



Verpflichtungskredite – Querschnittsprüfung zur Erstellung und Nutzung der Informationen

Das Wesentliche in Kürze

Kontext der Prüfung

Der Verpflichtungskredit wurde mit dem Finanzhaushaltgesetz vom 18. Dezember 1968 ausgebaut und als Instrument zur Wahrung der Kredithoheit des Parlaments umfassend legislatorisch verankert. Seither sind die Verwaltungseinheiten auch gehalten, eine Verpflichtungskreditkontrolle zu führen. Darin muss die aktuelle und geplante Beanspruchung des Verpflichtungskredits jederzeit ausgewiesen werden. Der Bundesrat muss im Rahmen der Staatsrechnung Bericht über den Stand der Verpflichtungskredite erstatten.

Per Ende 2011 wird in der Staatsrechnung ein Volumen von bewilligten, laufenden Verpflichtungskrediten von 174 Milliarden Franken ausgewiesen. Davon waren 110 Milliarden Franken (rund 63%) bereits verpflichtet. Von diesen 110 Milliarden Franken wurden per Ende 2011 schon 81 Milliarden Franken beglichen, 29 Milliarden Franken sind noch offen. Per Ende 2011 bestanden rund 200 Verpflichtungskredite.

Mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes hat die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV eine standardisierte Lösung erarbeitet, die darauf ausgerichtet ist, die Rechenschaftsablage auf Stufe Bund zu automatisieren und die notwendige Qualität in der Verpflichtungskredit-Führung durch die verschiedenen Verwaltungseinheiten sicherzustellen.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung beleuchtet die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK das finanzpolitische Instrument der Verpflichtungskredite unter den Aspekten des Nutzens und der Effizienz. Im Mittelpunkt der Erhebungen standen die Informationen zu den Verpflichtungskrediten, welche sich in der Staatsrechnung und im Voranschlag befinden. Untersucht wurde der Erstellungsprozess inklusive der Implementierung der standardisierten Lösung durch die Verwaltungseinheiten und die Verwendung der Verpflichtungskredit-Informationen durch verschiedene Nutzergruppen.

Vorgaben zur Verpflichtungskredit-Führung

Die heute geltenden Vorgaben zur Führung der Verpflichtungskreditkontrolle gehen aus Artikel 25 des Finanzhaushaltgesetzes resp. aus Artikel 15 der Finanzhaushaltverordnung hervor. Im Zusammenhang mit dem per 1. Mai 2006 in Kraft getretenen Finanzhaushaltgesetz wurden höhere Qualitäts-Anforderungen an die Verpflichtungskreditkontrolle gestellt. Verlangt wurde eine Verbesserung, wobei insbesondere die Veränderungen in der Beanspruchung der Verpflichtungskredite laufend nachgeführt und einzeln dokumentiert werden sollen. Dies soll systemunterstützt erfolgen. Gemäss Finanzhaushaltverordnung wird insbesondere erwartet, dass

- die Beanspruchung eines Verpflichtungskredits jederzeit ausgewiesen werden kann und
- die Verpflichtungskredite im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit erfasst werden.

Damit diese Anforderungen erfüllt werden können, sollen die Verwaltungseinheiten nach den Vorgaben der EFV die eingegangenen und geplanten Verpflichtungen sowie die geleisteten Zahlungen in ihren Systemen integriert führen. Dadurch soll die Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der Verpflichtungskredite verbessert sowie der Aufwand der EFV für das Reporting in Staatsrechnung und

Voranschlag minimiert werden. Hinsichtlich der operativen Kreditführung wurde den Verwaltungseinheiten der grösstmögliche Spielraum gelassen.

Ergebnisse der Prüfung

Die Prüfung zeigte, dass die Verwaltungseinheiten ihre Wahlfreiheiten nutzen und heterogene Instrumente für die operative Steuerung und Überwachung der Verpflichtungskredite einsetzen. Eine integrative Führung der Verpflichtungskredite, wie von der EFV mit der standardisierten Lösung vorgegeben, erfolgt hingegen nur bei wenigen Verwaltungseinheiten. Die in der Staatsrechnung abzubildenden IST-Werte (aufgelaufene Zahlungen) werden in der heutigen Praxis im Kreditführungssystem der Verwaltungseinheiten mehrheitlich laufend erfasst, die Verpflichtungen hingegen in der Regel stichtagbezogen summarisch. Dazu werden die Daten aus den eingesetzten Vorsystemen manuell übernommen und im System zur Kreditführung nachgeführt. Infolge fehlender oder wenig ausgeprägter und dokumentierter Kontrollen der Datenübernahmen ist prozessmässig nicht sichergestellt, dass die ausgewiesenen Werte durchgängig verifiziert sind.

Die Erhebungen der EFK zeigten auch, dass bezüglich der auszuweisenden Eckdaten zum Stand der Verpflichtungskredite Interpretationsspielraum besteht. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in der Frage, wann im konkreten Einzelfall eine Verpflichtung eingegangen wird, unterschiedliche Beurteilungen bestehen. Entsprechend führt dies zu nicht durchgängig vergleichbaren resp. nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten dargestellten Werten. Zur Interpretation der in Staatsrechnung und Voranschlag ausgewiesenen Werte sind daher teilweise zusätzliche Informationen notwendig.

Die vorbeschriebenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Abbildung der Verpflichtungskredite können sich auf die Qualität der ausgewiesenen Verpflichtungskredit-Information in Staatsrechnung und Voranschlag auswirken und die Vergleichbarkeit der Angaben zu den verschiedenen Verpflichtungskrediten beeinträchtigen.

Einschränkend auf die Aussagekraft der Informationen wirkt auch die Tatsache, dass ein Verpflichtungskredit vom Grundsatz her eine reine Ausgabensicht (finanzierungswirksamer Aufwand; Cash-Prinzip) darstellt. Der Verpflichtungskredit in seiner heutigen Konzeption enthält weder die intern verrechneten Kosten der Leistungserbringer (durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT zum Beispiel) noch die internen Kosten der Verwaltungseinheit (Personalkosten zum Beispiel) und lässt es daher zu, dass ein Vorhaben insgesamt mehr kosten kann, als im Verpflichtungskredit berücksichtigt wurde. Weil ein Verpflichtungskredit keine Vollkostensicht auf die Vorhaben gibt, sollten die nicht im Verpflichtungskredit abgebildeten, aber für die sachpolitische und finanzielle Steuerung relevanten Informationen nach Ansicht der EFK anderweitig dargestellt werden, zum Beispiel als Ergänzung in den Botschaften.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass nicht alle grösseren Vorhaben zwingend mit einem Verpflichtungskredit verbunden sind, weil Verpflichtungskredite nur für Vorhaben mit überjährigen Verpflichtungen beantragt werden müssen oder weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass Verwaltungseinheiten in Einzelfällen versäumen, einen Verpflichtungskredit zu beantragen. Zudem besteht eine Untergrenze von 10 Millionen Franken für längerfristige Mieten von Liegenschaften, die Beschaffung von Sachgütern ausserhalb des Bau- und Liegenschaftsbereichs und die Beschaffung von Dienstleistungen sowie eine Ausnahmeregelung für die Anstellung von Bundespersonal.

Nutzen der Verpflichtungskredit-Informationen

Die EFK hat den Nutzen bei den Verwaltungseinheiten, der EFV und bei verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren abgeklärt. Im Wesentlichen zeigte sich, dass kein einheitlicher Informationsbedarf besteht und dass die Daten in unterschiedlicher Weise genutzt werden. Trotz der verfügbaren Dokumentation über den Stand der Verpflichtungskredite sind sich die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner auf allen Ebenen mehrheitlich bewusst, dass die mittelfristige Steuerung des Haushalts ausschliesslich anhand dieser Informationen unmöglich ist. Die Informationen in den Verpflichtungskredit-Tabellen sind für sich alleine nur beschränkt aussagekräftig. Für ein vertieftes Verständnis müssen sie teilweise durch weitere Angaben aus Budget und Rechnung sowie Zusatzinformationen von den verpflichtungskreditführenden Verwaltungseinheiten ergänzt werden. Obwohl die Information als wenig selbstsprechend und transparent eingestuft wird, kennen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Art der Darstellung und schätzen sie als standardisierte Form der Rechenschaft, die es immerhin erlaubt, einen Verpflichtungskredit auf hoch aggregiertem Informationsstand zu verfolgen.

Das Vorhandensein der Information dient der Transparenz in der Rechnungslegung und der dafür entstehende Aufwand sollte aus Sicht der interviewten Personen weiterhin in Kauf genommen werden. Während einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner einem Ausbau der Informationen eher skeptisch gegenüberstehen, äusserten andere weitergehende Informationsbedürfnisse.

Fazit

Die Ergebnisse der vorliegenden Prüfung zeigen auf, dass in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf besteht, namentlich in der Kreditführung und der Berichterstattung.

Kurzfristig und unabhängig vom zukünftigen Umgang mit den Verpflichtungskredit-Informationen, empfiehlt die EFK im Bereich der Kreditbewilligung und Kreditführung

- eine korrekte und einheitliche Anwendung der Definitionen bezüglich Umfang und Ausweis der Verpflichtungskredite sicherzustellen und
- die Zuverlässigkeit der Daten im Erstellungsprozess durch Beseitigung von Medienbrüchen und durch IKS-Massnahmen zu erhöhen.

Für den zukünftigen Umgang mit den Verpflichtungskredit-Informationen bestehen aus Sicht der EFK mehrere Handlungsalternativen. Die heutige Berichterstattung könnte entweder stark reduziert oder aber ausgebaut und besser genutzt werden. Schliesslich ist auch vorstellbar, die Verpflichtungskredit-Informationen in eine umfassendere finanz- und sachpolitische Sicht zu integrieren, um eine transparente Verbindung von Aufgaben und Finanzen herzustellen. Die EFK empfiehlt der EFV, die im Bericht skizzierten und weitere Handlungsalternativen anhand von Kosten- / Nutzenanalysen zu prüfen, um dann festzulegen,

- in welcher Form Verpflichtungskredit-Informationen in Zukunft erhoben und dargestellt werden sollen und

- inwieweit für mehrjährige Vorhaben eine weitergehende Verbindung von Aufgaben und Finanzen hergestellt und wie die Informationen zu den Verpflichtungskrediten darin integriert werden können.

Im März 2013 fand eine Schlussbesprechung mit allen geprüften Verwaltungseinheiten und der EFV statt. Gemäss ihrer Stellungnahme zum Prüfbericht wird die EFV die Empfehlungen umsetzen. Allfällige Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sowie die Umsetzung sollen im Rahmen der Einführung des neuen Führungsmodells NFB oder des Projektes „Optimierung NRM“ gestaffelt bis Voranschlag 2016 erfolgen. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung im Mai 2013 vom Bericht der EFK Kenntnis genommen.