

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1993/94 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

vom 12. April 1994

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte prüft und überwacht laufend den gesamten Finanzhaushalt des Bundes (Art. 50 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962; SR 171.11). Sie hat den Finanzkommissionen jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten (Art. 19 Abs. 1 des Reglementes vom 8. Nov. 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; SR 171.126).

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten von April 1993 bis Februar 1994 behandelten Geschäfte.

12. April 1994

Für die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: E. Delalay, Ständerat

Der Vizepräsident: M. Aregger, Nationalrat

Bericht

1 Auftrag und Organisation

11 Aufgaben und Kompetenzen

Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG, SR 171.11) sowie im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1985 (SR 171.126) unter anderem wie folgt festgelegt:

- der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts des Bundes (einschliesslich PTT, SBB und Alkoholverwaltung);
- sie hat das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt in Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen;
- es sind ihr alle haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates sowie alle Revisions- und Inspektionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen;
- gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 und Artikel 31 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0) ist sie befugt, bei zeitlicher Dringlichkeit Zahlungs- und Verpflichtungskredite zu beschliessen;
- sie kann auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen;
- sie hat aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bundesrat über bestimmte Besoldungsmassnahmen im Bereich der Chefbeamten zu beschliessen;
- sie inspiziert in angemessenem Turnus die Ämter, Dienststellen, Anstalten und Betriebe des Bundes.

12 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

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

bis Ende 1993

Nationalrat: Arthur Züger, Manfred Aregger und Gianfranco Cotti (bis 2. Juli), Edgar Oehler (ab 3. Juli)

Ständerat: Edouard Delalay, Ernst Rüesch und Ulrich Zimmerli

ab Januar 1994

Ständerat: Edouard Delalay, Ernst Rüesch und Ulrich Zimmerli

Nationalrat: Manfred Aregger, Edgar Oehler und Arthur Züger

Präsident

1993 Nationalrat Züger

1994 Ständerat Delalay

Vizepräsident

Ständerat Delalay

Nationalrat Aregger

Die Finanzdelegation gliederte sich im Jahre 1993 in folgende Sektionen:

Sektion 1

- Behörden und Gerichte
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
- PTT-Betriebe
- SBB

Referenten

Nationalrat Züger
Ständerat Delalay

Sektion 2

- Departement des Innern
- Departement für auswärtige Angelegenheiten
- Justiz- und Polizeidepartement
- Militärdepartement

Referenten

Nationalrat Aregger
Ständerat Zimmerli

Sektion 3

- Finanzdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement

Referenten

Ständerat Rüesch
Nationalrat Cotti (bis 2. Juli)
Nationalrat Oehler (ab 3. Juli)

13 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

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

In der Berichtsperiode sind der Finanzdelegation 838 Revisions- und Inspektionsberichte der EFK und 747 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse vorgelegt worden. Im Dringlichkeitsverfahren war über 65 Nachtragskredite (rund 834 Mio. Fr.) und zehn Verpflichtungskredite (rund 180 Mio. Fr.) zu entscheiden. Die Finanzdelegation überprüfte ausserdem 16 Vorlagen des Bundesrates an die Räte hinsichtlich finanzieller und personeller Konsequenzen. Schliesslich unterbreitete ihr der Bundesrat – gemäss Vereinbarung aus dem Jahre 1951 – 65 Besoldungsgeschäfte von Chefbeamten.

2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen

21 Änderung des Gesetzes über die Finanzkontrolle

Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0) stammt vom 28. Juni 1967. Wegen seiner offenen Formulierungen erwies es sich 25 Jahre lang als geeignetes Instrument für die Ausübung der Finanzkontrolle. Nur kleine Anpassungen waren notwendig, namentlich diejenigen, die im Bericht 1991/92 (Ziff. 23) erwähnt wurden.

Seit 1967 hat sich aber die schweizerische Finanzgesetzgebung stark entwickelt. Umfang und Komplexität der Budgetgeschäfte nahmen erheblich zu. Ein neues Rechnungsmodell wurde eingeführt, was eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; SR 611) erforderte. Das Parlament verabschiedete diese Änderung am 6. Oktober 1989. Zudem nahm es 1992 selbst eine interne Reform an die Hand, um die Effizienz seiner eigenen Arbeit zu steigern. Schliesslich drängt sich mit der Schaffung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Verwaltungskontrolle des Bundesrates eine sachgerechte Aufgabenteilung mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) auf.

Zu erwähnen sind ebenfalls die Empfehlungen, welche die INTOSAI, die internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden, deren Mitglied die Schweiz ist, auf internationaler Ebene vor kurzem verabschiedet hat. In diesen Empfehlungen drückt sich das Bestreben aus, die Wirksamkeit der Finanzkontrolle angesichts der immer komplexeren Finanzhaushaltsgeschäfte zu steigern.

Aus diesen Gründen hat die Finanzdelegation Mitte 1993 erste Schritte zur Anpassung und Modernisierung der Instrumente zur Überwachung des Bundeshaushaltes eingeleitet. Sie stützte sich dabei auf einen Bericht, den sie von der EFK angefordert hatte, und erarbeitete im Auftrag der Finanzkommissionen einen Bericht zu dieser Frage. Sie lieferte ihn auftragsgemäss vor Ende 1993 ab.

Die Finanzdelegation kam zum Schluss, das FKG sei nicht völlig umzukrempeln. Auch das institutionelle System der Finanzoberaufsicht, wie es 1902 eingerichtet wurde und heute im Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (SR 171.11) geregelt ist, sei nicht zu ändern. Das Parlament verwarf ja auch verschiedene parlamentarische Vorstösse, die dieses System durch einen Rechnungshof ersetzen wollten, letztmals im Jahre 1991. Wir verweisen dazu auf den geschichtlichen Abriss über die Finanzoberaufsicht im letzten Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation anlässlich ihres 90jährigen Bestehens (Bericht 1992/93, Ziff. 11). Verschiedene Besuche bei Rechnungshöfen in Nachbarstaaten haben der Finanzdelegation zudem gezeigt, dass das schweizerische System im Vergleich durchaus bestehen kann und auf die Gegebenheiten unseres Landes zugeschnitten ist (op. cit. Ziff. 22).

Darum hat die Finanzdelegation zusammen mit der EFK den Finanzkommissionen eine Teilrevision des FKG vorgeschlagen. Die EFK soll ihre Doppelzugehörigkeit zu Bundesrat und Parlament, ihre Besonderheit, vor allem aber ihre Stärke, behalten. Als Hauptrevisionspunkte wurden den Finanzkommissionen folgende vorgeschlagen:

- Auf *institutioneller Ebene* soll die EFK grössere Unabhängigkeit erhalten. Sie muss ihre Revisionsprogramme frei erstellen können. Sie wird vor allem zu einem externen Kontrollorgan und muss Ein- und Auszahlungen nicht mehr gegenzeichnen. Diese Aufgabe fällt ausschliesslich den departementsinternen Kontrollorganen zu. Die EFK erhält auch die Kompetenz, erstinstanzlich über bestimmte Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Revision zu befinden. Schliesslich soll sie gleichzeitig mit dem Bericht der Finanzdelegation einen Jahresbericht vorlegen und veröffentlichen.
- Die *Kontrollkriterien* müssen, wie es die INTOSAI empfiehlt, auf die Wirksamkeitsprüfung ausgedehnt werden. Seit langem hat die Finanzdelegation die Notwendigkeit erkannt, die Staatsrechnung im Hinblick auf die Erreichung der Ziele zu überprüfen. Sie hat darum ausdrücklich angeordnet, die EFK solle ihre Kontrollen in diesem Sinn durchführen; denn die EFK war aufgrund des geltenden Rechts nicht dazu befugt. In diesem Zusammenhang ist der Bericht über die

Kleinsubventionen an die Landwirtschaft zu erwähnen, den die EFK im Auftrag der Finanzdelegation erstellte (vgl. Bericht 1989/90, Kap. VI, Ziff. 1). Wenn das Kriterium der Wirksamkeitsprüfung gesetzlich verankert ist, kann die EFK selber die Initiative ergreifen und die angestrebte und die tatsächlich erzielte Wirkung von Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen prüfen.

- Die oben erwähnten Änderungen führen auch zu einer *Änderung des Pflichtenhefts der EFK*. Sie muss beispielsweise vorsorglich eingreifen können, um grundsätzliche Fehler frühzeitig erkennen und korrigieren zu können, bevor irreparable Schäden entstehen. So wurde die EFK bereits aufgefordert, im Rahmen der Gewährung von Baukrediten die Kosten zu überprüfen, die Anspruch auf Subventionen geben. Die Finanzdelegation ist aber der Auffassung, dass die vorsorgliche Kontrolle eine Ausnahme bleiben sollte. Hingegen ist es angezeigt, der EFK zu erlauben, die Preisstruktur bei monopolistischen Lieferanten des Bundes zu überprüfen.
- Der Tätigkeitsbereich der EFK umfasst bereits die PTT-Betriebe. Es sollen nun auch die SBB dazukommen; denn aufgrund der Parlamentsreform 1991 fällt der Voranschlag dieses Regiebetriebes neu in den Kompetenzbereich der Finanzkommissionen. Es gibt auch keine stichhaltigen Gründe, die natürlichen Personen, die Finanzhilfen beziehen, von den Überprüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle weiterhin auszunehmen. Darum wird der Tätigkeitsbereich der EFK auch auf diese Personen ausgedehnt.
- Schliesslich hat der Bundesrat 1990 die Verwaltungskontrolle (VKB) geschaffen, um seine Verwaltungsaufsicht zu verstärken. Diese ist der Bundeskanzlei angegliedert. Das Parlament seinerseits hat zur Unterstützung der Geschäftsprüfungskommissionen die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ins Leben gerufen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, ist die *Koordination mit diesen beiden neuen Kontrollorganen* sicherzustellen. Die Wirksamkeitsprüfungen, die im weiteren Rahmen von Rentabilitätsprüfungen durchgeführt werden, sollen grundsätzlich ins Aufgabengebiet der EFK gehören. Die VKB und die PVK intervenieren auf Ersuchen des Bundesrates bzw. der Geschäftsprüfungskommissionen, wenn sich Probleme im Zusammenhang mit der Organisation, den Arbeitsmethoden und den Entscheidungsverfahren in der Verwaltung stellen.

Bei der Erarbeitung des Berichts, den die Finanzkommissionen gewünscht hatten, konsultierte die Finanzdelegation die wichtigsten Organe, die von der Revision des FKG möglicherweise tangiert werden. Einzig die Geschäftsprüfungskommissionen äusserten Bedenken vor allem zum neuen Kriterium der Wirksamkeitskontrolle. Diese soll ihrer Auffassung nach gesetzlich der PVK vorbehalten werden. Verschiedene Diskussionen und Briefwechsel haben schliesslich dazu geführt, dass enger umschrieben wurde, wie die EFK dieses Kriterium anzuwenden habe. Würde man die EFK daran hindern, den Subventionsproblemen auf den Grund zu gehen, wenn diese der Eidgenossenschaft unnötig Kosten verursachen, so würde dies nicht nur den Erfordernissen einer Kontrolle entgegenstehen, sondern auch der rationellen Erledigung einer Aufgabe.

An ihren Sitzungen vom 24. Januar und vom 8. Februar haben die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates den Bericht mit zwei kleinen Änderungen genehmigt. Sie haben ihn anschliessend an den Bundesrat weitergeleitet und ihn gebeten, eine Botschaft auszuarbeiten und in die Amterkonsultation zu geben.

22 **Administrative Zuteilung des Sekretariats der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation**

Mitte 1993 musste die Finanzdelegation zum Vorschlag Stellung nehmen, das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (ESFK) den Parlamentsdiensten anzugliedern. Dieser Vorschlag wurde im Rahmen eines Projektes unterbreitet, das die Parlamentsdienste direkt den eidgenössischen Räten unterstellen will. Heute gehören sie aufgrund von Artikel 105 der Bundesverfassung zur Bundeskanzlei.

Für eine Angliederung des ESFK an die Parlamentsdienste wurden insbesondere Gründe der Gleichbehandlung der parlamentarischen Kommissionen und die Notwendigkeit, das ESFK-Personal der gleichen Disziplinar- und Ernennungsbehörde wie die Parlamentsdienste zu unterstellen, aufgeführt. Zudem war man der Auffassung, es sei nicht normal, dass ein Dienst, der für das Parlament arbeitet, dem Bundesrat unterstellt ist. Ganz allgemein wollte das Projekt schliesslich, dass alle Personen, die für die Bundesversammlung arbeiten – zu denen auch das ESFK-Personal gehört – logischerweise den Parlamentsdiensten unterstellt werden.

Das ESFK wurde 1902 geschaffen; seine Grundlage ist heute Artikel 49 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11). Nach Artikel 18 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) – der eine Bestimmung des Reglements der EFK von 1927 aufnimmt – ist das ESFK administrativ der EFK zugeordnet, die ihrerseits einzig auf Verwaltungsebene vom Finanzdepartement abhängt. Der gleiche Artikel sieht im zweiten Absatz vor, dass der Bundesrat den Sekretär ernennt und die Finanzdelegation die Wahl bestätigt.

Die Finanzdelegation hat in ihrer Stellungnahme festgehalten, dass die Angliederung des ESFK an die EFK dem System der parlamentarischen Oberaufsicht über den Bundeshaushalt und damit auch dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Dieses System besteht aus den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation, die sich aus Mitgliedern der Finanzkommissionen zusammensetzt, und der EFK. Das ESFK hat eine Koordinations- und Schaltfunktion zwischen den einzelnen Organen, erfüllt aber auch zahlreiche Organisations- und Untersuchungsaufgaben. Das ESFK gehört also zum System der Finanzoberaufsicht. Die Sekretariatsmitglieder haben darum wie die EFK das Recht, Unterlagen anzufordern, Auskünfte zu verlangen, Dossiers einzusehen und um Unterstützung nachzusuchen.

Die Finanzkommissionen ziehen bei ihrer Tätigkeit regelmässig die EFK bei. Gestützt auf Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes, liefert die EFK der Finanzdelegation alle gewünschten Informationen und stellt ihr alle Revisionsberichte, Protokolle und Korrespondenz in ihrem Besitz zur Verfügung. Das ESFK seinerseits muss die materielle und formelle Verbindung zwischen den genannten parlamentarischen Organen und der EFK sowie – bei Budgetfragen – mit dem Finanzdepartement sicherstellen.

Die Tätigkeit der EFK und des ESFK setzt darum eine direkte, enge und persönliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen auf allen Ebenen voraus wie auch spezialisierte Finanzkenntnisse bei den Personen, die mit den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation zu tun haben. Diese Vertrauensbeziehungen erklären die Angliederung des ESFK an die EFK. Und aus diesem Grund sieht das Gesetz auch vor, dass die EFK dem ESFK das notwendige Personal zur Verfügung stellt. Wenn nun das ESFK den Parlamentsdiensten angegliedert würde, würde die – übrigens ausgezeichnete – Zusammenarbeit zwischen ESFK und EFK beeinträchtigt.

tigt. Zudem verlöre das ESFK die notwendige, vom Gesetzgeber schon 1902 gewollte Unabhängigkeit gegenüber den Parlamentsdiensten, deren Rechnung ebenfalls die EFK prüfen muss. Demnach würde unter einem Transfer schliesslich die Finanzoberaufsicht leiden.

Überdies kann die Finanzdelegation nicht erkennen, warum und auf welche Weise eine administrative Unterstellung des ESFK unter die EFK zu einer Ungleichbehandlung unter den parlamentarischen Kommissionen führen könnte. Dies um so mehr, als zur Zeit alle Kommissionen über ein ständiges Sekretariat verfügen und die Dienstleistungen der Zentralen Dienste des Parlaments in Anspruch nehmen können.

Was die disziplinarrechtliche Unterstellung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Sekretariats und insbesondere des Sekretärs unter die zuständigen parlamentarischen Organe anbelangt, ist diese Frage etwas spitzfindig und nicht von grosser Bedeutung; denn gegebenenfalls würde das Finanzdepartement in enger Zusammenarbeit mit der Finanzdelegation, der funktionellen und natürlichen Behörde des ESFK, das Verfahren durchführen und einen Entscheid treffen.

Die Finanzdelegation hat schliesslich festgestellt, dass das ESFK bereits stark in die Parlamentsdienste integriert ist: Auf allen Ebenen wurden nämlich eine enge und fruchtbare Zusammenarbeit und Koordination institutionalisiert.

Aus diesen Gründen ist die Finanzdelegation dafür, dass die gegenwärtige institutionelle Stellung des ESFK beibehalten werden soll. Sie vertritt auch die Meinung, es sei nicht angebracht, eine Struktur, die die Zeiten unbeschadet überstanden hat, auf dem Altar der administrativen Rechtgläubigkeit zu opfern.

23 Koordination der Arbeiten der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit denjenigen der übrigen parlamentarischen und verwaltungsinternen Kontrollorgane

Wie bereits in den vorangehenden Jahresberichten festgestellt (vgl. unter anderem Bericht 1992/93, Ziff. 23), unterhält die Finanzdelegation regelmässige Beziehungen mit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) und der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB), seit sie im Jahre 1990 geschaffen wurden, um die Aktivitäten dieser Organe auf diejenigen der EFK und die eigenen Tätigkeiten abzustimmen.

Diese Stellen tauschen nicht nur ihre Jahresprogramme zur gegenseitigen Stellungnahme aus. Es kommt auch vor, dass die Finanzdelegation oder die EFK Geschäfte zur Information, zur Einsichtnahme oder zur Prüfung der VKB oder über die Geschäftsprüfungskommissionen der PVK weiterleitet und umgekehrt.

Während des Geschäftsjahres haben auch die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommissionen ihre Beziehungen intensiviert und wesentlich häufiger Unterlagen ausgetauscht als bisher.

Allerdings kann die Gefahr der Doppelspurigkeit zwischen den einzelnen Kontrollorganen des Parlaments und der Verwaltung allgemein nicht ausgeschlossen werden, auch wenn die Aufgaben der einzelnen Organe genau umschrieben sind. Darum sind die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen der Auffassung, dass nach der Revision des Gesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (vgl. Ziff. 21), die unumgänglich geworden ist, Vorarbeiten zu einem Rahmengesetz über die Finanzkontrolle an die Hand zu nehmen seien. Darin sollen alle Bereiche der Finanzaufsicht und der Verwaltungskontrolle umschrieben werden.

24 **Transparenz finanzieller Folgen von Geschäften** (Parlamentarische Initiative Loeb 93.420)

Herr Nationalrat Loeb reichte am 15. März 1993 mit 78 Mitunterzeichnenden eine parlamentarische Initiative ein, um die Transparenz der finanziellen Folgen von Geschäften zu verbessern. Die Initianten sehen hier einen Handlungsbedarf in dem Sinn, dass eine Diskrepanz zwischen den Ausgabenbeschlüssen des Parlamentes einerseits und der Übernahme der finanziellen Verantwortung für die dazu notwendigen Einnahmen andererseits besteht. Es wurde deshalb vorgeschlagen, dass die Finanzkommissionen bei Geschäften mit erheblichen finanziellen Folgen für den Bundeshaushalt einen Mitbericht zuhanden des jeweiligen Rates zu erstellen hätten, damit der finanzpolitische Sachverstand bei der Beratung der parlamentarischen Geschäfte optimal einbezogen werden kann.

In der vorberatenden Staatspolitischen Kommission blieb die Frage offen, ob ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe oder ob nicht die vorhandenen Möglichkeiten des Mitberichtsverfahrens besser auszunützen seien. Die Finanzdelegation wurde in dieser Sache zusammen mit den Finanzkommissionen um eine Stellungnahme gebeten.

Die Finanzdelegation begrüsst den Vorstoss und unterstützt die Zielsetzung, mehr Transparenz bei Entscheiden von grosser finanzieller Tragweite zu schaffen. Der vorgeschlagene Mitbericht der Finanzkommissionen zu Geschäften mit erheblichen finanziellen Folgen wäre eine Möglichkeit, das Parlament beim Eingehen finanzieller Verpflichtungen zu sensibilisieren. Es häufen sich in letzter Zeit komplexe Vorlagen, bei welchen immer wieder die finanziellen Folgen überraschen. Ein parlamentarisches Gremium sollte die Transparenz über die Finanzierbarkeit und die finanziellen Folgen behalten. Die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen beschäftigen sich im Rahmen der Voranschlags- und Rechnungsberatungen intensiv mit den Interdependenzen des Bundeshaushalts.

Der Finanzdelegation obliegt nach Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht kann sie auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge schriftlich oder mündlich den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen (Art. 9 Abs. 3 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; SR 171.126). Sie befasst sich regelmässig unter einem speziellen Traktandum mit neuen Vorlagen des Bundesrates mit personellen und finanziellen Konsequenzen. Es ist allerdings nicht zu verschweigen, dass die Finanzdelegation relativ selten mit Stellungnahmen an die vorberatenden Kommissionen gelangt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die zeitliche Abstimmung für ihre Interventionen nicht gewährleistet ist. Nicht selten hat bei der Behandlung durch die Finanzdelegation eine Sitzung der vorberatenden Kommission des Erstrates bereits stattgefunden.

Die Finanzdelegation machte auch auf gewisse Nachteile eines erweiterten Mitberichtsverfahrens aufmerksam. Damit wäre eine gewisse Doppelspurigkeit verbunden. Obschon die finanziellen Aspekte vielfach eine wichtige Bedeutung haben, könnte es zu gewissen Friktionen kommen, wenn die Finanzkommissionen zusätzlich Geschäfte materiell behandeln und zu den finanziellen Folgen Stellung nehmen.

Mit der Finanzdelegation verfügen die Finanzkommissionen zudem über ein bewährtes Instrument der begleitenden Finanzoberaufsicht. Ein zusätzliches obliga-

torisches Mitberichtsverfahren durch die Finanzkommissionen könnte zudem zu erheblichen Verzögerungen der Geschäfte führen.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Staatspolitische Kommission dem Vorstoss mit einem Postulat (93.3008) Folge geben will. Das Büro wird gebeten, die in Artikel 15 Absatz 3 des Geschäftsreglementes des Nationalrates (SR 171.13) vorhandenen Kompetenzen auszuschöpfen und die Finanzkommission bei Geschäften mit erheblichen finanziellen Folgen zu einem Mitbericht einzuladen. Dabei soll der Finanzkommission eine zur Vorprüfung der Geschäfte genügende Frist eingeräumt werden.

Die Finanzdelegation teilt die Meinung, dass die Abklärung der finanziellen Folgen von Geschäften höchste Priorität hat. Eine disziplinierte Ausgabenpolitik des Parlamentes ist dringend nötig. In dem Sinn befürwortet die Finanzdelegation, dass die begleitende Finanzaufsicht verstärkt wird und die dazu erforderlichen Abläufe verbessert werden.

Die Finanzdelegation befürwortet in diesem Sinne eine Änderung des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, um das Mitberichtsverfahren im Sinne des Postulats zu erweitern. Im Vordergrund steht die Koordination zwischen den Büros, den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation.

25 Kontrollverfahren der geheimen Kredite

Die Finanzdelegation befasste sich mit dem Kontrollverfahren der geheimen Kredite. Sie betreffen insbesondere den Militärbereich, wo unter Abteilungsarbeiten des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste sowie unter Betriebsmaterial die entsprechenden Beträge eingestellt sind. Die Finanzdelegation nahm Kenntnis vom Dispositiv der Finanzaufsicht in diesem sensiblen Bereich. Eine interne Revisionsstelle bei der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr prüft nach den gleichen Kriterien wie die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Diese überprüft die Abrechnungen nach Abschluss der Quartalsrechnungen und nimmt stichprobenweise in die Belege Einsicht. Die EFK führt in den Bereichen Nachrichtendienst und Staatsschutz ihre Finanzaufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durch. Die Finanzdelegation erhält von den Feststellungen der EFK in diesem Bereich jährlich einmal Kenntnis. Das Revisionsergebnis wird auch den Vorstehern des EMD und EFD jährlich zur Kenntnis gebracht.

Die 1992 neu geschaffene Geschäftsprüfungsdelegation (vgl. Geschäftsverkehrsgesetz, GVG, Art. 47^{quinquies}; SR 171.11) hat den Auftrag, die Tätigkeit im Bereich des Nachrichtendienstes regelmässig näher zu prüfen. Die Finanzdelegation erachtet es deshalb als zweckmässig, dass die Geschäftsprüfungsdelegation (GPD) inskünftig auch die materielle Prüfung der Kredite im Bereich Nachrichtendienste übernehmen sollte. Die Finanzdelegation leitet deshalb diese Akten nach ihrer Beratung an die GPD weiter. Die EFK und die Finanzdelegation machen gegebenenfalls zweckdienliche Hinweise auf einen Prüfungsbedarf durch die GPD.

Die GPD hat bisher vornehmlich die Rechtmässigkeit der Aufgaben und Mittel der Geheimbereiche sowie die Zielkonformität der Tätigkeiten in den Geheimbereichen überprüft. Sie ist bereit, vermehrt auch Effizienz- und Wirksamkeitsprüfungen in diesem Bereich vorzunehmen.

Die Finanzdelegation und die GPD haben zudem vereinbart, dass die GPD die Effizienz- und Wirksamkeitskontrolle in weiteren in ihrem Grundauftrag liegenden Bereichen wie Staatsschutz und militärische Sicherheit übernimmt.

Die GPD orientiert die Finanzdelegation über bedeutende Feststellungen aus ihren Abklärungen der erweiterten Finanzaufsicht. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass diese Aufgabenabgrenzung wesentliche Vorteile aufweist. Durch die klare Zuweisung der Prüfungskompetenz werden einerseits Kontrolllücken vermieden, andererseits bringt das Vorgehen administrative Entlastungen.

26 Informationspolitik der Finanzdelegation

Die Finanzdelegation legte im Tätigkeitsbericht 1991/92 die Grundsätze ihrer Informationspolitik dar (vgl. Ziff. 21). Die sehr weitgehende Informationspflicht der Dienststellen und das unbeschränkte Einsichtsrecht in die Akten der Bundesverwaltung (Art. 50, Abs. 6 und 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes; SR 171.11) haben als Korrelat die Wahrung des Amtsgeheimnisses. So schreibt Artikel 17 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation (SR 171.126) vor, dass die Mitglieder der Finanzdelegation und der Sekretär sowie die zu den Arbeiten der Finanzdelegation zugezogenen Bundesbeamten und Sachverständigen nach aussen in bezug auf alle Wahrnehmungen, die sie in Ausübung ihrer Funktion gemacht haben, zur Verschwiegenheit verpflichtet sind.

Nach Artikel 19 des Reglementes legt die Finanzdelegation den Finanzkommissionen jährlich einen Bericht vor, der auch im Bundesblatt veröffentlicht wird. Im Berichtsjahr stand die Finanzdelegation vermehrt unter Druck der Medien, zu hängigen Geschäften zwischenzeitlich zu orientieren. Sie hielt in diesem Zusammenhang fest, dass es nicht ihre Sache ist, interne Papiere der Bundesverwaltung zu veröffentlichen, die ihr in ihrer Funktion als Oberaufsichtsorgan im Finanzbereich zugegangen sind. Der Bundesrat und die einzelnen Departementvorsteher haben zu entscheiden, wieweit sie in solchen Fragen informieren wollen. Die Finanzdelegation entscheidet wo notwendig von Fall zu Fall, wie die Öffentlichkeit sach- und zeitgerecht informiert wird.

3 Personal- und Kreditgeschäfte

31 Personalangelegenheiten

311 Besoldungsgeschäfte

Gestützt auf eine Vereinbarung des Bundesrates mit der Finanzdelegation aus dem Jahre 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 zum 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 oder höher eingereiht sind.

In der Berichtsperiode hat die Finanzdelegation zu 64 Personalgeschäften ihre Zustimmung gegeben. In einer Vielzahl von Fällen vertagte sie ihren Entscheid und forderte weitere Unterlagen an. Zur Beurteilung von zwei Begehren wurden zusätz-

liche Aussprachen mit verschiedenen Verwaltungsvertretern geführt. In fünf Fällen sprach sich die Finanzdelegation für eine Beförderung, jedoch ohne Rückwirkung aus. Während der Berichtsperiode wurde ein Begehren auf Höhereinreihung einer Kaderstelle abgelehnt.

Die Bemerkungen der Finanzdelegation zu den einzelnen Geschäften erstreckten sich insbesondere auf Fragen der finanztechnischen Abgangsregelung, der Beförderung kurz vor der Pensionierung, der Tendenz zur expansiven Neuschaffung von Vizedirektorenstellen sowie der sinnvollen Handhabung der Flexibilisierungsverordnung.

312 Änderung der «Vereinbarung 1951»

Bei der «Vereinbarung 1951» handelt es sich, wie oben erwähnt, um eine Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation, wonach Ausnahmemaßnahmen des Bundesrates im Bereich der Besoldungen und der Schaffung neuer Stellen in den Klassen 30 und höher erst wirksam werden, nachdem sie von der Finanzdelegation genehmigt worden sind.

Auf der Grundlage des neuen Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (SR 414.110) hat der Bundesrat die entsprechenden Verordnungen angepasst. Er hat dabei dem Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat) in den Bereichen Ernennung und Einstufung von Personal der Technischen Hochschulen und deren Annexinstitute mehr Kompetenzen eingeräumt. Das Eidgenössische Personalamt hat die Massnahmen getroffen, um die Koordination zwischen den Bundesämtern und dem ETH-Rat sicherzustellen und somit auch, um die Gleichbehandlung für alle Bediensteten des Bundes zu gewährleisten.

Es versteht sich von selbst, dass die Finanzdelegation wie in der Vergangenheit für Fälle, die in diesen neuen Kompetenzbereich fallen, konsultiert werden muss. Da es sich aber um Massnahmen des ETH-Rates handelt, erhält sie die Unterlagen nicht mehr vom Bundesrat, sondern vom Eidgenössischen Departement des Innern, das die Aufsicht über den ETH-Rat ausübt.

Die Weisungen des Finanzdepartements vom 6. Januar 1989 über die «Vereinbarung 1951» wurden entsprechend geändert.

313 Rückwirkende Beförderungen

Im Rahmen der «Vereinbarung 1951» muss die Finanzdelegation häufig zu Gesuchen nach rückwirkender Beförderung Stellung nehmen. Sie hat solche Fälle immer mit grosser Zurückhaltung behandelt. Das Finanzdepartement hat deshalb in Weisungen – die letzten stammen vom 11. August 1987 – präzisiert, in welchen Fällen Rückwirkung gewährt werden kann (vgl. auch Tätigkeitsbericht 1992/93, Ziff. 311).

Die Finanzdelegation musste auch im vergangenen Geschäftsjahr wieder zu Anträgen auf rückwirkende Beförderung Stellung nehmen. Angesichts der prekären Finanzlage des Bundes hielt sie eine grosse Strenge für gerechtfertigt und lehnte die Rückwirkung ab. Wenig später, nämlich am 30. August 1993, hat das Eidgenössische Finanzdepartement neue Weisungen erlassen, welche diejenigen von 1987 ersetzen und die Rückwirkung abschaffen.

314 Umgehung der Personalbewirtschaftung

Die Finanzdelegation musste feststellen, dass die Verwaltung unter dem Druck der durch das Parlament beschlossenen Budget- und Personalrestriktionen vermehrt auf unkonventionelle Verbuchungspraktiken ausweicht. So kommt es vor, dass bei den Sachausgaben unter den Rubriken der Sachgruppe 31 Kontierungsgrundsätze missachtet werden, indem etwa Expertenhonoreare oder Reisespesen von Verwaltungspersonal direkt den Projektkrediten belastet werden. In einigen Fällen werden Personalkosten unter Umgehung der regulären Personalbewirtschaftung und in Abweichung zum Kontenplan direkt den entsprechenden Rahmenkrediten entnommen. So beschloss der Bundesrat am 31. März 1993 einen Verpflichtungskredit von rund 6 Millionen Franken zur Deckung der Personalkosten des Büros für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO), welcher nicht im regulären Personaletat erscheint. Ein ähnlicher Fall betrifft den Bundesbeschluss vom 19. März 1993 über die Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau und im landwirtschaftlichen Hochbau (SR 843.2), wo die für den Vollzug erforderlichen Hilfskräfte aus dem Sachkredit finanziert werden können.

In der Praxis werden damit die Ausgaben vermehrt nach den Grundsätzen der Kostenrechnung und nicht mehr nach dem Prinzip der Sachgruppen verbucht. Diese Vorgehensweise erweist sich nach Ansicht der Finanzdelegation insofern als problematisch, als dadurch nicht nur die Stellenbewirtschaftung, sondern auch die vom Bundesrat und Parlament im Rahmen der Budgetbereinigung vorgenommenen Kürzungen bei gewissen Sachausgaben (Spesenentschädigungen, Kommissionen und Honorare, Forschungs- und Entwicklungsaufträge etc.) unterlaufen werden. Ferner leidet die Aussagekraft der Sachgruppen-Statistik darunter.

Die Finanzdelegation hat sich an den Bundesrat gewandt und ihn aufgefordert, die bisherige Praxis zu überprüfen und für die Einhaltung des Spezifikationsprinzips gemäss Artikel 4 der Finanzhaushaltsverordnung vom 11. Juni 1990 (SR 611.01) besorgt zu sein. Aufgrund der Beobachtungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wird die Finanzdelegation inskünftig bei Feststellung einer Umgehung der Personalbewirtschaftung beim entsprechenden Departementschef intervenieren.

315 Personaleinsparungen dank Informatik und Büroautomation

Die Finanzdelegation hat einen Revisionsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle geprüft. Dabei konnte sie feststellen, dass ein Bundesamt dank der Verwirklichung eines Informatik- und Büroautomationsprojekts sieben Stellen einsparen konnte. Die sieben Stellen wurden im Amt sofort neu besetzt. Die Finanzdelegation nahm die gelungene Rationalisierung zwar mit Genugtuung zur Kenntnis, sie fragte sich allerdings, ob diese Stellen, angesichts der Finanzlage des Bundes, nicht ganz oder zumindest teilweise dem Bundesrat hätten zurückgegeben werden müssen. Dieser steht nämlich vor dringlichen Aufgaben, für die ihm aber die Mittel fehlen.

Die Finanzdelegation hat die Angelegenheit den Geschäftsprüfungskommissionen mitgeteilt und sie gebeten zu untersuchen, was mit den Stellen geschieht, die durch die Einführung der Büroautomation und der Informatik freigesetzt werden.

32 Überblick über die bewilligten dringlichen Kredite

321 Behandlung der Nachtragskredite

Die Artikel 18 Absatz 1 und 31 Absatz 3 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; SR 611.0) verpflichten den Bundesrat, vor der Bewilligung dringlicher Nachtrags- und Zusatzkredite die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen. Die Finanzdelegation stellt hohe Anforderungen an den Nachweis der Dringlichkeit.

Die Finanzdelegation hatte sich zu insgesamt 10 Verpflichtungskrediten im Betrag von rund 180 Millionen Franken zu äussern. In mehreren Fällen verlangte sie zusätzliche Informationen über Notwendigkeit und Dringlichkeit der Kreditbegehren.

Von 65 Zahlungskrediten im Betrag von rund 834 Millionen Franken, zu welchen die Finanzdelegation Stellung zu nehmen hatte, ersuchte sie den Bundesrat in drei Fällen, bei denen sie das Kreditbegehren nicht für dringlich hielt, den ordentlichen Nachtragsweg über die Finanzkommissionen und das Parlament einzuschlagen.

322 Nachtragskredite auf vom Parlament gekürzten Zahlungskrediten

Im Rahmen der Beratungen des Voranschlags 1993 hat das Parlament sowohl bei den Zahlungs- wie bei den Verpflichtungskrediten zahlreiche Kürzungen vorgenommen. Die Finanzkommissionen haben signalisiert, dass diese Kürzungen nicht über den Nachtragsweg rückgängig gemacht werden dürfen. Der Bundesrat hat denn auch die Departemente und Dienststellen angewiesen, auf gekürzten Budgetpositionen, welche durch Verwaltungsakte in irgendeiner Weise steuerbar sind, grundsätzlich keine Nachtrags- und Zusatzkredite anzubehalten.

Mit den beiden Nachtragsbotschaften zum Budget 1993 wurde dennoch in insgesamt elf Fällen mit einem Kreditbetrag von 184 Millionen Franken vom Grundsatz der Finanzkommissionen abgewichen. Die Finanzdelegation hatte sich zu fünf Begehren über einen gewöhnlichen Vorschuss im Umfang von rund 100 Millionen Franken zu äussern. Mit 95 Prozent der bewilligten Vorschussumme fallen insbesondere die Nachtragskredite in den Bereichen Asylwesen und Zivilschutzbauten ins Gewicht. Die Finanzdelegation stimmte nach längerer Diskussion und in Anbetracht der aussergewöhnlichen Umstände in allen fünf Fällen zu, hielt jedoch unmissverständlich fest, dass die bestehende Zwangslage kein Präjudiz für Nachtragskredite auf anderen vom Parlament gekürzten Rubriken schafft.

323 Erwerb des Geneva Executive Center (GEC) in Genf

Im Rahmen seiner Politik, Genf als Sitz internationaler Organisationen – insbesondere humanitärer und umweltpolitischer Ausrichtung – zu fördern, hat der Bundesrat am 23. Dezember 1992 und am 25. August 1993 entschieden, im GEC verfügbare Räumlichkeiten zu mieten. Das EDA wurde ermächtigt, ein bis Ende 1993 gültiges Vorkaufsrecht auf das GEC für die Eidgenossenschaft einschreiben zu lassen. Um den von der UNO und den im Umweltbereich tätigen Organisationen angemeldeten Raumbedarf zu sichern, beantragte der Bundesrat der Finanzdelegation, einen Kredit von 97 Millionen Franken zum Erwerb des Bürogebäudes von über 13 000 m² Nettanutzfläche zu bewilligen.

Die Finanzdelegation liess sich an einer ausserordentlichen Sitzung vor Ort im Detail über die verschiedenen Aspekte des Vorhabens orientieren. Zur Diskussion stand die Frage, ob der Bund eigene Liegenschaften kaufen oder vielmehr selbst erstellen sollte. Im Falle des GEC kam die Finanzdelegation nach Abwägung der diversen Gegebenheiten zum Schluss, dass sich ein Kauf des Bürogebäudes zu den ausgehandelten Bedingungen vertreten lässt.

Mit der Grundsatzfrage der künftigen bundesrätlichen Sitzstaatpolitik – insbesondere mit deren finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt – wird sich die Finanzdelegation zu einem späteren Zeitpunkt, nach Vorliegen eines diesbezüglichen Berichts des Bundesrates, auseinandersetzen.

324 Zusatzkredit für eine Übergangslösung am Lötschberg

Die eidgenössischen Räte haben am 14. Dezember 1989 einen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken für den Bau eines Huckepackkorridors für Lastwagen mit 4 m Eckhöhe am Lötschberg gutgeheissen. Im Rahmen der zweiten Nachtragsbotschaft zum Voranschlag 1993 stellte der Bundesrat ein Zusatzkreditbegehren von 33,5 Millionen Franken, wovon 23,5 Millionen Franken als teuerungsbedingt und 10 Millionen Franken als Projektmehrkosten anzusehen sind.

Die Finanzdelegation führte vor ihrer Beschlussfassung eine vertiefte Aussprache mit dem zuständigen Departementsvorsteher und Vertretern des Bundesamtes für Verkehr. Vor dem Hintergrund europapolitischer Überlegungen standen Fragen der inskünftigen Auslastung im Zusammenhang mit der Neuen Alpentransversale NEAT, der internationalen Koordination mit den nördlichen und südlichen Nachbarländern sowie einer Kompensation der projektbedingten Mehrkosten zur Diskussion. Zu letztem Punkt wurde von Verwaltungsseite versichert, dass die eigentlichen Projektmehrkosten von 10 Millionen Franken durch den Verzicht auf acht neue Lokomotiven mehr als aufgewogen würden.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Schweiz im Rahmen des Transitabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft EG verpflichtet hat, die Transitstrecke über den Lötschberg für 4 m hohe Lastwagen auszubauen, sprach sich die Finanzdelegation schliesslich für eine Genehmigung des Kredits aus. Sie verfolgt den weiteren Verlauf des Geschäfts – nicht zuletzt nach dem Ergebnis der Volksabstimmung zur Alpeninitiative – mit erhöhter Aufmerksamkeit.

4 Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen

41 Behörden und Gerichte

411 Inspektion beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG)

Die Finanzdelegation liess sich im Rahmen ihres Inspektionsbesuches beim EVG über die Bereiche Informatik, Personal, Einkaufsverordnung und Erweiterungsbau orientieren. Das EVG zeichnet sich durch eine gute EDV in der Rechtsprechung und durch ein professionelles Personalmanagement aus.

Der Hauptgrund für den in nächster Zeit beabsichtigten Erweiterungsbau ist im Umstand zu suchen, dass sich bereits heute von den insgesamt 55 Arbeitsplätzen zehn ausserhalb des Gerichts in gemieteten Räumlichkeiten befinden. Ferner hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg 1993 in einem Urteil unter bestimmten Voraussetzungen die Publikumsöffentlichkeit der Verhand-

lungen in der Schweiz gefordert. Angesichts der grossen Defizite des Bundeshaushaltes legte die Finanzdelegation grossen Wert darauf, dass die öffentlichen Mittel für den Erweiterungsbau optimal eingesetzt werden.

Aufgrund einer Inspektion beim Bundesgericht (BGer) in Lausanne (Jahresbericht 1990/91, Ziff. 411) äusserte die Finanzdelegation den Wunsch, dass bei der nächsten Revision der Einkaufsverordnung des Bundes (VO) vom 8. Dezember 1975 (SR 172.056.13) die Gerichtsverwaltung miteinzubeziehen sei. Das BGer und das EVG stehen einer solchen organisatorischen Ausdehnung der VO mit Hinweis auf ihre verfassungsrechtlich garantierte Autonomie ablehnend gegenüber. Die Finanzdelegation kann die Auffassung, dass mit einer Unterstellung der Justizverwaltung die Unabhängigkeit der Rechtsprechung in Zweifel gezogen werde, nicht teilen.

Als mögliche Lösung ist vorgesehen, dass das EVG die materiellen Normen der Einkaufsverordnung in eigener Regie handhaben soll. Die personellen Ressourcen für die Mittelverwendung und Kontrolle werden vom EVG intern bereitgestellt. Zur Gewährleistung der Transparenz erachtet es die Finanzdelegation zudem als unerlässlich, dass das Parlament im Rahmen eines regelmässigen Berichts über die Beschaffungspraxis orientiert und besondere Fälle ausweist. Die finanzielle Oberaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bleibt vorbehalten.

412 Herbstsession in Genf

Am 17. Juni haben die eidgenössischen Räte beschlossen, die Herbstsession 1993 in Genf durchzuführen. Daraufhin hat der Bundesrat am 30. Juni 1993 die Bundeskanzlei mit der Organisation beauftragt und dafür Mehrkosten bei den Parlamentsdiensten von rund 390 000 Franken veranschlagt.

In der Folge beauftragte die Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die Mehrkosten dieser Herbstsession zu erheben. Wie sich dabei herausstellte, ergaben sich für den Bund per Saldo Mehraufwendungen von knapp 400 000 Franken. Weitere 770 000 Franken blieben dem Kanton und der Stadt Genf sowie anderen Institutionen, wie der SRG und den PTT, belastet. In den gesamten Mehrkosten von rund 1,17 Millionen Franken sind keine Aufwendungen inbegriffen, deren Ermittlung kompliziertere Kostenabgrenzungen vorausgesetzt hätten, wie beispielsweise Lohnkosten für zeitaufwendige Planungen mit Verschiebungen.

Gesamthaft betrachtet kommt die Finanzdelegation zum Schluss, dass sich die entstandenen Mehraufwendungen für die Herbstsession 1993 in dem von ihr erwarteten Rahmen hielten.

413 Benutzung von Flugzeugen des Bundes durch parlamentarische Kommissionen

Im Anschluss an eine Pressekampagne, in der die Flugreisen von Parlamentsmitgliedern kritisiert wurden, beauftragten die Büros der eidgenössischen Räte die Finanzdelegation, dieser Frage nachzugehen. Sie liess durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Untersuchung durchführen und erhielt im Oktober 1993 den entsprechenden Bericht.

Die Untersuchung erstreckte sich auf die Jahre 1991 und 1992. Aus ihr geht hervor, dass die Flüge von parlamentarischen Kommissionen in Maschinen der zivilen oder

militärischen Flugflotte des Bundes im Vergleich zu den jährlichen knapp 20 000 Flügen des Bundes lediglich etwas weniger als 1 Prozent ausmachen. Die Grenzkosten betragen im übrigen, je nach Flugzeugkategorie, zwischen 381 und 5260 Franken pro Flugstunde. Schliesslich stellte die Finanzdelegation 1992 gegenüber 1991 eine deutliche Abnahme der Flugreisen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern fest.

Aus dem Bericht der EFK geht ebenfalls hervor, dass die Dienstflüge der Verwaltung ungefähr 6,4 Prozent aller Flüge ausmachen. Darunter fallen beispielsweise die Flüge der Zolldienste zur Grenzüberwachung, Materialtransporte und Flüge der Militärverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Auch hier verzeichnete man 1992 weniger Flugstunden als 1991. Diese Flüge unterliegen strengen Bewilligungsvorschriften.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements wurde nach seiner Meinung zum Bericht gefragt. Er stellte fest, dass die Lufttransporte zu den Aufgaben der Fliegertruppen gehören und als Instruktions- oder militärische Pflichtflüge gelten. So gehört auch der Transport von Parlamentarierinnen und Parlamentariern grundsätzlich zu den Aufgaben der Armee. Der Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vertritt die Auffassung, dass, wenn man den beträchtlichen Zeitgewinn berücksichtigt, Flugreisen oft billiger kommen als Bodentransporte.

Die Finanzdelegation befand angesichts der unverhältnismässigen Arbeitslast, die dies mitbringen würde, es seien keine statistischen Daten für die Jahre vor 1991 zu verlangen. Sie erachtet die erhaltenen Informationen als aussagekräftig genug, so dass sie auch in Zukunft als Vergleichsgrössen dienen können. Dies, sofern die betroffenen Ämter, wie gebeten, eine geeignete Statistik führen.

Nach Auffassung der Finanzdelegation ist die Praxis im Bereich der Lufttransporte im Grunde genommen zur Zeit nicht zu ändern. Angesichts der Finanzlage des Bundes empfiehlt sie aber dem Parlament, wie bisher Zurückhaltung zu üben. Die Finanzdelegation hat ihre Entscheide den Ratsbüros mitgeteilt.

42 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

421 Kosten der Rückführung von Schweizer Geiseln aus der Türkei

Am 11. September 1993 wurden drei schweizerische Touristen im Osten der Türkei auf der Suche nach der Arche Noah durch die kurdische Terrororganisation PKK entführt. In der Folge reisten zwei Parlamentsmitglieder und eine Begleiterin auf eigene Initiative ins Krisengebiet, was zur Freilassung der Geiseln am 15. September 1993 führte. Im Zusammenhang mit den Untersuchungen betreffend Dienstflügen beim Bund (siehe Ziff. 413) hat sich die Finanzdelegation eingehender mit der Frage nach den Kostenfolgen der Rückführungsaktion für den Bund auseinandergesetzt.

Die Gesamtkosten der Vermittlungsaktion beliefen sich auf über 100 000 Franken. Davon entfielen rund 6500 Franken auf die Reisekosten der Vermittler. Der Departementsvorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat entschieden, dass die Reisekosten Schweiz-Ankara nachträglich vom Bund übernommen werden. Als Begründung wird angeführt, dass die drei Personen zwar auf private Initiative in die Türkei gereist seien, jedoch mit Billigung und Unterstützung des Departementschefs in der Geisellaffäre tätig waren. Für den

Rückflug der Geiseln wurde ein Privatflugzeug für den Preis von rund 81 500 Franken gemietet. Von der Offerte machten jedoch nur zwei der drei Freigelassenen Gebrauch. Die dritte Person kehrte zu Land in die Schweiz zurück. Der ausserordentliche administrative Aufwand des EDA für die Verstärkung des Botschaftspersonals und Versetzungsspesen überschritten die 10 000 Frankengrenze.

Die Finanzdelegation zog zur Beurteilung der Angemessenheit des finanziellen Engagements der Schweiz in vorliegendem Fall die Erfahrungen mit der privaten Vermittlungsaktion im Irak im Jahre 1990 heran. Dabei musste sie feststellen, dass beachtliche Unterschiede in der Kostenübernahme durch den Bund bestehen. Während die Aktion im Irak grösstenteils von den beteiligten Personen persönlich finanziert wurde, werden die Kosten der Aktion in der Türkei weitgehend vom Bund übernommen.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Anfrage von Herrn Nationalrat Miesch (93.5181) am 4. Oktober 1993 betont, dass die Vermittler die Reise freiwillig und auf eigene Initiative unternommen hätten. Zudem wies er darauf hin, dass die Familien der Geiseln sich vorgängig einverstanden erklärt haben, sich an den ausserordentlichen Kosten angemessen zu beteiligen. Die zudem angefallenen Mühewaltungskosten sollten den Heimgeschaffenen gestützt auf eine diesbezügliche Gebührenverordnung und gemäss ständiger Praxis fakturiert werden.

Die Finanzdelegation erachtet es als problematisch, dass bei der Kostenübernahme in vergleichbaren Fällen durch das EDA eine sehr unterschiedliche Praxis angewendet wird. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass es im Falle von privaten Reisen auf eigenes Risiko nicht Aufgabe der Eidgenossenschaft ist, die hohen Kosten einer Rückführung zu tragen. In diesem Sinne forderte sie den Departementsvorsteher auf, für eine angemessene Rückerstattung der entstandenen Kosten an den Bund besorgt zu sein.

422 Rahmenkredit Osteuropahilfe

Im Herbst 1993 unternahmen Vertreter der EFK eine Inspektionsreise nach Prag und Budapest, wobei diese verschiedene im Rahmen der Osteuropahilfe unterstützte Projekte beurteilten. Der Eindruck von den Tätigkeiten vor Ort und in der Schweiz war mehrheitlich gut. Noch gewisse Schwachstellen wiesen das Projektmanagement sowie die finanzielle Aufsicht durch das Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (BZO) auf. In Einzelfällen gaben auch die Projekte selbst sowie die Auswahl der externen Beauftragten zu kritischen Bemerkungen Anlass. In einem Fall wird das BAWI anlässlich einer Zwischenevaluation prüfen, ob mit zusätzlichen Massnahmen allenfalls eine bessere Breitenwirkung erzielt werden kann. Die von der EFK bereits anlässlich ihrer im Herbst 1992 durchgeführten Revision beim BZO festgestellten Schwachstellen (Vertragswesen, Budgetierung, finanzielle Überwachung, Buchhaltung) konnten im Berichtsjahr noch nicht vollständig behoben werden.

Die Finanzdelegation liess sich deshalb durch Vertreter des BZO über den neuesten Stand und die vom Amt getroffenen Verbesserungsmassnahmen orientieren. Die Aufbauarbeiten bei der im Mai 1992 gegründeten Dienststelle sind auf verschiedenen Gebieten zur Zeit noch nicht abgeschlossen. Neben der Bewältigung des grossen Volumens ergaben sich auch bei der Stellenbesetzung einige Schwierigkeiten. Die nötigen Massnahmen zur Behebung der Mängel sind inzwischen eingeleitet.

Die Finanzdelegation begrüsst die Bestrebungen des BZO, den Bereichen Vertragswesen und Buchhaltung sowie der Projektauswahl vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Sie erachtet es als wichtig, dass die für Osteuropahilfe vorgesehenen Bundesmittel möglichst gezielt und wirkungsvoll eingesetzt werden. In Anbetracht der Bedeutung dieses Geschäfts sieht sie für 1994 eine Inspektion beim BZO und beim BAWI vor, um sich ein vertieftes Bild von der Tätigkeit der beiden Ämter zu machen.

423 Inspektion bei der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH)

Die Sektion 2 der Finanzdelegation setzte sich im Zusammenhang mit ihrem Inspektionsbesuch beim scheidenden Direktor der DEH vertieft mit der Programm- und Finanzplanung beim Schwerpunktprogramm in Nepal, der Auswahl und Vergabe von Projekten, dem strategischen und operationellen Controlling sowie der Tendenz zur Multilateralisierung in der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz auseinander. Die Aussprache mit den Verwaltungsvertretern hinterliess einen insgesamt positiven Eindruck.

Die DEH ist in Nepal seit längerer Zeit in den Schwerpunktbereichen Transportsystem, Berufsbildung, ländliche Entwicklung und Kleinkraftwerke tätig. Die jährlichen Fluktuationen bei den Programmausgaben sind einerseits auf externe Faktoren (Erdbeben, politische Umwälzungen und internationale Verhandlungen), andererseits auf die missliche Lage der Bundesfinanzen zurückzuführen. Die Finanzdelegation betont in diesem Zusammenhang nachdrücklich, dass mittels einer flexiblen Kreditverwaltung inskünftig auf die Anbegehrung von Nachtragskrediten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit allgemein verzichtet werden sollte.

Bei der Auswahl und der Vergabe von Projekten werden für jeden Auftrag grundsätzlich Offerte und Kontrollofferte eingeholt. Bei Mandaten von über 100 000 Franken erfolgt eine Ausschreibung. Das Gros der Mandate wird dabei auf der Basis von SIA-Tarifen honoriert. Trotz des Ungebundenheitsprinzipes stellt die Finanzdelegation fest, dass de facto häufiger schweizerische Konsulenten engagiert werden. Bei einigen Beauftragten handelt es sich um Firmen, welche von ehemaligen Feldmitarbeitern der DEH gegründet wurden. Die Finanzdelegation stellt sich nicht grundsätzlich gegen ein solches Vorgehen – vorausgesetzt, die Wettbewerbsbestimmungen werden eingehalten und das Know-how der DEH bleibt gewährleistet. Bei Missbräuchen muss dagegen hart durchgegriffen werden. Das Dossier wurde zur weiteren Begleitung an die Geschäftsprüfungskommissionen weitergeleitet.

Die Natur der DEH-Aufgaben bringt es mit sich, dass eine vierstufige Überwachungs- und Kontrollstruktur auf den Ebenen Einsatzland, schweizerische Organisationen, internationale Organisationen und DEH aufgebaut wurde. In Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung wird derzeit ein strategisches und ein operationelles Controlling eingeführt. Da die DEH bestimmte Projekte nur in unterstützender Funktion begleitet, ergeben sich bezüglich Evaluationszeitpunkt gelegentlich Verzögerungen.

Mit dem Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen hat sich die Tendenz zur Multilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt. Nach Dafürhalten der DEH wird die mit der Einbindung der Schweiz entstandene Einschränkung des nationalen Entscheidungsspielraums durch den bedeutenden Ein-

fluss der Schweiz auf politischer Ebene mehr als ausgeglichen. Dennoch ist festzustellen, dass der Beitritt für die Jahre 1993 und 1994 zu finanziellen Engpässen bei den bilateralen Projekten führen könnte.

424 Finanzaufsicht über die FIPOI

Die FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales) als Bindeglied zwischen den internationalen Organisationen und der öffentlichen Hand (Bund und Kanton Genf) erhielt ein Darlehen für die Errichtung eines neuen Verwaltungsgebäudes für das HCR (Haut Commissariat pour les réfugiés). Durch zu rasche Abrufung der Bundesgelder sind der FIPOI Zinsvorteile angefallen. Diese wurden in der Folge vom Bund zurückgefordert. Auf Aufforderung der Finanzdelegation hin wird das verantwortliche Departement seine Finanzaufsicht gegenüber der FIPOI verbessern. Die Finanzierungen im Bereich der Unterbringung der internationalen Organisationen, z. B. im Zusammenhang mit der vorgesehenen Bereitstellung des noch zu renovierenden «Palais Wilson» für die Umweltorganisationen in Genf, werden weiterhin aufmerksam verfolgt.

43 Eidgenössisches Departement des Innern

431 Inspektion beim Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

Die Schwerpunkte des Inspektionsbesuches der Sektion 2 beim BUWAL lagen in den Bereichen Kreditverwaltung und externe Aufträge. Die Finanzdelegation hat aufgrund der kompetenten Antworten einen insgesamt positiven Gesamteindruck gewonnen.

Rund 80 Prozent der im Voranschlag 1993 eingestellten Kredite für das BUWAL fliessen in den Bereichen Abfall- und Abwasseranlagen, Wald, Natur- und Landschaftsschutz als Subventionen an die Kantone. Für die Subventionsverwaltung werden rund 16 Personenjahre aufgewendet. Beunruhigend erweist sich namentlich der Verpflichtungsüberhang im Bereich der Abwasser- und Abfallanlagen. Bis Ende 1995 wird er sich auf ein Volumen von rund 466 Millionen Franken belaufen.

Besorgt äussert sich die Finanzdelegation über die Tatsache, dass der Rahmenkredit zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung bis Ende 1993 bereits bis zum Limit von 300 Millionen Franken verpflichtet ist. Damit die Schweiz auch nach 1996 ihre multilateralen Verpflichtungen im Umweltbereich wahrnehmen kann, müsste das Parlament – nach Dafürhalten des BUWAL – im Jahre 1995 über einen neuen Rahmenkredit befinden. Die Finanzdelegation legt Wert auf die Feststellung, dass die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes gewahrt werden muss und deshalb keine Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, welche zu einer Überschreitung des bestehenden Rahmenkredits führen könnten.

Im Gegensatz zu anderen Aufgabengebieten des Bundes kennt der Umweltschutzbereich keine der Verwaltung zugeordnete Forschungseinrichtung. Deshalb deckt das BUWAL seine Bedürfnisse nach wissenschaftlichen Grundlagen vor allem durch die Vergabe von praxisorientierten und zielgerichteten Kurzaufträgen an externe Spezialisten wie Hochschulen, Forschungsanstalten, private Ingenieur-, Planungs- und Beratungsbüros ab. Die Steuerung der Vergabe erfolgt aufgrund einer Prioritätenordnung. Der Direktor des BUWAL verfügt über eine Führungsreserve, um auf

neue Bedürfnisse entsprechend reagieren zu können. Die Finanzdelegation begrüsst eine gewisse Flexibilität; dies darf indessen nicht zu einer sachwidrigen Kreditausschöpfungspolitik am Ende des Jahres führen.

Die Praxis bei der Auswahl und Vergabe externer Mandate wurde anhand von zwei konkreten Beispielen dargelegt. Für die Finanzdelegation von besonderem Interesse waren die Ausführungen zum Bericht «Europäische Integration und die ökologischen Folgen für die Schweiz», wurde doch der ursprünglich vorgesehene Kredit von 300 000 Franken um über 25 Prozent überschritten. Das BUWAL versicherte, dass es sich angesichts der knappen Terminbemessung um einen ausserordentlichen Einzelfall handelte. Kreditüberschreitungen werden inskünftig vermieden und die vereinbarten Kostendächer eingehalten.

432 Inspektion beim Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG)

Die Sektion 2 der Finanzdelegation befasste sich im Rahmen der Inspektions-sitzung beim BAG vertieft mit Finanzfragen in bezug auf Forschung und Prävention im AIDS-Bereich sowie in bezug auf die angelaufenen Forschungsprojekte im Drogenbereich. Das BAG hat die Probleme und Schwierigkeiten in den besprochenen Bereichen erkannt und zeigt sich um eine transparente Rechnungslegung bemüht. Die Finanzdelegation hat den Eindruck eines ordnungsmässigen Ablaufs der Kreditverwaltung gewonnen.

Die Kosten der AIDS-Bekämpfung haben sich für das BAG innert sieben Jahren auf rund 30 Millionen Franken verdreifacht, der Anteil am Gesamtbudget des BAG erreichte 1993 rund 27 Prozent. Davon werden 45 Prozent für Massnahmen zur AIDS-Bekämpfung, rund 30 Prozent für die AIDS-Forschung investiert. Die volkswirtschaftlichen Kosten für jeden neuen AIDS-Fall werden vom BAG auf rund 600 000 Franken geschätzt. Die Finanzdelegation nahm Kenntnis von den detailliert ausgewiesenen Aufwendungen für PR-Aufträge im Rahmen der AIDS-Prävention seit 1987.

Die Auswahl von unterstützungswürdigen Organisationen erfolgt aufgrund eines detaillierten Kriterienkatalogs. Die Rate der Rückweisungen ist hoch. Als Hauptorganisationen werden die AIDS-Hilfe Schweiz (AHS) und die AIDS-Info Docu Schweiz mit Beiträgen an die Infrastruktur unterstützt und mit Projekten des BAG betraut. Aufgrund der missverständlichen Benennung einer Kostenstelle ist in der Öffentlichkeit fälschlicherweise der Eindruck entstanden, dass der Bund die Verwaltung der AHS unangemessen unterstütze. Die Unklarheiten konnten bereinigt werden. Die Finanzdelegation unterstützt die Bestrebungen des BAG, die Bundesgelder inskünftig vermehrt projektbezogen einzusetzen und auf eine Sockelfinanzierung weitgehend zu verzichten.

Die Kosten für die Drogenbekämpfung haben sich für das BAG innert sieben Jahren auf rund 115 Millionen Franken erhöht, was einer jährlichen Steigerungsrate von knapp 33 Prozent entspricht. Der Anteil am Gesamtbudget des BAG stieg in demselben Zeitraum von 1,3 auf 13,3 Prozent.

Die Finanzdelegation liess sich eingehend über das vom Bundesrat initiierte Drogenverschreibungsprojekt, dessen Start für Ende 1993 vorgesehen war, ins Bild setzen. Die vorgesehenen Kosten pro Behandlungsplatz belaufen sich für die gesamte Versuchsdauer bis Ende 1996 auf rund 8500 Franken inklusive Projektierungskosten. Der Gesamtkredit beträgt rund 1,23 Millionen Franken pro Jahr. Das BAG versicherte, dass es sich bei den Versuchen nicht um eine Änderung der schweizeri-

schen Drogenpolitik handelt, sondern um eine räumlich und zeitlich beschränkte empirische Studie in Zusammenarbeit mit den betreffenden kantonalen und städtischen Behörden. Der Grossteil der Finanzierung wird von Kantonen und Gemeinden übernommen. Der Bund unterstützt die Projektträger mit einem maximalen Pauschalbeitrag.

Die Finanzdelegation gab ihren Bedenken hinsichtlich der beschränkten gesetzlichen Grundlage, allfälliger Haftpflichtforderungen gegenüber dem Bund, der schwierigen Überprüfung eines korrekten Versuchsverlaufs sowie der Weigerung des Krankenkassenkonkordates, einen Teil der Kosten zu übernehmen, Ausdruck.

Gemäss Abklärungen des Bundesrates sei die seit einigen Jahren praktizierte Verschreibung von Methadon und die neu eingeführte Verschreibung von Morphin durch die Artikel 9 und 15 des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) vom 3. Oktober 1951 (SR 8/2.121) genügend abgedeckt. Im Gegensatz dazu erweist sich die gesetzliche Grundlage für die ärztliche Verschreibung von Heroin als schmal. Sie erlaubt es nur, solche Verschreibungen im begrenzten Rahmen wissenschaftlicher Versuche zuzulassen. Gemäss Artikel 8 Absatz 5 BetmG muss das BAG für jeden einzelnen Versuch eine Bewilligung ausstellen.

In einer Verlautbarung hielt das Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen vom August 1993 fest, dass eine Pauschale für die medizinische Betreuung der Versuchspersonen von ihrer Seite abgelehnt wird. Dadurch werden Finanzbeschlüsse der einzelnen kantonalen Parlamente notwendig, was zu einer Verzögerung bei einzelnen Versuchen führen kann.

Die Finanzdelegation hält ausdrücklich fest, dass keine Nachtragskreditbegehren gestellt werden dürfen. Zur Begleitung der finanziellen Abwicklung wurde das BAG beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ein Konzept auszuarbeiten, welches erlaubt, die einzelnen Versuche finanziell lückenlos zu überwachen. Pro Versuch und Jahr wird inskünftig eine Abrechnung über die ausbezahlten Bundesbeiträge erstellt und der Finanzdelegation zur Kontrolle unterbreitet. Den weiteren Verlauf der finanziellen Abwicklung verfolgt die Finanzdelegation mit erhöhter Aufmerksamkeit.

433 Forschungsbeiträge des Nationalfonds an Bundesämter, ETH und Annexanstalten

Ausgangspunkt für eine vertiefte Behandlung der finanztechnischen und forschungspolitischen Implikationen des Einsatzes von allgemeinen Forschungsmitteln in der Bundesverwaltung bildete die Feststellung, dass sich unter den Gesuchstellern der 7. Reihe der Nationalen Forschungsprogramme (NFP) auch eine Reihe von Bundesämtern befinden. Die Abklärungen der Finanzdelegation ergaben, dass die Bundesämter lediglich Themen vorschlagen, jedoch nicht als Gesuchsteller beim SNF auftreten. Ausgenommen sind die beiden ETH und deren Forschungsanstalten sowie die Schweizerische Meteorologische Anstalt. Ein expliziter Ausschluss der Bundesämter von SNF-Projekten drängt sich deshalb nicht auf. Nicht ausgeschlossen werden kann jedoch, dass im Auftrag von Projektverantwortlichen Dienstleistungen von Bundesstellen erbracht und indirekt aus Mitteln des SNF abgegolten werden (z. B. Bundesamt für Statistik).

In vielen Fällen ist die Situation jedoch gerade umgekehrt, indem sich die Bundesämter an Forschungsprojekten des SNF mit eigenen Mitteln im Sinne einer Kofinanzierung beteiligen. Diese Praxis erachtet die Finanzdelegation als nicht unproblema-

tisch, führt sie doch zu einer wenig transparenten Finanzierung von einzelnen Forschungsprojekten.

434 Parlamentarische Finanzaufsicht über den ETH-Bereich

Wie die Finanzdelegation bereits in ihrem letztjährigen Bericht festhielt (Jahresbericht 1992/93, Ziff. 433), wurde dem ETH-Rat mit der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz; SR 414.110) eine weitgehende Autonomie in der finanziellen Führung des ETH-Bereichs ermöglicht. Der Bundesrat hat diese Kompetenz mit seiner Verordnung ausgeschöpft. Hauptmerkmal stellt die weitgehende Flexibilisierung durch Ausnahmen vom Spezifikations- und Jährlichkeitsprinzip – wie im Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989 (FHG; SR 611.0) festgehalten – dar.

Um eine transparente Berichterstattung gegenüber den eidgenössischen Räten anlässlich der Beratungen zum Budget und zur Staatsrechnung zu gewährleisten und die Finanzaufsicht über den ETH-Bereich in neuem Rahmen zu gewährleisten, wurde die Eidgenössische Finanzkontrolle von der Finanzdelegation beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem ETH-Rat und einem externen Experten ein diesbezügliches Dispositiv vorzulegen. Letztlich geht es darum, die Informationsbedürfnisse des Parlamentes vor dem Hintergrund der geänderten Kompetenzverteilung neu zu definieren. Mit dem Voranschlag 1995 wird den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte das Budget des ETH-Bereichs erstmals in einer der neuen Rechtsgrundlage angepassten Form vorgelegt.

435 Ausbildung junger Auslandschweizer

Im Rahmen der Sparmassnahmen des Bundes wurden im Zusammenhang mit dem Voranschlag 1994 den eidgenössischen Räten Kürzungen von Bundessubventionen an die Schweizerschulen im Ausland vorgeschlagen. Der Kürzungsantrag im Nationalrat war mit der Auflage verbunden, die Schweizerschulen in Übersee von der Kürzung auszunehmen und das Opfer allein von den Schweizerschulen in Europa erbringen zu lassen. Der Ständerat teilte diese Meinung nicht. Im Differenzenbereinigungsverfahren einigte sich das Parlament nach hartnäckigen Verhandlungen dahingehend, im Jahre 1994 auf eine Kürzung überhaupt zu verzichten. Die Finanzdelegation wurde indessen beauftragt abzuklären, wie sich eine Kürzung auf die Struktur und Existenzfähigkeit der Schulen auswirken würde.

Insgesamt bestehen 16 anerkannte Schweizerschulen im Ausland. Davon befinden sich sechs in Europa. Wenn die angestrebte Kürzung von 1,8 Millionen Franken ausschliesslich zu Lasten der sechs europäischen Schweizerschulen ginge, so müssten die entsprechenden Bundesbeiträge um rund 25 Prozent herabgesetzt werden. Die finanzielle Situation vieler Schweizerschulen – und namentlich jener in Europa – ist aber recht angespannt. Um trotz wachsender Kosten ausgeglichene Rechnungen präsentieren zu können, waren die Schweizerschulen im Ausland in den vergangenen Jahren zu teilweise massiven Schulgelderhöhungen gezwungen. Verschiedentlich mussten Betriebsdefizite indessen durch Mittel aus Fonds für investive Zwecke oder durch Spenden des Patronatskantons gedeckt werden. Angesichts dieser Ausgangslage würde eine 25prozentige Kürzung des Bundesbeitrages die Schweizerschulen in Europa hart treffen. Weil kurzfristige Rationalisierungsmassnahmen nur beschränkt möglich sind, hätte die Subventionskürzung ein fast im glei-

chen Umfang verschlechtertes Betriebsergebnis im Schuljahr 1994 zur Folge. Bei einer Ausdehnung der Kürzung auf die Bundesbeiträge 1995 und die darauffolgenden Jahre könnte eine bedrohliche Verschuldung nur durch eine radikale Redimensionierung vermieden werden, denn der Spielraum, um die Lehrerlöhne zu senken und die Schulgelder anzuheben, ist nach Auffassung der Schulen bereits weitgehend ausgeschöpft. Bei einem Verzicht auf die bei weitem kostenintensivste Schulstufe, die Sekundarstufe II (Gymnasium, 10.–12. Schuljahr), wären zwar bei den vier grossen Schweizer Schulen in Europa substanzielle Einsparungen möglich. Allerdings würde eine solche Massnahme hinsichtlich Attraktivität und Ausstrahlung der Schweizer Schulen nicht ohne Folgen bleiben. Zudem wäre diese Massnahme kurzfristig nicht realisierbar.

Die Finanzdelegation vertritt die Auffassung, dass mit den eingesetzten Mitteln neben der Ausbildung junger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch der Aspekt der kulturellen Präsenz der Schweiz in den entsprechenden Ländern und Städten zu gewichten ist. Die ganze Problematik bedarf einer weiteren vertieften Prüfung. Aus diesem Grunde will die Finanzdelegation ihre Abklärungen im Jahre 1994 fortsetzen.

436 Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe

Gemäss Artikel 74 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) gewährt die Invalidenversicherung den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe – darunter auch Organisationen für den Invalidensport wie dem Verband für Behindertensport – Beiträge, insbesondere an die Kosten der Durchführung folgender Aufgaben:

- Beratung und Betreuung Invalidier,
- Beratung der Angehörigen Invalidier,
- Kurse zur Ertüchtigung Invalidier,
- Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung Invalidier.

Anhand eines konkreten Beispiels wurde in einem Zeitungsartikel kritisiert, dass die verschwenderische Geschäftsführung des Verbandes mit Bundessubventionen unterstützt werde. Eine Kontrolle über den Mitteleinsatz habe gefehlt. Eine auf Wunsch der Finanzdelegation durch die EFK vorgenommene Abklärung ergab folgendes:

Das Verfahren betreffend die Gesuchseinreichung samt Kostenvoranschlag, die Einreichung der Abrechnungsunterlagen bzw. Jahresrechnungen, die Prüfung der Unterlagen, die Berechnung, Höhe und Festsetzung der Beiträge regeln die Artikel 108–110 der Verordnung zum IVG. Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat gemäss den zitierten Vorschriften über die Anerkennung der Beitragsberechtigung zu befinden, die eingereichten Abrechnungen zu prüfen und die Höhe der Beiträge festzulegen. Alsdann erlässt es eine schriftliche Auszahlungsverfügung.

Bei Einhaltung aller Vorschriften werden lediglich die vom Gesetz vorgesehenen Beitragsleistungen ausgerichtet. Diese Beitragsleistungen sollen vor allem die Besoldungen des Fach- und Sekretariatspersonals, das die Invaliden betreut, mitfinanzieren helfen. Direkte Auszahlungen an Invaliden unter diesem Titel sind keine vorgesehen.

Das BSV übt seine Aufsichtsaufgaben im Rahmen seiner Möglichkeiten aus. Die personelle Knappheit führt dazu, dass nur Stichproben vorgenommen werden können. Die EFK hat vorgesehen, auf diesem Gebiet ihre Oberaufsicht zu verstärken.

44 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

441 Inspektion beim Bundesamt für Zivilschutz (BZS)

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte beim BZS eine Inspektion durch. Sie befasste sich neben grundsätzlichen Fragen der Zusammenarbeit von Zivilschutz und Armee insbesondere mit den Krediten für Schutzbauten und Zivilschutzmaterial. Die Inspektion fand im Zivilschutz-Ausbildungszentrum Schwarzenburg statt, wo sich die Sektion auch über den Verlauf der zweiten Bauetappe informieren liess.

Die Finanzdelegation unterstreicht die Feststellung, dass alle vorhandenen Synergiepotentiale zwischen Zivilschutz und Armee zu nutzen sind. Das inspizierte Bundesamt versichert, dass eine enge Zusammenarbeit des BZS mit verschiedenen Stellen des Eidgenössischen Militärdepartementes besteht. Das neue Zivilschutzgesetz sollte hier eine Verbesserung bringen. Den unterschiedlichen Strukturen der zentralisierten Armee und des föderalistisch aufgebauten Zivilschutzes wird aber weiterhin Rechnung getragen, so dass nach wie vor ein Koordinationsbedarf bleibt.

Unter dem Druck der misslichen Finanzlage des Bundes werden bei der Umsetzung des Leitbildes 1995 auch die baulichen Massnahmen den neuen Gegebenheiten angepasst. Es besteht ein langer Katalog von Sparmassnahmen, welche bis zum Jahr 2010 Einsparungen von mehr als 1 Milliarde Franken (entsprechend 500 Mio. Fr. Bundesbeiträge) ermöglichen sollen. Da aus früheren Jahren noch recht hohe Verpflichtungen bestehen, führten die für die Jahre 1992, 1993 und 1994 vorgenommenen Kürzungen der Zahlungskredite um total 60 Millionen Franken zu Engpässen. Damit der Bund nicht Verzugszinsen zahlen muss, bewilligte die Finanzdelegation im September 1993 einen Vorschuss von 20 Millionen Franken für Schutzbauten (vgl. auch Ziff. 322).

Die Beschaffung und Abgabe von Material ist in den Artikeln 85 ff. der Zivilschutzverordnung (SR 520.11) geregelt. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass sich die vom Departement festzulegende Materialliste in Überarbeitung befindet. Der Investitionswert der neuen Materialliste wird mehr als 1 Milliarde tiefer liegen als die Materialliste von 1986. Dies ist die Folge der auch im Bereich Material vorgenommenen Anpassungen und Verzichte. Einsparungen ergeben sich insbesondere, weil der Sollbestand der Schutzdienstpflichtigen um 140 000 reduziert wird. Die Finanzdelegation wird sich nach Vorliegen der neuen Materialliste nochmals damit befassen.

Im Bereich der Ausbildung zeichnet sich mit Zivilschutz 95 ein gewisser Engpass ab, der durch eine Personalverschiebung von den Bereichen Bauten und Material bewältigt werden sollte.

Als Problem stellt sich die teilweise unbefriedigende Belegung der Unterkünfte im Ausbildungszentrum. Eine Attraktivitätssteigerung des Ausbildungszentrums Schwarzenburg ist anzustreben. Die verkehrsmässige Erschliessung kann für eine gesamtschweizerische Ausbildungsstätte kaum genügen. Die Liberalisierung des bernischen Gastgewerbegesetzes sollte kreativ genutzt werden, damit die gute Infrastruktur besser ausgelastet werden kann.

Soweit ersichtlich, läuft die zweite Bauetappe programmgemäss. Der Bezug der Anlagen der Ausbauetappe ist für 1995 geplant.

442 Ausgaben im Asylbereich

Der Asylbereich war im vergangenen Jahr geprägt durch die starke Zunahme der vorläufig Aufgenommenen und der Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus Ex-Jugoslawien. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesuche um Asyl um rund einen Drittel auf 24 000 angestiegen. Infolge teuerungsbedingter höherer Fürsorgeauslagen der Kantone, der gruppenweisen Aufnahme von Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien und aufgrund beträchtlicher Verzögerungen bei der Unterbreitung von Abrechnungen seitens der Kantone waren 1993 zur Deckung der Fürsorgeausgaben Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen von 175 Millionen Franken notwendig. Die Gesamtausgaben beliefen sich damit auf 695 Millionen Franken.

Die EFK hat der Finanzaufsicht in diesem rasch wachsenden Bereich nach Absprache mit der Finanzdelegation besondere Beachtung geschenkt. Neben eigenen Prüfungen vor Ort wurde auf die Koordination der Tätigkeiten der involvierten Prüfungsorgane Wert gelegt. Neben dem Revisorat des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF), das am 1. April 1993 seine Tätigkeit aufgenommen hat, führte auch eine private Treuhandgesellschaft im Auftrag des BFF vereinzelt Revisionen durch. Die Anzahl der BFF-eigenen Prüfungen bei den Abrechnungsstellen (Kantone und Hilfswerke) sollte nach Möglichkeit noch erhöht werden.

Insgesamt wurden bei neun Kantonen und bei verschiedenen Hilfswerken Prüfungen vorgenommen. Dabei wurde festgestellt, dass die Fehler wie bereits in den Vorjahren zur Hauptsache die Abgrenzung der Verwaltungskosten betrafen. Die beanstandeten Belastungen beliefen sich gesamthaft auf mehrere Millionen Franken; sie konnten aber vielfach infolge ungenauer Vorschriften und unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben nur teilweise zurückgefordert werden. Immerhin kann festgestellt werden, dass das BFF in jüngster Zeit seine Vorschriften und Weisungen präzisiert hat und die Kantone den Abrechnungen über die Asylausgaben vermehrte Beachtung schenken. Der Übergang zu pauschalen Abgeltungsformen gemäss revidierter Asylverordnung II wird inskünftig zu klareren Verhältnissen führen.

Auf Wunsch der Finanzdelegation wurden auch die Bundesbeiträge an die Hilfswerke im Asylbereich einer genaueren Prüfung unterzogen. Die gewonnenen Feststellungen und Erkenntnisse sowie die Rückforderungsansprüche stiessen bei den Hilfswerkverantwortlichen auf Kritik. Die Revisionsergebnisse zeigten jedoch, dass Kontrollen auch in Zukunft notwendig sein werden. Dank vermehrter Pauschalierungen werden sich aber die Gewichte bei den Kontrollen etwas verschieben. Daneben dürfte die Anpassung des Liegenschafts- und Fürsorgeabrechnungssystems durch das BFF Verbesserungen bringen.

45 Eidgenössisches Militärdepartement

451 Inspektion beim Stab der Gruppe für Ausbildung (Stab GA)

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte beim Ausbildungschef der Armee eine Inspektion durch. Sie befasste sich insbesondere mit den finanziellen und personellen Folgen der Armeereform 1995 sowie mit Fragen des Instruktionspersonals und der Reorganisation des Bauwesens. Die Sektion 2 stellte fest, dass die Arbeiten für

die Armeereform 1995 gut angelaufen sind. Parallel zur parlamentarischen Beratung der Totalrevision der Militärorganisation und der Truppenordnung sind zahlreiche Änderungen von Rechtserlassen auf Verordnungsstufe vorzubereiten. Die Vorbereitung der Umstellung auf Armee 95 hat im Ausbildungsbereich bereits einen hohen Stand erreicht.

Die Mitglieder der Sektion 2 stellen fest, dass die Budgetkürzungen im Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) den Ausbildungschef zur rigorosen Schwerpunktbildung zwingen.

Der Einsatz von Armeeingehörigen für spezialisierte Dienstleistungen dürfte die Privatwirtschaft nur marginal konkurrenzieren, da nur 0,5 Prozent der Dienstage für solche Einsätze geleistet werden. In der Regel leisten Armeeingehörige diese Dienste im gegenseitigen Einvernehmen mit der anbietenden Stelle. Bei der Erteilung von Aufträgen an Dienstleistende wird darauf geachtet, dass in der Regel keine Folgeaufträge daraus entstehen. Bei komplexen Aufgaben kann es vorkommen, dass Armeeingehörige Leistungen in Form von Diensttagen erbringen und dass die Aufgabe dann nötigenfalls im Auftragsverhältnis abgeschlossen wird.

Das Rekrutierungssystem für Instruktoren mit bezahlter Ausbildung entstand in einer Zeit der Peronalknappheit. Die Lösung ist für junge Offiziere sehr grosszügig. Das System hat sich nicht in allen Fällen bewährt, weil junge Leute ohne Berufserfahrung verpflichtet werden. Hier können gewisse Abstriche gemacht werden zugunsten von nötigen Verbesserungen für Unteroffiziere. Seit 1992 läuft ein Versuch mit einer neuen Regelung für Instruktorenwagen. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass dem Bund daraus keine Mehrkosten erwachsen.

Die in Ausbildung stehenden Instruktorenanwärter zählen als volle Etatstellen. Um genügend Instruktorenstellen für die Armeereform 1995 zu erhalten, befürwortet die Sektion 2 für die in Ausbildung begriffenen Instruktoren eine Sonderregelung analog zu den Stagiaires.

Mit der Armeereform 95 werden das Bauwesen und die Liegenschaften des EMD überprüft. Die Investitionsplanung gemäss Prioritäten der Nutzwertanalyse kommt einer Verzichtplanung gleich. Aus Geldmangel muss auf vieles verzichtet werden, was vor wenigen Jahren noch unverzüglich gebaut oder renoviert worden wäre. Die Konzentration der Mittel auf Projekte mit Breitenwirkung ist verständlich, lässt aber andere Wünsche offen.

Die Finanzdelegation geht davon aus, dass die Gruppe für Ausbildung noch ein gewisses Sparpotential hat. Es liegt bei der Einsparung von Munition durch den Einsatz von Simulatoren, bei einer besseren Auslastung der bundeseigenen Kasernen und Truppenlager statt der Benutzung fremder Truppenunterkünfte sowie im günstigeren Einkauf von Ausbildungsmaterial.

452 Preisprüfungen

Im Berichtsjahr hat die EFK im Rahmen von Beschaffungen unter beschränktem Wettbewerb sechs Preisprüfungen vorgenommen, davon zwei zusammen mit der Gruppe für Rüstungsdienste. Bei den von der EFK selbst durchgeführten Revisionen handelte es sich um Beschaffungen von Videokommunikationsanlagen, ABC-Überstiefeln, C-Schutzanzügen und diversem Transportmaterial. Bei den C-Schutzanzügen erforderte es zusätzliche Erhebungen bei einem Unterlieferanten im Ausland. Insgesamt konnten erhebliche Preisreduktionen erzielt werden.

Die Handhabung des Einsichtsrechts hat sich nach ursprünglichen grossen Bedenken der Wirtschaft gut eingespielt. Wird es ausgeübt, zeigen die Firmen fast durchwegs Verständnis für diese Revisionen im öffentlichen Interesse. Unerlässlich dazu sind kompetentes und loyales Auftreten seitens der Preisprüfer und die strikte vertrauliche Behandlung der Informationen. Dies wird von Bundesseite zugesichert und auch konsequent beachtet. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Möglichkeit von Preisprüfungen auf vertraglicher Basis nicht nur direkte Einsparungen als Folge der durchgeführten Kontrollen bringt, sondern bei der Offertstellung und den Vertragsverhandlungen auch einen präventiven Effekt hat.

46 Eidgenössisches Finanzdepartement

461 Inspektion bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Im Mai 1993 hat die Sektion 3 der Finanzdelegation eine Inspektion bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) durchgeführt. Sie behandelte zuerst allgemeine Themen der Organisation und des Personals. Dann konzentrierte sie sich auf die beiden Hauptabteilungen Direkte Bundessteuer sowie Stempelabgaben und Verrechnungssteuer.

Im grossen ganzen ist festzustellen, dass die ESTV mit gleichbleibendem Personalbestand immer mehr Aufgaben bewältigen muss. Dies geht nicht ohne Verlangsamung gewisser regelmässiger Arbeiten wie den Revisionen im Bereich der Warenumsatzsteuer (WUST). Es gibt Unternehmen, die nur noch alle 10–15 Jahre überprüft werden, obwohl die Steuerforderungen nach fünf Jahren verjähren. Daraus ergeben sich mit Sicherheit beträchtliche Verluste für den Bund. Zudem nimmt die Summe der fälligen, aber wegen der Rezession nicht bezahlten Warenumsatzsteuer in besorgniserregender Masse zu.

Die ESTV hat den Auftrag, die Ausführungserlasse zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), wie es das Parlament verabschiedet hat, auszuarbeiten und die entsprechenden Vollzugsvorkehren zu treffen. Sie achtet darauf, dass die Kantone die gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften korrekt anwenden, und steht ihnen mit Rat und Tat bei. Die Sektion hat dabei die Frage nach den Modalitäten einer erneuten Steueramnestie diskutiert, die Gegenstand der Motion Delayal vom 17. Juni 1992 war.

Im Bereich der Stempelsteuer konnte die ESTV wegen Personalmangels ihre Kontrolltätigkeit nur ungenügend wahrnehmen. Auch hier muss man sich mit Stichproben in immer grösseren Abständen zufrieden geben. Die Sektion betont in diesem Zusammenhang, dass aufgrund einer alten, aber noch immer geltenden Schätzung, jeder Steuerinspektor in diesem Bereich dem Bund eine Summe von rund einer Million Franken pro Jahr einbringt.

Die ESTV behandelt im Jahresdurchschnitt rund 200 000 Gesuche um Rückerstattung der Verrechnungssteuer. Die Kantone sind für die Rückerstattungen an die natürlichen Personen zuständig, während die ESTV die Rückerstattungen an die juristischen Personen vornimmt. Das Gesetz auferlegt der Verwaltung keine fixen Fristen für die Rückerstattungen oder für die Behandlung der Rückerstattungsgesuche. Allgemein lässt sich sagen, dass die Anhäufung von Rückerstattungsgesuchen und die sich daraus ergebenden Verzögerungen Zinsverluste auf Verrechnungssteuerbeträgen, die bei der ESTV brachliegen, mit sich bringt. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Motion Früh vom 6. Oktober 1982 zu der Frage der Zinsverluste der Steuerpflichtigen Stellung genommen. Er hielt damals fest, dass es tech-

nisch praktisch unmöglich sei, einen solchen Zins für jedes Dossier und für jede Fälligkeit auszurechnen, und betonte namentlich, dass die Mehrkosten im Verhältnis zum Nutzen zu hoch seien. Die Sektion hat der ESTV nahegelegt, nach einer Lösung für diese Frage zu suchen, insbesondere durch administrative Vereinfachungen.

Zu erwähnen ist, dass der Nationalrat der parlamentarischen Initiative Reimann (92.414 betreffend Verzinsung des Rückerstattungsanspruchs der Verrechnungssteuer) in der Frühjahrssession 1993 gegen den Willen des Bundesrates zugestimmt hat.

462 Zahlungenrückstände bei Subventionen

In den Diskussionen um die Bundesfinanzen wird insbesondere in Defizitperioden und bei hohen Zinsen von verschiedener Seite immer wieder auf Zahlungenrückstände des Bundes gegenüber Kantonen und Gemeinden hingewiesen. Die Finanzdelegation hat deshalb anfangs 1993 die Eidgenössische Finanzverwaltung beauftragt abzuklären, inwieweit in den wichtigsten Beitragsbereichen tatsächlich Zahlungen des Bundes ausstehend sind.

Die Ergebnisse der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung vorgenommenen Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zunächst ist eine klare Abgrenzung der Zahlungenrückstände von den Gesuchsüberhängen vorzunehmen. Von Zahlungenrückständen wird gesprochen, wenn ein Beitrag bereits rechtsgültig zugesichert, abgerechnet und fällig ist, indessen aber mangels Zahlungskrediten nicht fristgerecht ausbezahlt werden kann. Liegen jedoch bloss Beitragsgesuche an die Subventionsämter ohne Zusicherungsverfügung vor, handelt es sich nicht um Zahlungenrückstände. Gemäss Artikel 33 des Finanzhaushaltgesetzes dürfen die Dienststellen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Durch gegenseitige Abstimmung von Zusicherungs- und Zahlungskrediten muss insbesondere verhindert werden, dass mehr Zusagen gemacht werden, als durch die im Budget und im Finanzplan in Aussicht stehenden Zahlungskredite abgedeckt sind. Unter Beachtung dieser Bestimmungen sollten im Prinzip keine Zahlungenrückstände mit Verzugszinsfolgen für den Bund auftreten. Artikel 24 des Subventionsgesetzes (Verzugszins) hat bisher denn auch zu keinen Problemen geführt.

Zahlungenrückstände werden sich trotzdem nie ganz vermeiden lassen. Hingegen sollten unerledigte Zahlungen ein gewisses Ausmass nicht überschreiten. Aufgrund der durchgeführten Erhebung (Stand Ende 1992) mussten lediglich in den Aufgabengebieten Behebung von Waldschäden (50 Mio. Fr.), Meliorationen (20 Mio. Fr.) und Bau von Nationalstrassen (100 Mio. Fr.) über das Normalmass hinausgehende Zahlungenrückstände festgestellt werden. Die Situation in diesen Subventionsgebieten sollte sich indes in absehbarer Zeit normalisieren. Ein besonderes Problem stellt der Bereich der Gewässerschutzanlagen dar. Als Folge der Erteilung von vorzeitigen Baubewilligungen liegen heute die Subventionsgesuche für eine Vielzahl gebauter und abrechnungsreifer Projekte vor, die aber mangels genügender Kredite nicht bearbeitet werden können. Die Gemeinden haben hier de facto den Bundesbeitrag vorfinanziert und müssen nun auf die Bundesgelder warten. Es handelt sich aber nicht um eigentliche Zahlungenrückstände, da die Beiträge noch nicht zugesichert und damit auch nicht fällig sind. Vielmehr geht es um eine subventionspolitische Frage, die aber möglichst rasch beantwortet werden sollte.

463 Arbeitsrückstände bei der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK)

Die grossen Probleme bei der EVK machen der Finanzdelegation schon seit vielen Jahren Sorgen. Feststellungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) veranlassten die Finanzdelegation bereits 1989 zu einer Inspektion. Dabei kam heraus, dass die Bearbeitungs- und Buchungsrückstände ein nicht mehr tragbares Mass angenommen hatten (Tätigkeitsbericht 1989/90, S. 17). Die Finanzdelegation hat die schweren Mängel bei der EVK wiederholt mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes besprochen. Jedesmal versicherte er ihr, es werde alles unternommen, damit sich die Lage in Kürze normalisiere. Die Finanzdelegation hatte lange Geduld, doch die Lage verbesserte sich nur ungenügend, wie sie bereits in den drei letzten Tätigkeitsberichten festhielt (1992/93, Ziff. 463; 1991/92, Ziff. 463; 1990/91, Ziff. 462).

Auch 1993 konnte die EFK – nun schon zum fünften aufeinanderfolgenden Mal – die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung der EVK nicht bestätigen. Die Übereinstimmung der Zahlen der EVK mit denjenigen in der Staatsrechnung konnte nicht nachgewiesen werden. Es fehlen Nachweise zu bestimmten Saldi. Erhebliche Rückstände sind zu verzeichnen. Mit anderen Worten wurden die Buchhaltungsgrundsätze, insbesondere diejenigen, welche die Schweizerische Treuhandkammer erstellt hat, nicht beachtet.

Die Finanzdelegation gab bei der EFK einen Zusatzbericht über den genauen Stand der Sanierungsarbeiten Ende 1993 in Auftrag. Auf dieser Grundlage vereinbarte sie mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement konkrete Massnahmen. Dazu gehört die Einrichtung einer Führungs- und Controllingstruktur, welche die Hauptprojekte für die ganze EVK koordinieren soll, so die Sanierungsarbeiten, die notwendigen Anpassungen an die neuen gesetzlichen Grundlagen, welche 1995 in Kraft treten werden, die Informatisierung sowie Fragen im Zusammenhang mit der bevorstehenden Fusion der EVK mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK). Die EVK soll überdies der Finanzdelegation vierteljährlich über den Stand der Arbeiten Bericht erstatten.

Diese Massnahmen tangieren die allgemeinen Fragen nicht. Diese wurden von einer Arbeitsgruppe der beiden Finanzkommissionen behandelt, die sich vor allem mit den Fragen zum Verbuchen der EVK in der Buchhaltung des Bundes, zu ihrer Finanzierung und zu den Beziehungen zu den angeschlossenen Organisationen sowie den PTT und der SBB beschäftigte.

Die politische Tragweite, die dieses Geschäft erlangt hat, kam in drei Interpellationen und einer Motion zum Ausdruck, die in der Frühjahrsession 1994 der eidgenössischen Räte eingereicht wurden.

464 Raumbewirtschaftung von Bürogebäuden

Die Finanzdelegation stellte fest, dass dem Bund vermehrt Kosten entstehen, weil in Zeiten der Büroknappheit vor 1991 allzu rasch Mietverträge abgeschlossen worden waren. Fehleinschätzungen und mangelnde Koordination in den Abläufen führten in zwei Fällen dazu, dass dem Bund Mieten für nicht benutzten Büroraum von insgesamt rund einer Million Franken entstanden.

Das geplante Zentrum für Denkmalpflege in Zürich konnte die Mietfläche von 950 m² nicht benützen, weil ihm die finanziellen Mittel fehlten. In der Kon-

zeptphase im Jahre 1990 waren alle beteiligten Bundesämter – das Bundesamt für Kultur, das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft sowie der Schweizerische Schulrat – von der Notwendigkeit des Forschungszentrums überzeugt. Die Verschlechterung der Bundesfinanzen mit Kreditkürzungen schränkte die Tätigkeit der Stiftung zur Förderung der naturwissenschaftlichen und technologisch-restauratorischen Lehre und Forschung auf dem Gebiet der Denkmalpflege wesentlich ein, die nun ihre Aufgabe in den Räumlichkeiten des entsprechenden Instituts der ETH Zürich erfüllen kann. Ein grobfahrlässiges Verhalten, das den Schaden verursacht hat, lässt sich bei keiner der beteiligten Amtsstellen feststellen.

Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) wollte den Arbeitsärztlichen Dienst Bern mit jenem von Zürich zusammenlegen. Bevor die personellen Fragen definitiv bereinigt worden waren, wurde ein Mietvertrag von fünf Jahren für 120 m² Bürofläche ohne Rücktrittsklausel abgeschlossen. Die Zusammenlegung des Arbeitsärztlichen Dienstes kam aus organisatorischen und personellen Gründen nicht zustande. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass durch eine sorgfältigere Belegungsplanung solche unnötigen Kosten vermieden werden.

465 Stiftungen, Spezialfonds, rechtlich unselbständige Fonds sowie Spezialkassen und Depots für Personalzwecke des Bundes

Die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte haben die Finanzdelegation im Rahmen der Beratungen zum Voranschlag für das Jahr 1994 beauftragt, sich vertieft mit der Frage von Wohlfahrtskassen beim Bund auseinanderzusetzen. Anhand des Beispiels der Wohlfahrtskasse für das Zollpersonal (WOKA) pflegte sie eine Aussprache mit dem Vorsteher des Finanzdepartementes sowie weiteren Verwaltungsvertretern. Sie konnte feststellen, dass die WOKA über klare Rechtsgrundlagen, eine gut funktionierende Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) sowie objektive Richtlinien für die Zuwendung von Geldern verfügt. Anstoss erregte in der Öffentlichkeit die im Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 (ZG, SR 631.0) vorgesehene Möglichkeit einer Finanzierung über den Bussendrittel. Dieses System war in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts weit verbreitet. Angesichts des heute gut ausgebauten Sozialversicherungsnetzes stellt sich für die Finanzdelegation die Frage, ob dieser Finanzierungsmodus noch als zeitgemäss betrachtet werden kann. Sie spricht sich dafür aus, im Rahmen der kommenden Revision des Zollgesetzes eine entsprechende Anpassung der Bestimmungen vorzunehmen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die verschiedenen Spezialkassen des Bundes in dieser Hinsicht gleich behandelt werden.

Die Finanzdelegation weist grundsätzlich darauf hin, dass die Existenz von Wohlfahrtskassen namentlich in wirtschaftlich schlechten Zeiten die öffentlichen Haushalte entlasten können, indem diese den Anstieg der Subventions- und Fürsorgeleistungsempfänger dämpft. In dieser Hinsicht ermöglichen sie eine im Interesse der öffentlichen Hand stehende schnelle und unbürokratische Hilfe. Die im Besitz der Wohlfahrtskassen stehenden 31 Ferienliegenschaften stellen zudem zweckgebundenes Verwaltungsvermögen der Eidgenossenschaft dar.

Entscheidend für eine einheitliche Beurteilung aller Spezialkassen des Bundes ist die Tatsache, dass mindestens die Kriterien gesetzliche Grundlage, funktionierende Finanzkontrolle und Gewährleistung der Rechtsgleichheit erfüllt sind. Die Finanzdelegation wird ihre Prüfung im laufenden Jahr anhand weiterer Kassen fortsetzen.

466 Neuregelung der Abweichungen vom Wettbewerbsprinzip

Ausgehend von der Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzkontrolle liess sich die Finanzdelegation über die vom Bundesrat eingeleitete Revision der Einkaufs- und Submissionsverordnungen orientieren. Die im Herbst 1993 in die Vernehmlassung gegebenen Revisionsentwürfe der Eidgenössischen Finanzverwaltung sahen folgende Schwerpunkte vor:

1. Das Vorgehen bei der Beschaffung von Dienstleistungen wird explizit geregelt und der Güterbeschaffung gleichgestellt.
2. Ab einem bestimmten Schwellenwert sind geplante Beschaffungen auszu-schreiben. Aufträge unter diesem Schwellenwert können ohne Ausschreibung – in der GATT-Terminologie *freihändige Vergabe* genannt – nur in den von der Verordnung definierten Fällen (analog EG/GATT-Regelung) vergeben werden.
3. Ausnahmen vom Wettbewerb können nicht mehr durch die Departemente selber bestimmt werden, sondern dürfen nur noch in den von der Verordnung genannten Fällen (analog EG/GATT-Regelung) gemacht werden.
4. Aufträge werden in klar geregelten Verfahren vergeben (offenes und selektives Verfahren sowie Verhandlungsverfahren):
5. Im Bereich der Dienstleistungsbeschaffungen wird eine Stelle die Koordination zentral, wie bei den Gütern, wahrnehmen.

In der Folge führte der Abschluss der Uruguay-Runde einschliesslich des erweiterten GATT-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen zu einer neuen Situation. So macht dieses Übereinkommen eine Regelung des Einkaufs- und Submissionswesens auf Gesetzesstufe (Schaffung eines Rechtsmittelverfahrens) notwendig.

Vor diesem Hintergrund schien es nicht mehr sinnvoll, die ursprünglichen Verordnungsentwürfe weiter zu bearbeiten; sie hätten auf den 1. Januar 1996 ohnehin durch die neue gesetzliche Regelung abgelöst werden müssen. Der Bundesrat beschloss deshalb, die geltenden Einkaufs- und Submissionsverordnungen bis zum Inkrafttreten des GATT-konformen Beschaffungsgesetzes weiterzuführen.

47 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

471 Inspektion beim Bundesamt für Konjunkturfragen

An der Inspektion beim Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK) standen Fragen der Koordination und der Finanzaufsicht über die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) sowie die Massnahmen zur Konjunkturankurbelung im Vordergrund.

Die Finanzdelegation befasste sich mit der Koordination zwischen BFK und der Konjunkturforschungsstelle (KOF) an der ETH Zürich, die von der Schweizerischen Gesellschaft für Konjunkturforschung getragen wird. Die vertragliche Vereinbarung sieht vor, dass das BFK der KOF zwei Etatstellen überlässt und 80 000 Franken für dessen Leistungen bezahlt. Das BFK erhält als Gegenleistung Texte zu weltwirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fragen für die Berichte der Kommission für Konjunkturfragen. Die KOF führt zudem die monatlichen und quartalsweisen Erhebungen in der Wirtschaft durch (Konjunkturtest, Investitionstest). Als einzige Erhebung beim BFK bleibt die Konsumentenstimmungsumfrage. Die Rege-

lung mit der KOF basiert auf einer tripartiten Finanzierung, an der sich die Schweizerische Nationalbank, der Vorort und die Bundesverwaltung beteiligen.

Die Finanzaufsicht über die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) beginnt mit den Angaben zum Forschungsplan und zum Finanzplan, die das Gesuch enthalten muss. Bei einem genehmigten Gesuch wird ein Vertrag zwischen dem BFK und dem Gesuchsteller abgeschlossen. Das BFK setzt einen Revisor für die Kontrolle der Finanzen und Schlussabrechnungen ein. Das BFK möchte in Absprache mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle wegen mangelndem Personal von der vollständigen Überprüfung wegkommen und vermehrt auf Stichproben zurückgreifen. Generell lässt sich feststellen, dass nur noch ein Drittel der Gesuche unverändert genehmigt wird. In Bereichen, wo andere Forschungskredite zur Verfügung stehen, bewilligt die KWF keine Gesuche mehr.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass die Arbeitsbeschaffungsreserven an Bedeutung verloren haben. Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft (SR 823.32) wurde zwar 1988 geändert. Die Wirkung der Ende 1991 beschlossenen allgemeinen Freigabe kann erst 1995 nach Eingang der Abrechnungen bestimmt werden. Um wirksamer zu sein, hätten die gebildeten Reserven 1–2 Milliarden Franken betragen sollen. Die Arbeitsbeschaffungsreserven betragen nur rund 250 Millionen Franken bei einer Beteiligung von ungefähr 700 Firmen. Der Wirtschaft standen in der Hochkonjunktur attraktivere Finanzanlagen offen. Die Steuerersparnis ist nicht so interessant wie ein hoher Zinssatz. Bei einem Verzicht auf die Arbeitsbeschaffungsreserven lässt sich jedoch nur wenig Bürokratie abbauen, beansprucht dieses Instrument doch weniger als ein Mannjahr.

Die Finanzdelegation liess sich davon überzeugen, dass das BFK nach dem Entscheid des Parlamentes vom 19. März 1993 über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen sehr rasch die Vollzugsarbeiten an die Hand genommen hatte (zum Vollzug des Investitionsbonus vgl. Ziff. 472).

Festzuhalten ist, dass aus der Inspektion kein Handlungsbedarf bezüglich Organisation und Aufsicht hervorgeht. Das Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK) wird effizient und unbürokratisch geführt. Durch eine Übertragung auf das BIGA sind keine Synergien ersichtlich. Die Finanzdelegation lehnt einen Vorstoss ab, der das BFK mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) verschmelzen will. Dadurch entstünde nur eine zusätzliche Hierarchiestufe, ohne dass wesentliche Einsparungen erzielt werden können.

472 Vollzug Investitionsbonus

Die Finanzdelegation liess sich nach der Inkraftsetzung des Investitionsbonus über den Vollzug orientieren. Sie interessierte sich nach den Kriterien für die Projektauswahl. Der objektive Geltungsbereich umfasst den Hoch- und Tiefbau sowie energie-technische Anlagen. Als Subjekte können Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten sowie Stiftungen Beiträge erhalten. Zudem muss es sich um zusätzliche oder vorgezogene Arbeiten handeln. Der Betrag von 200 Millionen Franken wurde in eine Tranche von 160 Millionen eingeteilt, für die ein Verteilschlüssel gemäss Arbeitslosenanteil und Bevölkerungsanteil gilt. 40 Millionen blieben vorerst in Reserve. Es zeigte sich bald, dass der gesamte Bonus verpflichtet wird. Für die Prüfung der Gesuche mit energiepolitischer Komponente wurden verstreut über das Land sechs Ingenieurbüros vertraglich verpflichtet. Im Bundesamt für Konjunktur-

fragen (BFK) wurde das Kriterium der Zusätzlichkeit geprüft. Die Behandlungsfri-
sten konnten in der Regel erfreulich kurz gehalten werden. In sechs Monaten wur-
den von rund 1400 Gesuchen 567 positiv entschieden.

Die Finanzdelegation prüfte insbesondere das Ermessen der Verwaltung bei der
Behandlung der Gesuche. Für die Verwaltung war nicht einfach zu entscheiden, ob
das Bauvorhaben als zusätzlich oder vorverschoben zu beurteilen ist. In Gemeinden
ohne Investitionsplan ist diese Grundsatzfrage nicht leicht zu entscheiden. Es trifft
zu, dass einige Projekte trotz grundsätzlicher Anspruchsberechtigung nicht berück-
sichtigt werden konnten, weil die Mittel bereits ausgeschöpft waren.

Die Finanzdelegation kommt zum Schluss, dass das BFK über die Gesuche für Bei-
träge zur Förderung der öffentlichen Investitionen nach objektiven Gesichtspunkten
entscheidet.

473 Käseverwertung

Die Jahresrechnung 1992/93 der Schweizerischen Käseunion (SK) schloss mit
einem Verlust von 505,5 Millionen Franken ab. Für die Vermarktung der Unions-
sorten Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz mussten für Werbung, Public Relations
und Verkaufsförderung allein im Ausland 38 Millionen Franken eingesetzt werden.
Wegen hoher Lagerbestände waren zusätzliche, äusserst verlustreiche Sonderver-
käufe von 6455 t notwendig. Die EFK hat daher in ihrem Bericht auf die Problema-
tik der hohen Produktion bei beschränkten Absatzmöglichkeiten hingewiesen. Im
weiteren wird zur Zeit die Frage der Weiterführung des Verpackungsbetriebes
SWISSPACK geprüft, da dieser seit Jahren mit Verlusten abschliesst und bei der
Vorverpackung Überkapazitäten bestehen.

Im Rahmen der Prüfung der Milchrechnung hat sich die EFK erstmals auch mit der
Subventionierung des Appenzellerkäses befasst. Die Buchhaltung gab zu keinen
Bemerkungen Anlass. Die Stiftung und die Geschäftsstelle für Appenzellerkäse de-
cken ihre Kosten aus dem Bruttogewinn, der sich aus der Differenz von Ankauf und
Verkauf des Käses ergibt. Im Inland wird der Käse kostendeckend abgesetzt, im
Ausland jedoch bezahlt der Bund Verbilligungsbeiträge, die sich für 1991/92 auf
16,2 Millionen Franken beliefen. Bei der Festlegung des Beitrages durch das BLW
empfahl die EFK, vermehrt auch die Eigenmittel der Stiftung mitzubersichtigen
(zumutbare Selbsthilfemassnahmen).

474 Forschungsbeiträge an das Institut für biologischen Landbau

Die Finanzdelegation prüfte im Auftrag der Finanzkommission des Ständerates,
wieweit die Finanzhoheit des Parlamentes bei der Zusicherung eines Forschungsbei-
trages an das Institut für biologischen Landbau verletzt worden ist. Bei den Beraten-
gen zum Voranschlag 1994 wollte der Ständerat den Zahlungskredit an das Institut
auf der Höhe des Betrages 1993 festlegen, weil die Ausgaben für die traditionelle
landwirtschaftliche Forschung absolut gekürzt wurden. Die Finanzdelegation aner-
kennt, dass die vermehrte Förderung des biologischen Landbaus auf einen parla-
mentarischen Vorstoss zurückgeht. Sie stellt fest, dass das Bundesamt für Landwirt-
schaft mit dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau am 19. Oktober 1993
einen Vertrag abgeschlossen hat, der eine Erhöhung des Bundesbeitrages und Zusa-
gen über die jährlichen Pauschalbeiträge für die folgenden Jahre enthält. Die
Finanzdelegation erachtet nach Einsicht in den Vertrag und den begleitenden Kurz-

bericht des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 22. Dezember 1993 die Kritik der ständerätlichen Finanzkommission für berechtigt. Nach Unterzeichnung des Vertrages durch die Verwaltung kann das Parlament nicht mehr frei über die dafür notwendigen Kredite befinden. Es fehlt der Vorbehalt der Genehmigung des Zahlungskredits, insbesondere der Krediterhöhung, durch das Parlament.

Nach Artikel 25 des Finanzhaushaltsgesetzes (SR 611.0) muss für Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinausgehen, ein Verpflichtungskredit eingeholt werden. Zahlungskredite im dispositiven Bereich dürfen von der Verwaltung nicht in alleiniger Kompetenz zugesichert werden.

Im Rahmen der begleitenden Finanzaufsicht nahm die Finanzdelegation auch vom Bundesratsbeschluss vom 20. Oktober 1993 betreffend Genehmigung des Vertrages mit der Vereinigung zur Förderung der Betriebsberatung in der Landwirtschaft (SVBL) Kenntnis. In gleicher Weise legt Artikel 2 Absatz 2 dieses Vertrages Zahlungsverpflichtungen für den Bundeshaushalt bis 1997 ohne Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch das Parlament fest.

Die vorgenannten Verträge enthalten zudem die Bestimmung, dass sie sich jeweils um vier Jahre verlängern, sofern sie nicht spätestens zwei Jahre vor Ablauf von einer Partei gekündigt werden. Die Finanzdelegation verlangt, dass Verträge mit Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinauswirken, erst abgeschlossen werden, wenn das Parlament einen entsprechenden Verpflichtungskredit bewilligt hat oder im Vertrag selbst Kreditvorbehalte vereinbart wurden. Die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes im Voranschlagsverfahren darf nicht durch bindende Verträge mit Beitragsempfängern in Frage gestellt werden.

48 Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

481 Inspektion beim Bundesamt für Kommunikation

Die Sektion 1 der Finanzdelegation hat im April 1993 das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) in Biel inspiziert. Dieses Bundesamt arbeitet seit April 1992. Seine Hauptaufgabe ist der Vollzug des Gesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen und des Fernmeldegesetzes. Es ist die Kontrollbehörde im Bereich der Liberalisierung des Fernmeldemarktes.

Zum Zeitpunkt der Inspektion verfügte das BAKOM über rund 60 der vorgesehenen 77 Stellen. Was die Struktur anbelangt, so umfasst dieses Amt neben den zentralen Diensten eine Abteilung Radio und Fernsehen, eine Abteilung Telekommunikation und einen Dienst Internationales und Recht. 1993 hatte es ein Budget von 35 Millionen Franken. Für 1994 sind 47,5 Millionen Franken veranschlagt.

Die Sektion interessierte sich besonders für die Beziehungen des BAKOM mit den PTT-Betrieben. Die PTT sind ein wichtiger Partner des BAKOM und erfüllen heute noch Aufgaben für dieses Amt; Aufgaben, die ihnen aufgrund einer Kompetenzdelegation zustehen. So führen 104 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PTT, die 30 Stellen entsprechen, namentlich Untersuchungen über die Zuwiderhandlungen gegen das Fernmeldegesetz durch. Dabei geht es insbesondere um den Verkauf und die Inbetriebnahme von nicht zugelassenen Fernmeldeapparaten. Das Bundesgericht hat diese Kompetenzdelegation im Bereiche der Strafverfolgung beanstandet. Darum musste eine provisorische Lösung gefunden werden. Längerfristig soll jedoch das BAKOM diese Aufgabe selbst übernehmen.

Die Finanzdelegation wünscht nachdrücklich, dass beim Stellentransfer die Plafonierung des Personalbestandes beim Bund und bei den PTT strikt eingehalten wird.

482 Kosten und Rentabilität der NEAT

Das Büro des Nationalrates befasste sich im September 1993 mit einem Auftrag der Grünen Fraktion betreffend Kosten und Rentabilität der NEAT. Es lehnte es ab, zur Untersuchung dieser Frage eine neue Delegation zu schaffen, sondern übergab diesen Auftrag an die Finanz- und an die Geschäftsprüfungskommissionen. Die beiden Finanzkommissionen beauftragten in der Folge die Finanzdelegation, die näheren Abklärungen vorzunehmen.

Die Finanzdelegation beschloss, vor der Inangriffnahme eigener Untersuchungen das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Finanzdepartement um eine Stellungnahme zu den umstrittenen Fragen. Die Wirtschaftlichkeit der NEAT wurde von beiden Seiten in der Tagespresse unterschiedlich beurteilt. Die Finanzdelegation konsultierte in der Folge Vertretungen des Büros beider Räte sowie der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen über das weitere Vorgehen. Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpen-transversale (SR 742.104) legt in Artikel 20 die Berichterstattung an die eidgenössischen Räte fest. Mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredites orientiert der Bundesrat über die zu erwartenden Gesamtkosten sowie über die auf den neusten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung. Eine jährliche Berichterstattung durch den Bundesrat ist sichergestellt. In Berücksichtigung dieser gesetzlich festgelegten Verpflichtung zur Information fallen Aussagen zu Kosten und Rentabilität in erster Linie in den Kompetenzbereich des Bundesrates.

Die Finanzdelegation forderte deshalb den Bundesrat nochmals auf, zu den zentralen Fragen Stellung zu nehmen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Ausgangslage nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutz der Alpen wieder anders präsentiert. Die Finanzdelegation wird in einer zweiten Phase im Einvernehmen mit dem Bundesrat und dem Stab für die Kontrolle und Koordination der NEAT (SKK) eigene Untersuchungen über die Kosten und Rentabilität der NEAT durchführen.

Die Finanzdelegation führte eine Aussprache mit dem Präsidenten und Sekretär des SKK. Der SKK ist ein begleitendes Organ der strategischen Aufsicht des Bundesrates, das rechtzeitig auf Schwierigkeiten in den Bereichen Finanzen, Technik und Geologie aufmerksam machen soll. Auf Behördenstufe übt das Bundesamt für Verkehr durch die Abteilung Grossprojekte die operative Aufsicht aus. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass der SKK seine unabhängige Stellung bewahren kann. Zudem hält sie an der finanziellen Oberaufsicht über die Grossprojekte durch die EFK fest.

483 Bau der Vereinalinie der Rhätischen Bahnen (RhB)

Gemäss dem Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1986 über die Vereinalbahn muss das EVED jährlich über den Stand der Arbeiten und die Kostenentwicklung Bericht erstatten. Nach der Neuverteilung der Aufgaben in der Folge der Parlamentsreform prüft die Finanzdelegation in Anwendung der Artikel 48–50 des Geschäftsverkehrs-

gesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) die Kostenentwicklung des Baus der Vereinalinie.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Kosten von 538 Millionen Franken (Preisbasis 1985) auf 788 Millionen Ende März 1993, einschliesslich der Teuerung von 187 Millionen Franken (+35 %) und der vorhersehbaren Mehraufwendungen von 63 Millionen, angestiegen sind. Das EVED beantragt dem Parlament einen Zusatzkredit von 33 Millionen Franken unter Mitbeteiligung des Kantons Graubünden von 5 Millionen Franken; 29 Millionen Franken sollen durch Redimensionierungen eingespart und 1 Million Franken aus der Reserve von 17 Millionen Franken entnommen werden. Die Zusatzkosten wurden weniger durch geologische Probleme als die anfänglich ungenügende Planungstiefe verursacht. Im Bereich Hochbau und Bahntechnik sind die Kostensteigerungen in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Bahn ihre eigenen Kapazitäten überschätzt hat.

Die Finanzdelegation anerkennt, dass das EVED ein leistungsfähiges Controlling zur Kostenüberwachung der Vereinalinie eingesetzt hat. Das EVED tut das Mögliche, um die Kosten im Griff zu behalten. Es bestehen indessen gewisse Befürchtungen, dass mit der rollenden Blockierungsplanung Abstriche am Projekt gemacht werden, die letztlich die ursprünglichen Leistungsvorgaben empfindlich tangieren. Die blockierten Projektteile – so zum Beispiel die dritte Kreuzungsstelle – können später nur noch mit grossem Mehraufwand nachgeholt werden. Zudem lassen die Erfahrungen aus früheren Tunnelbauten die Frage offen, ob bis zur Fertigstellung mit unvorhergesehenen Kostenentwicklungen gerechnet werden muss. Geologische Probleme können nie ganz ausgeschlossen werden. Die Finanzdelegation wird dieses Projekt weiterhin im Auge behalten.

484 BAHN 2000

In Ergänzung zu den Ausführungen im Tätigkeitsbericht 1992/93 (Ziff. 481) nahm die Finanzdelegation von den Vorschlägen der SBB über geplante Redimensionierungsmassnahmen bei der BAHN 2000 Kenntnis. Sie stellte die Frage ins Zentrum, weshalb die ursprüngliche Kostenschätzung von 5,4 Milliarden Franken bei weitem verfehlt war (geschätzte Kosten 1992, 14–16 Mia. Fr.). Das von Volk und Ständen am 19. Dezember 1986 gutgeheissene Konzept BAHN 2000 basierte auf dem landesweiten Stundentakt, der mit Infrastrukturmassnahmen der SBB – namentlich für die Neubaustrecken – von 5,4 Milliarden Franken in Aussicht gestellt wurde.

Die Ursache für die Zunahme der geplanten Kosten sind vielfältig. Stark ins Gewicht fallen die strengeren Umweltschutzaufgaben, die im Zeitpunkt der Verfassung der Botschaft noch nicht vorhersehbar schienen. Zwischen Rothrist und Mattstetten wurden ursprünglich 50 Millionen Franken für Umweltschutzmassnahmen eingeplant; dieser Betrag dürfte sich um das Siebenfache erhöhen. Die unerwartet starken Widerstände und Sonderwünsche der von den Neubaustrecken betroffenen Regionen führen zu einer Flut von Einsprachen.

Die Finanzdelegation begrüsst das Vorgehen des EVED, das Konzept BAHN 2000 durch die SBB auf seine Wirtschaftlichkeit hin überprüfen zu lassen. Mit der neuen Planungsvorgabe, BAHN 2000 mit dem Kredit von 5,4 Milliarden plus angelaufene Teuerung – rund 8 Milliarden Franken – zu realisieren, sind allerdings einschneidende Abstriche am Neustreckenausbau unvermeidlich. Der Ausbau erfolgt in Etappen, wobei bis zum Jahre 2005 Infrastrukturinvestitionen von 7,4 Milliarden Franken in Betrieb genommen werden sollen. In Anbetracht der grossen Bedeutung von

BAHN 2000 orientiert der Bundesrat das Parlament mit einem Bericht über den Lösungsvorschlag der SBB und die Haltung des Bundesrates. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass aus rechtlichen Gründen am ursprünglichen Konzept BAHN 2000 festzuhalten ist, doch hat sie Verständnis dafür, dass die Realisierung erstreckt wird. Über eine Nachfinanzierung hätte das Parlament zu entscheiden.

49 Regiebetriebe des Bundes (PTT und SBB)

491 PTT-Betriebe

491.1 Inspektion bei der Informatik Telecom (IK)

Die IK ist ein Dienstleistungsbetrieb für die Telecom und für das Gesamtunternehmen PTT. Sie deckt komplexe und sehr unterschiedliche Bedürfnisse ab. Sie beschäftigt sich mit den Geschäftsprozessen und unternimmt es, diese möglichst integral in Computersystemen abzubilden. Eine weitere Hauptaufgabe liegt in der Datenauswertung, speziell in der Bewirtschaftung der Netz- und Kundendaten. Die IK erlässt die Vorgaben für den Einsatz der Informatik im Telecombereich. Bei dieser Hauptabteilung sind 119 PTT-eigene und 50 externe Mitarbeiter tätig. Diese Situation ist in grossem Mass für die ungünstige Kostenstruktur verantwortlich, weil die externen im Durchschnitt mehr, als das Doppelte eines eigenen Mitarbeiters kosten. Vorkehrungen für eine Änderung der Lage sind im Gange.

Für die korrekte Leistungserfassung und -weiterverrechnung fehlen die erforderlichen Instrumente. Diese sollen indessen in das zukünftige Rechnungswesensystem der PTT-Telecom eingebunden werden und gemäss Plan ab 1. Januar 1995 funktionieren. Die IK hat zu ausländischen Telecomgesellschaften Kontakt aufgenommen und eine Zusammenarbeit zwecks Meinungsaustausch vorgesehen.

Die IK hinterliess einen guten Eindruck. Die aufgezeigten Probleme werden behandelt, und es wird angestrebt, die gesetzten Ziele zu erreichen.

491.2 Einblick in die Tätigkeit des Finanzinspektorates der PTT

Die Finanzdelegation befasst sich regelmässig mit den Revisionsberichten und Tätigkeitsberichten des Finanzinspektorates PTT. Einige wichtige Revisionsbemerkungen griff die Finanzdelegation heraus zur näheren Abklärung durch die PTT-Betriebe.

Ein Problem von grundsätzlicher Bedeutung bildete die Feststellung von Personalüberbeständen bei der Post. Auf Ersuchen der Finanzdelegation nahm der Präsident der Generaldirektion dazu Stellung. Darin gab er die Gründe an, die zu punktuellen personellen Überkapazitäten führten. Ebenso erläuterte er die getroffenen bzw. geplanten zahlreichen Massnahmen zum Abbau des Überbestandes. Erwähnt sei hier die «Aktion Solidarität». Mit dieser Aktion soll die frühzeitige Pensionierung gefördert werden. Die auf die Jahre 1994 und 1995 beschränkte Sondermassnahme ermöglicht eine Personalreduktion um bis zu 2500 Einheiten.

Weitere Bemerkungen betrafen Schwachstellen im Beschaffungswesen, etwa bei der Anschaffung von Vermittlungs-, Brandmelde- und Gebäudealarmanlagen. Hier musste festgestellt werden, dass keine Offertvergleiche vorgenommen worden waren. Da keine Konkurrenzsituation bestand, hätte der Fachdienst ein Einsichtsrecht in die Preiskalkulation des Monopollieferanten vereinbaren müssen. In der Zwischenzeit sind Konkurrenzprodukte auf dem Markt erschienen. Der Fachdienst

ist angewiesen worden, inskünftig ein Einsichtsrecht zu vereinbaren oder, falls der Wettbewerb spielt, die vorgeschriebenen Preisvergleiche vorzunehmen.

Zudem gaben verschiedene Bauvorhaben zu Diskussionen Anlass. Im Hinblick auf Kosteneinsparungen ist es wichtig, dass eine fortlaufende Evaluation in jedem Fall vorgenommen und der Wirtschaftlichkeit besondere Beachtung geschenkt wird. Im Bereich der Materialbeschaffung für die Telekommunikation sind einzelne Rechnungen doppelt bezahlt worden. Die GD PTT ist angewiesen worden, für die Verbesserung des «cash-managements» besorgt zu sein.

Zu Rückfragen Anlass gab schliesslich auch die Rentabilität des Einkaufs und der Lagerhaltung von Telefonapparaten. Die Finanzdelegation konnte mit Befriedigung feststellen, dass die PTT-Betriebe bestrebt sind, einerseits die Beschaffungen im Telefon-Bereich möglichst günstig, d. h. zu Weltmarktpreisen, zu tätigen und andererseits Einkaufsgeschäfte rationell und effizient abzuwickeln. Das neue Logistik-Konzept Fernmeldematerial, das eine Effizienzsteigerung im Bereich der Lagerhaltung bezweckt, sieht nach Möglichkeit Material-Direktlieferungen vom Lieferanten zum Verbraucher vor. Ausserdem soll ein Logistik-Controlling aufgebaut werden, das die Lagerbestände permanent überwacht. Die volle Realisierung des Logistik-Konzeptes und die damit verbundenen Umstrukturierungen werden schrittweise ab Mitte 1994 vollzogen.

492 Schweizerische Bundesbahnen (SBB)

492.1 Parlamentarische Oberaufsicht über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB)

Im letzten Tätigkeitsbericht (Ziff. 492.1) hat die Finanzdelegation darauf hingewiesen, dass durch die Parlamentsreform die Finanzkommissionen erweiterte Kompetenzen bei der parlamentarischen Oberaufsicht über die SBB erhalten haben. Demzufolge ist es jetzt auch Sache der Finanzdelegation, im Namen des Parlaments die begleitende Aufsicht über den Finanzhaushalt der SBB auszuüben. Sie stützt sich dabei auf die Artikel 48–50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) vom 23. März 1962 (SR 171.11).

Die Finanzdelegation befasste sich mit dem auf seiten des EVED bestehenden Wunsch, die SBB nur einer Kommission zu unterstellen. Sie stellt fest, dass nach der in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 bestätigten Änderung von Artikel 48 des GVG die Finanzkommissionen für die Prüfung des Voranschlags und der Rechnung des Bundes und seiner Betriebe und Anstalten zuständig sind. Gleichermassen überprüfen die Geschäftsprüfungskommissionen nach Artikel 47^{ter} GVG die Geschäftsberichte des Bundesrates sowie der Betriebe und Anstalten. Die Oberaufsicht über die Bundesverwaltung und die Bundesbetriebe soll nach dem Willen des Gesetzgebers bei den Kontrollkommissionen konzentriert werden.

Den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen verbleibt die wichtige Aufgabe, Gesetzesänderungen und Rahmenkredite vorzubereiten sowie die politischen Vorstösse im Verkehrsbereich zu behandeln. Verbesserte Planung, Koordination und Effizienz waren bei der Parlamentsreform wichtige Anliegen. Die Finanzdelegation begrüsst die im Berichtsjahr erfolgte klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungskommissionen und Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen, damit Doppelspurigkeiten im Interesse des Parlamentes und der Verwaltung vermieden werden können.

Im Zusammenhang mit der Revision des Finanzkontrollgesetzes (vgl. Ziff. 21) ist es naheliegend, nun auch die SBB wie die PTT-Betriebe der Finanzaufsicht durch die EFK zu unterstellen. Nach der vorerwähnten Gleichstellung aller Bundesbetriebe unter die Kontrollkommissionen lässt sich eine gesonderte Finanzaufsicht ausserhalb der EFK für die SBB nicht mehr vertreten. Wie bei den PTT-Betrieben soll sich die finanzielle Oberaufsicht in erster Linie auf die Revisionsberichte des internen Finanzinspektorates abstützen. Die Erfahrungen der Finanzdelegation mit der Finanzaufsicht der PTT-Betriebe haben gezeigt, dass es zweckmässig und hilfreich wäre, wenn sich die parlamentarischen Finanzaufsichtsorgane auch für die SBB auf Berichte und Dienste des internen Inspektorates und der EFK stützen könnten. Es sind keine sachlichen Gründe dafür erkennbar, warum die EFK nicht vergleichbar zur Oberrevision bei den PTT-Betrieben auch die SBB überprüfen sollte. Die historisch bedingte Ausnahmeregelung für die SBB ist aufzugeben. Da die SBB über eine gut ausgebaut interne Revision verfügen, wird sich die EFK im wesentlichen darauf beschränken können, die Wirksamkeit der internen Revision zu überprüfen. Die EFK könnte bei der SBB die Funktion der externen Revisionsstelle erfüllen.

492.2 Mitwirkung des Parlamentes bei Investitionen der SBB

Die Finanzdelegation stellte fest, dass die Investitionen mit Ausnahme derjenigen für die Grossprojekte wie BAHN 2000 und NEAT der Sanktionierung des Parlamentes entgehen. Das Parlament kann sie lediglich zur Kenntnis nehmen. Die Investitionen haben sich zwischen 1987, dem Jahr des Leistungsauftrags, und dem Berichtsjahr verdoppelt. Diese Investitionen beeinflussen die Infrastrukturerfolgsrechnung stark und damit letztlich die Bundeskasse (vgl. Ziff. 492.1 im Tätigkeitsbericht 1992/93). Die Finanzkommissionen haben bei der Beratung des Vorschlags des Bundes darauf hingewiesen, dass der Bund Infrastrukturbeiträge (Folge der Investitionen) auf der Grundlage des Vorjahresergebnisses der SBB leistet. Vom Verfahren her gesehen kann das Parlament also die Investitionen der SBB nur zur Kenntnis nehmen, sie aber nicht beeinflussen. Im folgenden Jahr ist es dann gezwungen, deren Folgen im Budget des Bundes abzusegnen. Es stellt sich die Frage, ob diese Situation nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zu Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung steht. Darin wird dem Parlament die Kompetenz eingeräumt, den jährlichen Voranschlag des Bundes aufzustellen.

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, das entsprechende Postulat vom 21. März 1991 betreffend die Mitwirkung des Parlamentes bei den Investitionen der SBB unverzüglich zu verbessern. Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Anliegen im Rahmen des neuen Leistungsauftrages an die SBB zu prüfen und umzusetzen. Gestützt auf die Vorschläge der Groupe de réflexion soll der Forderung nach einer verstärkten parlamentarischen Mitarbeit grundsätzlich Rechnung getragen werden. Sie schlägt vor, dass der Bund den SBB für eine gewisse Periode einen klaren, vom Parlament bestimmten Investitionsrahmen zur Verfügung stellt. Daneben sollen die eidgenössischen Räte auch über die Finanzierung grösserer Einzelprojekte direkt befinden können.

Die Finanzdelegation anerkennt die Absicht des Bundesrates, das Postulat im Zusammenhang mit der Neuregelung des Verhältnisses zwischen Bund und SBB zu erfüllen. Sie hält aber daran fest, dass das Anliegen mit Dringlichkeit zu behandeln ist. Sie wird sich zudem gegen die Absicht wehren, die Mitwirkung bei Investitionsfragen auf eine Konsultation des Parlamentes zu beschränken. Die Finanzdele-

gation erachtet es in Anbetracht der finanziellen Konsequenzen als unerlässlich, dass das Parlament bei den Investitionsentscheiden der SBB mehr Mitwirkungsrechte erhält.

492.3 Externe Berater der SBB

Die Finanzdelegation befasste sich in ihren früheren Tätigkeitsberichten wiederholt mit den Aufträgen an Experten (vgl. Ziff. 464 des Tätigkeitsberichts 1991/92 und 1992/93). Auf ihr Verlangen wacht die EFK darüber, dass die Honoraransätze der beigezogenen Berater einen bestimmten Tagesansatz nicht übersteigen sollten. Die wiederholten Interventionen der EFK bei Amtsstellen des Bundes zeigte, dass in einem Fall der gleiche Berater die SBB zu wesentlich höheren Stundenansätzen betreut hat als die allgemeine Bundesverwaltung. Die Finanzdelegation verlangte deshalb eine Aussprache mit der Generaldirektion der SBB. Wenn auch die SBB das Honorar mit dem Preis-/Leistungsverhältnis der Dienstleistung und dem unternehmerischen Handeln der SBB rechtfertigt, hält die Finanzdelegation an ihrem Auftrag fest, die Bundesverwaltung und die Bundesbetriebe zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermahnen. Falls eine Leistung eines Spezialisten zu den vom Eidgenössischen Personalamt festgesetzten Höchstansatz nicht erhältlich ist, könnte der betreffende Departementsvorsteher eine Ausnahmegewilligung erteilen. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass diese Regelung auch für die SBB gelten sollte.

5 Schlussbetrachtungen

Im vergangenen Geschäftsjahr musste die Finanzdelegation Entscheide treffen, die für die Verwaltung manchmal schwierig, ja schmerzhaft waren. Die Umstände und die prekäre Lage der Bundesfinanzen in dieser Rezessionsphase forderten von ihr eine weitgehend restriktive Haltung und einen eisernen Sparwillen.

Wenn die Finanzdelegation vor allem die Geschäfte, die zu Kritik Anlass geben erwähnt, möchte sie hervorheben, dass gleichzeitig die grosse Mehrheit der Geschäfte positiv zu beurteilen sind. Es sei ihr erlaubt, dieses Versäumnis gutzumachen: dem Bundesrat und der Verwaltung sei bestens gedankt für die gute Haushaltsführung und für die insgesamt wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Gelder. Die Finanzdelegation ermutigt sie, in den kommenden Jahren den strengsten Massstab anzuwenden.

Die Finanzdelegation dankt schliesslich auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle und ihren Inspektionsdiensten. Diese Organe haben ihre Aufgabe wie gewohnt sehr gewissenhaft erfüllt. Von ihrer Arbeit geht eine äusserst nützliche Wirkung auf die Verwaltungstätigkeit aus.

Die finanzielle Führung der Eidgenossenschaft und der Regiebetriebe des Bundes erfordert von der Bedeutung dieser Organisationen her den ständigen koordinierten Einsatz aller damit beauftragten Instanzen. Die Finanzoberaufsicht bildet tatsächlich eine der vordringlichsten Aufgaben für das gute Gedeihen eines öffentlichen Gemeinwesens.

**Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre
1993/94 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 12. April
1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1994
Date	
Data	
Seite	884-923
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 026

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.