

B E R I C H T

der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1979 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

vom 29. April 1980

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Finanzdelegation prüft und überwacht laufend den gesamten Finanzhaushalt des Bundes (ohne Bundesbahnen und Alkoholverwaltung) und erstattet den Finanzkommissionen jährlich Bericht über ihre Tätigkeit (Art. 15 des Reglementes vom 29. März 1963 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte).

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten Geschäfte des Jahres 1979 und der ersten Monate des laufenden Jahres.

29. April 1980

Im Namen der Finanzdelegation
der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Dr. P. Hefti,
Ständerat

Der Vizepräsident: Dr. P. Eisenring,
Nationalrat

1 ORGANISATORISCHES

11 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

1979

Herren Nationalräte Fischer-Bern, Eisenring, Schmid-St. Gallen
Herren Ständeräte Hefti, Hofmann, Reverdin

1980

Herren Ständeräte Hefti, Arnold, Frau Ständerätin Lieberherr
Herren Nationalräte Auer, Eisenring, Frau Nationalrätin
Uchtenhagen

Präsidenten

1979: Nationalrat Dr. O. Fischer-Bern

1980: Ständerat Dr. P. Hefti

12 Tagungen

Die Finanzdelegation trat in der Zeit von April 1979 bis März 1980 (Berichtsperiode) zu sechs ordentlichen Tagungen (zu je zwei Tagen) und zu sieben ausserordentlichen Sitzungen (vier davon während der Session) zusammen. Die ausserordentlichen Sitzungen dienten vorwiegend der Behandlung dringender Kreditbegehren nach Artikel 9 bzw. Artikel 26 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz vom 18. Dez. 1968).

2 ANGABEN UEBER DIE DER FINANZDELEGATION IN
DER BERICHTSPERIODE VORGELEGTE GESCHAEFTE

Nach Artikel 50 Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 sind der Finanzdelegation alle Revisionsbe-

richte und Revisionsprotokolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sowie alle Beschlüsse des Bundesrates, die sich auf die Ueberwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen.

Im Berichtsjahr wurden der Finanzdelegation unter anderem folgende Geschäfte vorgelegt:

- Kreditvorlagen gemäss Artikel 9 und Artikel 26 des Finanzhaushaltgesetzes (Bewilligung von Zahlungs- bzw. Verpflichtungskrediten)..... 46
- von der EFK vorgelegte Geschäfte (Inspektions- und Revisionsberichte, Korrespondenzen usw.)..... 833
- vom Finanzinspektorat der PTT vorgelegte Inspektionsberichte..... 171
- Bundesratsbeschlüsse.....1010
- Besoldungs- und Einreihungsgeschäfte, für die gemäss einer Vereinbarung mit dem Bundesrat die Zustimmung der Finanzdelegation erforderlich war..... 51

3 ALLGEMEINE BEMERKUNGEN ZUR AUFSICHTSTAETIGKEIT

Die weiterhin missliche Finanzlage des Bundes war für die Finanzdelegation auch im Berichtsjahr Anlass, die Ausgabenpolitik des Bundes besonders wachsam und kritisch zu verfolgen. Sie verfügt hiezu, wie oben dargelegt wurde, über ein umfangreiches Material, was in der Regel eine rechtzeitige Einflussnahme in jenen Fällen erlaubt, in denen nach Auffassung der Finanzdelegation die für die Haushaltführung geltenden Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu wenig beachtet wurden. Auf einzelne der verschiedenen Interventionen

beim Bundesrat, wie sie sich auch im Berichtsjahr als notwendig erwiesen haben, werden wir in diesem Bericht noch zurückkommen. Dass der Bundesrat bei seinen Entscheiden oft anderen Erwägungen als solchen haushaltspolitischer Art den Vorrang geben muss, ist teilweise verständlich. Dass sich dadurch angesichts der Finanzlage Zielkonflikte ergeben können, dessen ist sich die Finanzdelegation bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit ebenfalls bewusst. Trotzdem musste sie an einer vom Bundesrat verlangten Aussprache über diese hier nur angedeuteten grundsätzlichen Fragen darauf hinweisen, dass man sich in der gemeinsamen Aufgabe eines soliden Finanzgebarens bisher nicht immer in dem Masse gefunden habe, wie es von der Haushaltlage her geboten wäre. Eine härtere Haltung des Bundesrates in finanzpolitischen Fragen und eine vermehrte Kooperationsbereitschaft wäre wünschbar.

Die Finanzdelegation legte im Rahmen dieser Aussprache mit einer Delegation des Bundesrates an mehreren Beispielen dar, dass die einzelnen Departemente ihre Kreditbegehren der Landesregierung nicht durchwegs nach den gleich strengen Prioritätskriterien zum Entscheid vorlegen. Besondere Bedeutung kommt deshalb nach Ansicht der Finanzdelegation den Mitberichten des Finanzdepartementes zu, das dank seinem umfassenden Ueberblick über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes am ehesten in der Lage ist, die Begehren der Departemente an objektiven Massstäben zu messen und den Bundesrat entsprechend zu beraten. Nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes ist es denn auch verpflichtet, zuhanden des Bundesrates alle Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen auf ihre Wirtschaftlichkeit sowie auf ihre finanzielle und konjunkturpolitische Tragbarkeit zu überprüfen. Die Finanzdelegation gab dem Bundesrat gegenüber ihrer Erwartung Ausdruck, er möge bei seinen Entscheiden vermehrt als bisher die finanziellen Aspekte mitberücksichtigen.

Das offene Gespräch mit der Delegation des Bundesrates war notwendig und auch nützlich. Notwendig deshalb, weil das bisher gute Einvernehmen zwischen Bundesrat und Finanzdelegation aus den vorerwähnten Gründen etwas gelitten hatte, und nützlich, da es Gelegenheit bot, sich über die zwischen Bundesrat einerseits und den Organen der Finanzaufsicht andererseits naturgemäss unterschiedliche Betrachtungsweise bei haushaltspolitischen Fragen auszusprechen. Die Kompetenzen sind klar geregelt und werden beiderseits anerkannt und respektiert.

Einzelne Departementsvorsteher wiesen bei weiteren Gesprächen mit der Finanzdelegation über umstrittene Kreditbegehren unter anderem darauf hin, diese seien die zwangsläufigen Folgen parlamentarischer Beschlüsse. Demgegenüber musste die Finanzdelegation erneut festhalten, dass es Sache des Bundesrates sei, die Prioritäten festzulegen, und dass, angesichts der Haushaltlage, eine ruhigere Gangart in der Erfüllung auch der vom Parlament geforderten Vorhaben unumgänglich sei. Mit dieser Feststellung wird aber auch aufgezeigt, dass sich unser Parlament bei seinen Beschlüssen vermehrt der vom Haushalt gesetzten Grenzen bewusst sein sollte; darauf haben wir zwar schon oft hingewiesen, doch bleibt dieser Gesichtspunkt im parlamentarischen Alltag immer wieder vergessen.

In diesem Zusammenhang ist beizufügen, dass die Büros der Räte in Ausführung eines Beschlusses der Finanzkommission des Nationalrates mit Schreiben vom 30. Januar 1980 eingeladen worden sind, die Aufnahme folgender Bestimmung in das Parlamentsrecht in die Wege zu leiten:

Der Bundesrat hat nach Möglichkeit bei der Stellungnahme zu Motionen, die er entgegennimmt, auf die finanziellen und allenfalls personellen Konsequenzen hinzuweisen.

Angesichts der gegenwärtigen Finanzlage des Bundes ist es unerlässlich, dass sich die eidgenössischen Räte eingehender

als bisher auch mit den finanziellen Konsequenzen parlamentarischer Vorstösse auseinandersetzen. Eine Regelung, wie sie in Artikel 43 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes für Botschaften und Berichte heute schon besteht, sollte deshalb bei nächster Gelegenheit im Parlamentsrecht Eingang finden.

Die Ablehnung der Finanzvorlage durch das Volk im Mai 1979 zwang zur Suche nach weiteren Einsparungen im Bundeshaushalt. Finanzdelegation wie Finanzkommissionen standen erneut vor der Aufgabe, all jene Ausgabenbereiche nochmals kritisch zu durchleuchten, bei denen weitere Einschränkungen möglich erscheinen. In diese schwierigen Untersuchungen wollte die Finanzdelegation auch das Wissen und die Erfahrung der EFK einfließen lassen. Deren Mitarbeiter wurden eingeladen, Einsparungsmöglichkeiten in den von ihnen bearbeiteten Sachbereichen aufzuzeigen. Es gingen in der Folge rund 40 Sparvorschläge ein, die nach einer ersten Sichtung durch die Finanzdelegation von den Finanzkommissionen beim Voranschlag 1980 soweit möglich realisiert wurden. Die Mehrzahl der Vorschläge setzt indessen eine Anpassung der Rechtsgrundlagen voraus, so dass weitere Ausgabenkürzungen frühestens mit dem Voranschlag 1981 verwirklicht werden können. Andere wiederum fanden in der Zwischenzeit Eingang in das jüngste Sparpaket oder sollen bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen berücksichtigt werden. Immer mehr geraten auch kleinere Positionen in das engmaschiger gewordene Netz der Finanzaufsicht; dass sie gestrichen werden, erscheint aber nicht minder wichtig, weil sie sachlich nicht mehr gerechtfertigt sind und zum Teil einen übermässigen administrativen Aufwand verursachen.

4 BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN AUFSICHTSBEREICHEN

41 Besoldungen Chefbeamte

Wie den Finanzkommissionen bekannt ist, bedürfen gewisse besoldungsrechtliche Massnahmen sowie die Schaffung neuer Stellen

für Beamte der obersten Besoldungsstufen aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bundesrat der Zustimmung der Finanzdelegation. Wir haben in früheren Berichten einlässlich die Gründe dargelegt, welche die Finanzdelegation bewogen, nur noch in gut begründeten Ausnahmefällen Hand zu bieten für Sonderregelungen, wie Gewährung von Zulagen oder Schaffung neuer Stellen in der Ueberklasse. Daran hat sich nichts geändert. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass gegenwärtig - infolge der recht grosszügigen Zulagenpraxis vor allem in Zeiten der Hochkonjunktur - im Bereich der Ueberklassen Besoldungsstrukturen bestehen, die aus heutiger Sicht nicht mehr durchwegs gerechtfertigt sind, sich aus Gründen der Besitzstandgarantie aber nur allmählich korrigieren lassen.

- Aufgrund konkreter Wahlgeschäfte verlangte die Finanzdelegation, dass bei Abgängen rechtzeitig, d.h. vor der Einleitung der Wahl eines Nachfolgers überprüft wird, ob die Wiederbesetzung der Stelle unumgänglich und, wenn ja, die bisherige Einreihung des Amtes noch gerechtfertigt ist. In zwei Fällen, die beide hohe Chefbeamte des Bundes betrafen, erwiesen sich Interventionen beim Bundesrat als notwendig. Im ersten Fall waren sowohl das Wahlverfahren als auch die versicherungstechnischen Einkaufsleistungen des Bundes zu beanstanden, und zudem musste der Bundesrat ersucht werden, die Einstufung des fraglichen Amtes bei nächster Gelegenheit im Sinne einer tieferen Klassierung zu überprüfen. Im andern Falle vertrat die Finanzdelegation dem Bundesrat gegenüber die Auffassung, auf eine Wiederbesetzung der Stelle sei zu verzichten. Diese Meinung wurde vom bisherigen Amtsinhaber im übrigen geteilt. Die Angelegenheit ist zurzeit noch pendent.
- Zu harten und langwierigen Diskussionen führte in der Berichtsperiode die Frage der Schaffung eines Generalsekretariates beim Finanzdepartement; ein Vorhaben, dem die einstimmige Finanzdelegation aus Gründen, die hier nicht näher dargelegt werden sollen, von Anfang an ablehnend gegenüberstand. Der Bundesrat berief sich indessen vor allem

auf die entsprechenden Bestimmungen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) vom 19. September 1978, welche die Schaffung einer solchen Stabsstelle in sämtlichen Departementen ermöglichen. Die Finanzdelegation überliess schliesslich den Entscheid dem Bundesrat, ohne allerdings dem Begehren zuzustimmen.

- Nach Artikel 51 VwOG kann jeder Departementsvorsteher persönliche Mitarbeiter bestellen, die eine vom Bundesrat zu regelnde dienstrechtliche Sonderstellung haben können. Heute verfügen alle Departementchefs über persönliche Mitarbeiter, Berater oder Sekretäre, die zum Teil im Beamtenverhältnis stehen, zum Teil mit privatrechtlichem Vertrag angestellt worden sind.

Die Unterscheidung in drei Kategorien erklärt sich historisch: Vor Jahren wurden die ersten persönlichen Berater im Beamtenverhältnis gewählt. Sodann stehen ebenfalls seit Jahren persönliche Sekretäre im Dienst (auch als Beamte angestellt), deren Aufgaben vorwiegend ausführender Natur sind und sich deutlich von jenen eines Beraters abheben. In jüngster Zeit wurden in Anlehnung an das VwOG persönliche Mitarbeiter mit privatrechtlichem Vertrag angestellt.

Die Finanzdelegation hat insbesondere die Anstellungsbedingungen der letztgenannten Mitarbeiter untersucht und dabei festgestellt, dass verschiedene rechtliche und organisatorische Probleme der Klärung bedürfen. Sie hat sich gegen die Schaffung einer Parallelhierarchie mit Hilfe von Stäben ausgesprochen. Auch kam sie zum Schluss, dass die Entschädigungen und Abfindungen angesichts der zum Teil mangelnden Erfahrung mitunter zu grosszügig bemessen worden sind und im Einzelfall, gemessen an Alter, Ausbildung und Erfahrung, selbst Spitzensaläre besonders qualifizierter Kaderleute in analogen Stellen der Privatwirtschaft überschreiten. Diese Fragen sollen mit dem Bundesrat besprochen werden, der ein-

geladen wurde, Richtlinien für die Salarierung der persönlichen Mitarbeiter ausarbeiten zu lassen. Die Finanzdelegation verlangte ferner, dass die eingangs dieses Kapitels erwähnte Vereinbarung zwischen Bundesrat und Finanzdelegation auf die persönlichen Mitarbeiter ausgedehnt wird.

- Honorare an Bundesvertreter in Verwaltungsräten.

Bekanntlich bilden die aus solchen Mandaten resultierenden zusätzlichen Bezüge der Chefbeamten immer wieder Gegenstand von Kritik, die z.T. aus Kreisen des Personals oder aber von Parlamentariern stammt. Das Problem beschäftigte auch die Finanzdelegation über längere Zeit, und im Berichtsjahr konnte sie nun mit dem Bundesrat eine, wie ihr scheint, angemessene Lösung finden. Danach dürfen neue Mandatsinhaber Honorare bis zum Betrag von höchstens fünf Prozent ihrer Besoldung entgegennehmen. Honorarabträge, die diese Limite überschreiten, sind an die Bundeskasse abzuliefern. Der seit 1976 geltende Höchstsatz von zehn Prozent wurde damit aufgehoben. Für bisherige Mandatsinhaber fällt diese Beschränkung weg. Ueber die ausgerichteten Entschädigungen wird die Finanzdelegation jährlich im einzelnen orientiert.

42 Vorzeitige Pensionierung von Chefbeamten

Während für das Instruktionskorps unserer Armee sowie für die der Rechtsstellungsverordnung unterstehenden hohen militärischen Chefs die Frage des vorzeitigen Ausscheidens aus ihren Aemtern kar geregelt ist, bestehen keine derartigen Rechtsnormen für die Chefbeamten der übrigen Departemente. Die Finanzdelegation ist nach wie vor der Auffassung, dass der Bundesrat auf diesem Gebiet eine gewisse Bewegungsfreiheit haben muss, und eine gesetzliche Regelung sich nicht aufdrängt. Seinem jüngsten in dieser Sache der Finanzdelegation erstatteten Bericht war zu entnehmen, dass von Mitte 1977 bis September 1979 sieben Chefbeamte im Sinne einer vorzeitigen

Pensionierung beurlaubt wurden, und zwar vorwiegend solche des Departementes für auswärtige Angelegenheiten. Die entsprechenden Bezüge lagen in der Regel für die Zeit bis zum vollendeten 65. Altersjahr zwischen 80 und 85 Prozent des früheren Gehaltes, was im wesentlichen der geltenden Regelung für das Instruktionskorps entspricht. Die Finanzdelegation hat vom Bundesrat erneut die Zusicherung erhalten, dass er von der Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen werde, und dies nur dann, wenn der Beamte tatsächlich nicht mehr anderweitig eingesetzt werden könne.

Anfangs Februar 1980, d.h. unmittelbar nach dem Erscheinen erster Presseberichte, sah sich die Finanzdelegation veranlasst, mit dem Bundesrat in Verbindung zu treten wegen des offenbar bevorstehenden Entscheides über die vorzeitige Pensionierung des Staatssekretärs des Departementes für auswärtige Angelegenheiten. Die Finanzdelegation hielt in ihrer Intervention unter anderem fest, eine solche Massnahme müsste im Widerspruch zu den abgegebenen beamtenrechtlichen Zusicherungen stehen, und es stellten sich gegebenenfalls verschiedene Fragen grundsätzlicher wie finanzieller Art. Der Bundesrat schob seinen Beschluss aufgrund dieser Intervention hinaus und beauftragte den Vorsteher des Departementes für auswärtige Angelegenheiten, die Finanzdelegation offen über die Hintergründe dieser vorgesehenen Massnahme zu orientieren. Dabei unterstrich die Regierung, dass sie sich in dieser Frage als allein zuständig betrachte, und dass die Kontaktnahme mit der Finanzdelegation lediglich ein acte de courtoisie sei. Die Finanzdelegation konnte sich der bundesrätlichen Auffassung grundsätzlich nicht anschliessen, hielt es aber im vorliegenden Falle für richtig, den Entscheid dem Ermessen des Bundesrates zu überlassen. Sie wird die künftige Praxis des Bundesrates aufmerksam verfolgen.

Wir haben schon in früheren Berichten auf die Notwendigkeit einer vermehrten Einflussnahme des Bundes auf die besoldungsrechtlichen Belange der halbstaatlichen Organisationen hingewiesen. Dass es sich hierbei um ein wichtiges Anliegen handelt, mag allein die Tatsache belegen, dass auch im vergangenen Jahr rund 730 Millionen Franken Bundesbeiträge an diese Institutionen ausgerichtet worden sind. Mangels rechtlicher Grundlagen ist es heute dem Bund weitgehend verwehrt, auf die zum Teil grosszügige Besoldungspolitik dieser Organisationen Einfluss zu nehmen, die immerhin über 11'000 Personen beschäftigen. Den unablässigen Anstrengungen des Finanzdepartementes bzw. des Personalamtes ist es zu verdanken, dass mindestens gewisse Teilerfolge erzielt werden konnten. Andererseits wurden der Finanzdelegation Fälle unterbreitet, die als stossend bezeichnet werden müssen, weil Organisationen, deren Mittel ganz oder teilweise aus der Bundeskasse stammen, sich weigerten, übersetzte Besoldungen oder Nebenentschädigungen den für den Bund geltenden Normen anzupassen. Gegen Verfügungen von Bundesstellen erhoben einzelne Organisationen Beschwerden, die letztlich aufgrund der heutigen Rechtslage geschützt wurden. Da der rechtliche Status von Organisation zu Organisation unterschiedlich ist, hält es schwer, diesen Problemen beizukommen. Die Finanzdelegation ersuchte deshalb den Bundesrat, im gegenwärtig in Bearbeitung stehenden Subventionsgesetz die rechtliche Grundlage für eine verstärkte Einflussnahme des Bundes auf die personalrechtlichen Belange der halbstaatlichen Organisationen zu schaffen. Der Bundesrat erklärte sich zu dieser Massnahme bereit und führte unter anderem aus, er teile die Auffassung, dass sich Subventionen zur Deckung von Betriebsdefiziten nur rechtfertigen lassen, wenn die Gehaltsnormen der begünstigten Organisationen nicht über diejenigen des Bundes hinausgingen. Das Subventionsgesetz erlaube indessen voraus-

sichtlich nur die Einflussnahme auf Empfänger von Subventionen, nicht geeignet sei es jedoch für die Durchsetzung bestimmter Personalordnungen bei Organisationen, die ohne Bundesbeiträge Bundesaufgaben erfüllten (z.B. Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, Radio Schweiz AG usw.). Hier seien die entsprechenden Bestimmungen in die Grunderlasse der Organisationen bzw. in die Konzessionen aufzunehmen.

Da die Ausarbeitung des Subventionsgesetzes noch eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen wird, die Finanzdelegation es jedoch als dringlich erachtet, diesen unbefriedigenden Zustand rasch zu beheben, wird sie den Finanzkommissionen zuhanden der Räte beantragen, in den Budgetbeschluss für das Jahr 1981 eine Bestimmung aufzunehmen, die den Bundesrat ermächtigt, Weisungen im Sinne einer stärkeren Einflussnahme des Bundes zu erlassen.

5 VERPFLICHTUNGSKREDITE

51 Ausbau der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten

Bereits im Februar 1978 meldete die Finanzdelegation dem Bundesrat gegenüber Bedenken an bezüglich der geplanten Erstellung einer neuen Forschungsanstalt für das Veterinäramt (Verlegung des Vakzine-Institutes von Basel nach Mittelhäusern). Auf Wunsch der Finanzdelegation nahm sich auch die Bautengruppe des Nationalrates der Angelegenheit an. Wurde das Investitionsvolumen für die neue Forschungsanstalt Mittelhäusern im Mehrjahresprogramm für zivile Bauten (Botenschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte vom 8. Febr. 1978) noch mit 26 Millionen Franken angegeben, so musste die Finanzdelegation im November 1979 zur Kenntnis nehmen, dass nun für die erste Etappe dieser Neubauten bereits mit einem Investitionsvolumen von 39 Millionen Fran-

ken gerechnet wird. Dies gab Anlass zu einer erneuten Intervention beim Bundesrat, wobei nochmals nachdrücklich unterstrichen wurde, ein so grosszügiger weiterer Ausbau der Forschungsanstalten sei angesichts der Finanzlage des Bundes, aber auch im Hinblick auf die immer noch vorhandenen räumlichen Ueberkapazitäten in den bestehenden landwirtschaftlichen Forschungsanstalten, nicht vertretbar.

Mit der Antwort des Bundesrates, die Mehrkosten seien im wesentlichen die Folge neuerer technischer Erkenntnisse, die beim Neubau mitberücksichtigt werden müssten, konnte sich die Finanzdelegation nicht abfinden. Sie ersuchte den Bundesrat, die Bedürfnisfrage nochmals gründlich abklären und Alternativlösungen studieren zu lassen. Beizufügen ist, dass auch das Finanzdepartement in einem Mitbericht die Auffassung vertrat, das Vorhaben sollte bis auf weiteres zurückgestellt werden.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass in der neuen Forschungsanstalt Mittelhäusern 28 Personen beschäftigt werden sollen, gegenüber 14 im bestehenden Vakzineinstitut Basel.

Die Finanzdelegation hat schon verschiedentlich darauf hingewiesen, dass ihres Erachtens die landwirtschaftlichen Forschungsanstalten des Bundes überdimensioniert sind, und dass die Koordination der Forschungstätigkeit zu wünschen übrig lässt. Es war dies mit ein Grund, dass die Finanzkommissionen den Bundesrat bei der Behandlung des Voranschlages 1980 mit einem Postulat eingeladen haben, bis Ende 1980 Massnahmen für eine bessere Koordination der vom Bund finanzierten Forschung anzuordnen.

Dieses Beispiel wirft aber auch die Frage nach der Seriosität der Kostenschätzungen der Verwaltung auf. Es geht nach Auffassung der Finanzdelegation nicht an, dass die dem Parlament im Mehrjahresprogramm zur Kenntnis gebrachten voraussichtlichen Kosten eines Bauvorhabens ein gutes Jahr später um 50 Prozent höher veranschlagt werden.

Der Bundesrat ersuchte die Finanzdelegation in Anwendung von Artikel 26 des Finanzhaushaltgesetzes um vorzeitige Freigabe eines Verpflichtungskredites für die Ausarbeitung eines Ausführungsprojektes für das Zivilschutzzentrum Schwarzenburg. Dieser Vorschuss wäre zu Lasten des vom Parlament für die erste Etappe zu bewilligenden Gesamtkredites von 24,5 Millionen Franken gegangen. Die Finanzdelegation lehnte die vorzeitige Kreditfreigabe ab, weil sie die Auffassung vertrat, das vom Bundesrat beantragte Vorhaben sei zu teuer. Zudem wollte sie den Entscheid des Parlamentes nicht präjudizieren. Die Finanzdelegation ersuchte sowohl den Bundesrat als auch die vorberatende Kommission des Ständerates (Prioritätsrat), die Priorität dieses Vorhabens mit Blick auf die Haushaltlage des Bundes nochmals gründlich überprüfen und Alternativlösungen studieren zu lassen. Es gelte, auch im Bereich des Zivilschutzes streng zu unterscheiden zwischen Notwendigem und Wünschbarem.

6 BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN DEPARTEMENTEN

61 Bundeskanzlei

Nachdem die Finanzdelegation bei verschiedenen vom Bund herausgegebenen Zeitschriften eine zu luxuriöse Aufmachung beanstanden musste, untersucht zurzeit eine Arbeitsgruppe, die sich aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen zusammensetzt, Einsparungsmöglichkeiten im Bereich der Drucksachen. Dabei gilt es unter anderem der Tendenz der Bundesämter zu begegnen, eigene Periodika herauszugeben. Als Beispiele der jüngeren Zeit seien die Zeitschriften "Cultura" des Bundesamtes für Kultur sowie "Entwicklung/Développement" der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre

Hilfe erwähnt. Anstrengungen, die Drucksachenflut einzudämmen sind nicht allein wegen der Druckkosten angezeigt, sondern vor allem auch deshalb, weil die Herausgabe einer Zeitschrift bekanntlich ein sehr personalintensives Unterfangen ist. Die Bedürfnisfrage muss bei der Herausgabe neuer Zeitschriften gründlicher als bisher geprüft werden.

62 Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

621

Aufgrund entsprechender Berichte der EFK stand auch im Berichtsjahr die Frage zur Diskussion, ob nicht einzelne kleinere schweizerische Konsulate im nahen Ausland aufgehoben werden könnten. Angesichts der Tatsache, dass das EDA immer häufiger gezwungen ist, wichtige Aussenposten aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen personell zu verstärken, sollte nach Auffassung der Finanzdelegation vermehrt dazu übergegangen werden, problemlose kleinere Vertretungen aufzuheben oder die Betreuung der Kolonie Honorarkonsuln anzuvertrauen. Konkret wurde diese Frage für die Konsulate Bregenz und Catania gestellt. Der Umwandlung des Konsulates Florenz in ein Generalkonsulat widersetzte sich die Finanzdelegation, und sie ersuchte das EDA, die Konzeption des Vertretungsnetzes in Italien generell zu überprüfen. Dessen heutige Strukturen lassen sich nur noch historisch erklären, eine Feststellung, die auch für andere Nachbarländer gilt. Mit den heute zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmitteln dürfte eine Konzentration der administrativen Tätigkeiten auf einige wenige Zentren keine Schwierigkeiten bieten.

622

Aufgrund entsprechender Revisionsberichte der EFK hatte sich die Finanzdelegation relativ häufig mit Fragen aus dem Bereich der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) zu befassen. Sie führte bei dieser Dienststelle im vergangenen Jahr eine Inspektion durch, bei der Probleme

der internen Kontrolle, der Verwendung der Informationskredite sowie einzelne Projekte näher untersucht wurden. Dabei zeigte sich, dass das von der Finanzdelegation schon verschiedentlich gestellte Begehren nach Schaffung eines direkt der Leitung unterstellten internen Revisorates nach wie vor berechtigt war. Dieser Inspektionsdienst - bestehend aus zwei Personen - ist nun im Aufbau begriffen und wird fachtechnisch der EFK unterstehen. Angesichts der starken Zunahme der Zahl der Projekte beziehungsweise der Komplexität der bei der DEH zu bearbeitenden Probleme ist die Errichtung eines solchen Kontrolldienstes, der auch beratende Funktionen ausüben soll, mehr als gerechtfertigt.

63 Departement des Innern

631 Beiträge an Sachinvestitionen in Hochschulen

In diesem finanziell bedeutsamen Bereich bestehen zurzeit insofern gewisse Schwierigkeiten, als verbindliche Richtlinien fehlen bzw. von der konstanten Praxis in andern Subventionsgebieten abweichen. Durch den Direktor der EFK wurden wir dahingehend orientiert, dass die Zusicherungen teilweise auf extensiver oder unrichtiger Interpretation der rechtlichen Grundlagen basieren, was bei der Ueberprüfung der Abrechnungen zu beträchtlichen Abstrichen (1979 rund 12 Mio.Fr.) führte, und zwar vor allem aus folgenden Gründen:

- im Zusammenhang mit der Teuerung werden zu hohe oder nicht gerechtfertigte Lohn- und Materialpreisaufschläge verrechnet;
- die Ingenieur- oder Architektenhonorare sind oftmals zu hoch;
- es wird zu viel Material verrechnet;
- die Abrechnungen enthalten Positionen, die gemäss Gesetz, Verordnung und Subventionspraxis des Bundes nicht beitragsberechtigt sind, wie z.B. Landerwerb, Unterhalt, Versicherungen, Abgaben und Gebühren sowie ganz allgemein die Baunebenkosten.

Daraus ergeben sich wiederum äusserst langwierige und unangenehme Auseinandersetzungen mit den betroffenen Kantonen. Nachdem der Departementsvorsteher energisch interveniert hat, darf nach Auffassung der EFK eine Bereinigung der Situation im laufenden Jahr erwartet werden.

Ergänzend ist zu bemerken, dass die EFK einen Vorschlag für einen Instruktionsentwurf zuhanden der Hochschulkantone ausgearbeitet hat. Mit der bereinigten Instruktion soll erreicht werden, dass in Zukunft alle Kosten, die von den Hochschulkantonen als Sachinvestitionen angemeldet werden, nach einheitlichen Kriterien auf ihre Subventionsberechtigung hin beurteilt und überprüft werden können. Die Angelegenheit wird durch die Finanzdelegation weiterverfolgt.

632

Ungewöhnlich hohe Honorare, die zu Lasten der Nationalstrassen-Rechnung einem ETH-Professor für seine Gutachtertätigkeit ausgerichtet worden waren, veranlassten die Finanzdelegation zum Einschreiten. Obwohl weder Infrastrukturkosten noch Unternehmerrisiko zu tragen waren, wurden im vorliegenden Fall jeweils die Höchstansätze nach SIA-Tarif in Rechnung gestellt. Das Personalamt ist beauftragt worden, einheitliche Entschädigungsansätze festzulegen. Unter Umständen müsste die Einführung einer Melde- und Bewilligungspflicht für Nebeneinkommen der Professoren vorbehalten werden.

633

Bei einer Besichtigung landwirtschaftlicher Betriebe im Berggebiet sind wir durch Vertreter kantonaler Behörden darauf aufmerksam gemacht worden, dass der Bau landwirtschaftlicher Oekonomiegebäude oft durch zum Teil übertriebene Auflagen des Gewässerschutzes erheblich verteuert wird. Die Kosten der entsprechenden Anlagen werden mit Meliorationsbeiträgen von Bund und Kanton unterstützt. Die Finanzdelegation hat das Departement des Innern auf diesen Sachverhalt aufmerksam gemacht und es gleichzeitig ersucht, dafür besorgt zu sein,

dass der Bund in diesem Bereich keinen Perfektionismus duldet. Mit der im Rahmen der Sparmassnahmen 1980 vom Bundesrat beantragten Revision des Gewässerschutzgesetzes wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

634

Der Nationalstrassenbau unterliegt der finanziellen Oberaufsicht der EFK sowohl in formeller als auch in materiel-
ler Hinsicht, während die Hauptlast bei den kantonalen
Finanzkontrollen liegt, deren Tätigkeitsberichte von der
EFK laufend an die Finanzdelegation weitergeleitet werden.
Im Rahmen der Oberaufsicht überprüften Experten der EFK ver-
schiedene Nationalstrassenabschnitte in den Kantonen Waadt,
Wallis, St. Gallen, Genf und Freiburg.

635

Bei der näheren Prüfung eines vom Bundesamt für Forstwesen
zugesicherten Bundesbeitrages für eine Fassaden- und Innen-
renovation bestätigte sich, was die Finanzdelegation schon
wiederholt feststellte, nämlich dass die Zusicherungspraxis
einiger Experten des Bundes als zu large bezeichnet werden
muss. Eine kostenbewusstere Ausübung der Expertentätigkeit
ist zu wünschen.

636

Die ETH Lausanne musste durch die Finanzdelegation zu sorg-
fältigerer Geschäftsführung im Bereich des Einkaufswesens
ermahnt werden. Diese Intervention war angezeigt, nachdem
der Finanzdelegation zunehmend Beanstandungen der EFK vor-
gelegt worden waren. Der Präsident der ETH Lausanne hat Mass-
nahmen zur Behebung dieser Mängel angeordnet.

64 Justiz- und Polizeidepartement

641

Ein in der Finanzdelegation umstrittenes Nachtragskreditbe-
gehren für "gesetzgeberische Arbeiten und Expertisen" führte
zu einer längeren grundsätzlichen Aussprache mit dem Departement

mentsvorsteher. Die Finanzdelegation gab dabei ihrem Wunsch nach einer etwas ruhigeren Gangart bei der Schaffung neuer Gesetze Ausdruck.

642

Anlass zu näheren Abklärungen gab ein vom Bundesamt für Zivilschutz (BZS) im Herbst 1979 erlassenes Rundschreiben an die kantonalen Zivilschutzämter, mit dem diese aufgefordert wurden, ihre Zahlungsbegehren bis Mitte November 1979 einzureichen, damit der vom Parlament gesprochene Kredit voll ausgeschöpft werden könne.

Das zur Stellungnahme aufgeforderte BZS legte unter anderem dar, dass es mit dem vorerwähnten Kreisschreiben einerseits dem Anwachsen des Verpflichtungsüberhanges und andererseits einer Erhöhung des Zahlungskredites der kommenden Jahre habe begegnen wollen.

Dass die Bundesämter die Tendenz haben, vom Parlament bewilligte Kredite voll auszuschöpfen, ist bekannt. In gewissen Fällen, nämlich dort, wo grosse Verpflichtungsüberhänge bestehen, muss diesem Vorgehen ein gewisses Verständnis entgegengebracht werden. In den andern Bereichen ist es jedoch nicht akzeptabel. Es wird Sache der Finanzkommissionen sein, bei der Prüfung der Staatsrechnung der Frage der Kreditausschöpfung ganz allgemein vermehrte Beachtung zu schenken.

643

Die Revision der Subventionsabrechnungen auf dem Gebiete des Zivilschutzes durch die EFK führte im Berichtsjahr zu Kürzungen der Bundesbeiträge um rund 7,5 Millionen Franken. Dieser relativ hohe Betrag darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Beanstandungen - gemessen an der geprüften Abrechnungssumme - in einem eher bescheidenen Rahmen halten; die Finanzkontrolle versichert, dieses Arbeitsgebiet im Griff zu haben.

651

Besondere Aufmerksamkeit schenkte die Finanzdelegation den Kosten für die Entwicklung eines neuen Funkgerätes. Für dieses auf das Jahr 1966 zurückgehende Vorhaben sind bis anhin beträchtliche Kosten aufgelaufen. Zurzeit wird ein Prototyp verschiedenen Tests unterzogen. Für die Abgeltung des Entwicklungsaufwandes dreier an diesem Projekt beteiligter Firmen wurden Poolsätze akzeptiert, die nach Auffassung der EFK auf dem die höchsten Gemeinkosten aufweisenden Unternehmen basieren. Nach einer Aussprache zwischen Rüstungschef und Finanzdelegation ist die EFK beauftragt worden, die Angelegenheit aufmerksam weiterzuverfolgen und insbesondere darüber zu wachen, dass nicht zu Lasten der öffentlichen Hand unangemessene Gewinne realisiert werden.

652

Die Revision beim Oberkriegskommissariat gab der EFK Anlass, das Problem der Treibstoff-Kontingentierung aufzugreifen; diese war aufgrund der Weisung des Bundesrates für die Einsparung von Heizöl und Benzin vom 10. Dezember 1974 angeordnet worden. Nachdem die Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung die Ansicht vertrat, das EMD könne diese an sich begrüssenswerte Massnahme bei den zivilen Departementen nicht wirkungsvoll durchsetzen, wird die EFK anfangs 1980 eine neue Erhebung über den Verbrauch vornehmen lassen. Auf diese aktuelle Frage wird zu gegebener Zeit zurückzukommen sein.

653

Die von der EFK durchgeführte Prüfung der Jahresrechnungen der Rüstungsbetriebe brachte hohe Abschreibungen zum Vorschein, welche den durch die Rechnungsvorschriften gesetzten Rahmen weit überschritten und zur Aeufnung stiller Reserven führten; auch das Betriebsergebnis wurde dadurch negativ beeinflusst. Die Gruppe für Rüstungsdienste ist durch den Vorsteher des EMD beauftragt worden, im Falle der Eidgenössischen Waffenfabrik die zu hohen Abschreibungen in vollem Umfange zu stornieren.

654

Füllaufträge, die das Flugzeugwerk Emmen für Private zu nicht kostendeckenden Preisen ausführte, gaben Anlass, auf die Grenzen dieser Praxis hinzuweisen. Eine Eigenentwicklung mit Fabrikation für ausländische Auftraggeber, die grosse Einbussen brachte, zeigte zudem das Risiko auf, das mit der Ausführung solcher Aufträge verbunden sein kann. Im vorliegenden Fall ging es um Garantiarbeiten, die nachträglich kostenlos ausgeführt werden mussten.

655

Bei der Eidgenössischen Konstruktionswerkstätte musste auf Fehler in der Abwicklung der Beschaffung einer verspätet gelieferten Fabrikationseinrichtung hingewiesen werden. Es entstanden hohe Kosten, die nicht abgewälzt werden konnten. Der Rüstungschef hat in diesem Falle eine Belehrung der Beteiligten als zweckmässig erachtet.

66 Finanzdepartement

661

Einem Bericht der EFK war zu entnehmen, dass bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (EStV) die Buchführung hinsichtlich Stempelabgaben und Verrechnungssteuer nicht mehr in allen Teilen den heutigen Anforderungen entspricht. Der beträchtliche Umsatz sowie die grosse Zahl jährlicher Rückerstattungen bei der Verrechnungssteuer, die eine Grössenordnung von 2,5 - 3 Milliarden Franken erreichen, lässt den Einsatz leistungsfähiger elektronischer Hilfsmittel als unumgänglich erscheinen. Nach Auskunft der EStV wird diese Umstellung erst 1981/82 vorgenommen werden können.

662

Im Zusammenhang mit einem bevorstehenden Verlust von 3,6 Millionen Franken aus einer im Rahmen der Wohnbauförderung eingegangenen Bürgschaft des Bundes liess sich die Finanzdelegation über die wichtigsten Bürgschaftsverpflichtungen orien-

tieren. Die vom Bund eingegangenen Bürgschaften und übernommenen Garantieverpflichtungen werden in der Bilanz der Staatsrechnung als Verpflichtungen im Rahmen der Ordnungskosten erfasst. In den vier Bereichen

- Pflichtlagerwechselgarantien
- gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften
- Wohnungsfürsorge Bundespersonal
- Finanzierung von schweizerischen Hochseeschiffen

beliefen sich die eingegangenen noch offenen Verpflichtungen Ende 1978 auf 2,7 Milliarden Franken.

Nicht berücksichtigt sind dabei die Garantieverpflichtungen des Bundes im Zusammenhang mit zwischenstaatlichen Abkommen (Kredithilfe, Währungsabkommen).

Im weiteren bestehen Bürgschaftsverpflichtungen von rund 320 Millionen Franken, welche aufgrund der Bundesgesetzgebung über die Förderung des Wohnungsbaues eingegangen worden sind. Für einen Teil dieser Summe (120 Mio.Fr.) haften im Falle eines Verlustes die Kantone mit 50 Prozent.

Das besondere Interesse der Finanzdelegation galt bei diesen Abklärungen der Frage der periodischen Ueberprüfung der Bonität der Bürgschaftsschuldner.

67 Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

671

Bekanntlich leistet der Bund an landwirtschaftliche Organisationen gestützt auf die Gesetzgebung über die Landwirtschaft zum Teil sehr erhebliche Beiträge, die bis zur Defizitgarantie gehen können. Die entsprechenden Jahresrechnungen werden deshalb durch die EFK materiell eingehend geprüft.

Die Revision bei der Schweizerischen Käseunion erstreckt sich auch auf das Swiss Center-Restaurant in New York, das in den vergangenen Jahren defizitär arbeitete, was die Finanzdelegation seinerzeit veranlasste, grundsätzliche Fragen bezüglich der Beteiligung der Käseunion an diesem Unternehmen abklären zu lassen. Die letzten Abschlüsse sind nun positiv ausgefallen.

Komplex ist die Ueberwachung von Rechnungslegung und Geschäftsführung bei den Zuckerfabriken Aarberg (ZRA) und Frauenfeld (ZFF). Vom Bundesbeitrag an das Defizit 1977/78 der ZRA waren 3 Millionen Franken vorerst zurückzubehalten, weil sich zeigte, dass in unzulässigem Ausmasse Reserven gebildet worden waren. Die entsprechenden Berichtigungen in der Höhe von 1,017 Millionen Franken wurden in der Jahresrechnung 1978/79 als ausserordentlicher Ertrag verbucht. Die der Finanzdelegation vorgelegten Berichte über die Revision bei der ZRA veranlassen im übrigen zur Feststellung, dass die ZRA mit ihren Mitteln nicht in allen Bereichen sparsam umgeht, was von der EFK zu Recht beanstandet wurde.

Einem Bericht der EFK entnahm die Finanzdelegation, dass der landwirtschaftlichen Beratungsstelle Lindau für Versuche mit Damhirschhaltung Bundesbeiträge von insgesamt 100'000 Franken zugesichert worden sind. Die Aufwendungen sollten aus dem fünften Rückbehaltstrappen (Umstellungsaktionen zur Milchmarktentlastung) finanziert werden. Wegen der bereits eingegangenen Verpflichtungen musste die EFK der Auszahlung der Beiträge trotz rechtlicher Bedenken zustimmen.

Nach Auffassung der Finanzdelegation ging es bei diesen Versuchen weniger um eine Entlastung des Milchmarktes, als um die Angliederung eines zusätzlichen Betriebszweiges. Sie konnte die Interpretation des EVD von Artikel 3 des Milchwirtschaftsbeschlusses nicht gutheissen und ersuchte, ab sofort keine neuen Zusicherungen mehr abzugeben. Für den Fall, dass

vorgesehen sein sollte, weitere neue Produktionsarten mit direkter oder indirekter Bundeshilfe aufzuziehen, gab die Finanzdelegation ferner dem Wunsch Ausdruck, vor der Abgabe allfälliger Zusicherungen begrüsst zu werden. Der Vorsteher des EVD hat diesem Begehren entsprochen.

575

Auf Verlangen der Finanzdelegation hat das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit das Herausgeberstatut der Zeitschrift "Perspektiven" auf Ende 1980 wieder gekündigt, so dass auf diesen Zeitpunkt die Beitragsleistungen des Bundes entfallen werden.

68 PTT-Betriebe

Die PTT-Sektionen der Finanzkommissionen sind über die Tätigkeit des PTT-eigenen Finanzinspektorates (FISP) wie üblich durch einen zusammenfassenden Bericht dieses Inspektorates eingehend orientiert worden. Die Finanzdelegation kann bestätigen, dass die Leitung der PTT-Betriebe den Revisionsberichten des FISP, die der Finanzdelegation laufend zugestellt werden, die nötige Beachtung schenkt.

Ein Geschäft, das die Finanzdelegation gegen Schluss der Berichtsperiode stark in Anspruch nahm, war die Erneuerung der Konzession der Radio Schweiz AG (RSAG) für Tätigkeiten auf dem Gebiete der Telekommunikation (d.h. ohne den Bereich der Flugsicherung). Gegenstand der laufenden Abklärungen bildet dabei nicht in erster Linie die neu erarbeitete Aufgabenteilung zwischen PTT und RSAG, vielmehr gilt es, im Benehmen mit der EFK die in diesem Zusammenhang sich stellenden finanzrechtlichen Fragen näher zu untersuchen.

Es war vorgesehen, die neue Konzession auf den 1. April 1980 in Kraft zu setzen. Auf Veranlassung der Finanzdelegation hat der Bundesrat die bestehende Konzession um sechs Monate verlängert, so dass die Abklärungen ohne Zeitdruck vor sich gehen können. Ueber die Erledigung dieses Geschäftes werden die Finanzkommissionen zu gegebener Zeit orientiert.

BERICHT der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1979 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 29. April 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1980
Date	
Data	
Seite	485-508
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 024

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.