösstmögliche Objektivität bei der Auftragsvergabe unter Wahrung des Rechtsschutzes garantiert. Sie wies frühzeitig und wiederholt darauf hin, dass eine sorgfältige und wissenschaftliche Ausarbeitung der Werkverträge dazu beitragen wird, extrem kostspielige Überraschungen zu vermeiden. Daher müssten für die Vertragsplanung ausserordentliche finanzielle und personelle Ressourcen beansprucht werden.

Bundesrat und Verwaltung haben aufgrund der Interventionen der Finanzdelegation die Tragweite des Problems erkannt. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine objektive Vertragsvergabe wurden mit dem anfangs 1996 rechtskräftigen Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) und mit der entsprechenden Verordnung geschaffen. Zudem hat das EVED erste Teile der NEAT-Controlling-Weisung erlassen, in der die für die Bahnen als Bauherren wichtigen Grundsätze festgehalten sind. Das BAV hat als Aufsichtsorgan die Einhaltung der Weisungen durch die Bauherrschaft, die Bahnen, zu überprüfen. Die Finanzdelegation besprach mit Vertretern des BAV den Entwurf des Kapitels „Submissions- und Vertragswesen“ der NEAT-Controlling-Weisung. Darin ist festgehalten, dass das EVED insbesondere folgendes zu überwachen hat:

- die Wettbewerbssituation bei der Vergabe der Aufträge
- die Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter
- die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Submissionsverfahren
- die Massnahmen gegen die Korruption
- die Gestaltung und Erfüllung der Verträge

Angesichts der Komplexität der NEAT und infolge der einmaligen, grossen und lange dauernden Bauten sowie infolge des Einbezugs ausländischer Unternehmen wird Neuland betreten. Die Weisung wird stetig zu verbessern und zu aktualisieren sein. Der Einbezug von externer Beratung, insbesondere für die Erarbeitung von Standardverträgen, scheint unumgänglich. Im Jahresverlauf 1997 werden zusätzlich Weisungen über Qualitätssicherung, Leistungskontrolle, Finanzmanagement und Risiko- und Reservemanagement folgen.

Für die Finanzdelegation stellte sich ferner die Frage der NEAT-Oberaufsicht durch das Parlament.

Zwecks effizienter Handhabung regte die Finanzdelegation an, eine NEAT-Aufsichtsdelegation bestehend aus Vertretern der Finanzkommissionen und den Geschäftsprüfungskommissionen sowie den Kommissionen für Verkehr- und Fernmeldewesen der eidgenössischen Räte zu schaffen, was vom Ständerat gutgeheissen wurde.

#### 484 Bau der Vereinalinie der Rhätischen Bahn\*

Die Finanzdelegation lässt sich vierteljährlich über den Stand der Arbeiten und die Kostensituation beim Bau des Vereina-Tunnels orientieren (vgl. Jahresberichte 1994/95, Ziff. 485 und 1995, Ziff. 483). 84 Prozent der gesamten Tunnellänge sind bereits aufgeföhren, so dass der Durchschlag des Vereinatunnels im März 1997, mit ca. fünf Monaten Vorsprung zum ursprünglichen Programm, zu erwarten ist. Die Inbetriebnahme ist auf Ende Mai 2000 vorgesehen.

Bisher wurde ein Gesamtkredit von 571 Millionen Franken bewilligt. Prognostiziert sind voraussichtliche Endkosten von rund 590 Millionen (ohne blockierte Ausgabenpositionen), unter Berücksichtigung der Teuerung von etwa 783 Millionen Franken.

*Tabelle 15*

#### **Kostensituation Ende September 1996 (in Mio. Fr.)**

Kredit gemäss Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1986	538,0
Zusätzlicher Betrag gemäss Bundesbeschluss vom 1. Juni 1994	<u>33,0</u>
Gesamtkredit	<u>571,0</u>
Voraussichtliche Endkosten ohne Blockierungen	590,8
Blockierte Ausgabenpositionen	<u>23,9</u>
Voraussichtliche Endkosten mit Blockierungen	566,9
Für Deblockierung zur Verfügung stehender Minderkostenbetrag	<u>-4,1</u>

Da die Minderkosten des Gesamtkredites zur Zeit rund 4 Millionen Franken betragen, könnte bei Beibehaltung der aktuellen Blockierung der Kreditrahmen eingehalten werden. Die unsichere Entwicklung der Tunnelbaukosten und weitere grössere Mehrkosten könnten aber noch anfallen (z.B. Aufwendungen für das Sicherheits- und Rettungskonzept). Zudem wurde im Berichtsjahr die Reserve für geologische Risiken beim Tunnelbau aufgebraucht.

Die Finanzdelegation hält die Einhaltung des durch die Verpflichtungskredite gegebenen Finanzrahmens für unrealistisch. Die verkehrsgerechte Fertigstellung des Vereina-Tunnels wird nur mit einem zweiten Zusatzkredit möglich sein, da bei den blockierten Positionen Elemente enthalten sind, auf die aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen nicht verzichtet werden kann. Gemäss Bundesbeschluss über den Zusatzkredit von 1994 sind nämlich die bahntechnische Ausrüstung beim Verbindungstunnel Susch und die Komfortanpassungen beim Bahnhof Klosters zu deblockieren.

Auch der mit dem Voranschlag 1997 bewilligte Zahlungskredit von 79 Millionen Franken wird für den geschätzten Zahlungsbedarf von 95,5 Millionen Franken nicht ausreichen. Bei einem Bundesanteil von 85 Prozent müssten rund 81 Millionen Franken bereitgestellt werden, so dass sich ein Engpass von 2 Millionen Franken abzeichnet.

## 485 Stand der Sanierung der Seetalbahn

Die Finanzdelegation steht dem Ausbau der Seetalbahn seit langem kritisch gegenüber und fragte sich, ob nicht auf die Sanierung, die sich wirtschaftlich nicht rechtfertigen lässt, verzichtet werden sollte (vgl. Jahresbericht 1992/93, Ziff. 483). Die betroffenen Kantone schätzten ursprünglich die Renovationskosten auf 570 Millionen Franken (Preisstand 1990) bei einem Umsatz der Regionallinie zwischen Hochdorf und Lenzburg von bloss 4 Millionen Franken. Sich abzeichnende Kostenüberschreitungen von bis zu 9 Prozent (vgl. Jahresbericht 1995, Ziff. 484) bewogen die Finanzdelegation, sich über die Kostenentwicklung dieses Bahnbaus periodisch orientieren zu lassen.

Im Berichtsjahr interessierte sich die Finanzdelegation unter anderem für die Auswirkungen auf den Bahnbetrieb einer vom EVED anvisierten limitierten Sanierung mit einem Kostenrahmen von 200 Millionen Franken (Preisstand 1997). Gemäss Mitteilung der Generaldirektion der SBB ist unter Anwendung minimalster bahntechnischer Standards und der Optik einer hochrationalisierten Betriebsweise die sicherheitsorientierte Sanierung bahnsseitig wahrscheinlich möglich. Nicht machbar ist hingegen die ursprünglich geplante Herstellung eines genügenden Abstandes zwischen Schiene und Strasse für eine Abtrennung mittels Leitplanken oder Radabweisern. Zudem muss auf die ursprünglich vorgesehenen Umfahrungen Ballwil und Boniswil-Seengen verzichtet werden. Es stellt sich deshalb der Finanzdelegation die grundsätzliche Frage, ob weitere Investitionen in die Strecke zwischen Hochdorf und Lenzburg mit einem Umsatz von 4 Millionen Franken noch sinnvoll sind.

Auf Wunsch der Finanzkommission des Ständerates verfolgte die Finanzdelegation, die sich abzeichnende Sanierung der GFM mitschreitend. Das BAV hat seit 1993 zunehmende finanzielle Schwierigkeiten der GFM festgestellt. Ein im August 1996 erstellter Zwischenbericht zur Sanierung der GFM zeigt ein wenig erfreuliches Bild: Für die Sanierung der GFM wird rund 29 Millionen Franken neues Kapital benötigt. Der Bundesanteil bildet noch Gegenstand von Verhandlungen. Neben dem Kanton Freiburg (66 %) und Dritten (7 %) besitzt der Bund 27 Prozent der Aktien der GFM. Für den zukünftigen Betrieb müssen Kosten von 1 Million Franken eingespart oder Mehrerträge von 1,5 Millionen Franken erwirtschaftet werden.

Die Finanzdelegation führte eine Aussprache mit dem Vorsteher des EVED und dem für den Verkehr zuständigen Staatsrat des Kantons Freiburg. Die Finanzdelegation legte Wert darauf, dass der Kanton und der Bund ihre Verantwortung als Hauptaktionäre wahrnehmen. Diese führten gemeinsam eine Untersuchung über die Verantwortlichkeit für die durch spekulative Liegenschaftskäufe verursachten Schwierigkeiten.

Der Sitz des Bundes im Verwaltungsrat der GFM wurde nach dem Wechsel des Bundesvertreters zur SBB vakant. Da wichtige Entscheidungen in der GFM anstanden, ersuchte die Finanzdelegation den Vorsteher des EVED, den Sitz im Verwaltungsrat rasch wieder zu besetzen. Sie legte Wert darauf, dass der Bund seine Interessen im Verwaltungsrat der GFM direkt wahrnehmen kann. Seit dem 1. Januar 1997 ist der Sitz des Bundes im Verwaltungsrat der GFM wieder besetzt. Die Finanzdelegation nahm ferner zur Kenntnis, dass die Bundesmittel zur Sanierung der GFM in einer Botschaft für einen einfachen Bundesbeschluss angebeht werden.

### 49 Regiebetriebe

#### 491 PTT-Betriebe

##### 491.1 Inspektion Direktion Zahlungsverkehr der PTT

Die Sektion 3 führte bei der Direktion Zahlungsverkehr der Post eine Inspektions-sitzung durch. Mit rund 1800 Stellen im Geschäftsbereich Zahlungsverkehr und rund 10'000 Bediensteten in den 3670 Poststellen sind 1996 über 614 Millionen Zahlungsaufträge von mehr als 1,7 Millionen Postkontoinhaberinnen und -inhabern sowie von Bareinzahlenden mit einem Umsatz von über 2,8 Billionen Franken verarbeitet worden. Das durchschnittliche Gesamtguthaben der Postkontoinhaberinnen und -inhaber belief sich auf rund 14,5 Milliarden Franken. 1996 konnte ein Zuwachs von 99'386 Konti verzeichnet werden. Der Zahlungsverkehr bildet zu mehr als 50 Prozent die hauptsächlichste Einkommensquelle der Posthalterinnen und Posthalter und trägt somit zur Aufrechterhaltung des Poststellennetzes bei.



Die Post wickelt mindestens dreimal mehr Zahlungen ab als die Banken und die Nationalbank zusammen. Sie bewältigt bezüglich der Zahl der Transaktionen rund 80 Prozent des gesamten schweizerischen Zahlungsverkehrs. Dank der auf den Massenzahlungsverkehr ausgerichteten Infrastruktur zeigt sich die Post in diesem nicht reservierten Dienst durchwegs wettbewerbsfähig.

Auf der Ertragsseite bilden die Zinserträge mit 63 Prozent und die Taxerträge mit 32 Prozent die Hauptertragsquellen. Aufgrund der Konzentration der Geschäftstätigkeit auf das Zinsmargengeschäft im Sichtguthabenbereich reagieren die Kosten- und Ertragsstrukturen im Postzahlungsverkehr sehr stark auf Kapitalmarkteinflüsse. Die Post kann aus Konkurrenzgründen der Bestimmung von Artikel 33 Absatz 3 des Postverkehrsgesetzes (SR 783.0) nicht immer nachkommen. Zu berücksichtigen ist, dass die Postkonti nur bis 10'000 Franken verzinst werden. Im neuen Postgesetz soll der Post die völlige Zinsfestsetzungsfreiheit zugestanden werden.

Der Bundesrat gestattet der Post seit 1. Juli 1996, im Anlagefondsgeschäft tätig zu sein. Die Fonds sind so gestaltet, dass die Anlegerin oder der Anleger ein möglichst kleines Risiko zu tragen hat. Damit der Zahlungsverkehr seine Konkurrenzfähigkeit und auch seine Ertragskraft sicherstellen kann, ist die Erweiterung der Dienstleistungspalette mit zahlungsverkehrsnahen Dienstleistungen unumgänglich. Der Vertrieb von Bundesfestgeldern wurde bereits am 1. Oktober 1992 aufgenommen.

Nach dem Scheitern des Projekts APOCO genehmigte der Verwaltungsrat PTT am 31. Januar 1992 das Konzept KUKOBEZA für die Automatisierung des Zahlungsverkehrs auf der Basis von sechs Verarbeitungsstandorten und genehmigte dafür einen Rahmenkredit von 138,8 Millionen Franken (vgl. Ziff. 491.1 im Jahresbericht 1994/95). Die Finanzdelegation liess sich über den Stand der Umstellung orientieren. Nach umfangreichen Tests wurden in der ersten Jahreshälfte 1996 sieben Postcheckämter in den produktiven Betrieb der neuen Verarbeitungszentren überführt. In den Postcheckämtern Basel und Lausanne wurde die Überführung bis Herbst 1996 ausgesetzt, da gewisse technische Probleme in der Belegdatenerfassungs-Hardware aufgetaucht waren. Die Überführung wurde bis Ende 1996 abgeschlossen. Das System KUKOBEZA wird mit Ausnahme des Datenbankmanagements bereits vollständig durch Post-Bedienstete betreut.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass der Geschäftsbereich Zahlungsverkehr der Post kompetent geführt wird. Die mit der Automatisierung erzielten Rationalisierungseffekte sind sehr gross. Die Einsparungen setzen sich einerseits aus geringeren Personalkosten und andererseits aus einer Reduktion bei den Infrastrukturkosten zusammen. Der Personalbestand im Bereich der Verarbeitungszentren wird ohne Entlassungen von 2'520 im Jahr 1991 auf 814 im Jahr 1997 sinken. Die positive Beurteilung des Geschäftsbereichs findet auch darin eine Bestätigung, dass der Post-Zahlungsverkehr das Zertifizierungsaudit nach ISO 9001 mit Erfolg bestanden hat.

## 491.2 Beteiligungen der PTT-Betriebe

Über die Beteiligungsrisiken der PTT berichtete die Finanzdelegation bereits im Vorjahr unter Ziff. 491.3. Die seit 1993 stark steigenden Engagements veranlassten die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen, die Strategie und die Wirtschaftlichkeit der Beteiligungen der PTT-Betriebe zu hinterfragen. Im Vordergrund standen Fragen über Ziel und Zweck der Expansion im Ausland und die Beschränkung des Wettbewerbs im Inland durch Beteiligungen an konkurrierenden Gesellschaften. Tabelle 16 orientiert über den Stand der Beteiligungen der PTT-Betriebe Ende 1996.

Tabelle 16

### Beteiligungen der PTT-Betriebe (in Mio. Fr.)

	Beteiligungen per Ende 1996	Abschreibungs- aufwand 1996	Geplante Betei- lungen 1997
Telecom	1598	232,0	849
Post	76	2,3	50
Total	1674	234,3	899

Aufgrund eines Bundesratsbeschlusses vom 1. Mai 1996 kann das EVED zusammen mit dem EFD eine Empfehlung zu den Beteiligungen der PTT abgeben. Die Verantwortung des Verwaltungsrates der PTT soll dadurch nicht geschmälert werden, doch können die beiden Departemente Fragen stellen und auch die Meinung aussenstehender Experten beiziehen.

Der hohe Umfang der Beteiligungen veranlasste die Finanzdelegation, mit einer Delegation des Verwaltungsrates der PTT eine Aussprache zu führen. Sie nahm Kenntnis von der gewählten Beteiligungsstrategie, die sowohl offensive als auch defensive Züge trägt. Die Liberalisierung der Märkte führt in der Schweiz tendenziell zu Marktanteilsverlusten. Die PTT will in der gegenwärtigen weltweiten Deregulierungsphase international ihre Marktchancen wahrnehmen. Der Verwaltungsrat der PTT ist sich der damit verbundenen Risiken bewusst, doch möchte die PTT ihre technischen und geschäftlichen Kompetenzen zum Vorteil der schweizerischen Volkswirtschaft in ausländischen Märkten mit unausgeschöpftem Potential einbringen. Als Schwachstelle zeigt sich die beschränkte Managementkapazität und die schwierige Durchsetzung des eigenen Standpunktes in Minderheitsbeteiligungen.

Bezüglich der Erweiterung des Kerngeschäftes im Inland hat die Finanzdelegation bereits in ihrem Jahresbericht 1994/95 unter Ziff. 491.3 auf die wettbewerbspolitische Problematik der Telecom-Beteiligung im Bereich der Kabelnetzanbieter hingewiesen. Ähnliche Probleme können sich bei Beteiligungen der Post an Vertriebsorganisationen stellen.

Die erhöhten Risiken veranlassten die parlamentarischen Aufsichtsorgane, eine Verbesserung des Beteiligungscontrollings zu verlangen. Die ursprünglichen Businesspläne, die für die Beteiligung massgebend waren, müssen als Soll-Werte bezüglich Zeitpunkt und Höhe des zu erwartenden Ertrages festgeschrieben werden. Abweichungen des Ist-Zustandes vom Soll-Zustand müssen begründet und mit Korrekturvorschlägen ergänzt werden.

Hinweise auf mögliche Synergien sind zu belegen und zu quantifizieren. Wie schon im Berichtsjahr wird sich die Finanzdelegation mit dem jährlichen Bericht zum Beteiligungscontrolling befassen und die bei den Beteiligungen gesteckten Ziele und Sollwerte mit den Ergebnissen überprüfen. Im Jahr 1997 stehen die Konsolidierung der Beteiligungen und die Abrundung des Bestehenden im Vordergrund.

Die mit dem Finanzvoranschlag der PTT 1997 beantragten 899 Millionen Franken für Beteiligungen wurden in den Finanzkommissionen teilweise kritisiert. Die Finanzkommission des Nationalrates stimmte dem Budget nur unter der Bedingung zu, dass 300 Millionen Franken für Beteiligungen 1997 im Sinne einer freiwilligen Vereinbarung vorerst gesperrt bleiben. Anlässlich einer weiteren Sitzung im Februar 1997 wurden die Möglichkeiten und Grenzen internationaler Beteiligungen im Fernmeldemarkt nochmals ausgiebig diskutiert. Die Finanzkommission setzte sich für eine transparentere Berichterstattung über die Auslandsbeteiligungen ein.

### 491.3 Abschreibungsbedarf der PTT-Betriebe bei den Liegenschaften

Ausgehend vom hohen Wertberichtigungsbedarf, den die PTT-Betriebe im Vorfeld der Trennung von Post und Telecom anmeldeten (vgl. Kapitel 491.2 im Jahresbericht 1995), verlangte die Finanzdelegation, die Angemessenheit des Restrukturierungsbedarfs von rund 780 Millionen Franken bei den Liegenschaften näher zu prüfen. Die Liegenschaften der Post und Telecom wurden per Ende Juni 1996 einheitlich neu bewertet. Die Schätzungen erfolgten nach Handbüchern, denen sowohl das Finanzinspektorat der PTT als auch die EFV zugestimmt hatten. Tabelle 17 gibt einen Überblick über den Stand des PTT-Immobilienbesitzes 1996, wobei in den Zahlen der Post auch 18 Objekte enthalten sind, die im Berichtsjahr vom Präsidiatdepartement an die Post abgetreten wurden.

Tabelle 17

#### Bestandesüberblick über den Immobilienbesitz der PTT-Betriebe

	Anzahl	Anschaffungswert in Mio. Fr.	Buchwert 30.6.96 in Mio. Fr.	Restrukturierungs- bedarf in Mio. Fr.
<b>Telecom</b>	1809	4587	1843	48
<b>Post</b>	1629	4751	1789	439
<b>Total</b>	3438	9338	3632	487

Die Bewertungsarbeit zeigte zu hohe Standards und eine teilweise Unternutzung der Objekte, die sich mit den eingeleiteten Restrukturierungsmassnahmen noch verstärken werden. Angesichts der schwierigen Situation liess sich eine Bewertung zu Realwerten nicht vertreten. Das Generaldirektorium entschied sich deshalb, die ermittelten Ertragswerte als Verkehrswert anzuwenden. Nach diesen Berechnungen ergibt sich ein Wertberichtigungsbedarf von 487 Millionen Franken auf den PTT-Immobilien. Es ist geplant, 223 Millionen Franken mit der Rechnung 1996 und 264 Millionen Franken mit der Rechnung 1997 abzuschreiben.

## **492 SBB**

### **492.1 Bericht Cargo Domizil**

Auf Antrag der Finanzdelegation setzten zu Beginn des Berichtsjahres die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte eine gemeinsame Arbeitsgruppe unter dem Präsidium eines Mitgliedes der Finanzdelegation ein, die die Entwicklung und die Geschäftsführung der Cargo Domizil AG zu untersuchen hatte. Durch diese Gesellschaft organisierten die SBB in Zusammenarbeit mit Camionneuren den Transport von Stückgut.

Das EVED hatte die SBB im Jahre 1990 beauftragt, den Stückgutverkehr einzustellen oder für eine massive Verbesserung zu sorgen, da in diesem Bereich jährlich etwa 120 Millionen Franken Defizit eingefahren wurden (entspricht einem Kostendeckungsgrad von 40 %). Mit den daraufhin von den SBB vorgeschlagenen Konzeptänderungen und der Schaffung der Cargo Domizil AG, die den Stückgutverkehr operativ zu führen hat, wurde die Kostendeckung im Stückgutverkehr ab 1999 vorausgesagt.

Die Arbeitsgruppe anerkannte in ihrem Schlussbericht, dass es angesichts der wachsenden Defizite der SBB und Cargo Domizil eine Pflicht war, nach Rationalisierungsmöglichkeiten zu suchen. Doch wurden bei der Vorbereitung gravierende konzeptionelle Fehler in der Folge einer ungenügenden Analyse der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren begangen. Zudem fehlte es bei der Umsetzung des neuen Systems an straffer Organisation und Professionalität, gewisse Vorgaben wurden nicht umgesetzt, das Gründungskapital wurde zu tief festgesetzt, ein umstrittener Geschäftsführer eingesetzt sowie die neue Informatik überstürzt unter gleichzeitiger Abschaffung des alten Systems eingeführt. Die Arbeitsgruppe erachtete im weiteren das Engagement eines Generaldirektors der SBB in drei massgeblichen Gremien von an Cargo Domizil interessierten Gesellschaften als inakzeptabel.

Der im Verlaufe des Jahres von den SBB beschlossene Verkauf der Cargo Domizil AG geschah unter einem übermässigen Zeitdruck und war sehr problematisch, da insbesondere die korrekte Anwendung des Vorkaufsrechts zu grossen Zwistigkeiten führte. Die Gesamtverluste der Cargo Domizil AG werden für die eigentliche Geschäftszeit vom 1. Januar 1995 bis zum 31. August 1996 auf folgende Zahlen geschätzt (in Mio. Fr.):

**Gesamtverluste Cargo Domizil während  
den 20 Monaten Geschäftstätigkeit**

SBB	16,6
PTT	2,5
Cargo Domizil AG	58,9
Regionalgesellschaften	38,0
<b>Total</b>	<b>116,0</b>

Diese Verluste gehen zu Lasten der SBB (104,5 Mio. Fr.), der PTT (2,5 Mio. Fr.) und der Regionalgesellschaften (9 Mio. Fr.).

Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe eröffnete das EVED für die Abklärung der Verantwortlichkeiten um den Misserfolg der Cargo Domizil AG eine Administrativuntersuchung. Zudem verlangte die Arbeitsgruppe in Form von parlamentarischen Vorstössen vom Bundesrat Berichte über die Gewährung der parlamentarischen Oberaufsicht (und die entsprechenden Kompetenzen der Finanzkontrolle) bei Privatisierungen und bei Ausgliederungen einer öffentlichen Aufgabe, über die Oberaufsicht des Parlamentes über die SBB sowie über die Bundesvertreter in Verwaltungsräten. Der Bundesrat erklärte sich bereit, die Vorstösse entgegenzunehmen. Schliesslich erteilte das EVED den SBB aufgrund der Kritik der Arbeitsgruppe Weisungen über das künftige Vorgehen bei Beteiligungen der Bahn.

## 492.2 Feststellungen der Abteilung Revision der SBB

Artikel 11 des Bundesgesetzes über die EFK (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0) regelt das Verhältnis der EFK zu den Finanzinspektoraten (Interne Revision). Die Finanzinspektorate der Bundesverwaltung, einschliesslich der eidgenössischen Gerichte und der Betriebe und Anstalten des Bundes, sind für die Kontrolle des Finanzgebarens in ihrem Bereich verantwortlich. Sie sind direkt der Amts- beziehungsweise Geschäftsleitung unterstellt, jedoch in der Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben selbständig und unabhängig. Ihre Geschäftsordnungen unterliegen der Genehmigung durch die EFK, welche auch die Wirksamkeit der Kontrollen überwacht und für die Koordination sorgt. Neben der Übermittlung der jährlichen Revisionsprogramme und Quartalsberichte werden der EFK insbesondere alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung ohne Verzug gemeldet. Die Finanzdelegation wird von der EFK über deren Feststellungen ins Bild gesetzt.

Die Finanzdelegation nahm mit Befriedigung von den Ergebnissen einer von der EFK im August 1996 durchgeführten Prüfung der Abteilung Revision SBB (REV) Kenntnis. Die Voraussetzungen für deren Tätigkeit werden insbesondere in bezug auf die Wirksamkeit als gut eingeschätzt. Für die Arbeit der REV erschwerend erweist sich die Tatsache, dass die frei disponierbare Kapazität aufgrund von Sonderaufträgen abgenommen und der bewilligte Personal-Sollbestand (1996: 17 Etatstellen) unterschritten wird. Die Finanzde-

legation erachtet es als unabdingbar, die zur Verfügung gestellten Kapazitäten voll für das Kerngeschäft, die Revisionen, auszuschöpfen.

Aufgrund verschiedener Feststellungen in Revisionsberichten der REV SBB intervenierte die Finanzdelegation beim Präsidenten der Generaldirektion und verlangte eine detaillierte Stellungnahme. Zu Bemerkungen Anlass gaben insbesondere folgende Geschäfte:

#### *Schnittstelle zwischen PERIDAS und SUPIS PHK*

Das REV stellte anlässlich einer Revision fest, dass Mutationen auf den Datenbanken nicht protokolliert werden. Ebenso fehlt ein internes Kontrollsystem zur Abstimmung der Datentransfers zwischen den beiden Systemen, was im Mai 1996 unter anderem zu nicht-berücksichtigten PHK-Abzügen von rund 19 Millionen Franken führte. Schliesslich wurden spezifische Anpassungen für das System SUPIS PKB zum Teil noch nicht realisiert. Die Finanzdelegation drückt ihre Besorgnis über den unbefriedigenden Zustand der bestehenden Informatiklösungen aus und erwartet eine sofortige Behebung aller Mängel.

#### *SBB-Bahnstromüberschüsse im Umfang von 20 Millionen Franken*

Seit 1979 bestehen bei den SBB grosse Stromüberschüsse, die heute die Betriebsrechnung der SBB mit Verlusten in der Grössenordnung von rund 20 Millionen Franken pro Jahr belasten. Ab dem Jahre 2000 müssen die SBB zusätzliche Energie aus langfristigen Verträgen übernehmen, was zu steigenden Verlusten in der Grössenordnung von bis zu 34 Millionen Franken jährlich führen kann. Eine Verbesserung der Situation ist aufgrund des Primats der Selbstversorgung kurzfristig nicht möglich. Die Finanzdelegation lädt die Generaldirektion der SBB deshalb ein, ihre Strategie bezüglich Bahnstromversorgung neu zu überdenken.

## **5 Schlussfolgerungen**

Die Modernisierung der Verwaltung und deren wachsende Aufgabenvielfalt erfordern immer detailliertere, schnellere und genauere Kontrollen. Das Berichtsjahr war deshalb von einer äusserst regen Tätigkeit der Finanzdelegation geprägt. Deren Mitglieder haben sich mit Geschäften auseinandersetzen müssen, die sie in einem bisher ungekannten Ausmass beansprucht haben. Dies hat allerdings die Finanzdelegation nicht davon abgehalten, ihre Prüfungen mit der ihrem Auftrag angemessenen Strenge und Sorgfalt durchzuführen, dies umso mehr, als es in einer Zeit anhaltender Defizite in den öffentlichen Haushalten die Aufgabe der Finanzdelegation ist, besonders beharrlich gegen jegliche Form der Verschwendung öffentlicher Gelder vorzugehen, indem sie sich bemüht, die Probleme von Anfang an zu erkennen und Fehler frühzeitig zu korrigieren.

Die Finanzdelegation erwähnt in diesem Bericht vor allem Bereiche der Verwaltungstätigkeit, in denen Korrekturen notwendig sind, oder die Anlass zu Empfehlungen geben. Gleichzeitig ist es aber auch ihre Pflicht, darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nur um einen kleinen Teil der Tätigkeit der Verwaltung und ihrer Regiebetriebe handelt. Sie möchte deshalb dem Bundesrat und seiner Verwaltung für die gute und im Vergleich zu den Vorjahren noch gewissenhaftere Haushaltsführung sowie für die effiziente und sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel danken.

Dieser Dank gilt auch der EFV, dem EPA und ganz besonders der EFK für die effiziente und kompetente Unterstützung, die sie der Finanzdelegation während des Berichtsjahres 1996 haben zuteil werden lassen.

## Teil II

### Bericht

# der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahre 1996 an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und den Bundesrat

vom 18. Februar 1997

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen nachstehend den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr zu unterbreiten. Nach Artikel 14 Absatz 2 des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0) hat die Berichterstattung Auskunft zu geben über den Umfang und die Schwerpunkte der Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen. Der Bericht, der zusammen mit jenem der Finanzdelegation zu veröffentlichen ist, hat die folgende Gliederung:

- Uebersicht,
- Kurzdarstellung der institutionellen Stellung der EFK und ihres Pflichtenhefts,
- Stellungnahme zu einigen besonders wichtigen und aktuellen Fragen der Finanzaufsicht,
- Kommentierung der wichtigsten Prüfbefunde und Feststellungen (Hauptteil).

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

Eidgenössischen Finanzkontrolle  
Der Direktor: Probst



---

## Uebersicht

*Im Berichtsjahr hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)*

- zehn Abschlussrevisionen beim Bund und seinen Betrieben ausgeführt,*
- 65 Dienststellenrevisionen und 87 Sonderprüfungen im Verwaltungsbereich (Bau-, Preis- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen) vorgenommen,*
- 91 Revisionen bei Organisationen und Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung (sog. halbstaatlichen Organisationen) durchgeführt,*
- bei vier internationalen Organisationen das Revisionsstellenmandat ausgeübt,*
- der Finanzdelegation gegen 350 Revisionsgeschäfte zugestellt,*
- den Departementsvorstehern fünfmal Meldung nach Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes 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.*

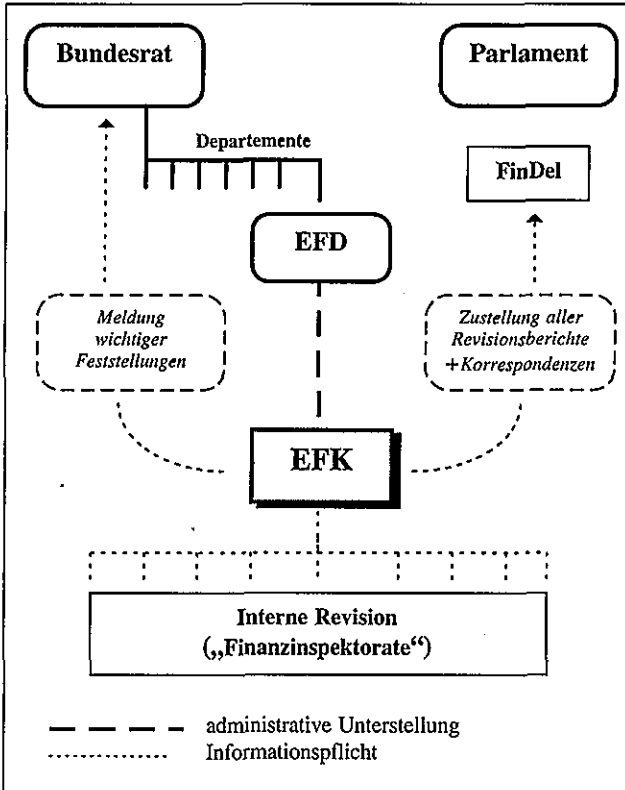
*Durch ihre Prüftätigkeiten konnte die EFK unmittelbare Einsparungsmöglichkeiten von insgesamt rund 60 Millionen Franken namhaft machen. Einsparungen in Franken und Rappen sind indessen nicht das primäre Ziel der Finanzkontrolle. Ihre eigentliche Bedeutung liegt in der Aufdeckung von Schwachstellen in der Buchführung und im Finanzgebaren der Verwaltung, der Prävention sowie der Beratung der Dienststellen.*

*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.*

# Bericht

## 1 Stellung und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle

### 11 Institutionelle Stellung



#### Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

- unterstützt Finanzdelegation und Bundesrat in der Aufsicht über die Verwaltung,
- ist administrativ dem 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 abstützen können und durch Ausgabenermächtigungen (Budgetkredite) gedeckt sind,
- die Verwaltung mit den finanziellen und personellen Mitteln *wirtschaftlich* umgeht.

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

- Revisionen 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

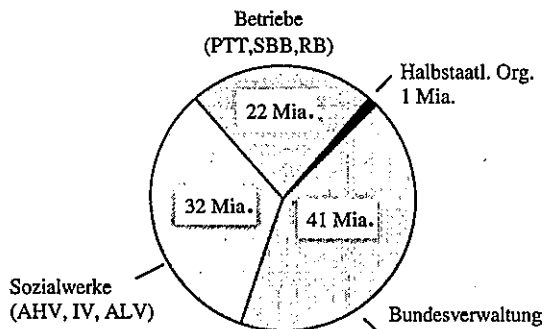
- alle Verwaltungseinheiten des Bundes,
- die Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionen),
- Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform ausserhalb der Bundesverwaltung, denen der Bund öffentliche Aufgaben überträgt.

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 grossen Bundesämtern, Betrieben und den Sozialwerken, stützt sich die EFK als externes Revisionsorgan auf die Arbeiten der jeweiligen internen Revisionen (Finanzinspektorate) ab.

### Kontrollbereiche

(Zahlen Rechnung 1995)



Erstmals kam im Berichtsjahr der Uebergang von der mitschreitenden Prüfung der Zahlungsanweisungen zur nachträglichen Prüfung bei den Dienststellen voll zum Tragen. Die Zahlungsanweisungen der Dienststellen werden nicht mehr am Bildschirm des Revisors geprüft und von diesem freigegeben. Die Freigabe erfolgt vielmehr automatisch. Die materielle Richtigkeit der Zahlungen wird alsdann stichprobenweise im Nachhinein beim Amt durchgeführt. Mit dem damit verbundenen Rückzug aus der mitschreitenden Revision wird nicht nur die Linienverantwortung der Aemter gestärkt. Die EFK kann gleichzeitig Prüfkapazitäten freispielen, die sie für Leistungsprüfungen wie Geschäftsführungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen einsetzt. Diese Neuorientierung im Pflichtenheft ist noch nicht überall verstanden bzw. akzeptiert worden. Während die Amtsleitungen in der Regel Beanstandungen von Mängeln in der Buchführung, in den Kontrollsystemen, aber auch von überhöhten Reise- und Spesenabrechnungen ohne grössere Kommentare entgegennehmen, ist die Akzeptanz bei Beanstandungen im Bereich der Geschäftsführung geringer. Die EFK wird jeweils im Rahmen von Nachprüfungen erheben müssen, ob und inwieweit ihre Feststellungen und Vorschläge umgesetzt worden sind bzw. welche Gegenargumente geltend gemacht werden.

Auch nicht immer auf Verständnis bei den Geprüften stossen die Meldungen nach Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes an den Vorsteher des Finanzdepartements und den jeweils zuständigen Departementsvorsteher, wenn die EFK bei ihren Prüfungen auf gravierende Mängel stösst. Diese Reaktion ist insofern falsch, als es sich um einen neuen Gesetzauftrag handelt, hinter dem ein echtes Informationsbedürfnis der vorgesetzten Stellen bzw. der Aufsichtsorgane steht. Die EFK wird in Zukunft vermehrt versuchen, diese Meldungen vorab mit den Aemtern zu besprechen, so dass die Akzeptanz grösser wird. Die parlamentarische Untersuchungskommission zu den Vorfällen in der Pensionskasse des Bundes liess keinen Zweifel offen, dass von seiten der Aufsicht (Bundesrat) und Oberaufsicht (Parlament) das Bedürfnis besteht, von der Revision rasch und möglichst direkt orientiert zu werden.

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 erst entstehen zu lassen.

*Jahresberichte von Kontrollorganen enthalten naturgemäss vor allem Kritik. Dadurch könnte ein falsches Bild entstehen. Es sei deshalb hervorgehoben, dass die Prüfungen der EFK in den weitaus überwiegenden Fällen ein gutes Resultat zeigen. Die Aemter 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.*

## 14 Knappe Prüfkapazitäten der EFK

Für die Erfüllung ihres Auftrags, insbesondere die Finanzaufsicht über Ausgaben- und Einnahmentotale von je fast 100 Milliarden Franken, verfügt die EFK über einen Personalbestand von 73 Einheiten, wovon rund 60 in der eigentlichen Revision tätig sind. Auch wenn berücksichtigt wird, dass in den grösseren Aemtern und in den Betrieben interne Revisionen (Finanzinspektorate) zur Verfügung stehen, bleibt doch ein Missverhältnis zwischen Aufgaben und verfügbaren Mitteln. Oft kann nur sehr punktuell geprüft werden, wobei die Stichproben gerade dort, wo keine Finanzinspektorate zur Verfügung stehen, meist eher dünn ausfallen.

Um so wichtiger ist es, die Prüfkapazitäten gezielt dort einzusetzen, wo die Risiken am grössten sind. Um für die Prüfplanung über einigermassen gesicherte Unterlagen zu verfügen, hat die EFK vor zwei Jahren eine systematische Risikoanalyse aufgebaut. Die zu prüfenden Aemter und Betriebe werden in einzelne Prüffelder aufgeteilt und diese nach bestimmten Risikokriterien gewichtet und sodann in tiefe, mittlere und hohe Risikograde eingeteilt. Die Risikoanalyse dient in der Folge als Grundlage für die mehrjährige Prüfplanung. Die Prüffelder mit hohem Risikopotential sollten jährlich, jene mit mittlerem Risikopotential alle zwei oder drei Jahre geprüft werden. Die Risikoanalyse ist EDV-gestützt und gestattet, mit relativ geringem Aufwand fundierte Aussagen über das Gefahrenpotential in den einzelnen Bereichen der Verwaltung zu machen. Sie ist ein Arbeitsinstrument und nicht für die Veröffentlichung bestimmt.

Für das Berichtsjahr 1996 hat die EFK untersucht, ob effektiv alle Prüffelder der Prioritätsstufe 1 (Risikostufe hoch) geprüft werden konnten. Die Ergebnisse sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst.

		614-01 Testart:							
		■ = hohes Risiko	M = mittleres Risiko	T = tiefes Risiko					
Beurteilungskriterien		KS	Arbeitskomplexität	Finanzdienst	Arbeitszeit	Personen	Prüfung d. S.	Letzte Prüfung	Mittlere Prüfung
<b>Prüfbereiche</b>									
Buchhaltung		■	T	M	M	M	2	12.1996	1996
Personal- und Verwaltungsangelegenheiten		■	T	T	■	M	2	12.1996	1997
<b>Fachbereiche</b>									
Angehörige		■	T	M	■	■	2	12.1996	1996
Einkauf		■	M	M	T	M	1	12.1996	1997
Finanzdienst		■	M	M	T	M	1	12.1996	1997
Sonstige		■	T	T	T	T	2	12.1996	1997
Mittlere		■	T	T	T	M	3	12.1996	2000

Prüf- und Fachbereiche Risikostufe 1 (hoch) 1996	
Total	geprüft
74 (100 %)	56 (76 %)

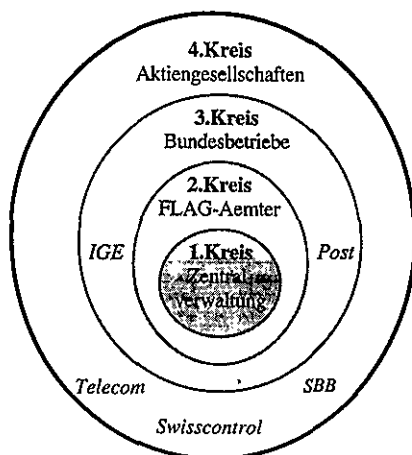
Im Bereich der Informatikrevisionen ist die Situation besonders kritisch. Ein 1996 erstelltes Inventar zeigt, dass 80 Dienststellen nicht weniger als rund 150 Finanzapplikationen in so verschiedenen Bereichen wie Personalwesen, Sozialversicherung, Zollwesen, Bundessteuern, Buchhaltung sowie Subventionen betreiben. Die der EFK zur Verfügung ste-

henden Personalressourcen erlauben es heute nicht, dieses Prüfungsmandat in befriedigender Weise zu erfüllen. Finanzrelevante Informatikanwendungen können nur in Intervallen von über zehn Jahren geprüft werden, und für die Begleitung neuer Projekte können keine Kapazitäten eingesetzt werden.

## 15 Die Rolle der EFK im New Public Management (NPM)

Im Berichtsjahr ist das Bundesamt für Geistiges Eigentum (BAGE) in ein Institut für geistiges Eigentum (IGE) mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt worden. 1997 werden die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA) und das Bundesamt für Landestopographie (L+T) über Leistungsaufträge geführt werden, verbunden mit einer grösseren finanziellen Autonomie. 1998 werden die PTT-Betriebe in eine *Post* als selbständige, rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt und eine *Telecom* als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft aufgeteilt werden. 1999 werden vermutlich die militärischen Rüstungsbetriebe und die Bundesbahnen ebenfalls den Status von spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften erhalten. Für die Finanzaufsicht ergibt sich aus diesen Verselbständigungen in verschiedener Hinsicht ein Anpassungsbedarf. Man unterscheidet vier Stufen der Selbständigkeit (Verantwortungskreise):

**4-Kreise-Modell**  
(voraussichtlicher Stand 1999)



**1. Kreis, Zentralverwaltung:** Traditioneller Tätigkeitsbereich. Die Bestimmungen des Finanzkontrollgesetzes (FKG) gelangen voll zur Anwendung. Die EFK prüft die Bundesämter nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit.

**2. Kreis, FLAG-Aemter:** Die neu mit Leistungsauftrag und Globalbudgets geführten Aemter sind weiterhin im Bundesbudget integriert, verfügen aber über einen grösseren rechnungsmässigen Spielraum (gelockerte Spezifikations- und Jährlichkeitsregeln). Sie unterstehen damit weiterhin uneingeschränkt der Finanzaufsicht durch die EFK. Zu den traditionellen Ordnungsmässigkeits-, Rechtmässigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen kommen indessen weitere Prüfaufgaben hinzu, so die Prüfung der Betriebsrechnungen und der jährlichen Leistungsvereinbarungen zwischen vorgesetztem Departement und FLAG-Amt. Nach SMA und L+T werden 1998 und 1999 voraussichtlich ein weiteres Dutzend neuer FLAG-Aemter entstehen.

**3. Kreis, Bundesbetriebe:** Sofern eidgenössische Betriebe und Anstalten gemäss Artikel 58 des Verwaltungsorganisationsgesetzes als Verwaltungseinheiten des Bundes qualifiziert sind, unterliegen sie ungeachtet ihrer Rechtsform der Finanzaufsicht durch die EFK. Demnach gehören heute in den Kontrollbereich der EFK die PTT-Betriebe ebenso wie die SBB, die militärischen Rüstungsbetriebe, die Eidgenössische Alkoholverwaltung und das Institut für Geistiges Eigentum (seit 1996). Die grossen Betriebe haben eine gut ausgebaut interne Revision, so dass sich die EFK diesen gegenüber weitgehend auf die Wahrnehmung einer Oberaufsicht beschränken konnte. Der 3. Kreis wird aber künftig stark schrumpfen, denn nach den anstehenden Reformen werden ab 1998 die Telecom, ab 1999 die Rüstungsbetriebe sowie die SBB in den 4. Kreis überwechseln.

**4. Kreis, Aktiengesellschaften:** Die genannten Betriebe in der neuen Rechtsform von spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften werden aus dem Kreis der Verwaltungseinheiten entlassen. Die Finanzaufsicht der EFK kann nur noch einsetzen, sofern diesen Betrieben die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen oder Bundessubventionen geleistet werden. Bei den SBB wird die EFK auch in Zukunft ein breites Prüfspektrum zu betreuen haben, da der Bund ihre Infrastruktur finanzieren und beträchtliche Abteilungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen wird. Bei der Telecom AG wird sich die EFK dagegen weitgehend zurückziehen haben und eigene Prüfungen nur unter Beizug der internen Revision und in Absprache mit dem Verwaltungsrat durchführen (Botschaft des Bundesrats vom 10. Juni 1996 zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmensgesetz, BBl 1996 III, S 1306).

Die Unternehmungen des 3. und 4. Kreises haben oft wichtige Beteiligungen an andern Gesellschaften. Diese Gesellschaften, auch wenn es sich um hundertprozentige Töchter handelt, unterstehen nicht der Finanzaufsicht durch die EFK. Diese kann sich folglich nicht direkt bei diesen Gesellschaften informieren, sondern muss den Weg über die Muttergesellschaft bzw. den Vertreter der Muttergesellschaft im Verwaltungsrat einschlagen. Diese Einschränkung, obwohl manchmal beklagt, ist richtig. Die EFK wäre nicht in der Lage, die Finanzaufsicht und die damit verbundene Verantwortung bei den vielen, geographisch oft weit gestreuten Beteiligungsgesellschaften in der erforderlichen Intensität wahrzunehmen.

Die Finanzaufsicht des Bundes in den rechtlich verselbständigten Unternehmen wird folglich mit dem NPM abgebaut. Damit verbunden sind verminderte Einblicks- und Kontrollmöglichkeiten des Bundesrats und des Parlaments über das traditionelle Instrument der Finanzkontrolle. Die Aufsichtsdefizite, die entstehen könnten, werden über andere Instrumente geschlossen werden müssen, etwa über den Anschluss an ein institutionalisiertes Controlling und Reporting der Unternehmungen. In diesem Sinn ist der Abbau der Finanzaufsicht durch die EFK durchaus systemkonform. Mit der Delegation von Kompe-

tenzen im NPM muss auch ein Vorschuss an Vertrauen einhergehen, ansonsten das NPM nicht richtig zum Tragen kommen kann.

## 16 Empfehlungen der PUK PKB

Die parlamentarische Untersuchungskommission zu den Vorfällen in der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) fordert in ihrer Empfehlung III/3, dass die administrative Unterstellung der EFK unter das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) aufgehoben wird. Statt dessen sei eine Neuunterstellung vorzunehmen, die der EFK eine möglichst umfassende Unabhängigkeit gewährleistet. Die EFK musste zu dieser Empfehlung zuhänden des Vorstehers des EFD und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte Stellung nehmen. Grundsätzlich sind drei Hauptvarianten denkbar:

- **Verbesserungen im Rahmen des Status quo:** Die EFK bleibt weiterhin administrativ im EFD integriert, wobei ihre Autonomie in dem Sinne gestärkt wird, als sie in Fachfragen vermehrt mit dem Bundesrat verkehrt und - auf administrativer Ebene - ihre Personal- und Budgetbegehren direkt dem Bundesrat bzw. den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte vorlegt. Der Vorteil dieser Variante ist, dass die engen Beziehungen zum EFD, dem wichtigsten Partner in der Bundesverwaltung, bestehen bleiben; ihr Nachteil besteht darin, dass der Empfehlung nach Neuunterstellung der EFK nicht entsprochen wird.
- **Neuunterstellung im Rahmen der Bundesverwaltung:** Eine Unterstellung unter ein anderes Departement oder die Bundeskanzlei kommt insofern nicht in Frage, als neue Abhängigkeiten geschaffen würden. Alle Departemente und die Bundeskanzlei sind kreditverwaltende Stellen, die von der EFK geprüft werden. In Frage käme folglich nur eine Direktunterstellung unter den Bundespräsidenten. Die Budgeteingaben der EFK würden in diesem Modell vom EFD unverändert in den Budgetantrag übernommen. Vorteil wäre die grössere Unabhängigkeit der EFK und damit Uebereinstimmung mit der Forderung der PUK, ihr Nachteil, dass jedes Jahr der Bundespräsident und damit der Ansprechpartner der EFK wechselt.
- **Neukonzeption der Finanzaufsicht in Richtung Rechnungshof:** In praktisch allen Ländern der Welt wird die Finanzaufsicht im Staat durch eine institutionell unabhängige Instanz, durch einen Rechnungshof oder einen Auditor General, wahrgenommen. Das entscheidende Merkmal des Rechnungshofs ist seine grosse Unabhängigkeit von Exekutive und Legislative. Seine Mitglieder werden in der Regel, wie beim Bundesgericht, vom Parlament für eine bestimmte Amtszeit gewählt. Er wird oft als vierte Gewalt im Staat bezeichnet. Mit dem Rechnungshof würde aber nicht nur ein neues Kontrollorgan geschaffen, auch die Abgrenzung unter den Gewalten müsste neu konzipiert werden. Die parlamentarischen Aufsichtsorgane, vor allem die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommissionen, müssten sich gegenüber dem Rechnungshof abgrenzen, was wohl tendenziell mit einem Abbau ihrer Kontrollfunktionen verbunden wäre. Ein Rechnungshof bedarf zudem einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage. Seine Vorteile wären die grosse Unabhängigkeit und Vertrauenswürdigkeit im Urteil der Bürger; seine Nachteile die höheren Verwaltungskosten, die grössere Distanz zur Verwaltung sowie die längeren Reaktionszeiten und -wege bei Beanstandungen. An-



läufe zur Schaffung eines Rechnungshofs blieben bisher immer erfolglos, letztmals vor drei Jahren im Rahmen der Revision des Finanzkontrollgesetzes.

Die EFK hat in dem Sinne Stellung genommen, dass sie einen Rechnungshof zwar als grundsätzlich sinnvolle und zukunftsgerichtete Option betrachtet, dass sie aber als Sofortmassnahme schneller zu realisierende Autonomielösungen über eine Aenderung des Finanzkontrollgesetzes befürworten kann.

## **17 Meldungen an die Departementvorsteher (Art. 15 Abs. 3 FKG)**

Nach Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes, in Kraft seit dem 1. Januar 1994, sind dem zuständigen Departementschef sowie dem Vorsteher des EFD alle Feststellungen der Finanzkontrolle über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu melden. Im Berichtsjahr wurden die folgenden Revisionsfeststellungen gemeldet:

- **Pensionskasse des Bundes (PKB):**

- Nichtbestätigung der Ordnungsmässigkeit der Buchführung im Jahre 1995,
- Probleme mit der Schnittstelle zwischen den EDV-Systemen der Personalbuchhaltung (PERICO) und der Pensionskasse (SUPIS),

- **Informatikrevision:**

Mängel im Sicherheitsdispositiv der Informatikapplikationen der Personalverwaltung (PERIBU) und der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialverwaltung (DAVID),

- **Wohnbauförderung des Bundes:**

Ungenügen der internen Kontrollsysteme im BWO und Vernachlässigung der Aufsichtspflicht über die finale Verwendung der Bundesdarlehen und -zuschüsse,

- **Asylwesen:**

Grosse Rückstände bei der Verwaltung der individuellen Konten, die durch Abzüge vom Erwerbseinkommen von Asylbewerbern gebildet worden waren,

- **Schweizerische Käseunion:**

Feststellung, dass beim Kauf und Verkauf von Firmen durch die kanadische Tochtergesellschaft im Zusammenhang mit dem Erwerb von Importquoten nicht immer die optimale Lösung gewählt wurde.

## **18 Wichtige Revisionspendenzen**

Ende des Berichtsjahrs 1996 mussten die folgenden Revisionsfeststellungen aus den Vorjahren als noch nicht erledigt gelten:

- **Pensionskasse des Bundes (PKB):**

- Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung war 1995 noch nicht gegeben. Die Revisi-  
onsergebnisse per 31. Dezember 1996 werden anfangs des zweiten Quartals 1997 ver-  
fügbar sein.
- Die Aufgabenentflechtung zwischen PKB und Eidgenössischem Personalamt (EPA) ist  
noch nicht verwirklicht. Die PKB als Versicherer - und nicht das EPA als Arbeitgeber-  
vertreter - vertritt heute noch die Arbeitgeberinteressen des Bundes, was nicht system-  
konform ist.
- Rund 400 MitarbeiterInnen von privaten Beteiligungsgesellschaften der PTT waren  
ohne vorgängige Zustimmung des Bundesrats der PKB angeschlossen worden. Erforder-  
lich ist nun eine nachträgliche Bewilligung, oder aber die Ausgliederung.

- **Bundesamt für Verkehr:**

- Der Saldonachweis bei den Ordnungskonten „Infrastruktur Privatbahnen“ in der Grös-  
senordnung von 1 Milliarde Franken ist noch nicht erstellt. Die Bereinigung dieser sog.  
bedingt rückzahlbaren Darlehen an konzessionierte Transportunternehmungen (KTU)  
erweist sich als extrem arbeitsintensiv.
- Die zweckmässige Ausgestaltung und personelle Verstärkung des Finanzinspektorats  
(FISP) ist noch nicht verwirklicht. Der Chef des FISP ist noch nicht, wie üblich, unmit-  
telbar der Amtsleitung unterstellt. Auch muss er noch Linienaufgaben (Controlling) er-  
füllen, woraus Interessenkonflikte entstehen könnten.

- **Eidgenössische Finanzverwaltung:**

Entscheide über den bundesinternen Reisedienst und das Rabattabkommen mit Swissair  
lassen noch immer auf sich warten. Die EFK hatte in ihrem Bericht von 1995 darauf  
aufmerksam gemacht, dass hier für den Bund namhafte Einsparungsmöglichkeiten beste-  
hen. Gespräche unter den Beteiligten haben zwar stattgefunden, doch ist der Zeitplan  
nicht eingehalten worden.

## **19 Weisungen der EFK nach Artikel 12 Absatz 4 FKG**

Weist eine Verwaltungsstelle eine Beanstandung der EFK zurück, so kann diese die Ord-  
nungs- und Rechtswidrigkeit formell feststellen und eine Weisung erlassen. In der Regel  
werden Beanstandungen der EFK von den Verwaltungsstellen anerkannt, so dass sich  
Weisungen erübrigen. Deshalb musste 1996 nur eine einzige Differenz verzeichnet wer-  
den. Ein Bundesamt hatte Informatikaufwendungen für den Aufbau eines Kosten- und  
Kreditkontrollsystems für Grossprojekte den Bauherren unrechtmässig weiterbelastet. Da  
sich das Bundesamt der verlangten Umbuchung widersetzte, stellte die EFK die Rechts-  
widrigkeit der Kostenbelastung fest und erliess eine entsprechende Weisung. Dieser wur-  
de Folge geleistet.

## 2 Abschlussprüfungen

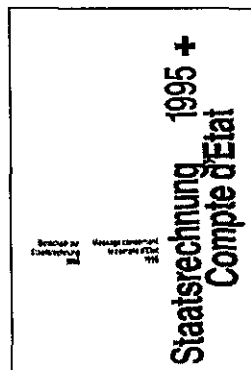
Die EFK prüft jeweils im ersten Semester die Jahresabschlüsse der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft und die der Bundesbetriebe. Die entsprechenden Kontrollstellenberichte dienen den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und den eidgenössischen Räten als Grundlage zur Abnahme der Jahresrechnungen.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

### 21 Staatsrechnung der Eidgenossenschaft

Die Ordnungsmässigkeit der Rechnung 1995 konnte attestiert werden. Nebst den üblichen Kontrollen hat die EFK folgende Bereiche einer vertieften Prüfung unterzogen:

#### Mängel bei den Bestandesrechnungskonten

Im Rahmen der Abschlussrevision wurden die Konten „Forderungen“, „Vorauszahlungen“ und „Ein- und Auszahlungskonten“ einer vertieften Ueberprüfung unterzogen. Diese ergab, dass sich verschiedene Dienststellen nicht an die geltenden Bestimmungen halten, der Ueberwachung der Debitoren und Kreditoren somit nicht das notwendige Gewicht beimessen. Entsprechend konnte auf Jahresende die Zusammensetzung der Salden nicht immer lückenlos nachgewiesen werden. Zudem war festzustellen, dass verschiedentlich vorzeitig Zahlungen über Bestandeskonten angewiesen wurden, obwohl diese erst im Folgejahr einer Ausgabenrubrik der Finanzrechnung hätten belastet werden müssen (Verletzung des Jährlichkeitsprinzips). Auch gab es Fälle, wo Kreditreste auf Bestandeskonten übertragen wurden (Kreditausschöpfung). Vereinzelt wurde auch fälschlicherweise nach dem Kassen- statt dem Forderungs- bzw. Sollprinzip verbucht. Schliesslich musste in einigen Fällen darauf hingewiesen werden, dass das Mahnwesen nicht mit der notwendigen Sorgfalt betreut wird.



## Kennziffern der Staatsrechnungen 1994 - 1996

	1996		1995		1994	
	Mio.	+/-%	Mio.	+/-%	Mio.	+/-%
Ausgaben	43'840	8,2	40'529	-2,0	41'341	1,8
Einnahmen	39'477	5,9	37'266	2,8	36'239	10,5
Defizit	4'363		3'263		5'102	
Fehlbetrag der Bilanz	47'206	13,5	41'583	13,7	36'569	18,4
Schulden des Bundes	88'418	7,6	82'152	8,5	75'714	12,1

### Zentrale Tresorerie des Bundes

Die Revision bestätigte die Ordnungsmässigkeit der Buchhaltung und das Genügen des Internen Kontrollsystems. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) ist sich der Notwendigkeit einer Verbesserung der Vorschriften bezüglich Festlegung und Ueberwachung von Limiten bewusst und erarbeitet gegenwärtig ein Konzept, das die wichtigsten Aktivitäten der Tresorerie regeln wird. Die Inkraftsetzung dieses Konzeptes wird zudem erlauben, in vollem Umfange von den Kontrollmöglichkeiten zu profitieren, welche die neue Applikation DEVON anbietet.

Was die Zinsswaps betrifft, möchte die EFV ein Gleichgewicht schaffen zwischen kurz- und langfristigen Anleihen, um damit die Risiken zu reduzieren und von günstigeren Zinssätzen profitieren zu können. Sie hat auf diese Weise bisher namhafte Gewinne realisieren können. Nach Ansicht der EFK beinhaltet die Anwendung von kurzfristigen, variablen Zinssätzen anstelle von langfristigen ebenfalls Risiken, weil hier die Plafonierung der Risiken durch fixe Sätze wegfällt. Eine weitere Bemerkung betraf eine Ende 1995 nicht kursgesicherte Devisenposition von 300 Millionen Dollar für die Abdeckung künftiger, noch nicht definierter Devisenbedürfnisse. Die EFV erarbeitet gegenwärtig ein Konzept über das künftige Vorgehen bei der Devisenbewirtschaftung.

## 22 Pensionskasse des Bundes (PKB)

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung konnte für 1995, zum achten Male hintereinander, nicht bestätigt werden. Die jährliche Prüfung der Geschäftsführung, des Rechnungswesens und der Vermögensanlage gemäss BVG-Vorschriften ergab, dass in mehreren gewichtigen Bereichen dieselben gravierenden Mängel wie in den Vorjahren zu verzeichnen waren. Insbesondere die Saldonachweise (z.B. bei Sperrkonten, Debitorenkonten, Einkaufssummen) entsprachen nicht den Anforderungen, welche nach anerkannten Revisionsgrundsätzen erfüllt sein müssen. Diese Mängel waren zu einem grossen Teil durch das EDV-System (SUPIS) bedingt, welches nicht in der Lage war, der Buchhaltung die für ihre Arbeiten notwendigen Auswertungslisten in der erforderlichen Qualität zur Verfügung zu stellen. Die Feststellungen sind bereits in den Bericht der parlamentarischen

Untersuchungskommission über die Vorfälle in der PKB eingeflossen, weshalb an dieser Stelle auf weitere Einzelheiten verzichtet werden kann.

## 23 Bundesamt für Rüstungsbetriebe (BRBT)

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Rechnungsabschlüsse 1995 konnte bestätigt werden. Im Rahmen der Finanzaufsicht beanstandete die EFK die nachfolgenden Punkte:

- Aus einem Vertrag der Gruppe Rüstung mit der **Schweizerischen Unternehmung für Waffensysteme (SW)** verblieb nach Auftragsabschluss ein Finanzierungsüberhang von 920'000 Franken. Dieser Betrag ist inzwischen an die Bundeskasse zurückerstattet worden.
- Bei der **Schweizerischen Unternehmung für Flugzeuge und Systeme (SF)** mussten wiederum erhebliche Ueberfinanzierungen durch die Gruppe Rüstung festgestellt werden. Im Berichtsjahr war ein Betrag von gesamthaft 98 Millionen Franken zu früh bezahlt worden. Weiter stellte sich heraus, dass die 1995 abgerechneten Bundesaufträge im Durchschnitt Gewinne von über 14 Prozent einbrachten, obwohl für die Preisgestaltung gemäss den geltenden Vorschriften die Selbstkosten massgebend sein sollten. Die EFK hat in der Folge verlangt, dass bei grösseren Abweichungen die vereinbarten Preise dem tatsächlichen Kostenverlauf anzupassen sind.

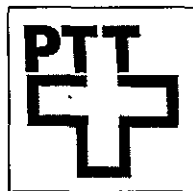
## 24 Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und des Rechnungsabschlusses per 30. Juni 1996 konnte bestätigt werden. Im Rahmen der Finanzaufsicht hat die EFK zudem zu einzelnen, hier nicht speziell zu erwähnenden Fragen kritisch Stellung genommen.

## 25 PTT-Betriebe

Buchführung und Jahresrechnung entsprachen den gesetzlichen Vorschriften. Allerdings mussten unter anderem die folgenden Einschränkungen gemacht werden:

- Für eine Vielzahl von Konten in den Buchhaltungen der Telecomdirektionen konnten die **Saldonachweise nicht vollständig erbracht** werden. In diesem Bereich war die Ordnungsmässigkeit **nicht gegeben**.



- Bei den Sachanlagen stellten die PTT selbst einen **zusätzlichen Wertberichtigungsbedarf von über 1 Milliarde Franken** fest. Diese Anlagen waren Ende 1995 entsprechend überbewertet gewesen.
- Der als Eventualverpflichtung qualifizierte **Fehlbetrag der Pensionskasse des Bundes**, Anteil PTT, wird im Anhang zur Bilanz der PTT-Gesamtrechnung (Stand per 31. Dez. 1995) mit 4,5 Milliarden Franken ausgewiesen; es besteht keine Rückstellung. Im Rahmen der bevorstehenden rechtlichen Verselbständigung von einzelnen PTT-Departementen müssten die PTT-Betriebe - sofern keine Sonderregelung mit dem Bund getroffen wird - den entsprechenden Fehlbetrag abdecken.
- Für das Teilzeitpersonal der PTT-Betriebe wurde eine **Vorsorgeeinrichtung (C 25)** eingerichtet. Im Jahre 1995 berechnete erstmals ein anerkannter Experte das erforderliche Deckungskapital. Per 31. Dezember 1995 beträgt dieses 728 Millionen Franken. Das Vermögen der C 25 wird mit 191 Millionen Franken ausgewiesen, was einem Deckungsgrad von 26 Prozent entspricht. Für das fehlende Deckungskapital von 537 Millionen Franken besteht keine Rückstellung.

## 26 Bundeseigene Sozialversicherung - Arbeitslosenversicherung

*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 Arbeitserledigung (Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), 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.*

### 261 Arbeitslosenversicherung

Die Versicherung schloss 1995 mit einem Einnahmenüberschuss von rund 250 Millionen Franken ab, womit sich die Schuld gegenüber Bund und Kantonen auf rund 4,6 Milliarden Franken reduzierte. Der Abschluss 1996 lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor, doch dürfte sich der Einnahmenüberschuss in einen Ausgabenüberschuss verwandelt haben.

- Die **Rechnungsführung der rund 50 Arbeitslosenkassen** bezüglich Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit bildeten die Schwerpunkte der Revision. Die EFK empfahl, mehr Plausibilitätstests durchzuführen, um Fehler rechtzeitig zu entdecken und diese noch vor dem Jahresabschluss des Ausgleichsfonds korrigieren zu können. Im weiteren sollte die Führung der mengen- und wertmässig wichtigen EDV-Inventare straffer überwacht wer-

den. Aus diesen Inventaren sollten die Zu- und Abgänge sowie die Abschreibungen hervorgehen.

- Im Jahr 1995 hat das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 144 Arbeitgeberkontrollen durchgeführt. Unstimmigkeiten ergaben sich in 95 Fällen. Die Rückerstattungsforderungen beliefen sich auf 6,8 Millionen Franken.

- Mehr als 160 Millionen Franken wurden für individuelle Präventivmassnahmen, insbesondere Kurse, ausgegeben. Die EFK überprüfte die Wirksamkeit von 293 individuellen Massnahmen, indem sie kontrollierte, ob die Begünstigten nach Beendigung der Ausbildung eine neue Stelle gefunden haben. Es stellte sich heraus, dass nur 117 Personen, oder 40 Prozent, sechs Monate nach dem Kurs wiederum erwerbstätig waren. Dieses Ergebnis sollte sich indessen nach Inbetriebnahme der regionalen Arbeitsvermittlungszentren verbessern.

## 262 AHV, IV und EO

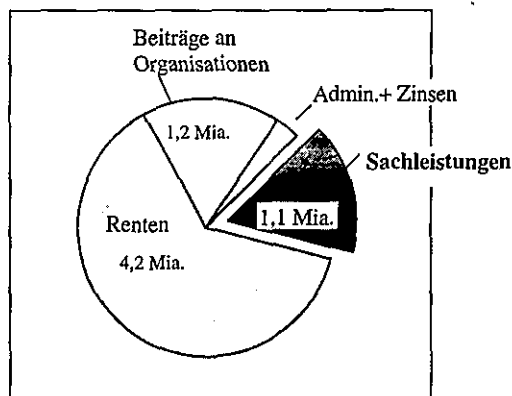
- Die Prüfung der bundeseigenen Sozialwerke AHV, IV und EO erbrachte zufriedenstellende Ergebnisse. Der Ausgleichsfonds der AHV wurde ordnungsgemäss geführt, die Kapitalanlagen erfolgten im Sinne der Verordnungsbestimmung und der Richtlinien über die Anlagetätigkeit sowie der Beschlüsse des Verwaltungsrates des AHV-Fonds. Im Zuge der wirtschaftlichen Rezession sind die Beitragsausstände (fällige, aber noch nicht bezahlte Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) auf 415 Millionen Franken Ende 1995 angestiegen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Schuld-, Betreibungs- und Konkursrechtes auf den 1. Januar 1997 zeichnet sich hier ein erhöhtes Verlustrisiko ab, da die AHV/IV/EO- und ALV-Beitragsforderungen im Konkursverfahren nicht mehr privilegiert sein werden. Die EFK wies darauf hin, dass für gefährdete und risikobehaftete Forderungen eine Wertberichtigung angezeigt wäre und der Verwaltungsrat unverzüglich entsprechende Bewertungsrichtlinien und -kriterien herausgeben sollte. Die EFK wird diesen Überlegungen bei den nächsten Abschlussprüfungen vermehrtes Gewicht beimessen müssen.

- Bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) musste die EFK im Bereich der IV-Sachleistungen erneut auf Schwachstellen im internen Kontrollsystem (IKS) hinweisen. Um den Rückstand an unverarbeiteten und unbezahlten Rechnungen abzubauen, hatte die Geschäftsleitung im Jahr 1996 während 30 Wochen auf eine detaillierte Erfassung der Rechnungen verzichtet. Entsprechend konnten die im System vorgesehenen Plausibilitätskontrollen im Bereich der Tarife und die arithmetischen Prüfungen nicht mehr durchgeführt werden. Die nachträgliche Auswertung von Plausibilitätslisten war zudem nicht sichergestellt. Aus der Warte der Finanzaufsicht erhöht sich damit die Gefahr von Fehlzahlungen.



Centrale de compensation,  
Genève

**Ausgaben der Invalidenversicherung, 1995**  
(Total 6 826 Mio. Fr.)



• Erneut musste auch bei der Schweizerischen Ausgleichskasse (SAK) festgestellt werden, dass bei den Leistungen im Rentenbereich mit dem Teilverzicht auf die im internen Kontrollsystem vorgesehenen Prüfungen erhöhte Risiken in Kauf genommen werden. Seit Juni 1996 führt nun die SAK in kleinem Umfang wieder Prüfungen durch. Angesichts der grossen Geldbeträge, die in diesem Bereich im Spiele sind, sollten nach Auffassung der EFK die Kontrollen möglichst rasch wieder im vollen Umfang durchgeführt werden.

**Kennziffern der bundeseigenen Sozialwerke**

	1996		1995		1994	
	Mio. Fr.	+/-%	Mio. Fr.	+/-%	Mio. Fr.	+/-%
<b>Ausgaben</b>						
AHV	24'817	+ 1,3	24'503	+ 4,9	23'363	+ 1,4
IV	7'313	+ 7,1	6'826	+ 6,7	6'396	+ 6,8
EO	621	-	621	- 23,3	810	- 2,4
<b>Einnahmen</b>						
AHV	24'788	+ 1,1	24'512	+ 2,4	23'923	+ 0,3
IV	6'886	+ 6,2	6'483	+ 12,3	5'771	+ 3,6
EO	878	+ 2,1	860	- 32,1	1'266	+ 1,3
<b>Stand Ausgleichsfonds</b>		+/-Mio.		+/-Mio.		+/-Mio.
AHV	23'807	- 29	23'836	+ 9	23'826	+ 561
IV	- 1'575	(-427)	- 1'148	(-343)	- 805	(-625)
EO	4'613	+256	4'357	+ 239	4'118	+ 456



### 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, ob sie ihre Bücher ordnungsgemäss führen und die Rechtsgrundlagen beachten.*

#### 31 Schweizerische Käseunion AG (SK)

Die SK vermarktet die Unionsorten Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz. Im Geschäftsjahr 1994/95 betrug der Verlust zulasten der Milchrechnung 461 Millionen Franken.

Die Käseunion stellte wiederum einen Schwerpunkt in der Revisionsstätigkeit dar. Neben den Prüfungen im Rahmen der Finanzaufsicht, unterstützte die EFK mit ihrem finanzanalytischen Sachverstand die Arbeiten der Bundesanwaltschaft bezüglich allfälliger weiterer deliktischer Handlungen im Zusammenhang mit den Agio-Geschäften. Solche Arbeiten sind zeitaufwendig und gefährden die Einhaltung des eigenen Revisionsprogramms. Sie müssen deshalb die Ausnahme bleiben. Die Bundesanwaltschaft wird sich überlegen müssen, ob sie inskünftig das erforderliche Revisionswissen intern aufbauen, oder aber bei privaten Firmen von Fall zu Fall einkaufen will.



Eine Prüfung erfolgte bei der Tochtergesellschaft in Kanada, die im Hinblick auf die Aufstockung der Importquoten zwei lokale Firmen erworben hatte. Die Prüfung zeigte, dass nicht immer optimal gehandelt wurde und - wenn auch nicht in bedeutendem Umfang - Verluste entstanden sind.

#### 32 Exportrisikogarantie (ERG)

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und des Rechnungsabschlusses per 31. Dezember 1995 konnte bestätigt werden. Auf Anraten der EFK hin wird die ERG ihre Buchhaltungsorganisation und das interne Kontrollsystem überarbeiten, um den Anforderungen noch besser gerecht zu werden.

Wollte die ERG unter dem Titel der Eigenwirtschaftlichkeit die Prämien den effektiven Risiken anpassen, wären diese für einzelne Länder so hoch anzusetzen, dass ein Export-

geschäft kaum mehr zustande käme. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) ist sich dessen bewusst, weist aber darauf hin, dass die im Gesetz erwähnte Eigenwirtschaftlichkeit nur als langfristige Zielsetzung anzusehen sei. Die ERG wird jedoch auf Anraten der EFK die seit der Gebührenrevision 1989 eingeführte Kontrollrechnung zur indikativen Beurteilung der Eigenwirtschaftlichkeit weiter ausbauen.

### **33 Finanzielle Verselbständigung von Swisscontrol**

Zu beurteilen waren die vermögensrechtlichen Auseinandersetzungen zwischen der Schweizerischen Aktiengesellschaft für Flugsicherung (Swisscontrol) und der Eidgenossenschaft. Der vertraglich vereinbarte Kaufpreis für die von der Swisscontrol zu übernehmenden Parzellen und Gebäude sowie mobilen Sachanlagen belief sich auf rund 198 Millionen Franken. Dieser Wert wurde mit der Gegenforderung von 164 Millionen Franken zur Bildung der Rückstellung für die bisher vom Bund nicht bilanzierten Ansprüche für vorzeitig zu pensionierende Flugverkehrsleiter verrechnet. Der Saldo wurde als Sacheinlage in die Gesellschaft eingebracht, wobei das Aktienkapital um 20 Millionen Franken erhöht wurde. Die verbleibenden 13,4 Millionen Franken dienten zur Bildung einer Agio-Reserve.

In ihrem Bericht an die Vertragsparteien wies die EFK darauf hin, dass bei den mobilen Sachanlagen in den ausgewiesenen Werten noch stille Reserven enthalten sind. Andererseits führten beim Flugsicherungsprojekt ADAPT Fehleinschätzungen zu Sonderabschreibungen von rund 8,3 Millionen Franken und somit zu einer Minderung des Buchwertes der mobilen Sachanlagen.

Im Vorfeld der Verhandlungen machte die EFK zudem darauf aufmerksam, dass nach ihrer Auffassung der Rückstellungsbedarf in Höhe von 164 Millionen Franken für die vorzeitige Pensionierung der Flugverkehrsleiter Personalkosten darstellt, der nach geltender Rechtsgrundlage über Flugsicherungsgebühren finanziert werden müsste. Weil damit aber das Projekt der finanziellen Verselbständigung von Swisscontrol in Frage gestellt worden wäre, entschieden Bundesrat und Parlament, dass der Bund die nicht bilanzierten Ansprüche der Flugverkehrsleiter auf vorzeitige Pensionierung übernimmt.

Nach der finanziellen Verselbständigung von Swisscontrol steigt der Anteil des Bundes am Aktienkapital von 70 auf 99,9 Prozent.

## 4 Dienststellenrevisionen

*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.*

### 41 Unzulässige Kreditübertragungen im ETH-Bereich

Die Uebertragung nicht benötigter Kredite von einem Jahr auf das andere führte dazu, dass 1995 für die Erstausrüstung von Neubauten 7 Millionen Franken zur Verfügung standen, für die noch keine Verwendung vorgesehen war. Die EFK liess diesen Betrag sperren, um zu verhindern, dass nicht etwa wenig prioritäre Vorhaben finanziert werden. Wie sich zeigte, genügte der verfügbare Budgetkredit zur Abdeckung der ausgewiesenen Bedürfnisse vollauf.

Ferner wurde im Hinblick auf das gelockerte Kreditrecht das Augenmerk auf die Einhaltung der massgebenden finanzhaushaltrechtlichen Bestimmungen gerichtet. Bei der ETHZ wurde in zwei Fällen festgestellt, dass die Vorschriften bezüglich Kreditübertragung verletzt worden waren. Fast 3 Millionen Franken mussten in die Bundeskasse zurückgeführt werden.

### 42 Schwaches IKS beim BUWAL

Im Rahmen verschiedener Prüfungen beim Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) musste festgestellt werden, dass im administrativen Bereich die internen Kontrollsysteme (IKS) nicht genügten und die bestehenden organisatorischen Weisungen anpassungsbedürftig sind. So stellten sich bei den Kreditkontrollen erhebliche Rechnungsüberhänge im Bereich der Forschungs- und Spesenausgaben heraus. Zudem waren die Abrechnungs- und Vertragskontrollen ungenügend. Das BUWAL hat inzwischen Massnahmen eingeleitet, um diesen Mängeln beizukommen. Auch das Vertragswesen soll neu strukturiert und einheitlicher gestaltet werden.

## 43 Risikopotential in der Wohnbauförderung des Bundes

Die EFK war im Bereich der Wohnbauförderung des Bundes unter verschiedenen Titeln tätig.

• Im Rahmen einer Dienststellenrevision wurden die **internen Kontroll- und Aufsichtsinstrumente** einer Prüfung unterzogen. Die Ergebnisse vermochten nicht in jeder Beziehung zu befriedigen. So musste festgestellt werden, dass die Funktionentrennung und das interne Kontrollsystem insbesondere im EDV-Bereich ungenügend waren. Auch erwies sich, dass die dem BWO von Gesetzes wegen übertragenen Kontrollaufgaben betreffend die finale Verwendung der Bundeshilfen infolge Personalknappheit kaum wahrgenommen werden. Somit bleibt beispielsweise ungeprüft, ob die verbilligten Mietzinse in jedem Fall weitergegeben werden und ob die Kantone, Gemeinden und gemeinnützigen Institutionen ihren Verpflichtungen über die ganze Vertragsdauer von 25 Jahren nachkommen. Das EVD hat zugesichert, im Rahmen der personellen Möglichkeiten und unter Beizug der Dachorganisationen die Aufsicht zu verstärken.



• Kritisch hinterfragt wurde auch die finanzrechtliche Ausgestaltung der über die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus gewährten Bundeshilfen. Die Bundesmittel fließen in „Fonds de roulement“, aus welchen wiederum verzinsliche Darlehen an einzelne Bauträger gewährt werden. Da der Bund für seine Darlehen tiefere oder gar keine Zinsen verlangt, entstehen in den Fonds Zinserträge aus Zinsdifferenzen, die zur Finanzierung der Administration der Dachorganisationen, aber auch zur Verlustabdeckung aus notleidenden Krediten eingesetzt werden. Die EFK beanstandete, dass diese Regelung wenig transparent sei, wichtige Aufwendungen wie Verwaltungskostenzuschüsse und Darlehensverluste in der Bundesrechnung nicht in Erscheinung treten und damit die Kosten der Wohnbauförderung nur unvollständig ausgewiesen werden.

• Die **Bewertung des Verlustpotentials** war ein weiterer Schwerpunkt, der insbesondere auch die Finanzdelegation beschäftigte. Neben den Risiken, die sich aus den direkt gewährten Darlehen und Garantien des BWO ergeben, musste auf die Problematik des Grundverbilligungs-Mechanismus hingewiesen werden, der in Zeiten starker Konjunktur und Einkommensentwicklung gut funktioniert, in Zeiten schwacher Konjunktur, schwacher Einkommensentwicklung und Teuerung aber zu Verzerrungen führen kann. Durch die Erstreckung von Rückzahlungsfristen entsteht die Gefahr, dass die Grundverbilligungsvorschüsse nach 25 bzw. 30 Jahren nicht vollständig zurückbezahlt werden und die vom Bund den Banken abgegebenen Garantien honoriert werden müssen. Aus diesem Grund befürwortet das BWO die Bildung von Rückstellungen in Höhe von rund 1,7 Milliarden Franken.

Die unübersichtlichen finanzrechtlichen Regelungen verbunden mit zunehmenden finanziellen Risiken veranlassten die EFK, die Einsetzung von zwei Arbeitsgruppen vorzuschlagen. Die eine hätte den Auftrag, die Verordnungen und Reglemente im Bereich der Wohnbauförderung auf ihre Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Haushaltfüh-

zung nach Finanzhaushaltsgesetz zu hinterfragen. Die andere müsste aus Liegenschaftsexperten bestehen, die dem BWO bei der Risikoeermittlung mit Fachverstand beratend zur Seite steht, aber auch aufzeigt, welche Massnahmen sich bezüglich Wertberichtigungen und Rückstellungen in der Bundesbilanz aufdrängen.

#### 44 Prüfschwerpunkt Asyl- und Flüchtlingswesen

Wie in den Vorjahren, übte die EFK in diesem wichtigen Ausgabenbereich wiederum eine intensive Prüftätigkeit aus. Im Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) selbst wurden Inspektionen in den Bereichen Internationale Zusammenarbeit, Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe sowie Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht durchgeführt. Ferner wurden drei Kontrollen auswärts vor Ort durchgeführt.

- Die auswärtigen Prüfungen ergaben, dass die **durchschnittliche Auslastung der Zentren**, deren Kosten vom Bund noch nicht pauschal abgegolten werden, rund 80 Prozent beträgt. Diese Auslastung ist als sehr gut zu bezeichnen und entspricht den vom BFF definierten Bewirtschaftungsgrundsätzen für **Kollektivunterkünfte im Rahmen der „strategischen Leistungsbereitschaft“**. Das ehemals als Transitzentrum des Bundes geführte und in die Schlagzeilen geratene Motel Castione in Arbedo ist daher eher als Ausnahme zu betrachten; es soll 1997 mit noch unbestimmter Kostenfolge endgültig liquidiert werden.



- **Erwerbstätigen Asylbewerbern** wird von ihrem Lohn ein **Rückbehalt von 10 Prozent** abgezogen. Die Mittel werden bei der Post auf individuelle Konten überwiesen und im Fall der Ausreise des Asylanten mit den Ansprüchen des Bundes verrechnet. Ende August 1996 existierten 44'000 solcher Einzelkonten im Gesamtbetrag von rund 164 Millionen Franken. Bei ihren Prüfungen stellte die EFK fest, dass in den letzten Jahren durch die steigende Zahl der zu bearbeitenden Fälle ein enormer Pendenzenberg entstanden ist. Das BFF hat berechnet, dass für den Pendenzenabbau mehrere Personenjahre gebraucht würden. Der Verarbeitungsrückstand führt unter anderem dazu, dass der Bund seine Guthaben erst verspätet vereinnahmen und bewirtschaften kann, was grössere Zinsausfälle zur Folge hat. Unbefriedigend ist auch die fehlende Kontrolle bei den Arbeitgebern. Aufgrund der unterschiedlichen Zahlungsmoral besteht die Gefahr, dass grössere Zahlungsausstände entstehen, denen das BFF aus Kapazitätsgründen nicht nachgehen kann. Die vom BFF eingesetzte Steuergruppe hat inzwischen verschiedene Varianten zur Aufarbeitung der Pendenzen ausgearbeitet und wird im ersten Quartal 1997 erste Grundsatzentscheide vorschlagen.

- Bei der Revision der drei **Flüchtlingsintegrationszentren Morlon, Neueneegg und Gersau** stellte sich heraus, dass alle unterbelegt waren bzw. sogar leer standen. Da mit der restriktiven Aufnahmepolitik des Bundesrates bei den Kontingentsflüchtlingsen eine optimale Auslastung der IZ-Strukturen nicht mehr sichergestellt werden kann, stellten

sich Fragen hinsichtlich der künftigen Weiterführung, eines möglichen Abbaus von Personalstellen sowie allenfalls einer gesetzlich abgestützten und sinnvollen Nutzungsänderung. Inzwischen hat das BFF den Vertrag mit dem Zentrum Morlon auf Ende 1996 gekündigt. Damit können jährlich rund 750'000 Franken an Fixkosten eingespart werden. Zudem wird die vom BFF eingesetzte Expertengruppe bis März 1997 dem Bundesrat die Grundzüge einer mittel- bis langfristigen Kontingenzaufnahmepolitik unterbreiten.

- Die Prüfungen bei den **Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfen** ergaben, dass das Instrumentarium nach anfänglichen Schwierigkeiten nun konzeptionell ausgereift ist. Da vor allem die Rückkehrhilfen ein immer grösseres finanzielles Gewicht erlangen, wurde dem Amt empfohlen, die Wirksamkeit der verschiedenen Aktionen vor Ort durch geeignete Controllinginstrumente laufend zu überprüfen.

## 45 Ungenügende Rechnungskontrollen im Bauwesen

Im Rahmen der Reorganisation Bauwesen des Bundes überarbeitete das Amt für Bundesbauten (AFB) seine Aufbau- und Ablauforganisation und delegierte unter anderem wesentliche Bereiche des Rechnungswesens an die Baukreise. Stellenreduktionen in der Buchhaltung und die Abschaffung der zentralen Rechnungskontrolle führten zur weitgehenden Ausschaltung der internen Kontrollsysteme. Als Folge mussten mehr als 50 Doppel- und Dreifachzahlungen von Rechnungen im Gesamtwert von über 1 Million Franken festgestellt werden. Die Linienorgane einzelner Baukreise hatten ihre Verantwortung im Finanzbereich nicht oder ungenügend wahrgenommen. Die EFK konnte deshalb die Ordnungsmässigkeit der Buchführung im AFB nicht bestätigen. Die Direktion AFB hat sofort reagiert und die erforderlichen Massnahmen eingeleitet.

## 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 Prüftätigkeit resultierenden finanziellen und personellen Einsparungen können denn auch recht bedeutend sein.*

## 51 Kreditengpass beim Vereinatunnel

Mit Bundesbeschluss vom 1. Juni 1994 bewilligte das Parlament einen Zusatzkredit von 33 Millionen Franken für das Vereina-Projekt. Dieser Kredit ist zweckbestimmt zu verwenden, insbesondere für die bahntechnische Ausrüstung im Verbindungstunnel Susch und den benutzerfreundlichen und sicheren Ablauf des Personen- und Güterverkehrs. Die

EFK stellte in der Folge fest, dass die beiden genannten Positionen trotz Kreditzusprache blockiert geblieben sind, was ihres Erachtens nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprach. Sie verlangte deshalb, dass die erwähnten Projektteile zu deblockieren seien und, falls die verfügbaren Kredite nicht ausreichten, ein weiterer Zusatzkredit anbegehrt werde. Das Finanzrecht sei in diesem Punkte strikt; so verlange Artikel 31 des Finanzhaushaltgesetzes, dass unverzüglich ein Zusatzkredit beantragt wird, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens eine Kostenüberschreitung abzeichnet. Das EVED anerkannte in seiner Stellungnahme zwar die Gefahr von Kostenüberschreitungen, wollte aber mit einem Kreditbegehren noch zuwarten. Es sicherte die Ueberprüfung der Situation im Frühjahr 1997 im Lichte der neusten Kostenentwicklung zu. Die EFK wird die Angelegenheit im Auge behalten und im Frühjahr 1997 eine Situationsanalyse vornehmen.

## **52 Fehler bei der Ermittlung von Bausubventionen**

Der Bund unterstützt die Kantone beim Bau von Hochschulen, Berufsschulen sowie Straf- und Erziehungsanstalten mit Beiträgen. Die EFK prüfte im Berichtsjahr rund hundert neue Zusicherungs- bzw. Abrechnungsverfügungen vor Erlass summarisch und weitere 34 Verfügungen eingehend. Erneut musste festgestellt werden, dass Aufwendungen subventioniert werden sollten, für die nach den gesetzlichen Bestimmungen und massgebenden Richtlinien kein Beitragsanspruch bestand. Die in der Folge vorgenommenen Korrekturen betrafen vor allem nicht anrechenbare Unterhaltsarbeiten, objektfremde Aufwendungen und Fremdnutzungen, ferner über dem üblichen Standard liegende Baukosten und Doppelsubventionierungen. Die Interventionen der EFK führten zu einer Herabsetzung der Bundesbeiträge um insgesamt rund 12 Millionen Franken. - Die Bausubventionskonferenz des Bundes hat inzwischen die für die Qualitätssicherung erforderlichen Massnahmen in die Wege geleitet.

## **53 Priorisierungsfragen bei der Osteuropahilfe**

Anlässlich einer Inspektionsreise wurden mehrere Projekte in Ungarn geprüft. Kritikpunkte waren, dass auch Projekte ausgeführt werden, die selbst von ungarischer Seite nicht als prioritär angesehen werden und nach einem Versiegen von Hilfgeldern auch nicht weitergeführt bzw. aus finanziellen Gründen nicht übernommen werden dürften. Bei solchen Projekten ist auch die Nachhaltigkeit in Frage gestellt. Damit vermehrt Gewähr geboten werden kann, dass die Projekte auch einem lokalen Bedürfnis entsprechen, hat die EFK empfohlen, dass grundsätzlich bei allen Projekten vom Empfängerland eine angemessene Eigenleistung verlangt wird.

In einem Fall musste beanstandet werden, dass die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) einen namhaften Beitrag aus budgettechnischen Ueberlegungen zu früh bezahlt hatte. Andere beitragswillige Organisationen konnten dadurch bereits zugesagte finanzielle Hilfeleistungen auf einen späteren Zeitpunkt verlegen.

## 54 Straffung des Zulagesystems für Bedienstete im Ausland

Die EFK beteiligte sich an den Arbeiten einer interdepartementalen Arbeitsgruppe. Die Zielsetzung bestand darin, das Zulagesystem transparenter und gerechter auszugestalten. Der Wunsch der EFK zielte namentlich in Richtung einer sauberen Trennung von Lohn und Kostenersatz, der Unterstellung aller Lohnelemente unter die Sozialversicherungs- und Steuerpflicht, einer realitätsnahen Berücksichtigung der statusbedingten Steuerbefreiungen sowie einer funktionsgerechteren Ausrichtung von Zulagen. Insgesamt sollte die Revision zu einer nennenswerten Einsparung führen. Ein erster Entwurf wurde in dieser Beziehung als ungenügend angesehen. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe konnte nicht termingerecht abgeliefert werden und lag Ende Jahr noch nicht vor. Uebers Ganze gesehen, erwartet die EFK Vorschläge, die zu angemesseneren und gerechteren Zulagen auf einem insgesamt reduzierten Niveau führen werden.

## 55 Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJM)

Seit 1992 unterstützt der Bund die FJM nach dem Forschungsförderungsgesetz. Zuvor wurden Beiträge gestützt auf das Hochschulförderungsgesetz ausgerichtet. Die EFK musste feststellen, dass die Stiftung in der Zeit von 1988 - 1991 einen um 267'000 Franken höheren Beitrag erhalten hatte, als ihr zugestanden wäre, hätte sie eine konsolidierte Rechnung präsentiert.

Was die Zeit von 1992 - 1995 betrifft, hat die EFK zusätzlich zu einer detaillierten Finanzanalyse geprüft, ob die Voraussetzungen nach Forschungsförderungsgesetz erfüllt waren. Sie kam dabei zu einem negativen Befund, da sie feststellen musste, dass die Aktivitäten eher ein politisches Ziel und nicht ein Forschungsziel verfolgten. Darüber hinaus kann die FJM keinen dringenden Bedarf für eine finanzielle Unterstützung durch die Eidgenossenschaft geltend machen, denn ihr Vermögen hat - über die geprüfte Zeitdauer hinweg - um 1,5 Millionen Franken, oder ca. 48 Prozent, zugenommen und beträgt zur Zeit 4,6 Millionen Franken. Die Schlussfolgerungen der EFK werden vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft geteilt.

## 56 Prüfung von militärischen Beschaffungen

Die EFK hat erstmals gestützt auf die neue gesetzliche Kompetenz die Beschaffung von Armeematerial umfassend geprüft, d.h. unter Einschluss von Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsüberlegungen. Unter anderem wurde folgendes festgestellt:

- Mit den Rüstungsprogrammen 1993/95 wurde der Kauf von 1500 Panzerfaust-Simulatoren bewilligt. Obwohl in einer vorgängigen Studie nachgewiesen wurde, dass mit den Simulatoren alle Ausbildungsbedürfnisse abgedeckt werden können (Einfachheit der Handhabung, Betriebskosten, Umweltverträglichkeit, Wirklichkeitsnähe des Ausbildungsmittels, Kriegsgenügen der Ausbildung, Schulung der Kader sowie Ausbildungsmotivation), sollten auch gleich 92'600 Schuss vollkalibrige Ausbildungsmunition zu 2000 Franken pro Stück beschafft werden. Das Beschaffungsvolumen wurde inzwischen



auf die Hälfte reduziert und entspricht ungefähr der bereits beschafften Menge. Auch wenn anerkannt werden muss, dass es wünschbar ist, wenn die Soldaten mindestens einmal einen scharfen Schuss abfeuern dürfen, müssen auf der andern Seite die Kosten von rund 100 Millionen Franken sowie die angespannte Finanzlage des Bundes in die Waagschale gelegt werden.

- Einer näheren Prüfung unterzogen wurden ferner eine erste Tranche von **180'000 Sets der neuen Ausgangsbekleidung** sowie die Beschaffung von Berets, Hemden und Dolchen. Die EFK musste darauf hinweisen, dass ihres Erachtens die Beschaffung zu rasch und unter Hintanstellung wirtschaftlicher Ueberlegungen erfolgt war. So verblieben hohe Lagerbestände an alten Uniformen und Berets, die nun liquidiert werden mussten. Mit den noch vorhandenen Uniformen 72 hätte ein Ausrüstungs- und Retablierungsbedarf von rund drei Jahren abgedeckt werden können. Durch eine bessere zeitliche Staffelung und Abstimmung der Beschaffungen hätten Ausgaben von rund 100 Millionen Franken vermieden werden können.



Neben diesen und andern Bemerkungen zu den Beschaffungen selbst wurden im Zuge der Prüfung auch gewisse rechtliche Mängel aufgedeckt (Verletzung des Spezifikationsprinzips bei der Entwicklung der Simulatoren, Vertragsunterzeichnungen erst nach Auftragserteilung). Die zuständigen Stellen des EMD haben zugesichert, dass sie den kreditrechtlichen Aspekten, aber auch den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der Bedarfsermittlung und der Logistik inskünftig ein grösseres Gewicht zumessen werden.

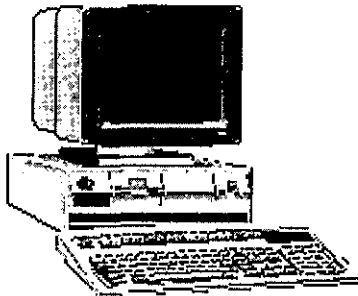
## **57 Starke Exportförderung von Schweizer Weinen**

Der Bund fördert den Export einheimischer Weine, wofür der Verein schweizerischer Weinexporteure 1995 einen Beitrag von 3 Millionen Franken an die ständig steigenden Werbekosten erhielt. Umgelegt auf die Mengen, subventioniert damit der Bund den Export nach den USA und Deutschland mit 10.47 Franken bzw. 3.43 Franken pro Liter. Diese Förderung ist insofern nicht unproblematisch, als im Inland die Qualitätsweine die Nachfrage nicht abzudecken vermögen. Damit stellt sich die Frage, ob beim Wein die Marktstrategie nicht überprüft werden müsste. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat zugesichert, dass es zusammen mit dem Verein schweizerischer Weinexporteure die Auswirkungen der Exportpolitik evaluieren wird.

### 581 Grundsätzliche Feststellungen

Die Ausrüstung der Verwaltung mit Informatikmitteln ist auf einem hohen Stand. Technisch gesehen, funktionieren diese in der Regel gut. Die Schwächen und Probleme liegen damit nicht in erster Linie auf der Systemebene, sondern bei der ungenügenden Wahrnehmung der Führungsverantwortung.

- Die EFK musste bei ihren Revisionen von finanzrelevanten Applikationen sowohl hinsichtlich Ordnungsmässigkeit als auch Wirtschaftlichkeit feststellen, dass viele Projekte die Grundanforderungen nicht erfüllen. Trotz vorhandener Weisungen (HERMES) sind Vollkosten und Rentabilität meist unbekannt. Auch werden regelmässig die Sicherheitsaspekte vernachlässigt. So deckten die Prüfungen grössere Sicherheitsmängel auf, beispielsweise bei so wichtigen Applikationen wie dem Lohnabrechnungssystem PERIBU, dem Buchführungssystem DAVID und dem Pensionskassenprogramm SUPIS.



- Viele Informatikprojekte unterliegen dem Druck von Entscheiden durch übergeordnete Instanzen. So werden beispielsweise neue Gesetzesbestimmungen beschlossen, ohne vorab die Auswirkungen auf die Informatik zu analysieren. Die Schwierigkeiten und Kosten auf der Ebene der Ausführung werden generell unterschätzt.
- Eine weitere Schwierigkeit besteht in der zunehmenden Komplexität der Informatik und deren Handhabung durch die Benutzer. Auf der einen Seite werden immer höhere Ansprüche an die Informatik gestellt, auf der andern Seite sind die Benutzer aber nicht bereit, die erforderlichen Analysearbeiten und Tests mit aller Gründlichkeit durchzuführen, damit die Systeme schlussendlich den Erwartungen zu genügen vermögen. Sie widmen diesen Aufgaben meist nicht die nötige Aufmerksamkeit und gefährden dadurch das Projekt als Ganzes. Weil solche Systeme meist ohne genügende Tests in Produktion gehen, beginnt eine unheilvolle Spirale von Fehlerkorrekturen. Es ist dann ausserordentlich schwierig, aus diesem Teufelskreis herauszukommen, weil jede Anpassung eine grosse Anzahl von Dossiers tangiert. In einem solchen Umfeld werden dann leider für die Informatikbetreiber die Sicherheits- und Rentabilitätsüberlegungen zweitrangig.

Die Schwachstellen sind von den Aufsichtsorganen erkannt worden. Im Bericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrats vom 31. Januar 1997 an den Bundesrat werden unter anderem erwähnt: unzureichende Bedarfsanalysen, wenig Strategie und falsche Priorisierung, ungenügende Führungsinstrumente, fehlende Entscheidbefugnisse und Durchsetzungsvermögen der Informatikkonferenz des Bundes (IKB), schlechte Kommunikation, fehlende Zusammenarbeit und starke Abhängigkeit von externen Dienstleistungen. Lösungen sind in Ausarbeitung. Zu nennen ist insbesondere das dreistufige Controllingprojekt des BFI, dessen erster Teil, das Studiencontrolling, bereits vorliegt. Die Informatik

wird aber auch in den kommenden Jahren einen wichtigen Platz in der Prüftätigkeit der EFK einnehmen.

## 582 Einführung von SAP R/3

Die Prüfung der Einführung von SAP R/3 als Standard für die Buchhaltung der Bundesverwaltung zeigte, dass die Totalkosten des Projektes nicht erhoben worden waren. Die Informatikkonferenz des Bundes traf im Dezember 1994, ohne das Ende des Pilotprojektes abzuwarten, die Entscheidung, das Finanzmodul von SAP R/3 als Standard für die Bundesämter festzulegen. In der Folge optierten eine Reihe von Aemtern für die gesamte Palette der SAP R/3-Module, namentlich in bezug auf die Debitorenverwaltung und die Logistik. Im Bereich der Personalbuchhaltung wird die kürzliche Neuausrichtung des Projektes BV-PLUS vermutlich zur Wahl des Moduls „Human Resources“ von SAP R/3 führen. Die Bundesverwaltung wird damit über die gesamte Programmpalette verfügen, auf der Basis eines Pilotprojektes, das sich lediglich über ein Modul erstreckte, nicht abgeschlossen ist, über keine wirkungsvolle Kostenkontrolle verfügt und für das keine Rentabilitätsberechnung vorliegt. Die Prüfung der EFK zeigte auch, dass die Minimalanforderungen an Sicherheit und Funktionalität noch nicht eingehalten sind, obwohl 1996 bereits verschiedene Dienststellen mit diesem Programm arbeiteten. Bei diesen Bundesämtern handelte es sich um jene für Kommunikation (BAKOM), für Landwirtschaft (BLW), für Statistik (BFS) und Landestopographie (L+T) sowie um die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA).

Auf Intervention der EFK hin haben EFV und BFI, die gemeinsam das Kompetenzzentrum SAP führen, zahlreiche Massnahmen an die Hand genommen, namentlich im Bereich der Informatiksicherheit. Anstrengungen bei der Koordination, Entscheidungsfindung und Kontrolle lassen hoffen, dass die wesentlichen Lücken nächstens geschlossen werden können. *Eine systematische Erhebung der Kosten ist in Prüfung, und der für 1997 vorgesehene Schlussbericht soll die nötigen Aufschlüsse über die Rentabilität des ganzen Projekts geben.*

## 59 Namhafte Kostensenkungen dank Preisprüfungen

Sofern vertraglich vereinbart, kann der Bund bei grösseren Beschaffungen Einblick in die Kalkulation des Lieferanten nehmen und sich vergewissern, dass die Preise angemessen sind. Solche Preisprüfungen beschränken sich in der Regel auf Beschaffungen, die nicht im Wettbewerb erfolgen. Im Berichtsjahr belief sich der Bestand an vereinbarten Einsichtsrechten auf rund 250. Davon entfielen rund 80 Prozent auf das EMD.

- Das Finanzinspektorat der Gruppe Rüstung nahm neun Preisprüfungen über einen gesamten Vertragswert von 433 Millionen Franken vor. Bei deren sechs erwies sich der Preis in Ordnung; bei zwei waren Preissenkungen von insgesamt 11,2 Millionen Franken erforderlich, und bei einer wurde eine Korrektur für die Option vorgenommen. In zwei Fällen erfolgten die Preisprüfungen unter Mitwirkung der EFK.
- Das Finanzinspektorat der PTT überprüfte drei Kaufverträge von insgesamt 51 Millionen Franken. Alle Vertragspreise erwiesen sich als in Ordnung. Ein Vertragspartner, der 1995 die Wahrnehmung des Einsichtsrechts verweigerte, zog 1996 seine Einwände zurück.

- Die Abteilung Revision der SBB hat bei zwei Lieferanten Preisprüfungen vorgenommen. Der Vertragswert betrug zusammen 7 Millionen Franken. Bei beiden Geschäften wird es zu Preisreduktionen kommen.
- Die EFK selbst führte schliesslich eine Preisprüfung bei einem Lieferanten für Munitionsteile durch. Diese Prüfung ergab eine Reduktion des Vertragspreises um rund 440'000 Franken. Mit den zukünftig noch zu beschaffenden Stückmengen wird die Einsparung sogar rund 3,4 Millionen Franken ausmachen.

Preisprüfungen beinhalten folglich ein beachtliches Sparpotential. Hinzu kommt die Präventivwirkung: Die Lieferanten werden eher geneigt sein, knapp zu kalkulieren, wenn sie damit rechnen müssen, dass ihre Kalkulation überprüft werden kann.

## **6 Sonderuntersuchungen im Auftrag der Finanzdelegation und des Bundesrates**

*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. Von der Finanzdelegation wird 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.*

### **61 Liquidation von Liegenschaften, Anlagen und Material infolge Armee 95**

Im Zuge der Armee reform 95 werden zahlreiche Liegenschaften und Anlagen sowie grosse Mengen an Armeematerial hinfällig. Die Liquidation wird nach Auskunft des Generalstabes verteilt über die nächsten fünf bis zehn Jahre erfolgen. Die Abklärungen betreffend den Stand der Liquidationen haben ergeben, dass die zur Liquidation vorgesehenen Liegenschaften, Anlagen und Materialien zwar in provisorischen Listen erfasst sind, bisher effektiv aber erst wenige Verkäufe erfolgt sind. Verschiedene Entscheide der zuständigen Instanzen standen noch aus. Die konkreten Liquidationen von Liegenschaften, Anlagen und Material werden Schwerpunkte künftiger Prüfungen der EFK bleiben.

### **62 Rationalisierungsmöglichkeiten in der Lagerhaltung des Zivilschutzmaterials**

Die EFK hat den Konzeptbericht des Bundesamts für Zivilschutz (BZS) kritisch hinterfragt. Eine erste Feststellung bestand darin, dass das Lagerkonzept seit der Einführung des Zivilschutzes in seinen Grundzügen unverändert geblieben ist. Die Lagerhaltung erfolgt weiterhin dezentral an 29 Standorten mit Schwerpunkten in Bern und Laupen. Geändert haben sich aber die Zusammensetzung und die Mengen des gelagerten Materials,

vor allem im Zuge der Zivilschutzkonzeption 1995. Zudem wurde der Betrieb durch technische und organisatorische Massnahmen rationalisiert.

### **Kennziffern zum Zivilschutzmaterial**

Grösse	1985	1995	Veränderung
Anzahl Zivilschutzpflichtige	0.5 Mio.	0.380 Mio.	-24%
Kapitalisierte Materialliste	3'300 Mio.	1'435 Mio.	-56.5%
Lagerbestand	210 Mio.	146 Mio.	-30.5%
Lagerbestand im Verhältnis zur Materialliste	6.4%	10.2%	+ 3.8%
Lagerfläche	27'840 m <sup>2</sup>	~26'000 m <sup>2</sup>	- 4.6%
Anzahl Personal Lager	20	16	-20%
Ø Lagerumschlagsdauer	4.8 Jahre	4.2 Jahre	-12.5%
Nicht durch den Bund beschaffte Materialpositionen	ca.34	31	- 8.8%
Jährliche Beschaffungen	47 Mio.	34 Mio.	-27.5%

Vor dem Hintergrund des Hauptzweckes der Lagerhaltung, nämlich die Kommissionierung von Warenlieferungen für die Kantone und Gemeinden, beurteilte die EFK eine durchschnittliche Lagerumschlagsdauer von über vier Jahren und einen Lagerbestand von rund 146 Millionen Franken als wenig wirtschaftlich. Ihres Erachtens liegt hier noch ein beträchtliches Einsparungspotential. Die Empfehlung ging deshalb dahin, die Lagerbestände noch stärker zu reduzieren, dezentrale Lager aufzuheben und das Beschaffungskonzept zu überprüfen. So wurde vorgeschlagen, Materialbeschaffungen direkt durch Kantone und Gemeinden vornehmen zu lassen und mit Lieferanten Abrufverträge abzuschliessen.

Das BZS anerkennt, dass die Lagerbestände hoch sind. Der Abbau der Ueberbestände erfordere jedoch Zeit und werde laufend erfolgen. Direkte Beschaffungen durch Kantone und Gemeinden fänden ihre Grenzen an der notwendigen Standardisierung des Materials.

### **63 Mangelhafte Transparenz im bundeseigenen Lufttransportdienst**

Dieser Dienst, der federführend vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zusammen mit der Luftwaffe (LW) geführt wird, leistete 1995 insgesamt 278 Einsätze für die Verwaltung, den Bundesrat und das Parlament. 188 Einsätze wurden mit Helikoptern geflogen, 90 mit Flächenflugzeugen. Zusätzlich wurden 64 Flugeinsätze im Betrag von 1,53 Millionen Franken eingekauft.



Der bundeseigene Lufttransportdienst wurde 1996 einer Prüfung unterzogen. Dabei stand die Frage der internen Kostenerfassung und -verrechnung im Vordergrund. Die Feststellungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine klare Rechtsgrundlage, die die Organisationsform des LTD und die Verantwortlichkeiten verbindlich festlegt, fehlt. Es besteht indessen die Absicht, die erforderlichen Regelungen in einem Bundesratsbeschluss zusammenzufassen.
- Der geltende Leistungsauftrag für den LTD hält unter anderem fest, dass die Kosten als Vollkosten zu ermitteln sind. Diese Voraussetzung für eine wirklichkeitsnahe Kostenverrechnung war im Zeitpunkt der Prüfung beim BAZL nicht gegeben. Bei der LW befand sich der entsprechende Entwurf in der internen Vernehmlassung. Die Empfehlung ging dahin, die Kostenerfassung bei beiden Stellen nach gleichen Grundsätzen zu konzipieren.
- Den Benutzern des LTD wurden bisher die Kosten weder für Eigen- noch für Fremdleistungen (z.B. für den geleasteten Bundesratsjet) verrechnet. Nach Ansicht der EFK sollte im Sinne des New Public Management dazu übergegangen werden, den „Kunden“ die von ihnen verursachten Kosten in Rechnung zu stellen.

## 7 Internationale Kontakte und Kontrollmandate bei internationalen Organisationen

1996 bot sich wiederum die Gelegenheit zu einer Reihe *internationaler Kontakte*. Delegationen des Kontrollministeriums der Volksrepublik China sowie des Finanzministeriums und der Staatsbank von Vietnam konnten der Aufbau und das Funktionieren der Finanzkontrolle in der Schweiz erläutert werden. Empfangen zu einem Informationsaustausch wurde auch der in der Schweiz zu Besuch weilende Generalkontrolleur von Rio de Janeiro. Im Mai fand in Prag der III. Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden Europas (EUROSAI) statt, an welchem die Schweiz ebenfalls vertreten war. Ein Mitarbeiter der EFK hatte schliesslich die Möglichkeit, ein dreimonatiges Praktikum beim National Audit Office (NAO) in London zu absolvieren.

Der stellvertretende Direktor der EFK übt laut den unter der Aegide des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten ausgearbeiteten Vereinbarungen das Revisionsmandat bei drei Spezialorganisationen der UNO und bei 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 und fallweise bei deren Regionalvertretungen sowie vor Ort bei Projekten der technischen Zusammenarbeit. 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 Ordnung- und Rechtmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Für die EFK kommt den Aktivitäten bei internationalen Organisationen der Familie der Vereinten Nationen grosse Bedeutung zu; erlauben ihr diese doch, ihre Prüfmethode und

-verfahren auf internationaler Ebene mit denjenigen anderer Staaten zu vergleichen und gleichzeitig ihre Fachkenntnisse in der Revisionsarbeit zu vertiefen.

Der *EFTA Board of Auditors* konnte unter dem Vorsitz des Vertreters der EFK die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Rechnungen der EFTA „at seven“ in Liquidation (1. Juli 1995 - 30. Juni 1996) und der neuen EFTA „at four“ (1. Juni 1995 - 31. Dez. 1996) bestätigen.

## 8 Verhältnis der EFK zur internen Revision

*Die Finanzinspektorate in den Aemtern, 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 EFK hat gegenüber der internen Revision die gesetzliche Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung sowie zur periodischen Prüfung ihrer Wirksamkeit.*

In Ausführung des gesetzlichen Auftrags, für die Aus- und Weiterbildung der internen Revision besorgt zu sein, führte die EFK zwei Seminare mit den Finanzinspektoraten der Aemter und Betriebe durch. Im Frühjahr stand das Pflichtenheft der internen Revision und die Aufgabenteilung zwischen den Finanzinspektoraten der Aemter und der EFK im Mittelpunkt, im Herbst die Bedeutung und Methodik der Risikoanalyse für die Revision.

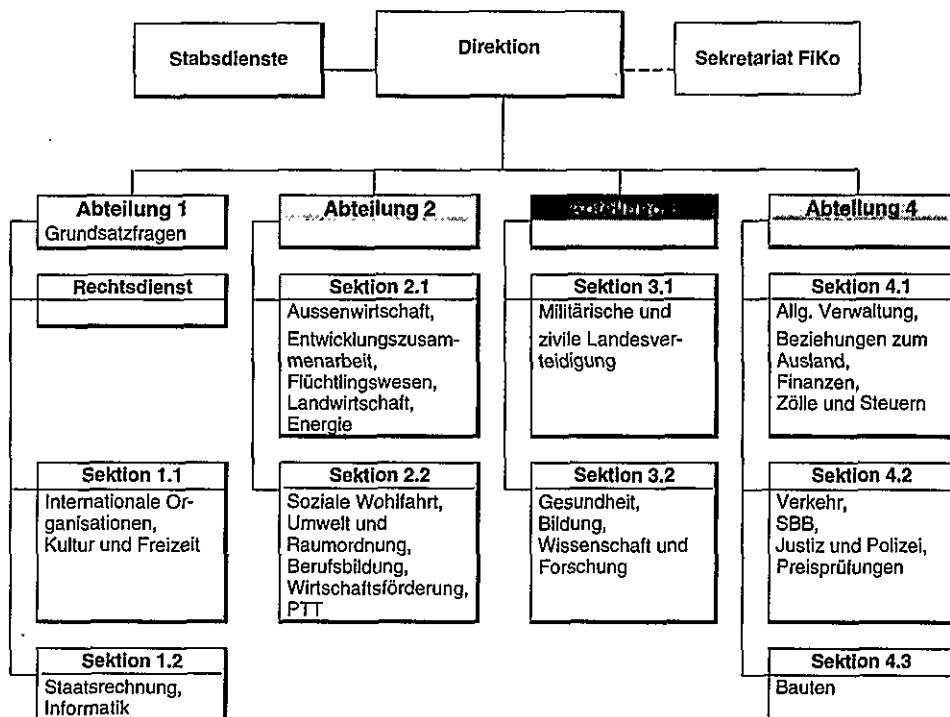
In verschiedenen Stellungnahmen setzte sich die EFK wiederum für eine wirksame, unabhängige und mit genügend Personal dotierte interne Revision ein. Folgende Schwerpunkte verdienen Erwähnung:

- Das **Revisorat der SBB** wurde einer Wirksamkeitsprüfung unterzogen. Das Ergebnis war gut und zeigte, dass sich die EFK ausreichend auf die Arbeit der internen Revision abstützen und sich auf ergänzende Prüfungen beschränken kann. Für das Revisorat war erschwerend, dass die Kapazität für eigentliche Prüfhandlungen infolge von Sonderaufträgen der Direktion abnahm. Zudem wurde der bewilligte Soll-Bestand an Etatstellen meist deutlich unterschritten.
- Auch das **Finanzinspektorat der Oberzolldirektion** wurde einer Wirkungsprüfung unterzogen. Die Prüfung zeigte übers Ganze gesehen ein sehr gutes Resultat.
- In der **Eidgenössischen Steuerverwaltung** wird die interne Revision ausgebaut. Für das Finanzinspektorat der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Stempel- und Verrechnungssteuer gilt seit Jahresbeginn 1997 eine neue Geschäftsordnung. Für jenes der Hauptabteilung Mehrwertsteuer sind diese Arbeiten noch im Gange. Die Finanzaufsicht im Fiskalbereich wird künftig in Zusammenarbeit mit den beiden Inspektoraten vertieft und noch umfassender wahrgenommen werden können.
- Im **Militärdepartement** setzte sich die EFK für einen Ausbau der internen Revision ein. Heute verfügt nur die Gruppe Rüstung über ein ausgebautes Finanzinspektorat. Im Verhältnis zu Personalbestand und Budget drängt sich insbesondere für die Gruppe Heer ein weiteres Inspektorat mit einem Bestand von drei bis vier Personen auf. In Zusammenarbeit mit der EFK hätte es das weitverzweigte Netz von Verwaltungen und Be-

trieben zu beaufsichtigen. Auch im Generalstab sollte die interne Revision ausgebaut werden, insbesondere im Bereich der Bauausgaben. Die Empfehlungen der EFK sind von der EMD-Spitze zur Prüfung entgegengenommen worden. Die EFK erwartet einen Entscheid noch in der ersten Hälfte des Jahres 1997.

## 9 Organisation und Rechnung der EFK

Die EFK verfügt über einen Personalbestand von 79,5 EATstellen. Davon sind sechs 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 Prüfdichte hat damit entsprechend abgenommen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die EFK bemüht, ihre personellen Ressourcen konsequent nach Risikogesichtspunkten einzusetzen. Entlastend hat auch der Ausbau der internen Revision in den Departementen und Betrieben gewirkt.





In der Staatsrechnung 1996 sind für die EFK Aufwendungen von insgesamt 10,1 Millionen Franken ausgewiesen. Werden sämtliche verursachten Kosten aufgerechnet, d.h. einschliesslich Raumkosten, die zentral beschaffte Informatik, Büromaterial usw., so betragen die Gesamtkosten der EFK rund 12,8 Millionen Franken. Davon entfallen 88 Prozent auf Personalkosten.

8975

**Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des  
Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1996 vom 28.  
Februar 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.05.1997
Date	
Data	
Seite	1-97
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 265

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.