



# ***Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter***

Eidgenössische Finanzverwaltung



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15561.601.00189.010
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter Eidgenössische Finanzverwaltung**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) vollzieht die Finanzhaushaltverordnung (FHV). Sie ist für den Voranschlag, den Finanzplan und die Rechnungslegung sowie für die Mittelbeschaffung und die Anlagen am Geld- und Kapitalmarkt verantwortlich. Seit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) im Jahr 2007 werden die Verwaltungseinheiten (VE) über die Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie über eine betriebliche Kostenrechnung geführt. Die Veränderungen beeinflussten die Aufsicht gegenüber den VE. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Aufsicht im Sinne der Überwachung der Umsetzung der Weisungen und Vorgaben in den Departementen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen definiert sind und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen ausreichend geregelt ist. Die vorliegende Prüfung fokussiert auf die EFV als Querschnittsamt. Es wurden die Bereiche Budgetierung, Kreditverwaltung, Rechnungslegung / Abschlusserstellung, Internes Kontrollsystem (IKS), Reservebildung, Grossanlagen, Leasing, Inkasso, Public-Private-Partnership (PPP) und E-Government beurteilt.

Die EFV nimmt ihre Rolle in der Aufsicht stärker wahr, als es ihre Interpretation der rechtlich zugewiesenen Verantwortlichkeiten vermuten liess. Die EFK beurteilt die Aufsicht im Grossen und Ganzen als angemessen. Verbesserungspotenzial besteht bei der Mängelbehebung und den Grundlagen bezüglich der Durchsetzungs- und Eskalationsinstrumente.

### **Die Übertragung der Aufsichtskompetenz ist interpretierbar**

Die Notwendigkeit der Querschnittsämter ist aus Sicht der EFK unumstritten. Sie sind zentral, um in Kernbereichen ein konsistentes Vorgehen in der Bundesverwaltung (BVerw) zu erzielen. Um diese Rolle wirkungsvoll wahrnehmen zu können, sind Weisungs-, Aufsichts- und Durchsetzungskompetenzen der Querschnittsämter unverzichtbare Grundlagen.

Gemäss Artikel 75 FHV vollzieht die EFV die besagte FHV. Der EFK zufolge überträgt der Begriff „vollziehen“ der EFV die Verantwortung für die Aufsicht über den Vollzug der Weisungen. In der FHV wird aber beispielsweise die Verantwortung für die Ordnungsmässigkeit der Buchführung den VE und für das IKS den Direktoren und Direktorinnen der VE übertragen. Die Rechtsauffassungen der EFV und der EFK dazu sind unterschiedlich.

### **Die Aufsicht durch die EFV ist in wesentlichen Teilen angemessen**

In vielen der geprüften Bereiche bestehen Aufsichtsinstrumente. Regelkreise sind erkennbar, oft werden auch angemessene Kontrollen durchgeführt. Die Durchsetzungsmöglichkeiten der EFV basieren mehr auf fachlicher Kompetenz und Akzeptanz als auf formeller Legitimation. Was aussteht, ist eine Gesamtbeurteilung und die systematische Dokumentation der Aufsicht. Einschränkend wirken die fehlende Verpflichtung der EFV zur Verantwortung für die Erstellung der Rechnung (Rechnungsablage) und für das bundesweite IKS sowie das Fehlen formeller Eskalations- bzw. Durchsetzungsinstrumente. Die Departemente sind in die wesentlichen Aufsichtstätigkeiten eingebunden. In einzelnen Bereichen besteht jedoch auch hier Verbesserungspotenzial.



Zudem wird die Aufsicht über die Umsetzung von Empfehlungen bzw. die Mängelbehebung nicht einheitlich wahrgenommen. Diese Aufgabe gilt es unter Führung des Querschnittsamtes in dessen Aufsichtssystematik zu integrieren.

### **Die EFK empfiehlt folgende Verbesserungen**

Die Pflicht und die Kompetenzen der EFV zur Überwachung der Einhaltung der Weisungen sind in der FHV unmissverständlich festzulegen. Zur Sicherstellung der Durchsetzung von Weisungen sind der EFV die notwendigen Kompetenzen zu erteilen und passende Instrumente vorzusehen. Die EFV sollte die Behebung der im Regelkreis festgestellten wesentlichen Mängel überwachen. Das bereits weitgehend existierende Aufsichtskonzept sollte in den wichtigsten Bereichen dokumentiert werden. Bezogen auf den Einzelbereich des Inkassos empfiehlt die EFK, die Konsolidierung der verschiedenen Inkassostellen zu prüfen.

Die stärkere zentrale Aufsicht sollte möglichst effizient und automatisiert umgesetzt werden. Gegebenenfalls sind Kompetenzen von den Departementen in das Querschnittsamt zu verschieben.

## **Mise en œuvre des directives des offices transversaux Administration fédérale des finances**

### **L'essentiel en bref**

---

L'Administration fédérale des finances (AFF) est chargée de l'exécution de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC). Elle est responsable du budget, du plan financier et de l'établissement des comptes, se procure les fonds nécessaires et se charge des placements sur le marché monétaire et sur celui des capitaux. Depuis l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) en 2007, les unités administratives sont gérées par le biais du compte de résultats et du compte des investissements ainsi que par la comptabilité analytique d'exploitation. Ces changements ont influencé la surveillance exercée sur les unités administratives. Le présent rapport se focalise ainsi sur la surveillance de la mise en œuvre des directives et normes dans les départements.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié si les tâches, les compétences et les responsabilités sont définies, et si les contrôles portant sur le respect et la mise en œuvre des directives sont suffisamment réglementés. Le présent audit porte sur l'AFF en tant qu'office transversal. Les domaines suivants ont été évalués: budgétisation, gestion des crédits, tenue et clôture des comptes, système de contrôle interne (SCI), constitution de réserves, grands événements, leasing, encaissement, partenariats public-privé (PPP) et cyberadministration.

Dans le domaine de la surveillance, l'AFF assume davantage son rôle que ce que son interprétation du droit laissait supposer. Le CDF estime que cette surveillance est globalement appropriée. Il a identifié des potentiels d'amélioration au niveau de l'élimination des lacunes et de l'établissement de bases aux instruments permettant de faire appliquer les mesures et remonter les problèmes à l'échelon hiérarchique supérieur.

### **Le transfert des compétences en matière de surveillance est sujet à interprétation**

Le CDF juge incontestable la nécessité des offices transversaux, car ceux-ci jouent un rôle central pour adopter une approche cohérente dans les domaines clés de l'administration fédérale. Afin d'assumer efficacement ce rôle, les offices transversaux doivent absolument disposer des compétences nécessaires pour édicter des directives, les mettre en œuvre et contrôler leur application.

En vertu de l'art. 75 OFC, l'AFF est chargée d'exécuter ladite ordonnance. Du point de vue du CDF, la notion d'«exécuter» transfère à l'AFF la responsabilité de surveiller la bonne application des directives. Toutefois, l'OFC confie aux unités administratives la responsabilité de tenir régulièrement les comptes dans leur domaine de compétence et à leurs directrices et directeurs celle du SCI. Les conceptions juridiques de l'AFF et du CDF à ce propos diffèrent.

### **La surveillance assurée par l'AFF est appropriée dans ses aspects essentiels**

Il existe des instruments de surveillance dans la plupart des domaines contrôlés. On y reconnaît des mécanismes de régulation, et des contrôles appropriés sont aussi souvent menés. L'AFF base ses possibilités de s'imposer plus sur des compétences techniques et sur une bonne acceptation de la part des unités administratives que sur une légitimation formelle. Cependant, il manque une évaluation globale et une documentation systématique des activités de surveillance. L'absence d'obligation pour l'AFF d'assumer la responsabilité de l'établissement (la présentation) des comptes et celle du



SCI ainsi que le manque d'instruments formels permettant de faire appliquer les mesures et remonter les problèmes à l'échelon hiérarchique supérieur ont des effets restrictifs. Les départements sont associés aux principales activités de surveillance. Dans certains secteurs, le CDF a toutefois aussi noté un potentiel d'amélioration en la matière.

En outre, la surveillance portant sur l'application des recommandations et sur l'élimination des lacunes n'est pas appliquée uniformément. Cette tâche doit être menée sous la conduite de l'office transversal et intégrée dans sa systématique de surveillance.

#### **Le CDF recommande les améliorations suivantes**

Il convient de fixer sans équivoque dans l'OFC les devoirs et les compétences de l'AFF relatifs au contrôle du respect des directives. Il faut lui octroyer les compétences nécessaires lui permettant de s'assurer de l'application des directives et prévoir les instruments appropriés. L'AFF devrait vérifier que les principales lacunes constatées dans les mécanismes de régulation soient bel et bien éliminées. La stratégie de surveillance, déjà largement mise en place, devrait être documentée dans les secteurs essentiels. En ce qui concerne le domaine spécifique de l'encaissement, le CDF recommande d'examiner la consolidation des différents services d'encaissement.

La surveillance centralisée renforcée devrait être mise en œuvre de manière efficace et automatisée. Le cas échéant, il faudrait transférer certaines compétences des départements à l'office transversal.

#### **Texte original en allemand**

## **Attuazione delle istruzioni degli uffici trasversali Amministrazione federale delle finanze**

### **L'essenziale in breve**

---

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) è incaricata dell'esecuzione dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC). È responsabile del preventivo, del piano finanziario e della contabilità ed è competente per il reperimento di mezzi finanziari e gli investimenti sul mercato monetario e dei capitali. Dall'introduzione del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) nel 2007, le unità amministrative (UA) sono gestite mediante il conto economico e quello degli investimenti nonché mediante una contabilità analitica. Questi cambiamenti hanno influenzato la vigilanza delle UA. Il presente rapporto è dunque incentrato nella vigilanza intesa quale verifica dell'attuazione delle istruzioni e delle direttive nei dipartimenti.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se i compiti, le competenze e le responsabilità sono definiti e se il controllo dell'osservanza e dell'attuazione delle istruzioni è disciplinato in maniera sufficiente. La presente verifica si concentra sull'AFF in veste di ufficio trasversale. Sono stati esaminati i settori seguenti: preventivazione, gestione del credito, presentazione dei conti e rendiconto finale, sistema di controllo interno (SCI), costituzione di riserve, grandi eventi, leasing, incasso, partenariato pubblico-privato (PPP) e Governo elettronico.

L'AFF adempie i suoi compiti di vigilanza in modo più rigoroso di quanto lasciasse supporre la sua interpretazione delle responsabilità affidatele per legge. Nel complesso il CDF considera adeguata l'attività di vigilanza. Identifica un potenziale di miglioramento nell'eliminazione delle lacune e nell'elaborazione delle basi per gli strumenti che permettono di far applicare le istruzioni e trasmettere i problemi al livello gerarchico superiore.

### **L'attribuzione della competenza in materia di vigilanza è oggetto di interpretazioni diverse**

Dal punto di vista del CDF la necessità degli uffici trasversali è indiscussa. Essi sono fondamentali per ottenere processi uniformi nei settori chiave dell'Amministrazione federale. La competenza di emanare istruzioni, le competenze in materia di vigilanza ed esecuzione degli uffici trasversali sono basi indispensabili per svolgere questo ruolo in maniera efficace.

Conformemente all'articolo 75 OFC, l'AFF è incaricata dell'esecuzione della stessa ordinanza. Il CDF ritiene che l'espressione «incaricare dell'esecuzione» attribuisca all'AFF la responsabilità di vigilare sull'esecuzione delle istruzioni. Tuttavia, nell'OFC la responsabilità per la regolarità della contabilità è attribuita alle UA e la responsabilità per il SCI ai direttori delle UA. Questo esempio illustra la discrepanza fra l'interpretazione del diritto dell'AFF e quella del CDF.

### **Nei punti essenziali la vigilanza esercitata dall'AFF è adeguata**

Numerosi settori oggetto della verifica prevedono strumenti di vigilanza. Si distinguono sistemi di controllo e spesso i controlli eseguiti sono adeguati. L'attività di vigilanza dell'AFF si basa più sulla competenza tecnica e sul consenso che non sulla legittimazione formale. Mancano una valutazione complessiva e una documentazione sistematica della vigilanza. Costituiscono un limite il fatto che all'AFF non sia attribuita la responsabilità della stesura del consuntivo (presentazione dei conti) e del SCI dell'Amministrazione federale come pure l'assenza di strumenti formali che per-



mettono di far applicare le istruzioni e trasmettere i problemi al livello gerarchico superiore. I dipartimenti sono coinvolti nelle principali attività di vigilanza, tuttavia in alcuni settori si ravvisa un potenziale di miglioramento.

Inoltre, la vigilanza sull'attuazione delle raccomandazioni e sull'eliminazione delle lacune non è esercitata in modo uniforme. Questo compito deve essere eseguito sotto la direzione dell'ufficio trasversale e integrato nella sua sistematica relativa alla vigilanza.

### **Il CDF raccomanda queste proposte migliorative**

L'obbligo dell'AFF di verificare l'osservanza delle istruzioni e le competenze pertinenti devono essere definiti inequivocabilmente nell'OFC. Affinché possa garantire l'applicazione delle istruzioni, l'AFF deve disporre delle competenze necessarie e degli strumenti adatti. L'ufficio dovrebbe sorvegliare l'eliminazione delle lacune di fondo riscontrate nel sistema di controllo. Il piano di vigilanza ormai ampiamente diffuso dovrebbe essere documentato nei settori più importanti. Per quanto riguarda il settore dell'incasso, il CDF raccomanda di valutare l'opportunità di aggregare i diversi servizi d'incasso.

La vigilanza centrale rafforzata dovrebbe essere realizzata in modo possibilmente efficiente e automatizzato. All'occorrenza le competenze devono essere trasferite dai dipartimenti agli uffici trasversali.

### **Testo originale in tedesco**

## **Implementation of cross-departmental office directives Federal Finance Administration**

### **Key points**

---

The Federal Finance Administration (FFA) implements the Financial Budget Ordinance (FBO). It is responsible for the budget, the financial plan and accounting in addition to funding and investments in the money and capital markets. Since the introduction of the Confederation's New Accounting Model (NAM) in 2007, the administrative units have been managed via the statement of financial performance, statement of investments and operational cost accounting. The changes affected supervision of the administrative units. This report concentrates on supervision in the sense of monitoring implementation of the directives and specifications in the departments.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) checked whether or not the tasks, powers and responsibilities are defined and whether or not checking of compliance with and implementation of the directives is sufficiently regulated. This audit focuses on the FFA as a cross-departmental office. The areas of budgeting, credit management, accounting/preparation of financial statements, the internal control system (ICS), creation of reserves, major events, leasing, collection, public-private partnerships (PPP) and eGovernment were assessed.

The FFA takes its supervision role more seriously than its interpretation of the legally assigned responsibilities would indicate. The SFAO considers the supervision to be largely appropriate. There is room for improvement with regard to the remedying of deficiencies and the basis for enforcement and escalation instruments.

### **The transfer of supervisory powers is open to interpretation**

The SFAO believes the need for cross-departmental offices is indisputable. They are key to achieving a consistent approach in core areas in the Federal Administration. In order to effectively play this role, the directive-issuing, supervisory and enforcement powers of cross-departmental offices are an essential basis.

According to Article 75 of the FBO, the FFA implements the FBO. The SFAO feels that the term "implements" transfers responsibility for supervising the implementation of directives to the FFA. In the FBO, however, responsibility for proper accounting is borne by the administrative units, for example, and their directors are responsible for the ICS. In this case, the SFAO's legal interpretation is different from the FFA's.

### **Supervision by the FFA is largely appropriate**

There are supervisory instruments in many of the audited areas. Control cycles are discernible, and suitable controls are often conducted. The enforcement options of the FFA are based more on technical expertise and acceptance than on formal legitimation. What is missing is an overall assessment and systematic documentation of supervision. The absence of an obligation on the part of the FFA to be responsible for the preparation of the financial statements (rendering of accounts) and for the entire federal ICS and the lack of formal escalation and enforcement instruments have a restrictive impact. The departments are involved in the essential supervisory activities. However, there is also room for improvement here in individual areas.



In addition, supervision of the implementation of recommendations and the remedying of deficiencies is not undertaken in a uniform manner. This task should be integrated into its supervisory system under the leadership of the cross-departmental office.

**The SFAO recommends making the following improvements**

The obligation and the powers of the FFA to monitor compliance with the directives must be unambiguously set out in the FBO. To ensure the implementation of directives, the FFA must be given the necessary powers and provision must be made for appropriate instruments. The FFA should monitor the remedying of serious deficiencies found in the control cycle. The supervision concept, which already exists to a large extent, should be documented in important areas. With regard to the specific area of collection, the SFAO recommends examining consolidation of the various collection offices.

Greater central supervision should be implemented as efficiently as possible and in an automated manner. If need be, powers should be transferred from the departments to the cross-departmental office.

**Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Prüfung:**

Das Verständnis der EFK über die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) deckt sich nicht mit der Rolle, welche ihr der Bundesrat zugedacht hat. Die EFV hat die EFK bereits während der Prüfungsarbeiten darauf hingewiesen, dass sich – entgegen der Interpretation der EFK – aus der FHV keinerlei Aufsichtspflicht ableiten lässt. Im Ergebnis möchte die EFK die EFV als verwaltungsweites Finanzinspektorat nach Artikel 11 FKG einsetzen. Das sprengt jedoch den gesetzlichen Aufgabenkatalog der EFV.

Die organisatorischen, fachlichen und technischen Weisungen der EFV sind weitestgehend im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens angesiedelt und betreffen im Wesentlichen die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung, das Interne Kontrollsystem und die Standardisierung der Finanzprozesse in den VE. Genau in diesen Bereichen liegen aber die Pflichten und Kompetenzen zur Prüfung sowie zur Revision der VE bei der EFK (Art. 6 Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0).

Die Umsetzung der Empfehlung der EFK ist nur mit einer deutlichen Aufstockung des Personals um rund 10 Stellen erreichbar. Dazu ist weder die Notwendigkeit gegeben noch bestehen dazu die finanziellen Möglichkeiten. Die EFK attestiert der EFV, dass diese bereits heute Aufsichtsaufgaben angemessen wahrnimmt. Dieser Bürokratieaufbau ist daher aus Sicht der EFV nicht gerechtfertigt.

Trotz dieser Vorbehalte ist die EFV bereit, die Empfehlung 2 im Rahmen eines Aussprachepapiers dem Bundesrat zu unterbreiten. Mit der Umsetzung der Folgeempfehlungen 3 und 4 muss bis zur Klärung und allfälligen Umsetzung der Empfehlung 2 zugewartet werden. Sollte der Bundesrat die Umsetzung der Empfehlung 2 der EFK befürworten, wird eine entsprechende FHV-Anpassung an die Hand genommen.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>14</b>
1.1	Ausgangslage	14
1.2	Prüfungsziel und -fragen	14
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	15
<b>2</b>	<b>Das „Neue Rechnungsmodell“ erhöht die Anforderungen an die Aufsicht</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>Bei Rechnungsablage und IKS versteht sich die EFV primär als Kompetenz- und Beratungsstelle</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>Organisation</b>	<b>16</b>
4.1	Querschnittsaufgaben der EFV	16
4.2	Für die wesentlichen Aufgaben sind angemessene Weisungen vorhanden	17
4.3	Die FHV lässt hinsichtlich Aufsicht Interpretationsspielraum	17
<b>5</b>	<b>Bestehen Regelungen zur Kontrolle der Umsetzung von Weisungen?</b>	<b>18</b>
5.1	Ebene Querschnittsamt	18
5.1.1	Budgetierung / Kreditrecht: Ein Aufsichtskonzept ist implizit vorhanden	18
5.1.2	Rechnungslegung und -ablage: Ein Aufsichtskonzept ist erkennbar, die Aufsicht über Mängelbehebungen sollte systematisiert werden	18
5.1.3	IKS: Die Aufsicht erfolgt auf hohem Aggregationsniveau	19
5.1.4	Inkasso: Ein Aufsichtskonzept besteht nicht, Kontrollen werden keine durchgeführt, die Konsolidierung der Inkassostellen ist zu prüfen	20
5.1.5	Verschiedene Weisungen: Aufsichtskonzepte sind implizit vorhanden	20
5.2	Ebene Departemente	21
5.2.1	Budgetierung / Kreditrecht: Mit dem implizit vorhandenen Konzept kann die Aufsicht sichergestellt werden	21
5.2.2	Rechnungslegung / Rechnungsablage: Implizit besteht ein Aufsichtskonzept, die Überwachung von Fehlerbehebungen sollte geregelt werden	21
5.2.3	IKS: Implizit besteht ein Aufsichtskonzept, die Überwachung von Mängelbehebungen sollte geregelt werden	22
5.2.4	Inkasso: Ein Aufsichtskonzept besteht nicht, eine zentralisierte Aufsicht sollte in Absprache mit der EFV geprüft werden	22
5.2.5	Verschiedene Weisungen: Aufsichtskonzepte sind mehrheitlich nicht erforderlich	22
5.3	Regelkreis	23

5.3.1	Budgetierung / Kreditrecht: Es besteht ein geschlossener Regelkreis	23
5.3.2	Rechnungslegung / Rechnungsablage: Zu einem Regelkreis fehlen die Systematik bei Mängelbehebungen sowie Durchsetzungsinstrumente	23
5.3.3	IKS: Zu einem Regelkreis fehlen die Systematik bei Mängelbehebungen sowie Durchsetzungsinstrumente	23
5.3.4	Inkasso: Es besteht kein Regelkreis	24
5.3.5	Verschiedene Weisungen: Bei den beurteilten Regelkreisen besteht im Rahmen der geprüften VE kein grosser Handlungsbedarf	24
<b>6</b>	<b>Welche Aufsicht ist sinnvoll?</b>	<b>25</b>
6.1	Die Behebung festgestellter wesentlicher Mängel muss überwacht werden	27
6.2	Das Aufsichtskonzept ist zu dokumentieren	27
<b>7</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>28</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Unterlagen</b>		<b>29</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>		<b>30</b>



## 1 Auftrag und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage

In der Bundesverwaltung (BVerw) haben der Bundesrat (BR) und die Departemente in den vergangenen Jahren eine Vielzahl neuer Weisungen erlassen bzw. bestehende Weisungen revidiert. Die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte (FinDel) hat sich im Bereich IKT-Strategie des Bundes eingehend mit diesen Weisungen auseinandergesetzt. Dabei legte sie einen Schwerpunkt auf die Frage, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen definiert sind und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen durch die Linienverantwortlichen ausreichend geregelt wurden. In ihrem Schreiben vom 5. März 2014 an den BR betreffend das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hält die FinDel Folgendes fest: „Die FinDel ist klar der Ansicht, dass es Aufgabe des ISB ist, die Umsetzung seiner Weisungen und Vorgaben in den Departementen zu kontrollieren.“ Diese Haltung ist bemerkenswert und klärt die Abgrenzung der Rollen der Querschnittsämter zu derjenigen des Aufsichtsamtes Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Sie deckt sich mit der Ansicht der EFK, wonach trotz klarem Auftrag im Finanzkontrollgesetz (FKG) Kontrollen im Rahmen der Oberaufsicht gemäss FKG nicht *delegierte* Kontrollen oder Aufsichtsaufgaben der Querschnittsämter sein können. Die Prüfungsergebnisse der EFK dürfen und sollen durch die Querschnittsämter und Linienverantwortlichen genutzt werden, die Verantwortung für ausreichende Kontrollen bzw. die Aufsicht<sup>1</sup> über die Einhaltung der Weisungen bleibt jedoch beim Weisung erlassenden Querschnittsamt. Die FinDel ortete Handlungsbedarf und hat die EFK mit einer Prüfung bei den Querschnittsämtern Eidgenössisches Personalamt (EPA), Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und ISB beauftragt.

### 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Abgeleitet aus dem Auftrag der FinDel hat die EFK folgende Fragen zu klären:

- Bestehen für die wesentlichen Querschnittsaufgaben angemessene Weisungen?
- Sind in den Weisungen die Kontrollen über deren Einhaltung und Umsetzung ausreichend klar geregelt?
- Besteht ein Aufsichtskonzept mit einem geschlossenen Regelkreis oder sind Lücken im Kontrollsystem vorhanden?
- Wie werden die Kontrollen in der Praxis gelebt, insbesondere auch in Fällen mit delegierten Kontrollaufgaben?

Das Ziel der Prüfung liegt darin, gegebenenfalls Handlungsbedarf aufzuzeigen, damit die Sicherheit der einheitlichen Umsetzung von Weisungen erhöht werden kann.

---

<sup>1</sup> Im vorliegenden Bericht hat Aufsicht des Weisungsamtes folgende spezifische Bedeutung: Pflicht zur Überwachung der Einhaltung einer Weisung.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer, Revisionsleiter, und von Paul Ackermann, Revisionsexperte, durchgeführt. Die EFK hat von der EFV eine Liste der Verordnungen und Weisungen verlangt.

Die Prüfung der EFK richtet sich nach den wesentlichen Querschnittsaufgaben. Sie basiert primär auf den Bestimmungen, die im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und insbesondere in der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) enthalten sind. Die EFK hat die Weisungen auf ihre Relevanz für diese Prüfung untersucht. Anschliessend hat sie die Bereiche Budgetierung, Kreditverwaltung, Rechnungslegung / Abschlusserstellung, Internes Kontrollsystem (IKS), Reservebildung, Grossanlässe, Leasing, Inkasso, Public-Private-Partnership (PPP) und E-Government ausgewählt.

Die im Titel enthaltene Bezeichnung „Weisung“ wird in diesem Bericht in einer nicht formell rechtlichen Sicht, sondern für jede Art von Vorschrift oder Anleitung verwendet. Weisungen in diesem Sinne umfassen somit auch Richtlinien und Vorgaben aller Art.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die Verantwortlichen und Mitarbeitenden der EFV und der kontaktierten Generalsekretariate (GS) haben der EFK die notwendigen Auskünfte rasch und kompetent erteilt. Die verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

Die Prüfung wurde verteilt über den Zeitraum vom Juli bis Oktober 2015 durchgeführt.

## **2 Das „Neue Rechnungsmodell“ erhöht die Anforderungen an die Aufsicht**

Mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) im Jahr 2007 wurden nicht nur der Rechnungsaufbau und die Grundsätze zur Rechnungslegung angepasst<sup>2</sup>. Die Neuerungen betreffen auch die Grundsätze der Budgetierung, die Rechnungsführung, die Haushaltssteuerung sowie die Berichterstattung. Das für NRM zentrale Prinzip der dualen Steuerung brachte insbesondere für die Verwaltungseinheiten (VE) grundlegende Neuerungen: Sie werden seit 2007 über die Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie über eine betriebliche Kostenrechnung geführt. Diese Veränderungen wirkten sich stark und direkt auf die Führungsaufgaben der einzelnen VE aus und erhöhten die Anforderungen an die für die Rechnungsführung in den VE zuständigen Personen. Die Dezentralisierung beeinflusste aber auch die Art und den Umfang der Aufsicht, spezifisch die Überwachung der Umsetzung von Weisungen und Vorgaben gegenüber den VE.

---

<sup>2</sup> Dieser Abschnitt enthält Auszüge aus der Broschüre „NRM – Das neue Rechnungsmodell des Bundes“, Ausgabe September 2006.



### **3 Bei Rechnungsablage und IKS versteht sich die EFV primär als Kompetenz- und Beratungsstelle**

Die EFV ist für den Voranschlag, den Finanzplan und die Rechnungslegung sowie für die Mittelbeschaffung und die Anlagen am Geld- und Kapitalmarkt verantwortlich.

Im Bereich der Erstellung der Rechnung (Rechnungsablage) stützt sich die EFV hinsichtlich Verantwortlichkeiten auf die entsprechenden Bestimmungen in der FHV<sup>3</sup>. Danach sind die VE verantwortlich für die Ordnungsmässigkeit der Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich. Bezüglich einer Aufsichtspflicht der EFV über die VE ist in den Rechtsgrundlagen nichts explizit ausgeführt.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund sieht sich die EFV in den entsprechenden Gebieten als eine Kompetenz- und Beratungsstelle. Eine Aufsichtspflicht und Aufsichtskompetenzen liessen sich nicht ableiten. Forderungen nach solchen Aufgaben würden den gesetzlichen Aufgabenkatalog der EFV sprengen. Durchgesetzt würden Bestimmungen aufgrund der Fachkompetenz und nicht gestützt auf organisationsrechtliche Bestimmungen. Dies bedeute allerdings nicht, dass die EFV keine Kontrollen durchführen würde.

## **4 Organisation**

### **4.1 Querschnittsaufgaben der EFV**

Gemäss Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1) verfolgt die EFV folgende wesentlichen Ziele:

- Überblick über den Finanzhaushalt des Bundes sicherstellen,
- Entwurf der Rechnung, des Voranschlags und des Finanzplans,
- Eintreten für eine wirksame Kredit- und Ausgabensteuerung sowie eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung. Einflussnahme bei Geschäften mit finanziellen Auswirkungen,
- Hinwirken auf eine ergebnisorientierte Verwaltungsführung und ein systematisches Controlling,
- Sorgen für ein zeitgemässes Tresorerie- und Liquiditätsmanagement.

Zu diesem Zweck nimmt die EFV folgende Funktionen wahr:

- Sie entwirft Sanierungs- und Sparmassnahmen, wenn sich dies als notwendig erweist,
- Sie stellt finanzpolitische Grundlagen und Optionen bereit,
- Sie vertritt die Schweiz in internationalen Organisationen und Fachgremien,
- Sie vertritt den Bund bei der Eintreibung bestrittener und der Abwehr unbegründeter vermögensrechtlicher Ansprüche.

---

<sup>3</sup> Artikel 32 Absatz 1 FHV: Die Verwaltungseinheiten sind für die Ordnungsmässigkeit der Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich.

Artikel 36 Absatz 3 FHV: Die Direktoren und Direktorinnen der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich.

## **4.2 Für die wesentlichen Aufgaben sind angemessene Weisungen vorhanden**

Für die wesentlichen Querschnittsaufgaben bestehen gesetzliche Bestimmungen, Rechts- und wo nötig Verwaltungsverordnungen. Die in Ziffer 1.3 gelisteten Weisungen sind in Gesetzen und Rechtsverordnungen abgestützt. Die EFK hat keine Lücken festgestellt.

Im Gegenzug hat die EFK auch keine Hinweise darauf gefunden, dass inflationär Weisungen erstellt worden wären. Die, die vorgelegt wurden, haben ihre Berechtigung.

Die EFK ist auf keine Weisungen gestossen, die lediglich Gesetzes- oder Rechtsverordnungstexte wiederholen. Sie hat auch keine Verwaltungsverordnungen mit rechtssetzenden Texten festgestellt.

## **4.3 Die FHV lässt hinsichtlich Aufsicht Interpretationsspielraum**

Die Einschätzung der EFV, für die weisungsgemässe Umsetzung der geprüften Prozesse der Buchführung und des IKS nicht in der Verantwortung zu stehen, fusst insbesondere auf den in Ziffer 3 dieses Berichts erwähnten FHV-Artikeln und der OV-EFD. Nach Beurteilung der EFK greift diese Einschätzung zu kurz. Gemäss Artikel 75 FHV vollzieht die EFV die FHV. Sie erlässt dazu Weisungen. Der Auftrag zum Vollzug einer Verordnung stellt die EFV in die Verantwortung, die Durchsetzung der Verordnungstexte und – gestützt darauf – der erlassenen Weisungen zu überwachen. Vor diesem Hintergrund muss delegierte Verantwortung, wie sie Artikel 32 und 36 FHV vorsehen, eingeordnet werden.

Die Gesamtverantwortung, welche die EFV durch den Vollzugauftrag trägt, kann letztlich nicht delegiert werden. Diese Beurteilung wird ebenfalls durch Artikel 39 FHV gestützt. Demnach bestätigen der Vorsteher oder die Vorsteherin des EFD und der Direktor oder die Direktorin der EFV der EFK, dass die Jahresrechnung des Bundes nach den gesetzlichen Vorschriften erstellt und abgeschlossen wurde und dass sie die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellt.

Obschon sich die EFV für die Rechnungsablage und das IKS nicht in der Verantwortung sieht, kann trotzdem bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass die EFV auch im Bereich der Rechnungsablage das Wesentliche vorkehrt, um ordnungsgemässe Ergebnisse präsentieren zu können.

Bestimmungen über Aufsicht und Kontrolle sind in den Weisungen unterschiedlich ausgeprägt. Nach dem Wortlaut der OV-EFD hat die EFV oft eher eine Unterstützungs- als eine Aufsichtsfunktion. Sie stellt sicher, entwirft, tritt ein für, wirkt hin, erarbeitet und koordiniert. In der FHV ist daneben die Verantwortlichkeit bei verschiedenen Aufgaben klarer umschrieben. In vielen Fällen ist eine aktive Rolle der EFV hinsichtlich Aufsicht oder Entscheide vorgesehen. Sie kann Verrechnungen zulassen, sie erlässt Weisungen, regelt, legt fest, gestattet, bewilligt, entscheidet. Im Fall des Voranschlags ist sogar eine explizite Pflicht zur Prüfung in der FHV enthalten. In den Rechtsgrundlagen fehlen aber Durchsetzungsinstrumente. Dieses Fehlen beurteilt die EFK als Mangel. Für die EFK stellt sich deshalb nicht in erster Linie die Frage, ob die EFV Aufsichtsverantwortung hat, sondern in welchem Umfang und mit welchen Massnahmen die damit verbundenen Aufgaben möglichst effizient durchgeführt bzw. delegiert werden können.



## **5 Bestehen Regelungen zur Kontrolle der Umsetzung von Weisungen?**

### **5.1 Ebene Querschnittsamt**

Bei der EFV existieren in keinem der geprüften Bereiche formelle Aufsichtskonzepte, welche auf einer Risikoanalyse basieren. Die EFV stellt die notwendigen Arbeitsinstrumente und Grundlagen für eine konforme Umsetzung der Vorschriften zur Verfügung. Der Grad der Aufsicht bzw. der systematischen Kontrollen hängt stark vom Aufgabengebiet ab. Die zu beaufsichtigenden Bereiche sind sehr unterschiedlich. Schon aus diesem Grund wären strukturierte risikobasierte Überlegungen und eine entsprechende Dokumentation hilfreich. Diese dient anschliessend als Grundlage für periodische Risikobeurteilungen.

#### **5.1.1 Budgetierung / Kreditrecht: Ein Aufsichtskonzept ist implizit vorhanden**

Zur Durchsetzung der finanzpolitischen Ziele verabschiedet der BR Weisungen für die Erarbeitung von Voranschlag und Finanzplan. Diese gehen zusammen mit den technischen Budgetweisungen der EFV und des EPA an die Departemente. Der Voranschlag entsteht in einem iterativen Prozess. Die EFV übernimmt eine zentrale Rolle, die Departemente sind eng eingebunden. Der Vollzug der Weisungen ist so sichergestellt.

Die Prüfungen der EFV erfolgen insofern risikoorientiert, als primär VE, welche die Schuldenbremse nicht einhalten bzw. den Ausgabenplafonds überschreiten, eng begleitet werden. Nach der Freigabe durch die Departemente können Änderungen nur noch durch die EFV erfasst werden. Anpassungen der Budgets erfolgen im Einvernehmen mit den VE oder den Departementen. Verbleiben Differenzen, entscheidet der BR gestützt auf Anträge.

Nach Beurteilung der EFK ist ein Aufsichtskonzept implizit vorhanden. Die Aufsicht kann im Rahmen dieses Prozesses sichergestellt werden.

#### **5.1.2 Rechnungslegung und -ablage: Ein Aufsichtskonzept ist erkennbar, die Aufsicht über Mängelbehebungen sollte systematisiert werden**

Die EFV hat detaillierte Vorgaben zur Rechnungslegung erstellt. Des Weiteren bestehen eine Weisung zum Jahresabschluss sowie ein Anwendungshandbuch Jahresabschluss VE. Analoge Unterlagen existieren für die Monatsabschlüsse. In der Regel entstehen die Vorgaben in Gremien unter Leitung der EFV mit Beteiligung der VE. Probleme der Rechnungslegung / Rechnungsablage werden gemeinsam erörtert.

Die VE müssen der EFV zu den verschiedensten Bereichen Bericht erstatten. Der Datenmonitor des Konsolidierungssystems muss abgearbeitet werden. Bei Abweichungen wird unmittelbar reagiert.

Die VE sind verpflichtet, zuhanden der EFV und der EFK eine „Erklärung zur Jahresrechnung“ (Vollständigkeitserklärung) abzugeben. Zusätzlich werden auch die Departemente mit einer Kopie bedient. Die GS ergänzen diese mit der „Bestätigung des Departements“.

Die Bundesrechnung wird jährlich nach Wesentlichkeitskriterien durch die EFK geprüft. Der umfassende Bericht geht an die EFV.

Bei der Buchführung und der Rechnungsablage existieren verschiedene Kontrollen. Zu erwähnen sind standardisierte Systemeinstellungen, die Fixierung der Buchungsperioden, die Wertedefinitionen, der Kreditorenworkflow oder die systemgesteuerten Buchungszuordnungen. Hinzu kommt das „IT-Berechtigungs-wesen“. Die EFV nimmt im Rahmen des Projektes zur IKS-konformen Benutzer- und Berechtigungsverwaltung der SAP-Systeme für die Supportprozesse Bund eine zentrale Rolle ein. Die EFV ist teilweise bei der Mängelbehebung bzw. der Empfehlungsumsetzung in den VE engagiert.

Nach Beurteilung der EFK ist ein Aufsichtskonzept erkennbar, auch wenn ein solches formell nicht erstellt worden ist. Feststellungen der EFK im Rahmen ihrer Prüfung der Bundesrechnung dürfen in diesem konkreten Bereich mitberücksichtigt werden. Die Prüfungen der EFK decken nur die wesentlichen Risiken ab. Die EFK beurteilt die Kontrollen des Erfassungs- und des Abschlussprozesses als angemessen. Nicht ausreichend geregelt ist die Aufsicht bezüglich der Umsetzung von Empfehlungen bzw. der Mängelbehebung in den VE. Im Fokus sollte die Behebung der Fehlerursachen stehen. Diese Aufsicht sollte unter Führung der EFV verstärkt werden – siehe Ziffer 6.1 dieses Berichts.

### **5.1.3 IKS: Die Aufsicht erfolgt auf hohem Aggregationsniveau**

Der Leitfaden zum IKS bezieht sich auf die finanzrelevanten Risiken der VE im Zusammenhang mit der Rechnungsablage. Die EFV beurteilt die Umsetzung der IKS-Weisungen auf Stufe der VE gestützt auf die „Erklärung zur Jahresrechnung“ (Vollständigkeitserklärung) und auf die Prüfberichte der EFK. Wesentliche IKS-Mängel gelangen der EFV nur zur Kenntnis sofern sie in die Vollständigkeitserklärung übernommen werden.

Die IKS der VE werden jährlich nach Wesentlichkeitskriterien durch die EFK geprüft. Der IKS-Bericht geht an die EFV. Trotz uneingeschränkter Vollständigkeitserklärungen belegen Prüfungen der EFK zum Teil wesentliche IKS-Lücken. Bei Mängeln gemäss Bericht der EFK sollten die Berichte der IKS-Beauftragten eingefordert werden. Zeigen diese nicht dieselben Schwachpunkte wie der EFK-Bericht, weist dies auf Handlungsbedarf auf der Amtsebene hin.

Werden in der Vollständigkeitserklärung Mängel kommuniziert oder deckt die EFK in ihren Prüfungen Mängel auf, werden seitens EFV fallweise Massnahmen ergriffen. Die EFV führt bei den VE selbst keine Kontrollen im IKS-Bereich durch. Die EFK hat in ihrem umfassenden Bericht zur Jahresrechnung 2013 die durch die EFV getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der IKS positiv beurteilt. Nach Beurteilung der EFK ist ein Aufsichtskonzept erkennbar, auch wenn ein solches formell nicht erstellt worden ist. Die Aufsicht sollte auch die Mängelbehebung in den VE beinhalten. Im Fokus sollte die Behebung von Fehlerursachen stehen. Die Aufsicht sollte unter Führung der EFV verstärkt werden – siehe Ziffer 6.1 dieses Berichts. Die Thematik IKS und EFV wurde von der EFK in einer früheren Prüfung<sup>4</sup> bereits ausführlich behandelt.

---

<sup>4</sup> Das interne Kontrollsystem der Bundesverwaltung: Eine unvollendete Umsetzung (PA 13407), Publikation 04.2015



#### **5.1.4 Inkasso: Ein Aufsichtskonzept besteht nicht, Kontrollen werden keine durchgeführt, die Konsolidierung der Inkassostellen ist zu prüfen**

Ausserhalb der Zentralen Inkassostelle (ZI) bestehen in der BVerw vier weitere VE, welche Inkassoaufgaben wahrnehmen. Es handelt sich um den Zoll, dieser betreibt zwei Inkassostellen, das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Hauptabteilung Mehrwertsteuer (MWST). Der Umfang und die Tiefe der durch die VE durchgeführten Inkassoaufgaben sind unterschiedlich. Teilweise bestehen Verträge mit der ZI, welche die Delegation regeln.

Zur ZI kommen ausschliesslich abtretungswürdige Fälle. Wenn eine Forderung als „nicht abtretungswürdig“ beurteilt wird, erfolgt keine Überstellung an die ZI. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Bei abgetretenen Fällen erhält die ZI in Einzelfällen Einblick in das Vorgehen der VE. Die Aufsicht über die vorgelagerten Prozesse ist jedoch gemäss FHV nicht Aufgabe der ZI.

Das FHG ist bezüglich der Aufgabe der EFV sehr generell. Die EFV ist verantwortlich für die einheitliche Organisation des Zahlungsverkehrs. In der FHV wird nebst dem Hinweis auf Zahlungsfristen und die Mahnungen gemäss Gebührenverordnung nur noch auf schwerebringliche Forderungen eingegangen. Das Verfahren bis zur dritten Mahnung liegt bei den VE.

Dringlicher als die Frage nach der Aufsicht beurteilt die EFK die Frage nach der Notwendigkeit der verschiedenen Inkassostellen. Die EFK sieht in diesem Bereich Handlungsbedarf. Eine Analyse könnte aufzeigen welche Inkassostellen aus Wirtschaftlichkeits- oder Risikoaspekten konsolidiert werden müssten und in welchem Rahmen eine Aufsicht zu einer Verbesserung der Ergebnisse führen könnte.

*Empfehlung 1 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der EFV zu untersuchen, ob Inkassostellen - gestützt auf Wirtschaftlichkeits- oder Risikoaspekte - zusammengelegt werden müssten.*

Stellungnahme der EFV:

Die EFV ist bereit, eine mögliche Zusammenlegung von Inkassostellen zu prüfen. Die verschiedenen VE innerhalb des EFD analysieren aktuell die verstärkte Zusammenarbeit bei den eingesetzten Softwarelösungen. Die Überprüfung der Zusammenlegung von Inkassostellen soll daher in der zweiten Hälfte 2017 starten.

#### **5.1.5 Verschiedene Weisungen: Aufsichtskonzepte sind implizit vorhanden**

Bei den Bereichen Grossanlässe, Reservebildung FLAG und E-Government / E-Rechnungen, sieht die EFK zurzeit auf konzeptioneller Ebene keinen Handlungsbedarf. Aufsichtskonzepte sind mehrheitlich implizit vorhanden. Ohne einer allfälligen spezifischen Risikoanalyse vorgehen zu wollen, scheint eine systematische Dokumentation des Aufsichtskonzepts vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Bedeutung, der Häufigkeit der Geschäftsfälle oder dem Grad der technischen Absicherung nicht angezeigt.

Bei Leasing kontrolliert die EFV die relevanten Punkte der vorgelegten Verträge und entscheidet abschliessend.

Gemäss EFV wurden ausserhalb des Bauwesens in der BVerw bis anhin keine PPP-tauglichen Projekte beantragt. Bisher kamen auch im Infrastrukturbereich nach Wissen der EFV keine PPP-Projekte zur Ausführung. PPP-Projekte wären in aller Regel mit sehr umfangreichen Vertragswerken und mehreren Schnittstellen verbunden. Die Durchführung eines PPP-Projektes ist schwierig und könnte nach Beurteilung der EFV kaum ohne breite Abstützung und Kenntnisnahme durch die EFV durchgeführt werden. Dies rechtfertigt die Ad-hoc-Aufsicht über solche Projekte.

PPP-Geschäfte dürften an Bedeutung zunehmen. Dies kann beispielsweise aus der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 geschlossen werden. Es kann nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass alle Leasing- und PPP-Geschäftsfälle der EFV zur Beurteilung vorgelegt werden. Diese Rahmenbedingungen können die künftigen konzeptionellen Anforderungen an die Aufsicht erhöhen.

## **5.2 Ebene Departemente**

Die EFV hat sich über die Aufsicht in den Departementen EDA, EDI und EFD ein Bild verschafft.

### **5.2.1 Budgetierung / Kreditrecht: Mit dem implizit vorhandenen Konzept kann die Aufsicht sichergestellt werden**

Alle geprüften GS beteiligen sich zentral an der Budgeterstellung der VE ihres Departements. Die GS haben zudem ergänzende interne Weisungen für ihre VE erstellt. Diese Zusatzweisungen erläutern Spezialitäten des Departements oder präzisieren die BR- und/oder die EFV-Weisungen. Der Prozess von der ersten Budgeteingabe bis hin zur Verabschiedung zuhanden der FIKO ist durch detaillierte Terminpläne gesteuert. Die Budgeterstellung erfolgt in einem iterativen Verfahren. Kreditanträge kommen über die GS zustande.

Die Kontrollen der GS bei der Budgeterstellung der VE erfolgen in unterschiedlicher Tiefe. Grundsätzlich kontrollieren und bereinigen alle kontaktierten GS die Voranschläge ihrer VE vor der Eingabe an die EFV. Die GS legen ihren Fokus primär auf die durch die VE beantragten Ressourcen. Anschliessend sind die GS auch bei den Bereinigungen mit der EFV beteiligt.

Ein Aufsichtskonzept ist auf Stufe Departement implizit vorhanden. Der iterative Budgetprozess zwingt die VE und die GS zu einem strukturierten Vorgehen und zur Einhaltung der Vorgaben. Die Aufsicht kann im Rahmen dieses Prozesses sichergestellt werden.

### **5.2.2 Rechnungslegung / Rechnungsablage: Implizit besteht ein Aufsichtskonzept, die Überwachung von Fehlerbehebungen sollte geregelt werden**

Alle beteiligten GS sind in den Abschlussprozess eingebunden. Gearbeitet wird gemäss Checkliste bzw. Drehbuch der EFV. Diese Grundlagen sind umfassend und weisen auch dem GS Kontrollarbeiten zu.



Die GS sind bei der Rechnungsablage ihrer VE weniger stark involviert als bei der Budgeterstellung. Die Schwerpunkte liegen bei der Überwachung der Termineinhaltung bzw. des Arbeitsfortschritts, d. h. sie fokussieren primär auf die Einhaltung der formalen Vorgaben. Die GS überwachen den Stand der Kreditbeanspruchung anhand der Monats- und Quartalsabschlüsse.

Ein Aufsichtskonzept ist auf Stufe Departement implizit vorhanden. Die Checklisten bzw. das Drehbuch der EFV zusammen mit den ergänzenden Unterlagen des Departements beurteilt die EFK als angemessen. Die selbst initiierten Kontrollen sind aus Sicht der EFK ausreichend. Wenig geregelt ist die Rolle der GS bei der Überwachung von Fehlerbehebungen und der Umsetzung von Empfehlungen.

### **5.2.3 IKS: Implizit besteht ein Aufsichtskonzept, die Überwachung von Mängelbehebungen sollte geregelt werden**

Mehrheitlich nehmen die geprüften GS die Jahresberichte der IKS-Beauftragten direkt entgegen. Eine Abweichung besteht beispielsweise beim EDA. Dort werden die vielen Einzelberichte zuerst noch konsolidiert. Das EDI hat die Mindeststandards, das Berichtswesen und die Schlüsselkontrollen standardisiert. Alle VE sollen bis Ende 2015 auf den IKS-Reifegrad 3<sup>5</sup> gebracht werden. Zur Umsetzung dieser Ziele hat das EDI eine Koordinationsgruppe IKS gegründet. Die EFK beurteilt dieses Vorgehen und die bereits ergriffenen Massnahmen als beispielhaft.

Gestützt auf das Berichtswesen ist ein Aufsichtskonzept auf Stufe Departement erkennbar. Bezüglich Aufsicht über die Weiterentwicklung des IKS existieren aber Unterschiede. Die Bandbreite geht von terminierter beaufsichtigter Mängelbehebung bis zu lediglich sporadischen Interventionen in Einzelfällen. Hier würden Konzepte, welche in die Systematik der Aufsicht des Querschnittsamtes eingebunden sind, eine Verbesserung bringen.

### **5.2.4 Inkasso: Ein Aufsichtskonzept besteht nicht, eine zentralisierte Aufsicht sollte in Absprache mit der EFV geprüft werden**

Die Debitorenbewirtschaftung liegt in der Verantwortung der einzelnen VE und wird durch die GS nicht beaufsichtigt. Die ausgelagerten Inkassostellen sind mit einer Ausnahme im EFD angesiedelt. Die EFK hat unter Ziffer 5.1.4 dieses Berichts auf Handlungsbedarf hingewiesen.

### **5.2.5 Verschiedene Weisungen: Aufsichtskonzepte sind mehrheitlich nicht erforderlich**

Bei den Bereichen Reservebildung FLAG und E-Government / E-Rechnungen sieht die EFK zurzeit auf konzeptioneller Ebene auf Stufe Departement keinen Handlungsbedarf.

---

<sup>5</sup> Das System ist standardisiert.

Grossanlässe wurden in den geprüften Departementen einzig beim EDA bzw. bei Präsenz Schweiz durchgeführt. Die zu erwartenden Ausgaben werden in Kreditanträgen festgehalten, welche durch die EFV zu prüfen und zu bewilligen sind. Die Budgeterstellung wird durch das Departement begleitet. Die Kontrolle der Projekte erfolgt dann beispielsweise durch einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin vor Ort. Die Beurteilung der EFK wird erst nach Abschluss und Prüfung des Projekts „EXPO-Mailand“ erfolgen.

Die EFK hat in den konsultierten VE keine Leasing- oder PPP-Projekte vorgefunden. Bezüglich verbleibender Risiken verweist die EFK auf Ziffer 5.1.5 dieses Berichts.

### **5.3 Regelkreis**

Im Sinne eines systemorientierten Ansatzes stellt sich die Frage, ob in den geprüften Prozessen Regelkreise vorhanden sind. Ein Regelkreis soll die Steuerung und Kontrolle von Aufgaben erlauben, die bundesweite Vorgaben zu den Prozessen im Finanzwesen beinhalten.

#### **5.3.1 Budgetierung / Kreditrecht: Es besteht ein geschlossener Regelkreis**

Im Budgetierungsprozess nimmt die EFV eine zentrale Rolle ein. Die Departemente sind ebenfalls aktiv in den Prozess einbezogen. Dasselbe gilt für den Bereich der Kreditbewirtschaftung. Die Durchsetzung von Anpassungen ist gewährleistet, weil alle Anträge durch den BR entschieden werden. Nach Beurteilung der EFK ist der Regelkreis geschlossen.

#### **5.3.2 Rechnungslegung / Rechnungsablage: Zu einem Regelkreis fehlen die Systematik bei Mängelbehebungen sowie Durchsetzungsinstrumente**

Die Kontrolle bei der Zusammenführung der Abschlusszahlen der VE wird in erster Linie technisch sichergestellt. Ohne die „aktive“ Abarbeitung der einzelnen Schritte gemäss Handbuch kann das Datenmaterial nicht zur Verarbeitung angeliefert werden. Die Rückmeldungen der EFV zu den Teilabschlüssen bzw. die nachträgliche Bestätigung der Richtigkeit durch die VE entsprechen einem Regelkreis mit technischen Kontrollkomponenten.

Der Regelkreis ist allerdings nicht in allen Bereichen geschlossen. Dies ist ein Resultat der Interpretation der Rechtsgrundlagen seitens EFV. Zu erwähnen ist die nicht ausreichend geregelte Aufsicht bezüglich der Umsetzung von Empfehlungen bzw. der Mängelbehebung gemäss Ziffer 5.1.2. Der EFK wurden allerdings Fälle vorgelegt, bei denen eine entsprechende Aufsicht stattfand. Die EFV setzt sich hier Kraft ihrer fachlichen Kompetenz durch. Was fehlt, sind verbindliche Eskalations- bzw. Durchsetzungsinstrumente.

#### **5.3.3 IKS: Zu einem Regelkreis fehlen die Systematik bei Mängelbehebungen sowie Durchsetzungsinstrumente**

Das IKS ist ein sehr zentrales Instrument, sofern die wesentlichen Prozesse und Risiken abgebildet sind und es einen akzeptablen Reifegrad ausweist.



Die EFK erkennt einen konzeptionellen Regelkreis. Nach deren Beurteilung greift dieser aber zu wenig tief. Zu erwähnen ist hier die nicht einheitliche Aufsicht über die Umsetzung von Empfehlungen. Auch auf die unter Ziffer 5.1.3 dargestellte Diskrepanz zwischen den makellosen Vollständigkeitserklärungen und den Prüfungsfeststellungen der EFK sei hier nochmals hingewiesen. Die EFV muss sich die Frage beantworten, ob die auf wesentliche Risiken fokussierten Prüfungen der EFK für die Aufsicht der EFV ausreichen. Im Übrigen deckt sich die Beurteilung mit derjenigen unter Ziffer 5.3.2 betreffend „Rechnungslegung / Rechnungsablage“.

#### **5.3.4 Inkasso: Es besteht kein Regelkreis**

Im Inkassobereich existiert kein Regelkreis. Bevor das Ergebnis der Wirtschaftlichkeits- und Risikoanalyse vorliegt, können keine Empfehlungen abgegeben werden.

#### **5.3.5 Verschiedene Weisungen: Bei den beurteilten Regelkreisen besteht im Rahmen der geprüften VE kein grosser Handlungsbedarf**

Bei der Reservebildung FLAG schliesst sich der Regelkreis durch die Beurteilung an zentraler Stelle.

Die Freischaltung des E-Billings erfolgt standardbasiert bzw. in Zusammenarbeit mit der EFV. Die Kontrollen erfolgen systemintegriert. Implizit ist ein Regelkreis vorhanden. Die automatischen Kontrollen und somit der Gesamtregelkreis wurden durch die EFK nicht beurteilt.

Für Grossanlässe in der Schweiz, die in vollem Umfang mit dem Sinn der entsprechenden Weisung übereinstimmen, ist der Regelkreis aus Sicht der EFK geschlossen. Der Regelkreis besteht implizit im Rahmen der Budgeterstellung des Departements. Das EDA hat Massnahmen ergriffen, um die Aufsicht zu verbessern. Die Ergebnisse der Prüfung der Expo Mailand sollten vor einer abschliessenden Beurteilung abgewartet werden.

Leasingverträge müssen der EFV vorgelegt und durch diese bewilligt werden. Die EFV bezieht diese Vorgaben aber lediglich auf das Finanzierungsleasing, was in der Weisung so nicht klar geregelt ist. Finanzierungsleasing ist in den geprüften VE für die BVerw unbedeutend. Es ist nur ein Fall bekannt. Nach Beurteilung der EFK ist die Rolle der EFV in der Weisung bezüglich Finanzierungs- und operativem Leasing klarer zu unterscheiden. Die EFV eruiert bei Baubotschaften, ob Abwägungen in Hinsicht auf den Einsatz von PPP bestehen. Falls keine Aussagen enthalten sind, interveniert die EFV bei der verantwortlichen VE. Aufgrund der Natur der Geschäfte ist davon auszugehen, dass PPP-Projekte nicht isoliert und unentdeckt in einer VE oder einem Departement durchgeführt werden können. PPP-Projekte würden in den Regelkreis des Voranschlags einfließen. Ein dokumentierter Regelkreis für PPP existiert nicht.

## 6 Welche Aufsicht ist sinnvoll?

Bezüglich der mit Artikel 75 FHV übertragenen Aufsichts-, Kontroll- und Durchsetzungspflicht bestehen zwischen der EFV und der EFK unterschiedliche Rechtsauffassungen (vergleiche Ziffer 3 und Ziffer 4.3 dieses Berichts). An dieser Stelle geht es nicht um die Klärung der Rechtslage, sondern darum, die widersprüchliche Situation der EFV aufzuzeigen. Dass aus Artikel 75 FHV (Weisungsrecht) eine Aufsichts- und Kontrollpflicht bzw. das Recht dazu abgeleitet werden kann, ist nach Beurteilung der EFK naheliegend und sinnvoll. Grundsätzlich sollte die Kontrolle der Umsetzung von zentral erlassenen Weisungen auch departementsübergreifend organisiert sein. Die EFV befürwortet eine Stärkung der Durchsetzungsmöglichkeiten, ohne gleichzeitig ein Aufsichtsrecht bzw. eine Aufsichtspflicht zu beanspruchen. Dies zeigt die Dimension des Widerspruchs.

Nach Beurteilung der EFK liegt es in der Verantwortung der EFV, die Einhaltung ihrer wesentlichen Vorgaben zu kontrollieren, kontrollieren zu lassen oder durch automatische Massnahmen abzusichern. Welches die wesentlichen Bereiche sind, ist durch eine Risikoanalyse zu ermitteln. Dabei gilt es, nicht nur die finanziellen, sondern auch wirtschaftliche Aspekte und das Reputationsrisiko zu berücksichtigen.

Grundsätzliche Voraussetzung sind aber die Klärung der Verantwortung und die Stärkung der Durchsetzungsinstrumente. Die Rechtsgrundlagen bzw. der konkrete Auftrag sind in dieser Hinsicht nicht klar genug. Zur Durchsetzung ist ein Eskalationsverfahren denkbar, welches sich an vorgesetzte Instanzen richtet. Auch die Zentralisierung von Aufgaben ist eine Option, welche zu qualitativen und allenfalls wirtschaftlichen Verbesserungen führen kann. Die EFV müsste zu diesem Zweck beispielsweise per Verfügung operative Finanztätigkeiten der VE an ein Dienstleistungszentrum übertragen können.

### *Empfehlung 2 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem EFD, eine Anpassung der Rechtsgrundlagen zu erwirken. Die generelle Pflicht zur Überwachung der Einhaltung der Weisungen und die dazu notwendigen Kompetenzen der EFV bei allfälligen Abweichungen müssen unmissverständlich aus der FHV hervorgehen. Mögliche Durchsetzungsinstrumente sind in die FHV aufzunehmen bzw. zu präzisieren. Die EFV soll im Rahmen ihrer Querschnittsaufgabe über die Amts- und Departementsgrenzen hinweg intervenieren und eskalieren können.*

#### Stellungnahme des EFD:

Das EFD ist bereit, zu Empfehlung 2 der EFK eine Auslegeordnung zu machen und sie dem Bundesrat zu unterbreiten. Dabei weisen wir bereits heute auf folgendes hin: Die bisherige Regelung hat sich im Verständnis des EFD bewährt. Die EFV vollzieht die ihr gemäss FHV übertragenen Aufgaben (Art. 75 FHV) zweckmässig und wirksam. Auch die EFK stellt fest, dass die EFV ihre Aufsichtsaufgaben angemessen wahrnimmt. Wir sehen keinen ausgewiesenen Bedarf, das bisherige System grundlegend zu ändern.

Würde die EFV mit weiteren Kompetenzen - insbesondere zur generellen und flächendeckenden Überwachung der Einhaltung der Weisungen inkl. der Möglichkeit zur Intervention oder Eskalation – ausgestattet, hätte dies weitreichende Folgen auf die Funktionsweise der EFV und ihre Rolle in der Bundesverwaltung. Es wären auch negative Konsequenzen zu befürchten: Die EFV müsste als verwaltungsinterne Inspektorats- oder Kontrollbehörde agieren, was ihre Akzeptanz und Neutralität erheblich schwächen könnte. Die politischen Verantwortlichkeiten drohten ausserdem verwischt zu werden. Fachlich zuständig und politisch verantwortlich für die Politbereiche sind und bleiben aber Bundesrat, Departemente und Verwaltungseinheiten des Bundes. Die Ausstattung der EFV mit zusätzlichen Kompetenzen und zusätzlicher Verantwortung hätte einen deutlichen Mehrbedarf an Ressourcen zur Folge. Zusätzlicher Aufwand entstünde bei den Departementen und Verwaltungseinheiten. Es stellt sich die Frage, ob der entsprechende Aufwand in einem Verhältnis zum erwarteten Mehrwert stehen könnte. Das gilt umso mehr, als der finanzielle Spielraum im jetzigen Zeitpunkt nicht vorhanden ist und auch in absehbarer Zukunft nicht vorhanden sein dürfte. Sollte der Bundesrat auf Grundlage des Aussprachepapiers zum Schluss kommen, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen im Sinne der von der EFK abgegebenen Empfehlung anzupassen sind resp. die EFV mit weiteren Kompetenzen im Sinne der Kontrolle und Durchsetzung von Weisungen auszustatten ist, wird das EFD entsprechende Anpassungen an die Hand nehmen.

#### Stellungnahme der EFV:

Die EFV hat die EFK bereits während der Prüfungsarbeiten darauf hingewiesen, dass sich aus FHV keinerlei Aufsichtspflicht ableiten lässt. Der Erlass von Weisungen und die Kontrolle ihrer Umsetzung durch die EFV beruht auf einer klaren gesetzlichen Aufgabenzuteilung, ist anerkanntermassen funktionstüchtig und wird laufend auf Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüft. Es gibt keinen Anlass für eine Praxisänderung und auch keinen Grund für eine zusätzliche Aufsichtsinstanz, weitergehende Konzepte, neue Durchsetzungsinstrumente oder Gesetzesänderungen. Im Ergebnis möchte die EFK die EFV als verwaltungsweites Finanzinspektorat nach Artikel 11 FKG einsetzen. Das sprengt jedoch den gesetzlichen Aufgabenkatalog der EFV. Die Pflicht und Kompetenzen zur Prüfung und Revision der VE liegt bei der EFK (Art. 6 Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0). Zudem wäre die Umsetzung der Empfehlung der EFK nur mit einer deutlichen Aufstockung des Personals um rund 10 Stellen erreichbar. Dazu ist weder die Notwendigkeit gegeben noch bestehen die finanziellen Möglichkeiten. Die EFK attestiert der EFV, dass diese bereits heute Aufsichtsaufgaben angemessen wahrnimmt. Dieser Bürokratieaufbau ist daher aus Sicht der EFV nicht gerechtfertigt.

Trotz dieser Vorbehalte ist die EFV bereit, die Empfehlung 2 im Rahmen eines Aussprachepapiers dem Bundesrat zu unterbreiten. Sollte dieser die Umsetzung der Empfehlung 2 befürworten, wird eine entsprechende FHV-Anpassung an die Hand genommen.

## 6.1 Die Behebung festgestellter wesentlicher Mängel muss überwacht werden

Die EFK will der Risikoanalyse und dem Aufsichtskonzept der EFV nicht vorgreifen. Der Kontrollbedarf muss im Rahmen dieser Grundlagenarbeiten ermittelt werden. Hier wird sich zeigen, auf welche Hilfsmittel zurückgegriffen werden kann oder welche Kontrollen delegiert werden können. Für einen wirkungsvollen Regelkreis ist zwingend, dass die Behebung der festgestellten Mängel sichergestellt wird. Dabei ist wichtig, dass das Weisungsamt Transparenz über bestehende Feststellungen und Mängel hat. Doppelspurigkeiten mit dem departementalen Vorgehen sollen vermieden werden.

*Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt der EFV, die Behebung der im Regelkreis festgestellten bzw. gemeldeten wesentlichen Mängel zu überwachen. Die EFV legt fest, welche Mängelbehebungen sie selbst kontrolliert und bei welchen sie sich die Umsetzung von Empfehlungen, beispielsweise durch qualifizierte Rückmeldungen, bestätigen lässt. Die EFV vermeidet Doppelspurigkeiten und sieht zu, dass die selbst durchgeführten Interventionen als Querschnittsamt stufengerecht sind.*

Stellungnahme der EFV:

Diese Empfehlung ist eng an die Empfehlung 2 gekoppelt. Sie würde nur umgesetzt, wenn auch Empfehlung 2 realisiert wird.

## 6.2 Das Aufsichtskonzept ist zu dokumentieren

Wie im Bericht dargelegt, besteht in vielen Bereichen implizit ein Aufsichtskonzept. Aufsichtsinstrumente bestehen, Regelkreise sind erkennbar. Oft werden auch angemessene Kontrollen durchgeführt. Die EFK beurteilt ein transparentes Aufsichtskonzept als zentral, um eine regelmässige Risikobetrachtung zu unterstützen und Schwerpunktbereiche der Aufsicht durch die EFV abzuleiten. Es soll zeigen, welche Bereiche wesentlich sind, wer, was, wie kontrolliert und auf welche Weise die Informationen an die verantwortliche Instanz zurückfliessen.

*Empfehlung 4 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der EFV, das bereits implizit vorhandene Aufsichtskonzept der wesentlichen Bereiche in einer Übersicht zu dokumentieren.*

Stellungnahme der EFV:

Aus Sicht EFV ist diese Empfehlung ebenfalls eng an Empfehlung 2 gekoppelt. Sie würde nur umgesetzt, wenn auch Empfehlung 2 realisiert wird. Ohne die Aufsichtspflicht entfällt auch die Notwendigkeit, ein Aufsichtskonzept zu erstellen. Zudem hält die EFK in ihrem Bericht selbst fest, dass die Aufsicht – dort wo möglich - angemessen wahrgenommen wird und dass Aufsichtskonzepte (implizit) vorhanden und erkennbar sind. Die bestehenden Kontrollmassnahmen sind bereits ausführlich dokumentiert (Weisungen, Handbuch Haushalt + Rechnungsführung, Anwendungshandbücher etc.).



## **7 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 3. Februar 2016 statt. Seitens EFV teilgenommen haben die Herren Serge Gaillard, Direktor, Beat Blaser, Vizedirektor, Jakob Kilchenmann, Vizedirektor, Daniel Wittwer, Vizedirektor, und Urs Julmy, stv. Leiter Finanz- und Rechnungswesen. Die EFK war durch Brigitte Christ, stellvertretende Direktorin, Hans-Rudolf Wagner, Fachbereichsleiter, und Peter Küpfer, Revisionsleiter, vertreten.

Sie ergab Übereinstimmung hinsichtlich den im Bericht aufgeführten Feststellungen sowie der Stossrichtung der Empfehlung 1. Bei den restlichen Beurteilungen und Empfehlungen bestanden unterschiedliche Haltungen. Die Verankerung einer Aufsichtspflicht in den rechtlichen Grundlagen wird durch die EFV abgelehnt. Sie erachtet eine solche auch nicht als notwendig. Die EFV ist bereit, Empfehlung 2 dem Bundesrat in einem Aussprachepapier zu unterbreiten. Sie macht die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen vom Entscheid des Bundesrates abhängig.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den GS obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Unterlagen**

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1)

Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung

Weisung der EFV und des EPA über die Berichterstattung des Bundesrates

Weisungen des Bundesrates zum Voranschlag 2016 und Legislaturfinanzplan 2017–2019

Weisungen über die Risikopolitik des Bundes

Weisungen über die Risikotragung und Schadenerledigung im Bund

Weisungen für die Durchführung von Grossanlässen

Allgemeine Gebührenverordnung

Weisungen des Bundesrates zum Voranschlag 2016 und Legislaturfinanzplan 2017–2019

Weisungen EFV für den Voranschlag 2016 und den Legislaturfinanzplan 2017–2019

LV-Weisungen\_EFV\_VA16\_LFP17-19

Weisung zum Jahresabschluss / Anwendungshandbuch Jahresabschluss VE

Weisung zum Monatsabschluss / Anwendungshandbuch Monatsabschluss VE

Weisung Einsatz von Debit und Kreditkarten

Weisungen über die Anwendung von E-Government Finanzen im Bund

Weisung Nachtragskredite

Weisung Umgang mit Public-Private-Partnership-Projekten in der Bundesverwaltung

Weisung kalkulatorischer Zinssatz

Richtlinien über das Risikomanagement Bund

Richtlinie Kontokorrentverkehr Bund – Kantone

Berechtigungskonzept

Konzept Grundlagen KLR

Kernel Customizing SAP (VE Template div. Einzeldokumente)

Anweisung SAP-Änderungswesen

Arbeitshandbuch Zahlungsmanagement für die VE

Leitfaden Formatierungsvorlagen und Workflow Begründungen



## **Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BR	Bundesrat
BVerw	Bundesverwaltung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FinDel	Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GS	Generalsekretariat
HH+RF	Haushalt- und Rechnungsführung
IKS	Internes Kontrollsystem
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund
MWST	Mehrwertsteuer
OV-EFD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement
PPP	Public-Private-Partnership umfasst die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
ZI	Zentrale Inkassostelle

## Glossar

Aufsicht	<p>Mit der Aufsicht stellen der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicher. (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung SR 172.010.58)</p> <p>Generell: Überwachung der Verwaltung durch eine übergeordnete Behörde bzw. Überwachung einer nachgeordneten Behörde.</p> <p>Im vorliegenden Bericht hat Aufsicht folgende spezifische Bedeutung: Pflicht zur Überwachung der Einhaltung einer Weisung.</p>
Controlling	<p>Teilfunktion der Unternehmensführung als ausgeübte Steuerungsfunktion sowie als Führungs- und Informationssystem gesehen. Das Controlling umfasst die Beschaffung, Aufbereitung, Prüfung und Interpretation von Informationen zur Steuerung und Führung. (Quellen: Institut für Management-Innovation, Prof. Dr. Waldemar Pelz und Bundesinformatikverordnung SR 172.010.58)</p>
Kontrolle	<p>Eine Sache oder Person daraufhin untersuchen, ob diese bestimmte Kriterien oder Anforderungen erfüllt. Kontrollen erfolgen innerhalb der Prozessorganisation sowie in der dem Prozess übergeordneten verantwortlichen Linie. (Quellen: Duden „Deutsch Grundschule“ und Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte)</p>
Public-Private-Partnership	<p>Public-Private-Partnership umfasst die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten.</p>
Regelkreis	<p>In diesem Bericht umfasst dieser Begriff folgende Wechselwirkung: Erlass einer Weisung, Kontrolle der Umsetzung, Aufsicht über die Mängelbehebung, allfälliger Follow-up oder Anpassung der Weisung.</p>
Revision	<p>Vom Tagesgeschäft unabhängige, objektive Prüfungsaktivität in einer Organisation. Bei Prüfungen gilt der Grundsatz der Prozessunabhängigkeit. Die Prüfergebnisse weisen Soll-Ist-Differenzen aus, die für die Kontrollen verwendet werden können. (Quellen: Institut für Management-Innovation, Prof. Dr. Waldemar Pelz und Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte)</p>
Verantwortung	<p>Die mit einer bestimmten Aufgabe, einer bestimmten Stellung verbundene Verpflichtung, dass das jeweils Notwendige und Richtige getan wird und möglichst kein Schaden entsteht. Verpflichtung für etwas Geschehenes einzustehen. (Quelle: Duden „Deutsch Grundschule“)</p>

## Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die BVerw insgesamt (absolut).