

Bundesblatt

Bern, den 9. Juli 1971 123. Jahrgang Band I

Nr. 27

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 44.– im Jahr, Fr. 26.– im Halbjahr, Ausland Fr. 58.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1970 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

(Vom 1. Juni 1971)

Hochgeehrte Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen nach Artikel 15 des Reglementes vom 29. März 1963 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die laufende Aufsichtstätigkeit der Finanzdelegation im Jahre 1970 zu berichten.

1. Organisatorisches

Die Finanzdelegation konstituierte sich zu Beginn des Berichtsjahres wie folgt:

Mitglieder: Herren Ständeräte Bachmann (Präsident), Danioth, Lampert
Herren Nationalräte Grütter (Vizepräsident), Furgler, Schmitt.

Wegen Ablaufs der Amtsdauer wurde in der Junisession Herr Ständerat Bachmann durch Herrn Ständerat Clavadetscher ersetzt. Als Präsidenten wählte die Finanzdelegation auf diesen Zeitpunkt Herrn Ständerat Danioth.

Die Finanzdelegation gliederte sich zu Jahresbeginn in drei Sektionen, welchen die folgenden Arbeitsgebiete übertragen waren:

1. Sektion: Herren Bachmann und Grütter (ab Juni Herren Danioth und Grütter): Behörden und Gerichte, Finanz- und Zolldepartement
2. Sektion: Herren Danioth und Schmitt (ab Juni Herren Clavadetscher und Furgler): Departement des Innern, Militärdepartement, Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, PTT-Betriebe
3. Sektion: Herren Lampert und Furgler (ab Juni Herren Lampert und Schmitt): Politisches Departement, Justiz- und Polizeidepartement, Volkswirtschaftsdepartement

Reglementsgemäss hielt die Finanzdelegation ihre sechs ordentlichen Tagungen zu je zwei Sitzungstagen ab. Nach Bedarf wurden ausserordentliche Sitzungen und verschiedene Besichtigungen durchgeführt.

2. Die Finanzaufsicht im Bunde

Obschon wir uns in den letzten Jahren verschiedentlich über allgemeine Aspekte der Gestaltung der Finanzaufsicht im Bunde äusserten, beweisen doch immer wieder auftauchende Fragen, dass da und dort über diesen Bereich etwelche Unklarheit herrscht. Selbst auf die Gefahr hin, einer gewissen Wiederholung bezichtigt zu werden, möchten wir doch erneut in knapper Form über die Mittel und die Möglichkeiten der parlamentarischen Oberaufsicht berichten.

Das Leitbild der geltenden Ordnung wurde um die Jahrhundertwende (Geschäftsverkehrsgesetz 1902) geschaffen. In grundsätzlicher Hinsicht gilt heute noch das damals als richtig Erkannte. Die Finanzaufsicht im Bunde kann somit auf eine beachtliche Tradition zurückblicken. Das bedeutet andererseits aber nicht, dass in den rund 70 Jahren des Bestehens dieser Ordnung nicht daran gearbeitet worden wäre. Das Erfahrungswissen aus einer langen Praxis fand seinen Niederschlag in gesetzlichen Normen, welche den neuzeitlichen Erkenntnissen der Haushaltprüfung Rechnung tragen (Finanzhaushaltsgesetz, Finanzkontrollgesetz).

Die Bundesverfassung überträgt in Art. 85 den eidgenössischen Räten:

- die Aufstellung des Voranschlages und die Abnahme der Staatsrechnung (Ziffer 10)
- Die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege (Ziffer 11)

Übertragen auf den eigentlichen Finanzaufsichtsbereich des Parlamentes bedeuten die Verfassungsbestimmungen:

1. eine gestaltende Aufsicht mit der Aufstellung und Prüfung des Voranschlages,
2. eine nachträgliche Vollzugsaufsicht (voranschlagskonforme Haushaltsführung) mit der Abnahme der Staatsrechnung,
3. schliesslich, als sinnfälligster Ausdruck der eigentlichen Oberaufsichtsfunktionen, eine mitschreitende Aufsicht, während des Ablaufs des Rechnungsjahres.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben haben die eidgenössischen Räte einen Aufsichtsapparat eingesetzt, welcher aus den Finanzkommissionen (Budget- und Rechnungskommissionen; also gestaltende Aufsicht und nachträgliche Vollzugsaufsicht) und der Finanzdelegation (laufende, mitschreitende Aufsicht) sowie einem ständigen Sekretariat besteht. Als besonderes Merkmal dieser ausgesprochen schweizerischen Lösung mag die zeitliche Geschlossenheit des Prüfungsablaufes, dank der Kontinuität der Aufsichtshandlungen während des Rechnungsjahres, hervorgehoben werden. Wir unterstreichen: das Schwergewicht der Tätigkeit der Finanzkommissionen liegt in der Prüfung von Voranschlag und abgelegter Rechnung; die dazwischen liegende Zeitspanne überbrückt die Finanzdelegation mit der ihr übertragenen, laufenden Aufsicht. Wir werden nachstehend die Rechte und Pflichten dieser parlamentarischen Organe noch kurz skizzieren.

Die Frage stellt sich etwa, weshalb nicht nach ausländischem Vorbild für die Finanzaufsicht im Bunde ein Rechnungshof eingesetzt wurde; also ein von Verwaltung und Parlament unabhängiges, und mit autonomer Prüfungsgewalt ausgestattetes Organ. Die eidgenössischen Räte haben Vorstösse auf Errichtung eines Rechnungshofes – im Einvernehmen übrigens mit dem Bundesrat – verschiedentlich abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung mit dem Hinweis, ein Rechnungshof sei vom politischen Standpunkt aus für uns nicht wünschbar, ein solcher müsste mit Befugnissen ausgestattet werden, welche die Verfassung ausdrücklich den eidgenössischen Räten zuweist. Er könne die parlamentarische Kontrolle nicht ersetzen, zudem seien die schweizerischen Verhältnisse in einem Masse überblickbar, dass mit der Errichtung einer Rechnungskammer höchstens unerwünschte Doppelspurigkeiten, aber keine Verbesserungen aufträten. Auch wurde die grosse zeitliche Distanz zwischen Budgetvollzug und parlamentarischer Kontrolle kritisiert, ein Umstand, der auch heute noch in Staaten mit Rechnungshoflösung als Nachteil für die parlamentarische Kontrolle in Kauf genommen werden muss. Hervorgehoben wurde aber dementsprechend der mit unserer bestehenden Ordnung verbundene Vorteil der zwangsläufig sichergestellten, unmittelbaren parlamentarischen Aufsicht, die es gestattet, aus den gemachten Feststellungen sofort die nötigen Nutzenwendungen zu ziehen. Wir erblicken darin auch heute noch den massgeblichen Vorteil unseres Systems. Dieses erlaubt neben der Finanzprüfung zugleich die Ausübung einer recht nahen Verwaltungskontrolle im Haushaltsbereich.

Es liegt auf der Hand, dass die Wirksamkeit der schweizerischen Lösung vor allem davon abhängt, inwieweit unser Milizparlament in der Lage ist, den gestellten Ansprüchen zeitlich, und von der Sache her betrachtet, zu entsprechen. Dieser Aspekt wird um so bedeutsamer, als mit der Entwicklung zum modernen Wirtschaftsstaat mit starker Betonung vor allem der sozial- und kulturpolitischen Momente auch die Anforderungen an die Aufsicht dauernd steigen. Wir haben dieses Problem schon bei früherer Gelegenheit gewürdigt (Bericht der Finanzdelegation für das Jahr 1965) und können heute wie damals in guten Treuen feststellen, dass unter der geltenden Ordnung diese Frage nach wie vor bejaht werden darf. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass auch der den parlamentarischen Organen zur Verfügung stehende Kontrollapparat (Eidg. Finanzkontrolle, mit den Inspektoraten der Verwaltungen, Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung) personell und sachlich den gesteigerten Ansprüchen gewachsen ist. Diesem Punkt wird von uns besondere Beachtung geschenkt.

Welche Möglichkeiten stehen den Organen der parlamentarischen Aufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes selbst zur Verfügung?

Die Aufsichtskompetenzen der Finanzkommissionen ergeben sich aus ihrer Stellung als Budget- und Rechnungscommissionen. Ihre Aktionsmöglichkeit geht sehr weit und sie verfügen notfalls für ihre Aufsichtsrolle über ein nicht zu unterschätzendes Mittel, nämlich über ihre Antragsmöglichkeiten beim Voranschlag. Bei der Prüfung von Voranschlag und Staatsrechnung erhalten sie über alle sie interessierenden Punkte ohne Schwierigkeiten die gewünschten Auf-

schlüsse. Für die Abklärung besonderer Fragen steht ihnen nach Bedarf der Beizug von Sachverständigen zur Verfügung, auch können sie der Finanzdelegation entsprechende Aufträge erteilen. Während des Ablaufs des Rechnungsjahres wird durch Besichtigungen, insbesondere von Seiten der Unterausschüsse (Sektionen), näherer Einblick in das Verwaltungsgeschehen genommen.

Der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Soweit sie es «zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachtet, hat sie das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt im Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen» (Geschäftsverkehrsgesetz Art. 50). Dieses Einsichtnahmerecht macht auch vor der Geheimhaltungspflicht nicht halt. Von der Eidgenössischen Finanzkontrolle erhält sie jeden gewünschten Aufschluss, insbesondere laufend und regelmässig alle Revisionsberichte, Protokolle und sämtliche Korrespondenzen, die sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen. Sie kann Sachverständige berufen. Ferner gehen ihr laufend alle Bundesratsbeschlüsse zu, welche den Finanzhaushalt in irgendeiner Form betreffen.

Schliesslich sei im Rahmen des parlamentarischen Aufsichtsapparates auch das ständige Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation erwähnt, welchem zur Erfüllung seiner Aufgabe die gleichen Befugnisse hinsichtlich der Akteneinsichtnahme, des Einholens von Auskünften und der Beanspruchung der Amtshilfe zustehen wie der Finanzdelegation und der Eidg. Finanzkontrolle.

Dem Vorstehenden mag entnommen werden, dass die parlamentarischen Organe der Finanzprüfung über umfassende Möglichkeiten der Information und der Einsichtnahme in das Geschehen im Bundesfinanzhaushalt verfügen. Sie gehen zweifelsohne weit über das hinaus, was einem Parlament zustehen würde, wenn es seine Aufsichtsfunktion mit einem Rechnungshof teilen müsste.

Nun zum Kontrollapparat, welcher im Dienste der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation steht. In erster Linie ist hier die Eidgenössische Finanzkontrolle zu erwähnen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle, ein selbständiges und unabhängiges Finanzprüfungsamt, ist mit der laufenden Kontrolle des Bundesfinanzhaushaltes beauftragt. Sie dient nach Gesetz der Bundesversammlung zur Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege und – Eigenheit unseres Systems – gleichzeitig auch dem Bundesrat zur Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. Sie hat die Finanzaufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durchzuführen.

Mit der laufenden Überprüfung des gesamten eidgenössischen Finanzhaushaltes – u. a. kann grundsätzlich keine Zahlung des Bundes erfolgen ohne die Gegenzeichnung der Eidg. Finanzkontrolle – bildet sie das Rückgrat der Finanzaufsicht im Bunde gemeinhin. Ihre Prüfungsergebnisse, Korrespondenzen, Revisions-

berichte und -protokolle werden, wie bereits erwähnt, laufend der Finanzdelegation der eidg. Räte unterbreitet. In dringenden Fällen werden der Delegation Zwischenberichte erstattet. Zuhanden der Finanzkommissionen erstellt die Eidgenössische Finanzkontrolle jährlich ihren Rechnungsbericht.

Als zweites Amt steht die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung auch der Finanzaufsicht zur Verfügung. Gemäss dem einschlägigen Bundesgesetz berichtet diese Zentralstelle der Finanzdelegation regelmässig über ihre Tätigkeit. Dies hat seine Bedeutung insbesondere dort, wo bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Rahmen der Finanzaufsicht Probleme organisatorischer Natur auftreten. Es ist hier am Platz, die gegenwärtig bei den eidgenössischen Räten zur Beratung stehende Motion der Finanzkommission des Nationalrates festzuhalten, welche die Steigerung der Wirksamkeit dieser Zentralstelle zum Ziele hat.

In gewissem Sinne dient schliesslich auch die Eidgenössische Finanzverwaltung, eine Abteilung des Finanz- und Zolldepartementes, den Aufsichtsfunktionen der eidg. Räte. Ihr obliegt u. a. die Prüfung der Kreditbegehren und anderer Vorlagen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, sowie der finanziellen und konjunkturpolitischen Tragbarkeit, ferner die periodische Prüfung der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der wiederkehrenden Ausgaben. Diese Aufgaben sind vor allem auch bedeutsam im Lichte der parlamentarischen Oberaufsicht. Wohl ist die Finanzverwaltung ein Glied der Exekutive und somit nur dieser verpflichtet, doch liegen im dargelegten Aufgabenbereich ebensowohl Hilfen der Oberaufsicht, indem die Stellungnahmen der Finanzverwaltung mit den Ausgabenbeschlüssen des Bundesrates in Form von Mitberichten des Finanz- und Zolldepartementes erscheinen. Diese Ausgabenbeschlüsse gehen mit den erwähnten Mitberichten ausnahmslos auch an die Finanzdelegation, also an ein Organ der parlamentarischen Oberaufsicht, die damit feststellen kann, inwieweit solchen Empfehlungen und Erkenntnissen nachgelebt wird.

Im Zusammenwirken all dieser Stellen – vom internen Inspektorat bis zu den parlamentarischen Aufsichtskommissionen –, deren Rechte und Pflichten im Blick auf die gemeinsame Aufgabe aufeinander abgestimmt sind, liegt eine weitere Stärke unseres Systems. Entscheidend trägt dazu der schon erwähnte Umstand bei, dass festgestellte Mängel kurzfristig behoben werden können, ein Vorteil, welcher jeder Aufsicht abgeht – die zeitlich abgesetzt – erst nach Ablauf des Rechnungsjahres in Erscheinung tritt.

Wir haben im Vorstehenden die Frage aufgeworfen und bejaht, ob das Milizparlament nach wie vor den Anforderungen seiner Aufsichtspflichten im Finanzhaushalt nachkommen könne. Auf zwei wichtige Voraussetzungen ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Zum einen sind die parlamentarischen Fraktionen aufgerufen, bei der Auswahl der von ihnen in die Finanzkommissionen abgeordneten Mitglieder neben Erwägungen über die sachliche Eignung auch die zeitliche Beanspruchung in Rechnung zu stellen. Für die Mitglieder selbst bedeutet die Mitarbeit an dieser Aufgabe eine der wohl interessantesten parlamentarischen Tätigkeiten, aber auch die Bereitschaft, viel an Zeit zu opfern.

Zum andern liegt es an den Finanzkommissionen und unserer Delegation, der Leistungsfähigkeit der zudienenden Kontrollämter immer wieder Beachtung zu schenken und gegebenenfalls geeignete Massnahmen zu ergreifen, welche jene in die Lage versetzen, den zunehmenden Ansprüchen jederzeit nachzukommen. Sicher soll und kann die Finanzkontrolle im weitesten Sinne nie Selbstzweck sein, sie muss aber über ein abgewogenes Mass an Mitteln verfügen, damit die gesetzlich und strukturell gegebenen guten Möglichkeiten wirksam zum Tragen kommen. Neben einer pflichtbewussten und treuen Verwaltung und einer übersichtlichen Haushaltsführung tragen die verschiedenen Kontrollstellen wesentlich das ihre dazu bei, den Ruf eines sauberen öffentlichen Dienstes zu festigen.

3. Die Tätigkeit der Finanzdelegation im Berichtsjahr

Die Arbeit wickelte sich im gewöhnlichen Rahmen ab. Ausserordentliche Vorkommnisse waren keine zu verzeichnen.

Von der Eidgenössischen Finanzkontrolle gingen der Finanzdelegation 404 Dossiers über Vorgänge aus dem Bereich der laufenden Prüfungen zu. Revisionsprotokolle lagen 476 zur Einsichtnahme auf, ergänzt durch 491 Berichte des Finanzinspektorates PTT-Betriebe. Ferner wurden 1549 Bundesratsbeschlüsse unterbreitet. Die Durchsicht der Kontrolldossiers führte in verschiedenen Fällen zu anschliessenden Interventionen der Finanzdelegation, sei es, dass sie ausgehend von Beanstandungen der Eidg. Finanzkontrolle beim zuständigen Amt, beim vorgesetzten Departement oder beim Bundesrat vorstellig wurde, oder auf Grund ihrer Schlussfolgerungen ergänzende Abklärungen wünschte. Sie betrachtet darin eine Unterstützung des Kontrollamtes und kann mit Befriedigung einmal mehr feststellen, dass die Verwaltung sich bemüht, Anregungen und Bemerkungen dieser Art nachzuleben. Es liegt denn auch kein Fall vor, welcher die Finanzdelegation veranlasst hätte, durch Weiterleitung an Ihre Kommissionen und an die eidg. Räte ihrer Auffassung Nachdruck zu verleihen.

Aus dem breiten Spektrum der laufenden Geschäfte, welche die Finanzdelegation im Berichtsjahr von sich aus aufgriff oder auf Grund früherer Interventionen weiterbehandelte, seien einige besonders erwähnt.

Im Bereich der Anwendung der besoldungsrechtlichen Bestimmungen des Beamtengesetzes handelt es sich um die Ausrichtung von Zulagen an höhere Beamte – Zulagen im Rahmen der unteren und mittleren Besoldungsklassen liegen ausschliesslich in der Zuständigkeit der Wahlbehörde –, und um die Schaffung neuer Ämter in den Überklassen. Die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt bereiten auch der Verwaltung zunehmend Schwierigkeiten. Bis zu einem gewissen Grade lassen sich diese auf dem Besoldungsweg lösen, doch sind der öffentlichen Verwaltung auch bei den obersten Besoldungen die gebotenen Grenzen gesetzt. Die Finanzdelegation erblickt im guten Arbeitsklima und in der doch stark ausgeprägten Unabhängigkeit, wie in der Sicherheit, eine nicht unbeachtliche «Entschädigungskomponente». Wer diese Werte nicht angemessen berücksichtigt,

wird im Vergleich Bundesdienst-Privatwirtschaft nicht immer auf seine Rechnung kommen.

Wirtschaftlichkeitsüberlegungen hinsichtlich der Verwaltungsorganisation brachten die Finanzdelegation mit verschiedenen zu Kritik Anlass gebenden Fällen in Berührung. Sie verfolgt diese Entwicklung weiterhin und begrüsst auch an dieser Stelle den für die Bearbeitung dieser Probleme unerlässlichen Ausbau der Zentralstelle für Organisationsfragen.

Im administrativen Bereich sei die neue Ordnung bei den Dienstreisen (Wahl der Transportmittel) erwähnt, wo eine angemessene und kostensparende Lösung gefunden wurde. Weitere Beispiele mehr administrativen Einschlags betreffen die Subventionsbemessung im Meliorationswesen, das Subventionswesen in seinen verschiedensten Formen, die Auslegung von Bestimmungen des Taggeldergesetzes, der Kaufkraftausgleich auf Auslandentschädigungen, Sicherheitsmassnahmen, Personalausgaben, Verwaltungsauslagen usw.

Besondere Beachtung schenkte die Finanzdelegation nach wie vor der Einkaufsorganisation des Bundes. Sie möchte die Gelegenheit benützen, die aus zentraler Warte geführten und nützlichen Interventionen der Eidgenössischen Finanzkontrolle hervorzuheben.

Im Rahmen des Ausbaues der Aufsichtstätigkeit befasste sich die Finanzdelegation näher mit dem Revisionsdienst für die Vertretungen im Ausland, welchem sie besonders auch mit dem Blick auf den dabei möglichen Erfahrungsaustausch grosses Gewicht beimisst, ferner mit der Aufsicht in besonders gelagerten Verhältnissen, wie z. B. bei der Entwicklungshilfe.

In zunehmendem Masse waren Beschaffungsgeschäfte (Terrainankäufe, Bauten, Materialbeschaffungen) im Dringlichkeitsverfahren nach Finanzhaushaltsgesetz zu behandeln. Es handelt sich dabei nicht um die Ausübung eigentlicher Aufsichtsfunktionen; vielmehr wirkt die Finanzdelegation in diesen Fällen treuhänderisch für die eidgenössischen Räte.

Abschliessend sei wie üblich Allen Dank und Anerkennung ausgesprochen, die in irgendeiner Form dazu beitragen, den Finanzhaushalt des Bundes übersichtlich und sauber zu gestalten.

Bern, 1. Juni 1971

Für die Finanzdelegation der eidg. Räte

Der Präsident:	Der Vizepräsident:
H. Schmitt	L. Danioth
Nationalrat	Ständerat

Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1970 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates (Vom 1. Juni 1971)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.07.1971
Date	
Data	
Seite	1533-1539
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 122

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.