

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Vollzug von Bundesvorschriften durch die Kantone

Synthesebericht zu den Prüfungen der  
Eidgenössischen Finanzkontrolle

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19473.402.00132
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref .....	7
L'essenziale in breve .....	9
Key facts.....	11
<b>1 Auftrag und Vorgehen .....</b>	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Zielsetzung .....	14
1.3 Umfang der Analyse und Berichtsstruktur .....	14
<b>2 Die Bundesmittel werden ordnungsgemäss verwendet .....</b>	<b>16</b>
2.1 Familienergänzende Kinderbetreuung .....	16
2.2 Integrationspauschale für Flüchtlinge .....	16
2.3 Beiträge zum Maison de la Paix in Genf .....	17
2.4 Wallis: Ausführung noch nicht ganz perfekt, Synergiepotenziale vorhanden.....	18
<b>3 Was tut sich im IT-Bereich? .....</b>	<b>20</b>
3.1 Ein unnötig kompliziertes Projekt für den Strassenverkehr .....	20
3.2 Rechnungsbearbeitung bei der AHV/IV: Methoden von gestern.....	21
3.3 Unzuverlässige Daten im Handelsregister .....	22
<b>4 Aufsichtsprüfungen: ein gemischtes Bild .....</b>	<b>25</b>
4.1 Direktzahlungen: begrenzte Kompetenzen der EFK.....	25
4.2 Arbeitslosenversicherung: uneinheitliche Praxis hat seinen Preis .....	26
4.3 Erhebliche Unterschiede bei der Gewährung von Ergänzungsleistungen.....	27
<b>5 Sonderfall direkte Bundessteuer.....</b>	<b>28</b>
5.1 Aufsicht ohne materielle Prüfung der Veranlagung .....	28
5.2 Die EFK prüft die Steuererleichterungspraxis der Kantone .....	28
<b>6 Merkmale der untersuchten Prüfungen .....</b>	<b>30</b>
<b>7 Informationszugang und Transparenz .....</b>	<b>32</b>
7.1 Die Information in den Kantonen ist in der Regel verfügbar.....	32
7.2 Transparenz und Veröffentlichung der Prüfberichte .....	33
7.3 Einseitige Quellenlage und Informationsasymmetrie .....	33

**Anhang 1: Abkürzungen.....35**

**Anhang 2: Prüfungsliste .....37**

# Vollzug von Bundesvorschriften durch die Kantone

## Synthesebericht zu den Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

### Das Wesentliche in Kürze

---

Seit Juni 2014 enthält jeder zehnte Prüfbericht, der von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) publiziert wird, kantonale Aspekte. Dies gilt vor allem dann, wenn es um den kantonalen Vollzug von Massnahmen und Bestimmungen geht, die mit Bundeshilfen unterstützt werden. Dabei handelt es sich um Subventions-, Projekt- oder Aufsichtsprüfungen. Im Rahmen dieses Syntheseberichts sind insgesamt 28 Fälle ausgewählt worden.

Die EFK zieht aufgrund dieser Auswahl kein allgemeines Fazit zum Vollzug durch die Kantone, und auch nicht zum Vollzugsföderalismus. Allerdings lassen sich, je nach Prüfungstyp, Erkenntnisse ableiten wie auch Überlegungen zu den Untersuchungsmethoden der EFK, zum Informationszugang und zur Transparenz der Prüfberichte anstellen. So zeigen die Verwendung von Fragebogen und die Bereitschaft der Kantone, sie zu beantworten, dass der Zugang zu den Informationen fast immer gewährleistet ist, ausser bei Steuerfragen.

#### **Gute Ergebnisse bei Subventions- und Projektprüfungen**

Im Bereich der Beihilfen hat die EFK bei der Bemessung, Gewährung, Überwachung und Aufsicht der Subventionen und anderer Finanzleistungen des Bundes keine grösseren Mängel erkannt. Bei drei Prüfungen wurde ein hohes Vollzugsniveau festgestellt.

Bei den kantonal durchgeführten Bundesprojekten gilt der gleiche Befund, mit einigen Vorbehalten. So wurden beispielsweise im Wallis beim Bau der Autobahn A9 oder bei der dritten Rhonekorrektur Verbesserungsmöglichkeiten und Synergiepotenziale bei der Behördenzusammenarbeit erkannt.

#### **Uneinheitlicher kantonaler Vollzug und lückenhafte Aufsicht durch den Bund**

Dieser Synthesebericht befasst sich auch mit dem IT-Bereich im weitesten Sinne. Einige eidgenössische IT-Projekte wurden durch kantonale Entscheidungen beeinträchtigt, was für den Bund stellenweise finanzielle Einbussen und Verzögerungen zur Folge hatte. Eine Aufsicht des Bundes über Register, etwa das Handelsregister, ist aufgrund der kantonalen Autonomie, der Datenqualität und der Dezentralisierung von IT-Systemen nur beschränkt möglich.

Auch bei Prüfungen der Aufsichtstätigkeit ist die Bilanz eher durchwachsen. Bei den Direktzahlungen, der ALV und den Ergänzungsleistungen wird das Bundesrecht in den Kantonen uneinheitlich umgesetzt. Diese Unterschiede verdeutlichen eine mangelnde Aufsicht durch die Bundesämter, oder zeigen wie schwer es ihnen fällt, die bundesrechtlichen Vorgaben kohärent anzuwenden.

Der Steuerbereich bleibt ein Sonderfall. Der Oberaufsicht für die direkte Bundessteuer (dBSt) bleibt die materielle Prüfung der Steuerveranlagung verwehrt. Die Bundesbehörden und die EFK verfügen über unabhängige Berichte aus den Kantonen, in denen nur die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Erhebung der dBSt überprüft werden. Bei

einer Prüfung der Stiftungsaufsicht verweigerte die Schweizerische Steuerkonferenz der EFK den Zugriff auf die Daten der kantonalen Steuerbehörden zur Steuerbefreiung der als gemeinnützig anerkannten Stiftungen.

Immerhin konnte die EFK in drei Fällen das Verfahren und die Umsetzung kantonaler Beschlüsse zur Steuerbefreiung von Unternehmen prüfen, indem sie die Informationen per Fragebogen direkt bei den Begünstigten der Steuererleichterung sammelte.

**Originaltext auf Französisch**

# Application de dispositions fédérales par les cantons

## Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances

### L'essentiel en bref

---

Depuis juin 2014, un rapport d'audit sur dix publié par le Contrôle fédéral des finances (CDF) comporte une dimension cantonale, c'est-à-dire en lien avec l'exécution par les cantons de mesures et de dispositions grâce à des aides fédérales. Cela concerne des audits de subvention et de projet ainsi que des examens de la surveillance. Au total, 28 travaux ont été retenus dans le cadre de cette synthèse.

A partir de cet échantillon, le CDF ne tire aucune conclusion globale sur la mise en œuvre par les cantons, ni sur le fédéralisme d'exécution. Néanmoins, des enseignements apparaissent selon le type d'audit. Des considérations sur les méthodes d'enquête du CDF, l'accès à l'information et la transparence de ses rapports d'audit émergent par ailleurs. Ainsi, l'usage des questionnaires et la disponibilité des cantons à répondre montrent que l'accès à l'information est presque toujours garanti, sauf dans les questions fiscales.

#### **Les examens de subvention et de projet conduisent à de bons résultats**

Dans le domaine des aides, le CDF n'a pas observé de lacunes importantes dans le calibrage, l'octroi, le suivi et la surveillance des subventions et des prestations financières fédérales. Trois audits constatent un niveau de mise en œuvre élevé.

Au niveau des projets fédéraux réalisés par les cantons, ce constat est partagé avec quelques réserves. En Valais par exemple, la réalisation de l'autoroute A9 ou la troisième correction du Rhône offrent des pistes d'amélioration et de synergie entre les administrations concernées.

#### **Mise en œuvre cantonale disparate et lacunes dans la surveillance fédérale**

Cette synthèse aborde aussi le champ informatique au sens large. Des audits de projets informatiques fédéraux ont été impactés par des choix cantonaux avec parfois des pertes financières et des retards pour la Confédération. La surveillance de cette dernière dans les registres, comme ceux du commerce, est limitée par l'autonomie cantonale, la qualité des données et la décentralisation des systèmes informatiques.

Le panorama dessiné par les audits de surveillance est également plus mitigé. Dans le cas des paiements directs, de l'assurance-chômage ou des prestations complémentaires, des disparités dans l'application cantonale du droit fédéral existent. Ces divergences illustrent un manque de surveillance des offices fédéraux ou leur difficulté à imposer une application cohérente des directives fédérales.

Le domaine fiscal reste un cas à part. La haute surveillance de l'impôt fédéral direct (IFD) demeure amputée du contrôle matériel des taxations. Les autorités fédérales et le CDF disposent de rapports cantonaux indépendants qui ne vérifient que la régularité et la légalité de la perception de l'IFD. Dans un audit sur la surveillance des fondations, la Confédération suisse des impôts a refusé l'accès au CDF aux données des autorités fiscales cantonales sur l'exonération de ces fondations déclarées d'utilité publique.

Néanmoins, le CDF a mené à trois reprises des audits sur le dispositif et sur l'exécution des décisions cantonales en matière d'allègements fiscaux des entreprises en collectant des informations par questionnaire auprès des bénéficiaires d'exonération.



# Applicazione delle disposizioni federali da parte dei Cantoni

## Rapporto di sintesi delle verifiche del Controllo federale delle finanze

### L'essenziale in breve

---

Dal giugno del 2014 un rapporto di verifica su dieci pubblicato dal Controllo federale delle finanze (CDF) presenta una dimensione cantonale, ovvero si basa sull'applicazione da parte dei Cantoni di misure e di disposizioni grazie ai contributi federali. Ciò concerne le verifiche relative a sussidi e a progetti, nonché le verifiche della vigilanza. Complessivamente, 28 lavori sono stati selezionati nel quadro di questa sintesi.

Da questo campione, il CDF non giunge a nessuna conclusione generale sull'attuazione da parte dei Cantoni, né sul federalismo di esecuzione. Tuttavia, si possono trarre degli insegnamenti a seconda del tipo di verifica. Emergono inoltre considerazioni sulle metodologie di inchiesta del CDF, sull'accesso all'informazione e sulla trasparenza dei suoi rapporti di verifica. Il ricorso ai questionari e la disponibilità dimostrata da parte dei Cantoni a rispondere mostrano quindi che l'accesso all'informazione è quasi sempre garantito, salvo nelle questioni fiscali.

#### **Le verifiche relative a sussidi e progetti danno buoni risultati**

Per quanto concerne i contributi federali, il CDF non ha riscontrato alcuna lacuna importante concernente la determinazione, la concessione, la supervisione e la vigilanza dei sussidi e delle prestazioni finanziarie federali. Tre verifiche registrano un livello di attuazione elevato.

A livello di progetti federali realizzati dai Cantoni, questa osservazione è condivisa con qualche riserva. In Vallese ad esempio, la realizzazione dell'autostrada A9 o la terza correzione del Rodano presentano un potenziale di miglioramento e di sinergia tra le amministrazioni interessate.

#### **Diversa attuazione cantonale e lacune nella vigilanza federale**

Questa sintesi si occupa anche del settore informatico in senso lato. Determinate verifiche relative a progetti informatici federali hanno subito le ripercussioni delle scelte operate dai Cantoni talvolta con conseguenti perdite finanziarie e ritardi per la Confederazione. La vigilanza della Confederazione sui registri, come quelli di commercio, è limitata dall'autonomia cantonale, la qualità dei dati e la decentralizzazione dei sistemi informatici.

La situazione che emerge dalle verifiche relative alla vigilanza appare a sua volta più eterogenea. Per i pagamenti diretti, quelli dell'assicurazione contro la disoccupazione o le prestazioni complementari, esistono delle difformità nell'applicazione cantonale del diritto federale. Queste differenze riflettono una lacuna di vigilanza da parte degli uffici federali o le difficoltà che incontrano a imporre un'applicazione coerente delle direttive federali.

Il settore fiscale rimane un caso isolato. Per l'alta vigilanza dell'imposta federale diretta (IFD) non è previsto il controllo materiale delle tassazioni. Le autorità federali e il CDF dispongono di rapporti cantonali indipendenti che verificano soltanto la regolarità e la legalità della riscossione dell'IFD. In occasione di una verifica relativa alla vigilanza delle fondazioni, la Conferenza svizzera delle imposte ha rifiutato l'accesso al CDF ai dati delle autorità fiscali cantonali concernenti l'esonero di queste fondazioni dichiarate di pubblica utilità.

Tuttavia, il CDF ha effettuato in tre occasioni delle verifiche sul dispositivo e sull'esecuzione delle decisioni cantonali in materia di agevolazioni fiscali per le imprese raccogliendo informazioni tramite questionario presso i beneficiari dell'esenzione.

**Testo originale in francese**

# Application of federal provisions by the cantons

## Synthesis report on audits by the Swiss Federal Audit Office

### Key facts

---

Since June 2014, one in every ten audit reports published by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) has had a cantonal element, i.e. has concerned the cantons' implementation of measures and provisions in connection with federal financial support. This applies equally to subsidy and project audits and to supervision audits. A total of 28 audits were selected for this synthesis report.

Based on this sample, the SFAO is not drawing any overall conclusion on the cantons' implementation, or on the federal nature of implementation. However, certain lessons emerge depending on the type of audit. Moreover, observations can be made on the SFAO's audit methods, the access to information and the transparency of its audit reports. Thus, the use of questionnaires and the cantons' willingness to respond show that access to information is almost always guaranteed, except in the case of tax matters.

#### **Subsidy and project audits yield good results**

In the area of financial support, the SFAO did not observe any serious shortcomings in the calibration, granting, monitoring and supervision of federal subsidies and financial support. Three audits found a high degree of implementation.

As regards federal projects carried out by the cantons, this finding is subject to some reservations. In the canton of Valais, for example, there is room for improvement and synergies between the administrations concerned regarding the construction of the A9 motorway or the third Rhone correction.

#### **Disparate cantonal implementation and shortcomings in federal supervision**

This synthesis report also looks at IT in the broad sense. Audits of federal IT projects have been impacted by cantonal decisions, which on some occasions has led to financial losses and delays for the Confederation. The Confederation's supervision of registers, such as the commercial register, is limited by cantonal autonomy, the quality of data and the decentralisation of IT systems.

The picture painted by supervision audits is also more mixed. In the case of direct payments, unemployment insurance or supplementary benefits, there are disparities in the cantons' application of federal law. These divergences show a lack of supervision by federal offices or the difficulties they face in imposing the consistent application of federal directives.

Tax remains a special case. The overall supervision of direct federal tax remains separate from material tax controls. The federal authorities and the SFAO are in possession of independent cantonal reports which verify only the regularity and legality of direct federal tax collection. During an audit of foundation supervision, the Swiss Tax Conference refused to give the SFAO access to information held by the cantonal tax authorities on tax exemptions for charitable foundations.

Nonetheless, the SFAO performed an audit three times on the arrangements for and implementation of cantonal decisions on tax relief for companies; it did so by gathering information via questionnaires sent to the beneficiaries of such tax relief.

**Original text in French**

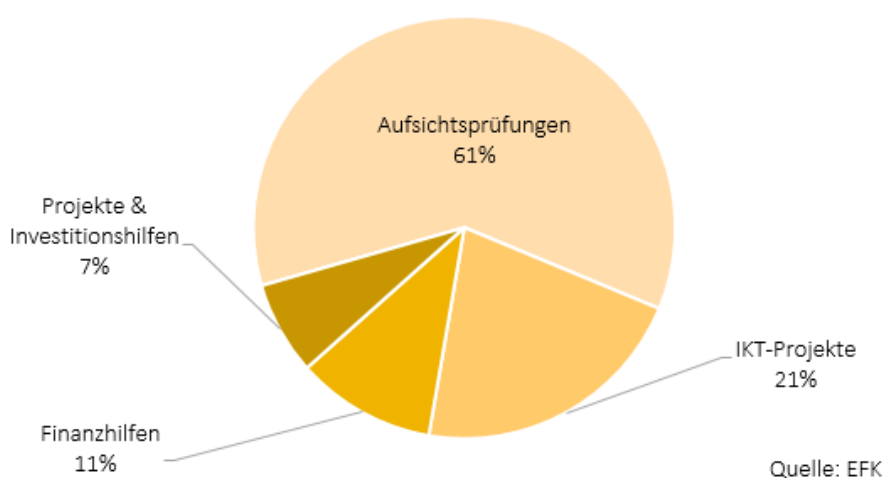
# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) übt ihre Aufsicht im Rahmen des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967 aus.<sup>1</sup> In den Kantonen vergewissert sie sich der ordentlichen Verwendung von Bundesleistungen.<sup>2</sup> Sie prüft auch die Berechnungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs (NFA) und die dazu von den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen gelieferten Daten.<sup>3</sup>

Seit dem Sommer 2014 hat die EFK 28 Prüfungen veröffentlicht, bei denen eine Intervention in einem oder mehreren Kantonen erforderlich war, manchmal in Abstimmung mit den kantonalen Amtskollegen.<sup>4</sup> Mehr als jeder zehnte Prüfbericht weist heute eine kantonale Dimension auf (242 Publikationen insgesamt). Eine konservative Rechnung, da die gesetzlichen Aufträge der EFK wie die NFA und andere Arbeiten (Peer reviews, Arbeitsgruppen mit den kantonalen Finanzkontrollen usw.) noch nicht mitberücksichtigt sind. Im Durchschnitt legt die EFK alle drei Monate eine Prüfung zu einem Thema vor, bei dem es um die Umsetzung im Rahmen des Vollzugsföderalismus geht. Die Prüfungen befassen sich mit Finanzhilfen, Investitionsbeiträgen, IT-Projekten, aber auch mit der Aufsicht durch die Bundesämter in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen (*siehe nachstehende Grafik 1*).

Welche Prüfungstypen wurden in der Stichprobe ausgewählt?



Grafik 1: Prüfungstypen in der Stichprobe des Syntheseberichts (n = 28)

<sup>1</sup> Das gesamte FKG sind unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670112/index.html> zu finden. Die letzte Änderung des Gesetzes wurde am 17. März 2017 vorgenommen und trat am 1. Januar 2018 in Kraft.

<sup>2</sup> FKG, Artikel 16, 1 und 2.

<sup>3</sup> FKG, Artikel 6, j.

<sup>4</sup> In der Stichprobe der 28 zwischen Juni 2014 und Juni 2019 publizierten Prüfungen sind nur drei Audits, die gemeinsam mit den kantonalen Finanzkontrollen durchgeführt wurden. In früheren Jahren war diese Anzahl höher.

Dieses Material bildet die Grundlage der untersuchten Stichprobe (s. *Anhang 3*). In verschiedenen Bereichen liefert sie Denkanstösse zur Beurteilung des Vollzugs der Bundespolitik auf kantonaler Ebene und der Aufsicht durch die Bundesämter. Im Rahmen ihres Prüfprogramms für 2019 wollte die EFK eine Standortbestimmung in Form eines Syntheseberichts erstellen.

Das Thema ist nicht neu. Schon 1997 war der Vollzug der Bundespolitiken durch die Kantone Gegenstand eines Berichts der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK). Die Verfasser wiesen damals auf sieben Hauptprobleme hin, darunter eine lückenhafte Aufsicht: «Diese Problematik wird von Bund und Kantonen kaum wahrgenommen. Sie wird in keinem der erfassten Bundesprojekte thematisiert, was sich wahrscheinlich dadurch erklären lässt, dass beide Seiten dabei auf ihre Rechnung kommen: der Bund hat oft nicht die Mittel, um eine wirksame Aufsicht zu gewährleisten, und die Kantone bewahren sich so eine grössere Autonomie».<sup>5</sup>

## 1.2 Zielsetzung

Dieser Synthesebericht versteht sich als kurze, strukturierte Präsentation jener EFK-Prüfungen, die auch die Kantone betreffen. Die ausgewählten Audits wurden grösstenteils zwischen Juni 2014 und Juni 2019 veröffentlicht. Zu Vergleichszwecken wird gelegentlich auf frühere Prüfungen verwiesen. Der untersuchte Zeitraum entspricht einer Art Zeitenwende in Bezug auf die Publikationspraxis von Prüfberichten bei der EFK im Sommer 2014, gemäss Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) und den internationalen Normen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten staatlicher Finanzkontrollorgane.<sup>6</sup>

Der Bericht wertet eine Auswahl an Prüfungen aus, um zu eruieren, inwieweit die Bundesvorschriften von den Kantonen umgesetzt wurden. Ferner soll der Umfang der Aufsicht durch den Bund auf Ämter und andere kantonale Partner erfasst werden. Und schliesslich wird die Frage gestellt, ob sich für die einzelnen Bereiche Erkenntnisse zum kantonalen Vollzug von Bundesvorschriften gewinnen und Lehren daraus ziehen lassen.

## 1.3 Umfang der Analyse und Berichtsstruktur

Die vorliegende Analyse berücksichtigt die Informationen und Befunde aus den Kontrollen im jeweiligen Prüfzeitraum. Die aktuelle Situation und die seitdem ergriffenen Massnahmen sind nicht Gegenstand dieses Berichts. Die Synthesearbeit wurde im Sommer 2019 von Yves Steiner (Revisionsleiter) unter der Verantwortung von Laurent Crémieux (Fachbereich Evaluationen der EFK) vorgenommen.

Der Bericht ist nach Prüfungstyp und Bereich aufgeteilt. Zunächst werden Prüfungen von Bundesbeiträgen zu laufenden Ausgaben sowie Investitionshilfen behandelt (Kapitel 2), in Kapitel 3 den IT-Bereich, in Kapitel 4 die Aufsichtsprüfungen, und schliesslich die Überwachung im Bereich der direkten Bundessteuer (dBSt) in Kapitel 5. Diese Einteilung ermög-

---

<sup>5</sup> Parlamentarische Verwaltungskontrolle, *Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone, Schlussbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Bern, 20. März 1997, S. 49, zu finden unter <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ko-au-pvk-bundespolitik-d.pdf>.

<sup>6</sup> Siehe Prinzip 6 der ISSAI-Norm 12 (Englisch: *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference in the lives of citizens*: [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INTOSAI\\_P\\_11\\_\\_INTOSAI\\_P\\_99/INTOSAI\\_P\\_12/INTOSAI-P-12\\_en.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_P_11__INTOSAI_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI-P-12_en.pdf)).

licht es, den jeweiligen Anteil der eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen für die untersuchten Prüfungen in Recht und Praxis zu bewerten. Jedes der vier Kapitel schliesst mit einem Fazit, das die Erkenntnisse zusammenfasst. Zum Schluss werden in Kapitel 6 und 7 die Merkmale der Stichprobe, Fragen zur Methode sowie der Zugang der EFK-Teams zu den verfügbaren Informationen diskutiert.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Die Bundesmittel werden ordnungsgemäss verwendet

Fünf Prüfungen aus der Stichprobe betreffen die Aufsicht über die Finanzhilfen an die Kantone. Solche Kontrollen greifen in Bereiche ein, in welchen die Primärkompetenz oft bei den Kantonen liegt (Ausbildung, frühkindliche Erziehung, Integration...). Der Bund weist also Mittel zu, hat aber weder die Federführung noch die Steuerung über das Projekt inne. Er verfügt nur über ein Mitspracherecht und übt seine Aufsicht über die Beträge aus, die den Kantonen zur Verfügung gestellt werden. Die Prüfungen der EFK belegen mehrheitlich ein gutes Vollzugsniveau auf kantonaler Ebene. Fallweise sind allerdings noch Verbesserungsmöglichkeiten und Sparpotenziale erkennbar.

Im Sinne der Übersichtlichkeit wurde zwischen Hilfen für laufende Ausgaben (Subventionen) und Investitionshilfen unterschieden. Zur ersten Gruppe gehören Prüfungen der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Integrationspauschalen für Flüchtlinge. Zur zweiten Gruppe zählen Prüfungen zum Bau des Maison de la Paix in Genf und der Autobahn A9 sowie der dritten Rhonekorrektur im Wallis. Vor allem bei diesem zweiten Prüfungstyp wurden Verbesserungen von der EFK empfohlen.

### 2.1 Familienergänzende Kinderbetreuung

Die 2015 veröffentlichte Prüfung der Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung betrifft einen primär kantonalen Kompetenzbereich.<sup>7</sup> Der Bund spielt eine Rolle bei der Anschubfinanzierung von Infrastrukturen wie Kindertagesstätten und anderen Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder. Eine allerdings bescheidene Rolle im Vergleich zu den kantonalen Aufwendungen für die Finanzierung dieser Tagesstätten (973 Millionen Franken von den Kantonen gegenüber 24 Millionen vom Bund für 2016).<sup>8</sup>

Gemäss Bundesgesetz über die Finanzhilfen zur familienergänzenden Kinderbetreuung (KBFHG) vergeben die Bundesbehörden die Mittel, auf Antrag der öffentlichen oder privaten Betreuungseinrichtungen. Verantwortlich dafür ist das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Artikel 7 des KBFHG bestimmt, dass das BSV bei seinen Verfügungen die zuständige kantonale Behörde vorab anhören muss.

Die EFK hat festgestellt, dass dies in der Praxis der Fall ist. Die sehr positiven Ergebnisse dieser Überprüfung wurden durch ergänzende Gespräche in den Kantonen Neuenburg, Luzern und Schwyz bereichert. Bei ihren Besuchen vor Ort konnte die EFK keine Vollzugsprobleme erkennen.

### 2.2 Integrationspauschale für Flüchtlinge

Als weiteres positives Beispiel erwies sich die Prüfung der Verwendung der Integrationspauschalen des Bundes für Personen im Asylbereich in den Kantonen.<sup>9</sup> Dabei geht es um ungefähr 80 Millionen Franken pro Jahr, die für Sprachkurse und andere Ausbildungsbeihilfen ausbezahlt werden. Die EFK hat die Verwendung dieser Gelder in den Kantonen

---

<sup>7</sup> *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung* (PA 14394)

<sup>8</sup> Die Zahlen stammen aus dem Bericht *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*, vorgelegt vom Bundesrat in Erfüllung der Motion 13.3363 vom 12. April 2013 (Finanzkommission des Nationalrates), S. 46.

<sup>9</sup> *Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge* (PA 18501)



Aargau und Freiburg sowie ungefähr dreissig Einzelfälle untersucht. Das Staatssekretariat für Migration (SEM), das für die Überprüfung dieses Dispositivs zuständig ist, war die wichtigste geprüfte Einheit. An dieses richtete die EFK denn auch ihre Empfehlungen, zum Beispiel zu den Sprachkursen oder zur psychologischen Unterstützung und deren Übernahme durch die IV.

In den untersuchten Kantonen wird das Geld wirtschaftlich und transparent verwendet. Die Integrationsmassnahmen entsprechen in nahezu allen begutachteten Fällen den Bedürfnissen der einzelnen Personen. In Freiburg und im Aargau stellte die EFK fest, dass Synergien zwischen den verschiedenen kantonalen Initiativen und ein Dialog zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft entscheidende Faktoren für den Erfolg, die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit der Massnahmen sind.

Die Prüfung der EFK hat Unterschiede zwischen den beiden Kantonen konstatiert. Die Aargauer Behörden beschaffen die Integrationsleistungen anhand eines Ausschreibungsverfahrens, während Freiburg dies nur begrenzt tut und die Integrationsausgaben und deren Entwicklung im Rahmen der jährlichen Budgetverfahren kontrolliert. Diese kantonalen Unterschiede sind für die Aufsicht des Bundes unproblematisch.

## 2.3 Beiträge zum Maison de la Paix in Genf

In Abstimmung mit den Genfer Behörden hat sich der Bund mit 33,6 Millionen Franken am Bau des Maison de la Paix in Genf beteiligt (Baukosten insgesamt 189 Millionen, ohne Bauland). Bei ihrer Prüfung<sup>10</sup> hat die EFK weder bei den Baukosten noch bei der Verwendung der Investitionsbeiträge Mängel festgestellt, auch keine Kostenüberschreitung.

Bei der Finanzierung des Renovationsfonds und bei der Subventionierung der Förderung von Lehre und Forschung sollte die Umsetzung durch kantonale und eidgenössische Partner verbessert werden. Eine Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Kanton Genf fordert ein Proportionalitätsprinzip für die Auszahlung dieser Förderung. Die EFK hat allerdings festgestellt, dass die Unterstützung des Bundes tendenziell schneller ansteigt als diejenige des Kantons Genf.



Bild 1: Die Baustelle des Maison de la Paix im Oktober 2013 in Genf (CC-0)

<sup>10</sup> Prüfung der Investitions- und Betriebsbeiträge durch den Bund an das Maison de la Paix in Genf (PA 16189)

## 2.4 Wallis: Ausführung noch nicht ganz perfekt, Synergiepotenziale vorhanden

Für die Fertigstellung der Autobahn A9 im Wallis führt das Amt für Nationalstrassenbau (ANSB) die Arbeiten zwischen Siders und Brig aus. Diese kantonale Behörde untersteht der Oberaufsicht durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA).<sup>11</sup> Der Bund finanziert die Baustelle zu 96 % mit über 4 Milliarden Franken.<sup>12</sup> Zum Prüfungszeitpunkt haben das ASTRA und das ANSB den Zugang zu den Informationen erleichtert. Sinnvoll ergänzt wurden die Vorabanalysen der EFK durch frühere Prüfungen der Internen Revision des ASTRA sowie der Finanzkontrolle des Kantons Wallis. Letztlich konnte die EFK ein kantonales Amt prüfen, ihre Erkenntnisse den politischen Instanzen des Kantons mitteilen und Empfehlungen an das ASTRA aussprechen, das für die weitere Entwicklung beim ANSB zuständig ist.

Nach Auffassung der EFK litt die kantonale Umsetzung an Schwächen bei der Organisation und Führung eines spezifischen Projekts im Wert von rund 200 Millionen Franken. Die Prüfer empfahlen dem Bauherrn, die Vollständigkeit und Qualität seiner Ausschreibungsunterlagen und Dokumentation zu überprüfen. Mithilfe des ASTRA konnte die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Gelder beim ANSB sichergestellt werden. Das ANSB erhielt diese ausserordentliche Unterstützung, um eine hohe Qualität in der Projektführung zu erreichen. Das ASTRA muss sich nun auf seine Aufsichtsfunktion konzentrieren.

Im Wallis hat ein weiteres Dossier die EFK beschäftigt: die dritte Rhonekorrektur (R3), die zu zwei Dritteln vom Bund finanziert wird.<sup>13</sup> Das letzte Drittel wird vom Kanton Wallis getragen, der das Projekt ausführt (zu einem geringen Anteil mit dem Kanton Waadt). Vor Ort leitet das kantonale Amt Rhonewasserbau (KAR3) die Arbeiten. Die Finanzaufsicht auf Bundesebene liegt beim Bundesamt für Umwelt (BAFU).

Die EFK hat eine mangelnde Klarheit und eine überhöhte Kostenschätzung für die Bauarbeiten von rund 20 % über den marktüblichen Preisen festgestellt. Dies wurde vom KAR3 und vom BAFU im Zuge der Prüfung korrigiert. Ausserdem wurden weitere Analysen zu belasteten Standorten, Brücken sowie Wasser- und Stromleitungen eingeleitet, um die Projektdurchführung zu verbessern.

In beiden Dossiers, bei der A9 wie bei der R3, besteht noch Synergiepotenzial zwischen den kantonalen Ämtern (ANSB und KAR3), was zu einer besseren Verwendung der öffentlichen Gelder führen könnte. Entsprechende Empfehlungen wurden den für die Oberaufsicht zuständigen Bundesämtern sowie, mithilfe der Walliser Finanzkontrolle, den kantonalen Ämtern unterbreitet. Schliesslich sollten das ASTRA und das BAFU die Struktur der Berichte harmonisieren, die sie vom Kanton Wallis zu diesen Projekten anfordern.

---

<sup>11</sup> *Projektprüfung der Autobahn A9* (PA 16350)

<sup>12</sup> Dieses Projekt ist für die heutige Führung von Autobahnbauprojekten nicht repräsentativ und stellt eine Ausnahme dar. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gingen Eigentum und Verwaltung der Nationalstrassen (NS) an den Bund über. Der Bund hat die Verantwortung für Bau, Betrieb und Unterhalt der NS übernommen. Die Fertigstellung des ursprünglichen Autobahnnetzes erfolgt aber nach dem alten System und wird weiterhin von den Kantonen im Auftrag des Bundes durchgeführt, wobei Letzterer den Grossteil der Finanzierung übernimmt. Ende 2017 waren 1854,7 Kilometer bzw. 98 % der Gesamtstrecke des Nationalstrassennetzes in Betrieb.

<sup>13</sup> *Finanzaufsicht der dritten Rhonekorrektur* (PA 18185)

### **Erkenntnisse**

Die untersuchten Prüfungen betreffen Bereiche, die vorwiegend in der Kompetenz der Kantone liegen. Der Bund übernimmt einen Teil der Finanzierung, überlässt aber die Umsetzung den Kantonen und konzentriert sich auf die Aufsicht. Die Audits der EFK in diesen Bereichen haben gezeigt, dass die Prüfungen bei den kantonalen Stellen, die mit dem Vollzug betraut sind, generell keine Probleme bereiten. Auf der operativen Ebene war die Zusammenarbeit zielführend. Auf der politischen Ebene war es hin und wieder notwendig, die Rolle der EFK zu erklären, doch die Prüfungen wurden dadurch letztendlich nicht beeinträchtigt.

## 3 Was tut sich im IT-Bereich?

Im April 2013 beauftragte der Bundesrat die EFK mit der regelmässigen Überprüfung der grossen IT-Projekte.<sup>14</sup> Diese liegen in der Kompetenz des Bundes. Diese Schlüsselprojekte können aber mitunter eine kantonale Dimension haben, darunter die für diesen Synthesbericht ausgewählten sechs Prüfungen. Drei davon betreffen ein einziges Projekt, das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ), das hier denn auch detaillierter besprochen wird.

Bei IT-Themen ist die EFK nicht auf die Schlüsselprojekte des Bundes beschränkt. Einige der 17 ausgewählten Aufsichtsprüfungen beinhalten IT-Komponenten, die mitgeprüft wurden und ebenso Verbesserungs- wie Einsparmöglichkeiten aufweisen. Zwei Fälle sollen hier näher vorgestellt werden: die Prüfung der Verarbeitung der AHV/IV-Rechnungen und die zur Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters.

### 3.1 Ein unnötig kompliziertes Projekt für den Strassenverkehr

Das IVZ ist ein IKT-Schlüsselprojekt des Bundes. Ziel ist der Aufbau durch die Bundes- und Kantonsbehörden einer umfassenden Datenbank für den Austausch von Informationen über die in der Schweiz für den Verkehr zugelassenen Fahrzeuge.

Das Vorhaben steht unter der Federführung des ASTRA und gehört zu den von der EFK regelmässig begutachteten Projekten. So wurde es zwischen 2014 und 2018 dreimal geprüft.<sup>15</sup> Das Projekt sah sich mit Schwierigkeiten konfrontiert, was Verzögerungen von vier Jahren und eine Budgetüberschreitung im höheren zweistelligen Millionenbereich zur Folge hatte.

In ihrem letzten Prüfbericht, der 2018 publiziert wurde, stellte die EFK Fortschritte fest. Drei der vier Schwachstellen wurden beseitigt und Tests in Pilotkantonen durchgeführt. Derzeit müssen die kantonalen Strassenverkehrsämter die Leistungen des IVZ noch evaluieren. Der EFK zufolge bleiben Doppelspurigkeiten zwischen Bund und Kantonen für den weiteren Verlauf des Projekts bestehen.

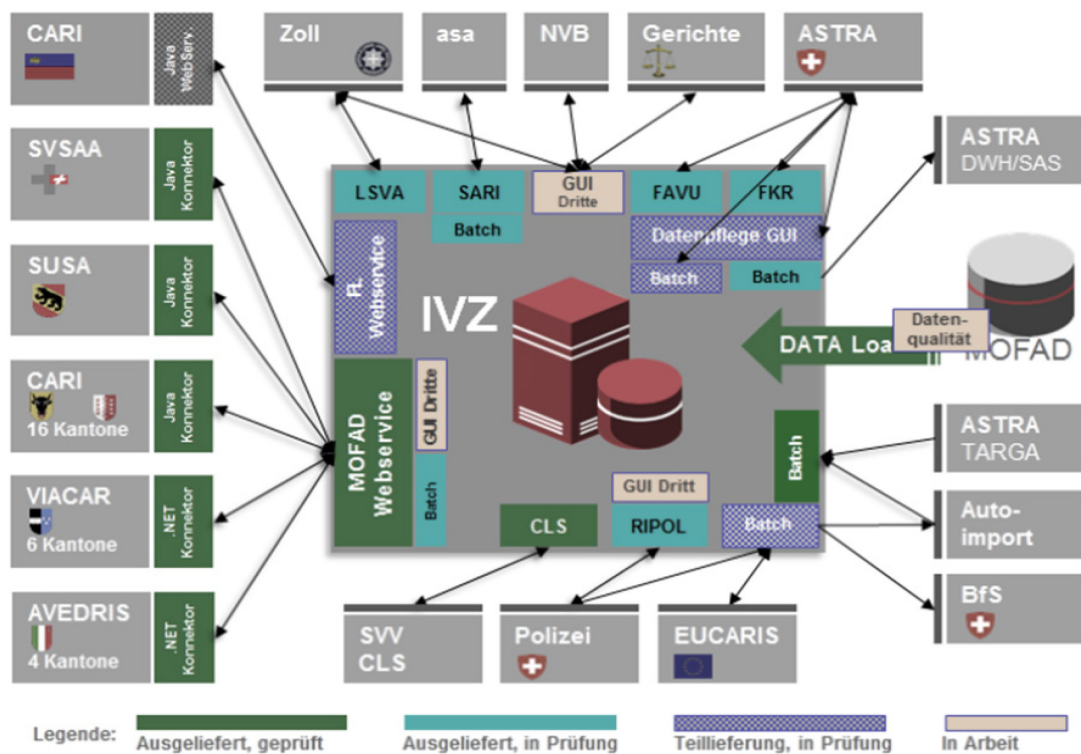
In ihren Prüfungen kritisierte die EFK zunächst die Lücken in der Projektumsetzung auf Bundesebene. Denn die Kantone bringen die Informationen ihrer Strassenverkehrsämter in das IVZ ein, damit dieses sie wiederum verschiedenen Nutzern zur Verfügung stellt. Die untenstehende Infografik zeigt anschaulich, wie die Struktur, die Vielzahl der Beteiligten, die Art der verwendeten Plattformen und das Zusammenspiel zwischen all diesen Partnern den Bund zwingen, ein hochkomplexes IT-Projekt zu steuern.

Diese Komplexität – und die von Anfang an holprige Entwicklung des IVZ – sind das Ergebnis einer von den Kantonen beeinflussten Ausgangsentscheidung: Sie lehnten eine Zentralisierung der Daten ab, welche Umfang und Komplexität des Projektes reduziert hätte. Als zuständige Ebene und als Eigentümer der Daten stellten die Kantone sehr komplizierte Anforderungen an das IVZ. Dies erklärt einen Teil der Herausforderungen bei der Umsetzung, mit denen sich der Bund in der Folge konfrontiert sah.

---

<sup>14</sup> Die Liste der 16 «IKT-Schlüsselprojekte» ist auf der Webseite des Informatiksteuerungsorgans des Bundes, angesiedelt beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), einsehbar: [https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme\\_projekte/ikt-schluesselfprojekte/liste\\_der\\_ikt\\_schluesselfprojekte.html](https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme_projekte/ikt-schluesselfprojekte/liste_der_ikt_schluesselfprojekte.html), Stand 28.8.2019.

<sup>15</sup> *Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Informationssystem Verkehrszulassung* (PA 14372), *Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes IVZ* (PA 15627) und *Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Datenmanagement 2010* (PA 17576).



Infografik: Datenströme im IVZ-Projekt, Option Dezentralisierung (Quelle: ASTRA)

### 3.2 Rechnungsbearbeitung bei der AHV/IV: Methoden von gestern

Bei der AHV und der IV obliegt unter anderem der Vollzug den Kantonen. Der Bund, der 100 % der Finanzierung trägt, übt die Aufsicht aus, insbesondere durch Richtlinien zuhanden der kantonalen Vollzugsorgane. Das BSV erarbeitet diese Richtlinien und beaufsichtigt ihre Anwendung. Das gilt auch für die Bearbeitung der AHV/IV-Rechnungen, die ein Volumen von jährlich rund 2,2 Milliarden Franken darstellen. Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS), die dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) untersteht, übernimmt einen Teil des Vollzugs, vor allem Kontrollaufgaben und die Zahlung der Rechnungen. Diese Überlappungen sind für die Aufsicht nicht optimal.

Die EFK kommt zum Schluss, dass diese Art der Rechnungsverarbeitung bei der AHV/IV zwar funktioniert, aber nicht effizient, sondern schwerfällig und archaisch ist.<sup>16</sup> In der Prüfung der EFK wurden Doppelspurigkeiten und eine nur geringe Anzahl vertiefter Kontrollen festgestellt. Die Fristen für die Rechnungsbearbeitung sind auch von Kanton zu Kanton sehr variabel. Eine interne Arbeitsgruppe der BSV und der Dienststellen von IV und ZAS fand keine Erklärung für diese kantonalen Unterschiede.

Die EFK beklagt eine unzureichende Nutzung der elektronischen Rechnungsverarbeitung. Ein Paradox, denn die ZAS arbeitet wie ihre kantonalen Partner mit der Software SUMEX. Sie könnte 3 Millionen Franken einsparen und mit dem Einsatz der Informatik auch wirk-

<sup>16</sup> *Behandlung und Kontrolle der Rechnungen für individuelle Leistungen in der AHV und IV* (PA 14490)

samere Kontrollen durchführen. Schliesslich hält die EFK fest, dass sich der Bund in diesem Bereich nicht wirklich durchsetzt, obwohl er den Auftrag vollumfänglich finanziert. Die Kantone wehren sich insbesondere gegen eine Einmischung in ihre operativen Angelegenheiten.<sup>17</sup>

### 3.3 Unzuverlässige Daten im Handelsregister

In Rahmen ihrer Aufsichtsprüfung zum Handelsregister (HR) hat sich die EFK auch IT-relevanter Probleme angenommen. Hier wurden eine Reihe klarer Feststellungen getroffen.<sup>18</sup> Nach der Extraktion und der Analyse der Daten aus sechs Kantonen (Baselland, Bern, Genf, Waadt, Zug und Zürich), welche die Hälfte der im HR erfassten Firmen repräsentieren, erkannten die Prüfer Probleme bei der Qualität und Zuverlässigkeit der Daten.

Rund 13 000 Einzelunternehmen und Vereine waren in den kantonalen Registern nicht existent. Gleichzeitig zeigte sich, dass 2 % bis 9 % der Einträge in den letzten 15 Jahren unverändert geblieben sind.<sup>19</sup> Logischerweise hätten einige dieser Firmen gelöscht werden müssen. Nach der Intervention der EFK 2017 aktualisierten einige Kantonsregister ihre Datenbanken aufgrund dieser Ergebnisse.

Die in kantonaler Kompetenz liegenden Handelsregister sind eine Herausforderung für eine glaubwürdige Aufsicht durch das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA), welches an das Bundesamt für Justiz (BJ) angebunden ist. Der EFK zufolge würde eine Zentralisierung die Datenzuverlässigkeit und die Aufsicht in diesem Bereich verbessern. Dadurch könnte eine komplexe und ineffiziente Informatikumgebung (Vielzahl an Anwendungen und kantonalen Datenbanken, Datenredundanz auf Bundesebene, Eintragungssuch auf Papier...) vereinfacht werden. Es wäre auch ein Beispiel für die Bereitschaft der Behörden, einen konkreten Schritt in Richtung E-Government zu machen, zum Vorteil der Wirtschaft und der Nutzer des HR.

Schliesslich muss das HR zu einem weiteren Instrument für die Transparenz von Informationen über Unternehmen werden. In dieser Hinsicht steht die Schweiz international, beispielsweise im Rahmen der Financial Action Task Force (FATF), durchaus unter Druck. Das HR kann eine Rolle im Kampf gegen Wirtschaftskriminalität spielen und den Strafverfolgungsbehörden bei ihren Bemühungen dienen. Die EFK ist auch der Meinung, dass diese Rolle gestärkt werden könnte, zum Beispiel indem das Register der im HR eingetragenen natürlichen Personen öffentlich zugänglich gemacht würde.

#### Erkenntnisse

Zunächst ist festzuhalten, wie schwierig die Suche nach sinnvollen und effizienten Lösungen im Bereich der Informatik bleibt, vor allem, wenn Aufgaben zwischen Bund und Kantonen verteilt sind. Man neigt dazu, sein eigenes IT-System zu entwickeln, manchmal mehrere Kantone gemeinsam, oder aber jedes neue System abzulehnen, aus Angst, dass eine Diskussion über die Kompetenzverteilung entstehen könnte. Die für den Service

<sup>17</sup> Das BSV und die ZAS haben Abhilfemassnahmen ergriffen, die im Gange sind. Ende 2019 hat der Bundesrat dem Parlament eine Änderung des AHV-Gesetzes vorgelegt, die Massnahmen zur Modernisierung der Aufsicht über die 1. Säule vorsieht (*Aufsicht in der 1. Säule wird modernisiert*, Medienmitteilung des BSV vom 20.11.2019).

<sup>18</sup> *Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters* (PA 16615)

<sup>19</sup> Darunter ein Fall aus dem Jahr 1892

Public sichtbarsten Folgen sind das Ausbremsen der Digitalisierung und das Festhalten an ineffizienten, archaischen Lösungen.

Im weitesten Sinne stellt der IT-Bereich den Bund in seinen Beziehungen zu den Kantonen vor erhebliche Herausforderungen. Seine eigenen IKT-Schlüsselprojekte und deren Umsetzung können von den Kantonen beeinflusst werden, was Verzögerungen und Mehrkosten nach sich zieht. Dies ist unter anderem dadurch zu erklären, dass die Kantone die Hoheit über die erhobenen Daten haben, die auf Bundesebene ausgetauscht werden.

Hier fehlt dem Bund eine klare Rechtsgrundlage. Bei Zivilstandsdaten oder Vorstrafen bietet die Verfassung eine Handhabe dafür, dass eine solche Architektur funktioniert. Dies gilt jedoch nicht für die Register und für nationale Informatiknetze. Laut einem Rechtsgutachten des BJ aus dem Jahr 2011 könnte die Schaffung einer entsprechenden Verfassungsgrundlage aus der Sackgasse führen.<sup>20</sup>

Im Bereich der Register führt das Fehlen nationaler Strukturen und die sehr geringe Zentralisierung zu potenziellen Risiken für das Wirtschaftsleben und die Kriminalitätsbekämpfung. Das gilt für das HR, aber auch für das Grundbuch<sup>21</sup> und das Betreibungsregister.

Im Rahmen der Modernisierungsarbeiten am Grundbuch 2017 veröffentlichte das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) einen Bericht über die Konformität der Schweiz mit den Empfehlungen der FATF in Bezug auf den Zugang zu den Grundbuchdaten.<sup>22</sup> Der Bericht hält fest, dass im Rahmen der nationalen Risikoanalyse eine der vom Bundesrat empfohlenen Massnahmen die Immobilienbranche betrifft, die dem Geldwäschegesetz nicht untersteht. Ein nationales Grundbuch könnte hier zur Risikominderung beitragen, indem es den Behörden wirksame Mittel für die Suche nach ausländischen Eigentümern von Immobilien bereitstellen würde, auch nach Familien- und Vornamen von Personen oder nach Firmennamen juristischer Personen, die Immobilien besitzen. Der Bericht verweist darauf, dass «das föderalistische System (...) den Behörden den Zugang zu massgeblichen Informationen erheblich [erschwert]», während durch ein nationales Grundbuch «die Strafverfolgungsbehörden (...) entlastet werden [könnten]».<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund entspricht die vom Parlament im Dezember 2017 verabschiedete Modernisierung des Grundbuches nicht ganz dem vom Bundesrat vorgegebenen Ziel, und auch nicht den von der Schweiz angenommenen Empfehlungen der FATF.

Auch das Betreibungsregister ist eine Herausforderung für den Föderalismus. Im Juli 2018 stellte der Bundesrat fest, dass die Auskünfte von mehr als 400 kantonalen Betreibungsämtern nur beschränkt aussagekräftig sind.<sup>24</sup> Prinzipiell bleibt eine Betreuung im Register des Amtes, das sie eingeleitet hat, eingetragen. Normalerweise haben die anderen Ämter auf die Daten dieses Erstregisters keinen Zugriff. Die Identitätsüberprüfungen des Betriebes sind oft lückenhaft, sodass dieser durch Umzug oder Namensänderung einen makellosen Betreibungsregisterauszug erhalten kann. Der Bundesrat verzichtet in seinem Bericht auf die Einrichtung eines nationalen Betreibungsregisters. Mangels einer besse-

<sup>20</sup> *Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen*, BJ, 22. Oktober 2011

<sup>21</sup> Wie das HR untersteht das Grundbuch der Oberaufsicht durch das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA), das beim Bundesamt für Justiz (BJ) angesiedelt ist.

<sup>22</sup> Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT), Übersicht über den Zugang zu den Grundbuchdaten in der Schweiz, 11. September 2017

<sup>23</sup> *Op. cit.*, S. 4

<sup>24</sup> Bericht des Bundesrates, *Schweizweite Betreibungsauskunft*, in Erfüllung des Postulats 12.3957 von Nationalrat Martin Candinas (CVP/GR), 4. Juli 2018

ren, praktikablen Lösung ermuntert er die Kantone, die Angaben der Gläubiger bei den Einwohnerregistern von ihren Betreibungsämtern überprüfen zu lassen.

Im Bereich der öffentlichen Register ist damit augenfällig, dass die bestehenden Lösungen den Einsatz des E-Governments beschränken und damit im Widerspruch zur strategischen Stossrichtung der öffentlichen Behörden stehen.



## 4 Aufsichtsprüfungen: ein gemischtes Bild

Aufsichtsprüfungen stellen den Grossteil (61 %) der für diesen Bericht zusammengestellten Stichprobe. Zwei davon sind schon zur Sprache gekommen (Handelsregister, Bearbeitung der AHV/IV-Rechnungen). Dort lag der Schwerpunkt zwar auf dem Aspekt Informatik, die Prüfungen haben jedoch auch gezeigt, dass die Praxis von Kanton zu Kanton variiert. Dasselbe gilt für die Aufsichtsprüfungen speziell im Steuerbereich, die Gegenstand des fünften Kapitels sein werden.

Die drei nachstehenden Beispiele verdeutlichen diese Praxisvielfalt. Sie betreffen die Direktzahlungen an die Landwirtschaft, die Governance der Arbeitslosenversicherung und die Ergänzungsleistungen. Mit diesen drei Fällen sind somit die prägnantesten Ergebnisse aus einem Drittel der Aufsichtsprüfungen in diesem Synthesebericht behandelt worden.

### 4.1 Direktzahlungen: begrenzte Kompetenzen der EFK

Die EFK hat die Oberaufsicht des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen geprüft und die Ergebnisse im Juni 2014 veröffentlicht.<sup>25</sup> Kein Neuland für die EFK, das Thema war schon früher Gegenstand von Diskussionen mit den kantonalen Amtskollegen.<sup>26</sup> Die Prüfung fand 2014 auf der Grundlage von Dokumenten des Bundes und der Kantone beim BLW statt. Zur Erinnerung: 2013 wurden rund 2,8 Milliarden Franken Direktzahlungen an die Landwirtschaft geleistet.

Die EFK stellte unter anderem fest, dass die Oberaufsicht des BLW eingeschränkt funktionierte und vor allem im Hinblick auf die personellen Ressourcen als eher zweitrangig betrachtet wurde. Abhilfemassnahmen wurden noch während der Prüfung eingeleitet und konnten die Situation an die Anforderungen der Agrarpolitik 2014–2017 anpassen, die damals in den eidg. Räten zur Debatte stand.

Aufgrund der vorliegenden Unterlagen konstatierten die Prüfer, dass die Umsetzung der Aufsicht und die Übermittlung von Informationen an das BLW (Reporting) von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich gehandhabt wurden. Dies war zum Teil dem Umstand geschuldet, dass die kantonale Aufsicht in den internen Berichtsprozessen des BLW (Art des Reportings, Risikoanalyse, Dokumentenqualität, Stellungnahme der geprüften Stellen, Follow-up der Empfehlungen, usw.) nicht oder kaum berücksichtigt wird. Die EFK hat hierzu Empfehlungen formuliert, denen das BLW zugestimmt hat.

---

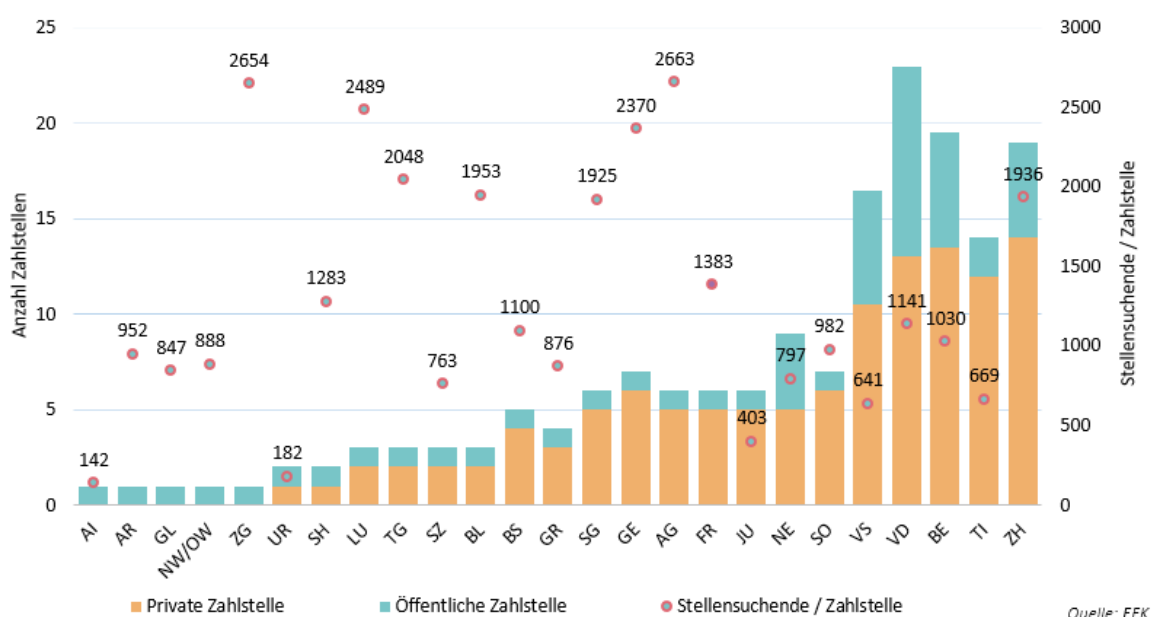
<sup>25</sup> *Prüfung der Oberaufsicht des Bundesamts für Landwirtschaft über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen (PA 14357)*

<sup>26</sup> Die EFK hat mit ihren Kollegen von den kantonalen Finanzkontrollen gemeinsame Prüfungen durchgeführt. Die Ergebnisse der Überprüfung der Direktzahlungen an die Landwirtschaft wurden im August 2010 der 10. Konferenz der Schweizer Finanzkontrollen vorgelegt. Unter anderem wurde festgestellt, dass dem Vollzug der Direktzahlungen hohe Priorität eingeräumt werde, und dass die Bearbeitung der Dossiers komplex und ressourcenintensiv sei. Es wurde auch auf die Vielfalt der benutzten Anwendungen, auf die ungleiche Qualität der Dokumentation und die unterschiedlichen internen Kontroll- und Managementstrategien verwiesen. Deutliche Verbesserungsmöglichkeiten ergaben sich im Bereich der Informations- und Mitteilungspflicht zwischen dem BLW und den kantonalen Instanzen.

In wenigen Fällen standen kantonale Kontrolleure den Geprüften zu nahe, wodurch ein Risiko für die Unabhängigkeit der Prüfer bestand. In diesem Bereich, der die Unabhängigkeit der kantonalen Prüfer tangiert, musste die EFK nicht intervenieren. Allerdings wäre die Schaffung eines unabhängigen Prüfungsorgans in den Kantonen ratsam, um diese Unabhängigkeit zu bewahren. Eine solche Empfehlung ginge aber über die Kompetenzen der EFK hinaus.

## 4.2 Arbeitslosenversicherung: uneinheitliche Praxis hat seinen Preis

Der Vollzug der Arbeitslosenversicherung (ALV) ist ein Paradebeispiel für eine bunt gemischte Praxis, die teuer und dem Steuerzahler nur schwer zu vermitteln ist.<sup>27</sup> Die EFK anerkennt die historisch gewachsene Dezentralisierung von Bund, Kantonen und Sozialpartnern, hat aber ihre Zweifel an der Effizienz der aktuellen Governance. Ein Vergleich zwischen den Zahlstellen und den von diesen betreuten Fällen zeigt grosse Unterschiede auf (*siehe nachstehende Grafik 2*).



Grafik 2: Zahlstellen nach Kanton im Vergleich zu den Stellensuchenden pro Zahlstelle (2016)

Vor Ort sind diese Diskrepanzen schwer zu begründen, auch nicht zum Beispiel mit erschwerter Erreichbarkeit (siehe Vergleich der Bergregionen von Graubünden und dem Wallis). Hier liegt ein Sparpotenzial von jährlich über 50 Millionen Franken, wenn die ALV neu geordnet und ihre Struktur an moderne Managementtools angepasst wird. Die EFK hat dies dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), das die Oberaufsicht über die ALV hat, nahegelegt. Ihre Empfehlungen hat das WBF 2018 teilweise angenommen.

<sup>27</sup> Governance bei der Arbeitslosenversicherung (PA 17540)

## 4.3 Erhebliche Unterschiede bei der Gewährung von Ergänzungsleistungen

Das letzte Beispiel einer Aufsichtsprüfung kommt aus dem Bereich der Ergänzungsleistungen (EL).<sup>28</sup> Dabei handelt es sich um eine Aufgabenteilung zwischen Bund (hier das BSV) und Kantonen, wobei Letztere die Leistungen mehrheitlich finanzieren. 2016 belief sich der Anteil des Bundes auf 1,5 Milliarden Franken, derjenige der Kantone auf 3,7 Milliarden.<sup>29</sup> Die Kantone organisieren die Abwicklung und vollziehen die Leistungsverfügungen.

Um die vom BSV ausgeübte Aufsicht konkret zu erfassen, hat die EFK die Daten aller Schweizer Kantone analysiert. Dazu wurde unter anderem eine Befragung mittels Fragebogen durchgeführt, an der alle Kantone teilgenommen haben.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass das Bundesrecht in Sachen EL ausgesprochen unterschiedlich vollzogen wird. Manche Kantone gewähren Leistungen innerhalb von etwas mehr als einem Monat, andere brauchen dazu bis zu vier Monate. Solche Bearbeitungsfristen können kritisch sein für bedürftige Familien, die von diesen Leistungen abhängig sind. Auch die Ablehnungsquoten gehen mit Schwankungen von 18 % bis 44 % weit auseinander. Hier besteht ebenfalls ein breiter Interpretationsspielraum, und die Richtlinien werden uneinheitlich angewandt. Das BSV muss seine Aufsicht in diesem Bereich verstärken.

### Erkenntnisse

Die praktizierte kantonale Vielfalt ist Ausdruck des Vollzugsföderalismus und an sich nicht überraschend. Fast alle Aufsichtsprüfungen erwähnen diesen Befund in unterschiedlicher Detaillierung. Aufgrund ihrer Prüfungen konstatiert die EFK, dass es eine breite Palette kantonaler Vollzugspraktiken gibt. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Problematischer wird es dort, wo die EFK gelegentlich zum Schluss kommt, dass die Umsetzung der eidgenössischen Vorschriften allzu unterschiedlich ausfällt und dadurch den Grundsatz der Gleichbehandlung vor dem Gesetz verletzt.

Problematisch ist es auch dann, wenn die EFK mehr oder weniger umfassende Verbesserungsmöglichkeiten erkennt. Denn ihr Auftrag besteht darin, ihre Empfehlungen an die Bundesämter zu richten, damit diese die Situation mit den kantonalen Stellen verbessern. Institutionell hat sie daher nur beschränkt eine Handhabe, um problematische Situationen zu entschärfen, es sei denn die Prüfungsergebnisse publik zu machen, wie das die EFK seit Juni 2014 mit der Veröffentlichung ihrer Berichte tut. Was dazu führt, dass die betreffenden Bundesämter am Pranger stehen, obwohl sie manchmal gar nicht die alleinigen Verantwortlichen für die Vollzugsprobleme sind.

<sup>28</sup> Prüfung der Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen (PA 16428)

<sup>29</sup> Zahlen aus Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, op. cit., S. 37.

## 5 Sonderfall direkte Bundessteuer

2018 bescherte die dBSt dem Bund Einnahmen von 22,5 Milliarden Franken. Damit ist sie die zweitwichtigste Einkommensquelle nach der Mehrwertsteuer (MwSt). Im Hinblick auf das Thema Aufsicht verdient der Bereich ein eigenes Kapitel.

### 5.1 Aufsicht ohne materielle Prüfung der Veranlagung

In der Schweiz sind die Kantone für die direkten Steuern zuständig, auch für die Veranlagung und Erhebung der dBSt. Die Modalitäten der Aufsicht sind im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) festgelegt. Diese Rechtsgrundlage hat in den letzten zehn Jahren eine entscheidende Entwicklung durchgemacht.

Im Januar 2009 führte die EFK eine Evaluation (PA 7379) zu den kantonalen Praktiken im Bereich der externen Steuerkontrollen durch, d. h. der Kontrollen am Wohnort des Steuerzahlers oder seines Vertreters. Diese Prüfung konnte nicht abgeschlossen werden, ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der Evaluationen der EFK. Tatsächlich intervenierte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren bei ihren Mitgliedern mit der Aufforderung, mit der EFK nicht zusammenzuarbeiten. Es gebe keine ausreichende Rechtsgrundlage für diese Untersuchung. Die EFK dagegen hielt den Zugang zu den Steuerdossiers für gerechtfertigt, um die Wirksamkeit der Arbeit der kantonalen Steuerverwaltungen zu bewerten (dabei ging es nicht um die korrekte Anwendung des Steuerrechts).

Nach Gesprächen zwischen Bund und Kantonen ergänzten die eidg. Räte 2012 das DBG um den Artikel 104a, der die Aufsicht über die dBSt regelt.<sup>30</sup> Seither muss ein unabhängiges kantonales Finanzaufsichtsorgan die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der dBSt und der Ablieferung des Bundesanteils jährlich prüfen. Der Bericht dieser unabhängigen Stelle wird jedes Jahr der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der EFK vorgelegt. Auf diese kantonalen Dokumente stützt sich die EFK bei ihrer Prüfung der Bundesrechnung.

Damit ist eine materielle Kontrolle der Veranlagung aus der Aufsicht über die dBSt ausdrücklich ausgeschlossen. Die einzige geringfügige Abweichung von dieser Regel sind die von der EFK bei ihrer jährlichen Überprüfung der NFA-Zahlen durchgeführten Kontrollen.

### 5.2 Die EFK prüft die Steuererleichterungspraxis der Kantone

Im Bereich der dBSt hat die EFK in der Vergangenheit schon einmal eine Prüfung durchgeführt, und zwar zu den Steuererleichterungen für juristische Personen im Rahmen des bis 2007 geltenden «Bonny-Beschlusses». Auf Bundesebene ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für diese Steuererleichterungen zuständig. Mit dessen Zustimmung und nach genauen Kriterien konnten die Kantone Erleichterungen gewähren und Bescheide vollziehen, die die dBSt und folglich auch die Bundeskasse belasteten. Hinsichtlich der Modalitäten bei der Gewährung dieser Erleichterungen durch die Kantone hatte der Bund kein Mitspracherecht.

---

<sup>30</sup> DBG, Artikel 104a.

Zwischen 2010 und 2014 prüfte die EFK dreimal die Aufsicht über die dBSt-Erleichterungen<sup>31</sup>, unter zusätzlicher Einbeziehung der NFA-Daten, mit Besuchen vor Ort und einem Fragebogen an die von den Steuererleichterungen begünstigten Unternehmen. Bei der letzten Prüfung von 2014 stimmte die EFK ihre Kontrolltätigkeit mit den Steuerverwaltungen der Kantone Freiburg, Neuenburg, Waadt, Glarus und Uri ab. Am Ende gelangte sie zum Schluss, dass der Vollzug der Aufsicht durch das SECO und die kantonalen Steuerbehörden seit ihren ersten Feststellungen und Empfehlungen Fortschritte gemacht hatte.<sup>32</sup> Verbesserungspotenzial würde aber weiterhin bestehen.

So sind die kantonalen Kontrollen im Bereich der dBSt-Erleichterungen weiterhin sehr unterschiedlich: Sie gehen von einer kurzen Überprüfung der Daten im Jahresbericht des Unternehmens bis hin zu Plausibilitätstests an den von den Firmen übermittelten Daten. Ausserdem ist die kantonale Aufsicht eine Herausforderung für das Reporting. Bis heute wird das SECO kaum über Gegenstand und Umfang dieser Kontrollen informiert. In den Augen der EFK besteht hier ein Harmonisierungsbedarf. Vorstellbar wären zum Beispiel, Standards für die Aufsicht über solche Steuererleichterungen, oder sogar ein Leitfaden der *good practices*. Dieser Empfehlung hat sich das SECO damals angeschlossen.

Dazu kommt, dass bei einer Rücknahme früher gewährter Steuererleichterungen (*claw-back*-Klausel) die Auswirkungen bis heute ungeklärt sind. Diese sind in den Steuererleichterungsbeschlüssen nicht klar definiert.<sup>33</sup> Laut EFK verfügen die Kantone über einen Interpretationsspielraum bei der Berechnung von Steuerrückzahlungen wegen Nichterfüllung der Bedingungen. Hier wären Rahmenvorgaben willkommen, um diese Disparität zu begrenzen. Mit der Verabschiedung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) durch das Volk am 19. Mai 2019 ist der Bedarf nach solchen Rahmenvorgaben übrigens hochaktuell geworden.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Von den drei Prüfungen durch die EFK wurden die zwei letzten veröffentlicht: *Prüfung der Bundessteuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete – «Bonny-Beschluss»* (PA 11406) und *Prüfung der Aufsicht über die direkten Bundessteuer-Erleichterungen* (PA 14225).

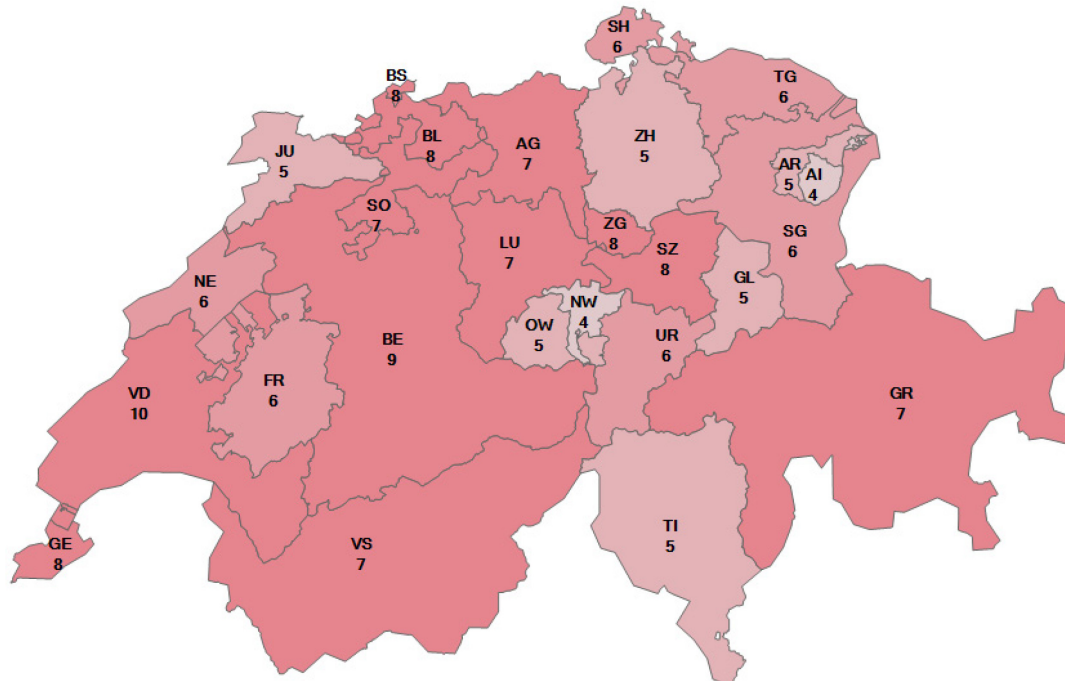
<sup>32</sup> Die EFK hat einen Fehler bei dem Steuererleichterungsbeschluss für eine Firma im Kanton Waadt festgestellt. Im Herbst 2012 wurde das Unternehmen vom BG abgewiesen und musste 212 Millionen Franken Steuernachzahlung leisten.

<sup>33</sup> Kein rein theoretisches Risiko. Im Juni 2019 gaben die Waadtländer Kantonsbehörden bekannt, man werde auf eine Firma, die im Kanton angesiedelt ist, eine *claw-back*-Klausel anwenden. Gleichzeitig werde rechtlich noch geprüft, welche konkreten Anwendungsmodalitäten für die Klausel und für eine eventuelle Steuernachzahlung gelten. (*Après le départ de Monsanto, Vaud examine des récupérations d'impôts*, <https://www.rts.ch/info/regions/vaud/10521747-apres-le-depart-de-monsanto-vaud-examine-des-recuperations-d-impots.html>, abgerufen am 29.8.2019).

<sup>34</sup> Siehe dazu die Beiträge in der Zeitschrift *Expert Focus* (11/2019), Spezialnummer zur Steuerreform und AHV-Finanzierung, insbesondere die Seiten 794 bis 804.

## 6 Merkmale der untersuchten Prüfungen

Die Teams der EFK beziehen alle Kantone mit ein, ohne dass eine besondere Schlagseite erkennbar wäre. In der Stichprobe des vorliegenden Syntheseberichts wurden am häufigsten die Kantone Waadt, Bern, beide Basel, Genf, Schwyz und Zug aufgesucht; weniger häufig die Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Nidwalden, Obwalden, Glarus sowie Tessin, Jura und Zürich (siehe untenstehende Karte).



Interventionen nach Kantonen (ohne gesetzliche Aufträge, Quelle: EFK)

Faktoren wie Bevölkerung, ländliche oder städtische Prägung, Sprache, das finanzielle oder steuerliche Gewicht und andere themenspezifische Faktoren bilden ein Kriterienkatalog, nach dem die EFK entscheidet. Diese Kriterien werden in den veröffentlichten Arbeiten kaum erläutert, sie könnten bei der Auswahl der Kantone, die von der EFK angefragt werden, ruhig etwas sichtbarer gemacht werden. Es muss betont werden, dass die Karte nichts über den Gegenstand der Prüfungen aussagt: ob die Teams der EFK sich vor Ort begeben, um die Verwendung einer Subvention zu prüfen, Informationen einholen oder, wie in den bereits erwähnten Beispielen der A9 oder der dritten Rheinkorrektion, ein kantonales Amt prüfen, das mit der Projektdurchführung betraut ist.

Bei vier Evaluationen und einer Prüfung wurden für den kantonalen Teil Fragebogen eingesetzt (siehe 7.1). Dazu kommen bei den EFK-Prüfungen Besuche vor Ort – seltener telefonische Abklärungen. Im Durchschnitt wurden etwas mehr als drei Kantone (3,7) einbezogen.<sup>35</sup> Dank dieser Zahl kann die EFK *good practices* vor Ort identifizieren.

<sup>35</sup> Ausgeschlossen sind dabei Evaluationen, die auf Fragebogen beruhen oder Prüfungen, die de facto nur einen Kanton betreffen.

Im analysierten Zeitraum wurden gewisse Prüffelder kaum durchleuchtet. So wurden die Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen zwischen 2014 und 2019 nicht mehr untersucht. In der Vergangenheit hatte die EFK zu diesem Thema mehrere Prüfungen vorgenommen und 2014 dazu einen Synthesebericht publiziert (*siehe untenstehender Kasten*). Auch im Bereich der Universitäten ist die EFK wenig aktiv. Diese unterstehen zwar den Kantonen, werden aber bei den Grundbeiträgen vom Bund zu rund 20 % mitfinanziert (ohne indirekte Finanzierungen).<sup>36</sup> Wie in anderen Bereichen kann die EFK hier nur indirekte Empfehlungen aussprechen, d. h. über die Bundesstellen, die die Universitäten mitfinanzieren.

#### **Das Instrument der Programmvereinbarung**

Seit 2008 werden gemäss Subventionsgesetz Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen gewährt. Im Juni 2014 hat die EFK dazu einen Synthesebericht veröffentlicht<sup>37</sup>, aus dem mehrere Punkte hervorgehen, die hier nur verknüpft wiedergegeben werden können.

Erstens braucht die Einführung von Programmvereinbarungen Zeit. Die Erfahrung zeigt, dass Bundesämter, die viel auf einmal wollten, weniger erfolgreich waren als die, die Vereinbarungen in Etappen vollzogen. Zweitens sollten die in den Programmvereinbarungen geregelten Aufgaben mit Pauschalen oder Globalbeiträgen abgewickelt werden können. Ausserdem sollten die Bundesmittel unter wettbewerblichen Bedingungen verteilt werden (wer das beste Programm einreicht, erhält am meisten Geld). Die Bundesämter müssen klare strategische Ziele und objektive, messbare Kriterien definieren und den Prozess der Mittelzuteilung transparent gestalten. Schliesslich wurden Programmvereinbarungen bisher immer nur mit einem Kanton geschlossen. Für die EFK erscheint es sinnvoll, Ergebnisse kantonsübergreifend anzustreben, d. h. den Abschluss solcher Vereinbarungen mit mehreren Kantonen oder mit interkantonalen Organisationen zu suchen.

---

<sup>36</sup> Zahl aus *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*, op. cit., S. 109.

<sup>37</sup> *Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen* (PA 12507)

## 7 Informationszugang und Transparenz

Bei den Prüfungen, die für den vorliegenden Synthesebericht ausgewählt wurden, ging es nicht in erster Linie um eine Überprüfung der Praxis des Vollzugsföderalismus. In den Prüfungsfragen wird dieser auch selten erwähnt. Vielmehr ist es eine Dimension, die den Arbeiten und dem von der EFK gesammelten Material eine Art unsichtbaren Stempel aufdrückt. Nach diesem methodologischen Vorbehalt verdienen noch einige methodischen Fragen eine etwas eingehendere Diskussion.

### 7.1 Die Information in den Kantonen ist in der Regel verfügbar

In fast allen untersuchten Fällen (27 von 28) ist der Zugang zu den Informationen in den Kantonen gut bis sehr gut. Nur in Ausnahmefällen ist die EFK in den Kantonen auf Widerstand gestossen. Es kommt vor, ohne abermals auf das Beispiel der dBSt in Kapitel 5 zurückzukommen.

Die Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die Stiftungen (PA 15570) wurde um die steuerlichen Aspekte beschnitten. Gemeinnützige Stiftungen können von der direkten Steuer befreit werden. Auf der Grundlage ihrer Risikoanalyse wollte die EFK einschätzen, ob die kantonalen Steuerbehörden die gesetzlichen Vorschriften korrekt und einheitlich anwenden. Die Schweizerische Steuerkonferenz verwehrte der EFK den Zugang zu den Informationen dieser Behörden. Sie hielt es auch nicht für opportun, ein zentrales Stiftungsregister einzuführen, welches die ESTV mangels einer gesetzlichen Grundlage nicht führen darf. Somit konnte die EFK nur feststellen, dass es keine Schätzung der Folgen der Steuerbefreiung gemeinnütziger Stiftungen gibt.

Bei der Evaluation der Wirtschaftlichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs (PA 17649) reagierten die kantonalen Strafverfolgungsbehörden unterschiedlich. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten verweigerte die Teilnahme. Das Mandat der EFK – obwohl von der Finanzdelegation der eidg. Räte erteilt – und ihre gesetzliche Kompetenz seien ungenügend, um einen Sachverhalt zu prüfen, der primär in die Kantonsautonomie fällt. Dagegen haben sich 18 kantonale Staatsanwaltschaften per Fragebogen und in bilateralen Gesprächen an die Arbeiten beteiligt. Das so gesammelte Material schaffte einen entscheidenden Mehrwert für die Evaluation.

Fünfmal setzte die EFK bei den ausgewählten Prüfungen Fragebogen ein. Nebst den bereits genannten Fällen (PA 15570 und PA 17649) auch bei der Prüfung der Wirksamkeit von Massnahmen gegen Feinstaub (PA 17571), derjenigen der Aufsicht über die Ergänzungsleistungen (PA 16428) sowie bei der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters (PA 16615).<sup>38</sup> Das Instrument Fragebogen erzeugt ein kompletteres Informationsbild, stützt die Feststellungen und bekräftigt die Empfehlungen der EFK. Der Rücklauf liegt zwischen 73 % und 100 % und ist somit sehr befriedigend.

---

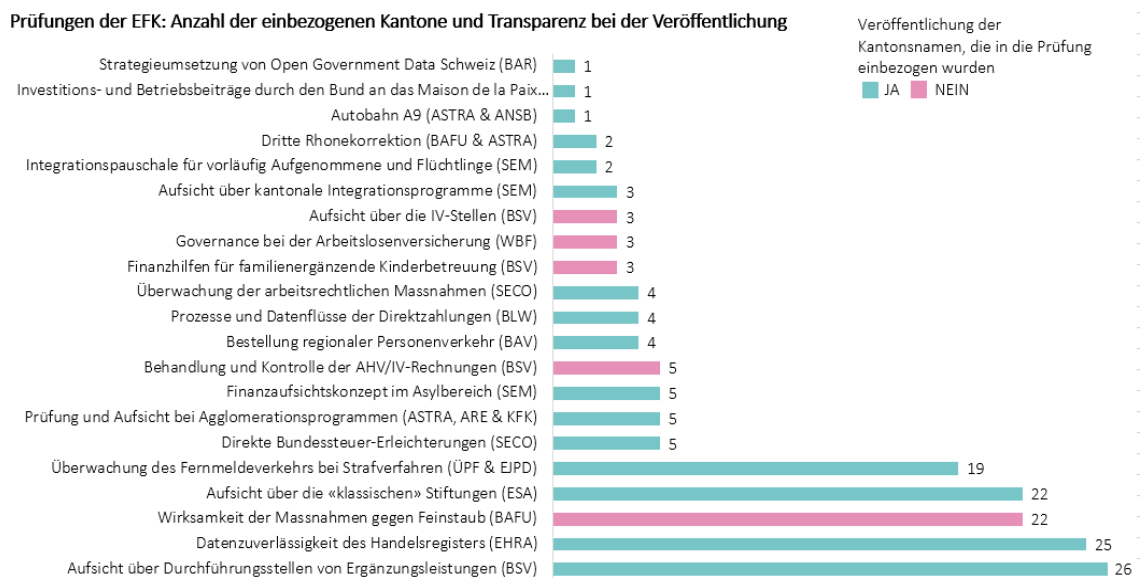
<sup>38</sup> In dem letzten Fall wurde der Fragebogen durch sechs Interviews in den Kantonen ergänzt.



Diese Methode wurde auch bei den Aufsichtsprüfungen über die dBSt-Erleichterungen (PA 10434, PA 11406 und PA 14225) angewandt. Hier trat die EFK mit gezielten Formulare an die Gremien zur Standortförderung und an von Steuererleichterungen begünstigte Unternehmen heran. Die Praxis ist aber eher unüblich und wird von der EFK bei Leistungs- oder Subventionsempfänger kaum eingesetzt.

## 7.2 Transparenz und Veröffentlichung der Prüfberichte

In zwei Dritteln der Prüfungen, welche die Kantone betreffen, werden diese in der für die breite Öffentlichkeit bestimmten endgültige Publikation erwähnt (s. *Tabelle 1*). Diese Nennung geht von der einfachen Liste der kantonalen Interviewpartner, über ausführliche Beispiele von *good practices*, die in den Kantonen entwickelt wurden, bis hin zu Vergleichstabellen. Je nach Prüfungstyp wurden kantonale Fallbeispiele auch anonymisiert, sei es aus Gründen der Vertraulichkeit oder um die Arbeit der Behörden nicht zu behindern.<sup>39</sup> Allerdings wird dies mit Blick auf die Transparenzverpflichtung der EFK seit Sommer 2014 selten praktiziert.



Anzahl direkt angefragter Kantone und Transparenz der Publikationen (Quelle: EFK)

## 7.3 Einseitige Quellenlage und Informationsasymmetrie

Bei einem Drittel der Prüfungen (acht) stammen die Informationen zum Stand der Umsetzung in den Kantonen vor allem von Ämtern oder von Bundesstellen. Dabei handelt es sich um wiedergegebene und indirekte Aussagen. Dies gilt ganz besonders für Prüfungen der grossen Informatikprojekte des Bundes, die in dessen Kompetenz liegen. Diese einseitige Informationsquelle wird nicht systematisch durch kantonale Akteure oder deren Vertreter auf gesamtschweizerischer Ebene ergänzt.

<sup>39</sup> Siehe Prüfung der Bundessteuer-Erleichterungen (PA 14225) oder der Überwachung des Fernmeldeverkehrs (PA 17649).

Auf einer anderen Ebene verdeutlicht die Praxis der gemeinsamen Prüfungen zwischen der EFK und den kantonalen Finanzkontrollen (KFK) eine Informationsungleichheit gegenüber der Öffentlichkeit. Diese gemeinsamen Prüfungen münden in einen Abschlussbericht, der von der EFK publiziert wird, während die KFK ihre Feststellungen und Empfehlungen zum kantonalen Teil nicht vorlegen. Dies ist auf die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen in Bund und Kantonen zurückzuführen. Im Vergleich zu den Kantonen ist der Bund eher bereit, offizielle Dokumente seiner Finanzaufsichtsbehörde zugänglich zu machen. In solchen Fällen versucht die EFK jedoch die Feststellungen der KFK allgemein zusammenzufassen und in ihren Abschlussbericht zu integrieren.<sup>40</sup> Es geht darum, den Erfahrungsaustausch auf Kantons- und Bundesebene zu fördern, was übrigens seit vielen Jahren bei der Jahreskonferenz der Finanzkontrollen geschieht.

---

<sup>40</sup> Beispiele finden sich in der Prüfung von Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen (PA 15352) sowie in der Prüfung der Datenflüsse der Direktzahlungen (PA 15404).

## Anhang 1: Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
ANSB	Amt für Nationalstrassenbau des Kantons Wallis
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BG	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
dBSt	Direkte Bundessteuer
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EGBA	Eidgenössisches Amt für Grundbuch- und Bodenrecht
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister
EL	Ergänzungsleistungen
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle
GB	Grundbuch
HR	Handelsregister
IV	Invalidenversicherung
IVZ	Informationssystem Verkehrszulassung
KAR3	Kantonales Amt Rhonewasserbau dritte Rhonekorrektio
KBFHG	Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

KFK	Kantonale Finanzkontrolle(n)
MwSt	Mehrwertsteuer
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NS	Nationalstrassen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
R3	Dritte Rhonekorrektio
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

## Anhang 2: Prüfungsliste

Publi- kationsjahr	Prüfungstitel	PA	Prüfungstyp	Anzahl Kantone	Veröffentli- chung der Kantonsnamen
2014	Direkte Bundessteuer-Erleichterungen (SECO)	14225	Aufsicht	5	Ja
2014	Aufsicht über die IV-Stellen (BSV)	14261	Aufsicht	3	Nein
2014	Oberaufsicht im Bereich der Direktzahlungen (BLW)	14357	Aufsicht	0	n. v.
2014	Informationssystem Verkehrszulassung (ASTRA)	14372	Projektaudit	0	n. v.
2015	Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (BSV)	14394	Subventionen, Finanzhilfen	3	Nein
2015	Verwendung von Lotterierträgen (BJ)	15371	Aufsicht	0	n. v.
2016	Prüfung und Aufsicht bei Agglomerationsprogrammen (ASTRA, ARE & KFK)	15352	Aufsicht	5	Ja
2016	IKT-Schlüsselprojekt IVZ (ASTRA)	15627	Projektaudit	0	Nein
2016	Investitions- und Betriebsbeiträge durch den Bund an das Maison de la Paix in Genf (SBFI)	16189	Subventionen, Finanzhilfen	1	Ja
2016	Autobahn A9 (ASTRA & ANSB)	16350	Projekt, Investitionshilfe	1	Ja
2017	Behandlung und Kontrolle der Rechnungen in der AHV/IV (BSV)	14490	Aufsicht	5	Nein
2017	Finanzaufsichtskonzept im Asylbereich (SEM)	15339	Aufsicht	5	Ja
2017	Prozesse und Datenflüsse der landwirtschaftlichen Direktzahlungen (BLW)	15404	Aufsicht	4	Ja
2017	Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen (ESA)	15570	Aufsicht	22	Ja
2017	Überwachung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (SECO)	16576	Aufsicht	4	Ja
2017	IKT-Schlüsselprojekt Werterhalt POLYCOM 2030 (BABS)	16375	Projektaudit	0	n. v.
2017	Projekt «Swiss National Action Plan – Electronic Exchange of Social Security Information» (BSV)	16430	Projektaudit	0	n. v.
2018	Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme (SEM)	16507	Aufsicht	3	Ja

2018	Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters (EHRA)	16615	Aufsicht	25	Ja
2018	Governance bei der Arbeitslosenversicherung (WBF)	17540	Aufsicht	3	Nein
2018	Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz (BAR)	17491	Aufsicht	1	Ja
2018	IKT-Schlüsselprojekt Datenmanagement 2010 (ASTRA)	17576	Projektaudit	0	n. v.
2018	Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge (SEM)	18501	Subventionen, Finanzhilfen	2	Ja
2018	Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen (BSV)	16428	Aufsicht	26	Ja
2019	Wirksamkeit von Massnahmen gegen Feinstaub (BAFU)	17571	Aufsicht	22	Nein
2019	Bestellung Regionaler Personenverkehr (BAV)	18171	Aufsicht	4	Ja
2019	Dritte Rhonekorrektur (BAFU & ASTRA)	18185	Projekt, Investitionshilfe	2	Ja
2019	Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren (ÜPF & EJPD)	17649	Aufsicht	19	Ja

Quelle: EFK, 2019