

# Bundesblatt

Bern, den 1. Juni 1967 119. Jahrgang Band I

Nr. 22

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.– im Jahr, Fr. 20.– im Halbjahr,  
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

## Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1966 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates

(Vom 17. Mai 1967)

Herren Präsidenten,  
Hochgeehrte Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen nach Artikel 15 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 29. März 1963 über die Tätigkeit der Finanzdelegation im Jahre 1966 Bericht zu erstatten. Es handelt sich dabei um den seit Bestehen der Finanzdelegation regelmässig abgelegten Jahresbericht, welcher im Bundesblatt veröffentlicht wird. Die Finanzdelegation möchte von dieser Praxis nicht abweichen.

Gemäss dem neuen Artikel 53<sup>bis</sup> des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes berichten die Finanzkommissionen ihrem Rat über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit bei der Behandlung der Staatsrechnung. Die Finanzdelegation musste sich deshalb schlüssig werden, ob sie am bisherigen System festhalten, oder einen neuen Weg einschlagen wolle. Nachdem die laufende Aufsicht über das Finanzgebaren des Bundes nach wie vor Ihrer Finanzdelegation übertragen ist – dieser obliegt nach Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes «die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes» –, erscheint die bisher übliche Form der Berichterstattung durchaus angezeigt. Sie besitzt überdies den Vorteil, dass mit dem Vorliegen eines schriftlichen und veröffentlichten Berichts die orientierenden Ausführungen bei der Behandlung der Staatsrechnung kürzer gestaltet werden können; auch hat die Öffentlichkeit darauf Anspruch, die Ergebnisse der Finanzhaushaltprüfung durch das parlamentarische Finanzkontrollorgan auf diese Weise zur Kenntnis nehmen zu können.

Der vorliegende Bericht ist, wie seine Vorgänger, verhältnismässig kurz gehalten. Er weicht damit wesentlich ab von den jährlichen Publikationen der Rechnungshöfe z. B. unserer Nachbarländer. Das hat seine Ursache vor allem in den unterschiedlichen Arbeitsmethoden, nämlich dass beim schweizerischen

System die vom Parlament bzw. Ihren Kommissionen ernannte Delegation zeitlich und sachlich gesehen in unmittelbarem und dauerndem Kontakt mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, dem Bundesrat, den Departementen, den Dienstabteilungen und den Betrieben steht, so dass Beanstandungen jeweils kurzfristig behandelt und erledigt werden können. Es ginge sicher zu weit, wollte man alle erledigten Fälle am Ende des Jahres registrieren und den eidgenössischen Raten in einem umfangreichen Band zur Kenntnis bringen. Gewonnen wurde damit kaum etwas. Die Berichterstattung kann sich somit, ohne an Wert zu verlieren, in der Regel auf mehr allgemeine Feststellungen beschränken.

### Organisatorisches

Die von Ihnen gewählte Finanzdelegation konstituierte sich zu Beginn des Berichtsjahres wie folgt:

- Mitglieder: HH. Ständeräte Obrecht (Präsident), Meier, Oechslin.  
 HH. Nationalräte Baumgartner (Vizepräsident), Hayoz, Hubacher.  
 Suppleanten: HH. Ständeräte Clerc, Darms, Jeanneret.  
 HH. Nationalräte Glasson, Tschopp, Weltci.

Den reglementarischen Bestimmungen folgend, gliederte sich die Finanzdelegation in 3 Sektionen, welchen die folgenden Arbeitsgebiete übertragen waren:

#### I. Sektion:

HH. Obrecht und Baumgartner: Behörden und Gerichte, Finanz- und Zolldepartement;

#### II. Sektion:

HH. Oechslin und Hayoz: Departement des Innern, Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, PTT-Betriebe, Militärdepartement.

#### III. Sektion:

HH. Meier und Hubacher: Volkswirtschaftsdepartement, Politisches Departement, Justiz- und Polizeidepartement.

Die Finanzdelegation erfüllte ihre Aufgabe an den reglementarischen sechs ordentlichen Tagungen, ausserdem mussten mehrere ausserordentliche Sitzungen abgehalten werden. Verschiedene Besichtigungen an Ort und Stelle durch die Gesamtdelegation, wie die Sektionen, ergänzten die Prüfungsarbeit. Einzelne Mitglieder der Delegation wirkten ausserdem im Ausschuss für die Ausarbeitung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle mit, über welches wir im letzten Bericht näheres ausführten und das gegenwärtig in den eidgenössischen Räten zur Beratung steht.

### Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Arbeit der Finanzdelegation wird in besonderem Masse durch die Eidgenössische Finanzkontrolle erleichtert, welche als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde tätig ist. Die laufende Berichterstattung an die Finanzdele-

gation ermöglicht dem parlamentarischen Finanzaufsichtsorgan die schon einleitend erwähnte, unmittelbare, laufende und umfassende Einsicht in die Führung des Bundesfinanzenhaushaltes. Die so sichergestellte Kontinuität in der Aufsicht – keine Ausgabe ohne Visum der Eidgenössischen Finanzkontrolle – und die mit der regelmässigen Vorlage der Prüfungsergebnisse mögliche Konzentration auf das Wesentliche bilden die Grundlage für die Wirksamkeit der auf diese Weise ausgeübten Oberaufsicht des Parlaments. Die Finanzdelegation kann sich mittels des ihr zur Verfügung stehenden Kontrollinstruments und von zentraler Warte aus vor allem jenen Aufgaben widmen, die ihr als Vertreterin der Oberaufsicht in erster Linie obliegen. Sie nimmt zuhanden der Finanzkommissionen und damit der eidgenössischen Räte Kenntnis von den Ergebnissen der Finanzprüfung und von der Erledigung der erfolgten Beanstandungen. Der Umstand, dass ihr sämtliche Korrespondenzen und Berichte innert nützlicher Frist unterbreitet werden müssen, bedeutet zugleich eine nicht unerhebliche Positionsstärkung der Finanzkontrolle. Die Verwaltung muss jederzeit in Rechnung stellen, dass unbefriedigend gelöste Vorgänge Anlass zur direkten Intervention der Finanzdelegation beim Bundesrat, den Finanzkommissionen und notfalls beim Parlament führen. Dieser Umstand trägt wesentlich dazu bei, dass den Feststellungen und Beurteilungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle volle Beachtung geschenkt wird und es nur in seltenen Fällen zu einem eigentlichen Beanstandungsverfahren mit allfälliger Sperre der Kredite kommt.

Das der Finanzdelegation wie der Eidgenössischen Finanzkontrolle jederzeit zustehende Recht, Auskünfte zu verlangen und in die Akten Einsicht zu nehmen, wobei keine Einschränkungen als Folge einer Geheimhaltungspflicht bestehen, wie die völlige Unabhängigkeit der Finanzprüfung auf allen Stufen, bieten Gewähr, dass die Kontrolle ohne Hindernisse spielen kann. Im Berichtsjahr waren diesbezüglich keine Schwierigkeiten zu überwinden, die der Finanzdelegation Anlass zu Interventionen hätten geben müssen.

Die Finanzdelegation wacht ferner regelmässig darüber, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle ihrer Aufgabe in völliger Unabhängigkeit nachkommen kann. Auch diesbezüglich liegen keine Feststellungen vor, wonach diese Unabhängigkeit irgendwie eingeschränkt worden wäre.

Die Finanzdelegation beschränkt sich indessen nicht nur darauf, von den Prüfungsergebnissen Kenntnis zu nehmen und über die sachliche und funktionelle Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu wachen. Zahlreich sind die Fälle, in welchen sie im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ergänzende Aufschlüsse wünschte oder aus eigener Initiative direkte Abklärungen auslöste. Auch wurde da und dort die Ausdehnung der Kontrolle verlangt. Es darf bei dieser Gelegenheit dankbar vermerkt werden, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle bestrebt war, den ihr zahlreich erteilten Aufträgen umfassend nachzukommen. Die Zusammenarbeit war auch in diesem Jahr eine sehr rege und produktive.

Unterbreitet wurden der Finanzdelegation im Jahre 1966 480 Geschäfte, die im Sinne von Anregungen oder Revisionsbemerkungen einzelne Vorfälle betrafen, ferner 504 Korrekturmeldungen im Rahmen der Vorrevision. Revisionsproto-

kolle und -berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle lagen 656 zur Einsichtnahme vor. Das Inspektorat der PTT-Betriebe erstattete 612 Berichte. Ebenfalls den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend sind der Finanzdelegation 1327 Protokollauszüge der Sitzungen des Bundesrates (Bundesratsbeschlüsse) vorgelegt worden. Schliesslich nahm die Finanzdelegation Einsicht in verschiedene Berichte der Zentralstelle für Organisationsfragen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen orientieren wir Sie über die besonders hervorzuhebenden Geschäfte.

### **Ausbau der Finanzkontrolle**

Der Ausbau der Finanzkontrolle im weitern Sinne bildete Gegenstand verschiedener Diskussionen und Interventionen.

Die Finanzdelegation beschloss, die von ihr schon früher angeregte Erweiterung der Bautenkontrolle durch Einsatz eines Experten für Baustelleninspektionen beim Hochbau beförderlich zu verlangen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle war durch die Anstellung geeigneten Personals in die Lage zu versetzen, den Prüfungsbereich bei der Bautenkontrolle im vorgeschlagenen Sinne zu erweitern. Die Finanzdelegation gelangte deshalb in diesem Sinne an den Bundesrat; seither ist ein erfahrener Bauingenieur im Expertenverhältnis engagiert worden. Damit sind sowohl auf dem Sektor des Tiefbaues als nun auch auf jenem des Hochbaues ausgewiesene Prüfungskräfte am Werk.

Besondere Beachtung schenkte die Finanzdelegation im Berichtsjahr der Finanzaufsicht bei den PTT-Betrieben. Anlass dazu gab neben den laufenden Geschäften eine vom Betriebswirtschaftlichen Institut der ETH ausgearbeitete Expertise über das Einkaufswesen bei den PTT-Betrieben. Dieses Gutachten wurde seinerzeit ausgelöst durch eine Feststellung des Finanzinspektorates der PTT-Betriebe. Herr Prof. Daenzer bezeichnet darin die bestehende, dezentral aufgebaute Einkaufsorganisation als zweckmässig, fordert aber als Korrelat eine intensivere ökonomisch-kritische Kontrolle durch das Inspektorat, sowie eine engere Zusammenarbeit zwischen diesem und der Preiskontrollstelle der Fernmelde-dienste.

Der Aufgaben- und Kompetenzbereich des Finanzinspektorates PTT wird im Zusammenhang mit dem Erlass des neuen Finanzkontrollgesetzes zu überprüfen und anzupassen sein. Die Finanzdelegation hat sich an einer ihrer ordentlichen Tagungen eingehend mit diesen Fragen befasst und wird nach Verabschiedung des Gesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle darauf zurückkommen.

Ein Anliegen, welches die Finanzdelegation immer wieder beschäftigt, ist der Ausbau der Zentralstelle für Organisationsfragen in der Bundesverwaltung (ZOB). Einem Bericht der ZOB war einmal mehr zu entnehmen, dass dieses Amt über zu wenig Mitarbeiter verfügt. Mit der Frage des Personalbestandes haben sich bei der Behandlung des Voranschlages 1967 auch Ihre Kommissionen befasst. Die Finanzdelegation ist mit Ihnen der Auffassung, dass der Zentralstelle für Organisationsfragen weitere Fachleute zugeteilt werden sollten. Ohne Zweifel

wäre die ZOB auch in der Lage, noch vermehrt an die Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle beizutragen, allerdings müssten zu diesem Zwecke die gesetzlichen Grundlagen überarbeitet werden. Die ZOB leistet in ihrer gegenwärtigen Organisation bereits heute der Finanzdelegation sehr gute Dienste in Fragen, welche das Gebiet der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsgeschehens betreffen.

Ein hervorzuhebendes Gebiet, allein schon gemessen an den eingesetzten Budgetmitteln, ist der öffentliche Bau, dem die Finanzdelegation alle Aufmerksamkeit widmet.

### Bautenkontrolle

Das Expertenbüro für Bauten der Eidgenössischen Finanzkontrolle befasste sich im Jahre 1966, neben der üblichen Kontrolle der Bauabrechnungen des Bundes, eingehend mit der genauen Prüfung der Teuerungsberechnungen für Lohn- und Materialpreisaufschläge. Nach vielen Bemühungen ist es diesem Büro gelungen, im Bausektor des Bundes eine einheitliche Regelung über die Berechnungsart der Teuerung zu erzielen. Die Lohn- und Materialteuerungen werden nach besonderen Richtlinien vergütet und man darf mit Genugtuung feststellen, dass diese Vorschriften von allen Baufachorganen des Bundes respektiert worden sind.

Im Bausektor *Nationalstrassen* befasste sich das Expertenbüro im Jahre 1966 mit der technischen und administrativen Kontrolle. Die Bauexperten nehmen gemeinsam mit den technischen Organen des Amtes für Strassen- und Flussbau Baustellenbesuche vor. Die Feststellungen werden in besonderen Expertenberichten festgehalten.

Im administrativen Teil darf die gute Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Strassen- und Flussbau und dem Expertenbüro für Bauten der Finanzkontrolle erwähnt werden. Obschon die Kontrolle der Rechnungen aller Kantone der Schweiz etwelche Schwierigkeiten brachte und noch bringen wird, zeichnet sich doch eine Ordnung ab, mit der die heute noch bestehenden Differenzen ausgeschaltet werden können. Die Fühlungnahme des Büros mit den Baufachorganen und den Finanzkontrollämtern der Kantone hat sich bis jetzt bewährt.

Die Finanzdelegation liess sich ferner davon überzeugen, dass der Landerwerbpraxis der Kantone besondere Beachtung geschenkt wird. Wenn auch auf dem Liegenschaftsmarkt eine gewisse Beruhigung festgestellt werden konnte, so entspricht doch, wie einzelne Fälle zeigten, eine Verstärkung der Kontrolle auch auf diesem Gebiet einem dringenden Erfordernis. Bei der vom Amt für Strassen- und Flussbau ausgeübten Aufsicht liegt das Schwergewicht eher auf der administrativen Seite, während die technische Überwachung unter dem Mangel an qualifiziertem technischem Personal leidet. Der Mitwirkung der kantonalen Finanzkontrollen kommt deshalb grosse Bedeutung zu und sie muss noch intensiviert werden.

Ein Aspekt des öffentlichen Baues ist die immer wieder erhobene Kritik an zu hohen Vergebungspreisen. Es wird behauptet, der öffentliche Bau sei wesentlich teurer als der private.

Bei der Prüfung eines Bauprojektes wurde der Finanzdelegation gegenüber z. B. die Meinung vertreten, der Bund baue «erfahrungsgemäss rund 10 Prozent teurer als der Private». Die um Auskunft angegangene eidgenössische Baudirektion machte in ihrer Stellungnahme geltend, dass sie immer wieder versuche, aus dem Interesse der Unternehmer an einem Auftrag den grösstmöglichen Vorteil zu ziehen. Dieses «Markten» habe aber seine Grenzen und dürfe nicht dazu führen, den erstbesten, keine Gewähr bietenden Handwerker gegen einen gewissenhaften, seriösen Unternehmer auszuspielen. Ohne einem übertriebenen Perfektionismus huldigen zu wollen, sei die Baudirektion bestrebt, die Bauten des Bundes dauerhaft, d. h. nach den anerkannten Regeln der Baukunst zu erstellen, um die späteren Unterhaltskosten möglichst niedrig zu halten. Auf lange Sicht gesehen mache sich diese Praxis bezahlt. Nachdem sich die Finanzdelegation nicht in allen Teilen dieser Stellungnahme anschliessen konnte, beauftragte sie die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der näheren Untersuchung des Problems. Die Auffassung der Kontrollstelle lautet dahin, dass der Vorhalt des zu teuren Bauens in ihren Prüfungsergebnissen keine Bestätigung finde. Der behauptete Mehraufwand mag zum Teil seine Ursache in zu anspruchsvollen Pflichtenheften der Bauherrschaftsorgane haben, welchen gegenüber die Baufachorgane nicht immer einen einfachen Stand besitzen.

Dementsprechend hat nun die Finanzdelegation die Experten der Bautenkontrolle ersucht, diesem Punkt in ihren Prüfungen ganz besondere Beachtung zu schenken. Sie wird es sich angelegen sein lassen, diese Frage auch weiterhin einlässlich zu verfolgen.

Im Gesamtrahmen der Bautenkontrolle stellte sich auch das Problem der Teuerungsverrechnung bei den Bausubventionen, insbesondere bei Meliorationen. Hier erwies es sich recht schwierig, einen befriedigenden Modus zu finden, indem die meisten Kantone die Teuerung pauschal, auf Grund von Prozentalzuschlägen auf den Vertragspreisen, die von Gegend zu Gegend variieren, ausgleichen. Das zuständige Amt wurde auf die Unzulänglichkeit einer solchen Abrechnungsweise aufmerksam gemacht. Aus der gegenseitigen Abklärung ergab sich dann, dass das Amt die verrechneten Zuschläge nicht unbesehen hinnimmt, sondern die statistisch bekannt gegebenen Baukostenindizes als Plafond handhabt und überschüssende Beträge abweist. Die Finanzkontrolle hat sich schliesslich im Sinne einer Übergangslösung mit diesem summarischen Prüfungsergebnis einverstanden erklärt. Im Sinne einer Verfeinerung und Abstimmung der Ansätze auf die vergütungsberechtigten Kostenpositionen hat ihr Experte die Angelegenheit weiterverfolgt und anschliessend in Zusammenarbeit mit dem Meliorationsamt eine Tabelle mit modifizierten Werten ausgearbeitet, die verglichen mit dem jeweiligen Baukostenindex beachtliche Differenzen aufweisen. Als Endziel ist auch im Subventionswesen eine Angleichung an die Praxis der Direktion der Eidgenössischen Bauten vorgeschrieben.

### **Einkaufswesen**

Dem Einkaufswesen ist nach wie vor die ihm zukommende Bedeutung bemessen worden. Ganz allgemein betrachtet darf festgehalten werden, dass, be-

zogen auf frühere Feststellungen, durch gegenseitige Verständigung, insbesondere über die speziell eingesetzte Kommission, die verschiedenen Fachausschüsse, den Erfahrungsaustausch und dank besserer Koordination, erhebliche Fortschritte erzielt wurden.

Die Finanzdelegation konnte sich davon überzeugen, dass eine erspriessliche Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den Einkaufsstellen bzw. Ausschüssen besteht. Leider war Kritik noch vonnöten. Sie beschlug folgende Mängel: Zu wenig konsequent durchgeführte Preisverhandlungen; fehlender Beizug von Konkurrenzofferten; ungenügende Koordination; mangelhafte Wertanalysen.

Die Koordination in Beschaffungsfragen innerhalb der gleichen Dienststelle, aber auch die Fühlungnahme zwischen einzelnen Einkaufsinstanzen des Bundes, muss noch intensiviert werden. Es liessen sich allein durch die Ausschöpfung der Mengenrabatte noch erhebliche Einsparungen erzielen. Eine zunehmende Bedeutung kommt bei Beschaffungsverträgen mit langen Lieferfristen der Anwendung von Preisgleitklauseln zu. Die Finanzkontrolle unterzog denn auch die für den Beschaffungspreis entscheidenden Formelkomponenten eingehenden Überprüfungen und stellte dabei fest, dass die Höhe der Teuerungsabgeltung erheblichen Schwankungen unterworfen ist, und dass unter diesem Titel da und dort von Lieferantenseite noch zusätzliche Gewinne realisiert werden können. Ferner stellte sie fest, dass für Bundesbeschaffungen dieselbe Firma in Verträgen mit verschiedenen Dienststellen voneinander abweichende Preisgleitformeln aushandeln konnte. Die uneingeschränkte Anwendung einer einheitlichen Preisgleitformel wird allerdings nicht möglich sein, weil die Verschiedenartigkeit der Aufträge in bezug auf die Herstellungart grossen Abweichungen unterworfen ist. Es ist aber von Bedeutung, dass bei jedem Vertrag mit Preisgleitklauseln der Herstellungsprozess des zu liefernden Artikels analysiert, und dass die Ergebnisse dieser Analyse zu einer objektiven und wirklichkeitsnahen Bewertung der Formelkomponenten herangezogen werden. Auch muss hier der Erfahrungsaustausch noch verstärkt werden.

Den interessanten Berichten der Kommission für Einkaufsfragen der Bundesverwaltung konnte die Finanzdelegation entnehmen, dass diese die Schaffung einer zentralen Einkaufsstelle bei der Technischen Hochschule anregte. Die Finanzdelegation wandte sich an den Vorsteher des Departements des Innern und hob hervor, dass sie eine solche Massnahme sehr begrüssen würde. Dem Ersuchen ist nachgekommen worden.

### **Personalbezüge, allgemeine Ausgaben**

Die grossen Ausgabengruppen der Personalbezüge und der allgemeinen Ausgaben usw. werden von der Eidgenössischen Finanzkontrolle laufend einer einlässlichen Überprüfung unterzogen. Zahlreich sind die Fälle, in welchen auf diesem weitschichtigen Gebiet auf die richtige Anwendung der einschlägigen Verordnungen hingewiesen werden muss. Aus den hier erfolgten Beanstandungen

kann gefolgert werden, dass, im grossen und ganzen betrachtet, die festgestellten Mängel nicht die Folge eigentlicher Bereicherungsabsichten, sondern eher auf eine etwas weitherzige oder unsichere Interpretation der Bestimmungen zurückzuführen sind.

Die Finanzdelegation kann mit Befriedigung feststellen, dass die auf Grund der Anträge Ihrer Kommissionen von den eidgenössischen Räten beschlossenen Sparmassnahmen durchgeführt wurden und sich die beim Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement erfolgte Zentralisierung von Globalkrediten, als Folge des damit verbundenen Bewilligungsverfahrens, bremsend auswirkte.

Unter dem Kapitel «Ersatz von Auslagen» ist auf die Beteiligung an im Ausland stattfindenden Kongressen, Konferenzen und dergleichen hinzuweisen, an welcher die Finanzdelegation hinsichtlich der Zahl der Teilnehmer früher etwa Kritik üben musste. Gesamthaft betrachtet, ist in letzter Zeit nun doch eine gewisse Reduktion der Beteiligung im Einzelfall festzustellen und es wird erwartet, dass die diesbezüglichen Anstrengungen weiterhin unternommen werden. Die Finanzdelegation möchte den Wert einer aufgeschlossenen Mitwirkung unseres Landes keinesfalls verkennen, glaubt aber, dass bei entsprechender Vorbereitung eine kleine Delegationszahl ebenso gute, wenn nicht bessere Resultate erbringt. Gleich verhält es sich bei den Dienstreisen im Inland. Hier sind die Abteilungschefs in erster Linie aufgerufen, sich über Organisation und Nutzen auswärtiger Besprechungen und Augenscheine ihrer Mitarbeiter im voraus orientieren zu lassen. Keinesfalls soll mit einer solchen Feststellung etwa auch hier der Sinn der direkten Kontaktaufnahme herabgemindert werden, indessen gilt es, das tragbare Mass zu erkennen und dem Wirtschaftlichkeitsdenken zum Durchbruch zu verhelfen.

Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass auch bei der Ansetzung der Tagungsorte parlamentarischer Kommissionen sich da und dort vermehrte Rücksicht auf Bundesrat und Verwaltung empfiehlt. Bei grösserer Beteiligung der Verwaltung und wenn keine an den Tagungsort gebundene Besichtigungen vorzunehmen sind, ist Bern als Standort zweckmässiger und bedeutet für die Verwaltung Einsparung an Zeit und Kosten. Für die Kommissionen selbst spielt die Wahl des Ortes in der Regel kostenmässig gesehen keine besondere Rolle, indem, von extrem gelegenen Fällen abgesehen, der Aufwand sich praktisch überall etwa in gleichem Rahmen bewegt. Der Nutzen von Sitzungen ausserhalb der grossen Zentren soll keinesfalls verkannt werden, vielfach trägt die an solchen Standorten mögliche «Klausurarbeit» wesentlich zum guten Gelingen der Beratungen bei.

Ein von der Finanzdelegation besonders beanstandeter und noch viel Arbeit bringender Aspekt dieser Reisetätigkeit liegt in der «Motorisierung der Verwaltung». Hier liegen Ausgabenquellen vor, die mit aller Konsequenz eingedämmt werden müssen. Wohl bemüht sich die Eidgenössische Finanzkontrolle, die Einzelfälle zu untersuchen und wenn angebracht, für Abhilfe zu sorgen. Die Finanzdelegation hat, gestützt auf eine von ihr verlangte und durch die Eidgenössische Finanzkontrolle vorgenommene Abklärung, das Finanz- und Zolldepartement

um Bereinigung der Angelegenheit ersucht. Zur Diskussion stehen neben der Autobenützung an sich die verschiedenen Spielarten in der Stellung der Fahrzeuge; diese gehen von den Wagen des Armeemotorfahrzeugparks über die Instruktorenwagen zu den Dienstfahrzeugen der Departemente und Dienststellen bis zum Privatwagen des Beamten, mit Pauschal- und Kilometervergütungen.

Durch Betriebskostenanalysen ist abzuklären, welches System das vorteilhafteste ist, gestützt darauf sind die Entschädigungsansätze zu überprüfen und die Autobenützung ganz allgemein zu ordnen. Die Finanzdelegation wünscht auch zu wissen, inwieweit z. B. Chefbeamte, welche zu Lasten des Bundes die Ausbildung zur Erlangung des Führerausweises erhielten, überhaupt in die Lage kamen, auf Dienstreisen Motorfahrzeuge zu führen. Am Rande sei vermerkt, dass auch die in der Presse kritisierten Autoentschädigungen an einzelne Beamte des Justiz- und Polizeidepartementes Gegenstand der Abklärung bilden.

Die zahlreichen Transporte von Material, Umzugsgut und dergleichen geben der Eidgenössischen Finanzkontrolle leider immer wieder Anlass zu Beanstandungen. Die Ursache liegt in den zum Teil recht komplizierten Tarifverhältnissen, zum andern aber auch in mangelnder Voraussicht in der Vorbereitung.

Auch im Berichtsjahr sind zwei Fälle zu bezeichnen, in welchen Dienstabteilungen deutliche Vorhalte über anhaltend mangelhafte Führung der internen Administration gemacht werden mussten. Im einen Fall ist auf Verlangen der Finanzdelegation eine Administrativuntersuchung durch einen neutralen Experten im Gange, im andern, welcher weniger schwer wiegt, ist sich der betreffende Abteilungschef im klaren darüber, dass er und seine Mitarbeiter nicht darum herum kommen, sich dieser Belange ernsthaft anzunehmen. Die Finanzdelegation verfolgt die zu treffenden Vorkehren und wird nicht zögern, einzuschreiten, wenn es die Umstände wieder erfordern sollten.

Nach wie vor hatte sich die Finanzdelegation mit der Anwendung der Ausnahmebestimmungen des besoldungsrechtlichen Teils des Beamtengesetzes zu befassen, soweit es sich um Chefbeamte handelt. In besonders gelagerten Fällen ist es zu den Besoldungsansätzen des Bundes schwierig, oder sogar unmöglich, Beamte für leitende Positionen zu gewinnen oder dem Bundesdienst zu erhalten, es sei denn, es werde auf dem Wege der gesetzlich vorgesehenen Zulagen eine Besoldungskorrektur geschaffen. Um Missdeutungen zu vermeiden, sei an dieser Stelle einmal deutlich gesagt, dass sich im Bundesdienst viele Beamte in führender Position mit, im Vergleich zur Privatwirtschaft, stark nachhinkenden Besoldungen begnügen, sei es, dass sie den Dienst an der Öffentlichkeit besonders schätzen oder die vielfach interessanten Aufgaben und die berufliche Unabhängigkeit allem andern vorziehen. Der Bund ist heute in der glücklichen Lage, noch über ein treues Kader dieser Art zu verfügen. Es braucht aber da und dort eine gehörige Portion Idealismus, der oft angefeindeten öffentlichen Verwaltung in verantwortungreicher Position zu dienen.

Die Finanzdelegation liess es sich angelegen sein, einer früher verschiedentlich erwähnten Vereinbarung mit dem Bundesrat entsprechend, die auftretenden Fälle von Zulagen und Höhereinreihungen einzeln zu würdigen. Sie stellt fest, dass

der Ausnahmecharakter praktisch überall gegeben, d. h. die Gewährung der Zulage angezeigt war. Zu Meinungsverschiedenheiten kam es dort, wo Höhereinreichungen kurz vor der Pensionierung vorgesehen waren. Darüber ist das Gespräch mit dem Bundesrat noch im Gange.

Wir haben im letzten Bericht auf die Einführung der Beamtenordnung III hingewiesen und festgestellt, dass die Finanzdelegation noch nähere Abklärungen wünschte. Ziel der Massnahme ist die gehaltliche Besserstellung der Beamten des Aussendienstes des Politischen Departementes. Es soll damit allen Kreisen die Möglichkeit geboten werden, die diplomatische oder konsularische Karriere einzuschlagen. Nachdem die für das Geschäft zuständige Sektion der Finanzdelegation der vorgeschlagenen Lösung weder mit gutem Gewissen zustimmen, noch sie ablehnen konnte, erachtete es die Finanzdelegation als angezeigt, den ganzen Fragenkomplex näher abklären zu lassen. Grund dazu gaben vor allem die erheblichen Besoldungsunterschiede zwischen den im Politischen Departement tätigen Beamten und andern im Ausland beschäftigten Bundesbediensteten, ferner die Erhebung der Grundlagen und die Festsetzung des Kaufkraftausgleichs. Die vorgenommene Detailabklärung zeigte, dass die vom Politischen Departement vorgeschlagene Lösung nicht in allen Teilen einer kritischen Würdigung standhalten konnte. Ohne Zweifel spricht für das Personal des Politischen Departementes der Umstand der zwangsweisen Versetzung, wenn auch zu sagen ist, dass dieses Personal durch den Eintritt in die entsprechende Karriere von vornherein willens war, die damit verbundenen Inkonvenienzen zu tragen. Die Finanzdelegation hat dann dem Bundesrat im Verlaufe des Monats März 1966 empfohlen, die Beamtenordnung III bzw. das vor allem zur Diskussion stehende Vollzugsreglement IV vorläufig nur als Übergangslösung einzuführen, damit in den folgenden Monaten die zeitliche Möglichkeit zur Abklärung der verschiedenen noch offenen Fragen bestehe. Für die Übergangszeit stimmte sie einer Lösung zu, die das Personal in den Genuss des hälftigen Unterschiedes zwischen alter und neuer Ordnung kommen liess. Die Finanzdelegation lud den Bundesrat ein, er möchte die zuständigen Stellen des Finanz- und Zolldepartementes (Personalamt, Finanzverwaltung, ZOB und eventuell auch die Finanzkontrolle) mit der Neuüberprüfung der finanziellen Konsequenzen der Beamtenordnung III beauftragen. Im September 1966 teilte der Bundesrat der Finanzdelegation mit, dass er an der vorgeschlagenen Lösung festhalten mochte, mit Ausnahme der Frage des Kaufkraftausgleiches, für dessen Ermittlung künftighin das Finanz- und Zolldepartement anstelle des Politischen Departementes zuständig sein solle und des Nachweises über die Verwendung von Zulagen, insbesondere für Repräsentationszwecke. Unter anderem ist auch vorgesehen, dass bei künftigen, nicht teuerungsbedingten Änderungen der Besoldungsskala auf eine generelle Erhöhung der Grundzulagen verzichtet werden soll, womit eine Herabsetzung der prozentualen Expatriationszuschläge angestrebt werden kann. Nach weiteren Besprechungen mit Vertretern des Finanz- und Zolldepartementes stimmte die Finanzdelegation der Beamtenordnung III im modifizierten Aufbau zu, wobei indessen der Erwartung Ausdruck gegeben wurde, dass in bezug auf die künftige Gestaltung der Grundzulage die vorstehend erwähnte Anpassungsmöglichkeit spielen werde. Im übrigen nahm

die Finanzdelegation davon Kenntnis, dass das Finanz- und Zolldepartement die Verantwortung für die Festsetzung des Kaufkraftausgleichs übernimmt und dass für die diplomatischen, konsularischen und übrigen Zulagen die Empfänger den Nachweis für die Verwendung der Zulage erbringen müssen.

Die Finanzdelegation verkennt nicht den Umstand, dass die Beamten des Aussendienstes wegen der praktizierten Rotation nirgends sesshaft werden können und damit nicht in den Genuss billiger Wohnungen und sonst billigerer Lebensverhältnisse gelangen. Schwierigkeiten bereitet zudem die Ausbildung der Kinder, indem die kurze Aufenthaltsdauer an einem Ort Probleme stellt, die andere Beamte nicht kennen. Andererseits kann sich die Finanzdelegation des Eindrucks nicht erwehren, dass das Personal des Aussendienstes sich sehr rasch an die mit seiner Aufgabe verbundenen Vorteile gewöhnt, zum andern neben den grösseren auch die kleineren Nachteile als einer finanziellen Abgeltung würdig findet.

Was die nun eingeführte Beamtenordnung III in der heutigen Sicht der Finanzdelegation anbelangt, so bleibt ein gewisses Gefühl des Unbehagens nach wie vor bestehen. Es wird an den beiden in erster Linie zuständigen Departementen, dem Politischen Departement und dem Finanz- und Zolldepartement liegen, die einschlägigen Bestimmungen mit dem gebotenen Mass zu handhaben, z. B. insbesondere die sich aus der Revision der Kaufkraftvergleichsindizes ergebenden Anpassungen vorzunehmen. Für das Personal im Aussendienst muss die grosszügige Lösung Ansporn sein, sich voll und ganz in den Dienst unserer Interessen und im besonderen in jenen für unsere Landsleute im Ausland zu stellen.

Zum Abschluss kam im Berichtsjahr die Expertise in der Frage des wirtschaftlichen Einsatzes von Instruktionsoffizieren in der Militärverwaltung. Die Finanzdelegation gewann im Verlaufe der letzten Jahre den Eindruck, dass sich eine Überprüfung der Verhältnisse durch einen neutralen Sachkundigen aufdränge. Sie beauftragte damit Herrn Prof. Dr. Probst, Oberst im Generalstab, Bern. Der dem Experten erteilte Auftrag beschlug die folgenden, wesentlichen Fragen:

- Wirtschaftlichkeit des Einsatzes
- Verhältnis Instruktionsoffizier zum zivilen Beamtenkörper der Militärverwaltung
- Möglichkeiten einer andern Lösung des Verwendungsproblems
- Vorschläge für Systemänderungen
- Kostenmässige Würdigung des Problems.

Die sehr einlässlich gehaltene und fundierte Expertise kommt zu aufschlussreichen Ergebnissen. Die gestellten Fragen liessen sich nur im Rahmen einer Prüfung des Instruktorproblems überhaupt lösen.

Die Schlussfolgerungen lauten: Es bedarf einer früh einsetzenden, gründlichen und umfassenden Planung des Personaleinsatzes. Die bisher getroffenen Vorkehren sind wesentlich auszubauen. Sie sollen umfassen: Die Werbung, die Auslese und die Ausbildung (Studienbeihilfen; grosszügiger Ausbau der Schu-

lung); ferner den individuell gezielten Einsatz, welcher auch vorbereitend die zeitweilige Verwendung in jüngeren Jahren im Dienst der Militärverwaltung umschliesst. Für die Aufstiegsmöglichkeiten in der Verwaltung sind in gerechter Weise für Verwaltungsbeamte wie Instruktionsoffiziere die gleichen, nach sachlichen Kriterien bemessenen Chancen zu gewähren. Ausgesprochene Fälle von Versorgung von Instruktionsoffizieren in der Verwaltung belasten das Arbeitsverhältnis und sind zu vermeiden.

Es entspricht der Eigenart des Instruktorberufes, dass in fortgeschrittenem Alter Verwendungsschwierigkeiten aus persönlichen Gründen und als Folge des hierarchischen Aufbaues des Instruktionkorps (Abnahme der verfügbaren Plätze in höheren Chargen) eintreten. Diesbezüglich kommt der Experte zu folgenden Schlüssen:

«Instruktionsoffiziere, welche als solche ihren Plafond erreicht haben, und die auch anderswie, namentlich in der Militärverwaltung, nicht auf wirtschaftliche Weise eingesetzt werden können, sind, ungeachtet ihres Grades und Alters zu entlassen. Die finanziellen Leistungen im Falle unverschuldeter Auflösung des Dienstverhältnisses sind zu verbessern. Es ist zu prüfen, ob nicht jüngere Offiziere als Instruktionsoffiziere auf Zeit angestellt werden können.

Die vorzeitige Pensionierung ist auszubauen. Die Leistungen des Bundes bzw. der Eidgenössischen Versicherungskasse sind zu verbessern.

Die vorzeitige Pensionierung sollte kurzfristig als Sanierungsmassnahme dienen, später jedoch, im Rahmen einer umfassenden Planung und Reform des Einsatzes der Instruktionsoffiziere überhaupt, nur noch die Ausnahme sein.»

Die vom Experten errechneten Sanierungskosten, bei umfassender Reform des Instruktoreneinsatzes, bewegen sich in einem Rahmen, der gemessen an den Gesamtkosten des Instruktionkorps überhaupt nicht ins Gewicht fällt. Abschliessend führt der Gutachter aus:

«Der Berichterstatter hält allerdings dafür, dass diese zahlenmässigen Erwägungen das Problem in allzu einseitiger Weise zeigen. Man sollte die zahlenmässig zwar kaum erfassbaren, aber nichtsdestoweniger wirksamen Faktoren, wie namentlich die Verbesserung des Arbeitsklimas und die daraus zu erhoffende Steigerung der Arbeitsintensität und der Produktivität nicht ausser Betracht lassen; auch die moralischen und psychologischen Erwägungen haben ihr Gewicht.»

In der Folge ist die Finanzdelegation an das Militärdepartement gelangt und darf mit Befriedigung feststellen, dass die von ihr vollumfänglich gutgeheissenen Vorschläge auf ein sehr positives Echo gestossen sind. Die vorbereitenden Massnahmen für die Lösung des gestellten Problems sind im Berichtszeitpunkt bereits angelaufen.

### Bundesbeiträge

Zahlreiche Revisionsbemerkungen und Beanstandungen haben sich im Gebiete der Ausrichtung von Bundesbeiträgen ergeben. Es würde auch hier zu weit

führen, eine Aufzählung der behandelten Fälle in diesem Bericht vorzunehmen. Zur Rechtfertigung der zuständigen Dienststellen sei immerhin ausdrücklich vermerkt, dass gerade in diesem Bereich das Ermessen seine bedeutsame Rolle spielt und es von neutraler Warte, aus welcher heraus die den Gesamtüberblick besitzende Finanzprüfung spielt, häufig einfacher ist, ein kritisches Urteil zu fällen als für die Dienststelle, welche sich täglich mit den Begehren und Sonderwünschen der Subventionsberechtigten auseinandersetzen muss. Darin dürfte auch der tiefere Sinn der Finanzkontrolle liegen. Er kommt hier besonders typisch zum Ausdruck, sie soll dauernd und überall präsent Gegenkräfte schaffen, es auf die Auseinandersetzung ankommen lassen, so dass Routine und allenfalls auch « Betriebsblindheit » sich nicht ungehemmt ausgabensteigernd auswirken.

### PTT-Betriebe

Bei den PTT-Betrieben ist die Finanzaufsicht dem betriebsinternen Inspektorat übertragen, das seine Feststellungen über die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation zur Kenntnis bringt. In einigen Fällen erachtete es die Finanzdelegation als angezeigt, sich eingehender über bestimmte, vom Finanzinspektorat aufgegriffene Geschäfte orientieren zu lassen. Es betraf dies u. a. die Abklärung von Bilanzunterschieden bei der Postscheckabteilung, Lücken bei der Registrierung der Telefongesprächstaxen in den Zentralen, die Organisation des Einkaufswesens sowie die Abrechnung einzelner Budgetkredite. Von vereinzelt Ausnahmen abgesehen – Ausnahmen, die mehr ihrer Tendenz als des Betrages wegen die Aufmerksamkeit der Finanzdelegation beanspruchen –, darf festgehalten werden, dass dem Spargedanken auch bei den PTT-Betrieben im grossen und ganzen nachgelebt wird. So stellt das Finanzinspektorat in seinem Tätigkeitsbericht fest, dass auf dem Gebiet der Materialbeschaffung, der Fahrzeugbeschaffung sowie im Bauwesen durch geeignete Massnahmen, wie Normierung, Einheitstypen, grössere Serien, Konstruktionsvereinfachungen u. a. m., wesentliche Einsparungen erzielt werden konnten. Gewisse Reserven lassen sich auf der Einnahmenseite noch ausschöpfen durch eine Überprüfung der Bezugstaxen beim internationalen Telefonverkehr, eine Frage, die zur Zeit zwischen dem Finanzinspektorat und der zuständigen Abteilung erörtert wird. Bei den Poststellen war vor allem die zweite Jahreshälfte gezeichnet durch eine Reihe bewaffneter Überfälle. Diese Vorkommnisse sowie zwei grössere Gelddiebstähle veranlassten die PTT-Betriebe, dem Personal mit Nachdruck die Sicherheitsvorschriften im Geldverkehr in Erinnerung zu rufen. Zudem wurde das Finanzinspektorat im Berichtsjahr als Verbindungs- und Beratungsstelle für die Abklärung aller mit der Kassen- und Rechnungsführung zusammenhängenden deliktischen Handlungen im Bereich der PTT-Betriebe bezeichnet. Das Finanzinspektorat PTT hatte sich im Berichtsjahr ferner mit gewissen Auswüchsen in der Philatelie zu befassen. Bei den Telefonkreisen galt die Kontrolle u. a. dem Gebühren- und Taxbezug sowie der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Kredite. Im letztgenannten Punkt hatte das Inspektorat insbesondere bei den Bauabteilungen (Kabel- und Linienbau) grössere Rechnungsdifferenzen zu beanstanden, die teils auf mangelnde Erfahrung und teils auf den Zeitdruck des mit der örtlichen

Bauaufsicht betrauten Personals zurückzuführen waren. Schliesslich hatte das Finanzinspektorat PTT verschiedentlich dort zu intervenieren, wo angeordneten Massnahmen zur Einsparung von Personalkosten nur zögernd oder überhaupt nicht nachgelebt zu werden drohte. Es wird weiterhin darüber zu wachen sein, dass die auf dem Personalsektor möglichen Einsparungen auch tatsächlich realisiert werden.

Als Mangel und auf den Geschäftsablauf sich hemmend auswirkend empfindet das Finanzinspektorat PTT das Fehlen einer eigentlichen Zuständigkeitsordnung für die Stellen der Generaldirektion. Die bestehende Verfügung des EVED vom 14. Dezember 1961 regelt mehr die formale Seite und gewisse Finanzkompetenzen, spricht sich aber nicht aus über die Abgrenzung der Tätigkeitsgebiete der verschiedenen Dienststellen. Den eidgenössischen Räten wird sich im Zusammenhang mit der Behandlung parlamentarischer Vorstösse Gelegenheit bieten, auf Fragen der Organisation der Generaldirektion PTT näher einzutreten. Die Finanzdelegation schenkt diesem Punkt ihre besondere Aufmerksamkeit, weil die wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung in erster Linie abhängig ist von einer klaren und zweckgerichteten innerbetrieblichen Organisation.

Die von der Finanzdelegation behandelten Einzelfälle beschlagen praktisch alle Sparten der Verwaltungstätigkeit des Bundes. Wir haben in die früheren Berichte jeweils ein Verzeichnis der wichtigsten Vorgänge aufgenommen, glauben aber, im Sinne der einleitend gemachten Ausführungen, davon absehen zu dürfen. Entscheidend mag der Gesamteindruck sein, welcher das Bild einer sauberen Haushaltsführung vermittelt. Der Wille, festgestellte Mängel zu beheben, ist im allgemeinen vorhanden, wenn auch da und dort ein Prestigedenken zeitweilig Erschwerungen bringt.

Die Finanzdelegation möchte den vorliegenden Bericht nicht abschliessen, ohne Bundesrat und Verwaltung für den im allgemeinen gut geführten Finanzhaushalt Dank und Anerkennung auszusprechen.

Bern, den 17. Mai 1967.

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident:

**F. Hayoz**

Nationalrat

Der Vizepräsident:

**R. Meier**

Ständerat

## **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1966 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates (Vom 17. Mai 1967)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.06.1967
Date	
Data	
Seite	909-922
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 643

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.