

**Bericht  
der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre  
Tätigkeit im Jahre 1997 an die Finanzdelegation  
der eidgenössischen Räte und den Bundesrat**

vom 6. Februar 1998

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben die Ehre, Ihnen nachstehend den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr zu unterbreiten. Nach Artikel 14 Absatz 2 des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0) hat die Berichterstattung Auskunft zu geben über den Umfang und die Schwerpunkte der Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen. Der Bericht wird zusammen mit jenem der Finanzdelegation im Bundesblatt veröffentlicht

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Eidgenössischen Finanzkontrolle  
Der Direktor: Probst

---

## Inhaltsverzeichnis

<i>Uebersicht</i> .....	4
<b>1 Stellung und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle</b> ..	6
11 Institutionelle Stellung .....	6
12 Aufgaben der EFK.....	7
13 Gesetzgebung .....	9
14 Prüftätigkeit im Jahre 1997: Wichtige Entwicklungen in der Revision.....	10
141 Neue Schwerpunkte der Finanzaufsicht .....	10
142 Informatikrevisionen .....	11
143 Bedeutung mathematisch-statistischer Methoden bei der Prüf- planung und der Prüfung .....	12
144 Intensivierte Kontakte mit Finanzinspektoraten und kantonalen Fi- nanzkontrollen.....	13
15 Knappe Prüfkapazitäten der EFK.....	14
16 Meldungen an die Departementsvorsteher (Art. 15 Abs. 3 FKG) ..	14
17 Wichtige Pendenzen aus früheren Revisionen.....	15
18 Weisungen der EFK nach Artikel 12 Absatz 4 FKG.....	16
<b>2 Abschlussprüfungen</b> .....	16
21 Staatsrechnung der Eidgenossenschaft 1996 .....	17
22 Pensionskasse des Bundes (PKB) .....	19
23 Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) Rechnung 1996/97 .....	19
24 PTT-Betriebe .....	20
25 Bundeseigene Sozialversicherungen - Arbeitslosenversicherung ..	21
251 Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung .....	21
252 Arbeitslosenversicherung.....	23
26 Bundesamt für Rüstungsbetriebe (BRBT) .....	24
27 Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE).....	25
<b>3 Halbstaatliche Organisationen</b> .....	27
31 Schweizerische Käseunion AG (SK).....	27
32 Butyra.....	28

---

33	Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF) ..	28
34	Exportrisikogarantie (ERG).....	28
<b>4</b>	<b>Dienststellenrevisionen</b> .....	<b>29</b>
41	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) .....	29
42	Amt für Bundesbauten (AFB).....	29
43	Eidgenössische Rehabilitationsklinik Novaggio (ERN).....	30
44	Beiträge an Verbrechenopfer .....	30
45	Asylwesen.....	31
46	Eidgenössisches Militärdepartement (EMD).....	32
47	Informatikrevisionen .....	33
48	PERIBU - Lohnverarbeitung .....	34
49	Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) .....	35
410	Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) .....	35
411	Hauptabteilung für Sicherheit der Kernanlagen (HSK) .....	36
<b>5</b>	<b>Sonderprüfungen</b> .....	<b>35</b>
51	Entwicklungszusammenarbeit in Burkina Faso .....	37
52	Jubiläum 1998.....	38
53	Schweizerische wissenschaftliche Akademien .....	39
54	Geistes- und Sozialwissenschaften an der ETHZ und EPFL.....	39
55	Geographische Informationssysteme (GIS) .....	41
56	Ausbildungsinfrastruktur (EMD) .....	42
57	Markenpolitik im EMD - Swiss Army Knife, Swiss Air Watch .....	44
58	Liquidation von Fliegerbomben der Schweizer Armee .....	44
59	Bausubventionen .....	45
<b>6</b>	<b>Internationale Kontakte und Kontrollmandate bei internationalen Organisationen</b> .....	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>Verhältnis der EFK zur internen Revision</b> .....	<b>47</b>
<b>8</b>	<b>Organisation und Rechnung der EFK</b> .....	<b>50</b>

## **Uebersicht**

*Im Berichtsjahr hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)*

- zehn Abschlussrevisionen beim Bund und seinen Betrieben ausgeführt,*
- 71 Dienststellenrevisionen und 73 Sonderprüfungen im Verwaltungsbereich (Bau-, Preis- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen) vorgenommen,*
- 98 Revisionen bei Organisationen und Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung (sog. halbstaatlichen Organisationen) durchgeführt,*
- bei mehreren internationalen Organisationen das Revisionsmandat ausgeübt,*
- der Finanzdelegation über 400 Revisionsgeschäfte zugestellt,*
- den Departementsvorstehenden dreimal Meldung nach Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung erstattet.*

*In diesen Zahlen nicht eingeschlossen sind Abklärungen für die Finanzdelegation, die Finanzkommissionen und den Bundesrat.*

*In der weit überwiegenden Zahl der Fälle konnte die EFK der geprüften Verwaltung ein gutes Attest ausstellen. Diese arbeitete in der Regel sorgfältig und kostenbewusst. Allerdings musste in Einzelfällen auch festgestellt werden, dass den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu wenig Rechnung getragen wurde. Ausnahmsweise musste auch die Art und Weise, wie die Bücher geführt wurden, beanstandet werden.*

*Durch ihre Prüftätigkeiten konnte die EFK Einsparungsmöglichkeiten von rund 7 Millionen (einmalig) und 65 Millionen Franken (wiederkehrend) namhaft machen. Einsparungen in Franken und Rappen sind indessen nicht das primäre Ziel der Finanzkontrolle. Ihre eigentliche Bedeutung liegt in der Aufdeckung von Schwachstellen in der Buchführung und im Finanzgebaren der Verwaltung, der Prävention sowie der Beratung der Dienststellen.*

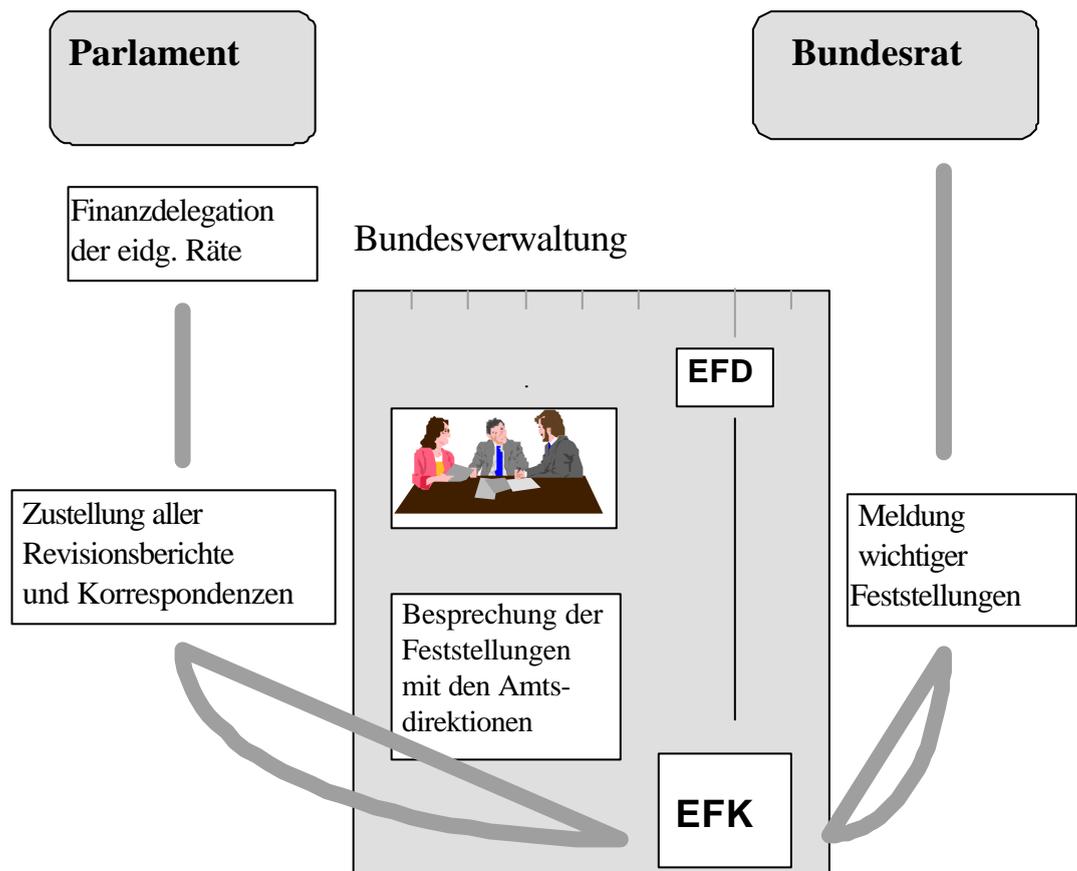
*Der vorliegende Bericht geht zunächst in Kapitel 1 auf einige besonders aktuelle Fragen der Finanzaufsicht ein. In den folgenden Kapiteln greift er sodann Feststellungen aus Revisionsgeschäften auf, die entweder finanziell gewichtig sind oder eine beispielhafte Bedeutung haben.*

---

---

# 1 Stellung und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle

## 11 Institutionelle Stellung



Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK):

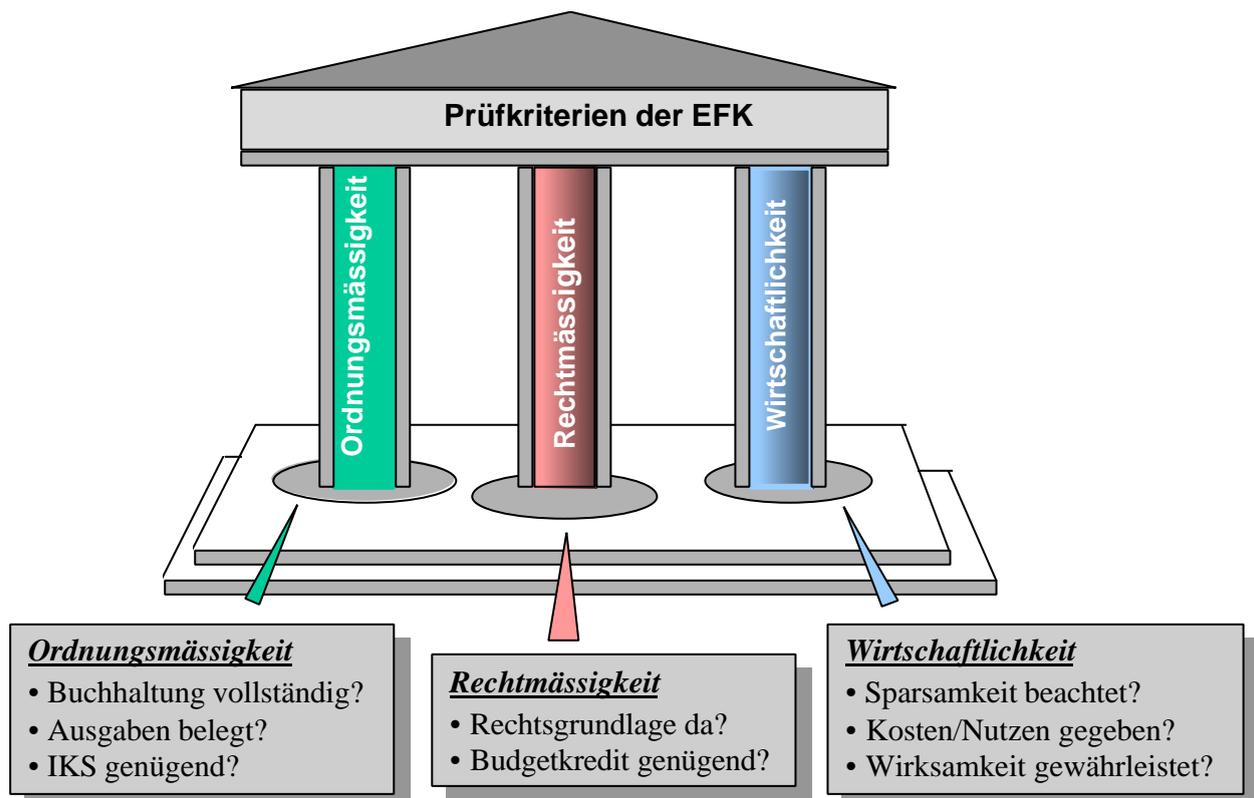
- unterstützt die Finanzdelegation und den Bundesrat in der Oberaufsicht bzw. Aufsicht über die Verwaltung und die Betriebe,
- ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) unterstellt,

- 
- prüft aber im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig.

## 12 Aufgaben der EFK

Die EFK wacht darüber, dass

- die Bücher der Verwaltung *ordnungsgemäss* geführt werden, das heisst wahrheitsgetreu, vollständig und aufdatiert,
- die Ausgaben der Verwaltungseinheiten *rechtmässig* sind, das heisst sich auf eine Rechtsgrundlage abstützen können und durch Ausgabenermächtigungen (Budgetkredite) gedeckt sind,
- die Verwaltung mit den finanziellen und personellen Mitteln *wirtschaftlich* umgeht.



Die EFK interveniert dabei auf allen Stufen des Budgetvollzugs, beispielsweise durch

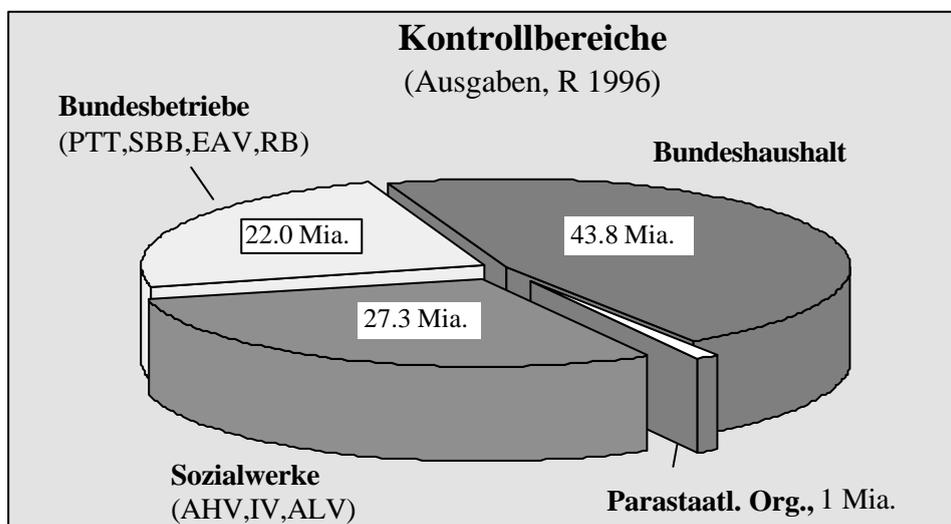
- Revisionen von Jahresabschlüssen nach Spezialgesetz bzw. nach anerkannten Revisionsgrundsätzen (Revisionsstellenmandate bei 63 Organisationen und Institutionen),
- Prüfungen an Ort und Stelle bei den Verwaltungseinheiten, halbstaatlichen Organisationen und Subventionsempfängern im Rahmen der Finanzaufsicht,
- Kontrollen bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs,
- Präventivkontrollen, bevor Verpflichtungen eingegangen werden.

Der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt sind

- alle Verwaltungseinheiten des Bundes,
- die Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionen),
- Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform ausserhalb der Bundesverwaltung, denen der Bund öffentliche Aufgaben überträgt.

Nicht der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt sind die SUVA, die Schweizerische Nationalbank und die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft.

In verschiedenen Bereichen, vor allem in den grossen Bundesämtern, Betrieben und den Sozialwerken, stützt sich die EFK als externes Revisionsorgan auf die Arbeiten der jeweiligen internen Revisionen (Finanzinspektorate) ab.



## 13 Gesetzgebung

Die Diskussion über die künftige Stellung der EFK ist im Berichtsjahr in eine neue Phase getreten:

- Die **Motion Nr. 3** der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Vorfälle in der Pensionskasse des Bundes (**PUK PKB**) verlangt, dass das Finanzkontrollgesetz dahingehend geändert wird, dass die EFK ihren Auftrag in grösstmöglicher Unabhängigkeit erfüllen kann, ohne dabei durch die administrative Unterstellung (unter das EFD) beeinträchtigt zu werden. Im Auftrag des EFD entwarf die EFK einen Botschaftsentwurf mit der folgenden Stossrichtung: Die EFK bleibt im EFD, doch soll sie mehr Autonomie erhalten, namentlich auch in der Personalpolitik und beim Budget. Nach dem vorliegenden Zeitplan wird die Botschaft im 1. Semester 1998 vom Bundesrat verabschiedet und im 2. Semester in den Räten behandelt werden.
- In einer **parlamentarischen Initiative** (96.0472) verlangt Nationalrat Bührer die Stärkung der Stellung und Unabhängigkeit der EFK durch Herauslösung aus der Verwaltung und Ueberführung in den Parlamentsbereich. Die EFK soll insbesondere die parlamentarische Finanzaufsicht unterstützen. Die Aufsichtsbedürfnisse des Bundesrats wären durch den Ausbau der internen Revision abzudecken. Der Nationalrat hat in der Herbstsession 1997 beschlossen, der Initiative Folge zu geben.
- Im Rahmen der **Verfassungsreform** hat der Bundesrat eine Staatsleitungsreform an die Hand genommen. Dabei soll auch die Frage der Bildung eines von Regierung und Parlament unabhängigen Rechnungshofes geprüft werden. Die EFK hat folgenden Vorschlag für eine Verfassungsgrundlage zur Diskussion gestellt:

<sup>1</sup>Die oberste Finanzaufsicht im Bund wird durch eine unabhängige Behörde wahrgenommen. Deren Präsident und zwei Vizepräsidenten werden von der Bundesversammlung gewählt. Das weitere regelt ein Bundesgesetz.

<sup>2</sup>Die Finanzaufsichtsbehörde prüft die Staatsrechnung und die Sonderrechnungen des Bundes zuhanden der eidgenössischen Räte.

## **14 Prüftätigkeit im Jahre 1997: Wichtige Entwicklungen in der Revision**

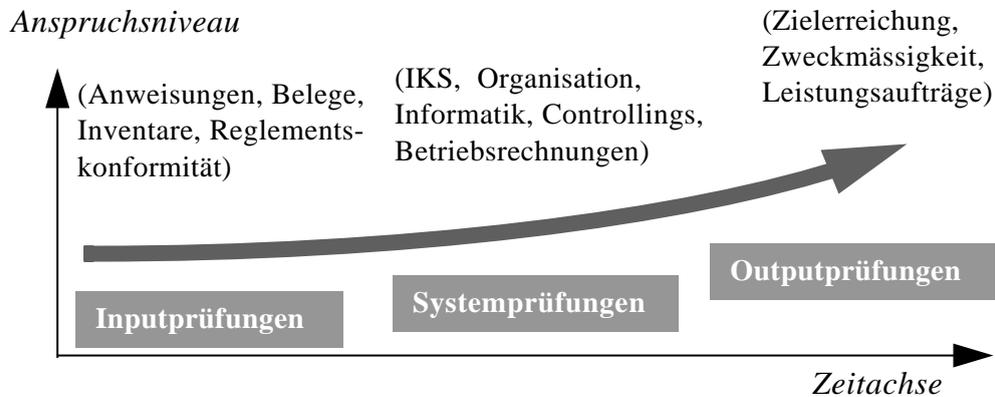
### **141 Neue Schwerpunkte der Finanzaufsicht**

Die EFK prüft nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit. Diese Prüfkriterien sind allseits anerkannt und werden auch in den kommenden Jahren die Kontrolltätigkeit bestimmen. Dagegen macht die Art und Weise, wie diese Prüfungen erfolgen, einen Entwicklungsprozess durch, der einerseits durch die zunehmende Informatisierung der öffentlichen Verwaltung, andererseits durch das New Public Management (NPM) mit seiner Verlagerung von der Inputsteuerung zur Outputsteuerung geprägt ist.

Der Schwerpunkt der Prüftätigkeit lag früher vor allem bei den Dienststellenrevisionen und der mitschreitenden Kontrolle des Zahlungsverkehrs. Die EFK prüfte stichprobenweise die Anweisungen der Dienststellen und die dazugehörenden Belege. Sie klärte ab, ob die Zahlungen rechtens waren und die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eingehalten wurden. Revisionsobjekte waren in diesem Sinne der **Input** der Dienststellen. Im Vordergrund standen meistens bestimmte Ausgaben, d.h. der Einzelfall.

In den letzten Jahren haben sich die Prüfschwerpunkte in Richtung der **Systeme** verschoben, womit ein ungleich höherer Wirkungsgrad der Prüftätigkeit erreicht wird. Wenn die EFK darauf hinwirkt, dass interne Kontrollsysteme vorhanden sind und auch funktionieren, die Controllinginstrumente zweckmässig eingesetzt werden, den Sicherheitsvorschriften in der Informatik nachgelebt wird, grössere Investitionen vorab auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft werden und bei den Beschaffungen Transparenz herrscht, dann wird mehr für die Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns getan als mit einer Vielzahl von Einzelprüfungen. Werden noch moderne Techniken eingesetzt, etwa der Computer mit spezieller Software zur Prüfung grosser Datenmengen, dann erfolgt zusätzlich ein Effizienzsprung in der Revisionstätigkeit selbst.

## Entwicklung der Prüfansätze



Mit dem NPM wird die Verwaltung vermehrt über die Leistung, den **Output**, gesteuert. Sie erhält Leistungsvorgaben, muss in der Folge die Erfüllung dieser Vorgaben nachweisen (bzw. die Nichterfüllung rechtfertigen). Für die EFK stellen sich damit neue Anforderungen. Die Dringlichkeit von Inputprüfungen (z.B. der Reisespesen, Mobiliarausstattung, Expertenhonore, Beschaffungen) nimmt ab, denn das Amt soll für sein Geschäftsgebaren gewollt mehr Verantwortung tragen. Demgegenüber muss die Revision klären, ob die Leistungsziele erreicht werden, ob die Begründungen für eine allfällige Nichterreicherung plausibel und die Betriebsrechnungen vollständig sind, ob keine versteckten Quersubventionen fliessen, und schliesslich - besonders anspruchsvoll -, ob die richtigen Leistungen auch mit dem geringstmöglichen Aufwand erstellt werden.

In den beiden nachstehenden Beiträgen werden zwei Ansatzpunkte vorgestellt, die für die Finanzkontrolle eine zunehmend wichtige Rolle spielen: die Informatikrevision und der Einsatz von mathematisch-statistischen Methoden in der Prüfplanung und der Prüfung.

### 142 Informatikrevisionen

Mit der Einstellung eines vierten Informatikrevisors mit CISA-Diplom (Certified Information Systems Auditor) ist die EFK nunmehr in der Lage, den Gesetzesauftrag vom 7. Oktober 1994 betreffend Informatikprüfungen fachgerecht zu erfüllen. Danach ist dem Revisionsorgan der Auftrag übertragen, die EDV-Anwendungen in den Bereichen des Finanzgebarens daraufhin zu prüfen, ob die erforderliche Sicherheit und Funktionalität gewährleistet ist, insbesondere ob die vom Bundesamt für Informatik erlas-

senen Weisungen eingehalten werden. Es ist heute undenkbar, dass sich ein Revisionsorgan zu Buchhaltungsdaten äussert, ohne sich vorher über die Ordnungsmässigkeit der sie verarbeitenden Informatiksysteme versichert zu haben.

Die Informatik selbst ist ein wichtiges Arbeitsinstrument für die Revidierenden und gestattet ihnen, in der gleichen Zeit eine grössere Zahl und intensiver geführte Revisionen zu bewältigen. Die EFK hat diesbezüglich die Aus- und Weiterbildung ihrer RevisorInnen intensiviert:

- In Zusammenarbeit mit einer Treuhandfirma wurden sieben Personen in der Anwendung der Revisionssoftware ACL (Audit Command Language) ausgebildet. Dieses Informatikinstrument gestattet die effiziente Prüfung von grossen Datenmengen, beispielsweise von Debitorenbeständen und Zahlungsanweisungen. In diesem Sinne wurde unter anderem die Schweizerische Ausgleichskasse der AHV (SAK) geprüft. Der Vorteil dieses Programms besteht in der Unabhängigkeit des Revisors, der die Datenbanken auf seinen Laptop übertragen und je nach Prüfungsschwerpunkten und Risikoaspekten analysieren kann. Solche Prüfungen gestatten, mögliche Fehler oder gar dolose Handlungen mit einer grösseren Wahrscheinlichkeit als mit den bisher üblichen Prüfverfahren aufzudecken.
- Im Bereich der Buchhaltung werden die Programme SAP R/3 den Revidierenden massgeschneiderte Revisionsmodule (Audit Infosystems) zur Verfügung stellen. Damit wird ermöglicht, in effizienter Art und Weise die für die Prüftätigkeit benötigten Daten aus den Datenbanken herauszuziehen und aufzubereiten. In den kommenden Jahren soll die Ausbildung in dieser Richtung verstärkt werden. Da SAP R/3 die offizielle Buchhaltungssoftware der Bundesverwaltung sein wird, müssen grundsätzlich alle Revidierenden daraufhin geschult werden.

### **143 Bedeutung mathematisch-statistischer Methoden bei der Prüfplanung und der Prüfung**

Die Forderung nach effizienter Abwicklung der Prüfungsvorgänge und die grosse Menge prüfungsrelevanter Daten verlangen in zunehmendem Mass die Festlegung der Prüfmethodik bereits im Stadium der Revisionsplanung. Mit dem Übergang von der lückenlosen Prüfung aller finanzrelevanten Vorgänge zur Prüfung ausgewählter Vorfälle müssen die Revidierenden ihr Gesamturteil über einen Bereich oft gestützt auf eine Stichprobe fällen. Nebst der prüferischen Erfahrung, wird das auf dem Zufallsprinzip beruhende mathematisch-statistische Stichprobenverfahren zur systematischen Datenreduktion an Bedeutung gewinnen. Beide Verfahren können zwar das

Risiko einer Fehlbeurteilung, das sogenannte Prüfrisiko, nie ausschliessen, lediglich mehr oder weniger reduzieren. Der grosse Vorteil einer aufgrund einer mathematischen Stichprobe erreichten Aussage besteht jedoch darin, dass das Prüfurteil – basierend auf zufällig ausgewählten Elementen eines Prüfbereichs – den nicht geprüften Bereich mit einschliesst.

Statistische Stichprobenverfahren werden in der Revision u.a. in der Auswahl, Überprüfung und Auswertung von Fehleranteilen angewendet, so beispielsweise

- bei Schätzproblemen zur Ermittlung von Anteilswerten (Fehlerraten u.a.)
- bei der Erarbeitung einer Entscheidungsregel, die den Prüfenden hilft, die in der Stichprobe gefundene Fehleranzahl als vertretbar zu akzeptieren oder den gesamten Prüfbereich als nicht ordnungsgemäss abzulehnen.

Mit speziellen Entnahmetechniken – wie beispielsweise mit grössenproportionalen Auswahlmethoden, geschichteten Stichproben oder Klumpenstichproben – kommen die Prüfenden dem Ziel näher, ihre Urteilsqualität mit höherer Aussagesicherheit abstützen zu können. Diese mathematisch-statistischen Methoden werden in der EFK erst ansatzweise angewendet. Sie werden aber in den kommenden Jahren sicher an Bedeutung gewinnen.

## **144 Intensivierte Kontakte mit Finanzinspektoraten und kantonalen Finanzkontrollen**

Die Aufgaben der Finanzinspektorate der Bundesverwaltung und der Betriebe sowie ihre Beziehungen zur EFK sind im Finanzkontrollgesetz niedergelegt. Diese Beziehungen sind seit der Gesetzesrevision vom Oktober 1994 ausgebaut worden. So werden nun jährlich mindestens zwei gemeinsame Weiterbildungsseminare veranstaltet und die Revisionsprogramme vorbesprochen und koordiniert. Ferner ist beabsichtigt, dass die neuen Mitarbeitenden von FISP und EFK gemeinsam geschult werden.

Die Beziehungen der EFK mit den Kantonen sind im Finanzkontrollgesetz (FKG) definiert. Sieht ein Subventionserlass eine Kontrolle durch den Bund oder ausdrücklich durch die EFK bei den Kantonen vor, kann diese direkt vor Ort prüfen. Fehlt es an einer ausdrücklichen Ermächtigung, bedarf die entsprechende Intervention der Zustimmung der Kantonsregierung.

Die EFK hat in jüngster Zeit die Initiative zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen ergriffen. So fand bereits mit der Gruppe der Finanzkontrollen der französisch und italienisch sprechenden Schweiz ein Seminar statt. Dabei wurden u.a. Absprache- und Koordi-

---

nationsbedürfnisse im Bereich der Prüfung der Nationalstrassen, der neu zu schaffenden Fachhochschulen und der regionalen Arbeitsvermittlungstellen signalisiert. Ein analoger Gedankenaustausch ist im Frühling 1998 mit den Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz geplant.

Die Weiterentwicklung hin zu einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen den Kontrollorganen von Bund und Kantonen erscheint in der Zukunft nicht ausgeschlossen. Gemeinsam finanzierte Aufgaben könnten allenfalls in Absprache entweder von der einen oder andern Stelle geprüft und die Prüfergebnisse ausgetauscht werden. Angesichts einer neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und eines neuen Finanzausgleichs wäre ein solches Zusammengehen auch auf Kontrollebene eine logische Folge.

## **15 Knappe Prüfkapazitäten der EFK**

Im Berichtsjahr 1997 konnten nicht alle Prüffelder der Prioritätsstufe 1 (Risikostufe hoch) geprüft werden, obwohl dies eine Zielsetzung war. Die Ergebnisse sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst.

Prüf- und Fachbereiche Risikostufe 1 (hoch) 1997	
Total	davon geprüft
88 (100 %)	70 (80 %)

Gegenüber dem Vorjahr (76%) ist allerdings eine leichte Verbesserung zu verzeichnen. Kapazitätsbedingte Revisionsengpässe traten vor allem in der Informatikrevision und in den Sozialversicherungen auf.

## **16 Meldungen an die Departementsvorsteher (Art. 15 Abs. 3 FKG)**

Nach Artikel 15 Absatz 3 FKG sind dem zuständigen Departementschef sowie dem Vorsteher des EFD alle Feststellungen der EFK über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu melden. Im Berichtsjahr wurden die folgenden Revisionsfeststellungen gemeldet:

– **Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK):**

Die Buchführung der AHV-Ausgleichskasse für das Bundespersonal wurde durch Fehler im Lohnabrechnungssystem des Bundes beeinträchtigt. Ursache waren eine Aenderung im EDV-System PERIBU und ungenügende Testläufe. Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und Rechnungslegung 1996 konnte deshalb nicht bestätigt werden (vgl. Abschnitt 48).

– **Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung:**

Unregelmässigkeiten in der Finanzsektion der Arbeitslosenversicherung und Schwächen im Finanzmanagement führten zu erhöhten Risiken für ein ordnungsgemässes Funktionieren der Fondsadministration. Eine unmittelbare Folge waren auch Verzögerungen in der Erstellung und der Prüfung des Rechnungsabschlusses 1996 des Ausgleichsfonds (vgl. Abschnitt 252).

– **Pensionskasse des Bundes (PKB):**

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung konnte 1996 zum neunten Male hintereinander nicht bestätigt werden (vgl. Abschnitt 22).

## **17 Wichtige Pendenzen aus früheren Revisionen**

– **Pensionskasse des Bundes (PKB):**

Folgende Revisionsfeststellungen aus den Vorjahren sind noch nicht erledigt: Ordnungsmässigkeit der Buchführung, Entflechtung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Pensionskasse und den Arbeitgebern (Personalamt bzw. Dienststellen der Bundesverwaltung), ferner die formelle Bewilligung der Aufnahme von 400 Mitarbeitenden privater Beteiligungsgesellschaften der PTT.

– **Bundesamt für Wohnungswesen (BWO):**

Von den Empfehlungen, die anlässlich der Revision 1996 abgegeben wurden, sind einige umgesetzt, andere in Umsetzung begriffen. Noch nicht vollständig umgesetzt sind beispielsweise die Empfehlungen betreffend die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten im Bereich der gemeinnützigen Wohnbauträger. Bezüglich der Fonds de roulement, sind Massnahmen beabsichtigt, um die entstandenen Reserven abzubauen.

– **Bundesamt für Verkehr (BAV):**

Die Saldonachweise der bedingt rückzahlbaren Darlehen an konzessionierte Transportunternehmungen in der Grössenordnung von einer Milliarde Franken sind noch nicht erbracht. Nach Auskunft des EVED können die umfangreichen Bereinigungsarbeiten frühestens anfangs 1998 abgeschlossen werden.

## **18 Weisungen der EFK nach Artikel 12 Absatz 4 FKG**

Weist eine Verwaltungsstelle eine Beanstandung betreffend Ordnungs- und Rechtmässigkeit der EFK zurück, so kann diese die Ordnungs- und Rechtswidrigkeit formell feststellen und eine Weisung erlassen. Im Berichtsjahr mussten keine solchen Weisungen herausgegeben werden, da die geprüften Stellen durchwegs die Beanstandungen der EFK anerkannten und die entsprechenden Verbesserungen freiwillig eingeleitet haben.

## 2 Abschlussprüfungen

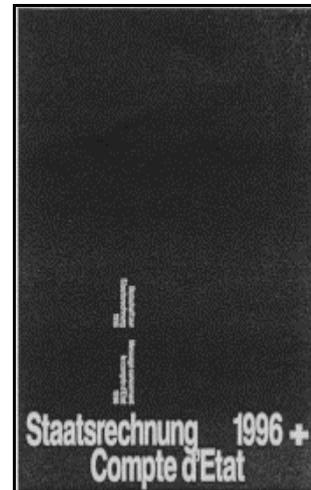
*Die EFK prüft jeweils im ersten Semester die Jahresabschlüsse der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft und die der Bundesbetriebe. Die entsprechenden Kontrollstellenberichte dienen den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und den eidgenössischen Räten als Grundlage zur Abnahme der Jahresrechnungen. Während die Rechnungen der Eidgenossenschaft und der Betriebe (Rüstungsbetriebe, PTT, Alkoholverwaltung) wie üblich ein befriedigendes Bild vermittelten, musste die Rechnung der Pensionskasse erneut beanstandet werden.*

## 21 Staatsrechnung der Eidgenossenschaft 1996

Die Revision des Rechnungsabschlusses 1996 wurde zweigeteilt durchgeführt, die Abschlussprüfung einerseits und eine Informatikprüfung andererseits.

### Zur Abschlussprüfung:

- Die ergebnisorientierten Prüfungen (Bewertungen, Abschlussbuchungen usw.) zeigten ein gutes Gesamtbild. Mit Bestätigungsbericht vom 28. April 1997 konnte den Finanzkommissionen empfohlen werden, die Staatsrechnung - mit Einschränkung bezüglich der Sonderrechnung 1996 der Pensionskasse des Bundes - zu genehmigen.
- Während den Revisionsarbeiten zeigte sich, dass den Rechnungsführern die Vorschriften des (zentralen) Kassen- und Rechnungswesens nicht in allen Teilen bekannt sind, oder dass diese nicht befolgt werden. So wurden relativ viele Saldonachweise erst im Verlaufe der Revision erstellt, die Kontenspezifikationen in einigen Fällen nicht eingehalten und der Kontenpflege zum Teil zuwenig Beachtung geschenkt (fehlende Meldungen an die zentrale Buchhaltung bei Mutationen). Die Aus- und Weiterbildung der Rechnungsführenden sollte deshalb intensiviert bzw. aktualisiert werden mit dem Ziel, die



Grundkenntnisse des Buchhaltungswesens zu vertiefen und die bestehenden Weisungen besser bekannt zu machen.

- Die EFK schlug im übrigen vor, das Rechnungsmodell des Bundes im Rahmen des New Public Management gelegentlich zu hinterfragen. Im Ausland sind Entwicklungen im Gange, die Rechnungslegungsnormen der öffentlichen Hand jenen der Privatwirtschaft anzugleichen und damit eine grössere Aussagekraft zu erzielen. Das Public Sector Committee der International Federation of Accountants (IFAC) hat ein „Standards“-Projekt lanciert, das sich u.a. mit der Anwendung der International Accounting Standards (IAS) für das öffentliche Rechnungswesen befasst. Die EFK wird im Auftrag der Finanzdelegation ihre Abklärungen in dieser Richtung fortsetzen.

### Kennziffern der Staatsrechnungen 1995 - 1997

	1997		1996		1995	
	Mio.	+/-%	Mio.	+/-%	Mio.	+/-%
Ausgaben	44 121	0,6	43 840	8,2	40 529	-2,0
Einnahmen	38 852	-1,6	39 477	5,9	37 266	2,8
<i>Defizit</i>	<i>5 269</i>		<i>4 363</i>		<i>3 263</i>	
Fehlbetrag der Bilanz	52 581	+11,4	47 206	13,5	41 583	13,7
Schulden des Bundes	97 050	+ 9,8	88 418	7,6	82 152	8,5

### Zur Informatikprüfung:

Ziel der Revision war zu prüfen, ob die Anwendung WILKEN/CS2 in der zentralen Buchhaltung die erforderliche Sicherheit und Funktionalität aufweist. Dabei zeigten sich unter anderem Schwachstellen bezüglich gesichertem Zugang zu Dateien und Programmen, in der Protokollierung von Programm- und Dateienänderungen sowie in den internen Kontrollsystemen (vgl. Abschnitt 47). Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat einige Verbesserungen bereits an die Hand genommen. Weitere sollen mittelfristig umgesetzt werden.

## **22 Pensionskasse des Bundes (PKB)**

Die Geschäftsführung und die Rechnungslegung 1996 mussten zum neunten Male hintereinander beanstandet werden. Die wichtigsten Mängel lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### **Zur Geschäftsführung:**

- Die Voraussetzungen für einen generellen Versand von Versicherungsausweisen waren nach wie vor nicht gegeben.
- Die Erhebung von korrekten Verdiensterhöhungsbeiträgen (Bund/PTT-Betriebe) bereitete noch immer grosse Schwierigkeiten.

### **Zur Buchführung:**

- Die in der Bundesbilanz mit 140,9 Millionen Franken ausgewiesenen verzinslichen Sperrkonten-Guthaben konnten nicht bestätigt werden.
- Ein Nachweis der ausstehenden Einkaufssummen, in der Bilanz der PKB mit 110,9 Millionen Franken aufgeführt, war nicht möglich.
- Saldobestätigungen konnten noch nicht für den gesamten Debitorenbestand (132,0 Mio. Fr.) erbracht werden.
- Das EDV-Programm SUPIS befand sich im geprüften Rechnungsjahr 1996 immer noch in der Testphase, obwohl die Daten der Aktivversicherten bereits seit 1993 durch diese Software bearbeitet werden.
- Die seit 1993 an den Sicherheitsfonds BVG geleisteten Prämienzahlungen hatten im Zeitpunkt der Revision angesichts der ungenauen Datenbasis nur provisorischen Charakter.

## **23 Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) Rechnung 1996/97**

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und des Rechnungsabschlusses per 30. Juni 1997 konnte bestätigt werden. Die EFK hat in ihrem Bericht darauf hingewiesen, dass die Immobilien entgegen Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der EAV um 2,7 Millionen Franken über den Anschaffungswert hinaus aufgewertet worden waren.

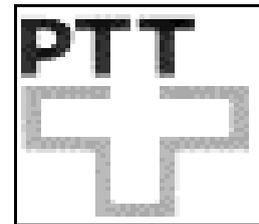


Ab 1. Juli 1997 gibt es neu die Steuer- und Verschlusslager, was dazu führt, dass bereits besteuert Alkohol wieder entsteuert werden kann. Diesem Umstand wurde auf Anraten der EFK mit einer Rückstellung von 75 Mil-

lionen Franken Rechnung getragen. Im Rahmen der Finanzaufsicht hat die EFK zudem zu einzelnen, hier nicht speziell zu erwähnenden Fragen Stellung genommen.

## 24 PTT-Betriebe

Buchführung und Jahresrechnung 1996 entsprachen den gesetzlichen Vorschriften. Allerdings mussten unter anderem die folgenden Einschränkungen gemacht werden:



- Für die Beurteilung der Beteiligungen des Departements Telecom konnten die erforderlichen Unterlagen nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Die Bewertung der Bilanzposition mit einem Buchwert von 1,6 Milliarden Franken war somit nicht nachvollziehbar. Zudem waren unter dieser Bilanzposition bereits zwei Beteiligungen im Buchwert von 170 Millionen Franken enthalten, die erst im Jahr 1997 rechtskräftig erworben wurden.
- Bei zwei Liegenschaften wurde ein zusätzlicher Wertberichtigungsbedarf von 52 Millionen Franken festgestellt.
- Der Anteil der PTT von 5,1 Milliarden Franken (31. Dez. 1996) am Fehlbetrag der Pensionskasse des Bundes wird als Eventualverpflichtung „unter dem Bilanzstrich“ ausgewiesen.
- Die Vorsorgeeinrichtung (C 25) für das Teilzeitpersonal wies eine Lücke im Deckungskapital von rund 606 Millionen Franken auf, für welche keine Rückstellung vorhanden war. Gemäss Entscheid der Generaldirektion PTT wird die C 25 bis Ende 1997 weiter im Umlageverfahren geführt; per 1. Januar 1998 soll dann der Deckungsgrad auf mindestens zwei Drittel (Post) bzw. auf 100 Prozent (Telecom) erhöht werden.

Was ihre Beteiligungen anbelangt, legte die Telecom im Frühjahr 1997 ein Expertengutachten vor. In einer Beurteilung zuhanden der Finanzdelegation wies die EFK darauf hin, dass der Experte von eher optimistischen Annahmen ausgeht, und dass ihres Erachtens die Beteiligungen in gewissen Ländern mit nicht unerheblichen Risiken behaftet sind.

Im Hinblick auf die Verselbständigung von Post und Telecom ab 1998 wurden im Jahre 1997 grundlegende Veränderungen in den Organisations- und Betriebsabläufen in die Wege geleitet. Angesichts der fortschreitenden Auflösung der bisherigen Strukturen musste auf das Risiko hingewie-

sen werden, dass die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung beim Abschluss 1997 beeinträchtigt werden könnte.

## 25 Bundeseigene Sozialversicherungen - Arbeitslosenversicherung

*Bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV), der Erwerbsersatzordnung (EO) und der Arbeitslosenversicherung (ALV) übt die EFK verschiedene Prüffunktionen aus. Bei den entsprechenden Ausgleichsfonds ist sie Revisionsstelle, welche die ordnungsgemässe Buchführung zu bestätigen hat. Ferner prüft sie die mit der Durchführung betrauten Bundesstellen im Rahmen von Dienststellenrevisionen auf eine ordnungsgemässe, aber auch wirtschaftliche Arbeitserledigung (Bundesamt für Sozialversicherung {BSV}, Zentrale Ausgleichsstelle {ZAS}, Schweizerische Ausgleichskasse, BIGA). Schliesslich übt die EFK im Leistungsbereich der Versicherungen die finanzielle Oberaufsicht aus. Die operative Aufsicht erfolgt dabei durch die vorgelagerten, spezialisierten Inspektorate der ZAS, des BSV und des BIGA sowie durch die Revisionsstellen.*

### 251 Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung

Die Prüfung der bundeseigenen Sozialwerke Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV) und Erwerbsersatzordnung (EO) erbrachte zufriedenstellende Ergebnisse. Das Vermögen der drei Sozialwerke wird gemeinsam verwaltet. Der Ausgleichsfonds der AHV wurde ordnungsgemäss geführt, die Kapitalanlagen erfolgten im Sinne der Verordnungsbestimmung und der Richtlinien über die Anlagetätigkeit sowie der Beschlüsse des Verwaltungsrates des AHV-Fonds.



- Für die Bonitätsrisiken bei den **Beitragsausständen des Ausgleichsfonds** (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) wurden im Berichtsjahr entgegen dem Vorschlag der EFK noch keine Wertberichtigungen gebildet. Der mutmassliche Wertberichtigungsbedarf bezifferte sich auf rund 450 Millionen Franken. Der Verwaltungsrat des AHV-

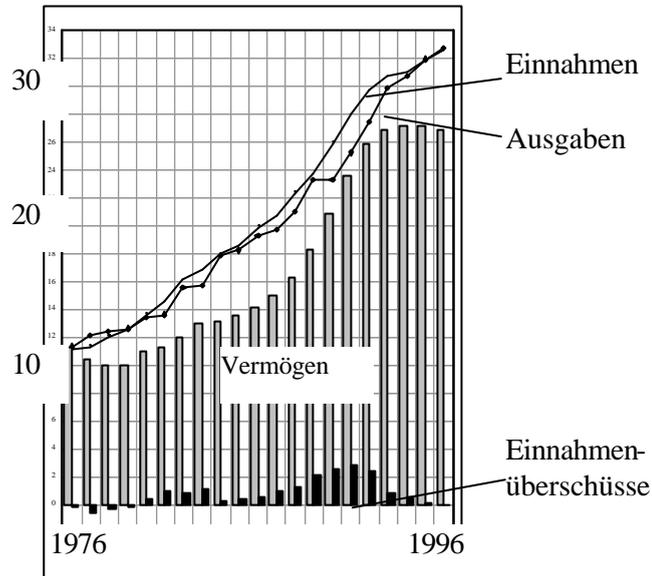
Ausgleichsfonds hat inzwischen beschlossen, dass ab Rechnungsjahr 1997 die gefährdeten Beitragsausstände wertzuberichtigen seien. Im weiteren musste die EFK darauf hinweisen, dass gemäss Artikel 107 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die AHV/IV (SR 831.10) der Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf. Diese Bestimmung konnte nicht vollumfänglich eingehalten werden (Deckungsgrad Ende 1996 ca. 96 %).

- Bei der **Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS)** musste die EFK im Bereich der IV-Sachleistungen erneut auf Schwachstellen im internen Kontrollsystem (IKS) hinweisen. Um den Rückstand an unverarbeiteten und unbezahlten Rechnungen abzubauen, verzichtete die Geschäftsleitung über eine längere Periode auf eine detaillierte Erfassung der Rechnungen. Entsprechend konnten die im System vorgesehenen Plausibilitätskontrollen im Bereich der Tarife und die arithmetischen Prüfungen nicht durchgeführt werden. Die nachträgliche Auswertung von Plausibilitätslisten war zudem nicht sichergestellt. Aus der Warte der Finanzaufsicht erhöht sich damit die Gefahr von Fehlzahlungen.

### Kennziffern der bundeseigenen Sozialwerke

	1997		1996		1995	
	Mio. Fr.	+/-%	Mio. Fr.	+/-%	Mio. Fr.	+/-%
<b>Ausgaben</b>						
AHV	25'802	+ 4,0	24'817	+ 1,3	24'503	+ 4,9
IV	7'652	+ 4,6	7'313	+ 7,1	6'826	+ 6,7
EO	582	- 6,3	621	-	621	- 23,3
<b>Einnahmen</b>						
AHV	25'219	+ 1,7	24'788	+ 1,1	24'512	+ 2,4
IV	7'037	+ 2,2	6'886	+ 6,2	6'483	+ 12,3
EO	969	+ 10,3	878	+ 2,1	860	- 32,1
<b>Stand Ausgleichsfonds</b>						
AHV (Mio)	23'224	- 583	23'807	- 29	23'836	+ 9
IV (Mio)	- 2'190	- 615	- 1'575	- 427	- 1'148	- 343
EO (Mio)	5'000	+ 387	4'613	+256	4'357	+ 239
<b>Total (Mio)</b>	26'033		26'845		27'045	

**Entwicklung AHV / IV**  
(in Milliarden Franken)



## 252 Arbeitslosenversicherung

Erstmals führte die EFK 1996 beim Ausgleichsfonds eine Zwischenrevision durch. Die Feststellungen waren derart beunruhigend, dass sofort eine detaillierte Risikoanalyse an die Hand genommen wurde, um die Grundlage für die Rechnungsrevision 1996 zu schaffen. Einige Tage nach Zustellung des Revisionsplans an das BIGA, im Frühjahr 1997, zeigte sich der Chef der Sektion Finanzen der Arbeitslosenversicherung selbst an, da er - wie er selbst erklärte - im Zuge der Revision mit der Aufdeckung von Straftaten hätte rechnen müssen.

### Kennzahlen der Arbeitslosenversicherung

	R 1997 (prov.)	R 1996	R 1995
Arbeitslosenquote (%)	5,2	4,7	4,2
Arbeitslosenzahl	188'000	168'630	153'316
• Gesamtaufwand ALV (Mio.)	7 783	6 452	5 422
• Gesamtertrag ALV (Mio.)	5 698	6 284	5 670

---

Fehlbetrag ALV-Rechnung (Mio.)	- 2 085	- 168	+ 248
--------------------------------	---------	-------	-------

Die EFK sah sich veranlasst, dem BIGA einen Vorgehensplan vorzuschlagen um sicherzustellen, dass die operativen Aufgaben des Ausgleichsfonds trotz Schwachstellen in der Finanzsektion ordnungsgemäss abgewickelt werden. Mit Schreiben vom 30. Juli 1997 wurde der Vorsteher des EVD über die Lage informiert. Das BIGA sicherte die erforderlichen Massnahmen zu. Deren Umsetzung wird im Rahmen von Nachprüfungen überwacht werden.

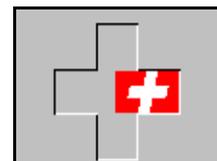
Die EFK schritt in der Folge zu einer Reihe von zusätzlichen Prüfhandlungen. Angesichts der Tatsache, dass die Arbeitslosenversicherung mit rund 50 kantonalen und beruflichen Kassen sehr dezentral aufgebaut ist und ein kompetenter Ansprechpartner beim zentralen Ausgleichsfonds inzwischen fehlte, erwiesen sich diese Arbeiten als langwierig und schwierig. Unter anderem wurden für jede der Kassen die Habenzinsen erhoben, die dem Ausgleichsfonds in den Jahren 1992-1996 hätten gutgeschrieben werden müssen. Ferner wurde stichprobenweise die Uebereinstimmung der Vorschüsse zwischen den Buchhaltungen der Kassen und dem Ausgleichsfonds überprüft. Diese Prüfungen sind noch nicht abgeschlossen.

Der Rechnungsabschluss 1996 des Ausgleichsfonds wird von der EFK erst im Frühjahr 1998 geprüft werden können. Angesichts der Unsicherheiten hatte sie verlangen müssen, dass vorgängig der „Konzernrevision“ die Abschlüsse der kantonalen und beruflichen Arbeitslosenkassen durch Treuhandfirmen revidiert werden. Der Zeitplan sieht nun vor, dass der Bundesrat den revidierten Abschluss 1996 noch vor den Sommerferien 1998 verabschieden kann.

## 26 Bundesamt für Rüstungsbetriebe (BRBT)

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Rechnungsabschlüsse 1996 konnte bestätigt werden. Im Rahmen der Finanzaufsicht wurden unter anderem folgende Feststellungen gemacht:

- Die **Umsatzziele der Betriebe** konnten wegen Programmverschiebungen und -verzögerungen bei einigen Projekten nicht erreicht werden. Bei den Revisionen der Einzelunternehmungen, namentlich bei der Schweizerischen Unternehmung für Flugzeuge und Systeme (SF) und der Schweizerischen Unternehmung für Waffensysteme (SW), musste festgestellt werden, dass die Zahlungspläne, vorwiegend bei Verträgen mit der Gruppe Rüstung (GR),



trotz erstreckter Liefertermine nicht immer angepasst worden waren. Dies führte in einzelnen Fällen zu namhaften Projektüberfinanzierungen. Gestützt auf die Intervention der EFK wies die Geschäftsleitung der GR ihre Beschaffungsstellen an, Änderungen der Beschaffungsprogramme (Verträge) jeweils auch hinsichtlich der vertraglichen Zahlungspläne zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Ferner wurde das Vorgehen bei der Tilgung von Anzahlungen bei der Bemessung von Fortschrittszahlungen neu geregelt.

- Der Schweizerischen Munitionsfabrik (SM) brachte ein mit der GR abgerechneter Auftrag einen **beträchtlichen Gewinn** ein, obwohl nach geltenden Vorschriften für die Preisgestaltung die Selbstkosten massgebend sein sollten. Mit Rücksicht auf die Festlegung der künftigen Kapitalstruktur der Rüstungsunternehmen wurde einvernehmlich auf die Rückforderung von rund 14 Millionen Franken verzichtet. Für die weiteren Lieferungen wurden die Preise jedoch dem tatsächlichen Kostenverlauf angepasst.
- Schwierigkeiten ergaben sich bei der **Bewertung der Waren in Arbeit** im Anschluss an die Aufteilung der vormaligen Eidgenössischen Waffenfabrik auf die neuen Geschäftseinheiten der Schweizerischen Elektronikunternehmung (SE) und der Schweizerischen Unternehmung für Waffensysteme (SW). Aufgrund der Bewertungsanalyse einer Revisionsgesellschaft hat die EFK eine ausserordentlichen Abschreibung von rund 8,7 Millionen Franken akzeptiert.

## 27 Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

Das Bundesamt für geistiges Eigentum wurde per 1. Januar 1996 in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt. Das IGE ist in seiner Organisation und Betriebsführung selbständig und führt ein eigenes Rechnungswesen. Die Führung erfolgt nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Der Bundesrat setzte die EFK als Revisionsstelle ein.

Das erste Geschäftsjahr dauerte vom 1. Januar 1996 bis zum 30. Juni 1997. Die Rechnungslegung erfolgte nach den International Accounting Standards (IAS).

Diese stellen besondere Anforderungen an den Aufbau des Rechnungswesens. Die in Zusammenarbeit mit einer Treuhandgesellschaft durchgeführte Revision zeigte ein gutes Resultat. Dem Institutsrat konnte deshalb die



---

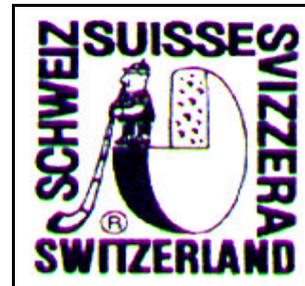
Rechnung trotz einer Einschränkung im Bereich der Pensionskassenverpflichtungen zur Genehmigung empfohlen werden.

### 3 Halbstaatliche Organisationen

*Von besonderer Bedeutung sind nebst den Prüfungen im Bereich der Verwaltung und der Staatsbetriebe die Revisionsaktivitäten im sogenannten halbstaatlichen Bereich. Dazu zählen mehr als 200 Betriebe, Körperschaften, Anstalten und Organisationen unabhängig von ihrer Rechtsform, die Subventionen erhalten oder denen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen ist. Die EFK nimmt bei einigen dieser Organisationen die Funktion einer Revisionsstelle wahr. In jedem Fall hat sie aber die Finanzaufsicht sicherzustellen, das heisst zu prüfen, ob die Organisationen und Institutionen mit den ihnen anvertrauten Geldern sparsam und wirtschaftlich umgehen, ob sie ihre Bücher ordnungsgemäss führen und die Rechtsgrundlagen beachten.*

#### 31 Schweizerische Käseunion AG (SK)

- Die Firma vermarktet die Unionssorten Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz. Im Geschäftsjahr 1996/97 betrug der ausgewiesene, zu Lasten der Milchrechnung gehende Verlust 356 Millionen Franken, oder 93 Millionen Franken weniger als im Vorjahr. Der kleinere Fehlbetrag ist vor allem auf die Reduktion des Milch- bzw. Uebernahmepreises von Käse zurückzuführen. Die Einsparung für den Bund ist aber nicht netto zu verstehen; sie wird zu einem grossen Teil durch höhere Direktzahlungen in Form von Preiszulagen auf verkäster Milch kompensiert.
- Anlässlich einer Inspektionsreise zu den kanadischen und amerikanischen Tochtergesellschaften zeigte sich erneut, dass die realisierten Verkaufspreise auf diesen Märkten sehr tief sind und die Produktions-, Vermarktungs- und Verwaltungskosten bei weitem nicht zu decken vermögen. Um eine verlustfreie Verwertung zu ermöglichen, müsste die Milch den Käsereien in der Schweiz nahezu kostenlos zur Verfügung stehen. Unter diesen Umständen fragt es sich, ob ein Export nach diesen Ländern noch sinnvoll ist und wirtschaftlich gerechtfertigt werden kann.



## **32 Butyra**

Die Prüfungen ergaben, dass die Genossenschaft für Butterverwertung die ihr zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäss verwendet und die einschlägigen Rechtsvorschriften beachtet hat. Fragen ergaben sich bei den Verbilligungen für einfache Milchfettfraktionen und Bratcrème, hält sich doch die Nachfrage nach den Produkten Bäckereibutter und Bratcrème eher in einem bescheidenen Rahmen. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ist sich bewusst, dass diese Unterstützung eine teure Massnahme ist und stellt sich die Frage, ob inskünftig das erworbene Know-how gesichert oder die Milchfettfraktionen importiert werden sollten.

## **33 Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF)**

Die GSF hat 1996 und 1997 die infolge BSE zur Intervention auf dem schweizerischen Rindfleischmarkt bereitgestellten Bundesmittel im Betrag von 105 Millionen Franken (wovon 20 Mio. Fr. als Darlehen) ordnungsgemäss verwendet.

Das von der GSF angekaufte und bereits weiterverkaufte Fleisch (Verarbeitungs- und Wurstfleisch) ging vor allem in den Export. Dabei lagen die erzielten Verkaufspreise wesentlich unter den Einstandspreisen. Für das bis Ende 1996 exportierte Fleisch betrug der durchschnittliche Deckungsbeitrag - gemessen an den Selbstkosten für Ankauf, Lagerung und Transport - lediglich 16,5 Prozent. Was die vom Bund gewährten Darlehen betrifft, geht das BLW von einer Rückzahlung bis Ende 1998 aus.

## **34 Exportrisikogarantie (ERG)**

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und des Rechnungsabschlusses per 31. Dezember 1996 konnte bestätigt werden. Bei der Überprüfung der Konsolidierungsguthaben stellte sich heraus, dass ein Zinsertrag von 18,4 Millionen Franken sowohl 1987 als auch 1988 erfasst worden war. Die Korrektur erfolgte in der Rechnung 1997. Erneut musste festgestellt werden, dass die für den Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit erstellte Schattenrechnung wenig aussagekräftig ist. Mit der Einführung des neuen EDV-Systems soll diese Kontrollrechnung überarbeitet und als Führungsinstrument ausgebaut werden.

## **4 Dienststellenrevisionen**

*Als Dienststellenrevisionen werden die Prüfungen von Dienststellen, Betrieben und Anstalten nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Wirtschaftlichkeit bezeichnet. Die Auswahl der Revisionsobjekte basiert auf einem Konzept, das auch eine systematische Risikoanalyse beinhaltet. Schwerpunkte bei solchen Dienststellenrevisionen bilden in der Regel das Rechnungswesen, das Personalwesen, die internen Kontrollsysteme (IKS), die Verträge, die Inventare usw.*

### **41 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)**

Die Prüfung der Kreditkontrolle deckte auf, dass noch zu oft und zu hohe Vorauszahlungen gemacht werden und der finanziellen Berichterstattung zu wenig Aufmerksamkeit zukommt. Dies trifft ganz besonders bei Verträgen mit Instituten und angegliederten Organisationen zu. Im Übrigen durfte festgestellt werden, dass das Amt nun erste Schritte zu einer einheitlichen Regelung der finanziellen Kompetenzen und zur Erarbeitung eines Geschäftsreglementes eingeleitet hat.

### **42 Amt für Bundesbauten (AFB)**

Im Rahmen einer Nachprüfung konnte festgestellt werden, dass die im Vorjahr beanstandeten Schwachstellen bezüglich interner Kontrollen behoben, Vorkehren zur Einhaltung der Zahlungsfristen ergriffen und die Koordination im Bereich der Informatik mit der Zentralbuchhaltung verbessert wurden.

### **43 Eidgenössische Rehabilitationsklinik Novaggio (ERN)**

Diese Klinik, ursprünglich eine Stätte zur Rehabilitation von Militärversicherungs-Patienten, hat sich zunehmend zu einer Regionalklinik für die lokale Bevölkerung entwickelt. Der Anteil der Krankenkassenpatienten betrug 1996 65 Prozent, jene der Militärversicherung 27 Prozent und der SUVA 8 Prozent. Die Ertragslage der Klinik ist unbefriedigend. Pro Pflage tag betragen 1996 die reinen Betriebskosten (ohne Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) 355 Franken und die Vollkosten 415 Franken. Die Tagespauschale für im Tessin ansässige Patienten in der allgemeinen Abteilung beträgt aber bloss 155 Franken (1997). Die Kostendeckung liegt mit 37 Prozent deutlich unter dem Höchstsatz von 50 Prozent gemäss Krankenversicherungsgesetz. Das Betriebsdefizit (1996 1,7 Mio. Fr.) wird durch die Eidgenossenschaft gedeckt. Mit den Tessiner Behörden und dem Tessiner Verband der Krankenkassen sollen nun Verhandlungen geführt werden für die Aufnahme der ERN auf die Spitalliste der kantonalen Spitalplanung und die Erhöhung der Tagespauschalen.



### **44 Beiträge an Verbrechenopfer**

Gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Opferhilfegesetzes gewährt der Bund den Kantonen für den Aufbau der Opferhilfe eine auf sechs Jahre befristete Finanzhilfe nach Massgabe der Finanzkraft und Bevölkerungszahl. In den Jahren 1993 - 1998 sind über das Budget 27 Millionen Franken bewilligt worden. Die Besonderheit besteht darin, dass die Mittel als Pauschalhilfen bereitgestellt werden. So lag Ende 1996 ein nicht verwendeter Betrag von 1,6 Millionen Franken bei den Kantonen.

Aufgrund ihrer Prüfungen konnte die EFK die Ordnungsmässigkeit der Buchführung bestätigen, musste aber das System der Pauschalsubventionierung als nicht sehr zweckmässig und überdies im Widerspruch zum Subventionengesetz stehend bezeichnen. Eine Subventionierung der effektiv getroffenen Massnahmen wäre für die Kantone ein grösserer Ansporn und für den Bund vermutlich billiger als Pauschalbeihilfen gewesen. Die EFK warf die Frage auf, ob die von den Kantonen Ende 1998 nicht eingesetzten Bundesbeiträge nicht zurückgefordert werden sollten.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) legte in seiner Stellungnahme dar, dass die Bundesbeiträge im Opferhilfegesetz weder von einem Kantonsbeitrag noch von den effektiven Aufwendungen der Kantone abhängig gemacht werden

können. Es sei auch nicht zwingend vorgeschrieben, dass die Kantone während der Beitragsperiode eine effiziente Opferhilfeorganisation aufbauen müssten. Das BJ wird indessen die Kantone, welche die Bundesbeiträge Ende 1998 erst teilweise für den Aufbau einer Opferhilfeorganisation eingesetzt haben, auffordern, innert einer bestimmten Frist die geeigneten und notwendigen Massnahmen zu treffen.

## 45 Asylwesen

Wie in den Vorjahren, war der Asylbereich wiederum ein Schwerpunktbereich im Prüfprogramm. Neben Inspektionen im Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), wurden drei Kontrollen bei Hilfswerken und Kantonen durchgeführt. Bei den auswärtigen Prüfungen wurden unter anderem folgende Feststellungen gemacht:

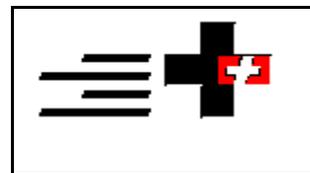
- Die ausgerichteten **Fürsorgeleistungen** an Flüchtlinge liegen teils über den Ansätzen der Beitragsempfehlungen zu den Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe (SKOS, früher SKÖF). Die EFK stellte deshalb die Frage, ob eine Plafonierung der Fürsorgeansätze auf gesamtschweizerischer Ebene möglich wäre. Das BFF bestätigte grundsätzlich einen Handlungsbedarf und wies darauf hin, dass es im Rahmen der Revision der Weisungen über die Flüchtlingsfürsorge (vorgesehenes Inkrafttreten per 1.7.1998) einheitliche bundesrechtliche Normen festlegen wird.
- In einigen Kantonen werden den Flüchtlingen nach einem Aufenthalt von fünf Jahren keine **Niederlassungsbewilligungen** erteilt, weshalb weiterhin der Bund für die Ausrichtung von Fürsorgeauslagen verpflichtet bleibt. Obwohl diese Praxis den Zielen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss BG vom 5. Oktober 1984 nicht Rechnung trägt, wurde sie vom Bundesgericht in einem von der Revision erfassten Fall bestätigt (BGE 123 II 529). Der Entwurf zum neuen Asylgesetz sieht nun vor, dass die Fürsorgekosten nur so lange vom Bund übernommen werden, bis ein Anspruch auf Niederlassung besteht.
- Wegen eines mangelhaften Abrechnungssystems wurden dem Bund **Mietkosten** für finanziell selbständige Asylbewerber in Rechnung gestellt. Die Fehlbelastung des Bundes betrug rund 590'000 Franken und wurde zurückgefordert.
- In einer vom Bund finanzierten **Kollektivunterkunft** ist unter anderem eine kantonale Fremdenpolizeibehörde untergebracht. Damit stellte sich die Frage einer angemessenen Mietentschädigung. Das BFF und der ent-

sprechende Kanton einigten sich auf eine Entschädigung von rund 87 000 Franken.

- 1996 musste der Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen über die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht von Asylbewerbern (**SiRück**) beanstandet werden. Unterdessen werden die Pendenzen im Rahmen einer Outsourcing-Lösung abgebaut. Das Honorarvolumen des bis Ende 1998 dauernden Auftragsverhältnisses beläuft sich auf 3 Millionen Franken.
- Im Zusammenhang mit den SiRück-Abrechnungen musste das BFF die **Arbeitgeber** verschiedentlich mahnen. Die Frage stellt sich, ob nicht das ganze Kontroll- und Abrechnungssystem vereinfacht werden könnte. Die EFK ist der Auffassung, dass eine entschiedene Verbesserung durch eine Zusammenarbeit mit den Ausgleichskassen erzielt werden könnte. Die entsprechenden Abklärungen sind eingeleitet worden.
- Zusammen mit dem BFF wurden einige grössere **kantonale Ausbildungsprogramme** zur Förderung der freiwilligen Rückkehr überprüft. Dabei zeigte eine vom BFF Ende 1996 durchgeführte Evaluation, dass die bisherigen Programme die freiwillige Rückkehr in die Heimat wenig zu fördern vermochten. Für die Teilnehmer stand der Beschäftigungsaspekt und die Erwartung einer verbesserten Arbeits- und Integrationschance in der Schweiz im Vordergrund. Das BFF hat inzwischen die Programmkriterien entsprechend angepasst.

## 46 Eidgenössisches Militärdepartement (EMD)

- Die neue Organisationsstruktur nach Umsetzung der Armereform erforderte auch im **Finanzbereich** von allen Stellen eine grosse Anpassungsfähigkeit. Allgemein darf festgehalten werden, dass die Probleme recht gut gemeistert worden sind und die Prüfungen zu keinen grösseren Beanstandungen Anlass gaben. In einigen Bereichen musste allerdings auf die Notwendigkeit einer Verstärkung der internen Kontrollsysteme hingewiesen werden.
- Für die Veräusserung von **Liegenschaften und Bauten** sind die vom Geschäftsleitungsausschuss EMD am 15. April 1994 genehmigten Grundsätze massgebend. Insgesamt konnte festgestellt werden, dass die Objekte bisher zu vertretbaren Konditionen liquidiert wurden. Schwachstellen bestehen noch in der vollständigen Erfassung und der Ueberwa-



chung der Liquidationsobjekte. Auch sollten aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen klare Zielsetzungen und Prioritäten für die Liquidation festgelegt werden, einschliesslich von Regeln für die Ausschreibung und Schaffung von Wettbewerbssituationen.

- Im Rahmen einer Zwischenevaluation konnte festgestellt werden, dass die Beschaffung der **Kampfflugzeuge F/A-18** kompetent geführt und überwacht wird. Die Projektorganisation ist den Anforderungen gewachsen, und die bewilligten Kredite dürften ausreichen. Insbesondere wurde vermerkt, dass die ursprünglich vorgesehene Tiefflugausbildung (Wegfall der Erdkampfunterstützung) durch das Training der Luft-Luft-Betankung ersetzt worden war.

## 47 Informatikrevisionen

1997 führte die EFK mehrere grosse Informatikrevisionen durch, so in der zentralen Buchhaltung beim Kassen- und Rechnungswesen, der Eidgenössischen Zollverwaltung, der Eidgenössischen Steuerverwaltung, der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV und beim Bundesamt für Zivilschutz. Die Applikationen sind technisch meist auf einem hohen Stand, die Sicherheitsaspekte werden aber unter dem Druck der Budget- und Personalrestriktionen vernachlässigt.



Regelmässig mussten Schwachstellen in den internen Kontrollsystemen, ungesicherte Zugriffe auf produktive Daten, Programmänderungen ohne Protokollierung und Aufdatierung der EDV-Dokumentationen sowie ungenügende Sicherheitsdispositive für den Fall von Pannen festgestellt werden. Angesichts der Milliardenbeträge, die über diese Informatikapplikationen abgewickelt werden, sind solche Mängel im Sicherheitsdispositiv mit hohen Risiken verbunden. Die Feststellungen werden von den Verantwortlichen in der Regel anerkannt, Abhilfe aber erst in Aussicht gestellt, wenn die erforderlichen Budgetmittel bereitgestellt werden. Diese Relativierung der Verantwortung kann nicht ohne weiteres akzeptiert werden. Es gehört zur Führungsverantwortung der Amtsvorsteher, die einschlägigen Weisungen des Bundesamts für Informatik zu respektieren und die nötigen Prioritäten zu setzen.

## 48 PERIBU - Lohnverarbeitung

Die Lohnverarbeitung in der allgemeinen Bundesverwaltung erfolgt über das EDV-Programm PERIBU. 1996 wurde eine neue Version eingeführt, ohne dass ausreichende Testläufe gemacht worden wären. Als Folge traten vor allem in den Monaten Juni bis August 1996 in den Lohnabrechnungen gewisser Bedienstetenkategorien Fehler auf. Ueber die Sozialversicherungsabzüge beeinträchtigten diese wiederum die Rechnung der Eidg. Ausgleichskasse (Ausgleichskasse des Bundespersonals). Trotz sofort eingeleiteter Korrekturen mussten bei der Prüfung der Jahresrechnung 1996 grössere Mängel festgestellt werden, wie nicht kongruente Abrechnungstotalen. Der Rechnungsabschluss 1996 konnte deshalb nicht als ordnungsgemäss bezeichnet werden.

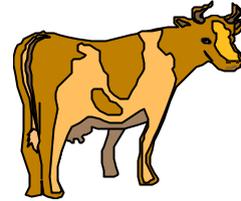
Eine Arbeitsgruppe ging diesen **Unstimmigkeiten** nach. Das Hauptproblem waren die Differenzen zwischen AHV- bzw. ALV-pflichtiger Lohnsumme, abgezogenen AHV/ALV-Beiträgen und Einträgen auf den individuellen Konten der Versicherten. Die Korrekturen bezüglich der Versicherten wurden sofort eingeleitet. Die Abstimmung zwischen Lohnsumme und Beiträgen konnte für die Bundesverwaltung insgesamt realisiert werden, hingegen noch nicht pro Dienststelle. Die Revision des Rechnungsabschlusses 1997 der EAK wird zeigen, ob die Probleme behoben werden konnten.

- Angesichts der Fehler, die 1996 im PERIBU aufgetreten waren, unterzog das Finanzinspektorat das Lohnabrechnungswesen im **ETH-Bereich** (ETHZ, EPFL, PSI, WSL, EMPA, EAWAG) einer Sonderprüfung. Die Lohnabrechnungen sind hier angesichts des grossen Anteils von Teilzeit- und Mehrfachanstellungen besonders komplex. Wie sich herausstellte, waren gegen 5 Prozent der Lohnabrechnungen fehlerhaft. Grundsätzlich können zwei Arten von Fehlern auftreten:
  - Abweichungen von den Stammdaten zufolge Systemfehler im Personalinformationssystem des Bundes (PERIBU) und im Pensionskasseninformationssystem (SUPIS),
  - Fehler infolge falscher Mutationen von Stammdaten.

Fehler der zweiten Kategorie liegen voll in der Verantwortung der Dienststellen und können durch interne Kontrollen vermieden werden. Insbesondere die ETHZ hatte ihre diesbezüglichen Möglichkeiten noch nicht voll ausgeschöpft. Die Schwachstellen sind indessen erkannt und sollen ausgemerzt werden.

## 49 Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)

Die Schätzung von Tieren und die Auszahlung von Entschädigungen im Rahmen der Sofortmassnahmen gegen die BSE-Seuche wurden korrekt abgewickelt und ausgeführt. Bei den Abklärungen musste einzig festgestellt werden, dass Kühe in einzelnen Betrieben und Kantonen höher bewertet wurden als im landesweiten Durchschnitt von 1500 bis 3000 Franken. So wurden in einigen Fällen zwischen 5000 und 6000 Franken je Tier bezahlt. Das



Amt wurde ersucht zu prüfen, ob nicht eine einheitliche Bewertungspraxis möglich wäre. In seiner Stellungnahme antwortete das BVET, dass bei der Schätzung von Tieren der bestehende Ermessensspielraum unterschiedlich ausgenutzt werde. Es sei indessen vorgesehen, die Rechtsgrundlagen für die Schätzung von Tieren zu überarbeiten, damit eine einheitliche Bemessung möglich werde.

## 410 Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)

Nach der Revision im Jahre 1996 mit den Schwerpunkten „interne Kontrollsysteme“ und „gemeinnützige Bauträger“ wurde das BWO 1997 einer weiteren Prüfung unterzogen:

- Die Revision der Konten **Darlehen und Beteiligungen** umfasste die bestimmungsgemässe Kreditverwendung, die Genauigkeit der Kreditkontrollen und die korrekte Kontenführung, nicht jedoch die Verwendung der Mittel bei den Finanzhilfeempfängern. Der Revisionsbefund war positiv, konnte doch bestätigt werden, dass sich sämtliche Ausgaben auf Belege und Dokumente abstützen, die den gesetzlichen Kriterien und Anforderungen entsprechen. Das BWO führt zudem angemessene Kreditkontrollen, aus denen Kreditsaldo, der Stand der Verpflichtungen und das Total der Zahlungen hervorgehen.
- Mit der Forderung, die Kontrollen bei den **gemeinnützigen Wohnbauträgern** zu verstärken, ist das BWO einverstanden. Erstmals wurden für das Rechnungsjahr 1996 Prüfungsberichte für alle Darlehensempfänger eingefordert. Zudem soll ein BWO-interner Dienst für Inspektorat und Risikomanagement geschaffen werden. Diesem wird auch die Überprüfung der Darlehensverwendung durch die gemeinnützigen Wohnbauträger obliegen.

- 
- Die EFK verfolgt die Entwicklung bei den **notleidenden Fällen** aufmerksam. Eine aktive Unterstützung im operativen Bereich, etwa bei der Risikobeurteilung, ist ihr allerdings aus Kapazitätsgründen verwehrt. Sie setzt sich vor allem für griffige Kontrollsysteme und eine möglichst transparente Darstellung der Verlustrisiken in Voranschlag und Bilanz ein.

**Verlustsituation per 12. Januar 1998 (Zahlen BWO, in Mio. Fr.)**

	Verluste bis Ende 1997	Anstehende Verluste
• Eigentumswohnungen	15,5	14,5
• Mietwohnungen	37,0	137,0
• Rückbürgschaft	0,8	0,2
• Emissionszentrale EGW	75,0	38,7
• Darlehen und Beteiligungen	15,0	33,6
• Fonds de roulement	1,7	11,0
Total	145,0	235,0

Nicht enthalten in diesen Zahlen sind die Risikopotentiale (gefährdete Positionen), etwa mögliche Schuldenerlasse bei der Grundverbilligung nach 30 Jahren.

**411 Hauptabteilung für Sicherheit der Kernanlagen (HSK)**

- Bei der Fakturierung der Gebühren für Atomanlagen wurden den Kernkraftwerksbetreibern infolge eines Fehlers im EDV-System Leistungen in Höhe von 530 000 Franken nicht weiterverrechnet. Der Fehler in der EDV-Abrechnung wurde inzwischen behoben.
- Ferner musste festgestellt werden, dass der Fakturierungsmodus nicht zu befriedigen vermag. Die Leistungen der HSK werden nur einmal im Jahr weiterverrechnet, so dass der Bund mit namhaften Summen in Vor-schuss treten muss. Das Bundesamt für Energiewirtschaft (BEW) prüft nun die Optimierung der Zahlungsmodalitäten durch Akontozahlungen.

## 5 Sonderprüfungen

*Neben den traditionellen Revisionen führt die EFK jedes Jahr auch eine Reihe von Sonderprüfungen durch. Dabei kann es sich um Querschnittsprüfungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen von ausgewählten Bereichen oder um vertiefte Abklärungen in einem bestimmten Aufgabenbereich handeln. Geprüft wird in der Regel nach den Kriterien des sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltungshandelns. Die für den Bund aus der Prüftätigkeit resultierenden finanziellen und personellen Einsparungen können denn auch recht bedeutend sein.*

### 51 Entwicklungszusammenarbeit in Burkina Faso

Im Rahmen einer Inspektion vor Ort wurden das Koordinationsbüro in Ouagadougou, ausgewählte Projekte der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sowie einige Regieprojekte einer Prüfung unterzogen.

Neben einer Mehrzahl gut geführter und wirksamer Hilfen waren im Länderprogramm als Ganzes und bei einzelnen Programmen einige Schwachstellen aufgefallen. Es sind dies die sehr breite Angebotspalette und die relativ schwache Spezialisierung, die uneinheitliche Bewirtschaftung der personellen Ressourcen und die regelmässige Beschäftigung von externen Konsulenten mit Daueraufgaben.



- Die schweizerische Entwicklungshilfe in Burkina Faso konzentriert sich auf vier Hauptachsen: Raumbewirtschaftung und Umwelt, Landwirtschaft, Handwerksförderung und Dezentralisierung. Innerhalb dieser Bereiche ist die Streubreite der Aktivitäten sehr gross. Einzelne dieser Aktivitäten erreichen nicht die für die gewünschte Wirkung erforderliche kritische Masse. Bei zwei grösseren Programmen (APESS und PAB) zeigten sich zudem wesentliche Mängel in der Programmkonzeption und -durchführung.
- Die schwache gebietsmässige und sachliche Konzentration der Kräfte bedingt einen grossen Koordinationsaufwand, der nicht mehr durch eigene Kräfte bewältigt werden kann. Die Folge ist eine hohe Zahl von

Aufträgen an verwaltungsexterne Konsulenten. Diese Feststellung gilt nicht nur für Burkina Faso, sondern generell für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit. Die Ausgaben der DEZA für Kurzzeitkonsulenten betragen rund 19 Millionen (rund 39 Millionen inkl. Reisespesen, Nebenauslagen usw.). Sie liegen damit in der gleichen Grössenordnung wie für das DEZA-eigene Personal. Durch Straffung der Angebotspalette und durch mehrmalige Anwendung erfolgreicher Programme liessen sich Synergien und Einsparungen erzielen. Insbesondere könnte das bei der DEZA vorhandene grosse Sachwissen, vor allem in den Fachdiensten, noch systematischer genutzt werden. Problematisch sind dagegen Einsätze von Kurzzeitkonsulenten zu Tagesansätzen für dauerhafte Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit.

- Bei der Auftragsvergabe an Konsulenten sollte dem Wettbewerbsverfahren noch konsequenter zum Durchbruch verholfen werden. Auch sollte das an die einzelnen Konsulenten jährlich zu vergebende Auftragsvolumen begrenzt und für Dauerkonsulenten mit grösseren Auftragsvolumen Sonderregelungen getroffen werden, die über die bisherigen Massnahmen hinausgehen.

Die DEZA hat die Vorschläge der EFK entgegengenommen und einige Massnahmen eingeleitet. Bezüglich der Honorarregelung sieht sie allerdings keinen wesentlichen Spielraum mehr gegen unten.

## **52 Jubiläum 1998**

Für die Feiern zum 150-jährigen Bestehen des Schweizerischen Bundesstaates ist ein Rahmenkredit von 24 Millionen Franken bewilligt worden. Die Gelder werden für bundeseigene Projekte, für die Unterstützung von Projekten Dritter (Private, Kantone und Gemeinden), für offizielle Veranstaltungen sowie für Koordinations- und Informationsaktivitäten eingesetzt. Bis Mitte November 1997 waren zu Lasten des Jubiläumskredites rund 10,3 Millionen Franken bezahlt worden. Als wesentlicher Mangel der Projektorganisation erweist sich das Fehlen einer gesamtverantwortlichen Stelle. Das Bundesamt für Kultur erklärt sich nur zuständig für die selbst betreuten Projekte, nicht aber für jene der anderen Bundesstellen und die offiziellen Veranstaltungen. Ein zentrales Controlling fehlt. Das Bundesamt für Kultur macht geltend, dass diese dezentrale Organisation auf das Konzept des Bundesrats zurückzuführen sei. Ausserhalb des obenerwähnten Kredites von 24 Millionen Franken werden von verschiedenen Bundesstellen und vom Bund unterstützten Institutionen weitere Mittel für Jubiläumsaktivitäten beansprucht.

### **53 Schweizerische wissenschaftliche Akademien**

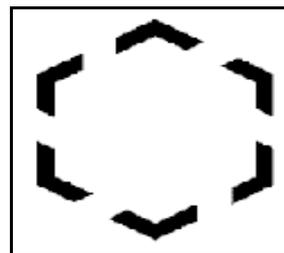
Die vier wissenschaftlichen Akademien sind Institutionen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Für 1995 belief sich der Beitrag auf 12,2 Millionen Franken, aufgeteilt in 5 Millionen für die Geisteswissenschaften, 4,6 Millionen für die Naturwissenschaften, 1,4 Millionen für die Medizin und 1,2 Millionen Franken für die technischen Wissenschaften. Die Prüfung brachte vor allem zwei Feststellungen:

- Die Buchführung und Rechnungslegung der Akademien ist wenig transparent und eignet sich schlecht als Grundlage für die Anbegehrung von Bundesmitteln. Insbesondere sollte die Betriebsbuchhaltung separat von der Finanzbuchhaltung geführt werden.
- Die Akademien verfügten 1995 über fast 5,4 Millionen Franken an frei verfügbaren Reserven und 5,2 Millionen Franken an Rückstellungen für verpflichtete Projekte. Diese beträchtliche Eigenmittelausstattung, insbesondere bezüglich Reserven, ist unüblich. Nach den Grundsätzen des Subventionsgesetzes sollten die Eigenmittel der Institutionen bei der Bemessung der Bundesbeiträge mitberücksichtigt werden. Die Empfehlung ging deshalb dahin, in den kommenden Jahren die Akademien etwas zurückhaltender zu unterstützen.

Auch wenn sich das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft im Grundsatz mit der Beurteilung einverstanden erklären kann, ist es gegen eine weitere Kürzung der Bundesbeiträge, hätten doch die Akademien in den letzten Jahren bereits verschiedentlich Kürzungsrunden über sich ergehen lassen müssen (lineare Kürzung und Kreditblockierungen). Die Akademien selbst sind konsequent gegen weitere Kürzungen und befürchten eine Beeinträchtigung ihres Auftrags.

### **54 Geistes- und Sozialwissenschaften an der ETHZ und EPFL**

Der Gesetzauftrag, die Geistes- und Sozialwissenschaften in ihre Tätigkeit einzubeziehen, wird von den Hochschulen in Zürich und Lausanne unterschiedlich interpretiert. Die Gründe sind zu einem wesentlichen Teil in der Entstehungsgeschichte zu suchen und zu finden. Die extremen Unterschiede im finanziellen Mitteleinsatz - ETHZ jährlich ca. 16 Millionen Franken, EPFL 220 000 Franken - können damit aber nicht ausreichend begründet werden.



- 
- Vergleiche zwischen der ETHZ und der EPFL ergaben, dass eine Semesterwochenstunde an der ETHZ 62 000 Franken kostet, an der EPFL aber nur 430 Franken. Pro Student und Jahr werden an der ETHZ 1 380 Franken und an der EPFL ca. 50 Franken für die Geistes- und Sozialwissenschaften ausgegeben.
  - Werden die Kosten einer Vorlesungsstunde mit der Universität Zürich (Geschichtswissenschaften) verglichen, wobei deren Auftrag ein umfassenderer ist, da sie neben einer grösseren Anzahl an Studierenden auch Diplomanden und Habilitanden zu betreuen hat, sind die Kosten für eine Semesterwochenstunde an der ETHZ immer noch knapp doppelt so hoch wie an der Universität (32 000 Fr.).

Neben der Entstehungsgeschichte dürfte ein weiterer Grund darin zu sehen sein, dass in Zürich auch in den Geistes- und Sozialwissenschaften eine mit den Ingenieurwissenschaften qualitativ vergleichbare hochstehende Lehre und Forschung betrieben wird. Ob dies noch dem Willen des Gesetzgebers entspricht, wird je nach Standpunkt unterschiedlich beurteilt.

<b>Kosten je Vorlesungsstunde</b>	Total	Anzahl Vorlesungsstunden	Kosten je Vorlesungsstunde
	Fr.	Std.*	Fr.
Universität Zürich	4 605 000	144.0	31 979
ETHZ Institut für Geschichte	1 016 000	16.4	61 951
ETHZ Humanwissenschaften	7 272 000	116.6	62 367
ETHZ Recht und Ökonomie (ohne KOF)	4 685 000	68.6	68 294
EPFL	220 000	515.0	430

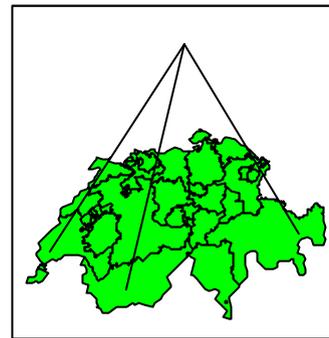
\* umgerechnet auf ein Ganzjahres-Wochenpensum

In seiner Antwort verweist der ETH-Rat auf die Strategische Planung 2000-2003 und bekräftigt seine Absicht, die möglichen Synergien sowohl am Hochschulstandort Zürich als auch am Hochschulstandort Lausanne zu nutzen. In Zürich könnten mit der intensivierten Zusammenarbeit zwischen ETHZ und Universität das beidseits vorhandene Potential in Lehre, Forschung und Dienstleistung besser ausgenützt und die vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet werden, was Einsparungen ermöglichen werde. In Lausanne werde die Absprache mit der benachbarten Universität zu ei-

nem breiteren Angebot und damit einer besseren Erfüllung des Gesetzesauftrags führen.

## 55 Geographische Informationssysteme (GIS)

Als geographische Informationssysteme werden die EDV-Applikationen im Bereich der Raumordnung bezeichnet, beispielsweise das Grundbuch, die Kartographie, die Raumplanung, der Landschaftsschutz, die Telekommunikationsnetze, das Streckennetz der Bahnen, die militärische und zivile Flugsicherung, die Schiessanlagen des EMD. Die EFK hat rund 50 Applikationen und Projekte in 30 Bundesämtern und Betrieben erhoben. Die Aufwendungen für die Entwicklung und Datenerhebung betragen zwischen 1993 und 1996 insgesamt rund 300 Millionen Franken, die internen Kosten der Verwaltung nicht miteingerechnet.



Die 1997 durchgeführte Querschnittsprüfung zeigte, dass zwar die meisten der Applikationen für sich allein als wirtschaftlich bezeichnet werden können, dass aber insgesamt eine grosse Heterogenität und fehlende Koordination zwischen den Systemen vorherrscht. Das Fehlen einer verbindlichen Strategie und Koordination führt insgesamt zu Unwirtschaftlichkeiten, weil Synergien nicht genutzt werden. Die Berechnungen belegten, dass wenn von Anfang an besser koordiniert worden wäre, rund 20 Prozent der seit 1993 aufgelaufenen Kosten von 300 Millionen Franken hätten eingespart werden können.

Die EFK leitete ihren Bericht an die Projektleitung NOVE weiter mit den folgenden Vorgehensvorschlägen:

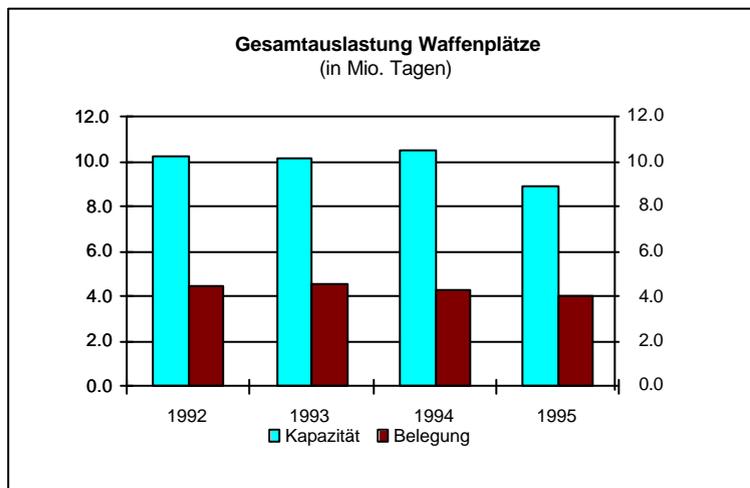
- Definition einer überdepartementalen Strategie im Bereich der geographischen Informationssysteme
- Schaffung eines Kompetenzzentrums mit Weisungsbefugnis,
- Koordination sämtlicher GIS-Aktivitäten in der Bundesverwaltung (Datenbeschaffung, Datenverwaltung, Datenmarketing).

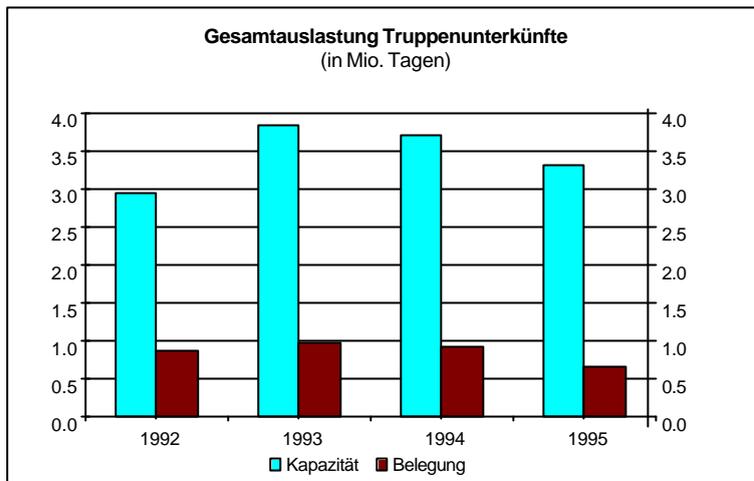
Die Schlussfolgerungen wurden mit Ausnahmen von den verantwortlichen Stellen akzeptiert. Eine Arbeitsgruppe ist vom Bundesrat beauftragt worden, Vorgehensvorschläge auszuarbeiten und Anträge zu stellen.

## 56 Ausbildungsinfrastruktur (EMD)

Die Reorganisation Armee und der damit verbundene Abbau der Bestände und Dienstage berührt auch die Auslastung der Waffenplätze und Truppenunterkünfte. Eine Untersuchung der EFK bestätigte, dass die militärischen Unterkünfte seit längerer Zeit unterbelegt sind. Auf den Waffenplätzen waren sie 1995 lediglich zu 45 Prozent, an den Aussenstandorten (Gebirgsunterkünfte, Truppenlager) zu nur 22 Prozent ausgelastet. Einzelne Waffenplätze erreichten sogar nur die folgenden Werte: Monte Ceneri 26 Prozent, Sion 17 Prozent, Kreuzlingen 12 Prozent und Montana 6 Prozent. Bei den Truppenunterkünften sieht die Situation nicht besser aus. Die Hälfte der Standorte waren 1995 zu weniger als 20 Prozent belegt, 28 Standorte gar weniger als 10 Prozent, und zehn Unterkünfte wurden im selben Jahr überhaupt nicht genutzt.

Die nachfolgenden Diagramme zeigen die Entwicklung der Gesamtauslastung von 1992 bis 1995 anhand der Belegungen und der Kapazitäten, wobei letztere aufgrund der Anzahl Liegestellen und vorgesehenen Betriebstage (Öffnungstage) errechnet wurden:





Die durchschnittliche Auslastung von 45 Prozent (Waffenplätze) bzw. 22 Prozent (Truppenunterkünfte) muss als ungenügend bezeichnet werden.

Trotz schwacher Auslastung der bestehenden Anlagen, ist eine stetige Zunahme der Investitionen in die Ausbildungsinfrastruktur zu verzeichnen. Betragen die Gesamtausgaben für Betrieb, Unterhalt und Investitionen (Neubauten und Sanierungen) 1995 noch 185 Millionen Franken, sollen sie gemäss Finanzplanung auf 224 Millionen Franken im Jahr 2000 erhöht werden. Die EFK hat deshalb empfohlen,

- Kader- und Truppenkurse vermehrt auf Waffenplätzen durchzuführen,
- funktional gleichartige oder ähnliche Waffenplätze teilweise oder ganz zusammenzulegen,
- Unterkünfte mit extrem schlechter Auslastung oder solche mit ausschliesslich bzw. überwiegend ziviler Nutzung aufzuheben,
- die Belegung ziviler, kommunaler und kantonaler Truppenunterkünfte vermehrt zu Gunsten bundeseigener Infrastruktur zu reduzieren und
- sämtliche anstehenden Investitionsprojekte daraufhin zu untersuchen, ob damit die Gesamtauslastung und die Wirtschaftlichkeit nachhaltig verbessert werden können.

In seiner Stellungnahme weist das EMD darauf hin, dass die „höchstmögliche Effizienz der Ausbildung auf allen Stufen und in allen Diensten der Armee“ Priorität habe. Aus diesem Grunde genieße die Benutzung der am besten geeigneten Ausbildungsanlagen Vorrang. Erst im Rahmen dieser Zielsetzung könne eine wirtschaftliche Belegung aller Unterkünfte angestrebt werden.

## **57 Markenpolitik im EMD - Swiss Army Knife, Swiss Air Watch**

Die Vermarktung von Gegenständen mit dem Schweizer Wappen und mit Bezeichnungen der Schweizer Armee hat eine lange Tradition. Bundesstellen liessen in der Vergangenheit verschiedentlich Marken registrieren, so gegen Ende der 80er Jahre die Flugzeugwerke Emmen und die Konstruktionswerkstätte Thun. 1993 erfolgte die Anmeldung der Marke „SWISS AIR FORCE“ durch die Luftwaffe, 1994 jene der „SWISS ARMY“ durch die Gruppe Rüstung. Mit der Registrierung der erwähnten Marken sollte vorab ausgeschlossen werden, dass Private solche oder ähnliche Marken schützen lassen. Am 22. August 1996 verabschiedete das EMD ein markenpolitisches Leitbild mit der Zielsetzung, den Ruf der Schweizer Armee zu wahren, Lizenznehmer zu veranlassen, die finanziellen Mittel zur Aufrechterhaltung und Verteidigung der Marken zur Verfügung zu stellen, Lizenzgebühren zu vereinnahmen und eine verantwortliche Stelle im EMD zu bezeichnen. Verträge wurden bisher mit zwei Lizenznehmern abgeschlossen. Für die EFK stand vorab die definitive Regelung der Vereinnahmung der Lizenzgebühren im Vordergrund. Der Vorsteher des EMD hat der Finanzdelegation zugesichert, dass die Einnahmen vollumfänglich in die Bundeskasse fliessen werden.

## **58 Liquidation von Fliegerbomben der Schweizer Armee**

Die EFK stellte fest, dass eine Serie von 300-kg-Fliegerbomben aus der Munitionsliste gestrichen und liquidiert worden war. Die Abklärungen zeigten den folgenden Sachverhalt:

Um die Kampfkraft der Flugwaffe im Einsatz zugunsten der Erdtruppen zu erhöhen, wurden im Rahmen des Rüstungsprogramms für das Jahr 1982 Fliegerbomben im Betrag von rund 64 Millionen Franken beschafft. Gemäss Botschaft zum Rüstungsprogramm 1982 war vorgesehen, die Tiger-Kampfflugzeuge später für den Erdkampf umzurüsten und mit diesen Waffen zu bestücken.

Die Kommission für Landesverteidigung sah aber in der Folge von einer solchen Kampfwertsteigerung des Tigers F-5 ab. Der Bundesrat bestätigte am 26. Juni 1991, im Zusammenhang mit der Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges, diesen Verzicht. Als 1995 auch noch die Hunter-Flotte ausser Verkehr gesetzt wurde, bestand für die 300-kg-Fliegerbomben kein Bedarf mehr. Die Entsorgung kostet nach letzten Erkenntnissen 5 Millionen Franken.

## **59 Bausubventionen**

Der Bund unterstützt die Kantone und Dritte beim Bau von Hochschulen, Berufsschulen sowie Straf- und Erziehungsanstalten mit Beiträgen. Die EFK prüfte im Berichtsjahr 112 neue Zusicherungs- und Abrechnungsverfügungen vor Erlass summarisch und weitere 28 Verfügungen eingehend. Wie bereits in den Vorjahren musste festgestellt werden, dass Aufwendungen subventioniert werden sollten, für die nach den gesetzlichen Bestimmungen und massgebenden Richtlinien kein Beitragsanspruch bestand. Die in der Folge vorgenommenen Korrekturen betrafen u.a. nicht anrechenbare Unterhaltsarbeiten, unnötiges Bauvolumen, zu hoch verrechnete Eigenleistungen und Doppelsubventionierungen. Bei den insgesamt 28 abgeschlossenen, teilweise noch älteren Beitragsgeschäften führten die Interventionen der EFK zu einer Herabsetzung der Bundesbeiträge um insgesamt rund 3 Millionen Franken. Bei vier Geschäften mussten die Bundesbeiträge u.a. aufgrund von Beschwerdeentscheiden um insgesamt rund 1,5 Millionen Franken erhöht werden.

## **6 Internationale Kontakte und Kontrollmandate bei internationalen Organisationen**

1997 wurden wiederum internationale Kontakte gepflegt. Einer Delegation des chinesischen Rechnungshofs konnten der Aufbau und das Funktionieren der Finanzaufsicht in der Schweiz erläutert werden. Im Herbst erfolgte zusammen mit der Finanzdelegation ein Besuch beim National Audit Office in Grossbritannien, wo interessante Einblicke in das Value-for-money-Auditing geboten wurden. Ein Mitarbeiter des NAO arbeitete andererseits einige Woche in der EFK, um sein Wissen bezüglich Controlling grosser Infrastrukturprojekte (Kanaltunnel) im Hinblick auf den Bau der neuen Alpentransversalen weiterzugeben. Ein reger Informationsaustausch fand schliesslich im Rahmen von zwei Arbeitsbesuchen von Vertretern des Rechnungshofs Oesterreichs statt.

Der stellvertretende Direktor der EFK übt das Revisionsmandat bei drei Spezialorganisationen der UNO und bei einer intergouvernementalen Organisation aus. Dabei handelt es sich um:

- Weltorganisation für geistiges Eigentum, Genf
- Internationale Fernmeldeunion, Genf
- Weltpostverein, Bern
- Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr, Bern.

Als Mitglied weiterer zwischenstaatlicher Organisationen, deren Rechnungen im Turnus von den Mitgliedern revidiert werden, wird die Schweiz periodisch aufgefordert, ihren Anteil an den Prüfungen zu leisten. Unter diesem Titel ist die EFK zur Zeit bei den folgenden Organisationen tätig:

- EFTA-Sekretariat, Genf
- Ombudsperson für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina, Sarajewo
- Europäische Organisation für astronomische Forschung in der südlichen Hemisphäre (ESO), München und Chile
- Europäische Organisation für den Betrieb von Wettersatelliten (EUMETSAT), Darmstadt.

Diese Revisionsmandate bei internationalen Organisationen sind für die EFK wertvoll, weil sie erlauben, ihre Prüfmethoden und -verfahren auf internationaler Ebene zu vergleichen und ihre Fachkenntnisse in der Revisionsarbeit zu vertiefen.

## 7 Verhältnis der EFK zur internen Revision

*Die Finanzinspektorate in den Aemtern, Betrieben und Anstalten sind Organe der internen Revision und als solche fachlich selbständig und unabhängig. Mit der zunehmenden Komplexität der Bundesaufgaben kommt ihnen eine wichtige Aufgabe zu. Die EFK hat gegenüber der internen Revision die gesetzliche Verpflichtung zur Aus- und Weiterbildung sowie zur periodischen Prüfung ihrer Wirksamkeit.*

Zusammen mit den Finanzinspektoraten wurden verschiedene Seminare durchgeführt, so im Juni und November über die Themen „geschäftsschädigende Handlungen“ und „Korruption“, im Dezember über „Revisionspsychologie“.

In verschiedenen Stellungnahmen setzte sich die EFK wiederum für eine wirksame, unabhängige und mit genügend Personal dotierte interne Revision ein. So wurde zugesichert, dass im EMD der Generalstab und das Heer mit je einem Finanzinspektorat ausgerüstet werden. Finanzinspektorate sollen unter anderem auch das Bundesamt für Flüchtlinge, die Arbeitslosenversicherung und das Bundesamt für Wohnungswesen erhalten. Leider können viele Inspektorate unter dem Druck der Personalrestriktionen nur ungenügend mit Personal ausgerüstet werden. Ein Finanzinspektorat mit einer einzigen Person kann seine Aufgaben nicht richtig ausüben. In Theorie und Praxis gelten drei Personen als Minimum, gilt es doch, ein minimales Mass an Prüfdichte, Professionalität, nicht zuletzt auch die Stellvertretungen sicherzustellen. In einem Expertenbericht wird dazu gesagt: „Bei zu kleiner interner Revision fehlen die Kapazitäten für professionelle Aus- und Weiterbildung, der interne Gedankenaustausch ist klein, Spezialisierung ist nicht möglich, die Anpassung des Prüfungsansatzes an neue Entwicklungen ist schwierig, und die zeitlichen Prüfungsabstände sind gross.“

Verschiedene Finanzinspektorate wurden 1996 und 1997 in Erfüllung des Gesetzesauftrags einer Wirksamkeitsprüfung unterzogen. Gravierendere Mängel oder Schwächen mussten keine festgestellt werden.

Im Rahmen der Diskussion über den künftigen Rechtsstatus der EFK (vgl. Abschnitt 13) wurde auch die Frage nach der möglichst wirkungsvollen Ausgestaltung der internen Revision und ihr Verhältnis zur EFK aufgeworfen. Im Auftrag des Vorstehers des EFD liess die EFK durch einen externen Experten drei Modelle beurteilen:

- 
- Ausbau der Finanzinspektorate auf Amts- oder Gruppenebene (Weiterführung des Status quo),
  - Beibehaltung der Finanzinspektorate auf Amts- oder Gruppenebene bei gleichzeitiger Schaffung von kleinen Inspektoraten auf Departementsebene („Task forces“),
  - Schaffung von internen Revisionsstellen auf Departementsebene bei gleichzeitiger Auflösung der Finanzinspektorate auf Amts- oder Gruppenebene (Departementslösung).

Der Bericht des Experten wird anfangs 1998 erwartet.

### **Finanzinspektorate beim Bund und den Betrieben nach Artikel 11 FKG (Stand Herbst 1997)**

Departement	Amt	Bezeichnung	Anzahl Stellen
<i>EDA</i>	Generalsekretariat	Finanz- u. Verwaltungsinsp.	7,5 <sup>1</sup>
	DEZA	Finanzinspektorat	4,5
<i>EDI</i>	ETH-Rat	Finanzinspektorat	3
	BAMV	Finanzinspektorat	2
<i>EMD</i>	UNA	Inspektorat	1
	Gruppe Rüstung	Finanzinspektorat	7
<i>EFD</i>	EStV	Finanzinspektorat MWST	1
	ESTV	Finanzinspektorat DVS	1
	EVK	Revisorat	1
	OZD	Inspektorat	1
	EAV	Finanzinspektorat	1
	ZAS/SAK	Inspektorat	2
<i>EVED</i>	BAV	Finanzinspektorat und Audit	6
	ASB	Revisorat Nationalstrassen	6
<i>PTT</i>		Finanzinspektorat	48

---

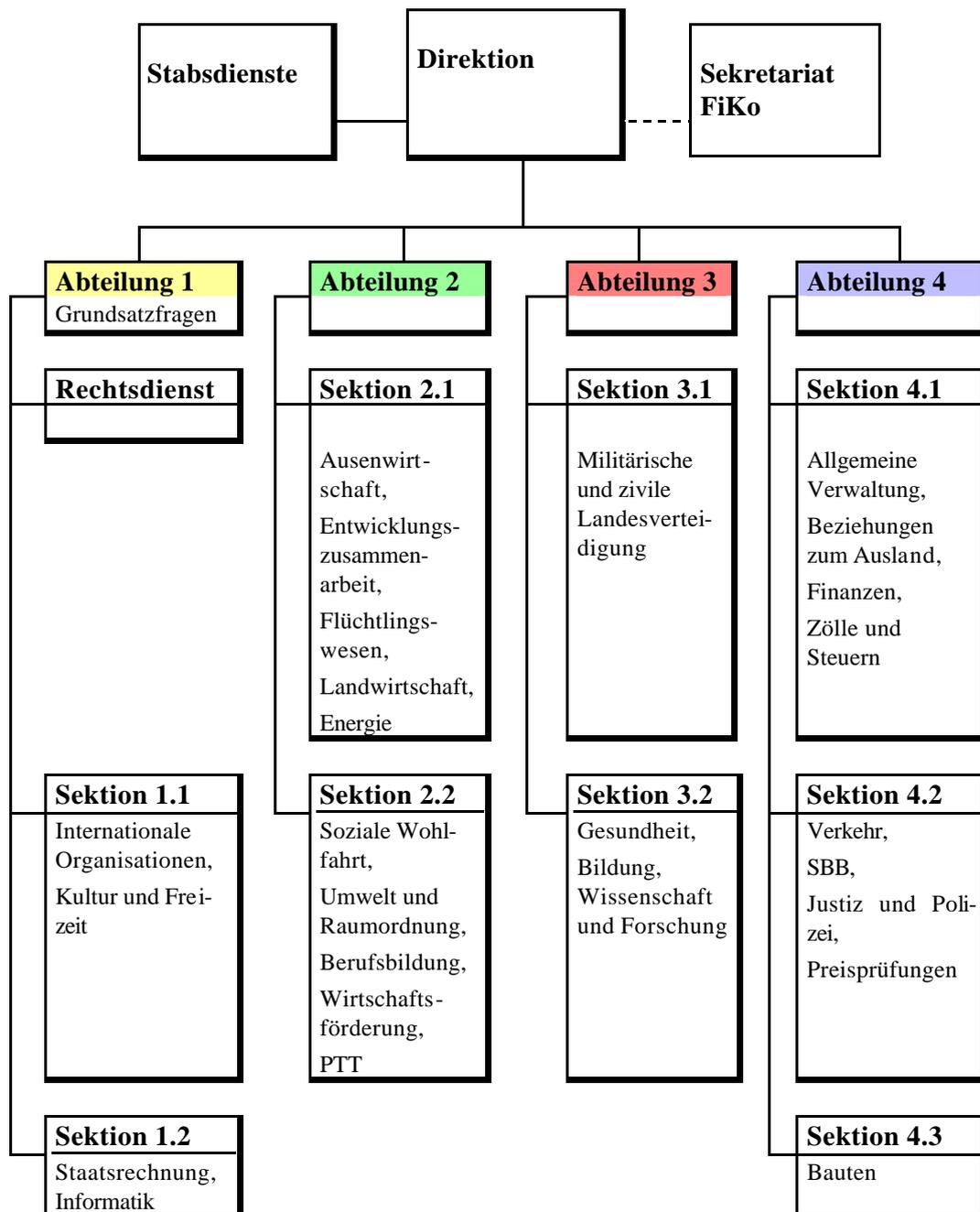
<sup>1</sup> Leiter, 5 Inspektoren, 1,5 Stelleneinheiten Administration. Das Inspektorat ist ebenfalls verantwortlich für die Prüfung von rund 160 Vertretungen im Ausland.

<b>SBB</b>		Abteilung Revision	18
<b>Total</b>			<b>110</b>

Ohne PTT und SBB ergeben sich 44 Stellen für die interne Revision in der Bundesverwaltung. Nicht mitgezählt, da nicht Finanzinspektorate nach Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes, sind in dieser Rechnung die Kontrollsektion im BSV für die Krankenversicherung (8 Stellen), das Verwaltungsinpektorat des EMD (4,5 Stellen) und das Inspektorat der Arbeitslosenversicherung (7 Stellen). Diesen Beständen gegenüberzustellen ist das Ausgaben- und Einnahmenvolumen im Bundeshaushalt von je rund 40 Milliarden Franken.

## 8 Organisation und Rechnung der EFK

Die EFK verfügt über einen Personalbestand von 80 Etatstellen. Davon sind sieben Stellen für das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte reserviert.



In der Staatsrechnung 1997 sind für die EFK Aufwendungen von insgesamt 10,6 Millionen Franken ausgewiesen. Werden sämtliche verursachten Kosten aufgerechnet, d.h. einschliesslich Raumkosten, die zentral beschaffte Informatik, Büromaterial usw., so betragen die Gesamtkosten der EFK rund 13,3 Millionen Franken. Davon entfallen 88 Prozent auf Personalkosten.