

**Bericht
der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre
Tätigkeit im Jahre 1998 an die Finanzdelegation
der eidgenössischen Räte und den Bundesrat**

vom 22. Februar 1999

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

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

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Eidgenössische Finanzkontrolle
Der Direktor: Grüter

Inhaltsverzeichnis

Uebersicht

.....	5
1	Stellung und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle.....7
11	Institutionelle Stellung.....7
12	Aufgaben der EFK7
13	Gesetzgebung.....9
14	Knappe Prüfkapazitäten der EFK 10
15	Meldungen an die Departementsvorsteher (Art. 15 Abs. 3 FKG)..... 10
16	Wichtige Pendenzen aus früheren Revisionen..... 11
17	Weisungen der EFK nach Artikel 12 Absatz 4 FKG 12
2	Abschlussprüfungen..... 14
21	Staatsrechnung der Eidgenossenschaft 1997..... 14
211	Ueberprüfung der über Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Aemter (FLAG) 14
212	Pensionskasse des Bundes (PKB) 17
22	Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV): Jahresrechnung 1997/98..... 17
23	PTT-Betriebe: Revision der Jahresrechnung 1997 17
24	Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung - Jahresrechnung 1997 19
25	Bundesamt für Rüstungsbetriebe 20
26	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE) 20
3	Halbstaatliche Organisationen..... 22
31	FIPOI (Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen in Genf)..... 22
32	Jean Monnet-Stiftung für Europa (FJM), Lausanne; Reaktionen auf den Jahresbericht 1996 22
33	Europäisches Kulturzentrum (CEC), Genf..... 23
34	BUTYRA 24

35	Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF)	24
36	Schweizerische Stiftung zur Förderung der Geflügelzucht und -haltung (SGS)	24
37	Verein Info Energie (IE)	25
4	Dienststellenrevisionen.....	26
41	Departement für auswärtige Angelegenheiten.....	26
42	Bundesamt für Kultur (BAK): 150-Jahrfeier Schweizerischer Bundesstaat	27
43	Asylwesen.....	28
44	Revision der Einnahmenbereiche.....	27
45	Landwirtschaftsbereich.....	32
451	Teilprivatisierung des Eidgenössischen Gestüts in Avenches.....	32
452	Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)	32
46	Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).....	33
47	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)	33
48	Hauptabteilung für Sicherheit und Kernenergie (HSK)	34
5	Sonderprüfungen.....	35
51	Informatikprüfungen.....	35
511	Hauptsächliche Feststellungen.....	35
512	Anwendung der Revisionssoftware ACL (Audit Command Language).....	36
513	Ueberprüfung der Integration der Projekte BV-PLUS, Honoris und EDA-HR	36
514	Ueberprüfung des Entscheids der Informatikkonferenz des Bundes zur Wahl von Microsoft-Exchange.....	35
515	Lohnverarbeitungssystem PERIBU	40
516	Uebergang ins Jahr 2000	40
52	Bauwesen.....	41
521	Subventionen.....	41
522	Umsetzung der neuen Gesetzgebung im Submissionsbereich.....	42
523	Vereinalinie der Rhätischen Bahn.....	42
524	Bewirtschaftung des Gebäudeunterhalts.....	42
53	Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit	43

54	Gesundheitswesen.....	40
541	Vollzugs- und Wirkungsprüfung der Finanzhilfe an Massnahmen der privaten Vereins- und Fürsorgetätigkeit zur Bekämpfung der Tuberkulose.....	44
542	Vollzugs- und Wirkungsprüfung der Finanzhilfe für Massnahmen von gesamtschweizerischer Bedeutung zur Rheumabekämpfung	44
55	Europäisches Naturschutzjahr 1995 (ENSJ'95).....	45
56	Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen	45
561	Querschnittsprüfung 1997 der Ressortforschung	45
562	Querschnittsprüfung des Beschaffungswesens	46
57	Landesverteidigung.....	43
571	Generalstab, Untergruppe Logistik: Fachstelle Personenwagen.....	48
572	Preisprüfungen.....	48
58	Ueberarbeitung der NEAT-Controlling-Weisung.....	44
6	Internationale Kontakte und Kontrollmandate bei internationalen Organisationen.....	51
61	Internationale Kontakte.....	51
62	Kontrollmandate.....	51
7	Verhältnis der EFK zur internen Revision.....	54
71	Konzeption der Internen Revision in der Bundesverwaltung.....	54
72	Schweizerische Bundesbahnen (SBB)	55
73	Schaffung eines Finanzinspektorates beim Generalstab (FISP GST)	56
74	Bundesamt für Verkehr (BAV)	56
8	Organisation und Rechnung der EFK.....	57
9	Ausblick.....	58

Uebersicht

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan im Bund und legt ihr jährliches Prüfprogramm selbständig fest. Sie verschafft dem Parlament Grundlagen, damit es seine Finanzkompetenzen und die Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege ausüben kann. Gleichzeitig dient sie dem Bundesrat mit ihrer Prüftätigkeit bei seiner Aufsicht über die Verwaltung. Der Personalbestand der EFK beträgt rund 80 Personen, wozu auch das Personal des Sekretariates der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte gehört. Die EFK überprüft stichprobenweise ein jährliches Finanzvolumen von rund 90 Milliarden Franken.

Im Berichtsjahr hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

- 10 Abschlussrevisionen beim Bund und seinen Betrieben ausgeführt,*
- 48 Dienststellenrevisionen und 79 Sonderprüfungen im Verwaltungsbereich (Bau-, Preis- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen) vorgenommen,*
- 97 Revisionen bei Organisationen und Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung (sog. halbstaatlichen Organisationen) durchgeführt,*
- bei acht internationalen Organisationen das Revisionsmandat ausgeübt,*
- der Finanzdelegation über 300 Revisionsgeschäfte zugestellt,*
- den Departementsvorstehenden eine Meldung nach Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung erstattet.*

In dieser Uebersicht 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 wiederum Einsparungsmöglichkeiten in zweistelliger Millionenhöhe 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. Die EFK setzt sich für eine sparsame, verantwortungsbewusste und leistungsfähige Verwaltung ein und dient damit letztlich auch der Steuerzahlerin und dem Steuerzahler als Nutzniessende öffentlicher Leistungen. Dieser zugunsten der Oeffentlichkeit entfaltete Nutzen hat die Kosten der EFK zu rechtfertigen.

Der vorliegende Bericht geht zunächst in Kapitel 1 auf die Stellung und Aufgaben der EFK und 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. Kapitel 2 berichtet über die Ergebnisse der Abschlussprüfungen der Staatsrechnung einschliesslich der FLAG-Ämter und der Betriebe und Anstalten des Bundes. Die Kapitel 3 und 4 enthalten Feststellungen der EFK zur Finanzaufsicht über halbstaatliche Organisationen und die Dienststellen des Bundes. Die Ergebnisse aus Querschnittsprüfungen im Informatik- und Baubereich sowie von weiteren Sonderprüfungen werden in Kapitel 5 dargestellt. Kapitel 6 ist den internationalen Beziehungen der EFK und den Revisionsstellenmandaten bei internationalen Organisationen gewidmet, und Kapitel 7 zeigt das Verhältnis der EFK zur internen Revision der Bundesverwaltung auf. Das Organigramm der EFK wird im Kapitel 8 dargestellt. Schliesslich vermittelt das letzte Kapitel des Berichtes einen Ausblick auf die Schwerpunkte von 1999.

Die nachstehenden Feststellungen der EFK beschlagen insbesondere Sachverhalte und Vorkommnisse aus dem Rechnungsjahr 1997. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung konnte nicht abschliessend beurteilt werden, inwiefern die dargestellten Schwachstellen verbessert oder beseitigt und entsprechende Empfehlungen der EFK bereits umgesetzt worden sind. Die Nachprüfungen im Jahre 1999 werden es erlauben, den konkreten Stand der einzelnen Geschäfte zu beurteilen.

1 Stellung und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan im Bund und legt ihr jährliches Prüfprogramm autonom fest. Sie verschafft dem Parlament Grundlagen, damit es seine Finanzkompetenzen und die Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege ausüben kann. Gleichzeitig dient sie dem Bundesrat mit ihrer Prüftätigkeit bei seiner Aufsicht über die Verwaltung. Der Personalbestand der EFK beträgt rund 80 Personen, wozu auch das Personal des Sekretariates der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte gehört.

11 Institutionelle Stellung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

- unterstützt die Finanzdelegation und den Bundesrat in der Oberaufsicht und Aufsicht über die Verwaltung und die Betriebe,
- ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) unterstellt,
- prüft im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig.

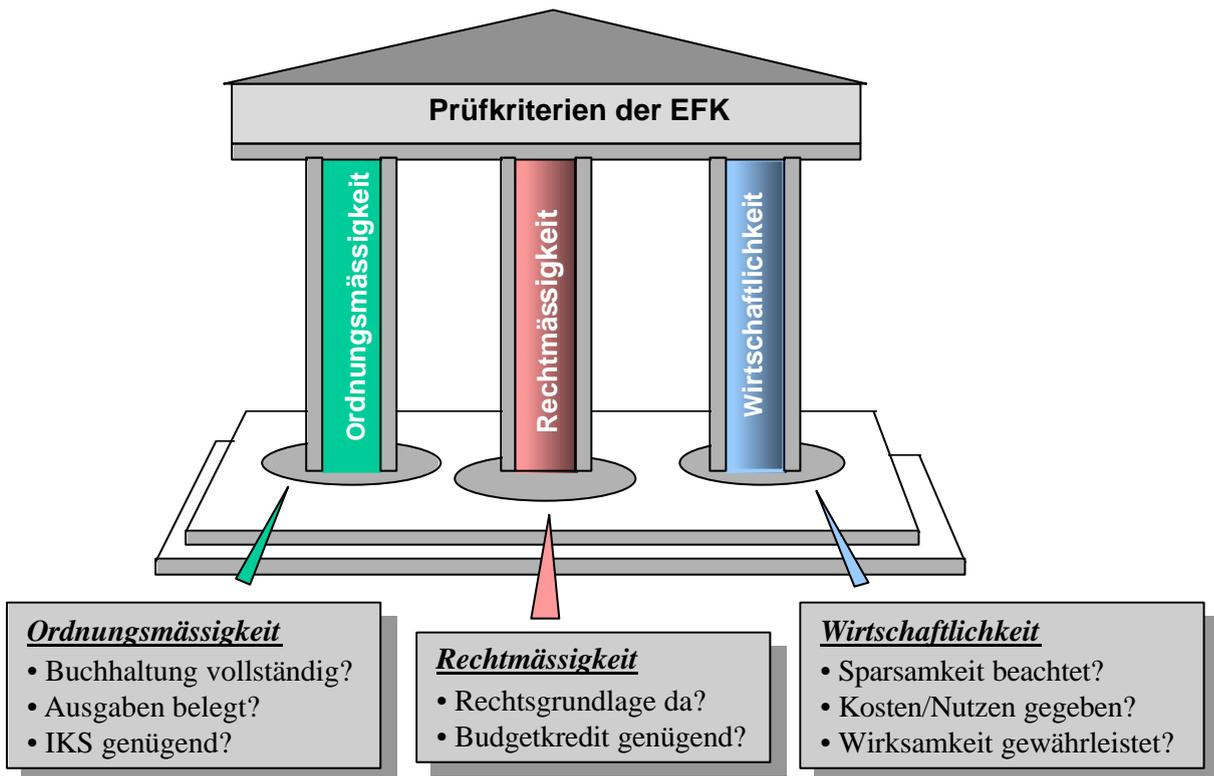
Der Aufsichtsbereich der EFK beinhaltet den Finanzhaushalt auf allen Stufen des Budgetvollzugs einschliesslich der Revision der Staatsrechnung und der Sonderrechnungen. Er erstreckt sich über die Verwaltungseinheiten mit Betrieben und Anstalten des Bundes bis hin auf alle Subventionsempfänger und zu den mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung. In ihrer Aufsichtsgestaltung (Prüfungsprogramme) ist die EFK autonom. Kann zwischen der EFK und den Geprüften keine einvernehmliche Regelung der Beanstandungen erzielt werden, entscheidet letztinstanzlich der Bundesrat.

12 Aufgaben der EFK

Die EFK wacht darüber, dass

- die Bücher der Verwaltung ordnungsgemäss geführt werden, das heisst wahrheitsgetreu, vollständig, aufdatiert und den Ansprüchen des Internen Kontrollsystems (IKS) genügen,

- 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 und nach anerkannten Revisionsgrundsätzen,
- 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 Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) für die Pensionskasse des Bundes hatte am 7. Oktober 1996 in einer Motion verlangt, dass der EFK auf Gesetzesstufe grösstmögliche Unabhängigkeit verschafft werden sollte (vgl. Bericht PUK/PKB, BBl 1996 VII 153). Der Bundesrat kam dieser Forderung nach und unterbreitete am 22. Juni 1998 dem Parlament eine Botschaft zur Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes (FKG), welche im Wesentlichen folgende Elemente enthält (BBl 1998 V 4703):

- Die EFK wird als oberstes Finanzaufsichtsorgan ausdrücklich nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet;
- die Wahl des Direktors/Direktorin der EFK erfolgt durch den Bundesrat mit Bestätigung durch das Parlament;
- die EFK erhält grössere Unabhängigkeit bei der Ausstattung mit Ressourcen sowie Ernennungs- und Beförderungskompetenzen im Personalbereich;
- die EFK ist dem Finanzdepartement nur noch administrativ beigeordnet;
- die Prüfungskompetenz wird erweitert auf Unternehmungen, an denen der Bund kapitalmässig mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist;
- eine wirkungsorientierte Berichterstattung mit neuen Dienstwegen und der Möglichkeit vermehrter Öffentlichkeit wird sichergestellt;

-
- der Bundesrat nimmt sich selbst in die Pflicht, die Beanstandungen und Revisionspendenzen der EFK zügig umzusetzen.

Der Nationalrat hat am 14. Dezember 1998 die Vorlage als Erstat ohne grundlegende Änderungen gegenüber der Botschaft des Bundesrates verabschiedet.

Die EFK ist gemäss Artikel 63 der Verordnung vom 24. August 1994 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten) Kontrollstelle im Sinn von Artikel 53 BVG. Die durch die Motion Nr. 2 der PUK-PKB veranlasste Revision der PKB-Statuten, nach welcher die EFK von einer externen Kontrollstelle abgelöst werden soll, wurde von den eidgenössischen Räten erst in der Wintersession 1998 genehmigt. Deshalb muss die Jahresrechnung 1998 wegen der bereits im Herbst 1998 notwendigen Zwischenrevision formell noch von der EFK geprüft werden. Mit der Durchführung der Revision hat sie jedoch eine Treuhandgesellschaft beauftragt.

14 Knappe Prüfkapazitäten der EFK

Im Berichtsjahr 1998 konnten wiederum 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) 1998	
Total	davon geprüft
54 (100 %)	36 (67 %)

Gegenüber dem Vorjahr (88%) ist eine merkliche Verschlechterung zu verzeichnen. Kapazitätsbedingte Revisionsengpässe traten erneut vor allem in der Informatikrevision und bei den Sozialversicherungen auf.

15 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 erfolgte eine solche Meldung lediglich mit Bezug auf die Ordnungsmässigkeit der Buchführung

der Pensionskasse des Bundes (PKB) für das Rechnungsjahr 1997 (vgl. Abschnitte 16 und 22).

16 Wichtige Pendenzen aus früheren Revisionen

– Pensionskasse des Bundes (PKB)

Folgende Revisionsfeststellungen aus den Vorjahren konnten auch im Berichtsjahr nicht erledigt werden: 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 vormaligen PTT-Betriebe.

– Informatiküberprüfungen

Mangels ausreichender Mittel kann die EFK die Umsetzung der Empfehlungen, die sie im Anschluss an ihre Informatiküberprüfungen abgegeben hat, nicht systematisch untersuchen. Die Untersuchung der Fragen, die bei früheren Revisionen offen blieben, wäre aber umso wichtiger, als die Stichproben von 1998 bei verschiedenen wichtigen Aemtern gezeigt haben, dass diesen Fragen nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Für die Verzögerungen werden im Wesentlichen folgende Gründe aufgeführt: das Jahr-2000-Problem und das Projekt NOVE-IT, welchen erste Priorität eingeräumt wurde, sowie die fehlenden Ressourcen.

– Bundesamt für Verkehr (BAV)

Die Saldonachweise der bedingt rückzahlbaren Darlehen an konzessionierte Transportunternehmungen (KTU) in der Grössenordnung von einer Milliarde Franken sind noch nicht erbracht. Anlässlich der Inspektionssitzung durch die zuständige Sektion der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte im September 1998 beim BAV wurde der Abschluss der umfangreichen Bereinigungsarbeiten auf Ende 1998 in Aussicht gestellt.

– Ausbildungsinfrastruktur (VBS)

Im vorangehenden Jahresbericht hat die EFK Empfehlungen für eine wirtschaftlichere Auslastung der Truppenunterkünfte dargestellt. Deren Umsetzung ist noch im Gange.

17 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 seiner Betriebe und Anstalten. Die entsprechenden Kontrollstellenberichte dienen den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und den eidgenössischen Räten als Grundlage zur Abnahme der Jahresrechnungen. Während die Rechnungen der Eidgenossenschaft sowie der Betriebe und Anstalten wie üblich ein befriedigendes Bild vermittelten, musste die Rechnung 1997 der Pensionskasse erneut beanstandet werden.

21 Staatsrechnung der Eidgenossenschaft 1997

Die Revision der Staatsrechnung 1997 ergab ein gutes Gesamtbild: Die zentrale Buchhaltung wurde ordnungsgemäss geführt und konnte mit einer Ausnahme, der Rechnung der Pensionskasse des Bundes, zur Genehmigung empfohlen werden. Die über Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Aemter (FLAG) führten zu einer Bemerkung im Prüfungsbericht zur Staatsrechnung.

Zu dieser insgesamt positiven Beurteilung gelangte man, obwohl es bei der internen Ueberwachung der Informatikanwendung Wilken und bei den Schnittstellen zwischen der zentralen Buchhaltung und den Buchhaltungen der Aemter, welche mit SAP R/3 verwaltet werden, noch immer Schwächen gibt. Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist sich dieser Schwachstellen bewusst und hat entsprechende Massnahmen eingeleitet.

211 Ueberprüfung der über Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Aemter (FLAG)

Die EFK hat im Frühjahr 1998 die ersten Jahresabschlüsse der beiden ersten FLAG-Aemter überprüft: das Bundesamt für Landestopographie und die Schweizerische Meteorologische Anstalt. Festzustellen war, dass zahlreiche Fragen noch nicht gelöst sind. So ist es äusserst schwierig, die Staatsrechnung mit den Rechnungen dieser Aemter in Einklang zu bringen, denn diese werden nach den Buchhaltungsregeln der Privatwirtschaft geführt. Ungelöst sind zudem die Fragen der Pro-forma-Verrechnung unter Bundesämtern, der Einstellung von Reserven in der Bilanz und der Erstellung einer aussagekräftigen Kostenrechnung. Nach Auffassung der EFK kann der Pilotcharakter dieses Projekts - welches nach Ablauf von

vier Jahren, das heisst Ende des Jahres 2000, zwingend beurteilt werden muss - nicht bedeuten, dass die FLAG-Aemter den Grundsätzen der Ordnungsmässigkeit nicht mehr nachleben müssen.

– **Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA)**

Die Revision erstreckte sich auf den ersten Jahresabschluss unter dem Status eines FLAG-Amtes per Ende 1997. Die Finanzbuchhaltung wurde ordnungsgemäss geführt. Hingegen konnte die Vollständigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung nicht bestätigt werden. Einerseits ergaben sich Schwierigkeiten bei der Leistungsverrechnung zwischen den Dienststellen, andererseits waren die kalkulatorischen Kosten und die im Finanzvoranschlag 1997 nicht enthaltenen Ausgaben anderer Bundesstellen zu Lasten der SMA noch nicht berücksichtigt. Noch nicht operationell waren ferner die Anlagenbuchhaltung und die Leistungszeiterfassung. Die produktive Einführung der Anlagenbuchhaltung ist Mitte 1999 vorgesehen. Kalkulatorische Kosten können deshalb erst per Ende 1999 auf aussagekräftige Art und Weise gebucht werden.

– **Bundesamt für Landestopographie (L+T)**

Als Verwaltungseinheit erhielt das L+T am 6. November 1996 vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) einen Leistungsauftrag. Dieser gilt ab dem 1. Januar 1997 für drei Jahre und legt die technischen und finanziellen Ziele für das Rechnungsjahr 1997 fest.

In der Rechnungsdarstellung muss das L+T sowohl die Anforderungen der Staatsrechnung (Einnahmen und Ausgaben aufgeführt nach Produkte- und Sachgruppen) als auch die Regeln der Privatwirtschaft befolgen, namentlich bei der Finanzbuchhaltung (Erfolgsrechnung und Bilanz) und bei der Kostenrechnung. Das heisst, die Kosten sind durch kalkulatorische Kosten zu ergänzen (Amortisierung der Investitionen und Zinsen auf investiertem Kapital). Weil zudem das Verbot von Vergütungen unter den Aemtern nicht aufgehoben wurde (FHG Art. 15 Abs. 3), wurden alle Leistungen zwischen L+T und den anderen Bundesämtern mit Pro-forma-Rechnungen verrechnet. Diese Leistungen betragen auf der Kostenseite 21 Prozent und der Ertragsseite 62 Prozent. Sie werden nicht tatsächlich beglichen. Unter diesen Umständen ist es schwierig, deren Vollständigkeit und Richtigkeit zu bestätigen.

Trotzdem wurden die in der Staatsrechnung per 31. Dezember 1997 präsentierten Zahlen als ordnungsgemäss befunden. Im Einzelnen wurden Empfehlungen abgegeben zur Ueberwachung der Debitoren, zur Fakturierung geringfügiger Beträge, zur Verwaltung der Lager der Armeekarten, zur Verrechnung der Amortisierungen und öffentlicher, nicht fakturierter

Dienstleistungen. Schliesslich müsste der Deckungsgrad verschiedener Produkte noch untersucht werden.

212 Pensionskasse des Bundes (PKB)

Die EFK hat in ihrer Funktion als Kontrollorgan sowohl die Sonderrechnung als auch die Geschäftsführung der PKB im Rechnungsjahr 1997 überprüft. Nach Abschluss dieser Arbeiten, die nach den Berufsregeln vorgenommen wurden, sah sich die EFK gezwungen zu empfehlen, die Jahresrechnung, die Geschäftsführung und die Alterskonten wegen der festgestellten Mängel nicht zu genehmigen. Diese Mängel sind im Rahmen einer gesonderten Berichterstattung der Amtsleitung, dem Vorsteher des EFD, dem Bundesrat und den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte im Einzelnen zur Kenntnis gebracht worden. In der Zwischenzeit arbeitet die PKB mit externer Unterstützung und mit Hochdruck an der Beseitigung der festgestellten Schwachstellen. Die Prüfung der Rechnung 1998 wird darüber Aufschluss geben, inwiefern diese Anstrengungen Früchte getragen haben.

22 Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV): Jahresrechnung 1997/98

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und des Rechnungsabschlusses per 30. Juni 1998 konnte bestätigt werden. Die Liberalisierung des Spritmonopols ist im Gange und damit wird auch die Neuausrichtung der Aufgaben des Kontrollwesens und des Sprithandels ausgelöst. Die EFK gab insbesondere Empfehlungen bezüglich der Neuorganisation der von der EAV durchgeführten Kontrollarbeiten ab. Wichtig für wirksame und effiziente Prüfungen sind nach Auffassung der EFK eine zentrale Organisation, eine EDV-unterstützte Vorgehensweise für die Planung, Durchführung und Auswertung der Ueberwachungsaufgaben. Zudem empfahl die EFK eine periodische Rotation der Kontrolleure, um deren Unabhängigkeit sicherzustellen.

23 PTT-Betriebe: Revision der Jahresrechnung 1997

Seit dem Jahre 1993 führen die Departemente Post und Telecom sowie das Präsidialdepartement getrennte Finanzrechnungen, die durch das Finanzinspektorat PTT (FISP) überprüft werden. Durch die EFK geprüft wurde die konsolidierte Gesamtrechnung der PTT. Zudem koordinierte die EFK in Zusammenarbeit mit externen Revisionsstellen und der Eidgenössischen Finanzverwaltung die eingeholte Zweitmeinung („Second-opinion“) für die Eingangsbilanzen der Swisscom AG und der Post.

Der Jahresrechnung 1997 der PTT-Betriebe wurden ausserordentliche Aufwendungen von rund 1,3 Milliarden Franken belastet. Bereits in den letzten drei Jahren wurden gesamthaft über vier Milliarden Franken ausserordentliche Aufwendungen verbucht. Im Rahmen der Verselbständigung der PTT-Betriebe werden den Rechnungen der Post, der Swisscom AG respektive dem Bund zusätzlich gegen sechs Milliarden Franken belastet, da die Fehlbeträge für die Pensionskasse nicht berücksichtigt sind.

Die Richtigkeit des als Eventualverpflichtung ausgewiesenen Fehlbetrages der Pensionskasse von 4,9 Milliarden Franken war nicht nachvollziehbar und nicht überprüfbar. Die EFK wies darauf hin, dass bei Anwendung von anerkannten Grundsätzen der Rechnungslegung solche Fehlbeträge nicht als Eventualverbindlichkeit, sondern als Rückstellung in der Bilanz auszuweisen sind. In der Eröffnungsbilanz der Swisscom AG per 1. Januar 1998 wurde, entsprechend diesen Grundsätzen, der Fehlbetrag der PKB in den Passiven als Rückstellung erfasst. Im Bericht zur Eröffnungsbilanz der Post hatte die externe Revisionsstelle eine entsprechende Einschränkung angebracht, da der Fehlbetrag nicht bilanziert ist.

Mit der Verabschiedung der organisationsrechtlichen Grundlagen für die Post und die Swisscom AG sowie der damit verbundenen Teilprivatisierung des Telekommunikationsbereiches haben die eidgenössischen Räte die Eckpfeiler für eine Neukonzeption der bisher als Verwaltungseinheiten qualifizierten Bundesbetriebe und -anstalten gesetzt.

Bei der Post wird die Jahresrechnung und die Konzernrechnung künftig nicht mehr von der EFK, sondern von einer vom Bundesrat ernannten externen Revisionsstelle geprüft. Durch die Tatsache, dass der Bund das Dotationskapital zur Verfügung stellt und ihr im Bereich der postalischen Grundversorgung öffentliche Aufgaben übertragen werden, ist die Finanzaufsichtsbefugnis der EFK nach Finanzkontrollgesetz grundsätzlich weiterhin gegeben. Nachdem sie aber von der Aufgabe der externen Rechnungsrevision entbunden ist, wird sie sich bei ihren Sonderprüfungen in der Regel auf die interne und externe Revision abstützen und sich auf die Prüfung der Abteilungen und auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausgewählter Bereiche beschränken.

Anfangs Oktober 1998 ging die Swisscom AG an die Börse. Das Emissionsvolumen mit 25,4 Millionen Aktien betrug bei einem Emissionspreis von 340 Franken je Aktie 8,6 Milliarden Franken. Die Transaktion war der grösste je in der Schweiz durchgeführte Börsengang. Von den insgesamt 73,6 Millionen Aktien hält der Bund noch 48,2 Millionen Aktien oder 65,5 Prozent des Aktienkapitals. Gemäss Telekommunikationsunternehmungsgesetz sind 36,8 Millionen Aktien unverkäuflich. Die restlichen 11,4 Millionen Aktien kann der Bund zu einem späteren

Zeitpunkt veräussern. Aus der Teilprivatisierung löste der Bund insgesamt 5,9 Milliarden Franken. Nach Abzug der Vorleistung des Bundes an die Swisscom AG im Umfange von 3,2 Milliarden Franken - Umwandlung von Darlehen in Eigenkapital - verbleiben dem Bund somit 2,7 Milliarden Franken, was zu einer entsprechenden einmaligen Verbesserung der Finanzrechnung des Bundes führte.

Bei der für die Swisscom AG getroffenen aktienrechtlichen Lösung wird die Finanzaufsicht der EFK noch mehr in den Hintergrund treten als bei der Post. Die EFK wird sich im Wesentlichen auf die Berichte der internen und externen Revision an den Verwaltungsrat abstützen und eigene Prüfungen nur unter Beizug der internen Revision in Absprache mit dem Verwaltungsrat vornehmen¹.

24 Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung - Jahresrechnung 1997

Mit dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision auf den 1. Januar 1997 kann der Ausgleichsfonds neu in begrenztem Rahmen Beteiligungen von schweizerischen Unternehmen erwerben. Ueber die Anlage der Geldmittel entscheidet der vom Bundesrat ernannte Verwaltungsrat. Die Prüfung der bundeseigenen Sozialwerke Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV) und Erwerbsersatzordnung (EO) erbrachte zufriedenstellende Ergebnisse. Die Kapitalanlagen erfolgten generell im Sinne der Verordnungsbestimmungen und der Richtlinien für die Verwaltung, Anlagetätigkeit und Organisation des Ausgleichsfonds AHV sowie der Beschlüsse des Verwaltungsrates des AHV-Fonds. Die Buchführung und die Jahresrechnung entsprachen dem Gesetz und einschlägigen Vorschriften. Einschränkend hielt die EFK fest, dass das Jahresergebnis 1997 infolge Buchungs- und Umrechnungsfehler sowie nicht abgegrenzter Aufwendungen bei der Depotbank per Saldo um rund 2,4 Millionen Franken zu günstig ausgewiesen wurde. Die Korrekturen sind in der Rechnung 1998 bereits erfolgt. Erneut wies die EFK darauf hin, 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. Der Deckungsgrad betrug Ende 1997 lediglich 90 Prozent.

¹ vgl. Botschaft des Bundesrates vom 10. Juni 1996 zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmensgesetz, BBl 1996 II 1363

25 Bundesamt für Rüstungsbetriebe

Im Rechnungsjahr 1997 sind die ordentlichen Abschreibungen auf dem Anlagevermögen nach der linearen Methode berechnet worden, während diese bisher nach dem degressiven Verfahren vorgenommen wurden. Obwohl die neue Praxis der gültigen Verordnung des VBS über das Finanz- und Rechnungswesen widersprach, hatte die EFK gegen den Wechsel mit Blick auf die Umstellung auf ein neues Informatiksystem und die beabsichtigte Privatisierung der Rüstungsunternehmen nicht opponiert. Der Methodenwechsel bewirkte eine ergebniswirksame Erhöhung der konsolidierten Abschreibungen von 6,5 Millionen Franken.

Die umsatzbestimmenden Aufträge erteilt in der Regel die Gruppe Rüstung. Aus der Optik der Finanzaufsicht des Bundes interessierte in diesem Zusammenhang die Ausgewogenheit der Auftragsfinanzierung. Nach den Feststellungen der EFK ergaben sich in Einzelfällen Abweichungen zwischen dem Finanzierungsbedarf gemäss Projektfortschritt und den effektiv geleisteten An- und Teilzahlungen in Form von Ueberfinanzierungen. In der Folge wurden Reduktionen der Teilzahlungen im Umfang von rund 30 Millionen Franken veranlasst.

In die Betrachtungsperiode fiel die Herabsetzung des Grundkapitals der Rüstungsunternehmen um 150 Millionen Franken. Die mit Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1997 bewilligte Massnahme ist per Ende 1997 vollzogen worden.

26 Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

Das IGE ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Das Institut ist in seiner Organisation und Betriebsführung selbständig. Es wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt und hat ein von der allgemeinen Bundesverwaltung unabhängiges Rechnungswesen. Seine Rechnungslegung erfolgt gemäss den Internationalen Accounting Standards (IAS). Die Anwendung dieser international anerkannten Grundsätze trägt massgeblich zur finanziellen Transparenz bei.

Der Bundesrat setzte die EFK als Revisionsstelle ein. Das Institut weist auch im zweiten Geschäftsjahr ein positives Ergebnis aus. Die in punktueller Zusammenarbeit mit einer privaten Treuhandgesellschaft durchgeführte Revision zeigte ein gutes Resultat. Dem Institutsrat konnte die Rechnung zur Genehmigung empfohlen werden.

3 Halbstaatliche Organisationen

Von besonderer Bedeutung sind nebst den Prüfungen im Bereich der Verwaltung und der Staatsbetriebe die Revisionsaktivitäten im so genannten 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 FIPOI (Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen in Genf)

In ihrer Funktion als Revisionsstelle haben die Finanzkontrolle des Kantons Genf und die EFK gemeinsam die Buchführung und den Jahresabschluss dieser Stiftung für das Jahr 1997 überprüft. Sie hat die Genehmigung der Rechnung empfohlen, allerdings mit einzelnen Vorbehalten. Diese betreffen vor allem die Rechtsgrundlagen und deren Auslegung (Anlage von Vengeron und Internationales Konferenzzentrum Genf-CICG), den Status einer Liegenschaft (Geneva Executive Center-GEC), die Schnittstellen mit dem öffentlichen Rechnungswesen (Darlehen für die Liegenschaften Montbrillant-IAM und Morillon CAM) und die Finanzierung der jährlichen Unterhaltsarbeiten des CICG. Teilweise wurden sie durch Beizug der verschiedenen beteiligten Stellen (Finanz- und technische Kommissionen der FIPOI, die Sektion Sitzstaatfragen und die Finanzabteilung des EDA, die Eidgenössische Finanzverwaltung) in Ordnung gebracht. Noch offene Fragen werden im Rahmen der Rechnungsprüfung 1998 im kommenden Frühjahr erledigt.

32 Jean Monnet-Stiftung für Europa (FJM), Lausanne; Reaktionen auf den Jahresbericht 1996

Die Jean Monnet-Stiftung für Europa (FJM) erhält als Einrichtung der Forschung und wissenschaftlicher Hilfsdienste nach Artikel 16 des Bundesgesetzes über die Forschung (FG) eine Finanzhilfe des Bundes. 1997 betrug diese 100 000 Franken.

Die Veröffentlichung von Auszügen des Jahresberichts 1996 der EFK durch die Presse hat bei der Leitung der FJM vehemente Reaktionen hervorgerufen. Sie weist den Vorwurf zurück, sie habe durch die Art der Rechnungslegung für die Jahre 1988 bis 1991 vom Bund zusätzliche 267'000 Franken erwirkt. Sie wehrt sich auch gegen die Aufhebung der Subvention, die die EFK angesichts des Stiftungsvermögens und aufgrund der Zielsetzung des Forschungsgesetzes empfohlen hatte.

Die EFK hat der FJM die finanziellen Erwägungen, die zu ihrem Entscheid geführt hatten, in allen Einzelheiten erläutert und den Inhalt verschiedener Passagen ihres Berichts präzisiert. Die Stiftung hat sich bereit erklärt, ihre Buchhaltung anzupassen und ihre Tätigkeiten nach Sachgruppen aufzuführen. Der Entscheid über Beibehaltung oder Aufhebung der Subvention ist Sache der politischen Behörden.

33 Europäisches Kulturzentrum (CEC), Genf

Das Europäische Kulturzentrum (CEC) in Genf erhält als Einrichtung der Forschung und wissenschaftlicher Hilfsdienste Subventionen nach Artikel 16 des Bundesgesetzes über die Forschung (FG).

Die EFK hat 1997 in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) untersucht, wie die Subventionen in den Jahren 1990 bis 1996 verwendet wurden. Die Ueberprüfung hat gezeigt, dass es dem CEC nicht gelungen ist, die ihm von öffentlicher wie privater Seite anvertrauten Gelder angemessen zu verwalten. Die Hauptgründe dafür sind mangelnde Vorsicht, die insbesondere in den unausgeglichenen Budgets zum Vorschein kommt, und mangelnde Berücksichtigung der Auswirkungen kumulierter Defizite. Zu erwähnen ist zudem, dass das CEC ohne das Verständnis seiner Gläubiger den Konkurs nicht abwenden könnte. Zudem hat die EFK in der Finanzlage des CEC keine eigentliche Verbesserung feststellen können, obwohl 1997 wirksame Buchführungsinstrumente eingesetzt wurden. Im Gegenteil: Die prekäre finanzielle Situation hat weder bei der Tätigkeit noch bei den Ausgaben zu einer Verlangsamung geführt.

Gleichzeitig hat der Schweizerische Wissenschaftsrat (SWR) bei seiner wissenschaftlichen Beurteilung des CEC einige Kritik geäußert. Der Bundesrat hat schliesslich am 1. April 1998 beschlossen, die Subvention an das CEC auf Anfang 1999 aufzuheben.

34 BUTYRA

Die Prüfungen ergaben, dass die BUTYRA die Mittel ordnungsgemäss verwendet und die einschlägigen Rechtsvorschriften beachtet hat. Die seinerzeit von der EFK festgestellten Probleme bei der Weiterverarbeitung der Milchfettfraktionierung und die daraus resultierenden hohen Verwertungsverluste der BUTYRA führten zu einer Aenderung der Verordnung per 1. Januar 1998. Gegenüber der bisherigen Regelung sollte diese Neuregelung zu Einsparungen des Bundes führen.

35 Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF)

Im Rahmen der jährlichen Revision des Fonds zur Sicherung der Ueberschussverwertung Fleisch prüfte die EFK auch das Bundesdarlehen von 10 Millionen Franken, welches mit Bundesratsbeschluss vom 3. April 1996 vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) aufgrund der erforderlichen ausserordentlichen Interventionen auf dem Rindfleischmarkt an die GSF gewährt wurde. Die GSF kaufte mit dem Darlehen im Frühjahr 1996 Bankfleisch auf. Das Darlehen sollte im Zeitpunkt der Auslagerung des Fleisches zurückbezahlt werden. Obwohl in der Zwischenzeit die Hälfte dieses Fleisches dem inländischen Markt zugeführt wurde, ist bislang noch keine Rückzahlung erfolgt. Das BLW stellt sich auf den Standpunkt, dass das Darlehen als Ganzes zurückbezahlt werden soll, und zwar erst, wenn die ganze Fleischmenge verkauft sein wird. Die Schuld gegenüber dem Bund soll somit spätestens am 31. Dezember 1999 getilgt sein.

36 Schweizerische Stiftung zur Förderung der Geflügelzucht und -haltung (SGS)

Im Zusammenhang mit der Festlegung der neuen Pauschale stellte sich die Frage, ob die heutigen Tätigkeiten der SGS nicht kostengünstiger durch andere Organisationen im Agrarbereich ausgeübt werden könnten. Das BLW sprach sich in einer Stellungnahme gegen eine Auflösung der SGS aus. Bei einem solchen Schritt müsste die Forschungstätigkeit an die landwirtschaftlichen Forschungsanstalten oder an Universitätsinstitute delegiert werden, und das Bildungs- und Beratungswesen würde mit entsprechender Beitragspflicht des Bundes an die Kantone zurückfallen. Einsparungen für den Bund würden sich unter dem Strich keine realisieren lassen. Die EFK kann sich den Ausführungen des BLW anschliessen, zumal anfangs 1998 der Bildungsbereich in das neue Bundesamt für

Berufsbildung und Technologie (BBT) transferiert wurde. Das BBT wird noch 1999 mögliche Umstrukturierungen bei der SGS prüfen.

37 Verein Info Energie (IE)

Im Jahre 1992 gründeten Bund und Kantone den Verein IE, der als Drehscheibe für Energiefragen in der ganzen Schweiz fungieren sollte. Der Bund finanzierte den Verein mit einem jährlichen Grundbeitrag von rund 700 000 Franken sowie im Rahmen von Projekten. Bei ihren Prüfungen stellte die EFK fest, dass beim Bundesamt für Energiewirtschaft (BFE), welches die Geschäfte des Vereins führte, Mängel im internen Kontrollsystem bestanden, so dass eine Ueberfinanzierung resultierte.

1996 wurde der Verein aufgelöst, wobei gewisse Aufgaben von einer neuen Firma Nova Energie GmbH übernommen werden sollten. Das BFE beabsichtigte, entgegen den Vorschriften des Finanzhaushaltgesetzes, den Liquidationsanteil des Bundes am Verein von rund 430 000 Franken in die neue Organisation einzuschiessen. Die EFK setzte jedoch durch, dass dieser Betrag in die Bundeskasse zurückfloss.

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.

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.

41 Departement für auswärtige Angelegenheiten

Die Reform des Zulagensystems für die Auslandsbediensteten betrifft die der Beamtenordnung 3 unterstellten Beamtinnen und Beamten und wurde auf 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt. Die Mitwirkung der EFK bei der Reform zielte primär auf die Verbesserung der Transparenz und auf die korrekte Einfügung in den bestehenden rechtlichen Rahmen ab. Trotz abweichender Auffassungen konnten verschiedene Verbesserungen erreicht werden.

Bei der Beurlaubung von Personal für einen Einsatz bei internationalen Organisationen stellte die EFK eine grosszügige Praxis bei der Berechnung von Zusatzvergütungen fest. Letztere dienen gemäss der einschlägigen Verordnung dazu, die Beamtinnen und Beamten während des Auslandeinsatzes nicht schlechter zu stellen als im bisherigen Arbeitsverhältnis. Das EDA will indes an seiner Praxis festhalten, die nach Meinung der EFK der Steuerfreiheit während des Aufenthaltes im Ausland nicht angemessen Rechnung trägt.

Bei Inspektionen verschiedener Botschaften und Generalkonsulate wurde deutlich, dass die Aufgabenteilung und die interne Organisation in diesen Vertretungen zu überprüfen sind. Es zeigte sich auch ein Sparpotential im Personalbereich. Diese Einsparungen konnten allerdings wegen der mit jedem einzelnen Posten verbundenen besonderen Bedingungen nicht immer sofort vorgenommen werden.

Bei ihrer Inspektion des Generalkonsulats der Schweiz in Lyon hat die EFK interveniert. Diese Intervention hat sich auf die Umstrukturierung des

nordöstlichen Teils des schweizerischen konsularischen Netzes in Frankreich und namentlich auf die Zukunft der Vertretung in Besançon ausgewirkt. Gemeinsam mit dem Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) wurden vergleichende Daten gesammelt, dank denen die Entscheide gefällt werden konnten, die für die Umsetzung der neuen Organisation bis Ende 1999 und für die Verwirklichung substanzieller Einsparungen notwendig sind.

Die plafonierten Personalbezüge der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) beliefen sich 1997 auf 19 Millionen Franken. Wesentlich mehr, nämlich nahezu 32 Millionen Franken, wendete die DEZA für privatrechtliche Anstellungsverhältnisse auf. Dabei handelt es sich um etwa 300 Stelleneinheiten, die nicht über den Personalkredit, sondern zu Lasten von Sachkrediten gehen. Die EFK wies darauf hin, dass in Bern mit 85 Stellen wesentlich mehr privatrechtlich angestelltes Personal beschäftigt wird als die in den Rechtsgrundlagen vorgesehenen maximal 65 privatrechtlichen Anstellungsverhältnisse. Die DEZA hält fest, dass eine Kompensation bei den plafonierten Stellen stattgefunden habe. Den privatrechtlichen Anstellungen kommt indes Bedeutung zu, da die EFK feststellte, dass in mehreren Fällen Mitarbeitende mit einem privatrechtlichen Anstellungsverhältnis höher eingestuft worden sind, als dies bei einer Besetzung des Postens durch einen Beamten möglich gewesen wäre. Mit dem Eidgenössischen Personalamt werden diesbezüglich noch Gespräche geführt.

42 Bundesamt für Kultur (BAK): 150-Jahrfeier Schweizerischer Bundesstaat

Für die Feiern 1998 zum 150-jährigen Bestehen des Schweizerischen Bundesstaates ist ein Rahmenkredit von 24 Millionen Franken bewilligt worden. Die Gelder wurden für bundeseigene Projekte, für die Unterstützung von Projekten Dritter (Private, Kantone und Gemeinden), für offizielle Veranstaltungen sowie für Koordinations- und Informationsaktivitäten eingesetzt. Die Schlussabrechnung wird anfangs 1999 durch das BAK erstellt und alsdann durch die EFK geprüft. Die durchgeführten Zwischenrevisionen gaben Anlass zu folgenden Feststellungen:

- Nebst dem BAK leisteten weitere Dienststellen aus eigenen Kreditrubriken Beiträge an die Jubiläumsaktivitäten. Die gesamten Ausgaben des Bundes sind dadurch höher als der ausgewiesene Rahmenkredit.
- Verschiedene Projekte wurden dezentral, das heisst durch mehrere Bundesstellen, unter Verwendung der ihnen zugesprochenen Mittel aus dem beim BAK eingestellten Rahmenkredit selber realisiert. Eine

gesamtverantwortliche Stelle für die Bewirtschaftung des Jubiläumskredites bestand somit nicht. Aufgrund der Empfehlungen der EFK stellt das BAK eine Übersicht über die Benutzung des ganzen Jubiläumskredites zusammen, die laufend aktualisiert und mit der Buchhaltung abgestimmt wird.

43 Asylwesen

Wie in den Vorjahren, war der Asylbereich wiederum ein Schwerpunktbereich im Prüfprogramm. Neben Inspektionen beim Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) wurden zwei Kontrollen bei Kantonen durchgeführt. Bei ihren Prüfungen gelangte die EFK unter anderem zu folgenden Feststellungen:

- Bei den Gesundheitskosten wurden teilweise Kosten abgerechnet, welche nicht durch den Bund zu tragen sind. Insbesondere bestanden Unstimmigkeiten zwischen Bund und Kantonen bei der Frage betreffend die Kostenübernahme bei Heimunterbringung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen. Das BFF hat inzwischen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche diese Frage zusammen mit Vertretern der Kantone gesamtschweizerisch klären soll. Es zeichnet sich ab, dass im Rahmen der Asylverordnung 2 eine pauschale Abgeltung pro Tag ausgerichtet werden soll.
- Bei vom BFF unterstützten Projekten der „International Organisation for Migration (IOM)“ ergaben sich Probleme bei der Realisierung. Aufgrund des von der IOM einverlangten Kostennachweises wurde entschieden, für das Jahr 1997 rund 700 000 Franken nicht wie vorgesehen zu bezahlen. Für 1998 wurden die Zahlungen für die vom BFF unterstützten Projekte an klare Bedingungen gebunden und nur nach entsprechendem Reporting ausbezahlt.
- Da das alte Darlehensverwaltungssystem bezüglich der an Flüchtlinge gewährten Darlehen den Anforderungen an eine effiziente Bewirtschaftung nicht zu genügen vermochte, beschloss das BFF, ein neues System einzusetzen. Ende 1997 verwaltete das BFF rund 9000 Darlehen im Umfange von insgesamt 17 Millionen Franken. Die bisher eingesetzten personellen Ressourcen genügten nicht, um eine permanente Bearbeitung aller erfassten Darlehen zu gewährleisten, was zu finanziellen Verlusten führte. Weiter ergaben sich Fragen hinsichtlich Aktivierung und Wertberichtigung der Darlehen sowie der Geltendmachung von Verzugszinsen.
- Die EFK informierte seinerzeit den Bundesrat über die unbefriedigende Situation beim Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen im SiRück-

Bereich (Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländern). Das BFF beschloss in der Folge, die Pendenzen durch Dritte bearbeiten zu lassen. Die EFK überwacht periodisch die Arbeit der dafür eingesetzten Task Force SiRück. Die Organisation und die Arbeitsabwicklung der Task Force hinterlassen einen guten Eindruck. In Anbetracht der zeitintensiven und zum Teil sehr komplexen Abklärungsarbeiten stellen sich allerdings Fragen, wie nach Beendigung der Task Force die laufende, fristgerechte Bearbeitung der SiRück-Fälle mit den bestehenden Ressourcen der Abteilung Fürsorge sichergestellt werden kann. Das BFF beabsichtigt, die gesamte Aufgabe inskünftig auszulagern.

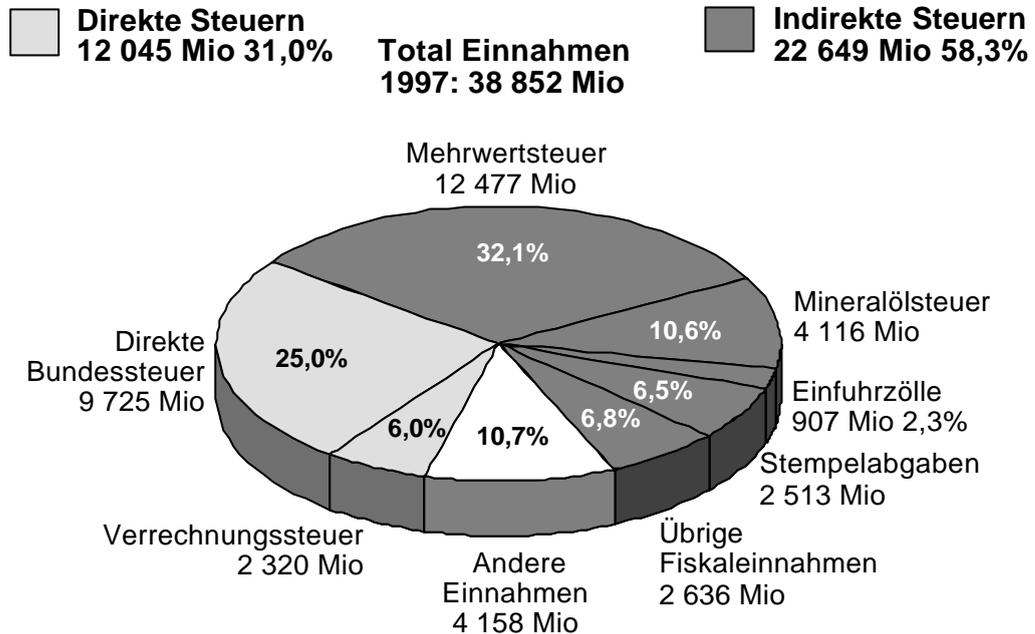
Anlässlich ihrer letzten Prüfung im Jahr 1995 bei der Asylrekurskommission (ARK) hat die EFK auf bestehende Mängel bei der Administration des Gebührenwesens (Vorschüsse und Verfahrenskosten) hingewiesen und empfohlen, entsprechende Verbesserungen einzuleiten. Anfangs 1996 wurde dann ein Geschäftskontrollsystem eingeführt, bei dem jedes einzelne Geschäft kategorisiert und danach entsprechend bearbeitet wird. Das heutige System, das eine wesentliche Verbesserung gegenüber früher darstellt, erscheint angesichts der bei der ARK bestehenden besonderen Situation im Gebührenwesen zweckmässig.

44 Revision der Einnahmenbereiche

Die EFK prüft im Rahmen ihrer ordentlichen Dienststellenrevisionen periodisch die Einnahmen des Bundes und deren Nachweis in der Staatsrechnung. Die nachstehende Darstellung vermittelt einen Gesamtüberblick über die Bundeseinnahmen im Jahr 1997.

Die Einnahmen des Bundes (Mio. Fr.)				
Einnahmen	Rechnung 1996	Voranschlag 1997	Rechnung 1997	Zuwachs 1996/97
Gesamteinnahmen	39 477	38 471	38 852	- 625
Fiskaleinnahmen	34 159	34 603	34 694	535
— Direkte Bundessteuer	8 972	9 400	9 725	753
— Verrechnungssteuer	3 318	3 000	2 320	- 998
— Stempelabgaben	1 977	1 925	2 513	536
— Warenumsatzsteuer	110	75	49	- 61
— Mehrwertsteuer	11 958	12 500	12 477	519
— Tabaksteuer	1 388	1 400	1 440	52
— Verkehrsabgaben	437	454	441	4
— Landwirtschaftl. Abgaben	339	145	156	- 183
— Einfuhrzölle	1 160	860	907	- 253
— Mineralölsteuer auf Treibstoffen	2 565	2 450	2 447	- 118
— Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	1 819	1 740	1 669	- 150
— Übrige Fiskaleinnahmen	116	654	550	434
Regalien/Konzessionen	663	667	619	- 44
Vermögenserträge	1 379	1 221	1 192	- 187
Entgelte	959	863	963	4
Einnahmenüberschuss PKB	1 014	—	—	-1 014
Investitionseinnahmen	1 303	1 117	1 384	81

Struktur der Bundeseinnahmen



Bei der Einführung der Mehrwertsteuer lag es infolge der zeitlichen Vorgaben nahe, die Applikationen auf der bestehenden Warenumsatzsteuer-Lösung aufzubauen. Da die Datenmenge in unerwartete Höhe von 140 000 auf 275 000 Steuerpflichtige anwuchs, traten bald Engpässe auf. Mängel in der Ablauforganisation führten unter anderem zu Verzögerungen beim Steuerinkasso. Im Frühjahr 1998 waren geschätzte Steuereinnahmen von 50 Millionen Franken ausstehend. Zahlreiche Operationen wie Zinsrechnungen und Entscheide müssen manuell bearbeitet werden. Durch diesen Arbeitsstau leidet einerseits die Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen und andererseits droht Verjährungsgefahr.

Die EFK empfahl, die finanziellen und personellen Ressourcen sowohl bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer als auch bei der Sektion Informatik der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zu überprüfen und bei den ausstehenden Informatikprojekten Prioritäten zu setzen. Entsprechende Massnahmen sind in der Zwischenzeit von der ESTV eingeleitet worden. Ein Teil der zur Umsetzung nötigen Ressourcen werden indes durch die mit hoher Dringlichkeit zu bearbeitende Jahr-2000-Problematik absorbiert.

Die Revision des Finanz- und Rechnungswesens, des Personalbereichs, der Abteilung Strafsachen und der Tätigkeit des Inspektorates der Zollverwaltung (FISP OZD) ergab übers Ganze gesehen einen positiven

Eindruck. Schwachstellen im Internen Kontrollsystem bestanden bei den Reisespesen und den Repräsentationskosten. Weiter zeigte die Follow-up-Prüfung bei der Abteilung Strafsachen, dass die getroffenen Massnahmen zum Abbau der Pendenzen noch nicht ganz zum erwünschten Erfolg geführt haben. Die Zusammenarbeit zwischen EFK und FISP OZD ist gut. Prüfungsplanung und Interventionen sowie die Berichterstattung werden durch regelmässige Absprachen koordiniert. Diese enge Zusammenarbeit sichert eine weitgehend identische fachtechnische Betrachtungsweise.

45 Landwirtschaftsbereich

451 Teilprivatisierung des Eidgenössischen Gestüts in Avenches

Im Verlaufe des Jahres 1998 hat die EFK die verschiedenen Etappen der Teilprivatisierung des Eidgenössischen Gestüts in Avenches (Gestüt) überprüft. Dabei stellte sie fest, dass die vorgesehene Vereinbarung zwischen dem Gestüt und dem gewählten Partner den Rechnungsgrundsätzen der Einheitlichkeit, der Bruttodarstellung und der Spezifizierung nicht entsprach. So konnten verschiedene im Vertragsentwurf erwähnte Arbeiten nicht dahingehend überprüft werden, um zu bestimmen, ob die Gegenleistungen finanziell den vorgesehenen Vertragsbestimmungen entsprechen. Die EFK hat denn auch für den Fall des Inkrafttretens dieser Vereinbarung Vorbehalte angemeldet. In deren Folge hat das Gestüt beschlossen, alle seine Leistungen zu verrechnen.

Ende 1998 ist gegen Beamte des Gestüts eine Strafuntersuchung wegen Verdachts auf Unregelmässigkeiten beim Einkauf von Zuchtpferden eingeleitet worden. Entsprechende Zusatzabklärungen der EFK werden im Jahre 1999 erfolgen.

452 Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)

Anlässlich einer Dienststellenrevision beim BVET im Jahr 1997 stellte die EFK in zwei Fällen fest, dass Personalkosten unkorrekterweise über Sachausgaben verbucht wurden und dadurch die Personalplafonierung umgangen wurde. Es zeigte sich in der Folge, dass noch in anderen Fällen Personal aus Sachkrediten finanziert wird. Das Amt hat die Problematik erkannt und bereits mehrere Personen in ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis überführt.

46 Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)

Geprüft wurden die Fachbuchhaltung und die Bereiche Darlehen und Beteiligungen, Grund- und Zusatzverbilligungen sowie Rückerstattungen. Nicht Gegenstand der Prüfung waren die zukünftigen Verlustrisiken, da hierüber vierteljährlich eine schriftliche Berichterstattung des BWO an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte erfolgt.

Aufgrund ihrer Prüfungen stellte die EFK fest, dass das Finanzwesen ordnungsgemäss geführt worden ist. Die materiellen Prüfungen der Ausgabenrubriken haben ein gutes Resultat ergeben. Handlungsbedarf besteht hingegen im Subventionsbereich. Dies gilt namentlich für Verluste aus Garantieverpflichtungen, Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger, Beteiligungen im Bereich der Wohnbau- und Eigentumsförderung und Grundverbilligungsvorschüsse.

Das BWO erklärte sich in seiner Stellungnahme im Wesentlichen einverstanden mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der EFK.

Die EFK hat ausserdem im Auftrage der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) eine Arbeitgeberkontrolle für die Jahre 1994 - 1997 durchgeführt. Ueber das positive Ergebnis der Arbeitgeberkontrolle erfolgt vorschriftsgemäss eine separate Berichterstattung an die EAK.

47 Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)

Die Revision bezog sich auf die Periode 1996/97 und erstreckte sich schwerpunktmässig auf die Finanz- und Bestandesrechnung sowie, als Follow-up der Revision 1995, auf die Einnahmen und Rückerstattungen.

Aufgrund ihrer Prüfungen stellte die EFK fest, dass das Finanzwesen im geprüften Zeitraum bei der WSL gesamthaft betrachtet ordnungsgemäss geführt worden ist. Ein Verbesserungspotential identifizierte die EFK beim Controlling von aus Drittmitteln finanzierten Projekten. Im Beschaffungswesen, speziell bei den Dienstleistungsaufträgen, ist der Sicherstellung einer Wettbewerbssituation noch vermehrt Gewicht beizumessen.

Das WSL erklärte sich in seiner Stellungnahme mit den Hinweisen und Anregungen der EFK einverstanden und hat sie inzwischen, wo dies zeitlich möglich war, bereits umgesetzt.

48 Hauptabteilung für Sicherheit und Kernenergie (HSK)

Anlässlich einer Dienststellenrevision bei der HSK des Bundesamtes für Energiewirtschaft (BFE) in Würenlingen stellte die EFK fest, dass der Fakturierungsmodus bei den Gebühren für Atomanlagen nicht ganz zu befriedigen vermag. Da die Leistungen (inkl. Expertenaufträge) nur einmal im Jahr fakturiert werden, muss der Bund mit namhaften Summen in Vorschuss treten. Ab 1999 werden aufgrund der Feststellungen der EFK die Zahlungsmodalitäten geändert. Es sollen Akontozahlungen verlangt werden. Weiter stellte die EFK fest, dass Expertenaufträge der HSK im Umfang von mehreren Millionen Franken nicht unter dem entsprechenden BFE-Kredit verbucht, sondern von der HSK direkt zur Bezahlung an die Kernkraftwerksbetreiber weitergeleitet wurden. Das BFE liess den Sachverhalt abklären. Es zeigte sich, dass die bestehende Praxis im Widerspruch zum Finanzhaushaltrecht steht. Ab 1999 werden die Ausgaben- und Einnahmenrubriken des BFE daher entsprechend den effektiven Bedürfnissen der HSK angepasst.

5 Sonderprüfungen

Neben den traditionellen Revisionen führt die EFK jedes Jahr auch eine Reihe von Sonderprüfungen durch. Dabei kann es sich um Querschnittsprüfungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen in ausgewählten Bereichen oder um vertiefte Abklärungen in einem bestimmten Aufgabebereich handeln. Eine neue Herausforderung stellen dabei die Informatikprüfungen dar. 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 Informatikprüfungen

511 Hauptsächliche Feststellungen

Der EFK stehen für die Informatikprüfungen nicht genügend Ressourcen zur Verfügung. Deshalb kann sie die Projekte zur Entwicklung von Finanzanwendungen nicht intensiv begleiten. Um diesem Mangel zu begegnen, hat die EFK 1994 Richtlinien erarbeitet, die systematisch alle Anforderungen aufzählen, denen die elektronische Verarbeitung von Finanzdaten genügen muss. Diese Richtlinien wurden 1998 ergänzt mit einem Nachtrag über die Datenaufbewahrung und die Sicherheitsanforderungen für den elektronischen Datentransfer (EDI).

Die Weisungen über die Datensicherheit in der Bundesverwaltung sehen Analysen der Informatikrisiken vor (Ceris/Chacs). In diesem Rahmen musste die EFK mehrmals feststellen, dass die Ämter nicht angemessen mit den auf Departementsstufe für die Datensicherheit verantwortlichen Stellen zusammenarbeiteten. Diese Schwachstellen im Risikoanalyseverfahren sind insofern schwerwiegend, als sie Mängel im Massnahmen-system des Amtes nach sich ziehen oder gar die Sicherheit des Informatiknetzes KOMBV der Bundesverwaltung gefährden.

Zunehmend kommt die Anwendung SAP R/3 zum Einsatz. In diesem Bereich hat der Bundesrat seit Dezember 1997 die Rolle des Kompetenzzentrums SAP der Bundesverwaltung verstärkt. Diese Faktoren haben die EFK dazu veranlasst, die Parameter für diese Systeme systematisch zu überprüfen. Dank ausgezeichneter Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum SAP konnten alle Schwachstellen, die die EFK bei ihren Prüfungen festgestellt hatte, behoben werden. Damit wurde die allgemeine Sicherheit dieser Programmpalette erhöht.

In den meisten Fällen, in denen neue Anwendungen installiert werden, müssen die Daten von der alten auf die neue Anwendung migriert werden. Die EFK stellte fest, dass bei diesen Migrationen die Sicherheit phasenweise oft nicht gewährleistet ist. Sie bergen angesichts der notorischen Ueberlastung der Dienststellen, in denen das neue Projekt eingeführt wird, entsprechende Risiken.

Neben der Prüfung dieser Finanzanwendungen hat die EFK auch Datenbanken (Oracle und Sybase), Server (Unix) und Netze (Novell) untersucht, in denen Finanzdaten aufbewahrt, verarbeitet oder übermittelt werden. Durch diese Prüfungen wurde den Verwaltern dieser Mittel bewusst, wie wichtig die Datensicherheit ist. Sie konnten zudem auf Software hingewiesen werden, die bei der Parametrisierung eines Systems automatisch Schwachstellen identifizieren kann.

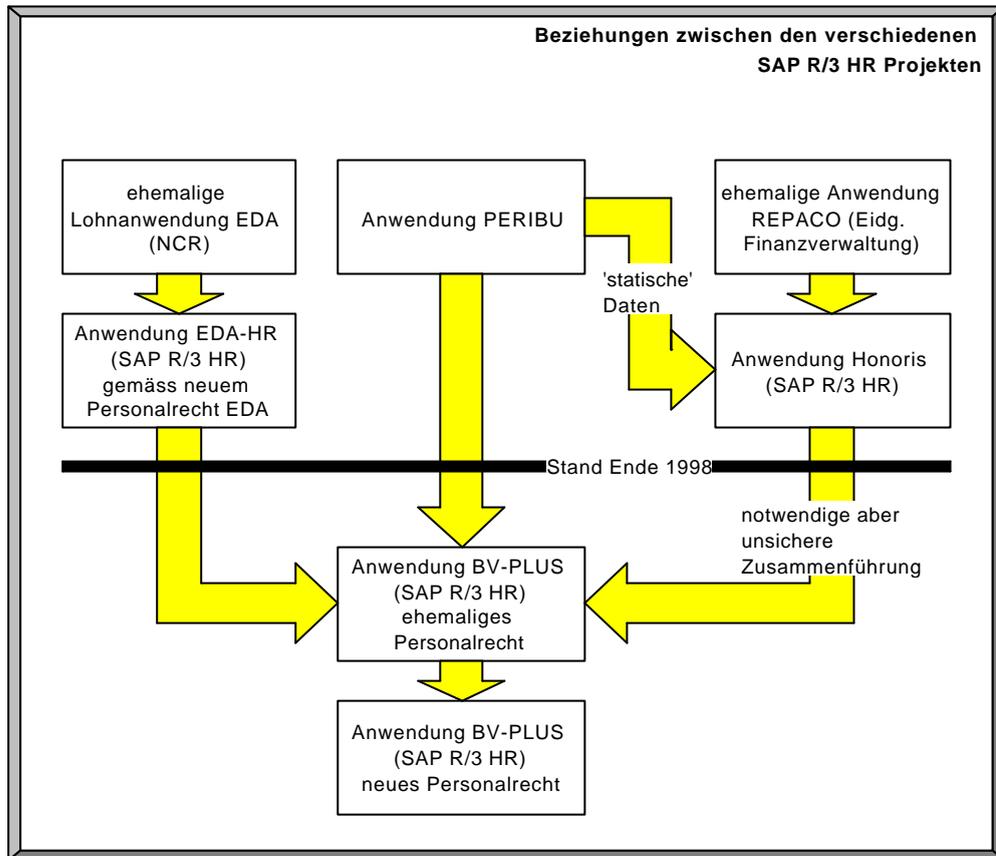
512 Anwendung der Revisionssoftware ACL (Audit Command Language)

Immer häufiger wird die Datenverarbeitungs- und Revisionssoftware ACL verwendet. Dadurch erhöht sich die Effizienz der Prüfungen der EFK. So war es beispielsweise möglich aufzuzeigen, dass die Anzahl der Aktiven der Pensionskasse des Bundes nicht den Zahlen entspricht, wie sie in den internen Berechnungen des Amtes erscheinen, oder die Daten eines Hilfssystems mit dem Buchhaltungssystem des Bundesamtes für Landwirtschaft zu verknüpfen.

513 Ueberprüfung der Integration der Projekte BV-PLUS, Honoris und EDA-HR

Der Bundesrat hat am 19. Dezember 1997 die Strategie des Bundes zur Einführung des Programms SAP R/3 festgelegt. Diese Einführung soll für alle Verwaltungsprozesse, namentlich für die Geschäfts- und Personalführung, koordiniert vor sich gehen und zentral gesteuert werden.

Die EFK hat im Laufe des Jahres 1998 drei Projekte überprüft, die mit dem Modul HR (Human Resources) von SAP R/3 entwickelt wurden. Sie wollte sich dabei vergewissern, ob alle Massnahmen getroffen wurden, die es erlauben, dass diese Projekte am Ende in eine einzige Anwendung integriert werden können. Dabei handelt es sich um das Projekt des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA-HR), das Projekt BV-PLUS des Eidgenössischen Personalamtes und das Projekt Honoris der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Die folgende Darstellung zeigt die Verbindungen zwischen den einzelnen Anwendungen:



Bei der Informatiküberprüfung 1998 im EDA konnte die EFK feststellen, dass zu jenem Zeitpunkt alle Massnahmen getroffen worden waren, die notwendig sind, um das Projekt EDA-HR harmonisch in das Projekt BV-PLUS zu integrieren.

Bei ihren weiteren Prüfungen stellte die EFK dagegen fest, dass die Integration des Projekts Honoris (und voraussichtlich aller Projekte, die auf dem Modell „PINSAP“ basieren) mehr Schwierigkeiten bieten dürfte. Die Ansprechpartner sahen zwar die Notwendigkeit einer solchen Integration, doch die EFK konnte in den Unterlagen zu den einzelnen Projekten keine entsprechende Beschreibung finden.

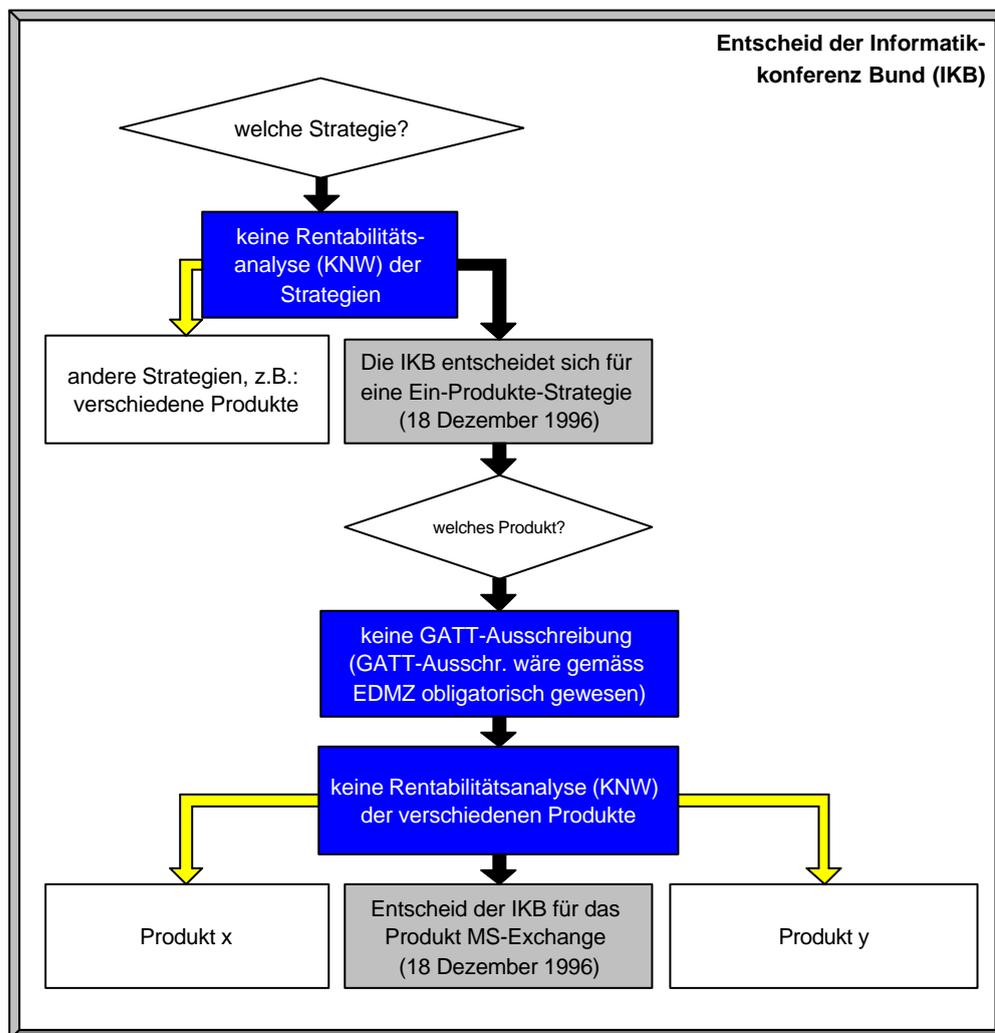
Die Frage der Definition des Arbeitgebers ist von zentraler Bedeutung. Von ihr hängt einerseits ab, wie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die gleichzeitig in zwei Aemtern beschäftigt sind, behandelt werden. Andererseits bestimmt sie die Anzahl und das „Design“ der Schnittstellen mit den Informatiksystemen der Eidgenössischen Ausgleichskasse und der Pensionskasse des Bundes (SUPIS).

Diese Fragen wurden den entsprechenden Projektleiterinnen und Projektleitern mitgeteilt. Die EFK wird aufmerksam verfolgen, welche Lösungen vorgeschlagen werden.

514 Ueberprüfung des Entscheids der Informatikkonferenz des Bundes zur Wahl von Microsoft-Exchange

Die Informatikkonferenz des Bundes (IKB) hat am 18. Dezember 1996 das Produkt Microsoft-Exchange als Standardsoftware für die Bundesverwaltung gewählt. Dieser Entscheid gilt für mehr als 25 000 Benutzerinnen und Benutzer und bestimmt indirekt die Wahl der ganzen Palette von Informatikprogrammen.

Die EFK stellte im Entscheidungsfindungsprozess verschiedene Mängel fest. So wurden keine Kosten/Nutzen-Analysen durchgeführt. Ebenso wenig erfolgte eine Ausschreibung nach GATT vor der Wahl des konkreten Produkts. Folgende Darstellung zeigt das Verfahren und die Hauptkritikpunkte der EFK.



In ihrer Antwort hielt die IKB fest, dass ihr 1996 kein Inventar der in der Bundesverwaltung eingesetzten Produkte zur Verfügung stand und sie deshalb eine Wahl auf einer „approximativen“ Grundlage getroffen werden musste. Im Weiteren führte sie aus, dass sie der Empfehlung der EFK, die Beschaffung eines Informatik-Standardproduktes für die Bundesverwaltung nach den Regeln des GATT auszuschreiben, nicht nachzukommen gedenke. Nach Einschätzung der IKB habe sich die Lage de facto in der durch den Entscheid vorgegebenen Richtung entwickelt, weshalb ein Zurückkommen nicht realistisch sei.

Die EFK hat diesen Entscheid zur Kenntnis genommen und das BFI beauftragt, gemeinsam mit der Einkaufskommission des Bundes und der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale des Bundes für die Zukunft ein Verfahren zu erarbeiten, das inskünftig den gesetzlichen Anforderungen entspricht und für die Wahl strategischer Produkte zweckmässig ist.

515 Lohnverarbeitungssystem PERIBU

Die Besoldungsverarbeitung in der Bundesverwaltung basiert noch heute auf dem in den achtziger Jahren konzipierten Personalinformationssystem PERIBU. Es entspricht den damals bekannten operativen Bedürfnissen. Hingegen ist die technische Basis teilweise veraltet und lässt eine auf den heutigen Bedarf abgestimmte Weiterentwicklung nicht mehr zu. Seit der problembehafteten Einführung eines neuen Release im Sommer 1996 werden wesentliche Anstrengungen bei der Abklärung von Fehlern und der Behebung von Mängeln unternommen. Auf den 1. Januar 2001 soll das System BV-Plus das PERIBU ersetzen.

516 Uebergang ins Jahr 2000

Nach dem gesetzlichen Auftrag ist die EFK nicht verpflichtet zu prüfen, ob die Informatiksysteme der Bundesverwaltung Jahr-2000-tauglich sind. Die EFK übernimmt auch keine Verantwortung für die Massnahmen, die der Bund für seine Eigenentwicklungen und für die Systeme Dritter (Lieferanten, Dienstleister und anderer Dritter) zur Lösung des Jahr-2000-Problems getroffen hat. Obwohl die systematische Ueberprüfung der Finanzsoftware auf die Jahr-2000-Tauglichkeit hin seit 1996 zum Standard gehört, erfolgten diese Ueberprüfungen jeweils nicht erschöpfend. Die EFK kann also nicht beurteilen, ob die Bundesverwaltung in der Lage ist oder sein wird, alle betroffenen Systeme rechtzeitig anzupassen.

Die Feststellungen, welche die EFK in den Bundesämtern machen konnte, veranlassten sie, im Juni 1997 dem Bundesamt für Informatik (BFI) zu empfehlen, beispielsweise in einer technischen Weisung, die Planung des Jahrtausendwechsels zwingend festzulegen. Diese Empfehlung wurde nicht befolgt. Die EFK vertrat die Ansicht, dass die Prioritäten im Bund klarer gesetzt werden müssten und dass Projekte wie NOVE-IT so lange zurückgestellt werden sollten, bis die Tests zeigen, dass die Bundesverwaltung Jahr-2000-kompatibel ist.

52 Bauwesen

521 Subventionen

Der Bund leistet Finanzhilfen beim Bau von Hochschulen, Berufsschulen sowie Straf- und Erziehungsanstalten. Im Berichtsjahr prüfte die EFK 67 Zusicherungs- und Abrechnungsverfügungen vor deren Erlass summarisch und weitere 27 Verfügungsentwürfe eingehend. Wie bereits in den Vorjahren musste festgestellt werden, dass zahlreiche Aufwendungen subventioniert werden sollten, für die nach den massgeblichen Rechts-erlassen kein Beitragsanspruch bestand, oder die aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen der EFK von den zuständigen Ämtern neu beurteilt werden mussten. Die in der Folge vorgenommenen Korrekturen betrafen zur Hauptsache objektfremde Aufwendungen, zu hohe Beitrags-sätze, Doppelsubventionierungen, nicht ausgeschiedene Landanteile bei Liegenschaftserwerb und unzulässige Anrechnungen von bestehender Gebäudesubstanz. Bei 25 abgeschlossenen, teilweise älteren Beitragsge-schäften führten die Interventionen der EFK zu einer Herabsetzung der Bundesbeiträge um insgesamt 6,2 Millionen Franken. Bei fünf Geschäften sind die Bundesbeiträge aufgrund fälschlicherweise nicht erfasster Kostenelemente sowie in Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen um 3,5 Millionen Franken erhöht worden.

Drei Subventionsgesuche wurden vor der Zusicherungsphase, im Rahmen der Ermittlung der mutmasslich anrechenbaren Kosten geprüft. Diese Untersuchungen führten zur Kürzung der mutmasslich anrechenbaren Kosten um insgesamt zehn Millionen Franken. Sie betrafen zur Hauptsache den Wert von nicht anrechenbarer Gebäudesubstanz. Diese Intervention bei der Grundlagenvorbereitung für das entsprechende Beitragsgesuch dürfte sich in einem um mehr als drei Millionen Franken tieferen Bundesbeitrag niederschlagen.

522 Umsetzung der neuen Gesetzgebung im Submissionsbereich

Die Umsetzung der neuen Gesetzgebung im Submissionsbereich anhand zahlreicher Vergaben von Baudienstleistungen wurde von der EFK geprüft. Sie stellte dabei fest, dass insbesondere im Bereich der Dienstleistungen mehrere Vergabeverfahren nicht entsprechend den rechtlichen Vorgaben abgewickelt wurden. Wegen willkürlicher Auslegung von Rechtsvorschriften erfolgten verschiedene freihändige Vergaben, obwohl mindestens Einladungsverfahren angezeigt gewesen wären. Im Weiteren waren in den Bereichen Vorbereitung und Nachvollziehbarkeit des Wettbewerbs sowie Offertauswertungen bezüglich Zuschlagskriterien Mängel feststellbar.

523 Vereinalinie der Rhätischen Bahn

Das Vereinal-Projekt kann mit grosser Wahrscheinlichkeit innerhalb der bewilligten Kredite von 571 Millionen Franken (ohne Teuerung) abgeschlossen und im November 1999 - rund fünf Monate früher als ursprünglich geplant - in Betrieb genommen werden. Die zur Kostenoptimierung im Zusammenhang mit dem Zusatzkredit eingeführte rollende Finanzplanung wurde im Laufe des Jahres aufgehoben. Die für eine vorläufige Inbetriebnahme notwendigen Projektteile waren nämlich bereits zur Realisierung freigegeben worden. Ueber die Verwendung des noch verfügbaren Kredits von acht Millionen Franken entstand vorerst eine Kontroverse. Bauherrschaft und Kanton wollten die bewilligten Kredite im Gegensatz zum UVEK und zur EFK weitgehend ausschöpfen. Es wurde schliesslich eine einvernehmliche Lösung erzielt, indem für Massnahmen im Rahmen des Sicherheitskonzepts und solche, die unmittelbar nach Betriebsaufnahme nötig werden, noch 3,8 Millionen Franken aus dem Kreditrest bewilligt wurden.

524 Bewirtschaftung des Gebäudeunterhalts

Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zeigten sich Mängel bei der Abwicklung des Gebäudeunterhalts. Das Zusammenspiel zwischen der für den Unterhaltskredit zuständigen Koordinationsstelle und den für die Erhebung und Ausführung der Massnahmen verantwortlichen Stellen weist organisatorische Lücken auf. Es existiert zwar ein Methodenkonzept als grundsätzlich geeignetes Instrument für das Unterhaltsmanagement, jedoch wird dieses durch Unzulänglichkeiten vor allem im Bereich Erfassung und Abrechnung nur wenig wirksam. Die beabsichtigte Neuausrichtung des

gesamten Unterhaltsbereichs verspricht eine weitgehende Behebung der Verfahrensmängel. Diese ist im Rahmen der neuen Organisationsstruktur des Bauwesens des Bundes auf Beginn 1999 vorgesehen.

53 Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Im Rahmen einer Inspektion vor Ort prüfte die EFK die Arbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in Zentralamerika. Die Prüfung bezog sich auf die Tätigkeit des Koordinationsbüros der DEZA in einem zentralamerikanischen Staat und im Feld auf einen repräsentativen Querschnitt ausgewählter Programme und Projekte des entsprechenden DEZA-Landesprogrammes sowie des Regionalprogrammes für ganz Zentralamerika.

Im Zentrum der Ueberprüfung standen die Entwicklungswirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel. Zusätzlich wurde ein spezielles Augenmerk darauf gerichtet, wie die Mittel und Personal-Ressourcen im Gesamtprogramm konzentriert und wie die bei der DEZA-Zentrale in Bern vorhandenen Fachdienste und das in den einzelnen Ländern vorhandene Potential an lokalen Fachkräften genutzt werden. Bei den einzelnen Programmen und Projekten stand dabei auch die Problematik der Einzel- und Parallelentwicklungen, speziell die Multiplizierbarkeit und die tatsächliche Reproduktion der entwickelten Projektansätze auf dem Prüfstand.

Die meisten der analysierten Programme und Projekte des Zentralamerikaprogramms der DEZA wurden gut konzipiert und geplant. Entsprechend hoch ist bei diesen Aktionen der Wirkungsgrad ausgefallen. Auch die Arbeit des Koordinationsbüros kann als effizient bezeichnet werden. Es sind deutliche Bestrebungen feststellbar, die Kräfte und Mittel zu konzentrieren und Einzel- und Parallelentwicklungen zu vermeiden. Die Konzeptions- und Entwicklungskosten der einzelnen Programme und Projekte nehmen dadurch ab. Bei einzelnen Programmen wird von der zuständigen Stelle versucht, diese auch in den übrigen Schwerpunktländern Südamerikas nutzbar zu machen. Umgekehrt handelt es sich bei verschiedenen in Zentralamerika laufenden Aktionen um angepasste Projekte, die sich vorher in andern Ländern Südamerikas bewährt hatten.

Bei den Betriebsmittelabrechnungen mussten umfangreiche Pendenzen festgestellt werden. Massnahmen zur Aufarbeitung in Bern und beim Koordinationsbüro sind inzwischen eingeleitet worden. Ebenso wurde inzwischen die finanzielle Abwicklung einzelner Programme verbessert.

Bedeutende Mittel wurden bis anhin in die Sektoren Landwirtschaft und Landtechnik, Siedlungshygiene und Trinkwasserversorgung investiert. Die Resultate in diesen Bereichen waren durchaus positiv. Schwieriger erweist sich hingegen die Entwicklungszusammenarbeit im Finanzsektor und in den Sektoren Handwerks- und Industrieförderung und Berufsbildung sowie Umwelt. Das Spar- und Kreditwesen stellt in vielen Ländern entwicklungsstrategisch einen ausgesprochenen Engpass dar. Die DEZA hat die Erfahrungsaufbereitung aller Kreditprojekte ins Jahresziel 1998 aufgenommen sowie eine Evaluation in Auftrag gegeben, um die Grundlagen für ein landesspezifisches Langfristkonzept für den Finanzsektor zu schaffen.

54 Gesundheitswesen

541 Vollzugs- und Wirkungsprüfung der Finanzhilfe an Massnahmen der privaten Vereins- und Fürsorgetätigkeit zur Bekämpfung der Tuberkulose

Die EFK stellte bei der Vollzugsprüfung verschiedene Mängel unter dem Titel Ordnungsmässigkeit fest. Die Wirkungsprüfung führte zur Empfehlung an das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG), die Subventionspraxis grundsätzlich zu ändern. Die EFK äusserte die Ansicht, dass sich das finanzielle Engagement des Bundes in der privaten Tuberkulosebekämpfung künftig auf die Unterstützung der Koordinationstätigkeit der Dachorganisation beschränken sollte. Auf die Subventionierung der regional verteilten Tätigkeiten der privaten Leistungsanbieter (Mitglieder der Dachorganisation wie z.B. Ligen und Fürsorgestellen) sollte verzichtet werden. Nach Ansicht des BAG genügt jedoch zur Verhinderung eines Anstiegs der Tuberkulose und der Medikamentenresistenzen die Strukturhaltung allein nicht. Es müssten monetäre Anreize für die privaten Leistungsanbieter existieren, damit der Auftrag im konkreten Einzelfall kompetent wahrgenommen wird.

542 Vollzugs- und Wirkungsprüfung der Finanzhilfe für Massnahmen von gesamtschweizerischer Bedeutung zur Rheumabekämpfung

Bei der Vollzugsprüfung als auch bei der Wirkungsprüfung gab die EFK verschiedene Empfehlungen ab.

- Die Subventionen zur Forschungsförderung im Umfang von jährlich rund 200 000 Franken vermögen keinen überzeugenden Beitrag zur

Rehabilitation und Prävention der rheumatischen Krankheiten zu leisten. Die EFK empfahl, auf die Forschungsbeiträge zu verzichten und bei einer Revision des Gesetzes die Rechtsgrundlage dafür zu streichen. Das BAG konnte sich dieser Feststellung nicht anschliessen und wies darauf hin, dass mit den Beiträgen Projekte unterstützt werden können, welche es Hochschulabsolventinnen und -absolventen erlauben, ihre Forschungserfahrung zu vervollständigen. Ein Konzept im Bereich der Gesundheitsforschung wird zur Zeit erarbeitet. Ein Entscheid auf Verzicht oder eine Verlagerung der Finanzhilfe, beispielsweise zum Schweizerischen Nationalfonds, könne erst getroffen werden, wenn die Prioritäten bekannt seien.

- Das BAG geht mit der EFK einig, dass verlässliches statistisches Zahlenmaterial zur Wirkungsprüfung fehlt. Ein Experte wurde beauftragt, Lücken im heutigen System aufzuzeigen und das verfügbare Zahlenmaterial zu sammeln.

55 Europäisches Naturschutzjahr 1995 (ENSJ'95)

Im Rahmen des ENSJ'95-Projektes sind unter grossem persönlichem Einsatz viele Veranstaltungen organisiert, umfangreiche Dokumentationen aufbereitet und verteilt worden. Dabei mussten nach den Aussagen des verantwortlichen BUWAL die Kosten, die Finanzierung und der Zeitrahmen den inhaltlichen Zielen untergeordnet werden. Anstelle des ursprünglich für dieses Projekt eingesetzten Kredites von fünf Millionen Franken für zwei Jahre, dürften aufgrund der bis Ende 1999 eingegangenen Verpflichtungen für das ENSJ'95 schliesslich 15 Millionen Franken aufgewendet werden.

Ueber die Zielerreichung der Aktivitäten können noch keine verlässlichen Aussagen gemacht werden, da die Projekte längerfristig angelegt und lediglich zum Teil realisiert sind. Die EFK erwartet, dass die Verantwortlichkeiten für eine Erfolgskontrolle und entsprechende Prüfpläne bereits heute erstellt werden und wird das Dossier weiter verfolgen.

56 Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen

561 Querschnittsprüfung 1997 der Ressortforschung

Prüfungsgegenstand waren die Ressortforschungskonten des ETH-Bereiches (ETH-Rat, ETHZ, EPFL, WSL, PSI, EMPA, EAWAG). Da der ETH-Bereich im Rahmen der Ressortforschung in der Regel der

Geldempfänger ist, hat die EFK ausgewählte Projekte auch auf der Seite des Geldgebers überprüft und ihre Feststellungen, wo nötig, in die Empfehlungen einfließen lassen.

Aufgrund ihrer Prüfungen stellte die EFK fest, dass eine eigentliche Drittmittelregelung im ETH-Bereich fehlt, obwohl eine solche in der ETH-Bereichsverordnung vom 13. Januar 1993 vorgesehen ist und die geltenden Vorschriften Spielraum für unterschiedliche Interpretationen offen lassen.

Alle ETH-Institutionen verfügen über eine nach Kostenarten und Kostenstellen gegliederte Kostenrechnung. Die verschiedenen Kostenträger- und Projektkostenrechnungen sind in ihrer Art jedoch individuell und nur schwer vergleichbar. Indirekte Kosten werden - sofern diese überhaupt bekannt sind - bei der Mehrheit der Institutionen nicht auf die Kostenträger umgelegt. Dadurch fehlt auch weitgehend der Ueberblick über die effektiv eingesetzten Ressourcen, was die Beurteilung der für ein Projekt erbrachten Eigenleistungen erschwert. Die für Führung und Aufsicht benötigte Transparenz und Information ist bei der Abwicklung von Verträgen über Forschung und andere wissenschaftliche Dienstleistungen nicht vorhanden. Sparsamkeit, Kosten/Nutzen und Wirksamkeit der Ressortforschungsprojekte werden - auch seitens des geldgebenden Bundesamtes - nicht systematisch beurteilt. Damit diese Mängelbehebung koordiniert angegangen werden kann, hat die EFK im Sinn von Artikel 13 Absatz 2 FKG² auch die Eidgenössische Finanzverwaltung informiert.

562 Querschnittsprüfung des Beschaffungswesens

Prüfungsgegenstand waren die Lieferaufträge (Kauf, Leasing, Mietkauf von Gütern) sowie Dienstleistungsaufträge des Bundes (ohne Bauleistungen).

Aufgrund ihrer Prüfungen hat die EFK festgestellt, dass die Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen bei den geprüften Stellen des ETH-Bereiches generell respektiert werden. Die erforderlichen Dokumentationen waren vorhanden und die Abläufe und Entscheide nachvollziehbar. Näher eingegangen ist die EFK auf ein Geschäft, das teilweise über eine Bank fremdfinanziert wurde. Aufgrund ihres Hinweises auf

² „Nimmt die Eidgenössische Finanzkontrolle bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit grundsätzliche Probleme im Finanzgebaren oder Mängel in der Organisation, der Verwaltungsführung oder in der Aufgabenerfüllung wahr, so bringt sie diese Feststellungen je nach Problembereich der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Eidgenössischen Personalamt, dem Bundesamt für Informatik oder dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten zur Kenntnis. ...“

dieses nicht gesetzeskonforme Vorgehen ist der fragliche Kredit inzwischen abgelöst worden.

57 Landesverteidigung

571 Generalstab, Untergruppe Logistik: Fachstelle Personenwagen

Auf Ersuchen der Fachstelle Personenwagen der Abteilung Verkehr und Transporte bei der Untergruppe Logistik hat die EFK das Car-Management-System (CMS) für Instruktorwagen geprüft. Im Vordergrund standen die Beurteilung der Tauglichkeit dieses Systems und die buchhalterischen Abläufe.

Das eingeführte System stellt grundsätzlich ein geeignetes Verfahren für den wirtschaftlichen Betrieb der Instruktorfahrzeug-Flotte dar. Einzelbereiche sind indes noch verbesserungsfähig. So mussten Fehler im Abrechnungssystem behoben werden. Ausserdem vertrat die EFK den Standpunkt, dass die Fahrzeughalter nach Massgabe der privaten Verwendung auch an den zeitbedingten Abschreibungen zu beteiligen sind. Daraus ergäben sich bedeutende jährliche Einsparungen für den Bund.

Im Rechnungswesen bestehen Lücken bei der Kreditüberwachung, der Kontenabstimmung, der materiellen Rechnungskontrolle und der Beachtung des Spezifikations- und Bruttoprinzips.

Die Empfehlungen der EFK sind aufgenommen worden und sollen umgesetzt werden.

572 Preisprüfungen

Sofern vertraglich vereinbart, kann der Bund bei namhaften Beschaffungen Einsicht in die Kalkulationsunterlagen des Lieferanten nehmen. Dabei kann er sich vergewissern, dass die Preise angemessen sind. Solche Preisprüfungen beschränken sich in der Regel auf Beschaffungen, die nicht im Wettbewerb vergeben wurden. Im Berichtsjahr bezifferte sich der Bestand an vereinbarten Einsichtsrechten auf zirka 300, wovon rund 90 Prozent auf das VBS entfielen.

Die EFK führte im VBS eine Preisprüfung bei einem Lieferanten für Ausbildungssimulatoren durch, was zu einer Reduktion des Vertragspreises um 650 000 Franken führte.

Preisprüfungen, die übrigens auch in anderen Beschaffungsbereichen und von internen Finanzinspektoraten durchgeführt werden, beinhalten ein beachtliches Sparpotential. Hinzu kommt die Präventivwirkung. Die Lieferanten werden eher geneigt sein, knapp zu kalkulieren, wenn sie damit rechnen müssen, dass ihre Berechnungsgrundlagen überprüft werden können.

58 Ueberarbeitung der NEAT-Controlling-Weisung

Im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte nahm die EFK an den Sitzungen des Projektoberleitorgans zur Ueberarbeitung der Neat-Controlling-Weisung konsultativ teil. Die bereinigte Fassung der Weisung wurde Ende November 1998 vom Vorsteher des UVEK in Kraft gesetzt.

Die Kapitel „Integration und integrierte Steuerung“ und „Organisation“ liegen erst als Konzepte vor. Für die Aktualisierung der Kapitel „Finanzmanagement“ und „Teuerung“ fehlen noch die Grundlagen.

Im Kapitel „Berichtswesen“ wurde der Berichtsrhythmus der Standberichte von drei auf sechs Monate verlängert. Diese Herabsetzung der Informationsdichte wurde seitens der EFK als kritisch beurteilt. Die Aktualität der Berichterstattung wird zusätzlich dadurch beeinträchtigt, dass die nunmehr halbjährlichen Berichte entgegen der Forderung der EFK nicht innert Monatsfrist erstellt werden.

6 Internationale Kontakte und Kontrollmandate bei internationalen Organisationen

Als oberste Finanzaufsichtsbehörde der Schweiz pflegt die EFK Kontakte zu Rechnungshöfen des Auslandes. Dies erlaubt ihr nicht nur, wertvolle Beziehungen zu knüpfen, sondern auch Erfahrungen auszutauschen und andere Prüfmethode kennenzulernen. Zudem ist die EFK Mitglied der Internationalen Organisation der Obersten Staatlichen Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI). Auch übt die EFK zusammen mit anderen Mitgliedstaaten verschiedene Revisionsstellenmandate bei internationalen Organisationen aus.

61 Internationale Kontakte

1998 unterhielt die EFK verschiedene internationale Kontakte. Der Direktor nahm im November am Kongress der INTOSAI (Internationale Organisation der Obersten Staatlichen Rechnungskontrollbehörden) in Montevideo teil. Der Kongress befasste sich hauptsächlich mit der Rolle der Finanzkontrollorgane bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption und mit der Entwicklung von Kontrollmethoden (Kontrollvorschriften, Vorschriften für die interne Kontrolle, Schulden der öffentlichen Hand, Informatiküberprüfungen, Privatisierungen, Evaluation von Programmen und Revisionen im Umweltschutzbereich).

Der Direktor hat im Juni 1998 an einem Seminar der EUROSAI in Lissabon zum Thema „Die Unabhängigkeit der Oberaufsichtsorgane: Beziehungen zu Legislative, Exekutive und Judikative“ teilgenommen.

Ein reger Informationsaustausch wurde der EFK ausserdem durch die Teilnahme des Direktors an Treffen der Landesrechnungshöfe in Deutschland und beim Europäischen Rechnungshof in Luxemburg ermöglicht.

Der französische Rechnungshof hat einem Mitarbeiter der EFK ermöglicht, im Büro von Rom bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) einen mehrwöchigen Stage zu absolvieren.

62 Kontrollmandate

Als Ausdruck seiner Politik der Disponibilität gegenüber dem Ausland und namentlich gegenüber zwischenstaatlichen Organisationen unterstützt der Bundesrat die EFK bei der Erfüllung von Revisionsmandaten solcher Organisationen. Vor einigen Jahren hat er den stellvertretenden Direktor

der EFK als Revisor der Rechnungen von drei Spezialorganisationen der Vereinten Nationen und einer zwischenstaatlichen Organisation bezeichnet. Diese sind:

- Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), Genf
- Internationale Fernmeldeunion (ITU) , Genf
- Weltpostverein (WPV), Bern
- Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF), Bern

Diese Mandate wurden in den vergangenen Jahren folgenden Entwicklungen angepasst:

– **Auf Grund der Privatisierung staatlicher Betriebe änderten sich die Tätigkeiten der Organisationen.**

Die Tätigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten beschränkt sich zunehmend auf das Regulieren. Die operationelle Arbeit dagegen wird von halbstaatlichen oder privaten Unternehmen erledigt. Die Organisationen der Vereinten Nationen (WIPO, ITU, WPV) haben die Zusammenarbeit mit dem staatlichen wie mit dem privaten Sektor aufgenommen. Dadurch mussten die Strukturen, die Funktionsweise und das Management sowie die Finanzierung der Programme, Projekte und Massnahmen angepasst werden.

– **Anpassungen bei den Finanzen und in der Haushaltsführung**

Die Organisationen müssen zwei Bedürfnissen gerecht werden: Einerseits wird eine Gegenüberstellung von Kosten und Leistungen oder den Mitgliedern gelieferter Produkte gewünscht. Andererseits soll von einer über Beiträge finanzierten Globalfinanzierung zu einer gemischten Finanzierung übergegangen werden, die auf den Nutzen oder die Verwendung, die die Leistungen der Organisation für die Mitglieder haben, abgestimmt werden kann. Dank leistungsfähiger Informatikmittel entwickeln sich die Buchhaltungstechniken so, dass detaillierte und präzise Informationen gewonnen werden können. Diese Informationen sind von Nutzen für eine moderne Haushaltsführung, die um so anspruchsvoller ist, als jedes Mitglied verständliche und mit dem eigenen nationalen System kompatible Elemente will. Deshalb wenden die Organisationen immer strikter international anerkannte Normen des öffentlichen wie des privaten Sektors an. Sie sind sich bewusst, dass sie diese Normen vor einer durch die rasche Entwicklung aufkommende Deregulierung schützen. Sie verfügen damit auch über eine Ethik, die ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beachten müssen.

– **Änderungen bei der Rechnungsrevision und bei der Prüfung des Staatshaushalts**

Die Ueberprüfungen haben sich nicht nur den erwähnten Entwicklungen angepasst. Es wurden auch neue Methoden und Kontrollaktivitäten gefunden. Zu erwähnen ist hier, dass die Wirksamkeitsprüfung (in welchem Mass wurden die angestrebten Ziele erreicht?) für die internationalen Organisationen vorgeschrieben war und angewandt wurde, bereits lange bevor das Gesetz über die EFK 1994 in Kraft trat. Die EFK beteiligt sich an den Anstrengungen, die die externen Rechnungsprüfer des gesamten Systems der Vereinten Nationen zur Harmonisierung und Verbesserung der Prüfetechniken unternehmen. Der öffentliche und internationale Status dieser Organisationen wie auch der europäischen zwischenstaatlichen Organisationen ermöglicht es den Revisorinnen und Revisoren, die Normen, die verschiedene Berufsorganisationen für den privaten oder den öffentlichen Sektor aufgestellt haben, zu vereinheitlichen. So hat das Komitee der externen Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen (Panel), dem die Schweiz als Vollmitglied angehört, obwohl sie nicht Mitglied der UNO ist, die verschiedenen Berufsregeln und Prüfnormen untersucht, um zu bestimmen, welche ihre Mitglieder anwenden sollten. Die Beziehungen zwischen externer Rechnungsprüfung, interner Kontrolle und anderen Aufsichtsorganen (gemeinsame Inspektionsgruppe, Büro für interne Kontrolle) werden periodisch untersucht und die Synergien genutzt. Die Bezeichnung der verschiedenen Arten von Prüfungen wie Finanz-, Betriebs-, Leistungsprüfungen, Programm-, Projekt- oder Aufgabenevaluationen und deren Inhalt werden umschrieben, und jeder Aufsichtsakteur kennt seine Rolle und diejenige seiner Partner. Die EFK kann dank der Kontakte und der Unterlagen, zu denen sie auf Grund ihrer Funktion Zugang hat, ihre Kenntnisse vertiefen.

Als Mitglied weiterer zwischenstaatlicher Organisationen, deren Rechnungen im Turnus von den Mitgliedländern revidiert werden, wird die Schweiz periodisch aufgerufen, ihren Anteil an den Prüfungen zu leisten. Unter diesem Titel hat die EFK 1998 die Rechnungen folgender Organisationen geprüft:

- EFTA-Sekretariat in Genf und Brüssel (die EFK ist Mitglied des Finanzoberaufsichtsorgans der EFTA);
- 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) in Darmstadt (in Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof der Bundesrepublik Deutschland).

7 Verhältnis der EFK zur internen Revision

Nach Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes kann die EFK die Schaffung von internen Finanzinspektoraten beantragen. Die EFK genehmigt deren Geschäftsordnungen, überwacht die Wirksamkeit der Kontrollen und sorgt für die Koordination. Die Inspektorate bringen ihr die jährlichen Revisionsprogramme zur Kenntnis und haben ihr ohne Verzug alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu melden. Im Berichtsjahr wurden im Generalstab und im Bundesamt für Flüchtlinge neue Inspektorate geschaffen. Sind die Voraussetzungen einer wirksamen internen Revision gewährleistet, steht einer Aufgabenteilung zwischen der internen Revision und der EFK als externer Aufsichtsbehörde grundsätzlich nichts im Wege.

71 Konzeption der Internen Revision in der Bundesverwaltung

Im Rahmen der Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG) von 1994 wurde in Artikel 11 FKG normativ das Modell der Internen Revision (IR) bei den für ihren Geschäftsbereich verantwortlichen Gruppen und Aemtern verankert. Dieses Konzept entspricht der Verantwortungsgestaltung im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 43 RVOG).

Der gesetzliche Rahmen verbietet nicht die Schaffung von Finanzinspektoraten auf Departementsstufe, jedoch hätten sich diese auf die Kontrolle der departementalen Geschäftsbereiche zu beschränken. Es dürfte vor allem keine Subordination der Amtsinspektorate unter das Departementsinspektorat erfolgen, weil dies zu einer Einschränkung der Führungsverantwortung dieser Verwaltungseinheiten führen würde.

Der EFK als oberstes externes Finanzaufsichtsorgan der Bundesverwaltung kommt gemäss Artikel 11 FKG eine Führungsrolle bei der Einführung der IR durch die Schaffung von Finanzinspektoraten bei Gruppen und Aemtern zu. Bestimmend für die Initialisierung von Finanzinspektoraten waren für die EFK in der Vergangenheit folgende Kriterien:

1. Grösse des finanziellen Volumens, für welches die Verwaltungseinheit verantwortlich ist;
2. Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben;
3. Organisationsstruktur und Personaletat der Verwaltungseinheit.

Diese Raster haben grundsätzlich nach wie vor Geltung, jedoch prüft die EFK seit der Revision des FKG von 1994 aufgrund von Risikoanalysen und Stichproben noch systematischer, ob das interne Kontrollsystem eines Amtes (u.a. Funktionentrennung, 4-Augen-Prinzip) Gewähr bietet für ein geordnetes Finanzgebaren.

Der Frage der Repräsentativität von Stichproben kommt ein hoher Stellenwert zu, wenn festgestellte Fehler auf das substanzielle und graduelle Fehlen von Kontrollen zurückgeführt werden sollen. Die Schaffung eines Finanzinspektorates ist sicher dann gegeben, wenn die externe Finanzaufsicht aufgrund ausgewiesener Fehlleistungen zum Schluss kommt, dass eine Amtsleitung ohne IR ihre Pflichten zur Sicherstellung eines ordnungsgemässen Finanzgebarens in ihrem Geschäftsbereich nicht mehr gewährleisten kann. Dies ist dann der Fall, wenn die Leitung einer Verwaltungseinheit selbst entsprechende Ueberwachungs- und Kontrollaufgaben in hinreichendem Mass nicht wahrnehmen kann. Die EFK bejaht die Opportunität für die Bildung von Finanzinspektoraten auch zunehmend bei jenen Aemtern und Gruppen, in denen sie Handlungsbedarf für vermehrte Wirksamkeitsprüfungen entdeckt, und sie sich deshalb bezüglich Ordnungs- und Rechtmässigkeit weitgehend auf Prüfungen der Internen Revision abstützen möchte.

Die Finanzinspektorate sind nicht der verlängerte Arm der EFK als externes Finanzaufsichtsorgan, jedoch kann aufgrund der Kompetenz der EFK zur Geschäftsordnungsgenehmigung eine Richtlinienkompetenz erkannt werden. Die Oberaufsicht der EFK manifestiert sich insbesondere im gesetzlichen Auftrag, die Wirksamkeit der Finanzinspektorate zu überprüfen und die Kontrolltätigkeiten zu koordinieren. Durch die in Artikel 11 Absatz 2 FKG kodifizierte Informationspflicht der Finanzinspektorate gegenüber der EFK ist die Grundlage für einen permanenten Dialog gelegt. Dieses Zusammenwirken von IR und EFK führt zu einem genügend dicht geknüpften Aufsichtsnetz.

72 Schweizerische Bundesbahnen (SBB)

Im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat die EFK beim internen Revisionsorgan der SBB, der Abteilung Revision (RV), eine Nachprüfung der Wirksamkeit vorgenommen. Die EFK stellte fest, dass das interne Revisorat angesichts der Komplexität der Aufgaben und des Risikopotentials personell unterdotiert ist, obschon die personellen Ressourcen seit der letzten Ueberprüfung insgesamt leicht erhöht wurden.

Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die SBB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wird Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes auf die

interne Revision der SBB nicht mehr anwendbar sein. Namentlich entfallen damit die Genehmigung der Geschäftsordnung und die Ueberwachung der Wirksamkeit durch die EFK sowie die bisherige, quartalsweise Weiterleitung der Prüfberichte der RV an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

73 Schaffung eines Finanzinspektorates beim Generalstab (FISP GST)

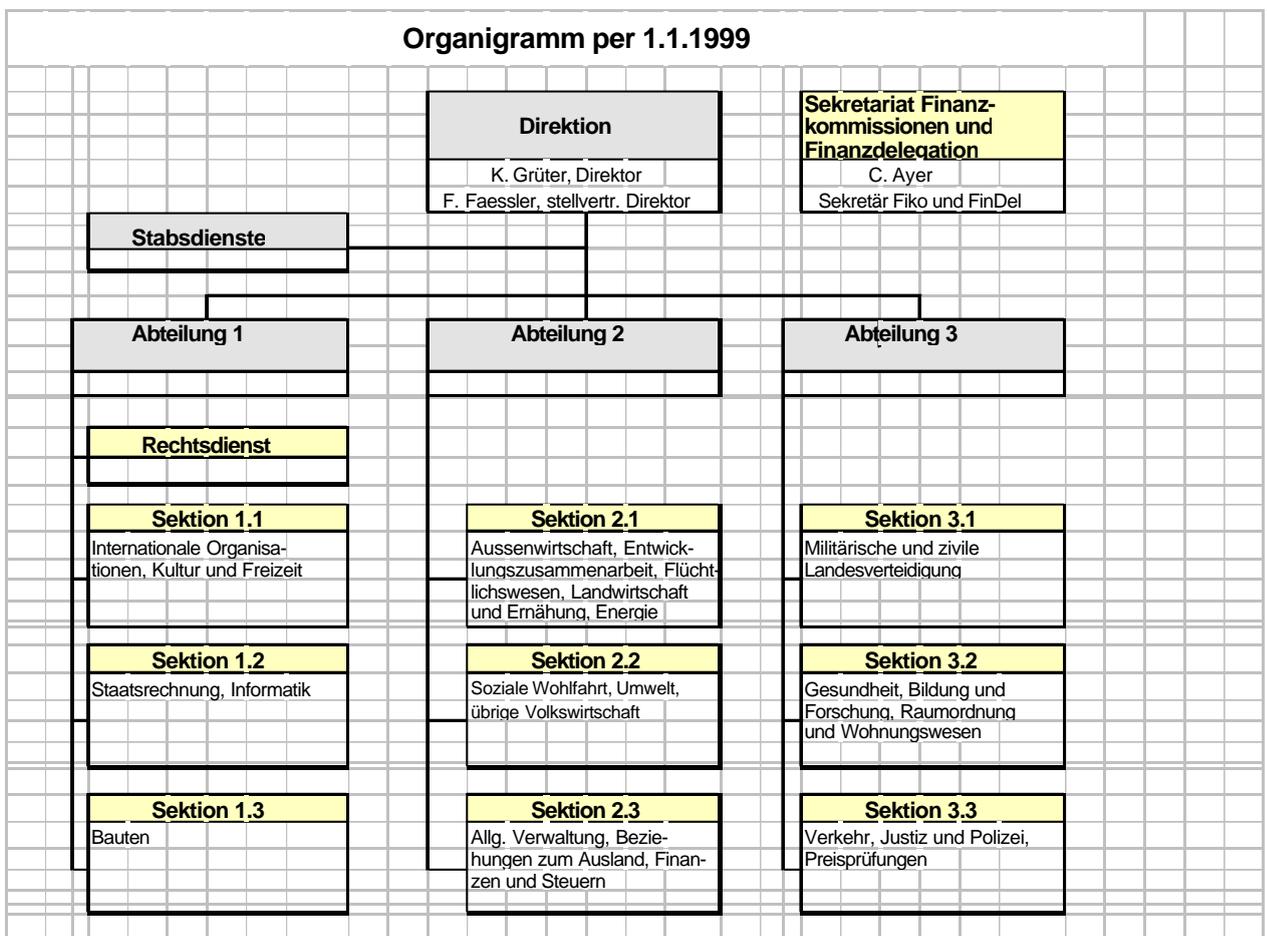
Nach verschiedenen Gesprächen zwischen dem Generalstabschef und der EFK konnte die Geschäftsordnung für das FISP GST per 1. Juni 1998 in Kraft gesetzt werden. Mehrere GST-interne Aufträge konnten bereits erledigt werden. Revisionen bei den Dienststellen des GST sind im Gange.

74 Bundesamt für Verkehr (BAV)

Im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat die EFK bei der internen Revision des BAV (Sektion Finanzinspektorat und Audit) eine Nachprüfung der Wirksamkeit vorgenommen. Bei dieser Follow-up-Prüfung zeigte sich, dass das Inspektorat nun organisatorisch richtig angesiedelt und direkt der Amtsleitung unterstellt ist. Die personelle Kapazität wurde von der EFK als nach wie vor knapp beurteilt, insbesondere mit Blick auf die bevorstehenden Grossprojekte der Bahnen.

8 Organisation und Rechnung der EFK

Die EFK verfügte 1998 über einen Personalbestand von 82 Etatstellen. Davon sind sieben Stellen für das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte reserviert. In den Ruhestand getreten sind: Eduard Lehmann, Abteilungschef (per Ende Juni 1998) und Direktor Peter Probst (per 31. August 1998). Als neuer Direktor wurde auf den 1. Oktober 1998 Kurt Grüter gewählt. Mit dem Weggang von Eduard Lehmann wurde seine Abteilung aufgelöst und die Sektionen neu auf die restlichen drei Abteilungen aufgeteilt.



In der Staatsrechnung 1998 sind für die EFK Aufwendungen von insgesamt 10,4 Millionen Franken ausgewiesen. Werden sämtliche Kosten aufgerechnet, also einschliesslich Raum- und Informatikkosten, Büromaterial und Aehnliches, so betragen die Gesamtkosten der EFK rund 13,1 Millionen Franken. Davon entfallen 78 Prozent auf Personalkosten.

9 **Ausblick**

Die EFK steht vor einer doppelten Herausforderung: einerseits muss sie sich auf neue Prüfansätze und -methoden ausrichten und andererseits hat sie sich den neuen Anforderungen aus der Verwaltungsreform zu stellen. Die EFK will deshalb ihre Prozesse und Strukturen auf diese neuen Gegebenheiten hin ausrichten.

Wirtschaft und Gesellschaft und damit auch die öffentliche Verwaltung sind in Bewegung. Der Wandel ist denn auch beim Bund unübersehbar. Sichtbarer Ausdruck sind die Verwaltungsreform, das 4-Kreise-Modell mit den FLAG-Ämtern, die Verselbständigung von ETH, Post, Rüstungsunternehmen und SBB sowie die Teilprivatisierung der Swisscom und der neue Finanzausgleich. Diese Entwicklung hin zu verstärkter Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung bedeutet zwangsläufig, dass Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfungen ein grösseres Gewicht als Instrument der Finanzaufsicht erhalten werden. Mit der Verlagerung von der Input- zur Outputsteuerung wird sich der Schwerpunkt der Prüftätigkeit verschieben. Die Dringlichkeit von Inputprüfungen - beispielsweise Reisespesen oder Mobiliarausstattungen - wird abnehmen. Die Revision wird vermehrt klären müssen, 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, ob die richtigen Leistungen auch mit dem geringstmöglichen Aufwand erstellt werden. Aufgrund der raschen Entwicklung im wirtschaftlichen und technologischen Umfeld muss der Prüfungsansatz risiko- und systemorientiert sein. Wesentlichkeits- und Plausibilitätsüberlegungen werden eine zentrale Rolle spielen. Das Schwergewicht wird sich hin zu Verfahrens- und analytischen Prüfungen verschieben.

Die EFK kann und will sich diesem Wandel nicht entziehen. Sie muss ihre Rolle überdenken und will sich auf diese neuen Herausforderungen ausrichten, um ihren Auftrag auch in Zukunft effizient erfüllen zu können. Mit der Botschaft vom 22. Juni 1998 über die Revision des Finanzkontrollgesetzes hat der Bundesrat die dazu notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Diese will die EFK unter Berücksichtigung der neuen Herausforderungen und Aufgaben mit Hilfe externer Unterstützung im laufenden Jahr umsetzen. Der Ständerat als Zweitrat wird der Vorlage vermutlich in der Frühjahrssession 1999 zustimmen.

Ausbauen will die EFK ihre Beziehungen zu den kantonalen Finanzkontrollen. Bereits im Vorjahr ist die Zusammenarbeit mit diesen Stellen intensiviert worden. Mit dem neuen Finanzausgleich ist die

Weiterentwicklung hin zu einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen den Kontrollorganen von Bund und Kantonen zwingend. Gemeinsam finanzierte Aufgaben könnten allenfalls in Absprache entweder von der einen oder anderen Stelle geprüft und die Prüfungsergebnisse ausgetauscht werden. Schliesslich will die EFK auch ihre Kontakte zu den Revisionsfirmen und den entsprechenden Verbänden vertiefen.

Mit der eingeleiteten Neuausrichtung will die EFK sicherstellen, dass sie ihre Aufgaben im Interesse der Steuerzahlenden auch im nächsten Jahrzehnt effizient wahrnehmen und entsprechend Nutzen stiften kann.