

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



JAHRESBERICHT 2018

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Monbijoustrasse 45

3003 Bern – Schweiz

T. +41 58 463 11 11

F. +41 58 463 11 00

info@efk.admin.ch

 twitter @EFK_CDF_SFAO

WWW.EFK.ADMIN.CH



VOM WHISTLEBLOWING ZUM PARTIZIPATIVEN AUDIT

Stellte ein Angestellter des Bundes 2008 eine Straftat fest, musste er sie von Gesetzes wegen nicht anzeigen. Eine Rechtslücke, auf welche die Experten von GRECO, eines Gremiums des Europarates, damals in ihrem Evaluationsbericht über die Schweiz aufmerksam machten.

Um diese Lücke zu schliessen, erarbeitete das Bundesamt für Justiz in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Personalamt und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) den neuen Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes. Diese Bestimmung über die Anzeigepflicht für von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen und Vergehen trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Bei dieser Gelegenheit erblickte das *Whistleblowing* in der Bundesverwaltung das Licht der Welt. Denn im gleichen Artikel wurde auch das Recht der Mitarbeitenden des Bundes verankert, andere von ihnen festgestellte Unregelmässigkeiten zu melden. Dabei sind zwei Aspekte von Bedeutung: Der in gutem Glauben handelnde Whistleblower ist rechtlich gegen jede berufliche Benachteiligung geschützt, und die Meldung erfolgt an die EFK.

Die Verankerung im Gesetz über das Bundespersonal hat leider einen Schönheitsfehler: Die Bestimmung ist nicht auf Mitarbeitende anwendbar, die nach dem Obligationenrecht beschäftigt sind, so etwa für die RUAG, die Post und zum Teil für die SBB. Von diesen Beschäftigten nimmt die EFK die Meldungen gerne entgegen und behandelt sie vertraulich, kann gutgläubigen Informantinnen und Informanten aber keinen rechtlichen Schutz gegen eine missbräuchliche Kündigung gewährleisten.

Seit 2011 nimmt die Anzahl der Meldungen konstant zu, vor allem seit wir

unsere neue Plattform www.whistleblowing.admin.ch in Betrieb genommen haben. Mittlerweile stellt das IT-System die anonyme Verarbeitung der Meldungen sicher. Das gilt für Meldungen über Unregelmässigkeiten von Angestellten des Bundes, aber auch von Dritten.

Die Bearbeitung dieser Meldungen ist für die EFK nicht ganz einfach. Es muss vorsortiert und vor Ort kritisch überprüft werden, ob die Informationen stichhaltig sind. Meldungen können auch darauf angelegt sein, jemandem zu schaden. Anschliessend muss der richtige Zeitpunkt erkannt werden, um ein allfälliges Strafverfahren einzuleiten, ohne dieses gleichzeitig zu behindern, indem man die Täter alarmiert. In jedem Fall ist alles zu unterlassen, was den Whistleblower gefährden könnte. Und schliesslich gilt es, keine Information zu übersehen, die sich später als wichtig erweisen könnte.

Dieses System ist alles andere als der von manchen gefürchtete «Polizeistaat». Vielmehr gibt es der Bevölkerung die Gelegenheit, an der Aufsicht über ihre Verwaltung aktiv teilzuhaben. Und es bietet die Möglichkeit, Anschuldigungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu entkräften.

Beispiele gefällig? Aufgrund mehrerer Meldungen hat die EFK das Finanzmanagement der SBB Transportpolizei geprüft. Gut für die SBB: Es gibt keine zweite Postauto-Affäre, die Buchhaltungsfehler haben nicht dasselbe Ausmass, und einige Kosten wurden nicht zum Nachteil, sondern zum Vorteil der subventionierten Bereiche der SBB zugewiesen. Weiteres Beispiel: die Margen der RUAG. Nach Vorwürfen eines Whistleblowers, die von der Presse aufgegriffen wurden, bat die RUAG die »»

Impressum

Autor

Eidgenössische Finanzkontrolle

Übersetzung

Dorothee Hofer

Lektorat

Bettina Braun

Grafik

Fanny Tinner
chefzanny.ch

Herausgeber

Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45,
CH-3003 Bern
info@efk.admin.ch
www.efk.admin.ch

Vertrieb

Bundesamt für Bauten
und Logistik BBL
CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Druck

Kromer Print AG, Lenzburg

BBL-Artikelnummer

611.202.18df



«DER DIALOG ZWISCHEN KONTROLLBEHÖRDE UND ÖFFENTLICHKEIT WIRKT SICH POSITIV AUF DAS VERTRAUEN IN DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG.»

EFK, ihre Bücher zu prüfen. Dieses Audit sollte die Frage nach der Rentabilität der RUAG-Verkäufe an den Bund endgültig klären.

Für die EFK ist diese Entwicklung nicht abgeschlossen. Rechnungshöfe verschiedener Länder haben 2013 eine neue Norm verabschiedet, die sich mit

ihren Beziehungen zur Bevölkerung befasst. Man hat erkannt, dass sich der Dialog zwischen Kontrollbehörde und Öffentlichkeit positiv auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung auswirkt.

In bester eidgenössischer Tradition möchten wir diesen Dialog pflegen, indem wir der Öffentlichkeit die Gelegen-

heit geben, sich einzubringen oder an unserer Arbeit teilzuhaben. Wir sehen unseren Auftrag darin, dafür zu sorgen, dass das Geld der Steuerzahlenden wirksam ausgegeben und Verschwendung vermieden wird. Wir haben einen sehr grossen Aufsichtsbereich. Wenn Ihnen also Fragen auf den Nägeln brennen oder Sie Zweifel am Umgang mit einer Subvention oder einem Projekt haben, melden Sie sich (info@efk.admin.ch)! Wir werden Ihre Informationen in unsere Überlegungen einfließen lassen und prüfen, ob ein Audit in einem bestimmten Bereich angezeigt ist.

Danke an alle, die unsere Arbeit unterstützen!

Michel Huissoud, Direktor

SPOTLIGHT

DER GENFER RECHNUNGSHOF BESTEHT DIE PRÜFUNG

Die Frage stellt sich immer wieder: Wer kontrolliert eigentlich die Kontrolleure? Ganz einfach: deren Amtskolleginnen und -kollegen. 2017 gelangte der Genfer Rechnungshof (Cour des Comptes de la République et Canton de Genève – CdC) mit der Bitte an die EFK, seine Tätigkeiten auf dem Gebiet der Evaluationen zu beurteilen. 2013 hatte die CdC die Zuständigkeit für Evaluationen von der ehemaligen externen Kommission für die Evaluierung der öffentlichen Politik in Genf übernommen. Die Beurteilung der Prüfer der EFK wurde in Abstimmung mit der CdC im April 2018¹ veröffentlicht. Die Ergebnisse waren insgesamt positiv.

In fünf Jahren hat die CdC zwölf Evaluationen auf den Weg gebracht. Das Team für diese spezielle Tätigkeit umfasst vier Prüfer (3,4 Vollzeitäquivalente – VZÄ), das Budget beträgt 1,2 Millionen Franken (auf ein Gesamtbudget von 6 Millionen). Der Bereich untersteht der Aufsicht der Richter des Rechnungshofes. Für eine Evaluation werden im Durchschnitt 255 Arbeitstage aufgewendet, vergleichbar mit den Standards der Branche. Die CdC wendet zudem ein Vorgehen an, das der gängigen Praxis entspricht, sie ist kontinuierlich um Verbesserung bemüht und hat ein Qualitätssicherungssystem ausgearbeitet, das von einem Richter verantwortet wird. Dennoch bleibt Raum für Verbesserungen: Ein besseres Projektmanagement würde eine realistische Planung der Evaluationen ermöglichen. Die Auswertung der Ergebnisse setzt andere Mittel als lange Berichte voraus, um die Evaluationen der CdC einem breiteren Publikum zugänglich zu machen.

Die Überprüfung durch Amtskollegen (*peer review*) gilt auch für die EFK selbst. Sie wurde in den Jahren 2005, 2009 und 2016 von deutschen, norwegischen beziehungsweise europäischen Kollegen überprüft². Der nächste Review steht 2020 an.

¹ Der Prüfungsbericht PA 17654 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

² Diese Expertenberichte sind auf der Webseite der EFK abrufbar.

TEIL 1: DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE	9
1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT	10
A. DIE EFK BESTÄTIGT DIE ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER BUNDESRECHNUNG MIT ZWEI EINSCHRÄNKUNGEN	11
B. EINE GROSSE HERAUSFORDERUNG: RISIKEN BEWIRTSCHAFTEN UND IHRE ENTWICKLUNG VERFOLGEN	14
C. RENOVATION AUFGESCHOBEN, CHANCEN NUTZEN!	15
2. WIRTSCHAFT UND LANDWIRTSCHAFT	18
A. DIE SUBVENTIONEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT MÜSSEN ZIELGERICHTETER ERFOLGEN	19
B. DER BUND MUSS SEINE INTERESSEN BEI DER IDENTITAS AG KONSEQUENTER WAHRNEHMEN	21
C. DIE ÜBERWACHUNG DER KRIEGSMATERIALEXPORTE	22
3. BILDUNG UND FORSCHUNG	24
A. DIE AUFSICHT ÜBER EUROPÄISCHE FORSCHUNGSPROJEKTE OPTIMIEREN	25
4. ARBEITSLOSIGKEIT, SOZIALVERSICHERUNGEN UND GESUNDHEIT	28
A. DAS SYSTEM DER ARBEITLOSENVERSICHERUNG IST ZU KOMPLEX	29
B. MEDIZINISCHE MASSNAHMEN UND HILFSMITTEL DER IV: EIN GEMISCHTES BILD	31
C. ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN UND RÄTSELHAFTE KANTONALE UNTERSCHIEDE	33
5. VERKEHR UND ENERGIE	34
A. KEINE SKALENGEWINNE BEI DEN REGIONALZÜGEN	35
B. IST ES WIRKSAM UND RENTABEL, LANDWIRTSCHAFTLICHES BIOGAS ZU FÖRDERN?	37
C. ERHÖHTE KOSTENTRASPARENZ FÜR DEN ATOMAUSSTIEG	40
6. VERTEIDIGUNG	42
A. DAS IMMOBILIENMANAGEMENT DES VBS IST GUT AUFGESTELLT	43
7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND	46
A. DIE ZUKUNFT DER KLEINEN SCHWEIZER BOTSCHAFTEN MUSS NOCH ABGESTECKT WERDEN	47
B. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG: VERSTREUTE UND WENIG WIRKSAME RESSOURCEN	50
8. JUSTIZ UND ASYL	52
A. DIE MITTEL AUS DER INTEGRATIONSPAUSCHALE WERDEN GUT VERWENDET	53
B. DIE DATENZUVERLÄSSIGKEIT DES HANDELSREGISTERS VERBESSERN	56
9. IT-PROJEKTE DES BUNDES	58
A. DIE MODERNISIERUNG DES ZENTRUMS FÜR VERÖFFENTLICHUNGEN IN EINER SCHWIERIGEN PHASE	59
B. STEUER-IT AUF DER ZIELGERADEN	60
C. FERNMELDEÜBERWACHUNG: KURS ZU RECHT KORRIGIERT	61
D. DIE STIMME DER ARMEE KOMMT	63

TEIL 2: MITTEL UND ZAHLEN 65

1. DIE FINANZAUF SICHT: ZIELE, RESSOURCEN UND GELTUNGSBEREICHE	66
A. ZIELE	67
B. VON DER ABSCHLUSSPRÜFUNG ZU EINER ERWEITERTEN FINANZAUF SICHT	68
C. QUALITÄTSSICHERUNG UND RESSOURCEN	69
D. WICHTIGSTE PRÜFFELDER	70
2. ORGANIGRAMM DER EFK	72
3. DIE EFK: ZAHLEN UND FAKTEN	73
A. RECHNUNG UND HUMAN RESOURCES	73
B. WHISTLEBLOWING	74
C. GESUCHE UM INFORMATIONSZUGANG (BGÖ)	75
D. MELDUNGEN AN DEN BUNDESRAT UND UMSETZUNGSPENDENZEN	76

ANHÄNGE 79

ÜBERSICHT ÜBER DIE ABGESCHLOSSENEN PRÜFUNGEN (AUFTRAGSNUMMER)	81
ABKÜRZUNGEN	86

TEIL 1

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER FINANZAUF S I C H T 2018

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT



Wie jedes Jahr hat die EFK auch 2018 ihre traditionelle Aufgabe erfüllt und die Bundesrechnung geprüft. Zwar wurde den eidgenössischen Räten die Genehmigung auch dieses Rechnungsabschlusses des Bundes empfohlen, allerdings mit zwei Einschränkungen. Der zweite «historische» EFK-Auftrag wurde ebenfalls erfüllt: Die Daten des Finanzausgleichs bei Kantonen und Bundesbehörden wurden geprüft. Die Daten sind verlässlich und die Verarbeitungsprozesse weiterhin wirksam.

In einem anderen Bereich befasste sich eine Prüfung mit dem Risikomanagement in der Bundesverwaltung. Für die Prüfer der EFK bleiben diverse Herausforderungen bestehen, auch wenn sich in den letzten Jahren einiges getan hat. 2018 wurde ausserdem eine in der breiten Öffentlichkeit kaum bekannte Dienstleistung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) untersucht: die sogenannten Verständigungsverfahren in Fällen von Doppelbesteuerung. Für die Unternehmen steht viel auf dem Spiel, es geht um einen Gesamtumfang von mehreren Milliarden Franken. Schliesslich wurde in einer Prüfung die Renovation eines Gebäudes unter die Lupe genommen, das wie kein anderes für das Bundesbern der 1950er-Jahre steht: das der Oberzolldirektion.

A. DIE EFK BESTÄTIGT DIE ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER BUNDESRECHNUNG MIT ZWEI EINSCHRÄNKUNGEN

Jahr für Jahr überprüft die EFK die Rechnung des Bundes³, ihre historische Aufgabe als Finanzaufsichtsorgan. Erfüllt wird dieser Auftrag in enger Zusammenarbeit mit allen Partnern in der Bundesverwaltung. Seit 2015 hat die EFK ausserdem beschlossen, ihre Ergebnisse im Detail zu veröffentlichen, eine seltene Transparenz im europäischen Vergleich⁴.

2017 belief sich die Bilanz der Bundesrechnung auf 164 Milliarden Franken. Die Erträge erreichten 70 Milliarden Franken, der Aufwand 67 Milliarden.

Rechtskonforme Rückstellung, zukunftsorientierte Lösung

Die Bilanz der EFK und ihrer Prüfer fällt etwas weniger positiv aus als im vergangenen Jahr. Dies ist vor allem auf unterschiedliche Meinungen zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der EFK zurückzuführen. Dabei geht es um eine Rückstellung von 2 Milliarden Franken für die Verrechnungssteuer, die in der Finanzierungsrechnung verbucht wurde. Dieses Vorgehen führte zu einer Einschränkung seitens der EFK, die dem Bundesrat mitgeteilt wurde⁵.

³ Der vollständige Prüfbereich der EFK ist im zweiten Teil dieses Berichts beschrieben, s. Seite 67. Die Bundesrechnung wird nach den internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) erstellt, die wenigen Ausnahmen sind in der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) vom 5. April 2006 aufgeführt.

⁴ Der Prüfbericht PA 18045 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁵ Gemäss Art. 15 Abs. 3 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) muss die EFK den zuständigen Departementsvorsteher sowie den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) über «besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung» unterrichten. Am 2. Februar 2018 hat die Direktion der EFK ein Schreiben an den Gesamtbundesrat gerichtet.

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

Die EFK versteht zwar die wirtschaftlichen und politischen Gründe für die finanzwirksame Verbuchung dieser Rückstellung. Sie weist aber darauf hin, dass dieser Vorgang nicht im Einklang mit dem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) steht. Dieses besagt, dass der Finanzierungssaldo auf der Grundlage der Ausgaben und Einnahmen darzustellen ist. Aus Sicht der EFK ist aber eine Rückstellung weder eine Einnahme noch eine Ausgabe. Damit ist die Verbuchung dieser Rückstellung in der Finanzierungsrechnung nicht rechtmässig. Wie die EFK schon im Herbst 2018 feststellte, wird sich diese Meinungsverschiedenheit wahrscheinlich mit der Umsetzung der Motion Hegglin klären lassen⁶, da diese zu der gewünschten Gesetzesänderung führen sollte. Die EFK ist der Auffassung, man sollte bei dieser Gelegenheit die Rechnungslegung des Bundes dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) angleichen. Das würde auch der Zusage des Bundesrates entsprechen, sich für harmonisierte Rechnungslegungsnormen in allen öffentlichen Haushalten der Schweiz einzusetzen.

Des Weiteren wird die Bundesrechnung aufgrund einiger Buchungsfehler bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) und bei armasuisse Immobilien zu berichtigen sein. Der Bund erlitt keine Verluste. Es geht aber immerhin um mehrere hundert Millionen Franken in der Erfolgsrechnung, was zu einer zweiten Einschränkung seitens der EFK führte. Erste Korrekturmassnahmen wurden getroffen, um solche Probleme in Zukunft zu vermeiden.

Gesetzeskonforme Bundesrechnung

Trotz dieser beiden Einschränkungen haben die EFK und ihre Prüfer die Ordnungsmässigkeit der Bundesrechnung und ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften bescheinigt. Im Bericht der Revisionsstelle vom 26. April 2018 hat die EFK den eidgenössischen Räten die Genehmigung der Bundesrechnung empfohlen⁷.

In ihrem Prüfbericht bestätigt die EFK auch das Bestehen eines Internen Kontrollsystems (IKS). Es wurde vermerkt, dass die EFV und die anderen geprüften Verwaltungseinheiten Anstrengungen unternommen haben, um die Darstellung und Zuverlässigkeit ihrer Finanzberichte zu verbessern.

⁶ Peter Hegglin (PDC/ZG), «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht» (Motion 16.4018), abrufbar auf der Webseite des Parlaments.

⁷ Der Bericht der Revisionsstelle ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

SPOTLIGHT

DER NFA BASIERT AUF VERLÄSSLICHEN DATEN

Seit der Einführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) 2008 prüft die EFK jedes Jahr die Verarbeitung der Steuerdaten durch Kantons- und Bundesbehörden. Nach dem Rotationsprinzip waren 2018 die Kantone Bern, Graubünden, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Wallis, Zug und Zürich an der Reihe⁸.

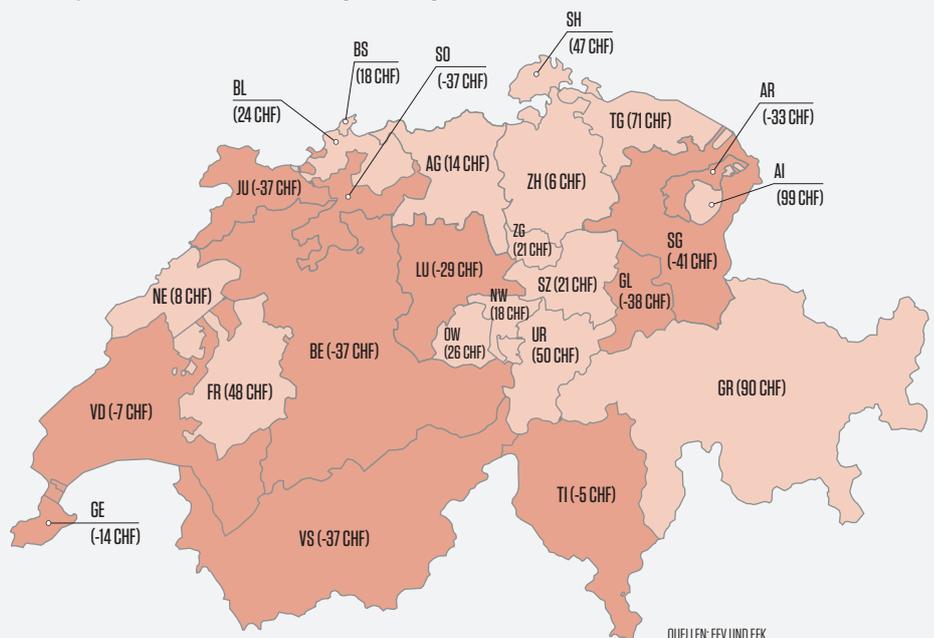
Die von diesen Kantonen an die Bundesbehörden gemeldeten Daten sind von guter Qualität, auch wenn es in einem Kanton Fehler gab, die inzwischen behoben wurden. Die Prüfer der EFK stellten keine grösseren Probleme bei der Datenverarbeitung fest, weder bei den Zahlungen an die Kantone 2017 noch bei der Berechnung der Beträge für 2019. Dieses Jahr wird der Umfang des NFA 5221 Millionen Franken betragen, das sind 2,6 % mehr als 2018.

2018 wurde die Effizienz der Abläufe bei der EFV und beim Bundesamt für Statistik (BFS) durch die Umsetzung zweier EFK-Empfehlungen gestärkt. Die Umsetzung einer dritten Empfehlung zur umfassenden Automatisierung der Prozesse (Effizienzsteigerung und bessere Sicherheit) bei der ESTV wurde in Angriff genommen.

Im Zusammenhang mit dieser Prüfung gab die EFK bei KPMG die Aktualisierung einer früheren Studie zu den Auswirkungen einer systematischen Berücksichtigung der Kantonalbanken in Auftrag⁹. Tatsächlich sind derzeit nur sechs Kantonalbanken der direkten Bundessteuer unterworfen, die achtzehn anderen sind davon befreit. Je nach Kanton werden folglich die Tätigkeiten der Kantonalbanken beim Ressourcenpotenzial berücksichtigt oder eben nicht. Neben der Frage der Wettbewerbsverzerrung führt dies im NFA zu Inkohärenzen, die sich wirtschaftlich nicht begründen lassen. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) war der Ansicht, dass die geltende Regelung beizubehalten sei, solange die Rechtsgrundlage für eine Besteuerung der Kantonalbanken nicht geändert würde.

Auswirkungen einer systematischen Berücksichtigung der Kantonalbanken auf den neuen Finanzen- und Lastenausgleich

In Franken pro Einwohner, Simulation auf die NFA-Ausgleichszahlungen 2018



⁸ Der Prüfbericht PA 18076 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁹ KPMG, «Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken», 8. März 2018. Die Studie ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

B. EINE GROSSE HERAUSFORDERUNG: RISIKEN BEWIRTSCHAFTEN UND IHRE ENTWICKLUNG VERFOLGEN

2017 musste der Bund einen schweren Schlag hinnehmen. Im Zusammenhang mit Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte hatte die Eidgenossenschaft 215 Millionen Franken zu bezahlen¹⁰. Das zeigt, dass die Bundesverwaltung manchmal Risiken ausgesetzt ist, die schwerwiegende finanzielle Folgen haben können.

Risikomanagement ist deshalb ein ganz entscheidender Prozess. Alle Verwaltungseinheiten müssen Risiken bewirtschaften und der EFV darüber Bericht erstatten. Auf dieser Grundlage erarbeitet die EFV einen Jahresbericht, den der Bundesrat zur Kenntnis nimmt und an die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vorlegt.

Die Prüfer der EFK haben sich für dieses Risikomanagement als Führungsinstrument interessiert. In einer Stichprobe wurden sechs Einheiten der Bundesverwaltung untersucht¹¹. Die Bewirtschaftung der Risiken wird von ihnen ernst genommen, nicht zuletzt dank der Koordination durch die EFV. Insgesamt hat das Risikomanagement innerhalb der Bundesverwaltung heute einen hohen Reifegrad erreicht.

Allerdings wird es noch nicht ausreichend als strategisches Führungsinstrument der Amtsleitungen benutzt.

Lücken, die angepackt werden müssen

Der Bericht der EFK weist auf drei Probleme hin. Erstens wird die Risikoanalyse fast systematisch «von unten nach oben» (Bottom-up) vorgenommen, d. h. die Analyse erfolgt auf operationeller Ebene und wird «nach oben» an die Amtsleitung kommuniziert und konsolidiert. Mit einer Ausnahme haben die Prüfer der EFK keine Top-down-Risikoanalyse festgestellt. Das bedeutet, dass Risiken im Zusammenhang mit strategischen Fragen – anders als bei operationellen Fragen – bei der Steuerung nicht oder wenig berücksichtigt werden.

Zweiter wichtiger Punkt: Was geschieht in den Ämtern, wenn die Risiken identifiziert sind? Wie wird damit umgegangen? Welche Massnahmen zur Risikominderung werden getroffen? Hier ist nach Auffassung der Prüfer der EFK noch einiges zu tun. Mit Ausnahme des ASTRA war in den geprüften Verwaltungseinheiten keine überzeugende Überwachung zu erkennen. Nebst diesem mangelnden Controlling kommt, dass dieselben Stellen über keine Strategie verfügen, um festzulegen, welches Risikolevel akzeptabel ist und nach welchen Grundsätzen die Auswirkungen behandelt werden sollen.

¹⁰ Der Prüfbericht PA 17476 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

¹¹ Das ASTRA, MeteoSchweiz, die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Bundeskanzlei (BK) und das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB).



C. RENOVATION AUFGESCHOBEN, CHANCEN NUTZEN!

Der imposante Bau an der Berner Monbijoustrasse 40 steht mit seiner modularen Fassade, dem vorstehenden Dach und den rosa Säulen im Erdgeschoss exemplarisch für die Architektur des Bundes der 1950er-Jahre und ihren Eintritt in die gemässigte Moderne. Seit 1953 beherbergt das inzwischen denkmalgeschützte Gebäude die Oberzolldirektion. Für seine Gesamtsanierung haben die eidgenössischen Räte dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) einen Kredit von 38,8 Millionen Franken bewilligt. Die Arbeitsplätze sollen verdichtet und um 45 % erhöht werden. Die Prüfer der EFK haben den Status, den Verlauf und die Chancen des Projekts untersucht.¹²

Die Renovation war vom BBL als «Reserveprojekt» geplant worden für den Fall, dass es an der Baustelle Guisanplatz 1 zu Verzögerungen kommen sollte¹³. Da dieses Projekt aber nach Plan verläuft, wurde am Gebäude der Oberzolldirektion nur das Dringlichste saniert, das Dach. Die Renovation, für die der Kredit gesprochen wurde, wurde um sechs Jahre aufgeschoben. Für die Prüfer der EFK ist diese Verzahnung von Planungen und Terminen kein besonders guter Garant für Transparenz. In Zukunft müssen die Immobilienbotschaften an das Parlament klarer sein und allfällige Optionen für die einzelnen Projekte darlegen. Im vorliegenden Fall wäre beispielsweise zu verdeutlichen, ob es sich um eine Gesamt- oder eine Teilrenovation handelt.

Die Frage nach dem Sanierungsumfang stellt sich besonders bei der Lektüre einer Studie zur Erdbebensicherheit aus dem Jahr 2005. Diese muss aktualisiert werden, und je nach Ergebnis sind Art und Umfang der Sanierung neu zu überdenken. Die Prüfer der EFK sind ausserdem der Auffassung, dass in weiteren Analysen flexiblere Nutzungsmöglichkeiten für das Gebäude ausgelotet werden sollten. Das endgültige Projekt sollte die Möglichkeit eröffnen, an der Monbijoustrasse 40 neue Büro- und Arbeitsmodelle zu testen und umzusetzen.

Als Hauptnutzerin des Standorts muss die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) besser in die Organisation des Renovationsprojekts eingebunden werden. Schliesslich halten die Prüfer fest, dass die Aspekte der Denkmalpflege von den Experten des BBL angemessen berücksichtigt wurden.

¹² Der Prüfbericht PA 17120 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

¹³ 2017 war dieses BBL-Projekt Gegenstand des Prüfberichts PA 16515, der auf der Webseite der EFK abrufbar ist.

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

SPOTLIGHT

EIN SERVICE FÜR DIE WIRTSCHAFT

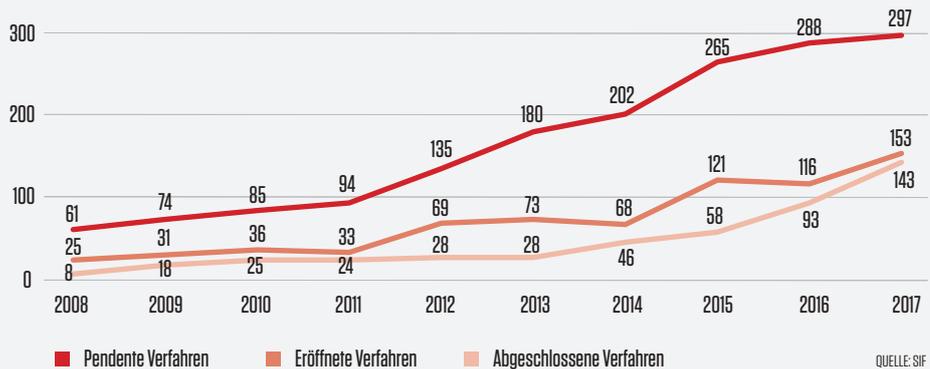
Ein Steuerzahler – ob Einzelperson oder Unternehmen – kann in die Lage kommen, potenziell zweimal besteuert zu werden, obwohl zwischen der Schweiz und einem Drittland ein Steuerabkommen zur Verhinderung von Doppelbesteuerung existiert. Um die doppelte Belastung zu vermeiden, kann der Steuerpflichtige beim SIF ein Verständigungsverfahren beantragen. Auch multinationale Unternehmen können die Verrechnungspreise für länderübergreifende Transaktionen zwischen Konzerngesellschaften verbindlich mit der Steuerbehörde aushandeln (*Advance Pricing Agreements* – APA). Die von der EFK geprüften Verfahren betreffen vor allem juristische Personen (mit unternehmensinternen Verrechnungspreisen) und umfassen ein Steuersubstrat von insgesamt 8 Milliarden Franken¹⁴.

In den letzten Jahren hat sich das SIF organisatorisch und fachlich weiterentwickelt, um den Arbeitsaufwand rund um die stetig zunehmenden Verständigungsverfahren zu bewältigen. Dies bestätigte 2017 ein Peer Review des Forum on Tax Administration der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). 2017 eröffnete das SIF 173 Verständigungsverfahren und schloss 197 ab, 506 Verfahren blieben unerledigt. Im hauptsächlich betroffenen Bereich der Verrechnungspreise steigt die Zahl der pendenten Fälle seit 2011 kontinuierlich an (s. unten). Diese komplexen Dossiers sind für das SIF eine Herausforderung und die Prüfer der EFK haben festgestellt, dass es an einer Strategie zum Abbau der Pendenzen fehlt. In mehr als einem Drittel der Fälle dauern die Verfahren länger als der international angestrebte Durchschnitt von zwei Jahren.

In manchen Ländern werden für APAs Gebühren zwischen 20 000 und 50 000 Franken erhoben. Wie im Falle anderer Vorabentscheide von Steuerbehörden ist in der Schweiz auch dieses Verfahren kostenlos, obwohl die Begünstigten in der Regel internationale, börsennotierte Unternehmen sind. Für das SIF handelt es sich um eine Dienstleistung für die Wirtschaft.

Entwicklung der Verständigungsverfahren (2007–2017)

Durch die Abteilung «Verrechnungspreise» des SIF behandelte Verfahren (Stand 31.12.2017)



¹⁴ Der Prüfbericht PA 17453 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



2. WIRTSCHAFT UND LANDWIRTSCHAFT



2018 haben sich die Prüfer der EFK verschiedener Themen aus der Landwirtschaft angenommen. Es wurden insbesondere zwei Prüfungen durchgeführt: eine über die Finanzhilfen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) und eine bei der Identitas AG, die mehrheitlich vom Bund gehalten wird und die Tierverkehrsdatenbank (TVD) betreibt.

Im gleichen Departement haben sich die Prüfer der EFK ausserdem mit der Überwachung von Kriegsmaterialexporten durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) befasst.

A. DIE SUBVENTIONEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT MÜSSEN ZIELGERICHTETER ERFOLGEN

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 sollte der Bund in der Landwirtschaft 75 bis 96 Millionen Franken einsparen. Vor diesem Hintergrund haben die Prüfer der EFK verschiedene Finanzhilfen des BLW an externe Organisationen geprüft. Acht Subventionen wurden schliesslich unter die Lupe genommen, ob sie rechtmässig, sinnvoll und wirtschaftlich sind¹⁵. Es ging um Beiträge für landwirtschaftliche Beratung, landwirtschaftliche Forschung, Pflanzenzucht, Beihilfe Pflanzenbau, Tierzucht, Beihilfe Viehwirtschaft, Vollzug Schlachtviehverordnung sowie Qualitäts- und Absatzförderung.

Auf ein Subventionsvolumen von insgesamt 135 Millionen Franken haben die Prüfer der EFK ein Sparpotenzial im zweistelligen Millionenbereich ausgemacht. Diese Massnahmen könnten schon 2022 in die Landwirtschaftspolitik integriert werden (AP22+). Wie sind die Prüfer zu dieser Schätzung gelangt? Hier ein paar Beispiele, zunächst von Subventionen, die gekürzt werden sollten.

Seit der Reform der Landwirtschaftspolitik 1992 gilt das Prinzip der Direktzahlungen. Alle Mittel zur Preisstützung hätten seitdem in Direktzahlungen umgewandelt werden müssen. Dabei geht es beispielsweise um kleinere Subventionen für die Tier- und Pflanzenproduktion. Mit einer konsequenten Analyse und Umsetzung könnten hier 8 Millionen Franken eingespart werden.

Ein Sparpotenzial von weiteren 6 Millionen Franken findet sich in der Erstattung der Kosten für Vollzugsmassnahmen nach der Schlachtviehverordnung (SV). In anderen Branchen werden ähnliche Leistungen von der Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebskette getragen. Für die Prüfer der EFK ist diese Kostenübernahme nicht verständlich. Auf Grundlage einer externen Evaluation kommt das BLW zum entgegengesetzten Schluss; das System müsse erhalten werden.

¹⁵ Der Prüfbericht PA 17159 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

2. WIRTSCHAFT UND LANDWIRTSCHAFT

Massgeblich sind die Bundesverfassung und der gesetzliche Rahmen

Am 24. September 2017 hat das Volk den Verfassungsartikel über die Ernährungssicherheit angenommen (Art. 104a)¹⁶. Noch ist er in Gesetz und Praxis unvollständig umgesetzt. Dieser Artikel sollte sich dort auswirken, wo die Produktion weder nachhaltig noch standortangepasst ist, etwa bei umfassenden Importen von Erzeugnissen, die nicht zur Ernährungssicherheit gemäss Artikel 104¹⁷ beitragen. Die Produktion von Tiereweissen ist ein Beispiel für solche Finanzhilfen, die dem neuen Verfassungsziel nicht mehr gerecht werden. Das BLW ist anderer Meinung und vertritt die Auffassung, die Artikel 104 und 104a schliessen sich nicht gegenseitig aus.

Die Prüfer der EFK haben auch aufgezeigt, dass das BLW die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zahlung einer Finanzhilfe nicht vollumfänglich anwendet. So kommt es vor, dass das BLW, anders als im Subventionsgesetz (SuG) vorgesehen, finanziell solide Organisationen subventioniert. Das SuG legt aber fest, dass eine Finanzhilfe erst dann geleistet wird, wenn die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Hier liegt ein Sparpotenzial von 5 Millionen Franken.

Mit Ausnahme dieser Fälle kommen die Prüfer der EFK zum Schluss, dass das BLW seine Ressourcen bei der externen Vergabe von Finanzhilfen wirtschaftlich einsetzt. Für die Subventionsempfänger erscheint der administrative Aufwand vertretbar. Und schliesslich: Sind Ziele oder Leistungen quantifizierbar, werden die Beihilfen entsprechend der erwarteten Wirkung vergeben, insbesondere in Bereichen mit einem hohen Budget.

¹⁶ Artikel 104a, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

¹⁷ Artikel 104, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.



B. DER BUND MUSS SEINE INTERESSEN BEI DER IDENTITAS AG KONSEQUENTER WAHRNEHMEN

Ende 2018 hat der Bundesrat die Gebühren für die Nutzung der TVD¹⁸, vor allem durch Teilnehmer aus der Landwirtschaft, um ca. 25 % gesenkt. Seit dem 1. Januar 2019 kostet die Ohrmarke für Rinder, Büffel und Bisons nur noch 3,60 Franken (vorher 4,75 Franken), diejenige für Schafe und Ziegen noch 45 Rappen (vorher 57 Rappen)¹⁹. Das bedeutet eine Entlastung der Branche um insgesamt 2,48 Millionen Franken. Die Senkung der TVD-Gebühren entsprach der Empfehlung der EFK, die Reserven der identitas AG (fast 14 Millionen Franken Ende 2017) zu reduzieren. Zum Volumen hatte sich die EFK nicht geäußert. Diese Berechnung hat der Preisüberwacher vorgenommen.

Das ist nicht das einzige Ergebnis dieses Audits, bei dem es vor allem um die Umsetzung wichtiger Empfehlungen ging. Die EFK hatte die identitas AG ja schon 2013 und 2015 geprüft²⁰. 2018 brachte neue Erkenntnisse²¹.

Der wichtigste Punkt betrifft die Aufsicht über die identitas AG durch das BLW. Das Bundesamt verfügt offensichtlich nicht über alle notwendigen Informationen und Unterlagen, um Aufsicht und Kontrolle umfassend ausüben zu können. Das gilt vor allem für die Bereiche Finanzen und IT.

Seine Interessen vertritt der Bund im Verwaltungsrat der identitas AG mit je einem Vertreter des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und des BLW. Letzterer ist beim BLW auch für die Aufsicht über die identitas AG zuständig. Laut BLW hat diese Konstellation den Vorteil, den Entscheidungsprozess zu verkürzen.

Zum Schluss noch eine Feststellung zu den Mitteln, mit denen das BLW die identitas AG für gewisse Leistungen entschädigt: 2017 stellte das Bundesamt fest, dass die der Gesellschaft überwiesenen Gelder um mehr als 400 000 Franken über dem erforderlichen Betrag lagen. Für die Prüfer der EFK ist es unverständlich, dass dieser Pauschalbetrag nicht regelmässig auf seine Verhältnismässigkeit überprüft und entsprechend angepasst wurde.

¹⁸ Seit 1999 dient die TVD als Hauptinstrument für die Rückverfolgbarkeit der Tiere im Rahmen der Nahrungsmittelsicherheit und der Seuchenprävention. Sie wird von der identitas AG im Auftrag des BLW betrieben. Der Bund überweist jährlich rund 9 Millionen Franken an die identitas AG für die Aufgabenerfüllung im Bereich der Tierverkehrskontrolle.

¹⁹ «Bundesrat senkt Gebühren für den Betrieb der Tierverkehrsdatenbank», 30.11.2018.

²⁰ Der Prüfbericht PA 13395 ist auf der Webseite der EFK abrufbar, der Prüfbericht PA 15533 wurde der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vorgelegt.

²¹ Der Prüfbericht PA 18509 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

2. WIRTSCHAFT UND LANDWIRTSCHAFT

C. DIE ÜBERWACHUNG DER KRIEGSMATERIALEXPORTE

In den letzten 25 Jahren sind die Schweizer Kriegsmaterialexporte in absoluten Zahlen eher angestiegen, der Anteil am Gesamtumfang der Schweizer Ausfuhren ist aber weiter rückläufig (s. Grafik unten, Preise nicht inflationsbereinigt). 2017 erreichten sie ein Volumen von 447 Millionen Franken, machten aber nur 0,15 % der Gesamtexporte aus. Das ist einer der niedrigsten Prozentsätze des letzten Vierteljahrhunderts.

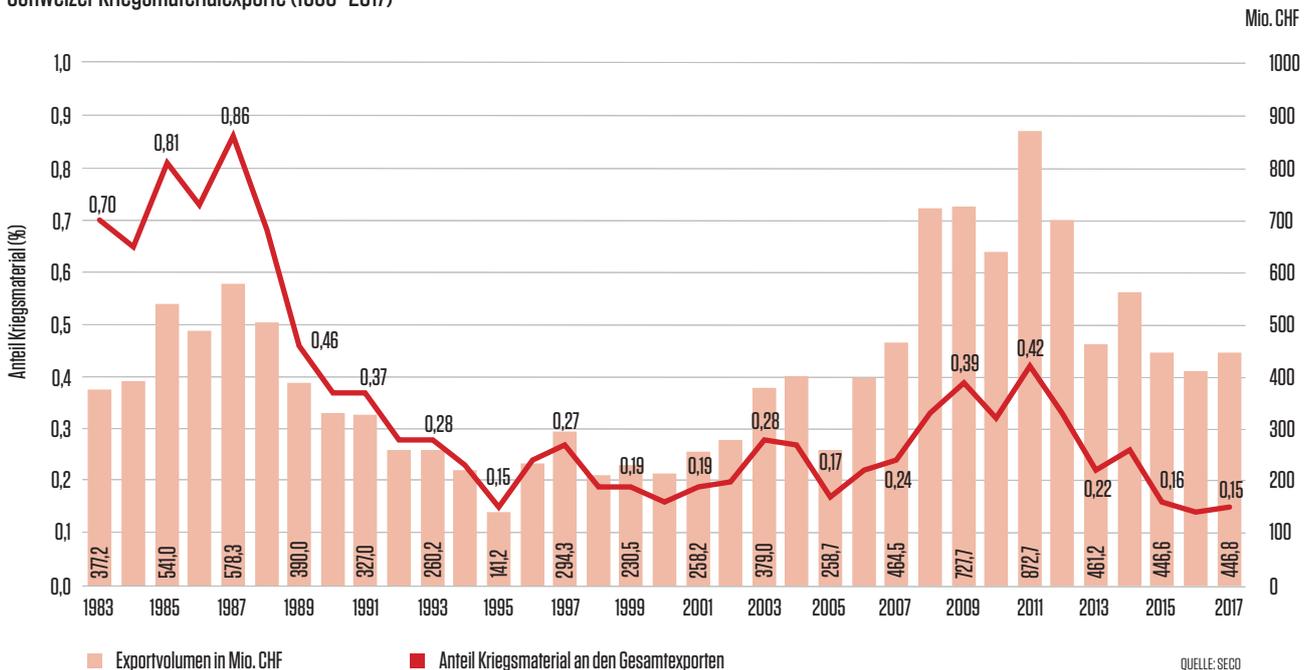
Aufgrund ihres sensiblen Charakters unterliegen diese Exporte einer Genehmigungspflicht. Über die Ausfuhrgesuche entscheidet das SECO in Abstimmung mit den zuständigen Stellen des EDA und gegebenenfalls mit anderen Dienststellen des Bundes. Die Entscheidungen stützen sich auf die Gesetzgebung und auf die Auslegungspraxis des Bundesrates²².

Die EFK hat die Wirksamkeit dieser Kontrolle über Kriegsmaterialexporte durch den Bund geprüft²³. Die gute Nachricht: Alle 2016 erlassenen Exportgenehmigungen wurden korrekt erteilt. Dennoch sehen die Prüfer in der Gesamtstruktur noch Verbesserungsmöglichkeiten.

²² Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (KMG) und Verordnung über das Kriegsmaterial (KMV).

²³ Der Prüfbericht PA 17425 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Schweizer Kriegsmaterialexporte (1983–2017)



Transparentere Regeln

Der Bundesrat hat die wichtigste Empfehlung der EFK angenommen. Grundsatzentscheidungen sollen in Zukunft in geeigneter Form kommuniziert und nicht mehr in vertraulichen Beschlüssen erlassen werden. Bei der Auslegung des Kriegsmaterialgesetzes und der dazugehörigen Verordnung ist diese Transparenz für die Rechtssicherheit von ganz entscheidender Bedeutung.

Kontrollen vor Ort und Koordination der Bundesbehörden stärken

Für die Prüfer der EFK ist es notwendig, die Exportkontrolle auf zwei Ebenen zu stärken. Erstens kann das SECO die Hersteller vor Ort überprüfen. Solche Firmen-audits sind ein wesentliches Instrument der Risikoanalyse. Nach Auffassung der EFK sind sie den SECO-Kontrollen bei den Käufern von Kriegsmaterial im Ausland («Post Shipment Verifications») vorzuziehen.

Zweitens besteht Handlungsbedarf beim Netzwerk von Instanzen, die sich innerhalb der Bundesverwaltung mit der Kontrolle von Kriegsmaterialexporten befassen. Neben dem SECO und dem EDA obliegen der EZV praktische Kontrollaufgaben an den Grenzen, die sie aber mangels Informationen nicht gezielt erfüllen kann. Und beim Nachrichtendienst des Bundes arbeitet ein einziger Vollzeitmitarbeiter an diesem Thema, der zudem von der Bundesanwaltschaft (BA) über laufende oder anstehende Verfahren im Zusammenhang mit dem Handel von Kriegsmaterial nicht unterrichtet wird. Diese beiden Beispiele zeigen, dass die Vernetzung innerhalb des Bundes besser aufgestellt und koordiniert werden muss.

Das SECO hat die Empfehlungen der EFK angenommen.

3. BILDUNG UND FORSCHUNG

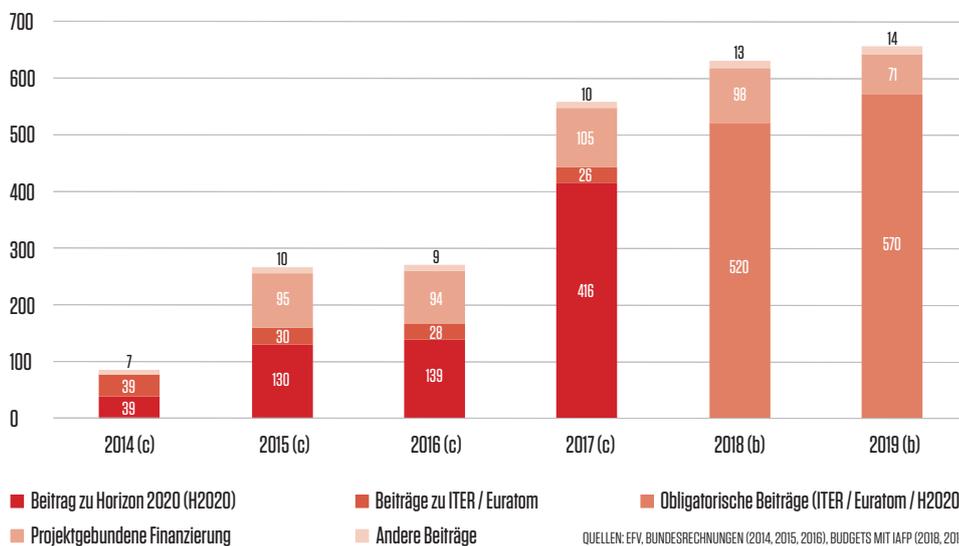


Im Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) haben die Prüfer der EFK die Aufsicht über einige der auf europäischer Ebene durchgeführten und von der Schweiz finanzierten Forschungsprojekte untersucht. Die Ergebnisse sind erfreulich.

A. DIE AUFSICHT ÜBER EUROPÄISCHE FORSCHUNGSPROJEKTE OPTIMIEREN

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative durch das Volk am 9. Februar 2014 hatte für die Schweizer Forschung unmittelbare Folgen. Nach der Abstimmung begrenzte die Europäische Union (EU) den Zugang unseres Landes zum achten Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020 (2014–2020) und dessen Budget von 81,6 Milliarden Euro (Teilassoziierung). Angesichts des Risikos für Schweizer Forscher, aus den Programmen ausgeschlossen zu werden, beschloss der Bundesrat im Juni 2014, die Zahlungen für Projekte zu übernehmen, die aufgrund der Teilassoziierung nicht mehr durch Brüssel finanziert werden sollten. Diese nationale projektweise Finanzierung der Teilnahme von Schweizer Forschern an Horizon 2020 läuft über mehrere Jahre (s. Grafik unten, in rot). Dies, obwohl die Schweiz seit Ende 2016 wieder voll assoziiert ist und damit Zugang zu europäischen Fördermitteln hat.

Beiträge der Schweiz zu den Forschungsrahmenprogrammen der EU (2014–2019, in Mio.)



3. BILDUNG UND FORSCHUNG

Laut SBFI dürften die letzten Anträge für diese projektweise Finanzierung 2018 eingehen. Es schätzt, dass bis 2024 so rund eintausend Projekte über ein Gesamtvolumen von etwa 600 Millionen Franken finanziert werden sollten. Der Pflichtbeitrag der Schweiz an die europäischen Forschungsrahmenprogramme (H2020, Euratom und ITER) bleibt unverändert.

Die Prüfer der EFK haben die Aufsicht des SBFI über diese im Rahmen von Horizon 2020 finanzierten Projekte geprüft²⁴. Die Ergebnisse sind gut. Das Budget 2018 und die Finanzpläne 2019–2021 wurden korrekt ausgearbeitet. Das SBFI ist sich der Unsicherheiten bewusst, die sich auf seine Prognosen auswirken könnten. Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte das SBFI allerdings über kein Reporting und keinen Gesamtüberblick über die Projekte sowie deren Verlauf.

Mehr Projekte, unterschiedliche Kontrolldichte

Die grösste Herausforderung für das SBFI wird der Anstieg der zu bearbeitenden Dossiers sein. Seit 2014 konnte die Mehrarbeit durch die projektweise Finanzierung dank Personalaufbau und organisatorischer Anpassungen bewältigt werden. Heute sollte ein Teil des Personals noch speziell für die Überwachungsverfahren geschult werden. Die Kontrollverfahren sind noch zu verbessern.

In diesem Zusammenhang sind die Prüfer der EFK der Meinung, dass der Umfang der Kontrollen reduziert werden könnte, ohne dadurch die Risiken zu erhöhen. Die Kontrollen müssen je nach Projektkategorie unterschiedlich intensiv ausfallen. Die Ressourcen des SBFI sollten vorrangig bei wichtigen Projekten eingesetzt werden, bei denen auch die finanziellen Risiken am grössten sind. Der Aufwand für kleine und mittlere Vorhaben muss reduziert werden. Mit diesen Verbesserungen sollte es dem SBFI gelingen, die seit 2018 steigende Zahl von Dossiers zu bewältigen.

²⁴ Der Prüfbericht PA 17655 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



4. ARBEITSLOSIGKEIT, SOZIALVERSICHERUNGEN UND GESUNDHEIT



2018 haben die Prüfer der EFK eine aufwendige Untersuchung der Strukturen und der komplexen Governance der Arbeitslosenversicherung (ALV) in Angriff genommen. Eine weitere Versicherung wurde einer Folgeprüfung unterzogen: die Invaliditätsversicherung (IV) und dabei im Speziellen die von ihr erstatteten medizinischen Massnahmen und Hilfsmittel. Im Bereich der Sozialversicherungen wurde ausserdem das System der Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und zur IV geprüft. Und schliesslich im Subventionsbereich drei Organisationen für Prävention und Gesundheitsförderung.

A. DAS SYSTEM DER ARBEITSLSENVERSICHERUNG IST ZU KOMPLEX

Vereinfachen! So lautet das Fazit der Prüfer der EFK, die sich 2018 im Auftrag der Finanzdelegation die ALV und deren Governance vorgenommen haben²⁵. Diese Sozialversicherung hat 2017 mehr als 6,3 Milliarden Franken ausgezahlt, im Wesentlichen als Erwerbsausfallersatz. In der Romandie wurde die ALV in den letzten Jahren von einem Korruptionsfall erschüttert. Erste Erkenntnisse zeigen Lücken in der Governance und in der Aufsicht auf. Laut Mandat der Finanzdelegation waren die Prüfer der EFK ausdrücklich aufgefordert, Gesetzesverbesserungen vorzuschlagen. Doch zunächst ein wenig Geschichte.

1884 wird mit der Einrichtung einer privaten Kasse für den Beruf der Schriftsetzer der Vorgänger der Arbeitslosenversicherung aus der Taufe gehoben. Auf Bundesebene kommt mitten im Zweiten Weltkrieg ein Kompromiss zwischen Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften zustande. Dieser führt zur Revision der Arbeitslosenversicherung und schafft die Leistungsunterschiede zwischen öffentlichen, Arbeitgeber- und Gewerkschaftskassen ab. Gleichzeitig wird an einem Ausgleichsfonds auf eidgenössischer Ebene gearbeitet. Erst in der Krise der 1970er-Jahre, dreissig Jahre später, wird mit der Verpflichtung, einer Arbeitslosenkasse beizutreten ein weiterer Schritt getan.

Ein Gebilde, das schwer zu reorganisieren ist

Das heutige System der ALV ist das Ergebnis dieser Geschichte. Die Verwaltungsaufgaben sind vielfältig und werden von einer Vielzahl an Akteuren beim Bund, den Kantonen und den Sozialpartnern wahrgenommen. Eine 21 Mitglieder starke Aufsichtskommission verabschiedet das Budget und die Jahresrechnung der ALV.

2015 fand eine Neuorganisation statt. Die gravierendsten Mängel in der Governance wurden behoben, das komplexe Geflecht der ALV aber nicht entwirrt.

Die Aufsichtskommission der ALV steht weiterhin unter dem Vorsitz des Leiters der Direktion für Arbeit des SECO. Laut Gesetz werden die Kommissionsmitglieder danach ausgewählt, dass sie die Sozialpartner, die Kantone, den Bund und die Wissenschaft vertreten, wobei auch das Geschlecht und die Sprachregion zu berücksichtigen sind. Dabei hatte ein externes Gutachten empfohlen, bei der Auswahl auch auf die fachlichen Kompetenzen zu achten.

²⁵ Der Prüfbericht PA 17540 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

TEIL 1: DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

4. ARBEITSLOSIGKEIT, SOZIALVERSICHERUNGEN UND GESUNDHEIT

Nach Auffassung der Prüfer der EFK braucht die Aufsichtscommission solide Finanz- und IT-Fachkenntnisse. Das Risiko von Interessenkonflikten bei der Ernennung von Mitgliedern muss ebenfalls angemessen bereinigt werden. Im Sinne des erteilten Auftrages werden die Prüfer der EFK der Finanzdelegation eine entsprechende Gesetzesänderung vorschlagen.

Ein teurer Verwaltungsnebel

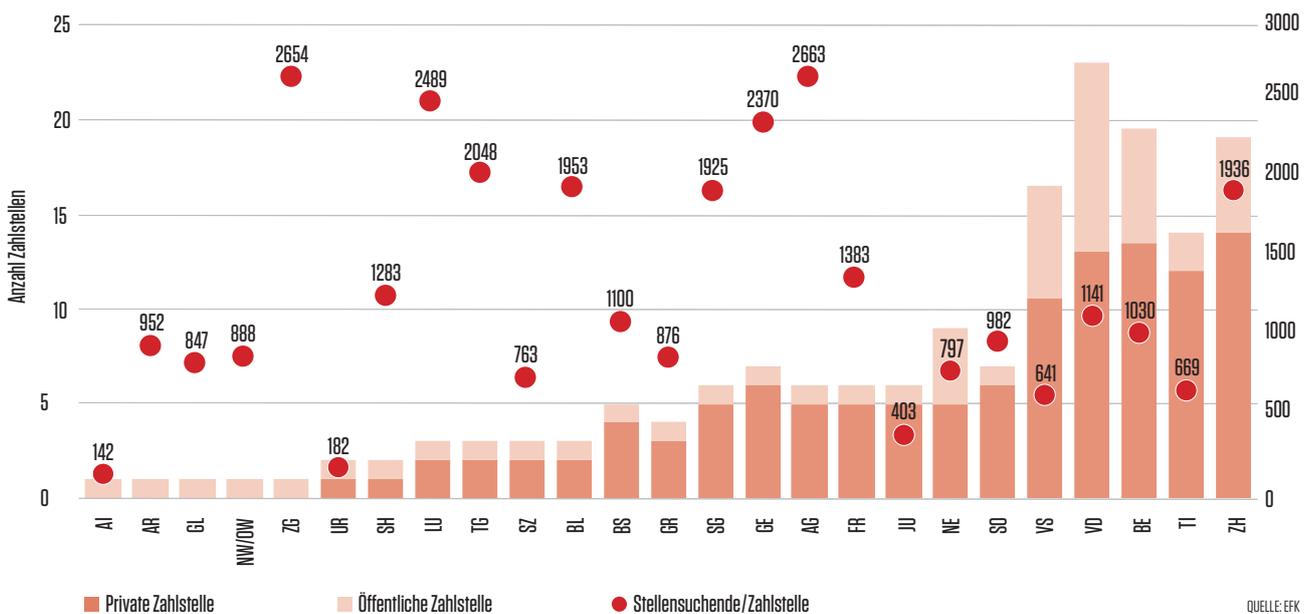
Abgesehen von diesen Punkten erinnern die Prüfer der EFK an den Kern des Problems: Das Konstrukt dieser ganzen Versicherung ist zu kompliziert. Alles im allem gibt es 33 Kassen in der Schweiz und ganze 169 Zahlstellen. Dazu kommen regionale Unterschiede. In einigen Westschweizer Kantonen, im Tessin oder in Bern gibt es im Verhältnis zur Zahl der Arbeitslosen überproportional viele Zahlstellen (s. *Grafik unten*). Eine administrative Verzettelung, die für die Prüfer der EFK schwer nachzuvollziehen ist.

Für ihre Prüfung hatte die EFK Zugang zu einer vom SECO in Auftrag gegebenen externen Analyse²⁶. Nach dieser detaillierten Studie wäre bei einer optimalen Verwaltung aller Kassen ein Einsparpotenzial von 50 Millionen Franken möglich. Das SECO beziffert die potenziellen Einsparungen auf 20 bis 30 Millionen Franken.

In ihrer Prüfung hält die EFK zudem daran fest, dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Bedingungen in den Leistungsvereinbarungen mit den Arbeitslosenkassen überprüft. Diese Vereinbarungen wurden 2013 unverändert verlängert und standen Ende 2018 zur Neuverhandlung an. Die Gelegenheit, die genannten Punkte aufzugreifen.

²⁶ Diese Studie ist inzwischen auf der Webseite des SECO abrufbar.

Zahlstellen pro Kanton im Vergleich zur Anzahl Stellensuchende pro Zahlstelle (2016)



QUELLE: EFK

B. MEDIZINISCHE MASSNAHMEN UND HILFSMITTEL DER IV: EIN GEMISCHTES BILD

Die IV wurde von der EFK in den letzten zehn Jahren mehrfach geprüft, evaluiert und mit Empfehlungen bedacht. Ab 2017 ging es um die Überprüfung der Umsetzung dieser Empfehlungen, insbesondere in zwei Bereichen: medizinische Massnahmen (828 Millionen Franken im Jahr 2016) und Hilfsmittel (204 Millionen Franken im Jahr 2016). Die Ergebnisse der Prüfer sind gemischt und zeigen, dass noch Empfehlungen auf ihre Umsetzung warten²⁷.

Medizinische Massnahmen: Erwartungen enttäuscht...

Vor fast fünf Jahren hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Anpassung des rechtlichen Rahmens für die medizinischen Massnahmen in Angriff genommen. Zur Erinnerung: Es handelt sich dabei um Leistungen für die Behandlung von Geburtsgebrechen und für Reha-Massnahmen bei Jugendlichen bis 20 Jahre. Das BSV erklärt, dass es ohne Fortschritte bei der Gesetzesrevision nicht sinnvoll sei, Verbesserungen an Steuerung, Vollzug und Überwachung der medizinischen Massnahmen vorzunehmen, wie sie die EFK seit 2013 empfiehlt. Die erzielten Fortschritte sind folglich sehr bescheiden, eine konkrete Umsetzung sieht das BSV vor 2020 nicht vor.

Ein weiteres Anliegen der EFK, das bisher nicht umgesetzt wurde, betrifft die Aktualisierung der Liste der Geburtsgebrechen. Hier haben die Arbeiten beim BSV zwar begonnen, kommen aber kaum voran. Der Bundesrat wünscht eine kostenneutrale Umsetzung dieser Massnahme. Nach Schätzungen des BSV liegt bei Streichung einiger Gebrechen aus der derzeitigen Liste und bei einer besseren Steuerung das Sparpotenzial bei 160 Millionen Franken. Allerdings gibt es nach wie vor Unsicherheiten über die finanziellen Auswirkungen bei der Übernahme neuer Erkrankungen sowie der Behandlungs- und vor allem Arzneimittelkosten.

In einem letzten Bereich sind die Empfehlungen der EFK schliesslich ganz und gar ohne Folgen geblieben. Bei der Schaffung regionaler Kompetenzzentren für die Prüfung komplexer und kostspieliger Fälle konnten die Prüfer keinen Fortschritt feststellen. Für die EFK ist diese Situation Zeichen einer grossen Verunsicherung. Fünf Jahre nach der Veröffentlichung ihres Berichts ist die Umsetzung der Empfehlung eindeutig ungenügend. Das BSV muss innerhalb eines angemessenen Zeitraums Lösungen finden oder Alternativen aufzeigen, auch unter Berücksichtigung der laufenden Parlamentsdebatten.

²⁷ Der Prüfbericht PA 16143 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

4. ARBEITSLOSIGKEIT, SOZIALVERSICHERUNGEN UND GESUNDHEIT

... Empfehlungen für die Hilfsmittel hingegen umgesetzt

Im Gegensatz dazu stellt die EFK bei den Hilfsmitteln eine deutliche Verbesserung fest. Das BSV überwacht die Tarifverträge und setzt bei den Verhandlungen Prioritäten. Es hat sich klare Richtlinien gegeben und Berechnungsmodelle erstellt. Mit den IV-Stellen wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Im Ergebnis wurden drei Tarifverträge im Hilfsmittelbereich revidiert und bis Ende 2018 sollten drei weitere Verträge neu ausgehandelt sein.

Die EFK rät dem BSV weiterhin, sich für eine Senkung der Hilfsmitteltarife an den Preisüberwacher zu wenden. Die Konkurrenz in dieser Branche ist alles andere als optimal. Die einst empfohlenen Ausschreibungsverfahren sind nicht weitergekommen. Bei der Debatte über die sechste IV-Revision hatte das Parlament den Vorschlag des Bundesrates allerdings abgelehnt, diesen Bereich für mehr Wettbewerb zu öffnen.

SPOTLIGHT

IN DER PRÄVENTION WERDEN DIE MITTEL GUT VERTEILT

Subventionen sind ein wichtiger Teil der Aufsichtstätigkeit der Prüfer der EFK. 2018 haben sie drei Organisationen für Prävention und Gesundheitsförderung bzw. die von diesen empfangenen Beiträge geprüft²⁸: den Tabakpräventionsfonds (TPF, 13 Millionen), Gesundheitsförderung Schweiz (GFS, 28 Millionen) und die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu, 20 Millionen).

Die Prüfer der EFK untersuchten, ob eine angemessene Aufsicht erfolgt und ob die Subventionsempfänger die Gelder wirtschaftlich und wirksam einsetzen. Die Antworten waren positiv, auch wenn bei der Aufsicht noch Verbesserungspotenzial besteht.

Auch auf Empfängerseite gibt es noch Raum für einzelne Verbesserungen. Auf Projektebene hängen die Budgetierung und Abrechnungen beispielsweise stark von der Anzahl der verfügbaren Mitarbeitenden ab. Für die Prüfer der EFK leisten alle Organisationen gute Arbeit, jedenfalls im Rahmen des Machbaren mit den verfügbaren Ressourcen. Mit mehr Mitarbeitenden wären bei der GFS noch einige Verbesserungen möglich, was erst recht für den TPF gilt, beispielsweise bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Projekten. Bei der bfu basiert die Wirksamkeitsbeurteilung auf der Verteilung der Mittel auf die drei Tätigkeitsbereiche (Verkehr, Sport, Haushalt und Freizeit). Diese Verteilung sollte aber objektiver sein und besser dokumentiert werden, damit sie verständlicher wird.

²⁸ Der Prüfbericht PA 17542 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

C. ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN UND RÄTSELHAFTE KANTONALE UNTERSCHIEDE

Besteht das Risiko, dass die Kantone ihren Spielraum beim Umgang mit Ergänzungsleistungen ein wenig zu grosszügig auslegen? Durchaus möglich und möglicherweise rechtswidrig, so hält es eine Prüfung aus dem Jahr 2018 fest²⁹. Worum geht es? Wenn AHV- oder IV-Bezüger ihren Grundbedarf nicht zu decken vermögen, können sie Ergänzungsleistungen (EL) beziehen. Ende 2016 waren es 201 100 AHV- und 113 700 IV-Bezüger. Diese Beihilfen werden von Kantonen (70 %) und Bund (30 %) gemeinsam finanziert. Der Betrag beläuft sich auf 4,9 Milliarden Franken, ein rasanter Anstieg und ein Grund zur Sorge.

Das System beruht auf Bundesrecht, der Vollzug liegt aber bei den Kantonen. Das BSV soll durch seine Aufsicht die Gleichbehandlung der Versicherten in der ganzen Schweiz gewährleisten. Die Prüfer der EFK kommen zum Schluss, dass die bestehenden Aufsichtsinstrumente unzureichend sind und zu markanten Unterschieden im Vollzug führen.

Ein Beispiel: Die Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens einer behinderten Person bei der Berechnung der EL ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Theoretisch kann die Leistungsdifferenz im Ergebnis bis zu 12 000 Franken pro Jahr betragen.

Die EFK hat ausserdem eine Umfrage bei den Durchführungsstellen vorgenommen, die erste dieser Art. Die Daten zeigen, dass es bei der Fallbeurteilung erhebliche Unterschiede gibt. Es ist nicht immer sicher, dass diese Unterschiede durch den gesetzlichen Handlungsspielraum abgedeckt sind. Problematisch ist, dass dem BSV als Aufsichtsbehörde diese Unterschiede nicht bekannt sind und es daher auch nicht entsprechend reagieren kann.

Auf Informationen zugreifen, validieren und dann entscheiden

Über den Anspruch auf Ergänzungsleistungen entscheiden die Durchführungsstellen nach Prüfung des Einkommens und des Vermögens der Gesuchsteller unter Berücksichtigung derer Ausgaben. Zur Validierung der Angaben werden nationale und internationale Informationsquellen herangezogen. Die Kontrolle ist also aufwendig, der internationale Informationsaustausch mühselig. Auf nationaler Ebene erhalten die EL-Stellen von den Kantonen erleichterten Zugang zu den Steuerinformationen, aber nicht überall. Entsprechend entwickeln die Durchführungsstellen unterschiedliche Kontrollstrategien.

Das BSV muss die Praxis der Durchführungsstellen klären. Deshalb empfiehlt die EFK präziser vorzugeben, welche Punkte von den externen Revisoren der Durchführungsstellen zu prüfen sind. Um die Unterschiede bei den problematischen Praktiken sichtbar zu machen, muss das Bundesamt vor allem die verfügbaren Daten (EL-Register) besser nutzen. Damit können dann die Aufsichtsinstrumente optimiert und eine Risikoanalyse aufgebaut werden. Das BSV hat die Empfehlungen der EFK angenommen.

²⁹ Der Prüfbericht PA 16428 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

5. VERKEHR UND ENERGIE

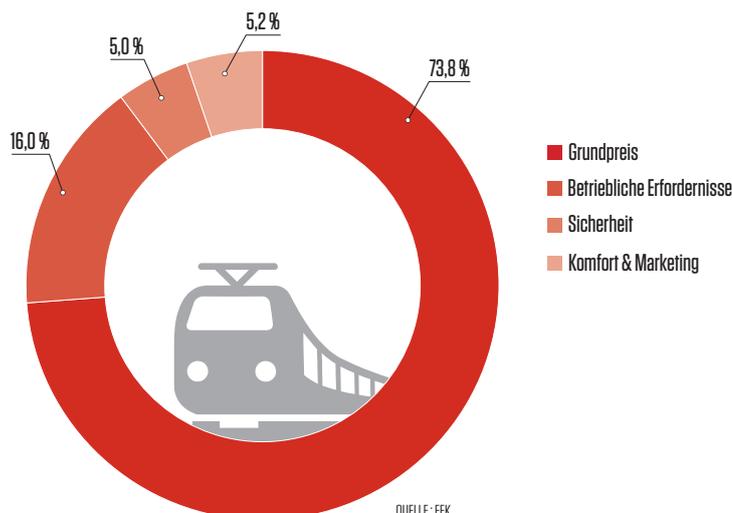
Im Bereich Bahnverkehr hat die EFK zwei sehr unterschiedliche Prüfungen vorgenommen. Bei der ersten ging es um die Beschaffung von Rollmaterial, und zwar um Triebzüge für den Regionalverkehr, bei der zweiten um die Abrechnung von Arbeitsstunden bei der Transportpolizei der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und ihre Praxis bei Verträgen mit Dritten.

Der zweite Themenblock befasst sich mit Energiefragen, in dem drei Prüfungen abgeschlossen wurden. Die Prüfer der EFK haben sich erneut mit der Berechnung der Kosten des Atomausstiegs auseinandergesetzt. Ausserdem wurde die Wirksamkeit der Bundesförderung für landwirtschaftliche Biogasanlagen in der Schweiz evaluiert. Und auf dem Gebiet der Subventionen wurde das Programm EnergieSchweiz (ECH) unter die Lupe genommen, das die Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien zum Ziel hat.

A. KEINE SKALENGEWINNE BEI DEN REGIONALZÜGEN

5,6 Milliarden Franken. Dies entspricht ungefähr dem Finanzvolumen der 36 Rollmaterialbestellungen, die zwischen 2006 und 2017 von den öffentlichen Transportunternehmen für den Regionalen Personenverkehr (RPV) erteilt wurden. Als Hauptakteur lieferte die Thurgauer Firma Stadler Rail AG ihre FLIRT-Triebzüge im Wert von rund 1,8 Milliarden Franken. Die Prüfer der EFK haben sich drei Projekte betreffend 145 FLIRT-Triebzüge mit einem Volumen von 1,4 Milliarden Franken vorgenommen³⁰. Die Einkäufe gingen von der SBB AG, der Schweizerischen Südostbahn AG und von Transports publics neuchâtelois SA aus. Wie vorgeschrieben, wurden die Beschaffungen vom Bundesamt für Verkehr (BAV) bewilligt.

Vierteliger RPV-Zug CH



³⁰ Der Prüfbericht PA 17484 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

5. VERKEHR UND ENERGIE

Angesichts des grossen Auftragsvolumens hatte man anfangs auf Skaleneffekte gehofft, die aber aus mehreren Gründen nicht realisiert werden konnten. Erstens wegen der zu geringen Losgrösse (jeweils unter 50 Stück). Zweitens weil jedes Unternehmen individuell für sich selbst beschafft, was zusätzliche Produktionsnebenkosten generiert. In erster Linie aber fehlt es an einem Qualitätsstandard für den RPV und einer koordinierten Flottenstrategie zwischen den Verkehrsunternehmen. Denn ohne Standard können die Einkäufe nicht zusammengefasst und damit keine Losgrössen erreicht werden, die Skalengewinne ermöglichen.

Fehlende Harmonisierung des Rollmaterials bindet Kunden an Lieferanten

Die Prüfer der EFK haben sich vor Ort beim BAV ein Bild über das Genehmigungsverfahren gemacht, über das die Transportunternehmen ihre Investitionen in den RPV mit Bund und Kantonen abrechnen können. Bei diesen Genehmigungen vergleicht das BAV nicht die Angebote mit den gleichen Rollmaterialbeschaffungen anderer Unternehmen.

Ein anderes Risiko: Die mechanische Kupplung des Rollmaterials ist zwar harmonisiert, funktioniert aber nicht, wenn die zu verbindenden Einheiten von verschiedenen Herstellern stammen. Die elektronischen Steuerungsschnittstellen sind nicht standardisiert. Ein Transportunternehmen kann somit nicht ohne Weiteres den Lieferanten für sein Rollmaterial wechseln. Die EFK empfiehlt deshalb dem BAV, für weitere Ausschreibungen die Kupplungsfähigkeit von Einheiten verschiedener Hersteller zwingend vorzuschreiben.

Die Prüfer der EFK haben weitere Vorschläge für eine bessere Bewirtschaftung der bestehenden RPV-Flotte gemacht. Hier können Investitions- und vor allem Wartungskosten gespart werden. Das könnte beispielsweise mit einer Koordinationsstelle für die RPV-Flottenstrategie erreicht werden, entweder im BAV oder durch eine externe Gesellschaft.

SPOTLIGHT

TRANSPORTPOLIZEI GUT AUFGELEIST

Bei der Transportpolizei (TPO) der SBB arbeiteten 2017 rund 190 Polizistinnen und Polizisten, mit einem Budget von 48,7 Millionen Franken. Nach Hinweisen von Whistleblowern nahmen sich die Prüfer der EFK vor allem die Frage vor, ob die Tarife im Vertragsbereich einheitlich und angemessen festgelegt werden³¹.

Die Leistungen der TPO-Patrouillen werden in drei verschiedenen IT-Systemen registriert, korrigiert und abgerechnet. Es wurden Fehler festgestellt, die Nachverfolgung der Korrekturen ist schwierig. Das Fehlervolumen ist schwer zu beziffern, die Prüfer der EFK schätzen es auf 500 000 Franken für 2016 und 2017 (0,5 % des Budgets). Eine Schwäche des Internen Kontrollsystems, glücklicherweise aber kein Fall von Betrug.

Die Verträge mit Dritten sind uneinheitlich, vor allem hinsichtlich der Stundentarife. Diese sollten gemäss aktueller Rechtsgrundlage publiziert werden. Des Weiteren haben die Prüfer der EFK festgestellt, dass die Zusammenarbeit mit Securitrans im Bereich der Bahnhöfe verbesserungsfähig ist. Hier wurde das Sparpotenzial nicht im erhofften Masse ausgeschöpft.

Die SBB haben die meisten Empfehlungen der EFK akzeptiert und weisen darauf hin, dass die TPO im Gefahrfall immer konsequent reagiert hat.

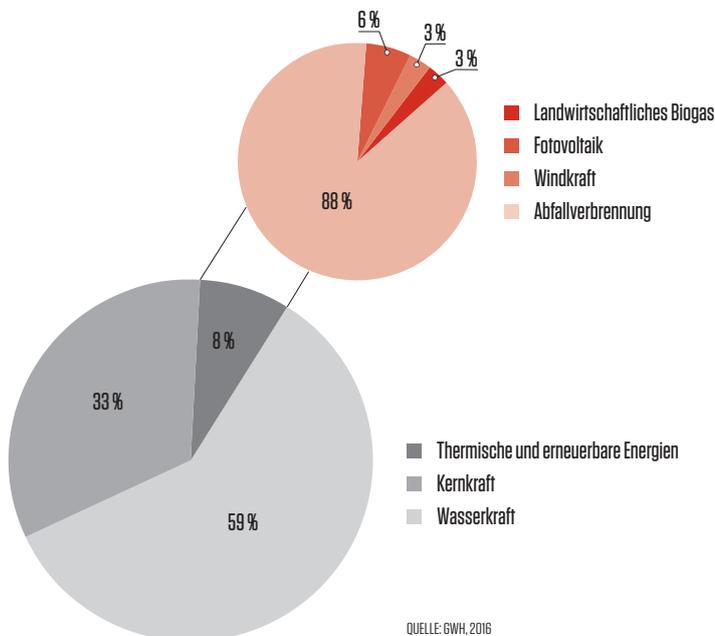
³¹ Der Prüfbericht PA 18577 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

B. IST ES WIRKSAM UND RENTABEL, LANDWIRTSCHAFTLICHES BIOGAS ZU FÖRDERN?

Die Bundesbehörden finanzieren die Erzeugung von lokalem, landwirtschaftlichem Biogas. Dank Zuschüssen können Betreiber in der Landwirtschaft mit der Verwertung von Grün- und Nahrungsmittelabfällen sowie von Hofdünger Energie produzieren. Wie sind diese Hilfen gestaltet, und sind sie wirksam? Besteht die Gefahr der Doppelsubventionierung? Das konnten die Prüfer der EFK nach ihrer Untersuchung ausschliessen. Nach ihren Besuchen vor Ort sind sie allerdings weiterhin skeptisch³². Vieles ist gut, manches weniger. Wenn das Parlament diese erneuerbare Energie weiterhin fördern will, sollte jedenfalls die Höhe des Bundesbeitrags hinterfragt werden. Denn diese Form der Stromerzeugung ist zwar ökologisch sinnvoll, aber kostspielig und völlig von der Unterstützung durch den Bund abhängig.

Doch worum und um wie viel geht es denn eigentlich? Die Vergärung der landwirtschaftlichen Biomasse zu Methan ist ein recht anspruchsvoller Prozess, der hohe Investitions- und Betriebskosten verursacht. In der Schweiz stehen rund hundert landwirtschaftliche Biogasanlagen. Diese erzeugen Energie (Strom, Wärme oder Treibstoff) aus organischen Abfällen, ohne dabei die Nährstoffe umzuwandeln, die dem Boden in Form von Gärresten als Dünger wieder zugeführt werden. 2016 wurden so 116 Gigawattstunden (gWh) Strom erzeugt, i. e. 0,24 % der landesweiten Produktion (s. Grafik unten). Im gleichen Jahr wurden damit 5 Millionen Einkünfte erzielt.

Anteil an der Gesamtstromproduktion in der Schweiz



³² Der Prüfbericht PA 17578 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

5. VERKEHR UND ENERGIE

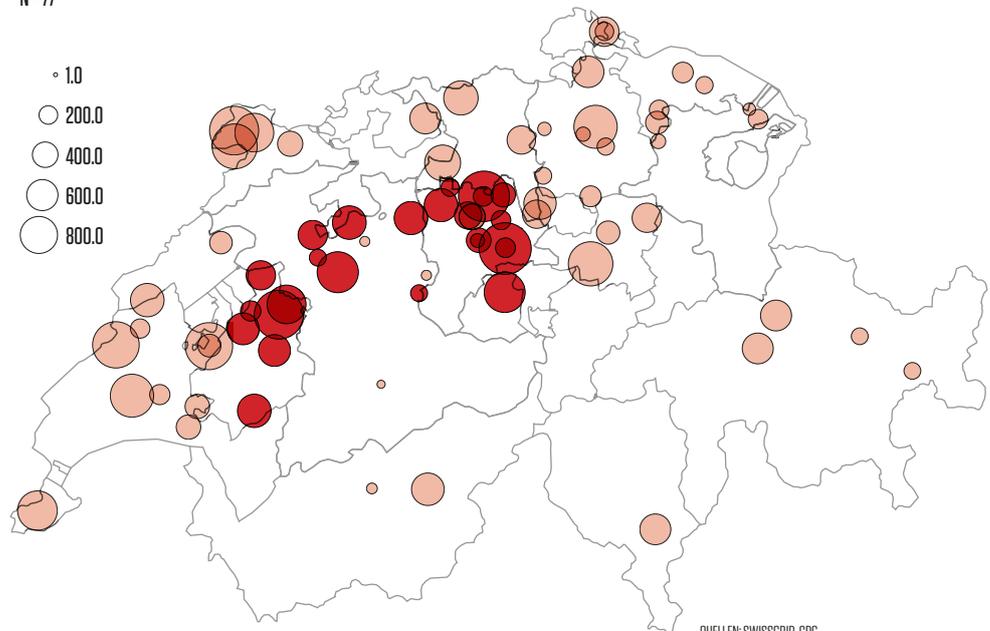
Indirekte Förderung der Landwirtschaft, Abhängigkeit von Finanzhilfen und eine Frage der Grösse

Die landwirtschaftlichen Biogasanlagen werden jährlich mit 36 Millionen Franken Bundeshilfen unterstützt, im Wesentlichen über die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV), die für 35 Millionen aufkommt³³. Die KEV dient dazu, Anreize für die Stromerzeugung durch erneuerbare Energien zu setzen (Wasserkraft, Fotovoltaik, Windkraft, Erdwärme, Biomasse und deren Abfälle). Für landwirtschaftliches Biogas wird die Kilowattstunde (kWh) im Schnitt mit 42 Rappen abgegolten, für Anlagen ausserhalb der landwirtschaftlichen Zone mit 15 bis 34 Rappen. Dieser «Landwirtschaftsbonus» von 16 Rappen wurde in einem Anhang zur Energieverordnung eingeführt, um das grosse Potenzial von Hofdünger besser zu nutzen.

Die Untersuchungen der EFK vor Ort waren besonders aufschlussreich. In den Kantonen Bern, Freiburg, Luzern und Obwalden wurden sieben Fallstudien durchgeführt (s. Karte unten). Fazit: Die landwirtschaftlichen Biogasanlagen sind subventionsabhängig, im Durchschnitt beziehen sie 69 % ihrer Einnahmen aus der KEV und 5 % aus dem Verkauf von Emissionszertifikaten. Auch die Wirtschaftlichkeit über die gesamte Lebensdauer wurde analysiert. Je nach Szenario können vier Anlagen auf einen Gewinn zwischen 1 und 2 Millionen Franken hoffen, eine fünfte auf rund 300 000 Franken. Die beiden verbleibenden Anlagen schaffen es nicht in die Gewinnzone. Sie dürften Verluste im Umfang des investierten Kapitals, wenn nicht höhere Verluste verbuchen. Es handelt sich um die zwei kleinen Biogasanlagen in der Stichprobe der EFK.

Verteilung der landwirtschaftlichen Biogasanlagen, über KEV subventioniert (2016)

N=77



QUELLEN: SWISSGRID, COG

● Kantone, bei denen die Fallstudien durchgeführt wurden: BE, FR, LU und OW.
Die Grösse der Punkte zeigt die Leistung der landwirtschaftlichen Biogasanlagen an.

³³ Die zweite Finanzhilfe erfolgt über den Erwerb von Zertifikaten zur Reduktion der CO₂-Emissionen, die das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ausstellt, für einen Betrag von ca. 1 Million Franken pro Jahr. Die dritte Bezuschussung geschieht mit Investitionskrediten, sprich zinslose Darlehen des BLW mit einem Subventionsanteil von 47 000 Franken pro Jahr.



Wirtschaftlichkeit langfristig fraglich, Konkurrenz zu anderen grünen Energien

Als Voraussetzung für die KEV fordert das Gesetz langfristige Wirtschaftlichkeit. Gemessen an den Betriebskosten und am Marktpreis für Strom ist diese allerdings für Biogas langfristig nicht gegeben. In den letzten zehn Jahren schwankte der Marktpreis zwischen 5 und 12 Rappen pro kWh, während die Produktion von Biogas 37 bis 75 Rappen kostete. Nichts deutet darauf hin, dass sich diese Zahlen in nächster Zukunft angleichen. In Österreich zum Beispiel bedeutete die Einstellung der Subventionierung das Ende für landwirtschaftliches Biogas. In der Schweiz läuft die KEV für die ersten Anlagen im Jahr 2026 aus.

Die Fakten weisen also darauf hin, dass landwirtschaftliches Biogas nicht um jeden Preis gefördert werden soll. Jeder Rappen KEV für einen grünen Energieträger fehlt bei einem anderen. Sollte die Förderung von Biogas im Rahmen der Energiestrategie 2050 erneut in Betracht gezogen werden, würde die EFK dem Bundesamt für Energie (BFE) nahelegen, nur die direkten energiepolitischen Kosten zu finanzieren (d. h. auf den Landwirtschaftsbonus zu verzichten) und diejenigen erneuerbaren Energien zu bevorzugen, die am besten zum Erreichen der energiepolitischen Ziele beitragen.

SPOTLIGHT

MEHR ENERGIE BEI DER SUBVENTIONS-KONTROLLE

Seit 2001 fördert der Bund mit dem Programm ECH freiwillige Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien. 2011 wurde es neu ausgerichtet. Inzwischen verfügt es über eine Geschäftsstelle beim BFE, das Jahresbudget wurde von 30 auf 50 Millionen Franken aufgestockt. Die Anzahl der Partner und Verträge hat sich seit 2012 verdreifacht.

Nach Auffassung der Prüfer der EFK sind die Verfahren zur Subventionsvergabe für dieses Programm noch nicht ausreichend standardisiert. Empfehlungen dazu wurden schon in früheren Prüfungen ausgesprochen³⁴. Verbesserungspotenzial besteht bei der Prüfung der Dossiers, bei den projektbezogenen Kosten und bei der Ergebniskontrolle. Allein für die Jahre 2015 und 2016 waren die Subventionen sicherlich zu hoch. Diese Systemschwächen erhöhen das Risiko, unwirtschaftliche Projekte zu finanzieren.

Fallanalysen haben gezeigt, dass das BFE die Subventionen für Basisleistungen reduzieren kann. Ausserdem ist darauf zu achten, dass es zwischen den verschiedenen Teilnehmern an subventionierten Programmen nicht zu Interessenkonflikten kommt. Das BFE hat sich bereit erklärt, die Empfehlungen umzusetzen.

³⁴ Der Prüfbericht PA 17179 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

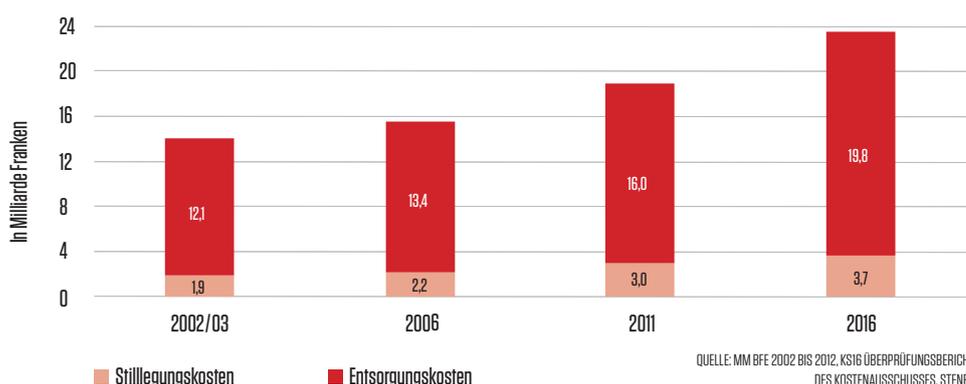
C. ERHÖHTE KOSTENTRASPARENZ FÜR DEN ATOMAUSSTIEG

Stilllegung der Kernkraftwerke (KKW) und Entsorgung der radioaktiven Abfälle: Wer soll das bezahlen? Teil der Antwort ist der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds. Das Kernenergiegesetz (KEG) verlangt von den Eigentümern der Kraftwerke, dass sie die Stilllegung der Anlagen und die Entsorgung des Abfalls finanzieren und durchführen. Die beiden Fonds werden von den KKW-Betreibern geäufnet und vom Bundesrat beaufsichtigt.

Dreh- und Angelpunkt des Systems sind die Berechnung der Kosten für den sogenannten Nachbetrieb, die Stilllegung an sich und die endgültige Entsorgung der Abfälle. Alle fünf Jahre wird von swissnuclear, dem Branchenverband der Schweizer KKW-Betreiber, eine entsprechende Kostenstudie vorgelegt.

Die Kostenstudie Ende 2016 (KS16) veranschlagte die Gesamtkosten auf ungefähr 21,7 Milliarden Franken (Schliessung 3,4 Milliarden, Abfallentsorgung 18,4 Milliarden). Auf dieser Grundlage legte die Verwaltungskommission der beiden Fonds (STENFO) die provisorischen Beiträge der Betreiber fest. 2017 wurde die KS16 vom Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat und von unabhängigen Experten im Namen von STENFO überprüft. Nun wurden die Gesamtkosten auf 23,4 Milliarden geschätzt (Schliessung 3,7 Milliarden, Entsorgung 19,8 Milliarden, s. *Grafik unten*). Am 12. April 2018 legte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Gesamtbetrag auf 24,6 Milliarden fest (Schliessung 3,8 Milliarden, Entsorgung 20,8 Milliarden – davon 1,3 Milliarden zulasten des Bundes). Darin sind 5,8 Milliarden enthalten, die von den Betreibern Ende 2017 bereits eingezahlt worden waren. Derzeit beläuft sich das Fondsvermögen auf 7,7 Milliarden (Schliessung 2,5 Milliarden, Abfallentsorgung 5,2 Milliarden).

Kostenentwicklung des Atomausstiegs





Schon 2014 hatten sich die Prüfer der EFK mit diesem Dossier auseinandergesetzt und einen kritischen Bericht erstellt³⁵. 2018 kam es zu einer Folgeprüfung, deren Fazit sehr viel positiver ausfiel³⁶.

Die KS16 ist sehr viel transparenter als die vorherige Studie von swissnuclear 2011. Die gewählte Methode ist nachvollziehbar und plausibel, das Vertrauen in die Stichhaltigkeit der Schätzungen ist entsprechend gestiegen.

Überholten Pauschalzuschlag streichen

Die gleichen Prüfer haben auch den Pauschalzuschlag gemäss Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen (SEFV) unter die Lupe genommen. Dieser Aufschlag ist wegen der vielen Unsicherheiten einer solchen Kostenrechnung unverzichtbar. Allerdings ist der Zuschlag von 30 % heute zu hoch und sollte angepasst werden.

Am 30. November 2018 hat sich der Bundesrat dieser Empfehlung der EFK angeschlossen. Er befürwortet auch die neue Berechnungsmethode, die Unsicherheiten, Risiken und Chancen besser berücksichtigt. Dazu hat er eine Vernehmlassung über die SEFV und die Streichung des Zuschlags von 30 % eingeleitet. Die Pauschale soll durch einen allgemeinen Sicherheitsaufschlag von 5 % auf die Stilllegungskosten und von 12,5 % auf die Lagerung in geologischen Tiefenschichten ersetzt werden. Die Vernehmlassung endet im März 2019.

³⁵ Der Prüfbericht PA 14172 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

³⁶ Der Prüfbericht PA 16409 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

6. VERTEIDIGUNG



Das Immobilienportfolio des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ist äusserst stattlich. Sein Wert liegt bei fast 21 Milliarden Franken, mit 24 000 Hektaren umfasst es beinahe die Fläche des Kantons Zug³⁷. Damit besitzt das VBS einer der grössten Liegenschaftsbestände der Schweiz. Vier Jahre nach einer kritischen Bestandsaufnahme haben die Prüfer der EFK im VBS die Fortschritte untersucht. Diese sind beachtlich, die Ergebnisse insgesamt gut.

A. DAS IMMOBILIENMANAGEMENT DES VBS IST GUT AUFGESTELLT

Die Verwaltung des Immobilienportfolios des VBS ist mit erheblichen finanziellen Herausforderungen verbunden. Schon 2007 hatte das Generalsekretariat des VBS für die departementseigenen Immobilien das sogenannte Mietermodell eingeführt. Es sollte die Verwendung der Infrastruktur optimieren, die Effizienz der Investitionen steigern und die Immobilienkosten für das VBS senken. Ein im Juli 2015 veröffentlichter Prüfbericht der EFK zeigte zahlreiche Schwachstellen des Modells und erhebliche Verzögerungen bei seiner Umsetzung auf³⁸.

Damals erklärte das VBS, man sei sich der Probleme seit einigen Jahren bewusst. Im Herbst 2014 wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Generalsekretärin des Departements eingesetzt. Ein neues Optimierungsprojekt des Immobilienmanagements war für Ende 2016 vorgesehen, Lücken sollten in der Zwischenzeit beseitigt werden. Dazu wurde ein Budget von 1,4 Millionen Franken bereitgestellt. Die EFK begrüsst diese Initiative des VBS.

SPOTLIGHT

CYBERANGRIFF UND MASSNAHMEN DER RUAG

Die RUAG ist im Jahr 2015 Ziel einer Cyberattacke geworden. Vor diesem Hintergrund und im Auftrag der Finanzdelegation prüfte die EFK, ob die Sicherheitsanforderungen des VBS auf den IT-Systemen für Dienstleistungen der Materialkompetenzzentren des VBS umgesetzt sind. Im Auftrag des Bundesrats hat die RUAG Sofortmassnahmen umgesetzt, aber auch verschiedene Untersuchungen in Auftrag gegeben, eigene Projekte gestartet, die Sicherheitsorganisation personell und strukturell verstärkt und zahlreiche Regelungen erarbeitet oder überarbeitet. Die EFK beurteilt diese Aktivitäten grundsätzlich positiv und wird die offenen Punkte weiterverfolgen³⁹. Die Finanzdelegation nahm den Bericht der EFK zur Kenntnis.

Auszug aus dem Jahresbericht 2018 der Finanzdelegation

³⁷ Vgl. den Nachhaltigkeitsbericht 2017, abrufbar auf der Webseite von armasuisse Immobilien.

³⁸ Der Prüfbericht PA 14489 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

³⁹ Der Prüfbericht PA 18457 wurde der Finanzdelegation vorgelegt.

6. VERTEIDIGUNG

Positive Ergebnisse, Empfehlungen formell umgesetzt

2018 hat die EFK dieses neue Immobilienmanagement vor Ort geprüft⁴⁰ und Fortschritte festgestellt. Die Basis für ein Immobilienmanagement, die eine Organisation im Wandel unterstützt, ist gelegt. Alle Empfehlungen der EFK wurden formell umgesetzt. Und das ist nicht das einzige Positive.

Das Projekt für ein neues Immobilienmanagement wurde Ende Juli 2017 abgeschlossen, die Arbeitsinstrumente sind jetzt vorhanden. Es wurden Weisungen für die Verwaltung der Liegenschaften erlassen, die auch die Raumplanung und die Umwelt berücksichtigen. Das Immobilienportal VBS im Internet regelt detailliert die Abläufe, Zuständigkeiten, Kompetenzen sowie die Formen der Zusammenarbeit. Und ein Konzept für das Controlling gibt messbare Zielsetzungen auf Departementsebene vor. So ist sichergestellt, dass Investitionen zielgerichtet erfolgen und die Belegung der Immobilien optimiert werden kann.

Gemäss VBS wurden alle betroffenen Mitarbeitenden im Departement geschult. Eine gewisse Einführungszeit wird notwendig sein, bevor beurteilt werden kann, ob die Aufgaben wahrgenommen werden und die neuen Prozesse greifen. Eine Evaluation ist für 2020 vorgesehen.

⁴⁰ Der Prüfbericht PA 18542 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND

Baku, Dublin, Luanda, Maskat, Nikosia, Zagreb. In diesen Hauptstädten haben die Prüfer der EFK kleine diplomatische Vertretungen der Schweiz besucht. Wie wirken sie vor Ort, mit welchen Problemen sind sie konfrontiert, und welchen Nutzen haben diese Botschaften im Kleinformat? Die Antworten auf diese Fragen finden sich nachfolgend.

Ein weiteres Thema war für die EFK die heikle Frage nach der Korruption in der Schweiz. Was unternimmt der Bundesrat, welche Mittel haben die Bundesbehörden zur Hand, reichen sie aus? Die Prüfer schlagen «eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Korruptionsbekämpfung» vor, damit die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen auf diesem Gebiet umfassend erfüllen kann.

A. DIE ZUKUNFT DER KLEINEN SCHWEIZER BOTSCHAFTEN MUSS NOCH ABGESTECKT WERDEN

Ein Diplomat, der die Interessen der Schweiz vertritt, lokale Mitarbeitende – in der Regel drei oder vier –, und selten konsularische Aufgaben. Das ist die sichtbare Seite einer «kleinen Vertretung» des Schweizer Aussennetzes. Auf 169 Vertretungen des EDA fallen 31 unter diese Definition, sie repräsentieren jährlich Kosten von 25 Millionen Franken. Kleine Botschaften befinden sich in erster Linie in EU-Ländern. Die Prüfer der EFK haben ihre Aufgaben und ihren Nutzen untersucht, auch durch Gespräche vor Ort⁴¹.

⁴¹ Der Prüfbericht PA 17565 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Diese 31 Schweizer Vertretungen wurden von der Finanzkontrolle überprüft



□ Hauptstädte ■ Vertretungen ausserhalb der Hauptstädte ■ wurden 2018 geschlossen

QUELLE: EFK

TEIL 1: DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND

Die Prüfung hat Verborgenes ans Licht gebracht. Das EDA muss seine Strategie überdenken, denn die derzeitige Ausrichtung ist mit Blick auf die finanziellen und personellen Ressourcen nicht haltbar. Die Vervielfältigung der kleinen Vertretungen führt zu einer Verzettelung der Mittel. Es gibt Alternativen. So schlagen die Prüfer vor, dort eine Regionalisierung der Tätigkeiten ins Auge zu fassen, wo die Vertretungen nur wenig konkreten Mehrwert bringen. Auch andere Länder haben Botschafter oder Botschafterinnen in das Herkunftsland zurückgeholt und dabei die bilateralen Verbindungen mit dem Partnerstaat aufrechterhalten.

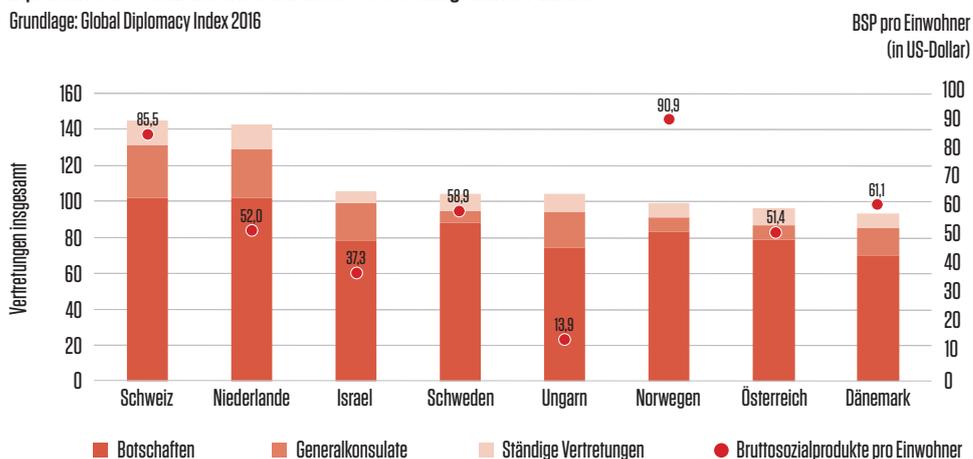
Vorrang für bilaterale Aktivitäten, wenig messbares Handeln

Im internationalen Vergleich ist das Schweizer Aussennetz vergleichbar mit der Grösse desjenigen eines Landes wie die Niederlande (s. Grafik unten). Die Daseinsberechtigung der kleinen Botschaften liegt vor allem in der Notwendigkeit für die Schweiz, international bilaterale Beziehungen zu pflegen. Mit der Verdichtung des EDA-Netzes in Osteuropa, in Zentralasien und in Schwellenländern ist ihre Zahl angestiegen.

Diese Priorität der bilateralen Aktivitäten legitimiert zwar die kleinen Botschaften, doch sind nach Einschätzung der Prüfer die Ergebnisse ihres Handelns wenig sichtbar. Mittel- und langfristig ist es schwierig, konkrete Auswirkungen dieser Aktivitäten zu erkennen, zum Beispiel für das bilaterale Verhältnis mit der EU. Die Prüfer sehen einen kurzfristigen Mehrwert für die Auslandskontakte des EDA und in der Unterstützung von Projekten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

Diplomatisches Netz und wirtschaftliche Grösse ausgewählter Länder

Grundlage: Global Diplomacy Index 2016



QUELLE: LOWY INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLICY



Für die Prüfer spiegelt diese Situation den grossen Handlungsspielraum wider, den die Missionschefs geniessen, wie auch das Fehlen einer Strategie und längerfristiger Zielvorgaben seitens EDA. Bei ihren Gesprächen vor Ort und in der Berner Zentrale haben die Prüfer festgestellt, dass wenig über die Herausforderungen und Möglichkeiten nachgedacht wird, die bilateralen Beziehungen zum Gastgeberland im Rahmen eines vierjährigen diplomatischen Mandats zu verbessern.

Zeitraubende Verwaltungsarbeit für anspruchsvolle Posten im Ausland

Die Missionschefs der kleinen Vertretungen sind mit Alltagsfragen konfrontiert. Genauso wie die lokalen Angestellten erledigen sie logistische und administrative Aufgaben. Nach Informationen der EFK wenden die kleinen Vertretungen mehr als die Hälfte ihrer Ressourcen für Administration und Verwaltung auf. Zeit, die nicht für diplomatische Aufgaben zur Verfügung steht.

Diese laufen weitgehend routiniert ab und konzentrieren sich auf die Überwachung, Beobachtung, Analyse und Pflege der Kontakte. Hin und wieder organisiert die Botschaft den Besuch einer offiziellen Schweizer Delegation mit. Dadurch bleiben wenig Ressourcen für mittelfristige Projekte, und solche Vorhaben hängen vor allem von der Eigeninitiative der Missionschefs und -chefinnen ab.

Missionschefs und -chefinnen müssen multifunktional sein, eine hohe Anpassungsfähigkeit besitzen und mit ungewöhnlichen Situationen zurechtkommen. Dabei sind die Stellen nicht unbedingt attraktiv, weil man nicht viel bewegen kann. Für einen dynamischen Missionschef kann es daher schwer sein, seine Ideen umzusetzen, was zwangsläufig zu Frustrationen führt. Für die lokalen Angestellten besteht hingegen das Risiko der Überlastung. Sie fühlen sich vom EDA manchmal nicht unterstützt und wissen nicht immer, an wen sie sich im Problemfall wenden sollen.

B. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG: VERSTREUTE UND WENIG WIRKSAME RESSOURCEN

Seit 2006 ist die Schweiz Mitglied der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates⁴² (*Groupe d'Etats contre la Corruption* – GRECO). Diese internationale Organisation führt Evaluationen in ihren Mitgliedstaaten durch. Nach der ersten Überprüfung der Schweiz 2008 setzten die Bundesbehörden verschiedene Empfehlungen um. Unter anderem sollten Informationsaustausch, Koordination, Prävention und die Sensibilisierung von Akteuren, die Korruptionsrisiken ausgesetzt sind, gestärkt werden.

Der politische Wille wurde im Beschluss vom 19. Oktober 2008 konkretisiert, mit dem der Bundesrat eine auf zehn Jahre befristete Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) zur Korruptionsbekämpfung einsetzte. Die Prüfer der EFK haben die Arbeiten der IDAG untersucht⁴³. Diese Evaluation und der Tätigkeitsbericht der Arbeitsgruppe dienten dem Bundesrat im April 2018 als Grundlage für die Festlegung seiner Politik zur Korruptionsbekämpfung. Das Mandat der IDAG wurde um zehn Jahre verlängert. Geschäftsstelle, Vorsitz und Finanzierung bleiben beim EDA angesiedelt.

Eine Neuausrichtung ist vorstellbar

Auf dem Papier ist das vom Bundesrat erteilte Mandat der IDAG aus 2008 für die Prüfer der EFK erst einmal sinnvoll. Es adressiert Bedenken im Zusammenhang mit den Korruptionsrisiken in der Schweiz, insbesondere für die Bundesbehörden. Allerdings ist man bei der EFK skeptisch, was die zur Verfügung stehenden Mittel angeht. Konkret muss die Wirksamkeit der IDAG im Kampf gegen Korruption verbessert werden. Ihre Unabhängigkeit, ihre finanziellen und personellen Ressourcen, ihre Kompetenzen und Autorität, ihr institutionelles Gedächtnis und ihre Sichtbarkeit sind zu stärken. Der Bundesrat muss seinerseits öffentlich und deutlich seine Unterstützung signalisieren, um der Korruptionsbekämpfung den nötigen politischen Rückhalt zu geben.

In ihren Empfehlungen halten die Prüfer der EFK fest, dass die IDAG eher eine vom EDA gesteuerte Milizorganisation ist. In zehn Jahren Arbeit, Informationsaustausch und Plenarsitzungen ist es der Gruppe nicht gelungen, eine erkennbare Strategie zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz zu erarbeiten. Eine Wende tut not.

⁴² Weitergehende Informationen über die Evaluationen der Schweiz auf der Webseite des Bundesamtes für Justiz (BJ).

⁴³ Der Prüfbericht PA 17436 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



Die EFK schlägt vor, die IDAG mit einem Sekretariat und Spezialisten unter einem Beauftragten oder einer Beauftragten für Korruptionsbekämpfung auszustatten. Diese/r müsste die Rolle eines Koordinators auf Bundesebene wahrnehmen, die öffentliche Hand und die Zivilgesellschaft für das Anliegen sensibilisieren. Diese Neuausrichtung bedeutet eine Reorganisation, aber nicht den Einsatz zusätzlicher Mittel. Synergien zwischen verschiedenen Rollenträgern beim Bund sowie ein verbesserter Einsatz der über die Departemente verstreuten Ressourcen sind möglich.

Der Bundesrat hat diese Vorschläge der EFK im Frühling 2018 geprüft und das Mandat der IDAG unter Berücksichtigung einiger Empfehlungen verlängert (Ausarbeitung einer Anti-Korruptionsstrategie auf Bundesebene, Einrichtung eines Informationsnetzwerks mit den Kantonen). Die dezentralen Ressourcen und die organisatorische Positionierung der IDAG bleiben allerdings unverändert.

8. JUSTIZ UND ASYL



2018 hatten sich die Prüfer der EFK das Thema Asyl ins Pflichtenheft geschrieben, konkret mit zwei Stossrichtungen: zum einen die Integrationspauschalen, die Personen aus dem Asylbereich den Zugang zu Begleit- und Bildungsmaßnahmen in den Kantonen eröffnen. Zum anderen die zukünftigen Aufnahmezentren. Ab 2019 werden die Bundesasylzentren das Instrument zur Beschleunigung der Asylverfahren sein. In beiden Fällen zeigen die Prüfungen grössere oder kleinere Fortschritte auf.

Schliesslich hat die EFK 2018 das Handelsregister und dessen Datenzuverlässigkeit geprüft. Die kantonale Dimension des Themas wird zur wachsenden Herausforderung für die Aufsicht des Bundes über das gesamte Handelsregister. Auch da wurden verschiedene Empfehlungen formuliert.

A. DIE MITTEL AUS DER INTEGRATIONSPAUSCHALE WERDEN GUT VERWENDET

Mehr als 80 Millionen Franken wendet der Bund jährlich für die Integration von Personen aus dem Asylbereich auf⁴⁴. Damit wird ein ganzer Strauss von Massnahmen finanziert, oft sind dies Sprachkurse, andere Bildungsinitiativen oder Integrationsvorlehren. Ab 2019 wird dieser Betrag steigen, die Bundesmittel könnten auf rund 210 Millionen aufgestockt werden. Die Integrationspauschale soll von 6000 auf 18000 Franken pro vorläufig aufgenommene oder als Flüchtling anerkannte Person erhöht werden. Diese Aufstockung ist Teil der Antwort des Bundes an die Kantone angesichts der Erkenntnis, dass die bestehenden Mittel nicht reichen (Ansatz der sogenannten Integrationsagenda Schweiz). Diese Agenda zielt darauf ab, Personen aus dem Asylbereich in Zukunft schneller in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Vor dem neuen eidgenössischen Geldsegen hat die EFK die Verwendung der Integrationspauschalen in den Kantonen geprüft⁴⁵. Dazu beurteilten sie in den Kantonen Freiburg und Aargau rund dreissig Einzelfälle. Ausserdem wurde auch die Aufsicht des Staatssekretariats für Migration (SEM) in diesem Bereich geprüft.

Die Ergebnisse sind positiv. Das Geld wird transparent und wirtschaftlich eingesetzt. Die Integrationsmassnahmen für Menschen im Asylbereich entsprechen deren spezifischen Bedürfnissen und das in praktisch allen untersuchten Fällen. Am Rande des Audits wurden auch statistische Indikatoren untersucht, unter anderem anhand von Datenbanken wie derjenigen der AHV. Sie zeigen beispielsweise, dass der Grad der Erwerbstätigkeit proportional zur Dauer der Integrationsprogramme ansteigt (s. Grafik S. 54).

Erfahrungen aus der Praxis

Synergien zwischen den verschiedenen kantonalen Integrationsmassnahmen sowie der Dialog zwischen den kantonalen und kommunalen Behörden und der Zivilgesellschaft sind entscheidend für den Erfolg, die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit der Integrationsbemühungen. Dafür haben die Prüfer der EFK vor Ort exemplarische Beispiele und Synergien vorgefunden.

In Freiburg beispielsweise wird mit dem seit September 2016 laufenden Programm McPhee die frühkindliche Betreuung von anderen Flüchtlingen übernommen, sodass Mütter, meistens ledig, Zeit für die Teilnahme an Integrationskursen bleibt. Im Kanton Aargau unterstützen Rentner junge Erwachsene, die eine Lehrstelle in der Baubranche gefunden haben.

⁴⁴ Dieser Begriff umfasst die vorläufig Aufgenommenen, die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge sowie die anerkannten Flüchtlinge. Im Betrag von 80 Millionen Franken nicht enthalten sind die ordentlichen Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die obligatorische Schule, die Vorbereitung auf die Berufsbildung und die Sozialhilfe, insgesamt etwa 162 Millionen Franken.

⁴⁵ Der Prüfbericht PA 18501 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

8. JUSTIZ UND ASYL

Zur Frage der Aufsicht vermerkt die EFK, dass die Aargauer Behörden Integrationsmassnahmen durch offene Ausschreibungen beschaffen. Im Kanton Freiburg wird dieses Verfahren nur zum Teil angewandt. Dafür werden die Integrationsausgaben und ihre Entwicklung im Rahmen des jährlichen Budgetverfahrens regelmässig kontrolliert.

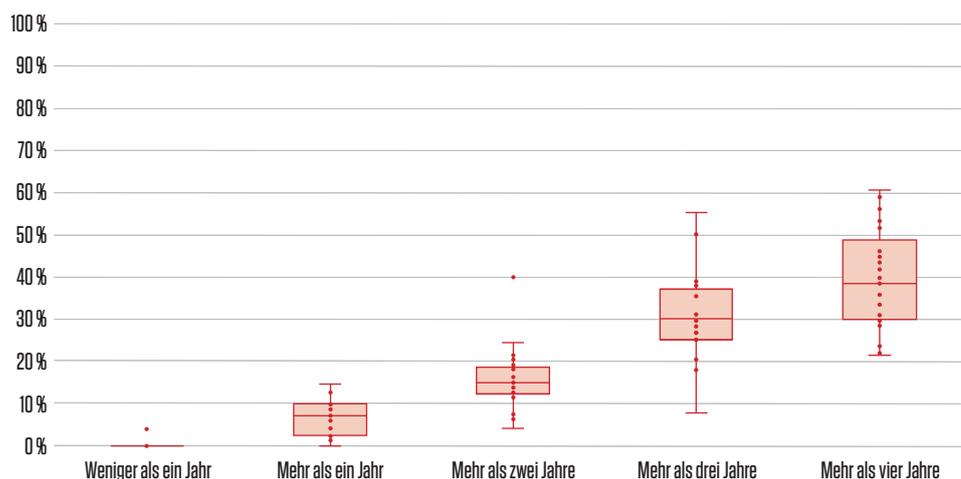
Verbesserungspotenzial bei der Betreuung traumatisierter Personen und bei der Aufsicht

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass bei der Organisation von Sprachkursen ein Bedarf besteht. So sollten Intensivkurse eine frühkindliche Betreuung umfassen. Und der weiterführende Sprachunterricht für erwerbstätige Migranten sollte besser koordiniert werden.

Verbesserungen sind für die Prüfer der EFK auch in Bezug auf die Eingliederungsmassnahmen der IV möglich. Sie halten fest, dass es notwendig ist, die Angebote für psychisch traumatisierte Migrantinnen und Migranten zu erweitern und die Leistungen in oder ausserhalb der IV ausgebaut werden müssten. In Abstimmung mit dem BSV hat das SEM diese Empfehlung der EFK angenommen.

Die Integrationspauschale ist ausserdem klarer von anderen verfügbaren Finanzierungsquellen abzugrenzen. Diese Massnahme hat das Staatssekretariat akzeptiert. Empfohlen wird auch die Ausarbeitung besserer Indikatoren zur Überwachung der Situation und der Entwicklung in den Kantonen. Als potenzielle Messgrössen nennen die Prüfer in ihrem Bericht die Erwerbsquote oder die Durchschnittslöhne in den einzelnen Branchen.

Die Erwerbstätigkeit steigt mit zunehmender Dauer der Integrationsprogramme



N.B. Die Punkte stellen die Kantone dar.

QUELLEN: ZEMIS, AHV, BERECHNUNGEN EFK

SPOTLIGHT

BAU VON ASYLZENTREN IN REKORDZEIT

Ab 2019 sollen die Asylverfahren beschleunigt werden. Das hat das Schweizer Volk am 5. Juni 2016 entschieden. Dafür sollen in sechs Landesregionen 18 Bundesasylzentren (BAZ) errichtet werden (s. Karte unten). In den Zentren sollen 5000 Schlafplätze und 630 Arbeitsplätze entstehen, mit einem Kostendach von 583 Millionen Franken. Um das beschleunigte Asylverfahren umzusetzen, sollten 80 % der Schlaf- und 100 % der Arbeitsplätze ab Februar 2019 bereitstehen. Damit stand und steht das BBL unter hohem Druck.

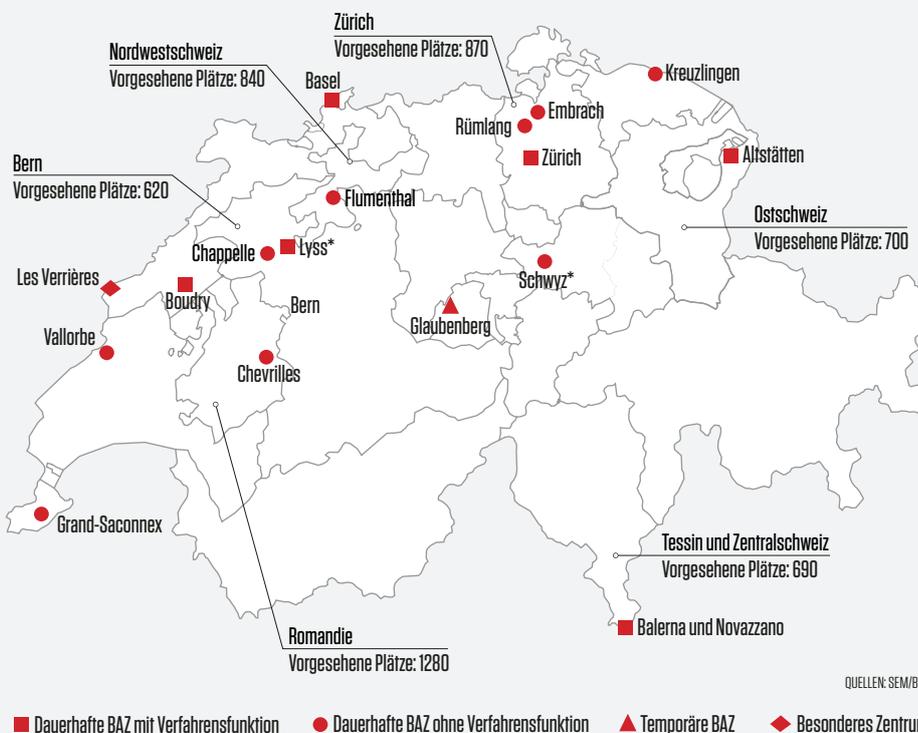
Schon Ende 2017 unternahm die EFK eine Prüfung der Planung und Realisierung der BAZ⁴⁶. Sie untersuchte auch die Wirtschaftlichkeit des Programms und die Zusammenarbeit zwischen dem BBL und dem SEM. Konkret wurden vier Projekte begutachtet (Boudry, Basel, Giffers und das Duttweiler-Areal in Zürich).

Die Ergebnisse zeigen, dass das BBL und das SEM gut kooperieren. In der Entwicklungsphase wurden die Standards für die zukünftigen Bundeszentren umfassend und klar definiert. Dies wurde jedoch nach der Änderung des Asylgesetzes (AsylG) gemacht, welche Investitionsausgaben pro Schlafplatz bei 120 000 Franken und pro Arbeitsplatz bei 100 000 Franken plafoniert. Es ist noch nicht sichergestellt, ob die vereinbarten Standards diese Kostendächer einhalten können.

Während ihres Besuchs stellten die Prüfer der EFK fest, dass die Indikatoren des BBL zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts gerade in Überarbeitung waren. Die EFK empfahl dem Bundesamt, diese Indikatoren schnellstmöglich und definitiv festzulegen, um die Investitionskosten der verschiedenen Bauprojekte vergleichen zu können.

Die Bundesasylzentren (BAZ)

* Standortentscheid mit Vorbehalt



⁴⁶ Der Prüfbericht PA 17377 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

B. DIE DATENZUVERLÄSSIGKEIT DES HANDELSREGISTERS VERBESSERN

Tausende von Wirtschaftsakteuren konsultieren eines der 28 kantonalen Handelsregister⁴⁷ für ihr Tagesgeschäft. Ein unverzichtbares Instrument, mit dem sie beispielsweise Auskunft über ihre Geschäftspartner erhalten. Am 1. Januar 2017 waren über 611 000 Unternehmen in diesen kantonalen Registern eingetragen. Der Eintrag ist Pflicht für alle Unternehmen, die in der Schweiz eine Geschäftstätigkeit haben. Beim Bundesamt für Justiz (BJ) üben ein Dutzend Mitarbeitende die Oberaufsicht über dieses wichtige wirtschaftliche Räderwerk aus und führen das elektronische Zentralregister, bekannt als Zefix.

Sind die öffentlichen Daten dieser Register zuverlässig? Wenn nicht, geht es auch besser? Diesen zwei Fragen sind die Prüfer der EFK nachgegangen⁴⁸. Sie haben dem Eidgenössischen Amt für das Handelsregister (EHRA) beim BJ sowie sechs Schweizer Kantonen (Basel-Landschaft, Bern, Genf, Waadt, Zug und Zürich) einen Besuch abgestattet. Es zeigt sich, dass das bestehende System verbessert werden kann. Eine technische Zentralisierung auf nationaler Ebene scheint ein Weg zu sein, der im Rahmen der E-Government-Projekten der Kantons- und Bundesbehörden untersucht werden sollte.

⁴⁷ Anders als die anderen Kantone führt das Wallis drei kantonale Register.

⁴⁸ Der Prüfbericht PA 16615 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Unternehmen ohne Eintragsänderung seit mehr als 15 Jahren



QUELLEN: DATEN DER KANTONE BL, BE, GE, VD, ZG UND ZH GELIEFERT IM ERSTEN HALBJAHR 2017; AUSZUG UND PRÄSENTATION DER EFK

Seit mehr als fünfzehn Jahren nicht nachgeführte bzw. im Register fehlende Unternehmen

Zwei Beispiele sollen veranschaulichen, weshalb die Mittel zur Überprüfung der Handelsregisterdaten nicht ganz ausreichen.

Waadt 1892, Zürich 1933, Bern und Zug 1935. Aus diesen Kantonen und Jahren haben die Prüfer Einträge in den Handelsregistern gefunden, an denen seither keine einzige Änderung vorgenommen wurde. Es handelt sich natürlich um Extremfälle. Doch in den besuchten Kantonen haben die Prüfer 16 742 Gesellschaften aufgespürt, die seit fünfzehn Jahren ohne jede Änderung eingetragen sind. Das sind zwischen 2 und 8 % der registrierten Unternehmen (s. *obige Grafik*). Vor allem zeigt der Sachverhalt, dass notwendige Löschungen unterblieben sind und die Nachführung der Register verbessert werden kann.

Bei der Überprüfung der kantonalen Daten stiess die EFK auch auf rund 13 000 Unternehmen – Einzelunternehmen und Vereine – die eigentlich eintragungspflichtig sind, im Handelsregister aber nicht auftauchen. Um das herauszufinden, wurden die Daten des Handelsregisters mit denen der Mehrwertsteuer (MWST) abgeglichen.

Die EFK hat ihre Informationen den Kantonen übergeben, damit diese die nötigen Korrekturen vornehmen können. Diese Beispiele zeigen, dass die Handelsregisterämter nicht systematisch Informationen anderer Verwaltungsbehörden abrufen (etwa bei der ESTV im Falle der MWST-Pflicht). Dabei sind diese Informationen öffentlich und im Register der Unternehmens-Identifikationsnummern zu finden.

IT-Effizienz, Bundesaufsicht, Wirtschaftskriminalität

Generell sind die Prüfer der EFK der Meinung, dass eine Vereinfachung der IT-Umgebung mit einem einzigen nationalen Handelsregister Spareffekte erzeugen würde. Und auch noch Schwierigkeiten bei Datenübertragung und -abgleich vermieden würden. Derzeit sind zwei verschiedene IT-Anwendungen in den Kantonen in Gebrauch, die Anmeldeformulare werden vorwiegend auf Papier ausgefüllt.

Dieser Zustand steht im Widerspruch zum erklärten Willen der Behörden, E-Government und den Einsatz neuer Technologien voranzutreiben. Kantone und Bund müssen die Digitalisierung der Handelsregister-Transaktionen in die Hand nehmen.

Die Aufsicht durch das EHRA ist kohärent und entspricht den gesetzlichen Anforderungen. Seit Kurzem führt das Amt auch Überprüfungen vor Ort durch. Allerdings ist die Risikoanalyse des EHRA noch unzureichend entwickelt, um eine zielgerichtete Arbeit zu ermöglichen.

Die erforderliche Transparenz der Handelsregister ist ein wesentliches Instrument für die Unternehmen. Sie sollte auch bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität eine Rolle spielen. Die Transparenz könnte gestärkt werden, indem beispielsweise die Liste der im Handelsregister eingetragenen natürlichen Personen öffentlich zugänglich gemacht würde.

9. IT-PROJEKTE DES BUNDES



Im März 2013 betraute der Bundesrat die EFK mit der Aufgabe, die sogenannten IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zu prüfen. Diese sind definiert als IT-Vorhaben mit Kosten von mehr als 30 Millionen Franken beziehungsweise von strategischer Bedeutung. Seither befassen sich zwei Drittel der IT-Prüfberichte der EFK mit diesen Grossprojekten des Bundes.

Wenn es einen Bereich gibt, in dem sich Risiken hartnäckig halten, dann sind das die IT-Projekte des Bundes. Diese Aussage gilt weiterhin auch 2018, trotz erfreulicher Ergebnisse bei der Projektorganisation, etwa beim VBS oder bei der Bundeskanzlei (BK).

A. DIE MODERNISIERUNG DES ZENTRUMS FÜR VERÖFFENTLICHUNGEN IN EINER SCHWIERIGEN PHASE

Tausende Interessierte besuchen jeden Tag die Bundesrechtsplattform. Bei der BK wird diese Plattform vom Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) verantwortet, das auch die IT-Modernisierung leitet. Ein erster Versuch war 2010 gescheitert.

Der neue, 2014 gestartete Anlauf ist mit 14,7 Millionen Franken budgetiert. Ein erster Erfolg wurde 2016 mit der Umstellung auf die elektronische Fassung bei amtlichen Veröffentlichungen erzielt. In einem zweiten Schritt soll das aktuelle System, das sein Lebensende erreicht hat, abgelöst werden. Auf dem Papier ist alles bereit, doch die Umsetzung befindet sich in einer kritischen Phase. Sie wird von der BK, dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) und einem griechischen Unternehmen realisiert.

Auf der administrativen Seite ist das Projekt gut geführt. Das Management war auf mehreren Ebenen aktiv und hat dazu beigetragen, die finanziellen Herausforderungen einzuschätzen und einen Teil der Risiken zu reduzieren.

Schwierige Zusammenarbeit mit einem Unternehmen mit Sitz im Ausland

Klar erscheint allerdings, dass die in Griechenland im Mai 2017 gestartete Umsetzung die von Bern gesetzten Ziele nicht erreichen wird: Fristen sind überschritten (um bis zu sechs Monate), das bestehende System muss länger betrieben werden (was Mehrkosten bedeutet), dazu kommen Qualitätsprobleme bei den Lieferobjekten, zahlreiche Korrekturen und Überschreitungen der geschätzten Kosten (eine Aufstockung um 4,2 Millionen Franken ist schon vorgesehen).

Angesichts dieser Situation befürchtet die EFK weitere Budgetüberschreitungen, die gegenwärtig unmöglich genau zu beziffern sind.

Dazu kommt, dass die Beziehungen zum Lieferanten angespannt sind. Die räumliche Entfernung zu den Entwicklern in Athen sowie wesentliche Unterschiede in den Arbeitsmethoden und der Auslegung von Verpflichtungen und Prioritäten sind einer guten Zusammenarbeit mehr als abträglich.

9. IT-PROJEKTE DES BUNDES

Die Situation gibt umso mehr Anlass zur Sorge, als der gleiche Provider in den letzten drei Jahren sechsmal den Zuschlag für weitere IT-Entwicklungs- und Beratungsprojekte in der Bundesverwaltung erhalten hat. So hält die EFK einen Erfahrungsaustausch zwischen der BK und dem BBL für zwingend, damit dieses schnell intervenieren kann, wenn bei anderen Projekten mit diesem Lieferanten ähnliche Probleme auftreten.

B. STEUER-IT AUF DER ZIELGERADEN

Seit 2013 ist FISCAL-IT eine Dauerbaustelle der ESTV. Und ein wiederkehrender Prüfungsgegenstand bei der EFK⁴⁹. Zur Erinnerung: Dieses IKT-Schlüsselprojekt soll die veralteten ESTV-Anwendungen ablösen, die IT der Steuerverwaltung vereinheitlichen und das Ganze in einer neuen IT-Architektur integrieren.

Schon bekannt ist, dass das Programm in Verzug ist und teurer wird als geplant. Ende 2016 informierte das EFD die Finanzdelegation über eine Überschreitung um 26 Millionen Franken, bei veranschlagten Gesamtkosten von 117,6 Millionen inklusive 6,4 Millionen interne Aufwände. Die ESTV hält fest, dass FISCAL-IT Effizienzgewinne ermöglichen wird. Das Projekt wird Ende 2018 abgeschlossen.

Die EFK hat FISCAL-IT 2018 erneut einer Prüfung unterzogen⁵⁰. Finanzseitig hält sie fest, dass bis Ende April 102 Millionen Franken Kosten ohne interne Personalaufwände aufgelaufen waren. Die Planung beziffert die Gesamtkosten auf 117,6 Millionen Franken, bei einer Reserve von rund 600 000 Franken. Das ist positiv. Ebenfalls positiv ist die Inbetriebnahme zweier Anwendungen.

Zwei wichtige Anwendungen sind jetzt live

Im Oktober 2017 wurde DIFAS eingeführt. Die Anwendung löst die Altsysteme der Hauptabteilung «Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben» (DVS) ab. Im Juli 2018 sollte die ESTV ausserdem die Anwendung MEFAS 2.0 starten, welche bei der Hauptabteilung MWST das Programm MOLIS ersetzen soll.

Schon bei ihrer Prüfung im Frühling 2018 äusserte die EFK Zweifel vor allem an der Leistungsfähigkeit der neuen Programme. Nun steht die ESTV vor der Herausforderung, die signifikanten Produktionseinbrüche rasch zu korrigieren. Diese waren von der EFK nach der Inbetriebnahme der neuen Anwendungen festgestellt worden. Ausserdem müssen Basisfunktionen wie der Versand von Zinsrechnungen und Mahnungen gewährleistet werden.

Im Rahmen von FISCAL-IT arbeitet das BIT eng mit der ESTV zusammen. Allerdings sind laut Prüfern der EFK wesentliche Fragen des Betriebs nicht zur Genüge geklärt. So bestanden zum Zeitpunkt der Prüfung zwischen der ESTV und dem BIT Differenzen hinsichtlich der Betriebskosten für 2018 von ungefähr 15 Millionen Franken.

⁴⁹ Die Prüfberichte PA 13506, PA 14539, PA 16153, PA 17441 sind auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁵⁰ Der Prüfbericht PA 18466 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



C. FERNMELDEÜBERWACHUNG: KURS ZU RECHT KORRIGIERT

Die technologische Entwicklung, komplexere Formen der Kriminalität und neue Bedrohungen veranlassten den Bundesrat im September 2014, das IKT-Schlüsselprojekt «Fernmeldeüberwachung» auf den Weg zu bringen. Es geht darum, das bestehende telefonische Abhörsystem (*Interception System Schweiz – ISS*)⁵¹ und die Informationssysteme des Bundesamts für Polizei (fedpol) an die technischen Entwicklungen und Anforderungen der künftigen Technologien anzupassen. Das Parlament hat einen Investitionskredit von 99 Millionen Franken bewilligt, ohne Eigenleistung des EJPD (zusätzlich rund 13 Millionen). Das Programm steht in der Umsetzung und sollte Ende 2021 abgeschlossen sein.

SPOTLIGHT

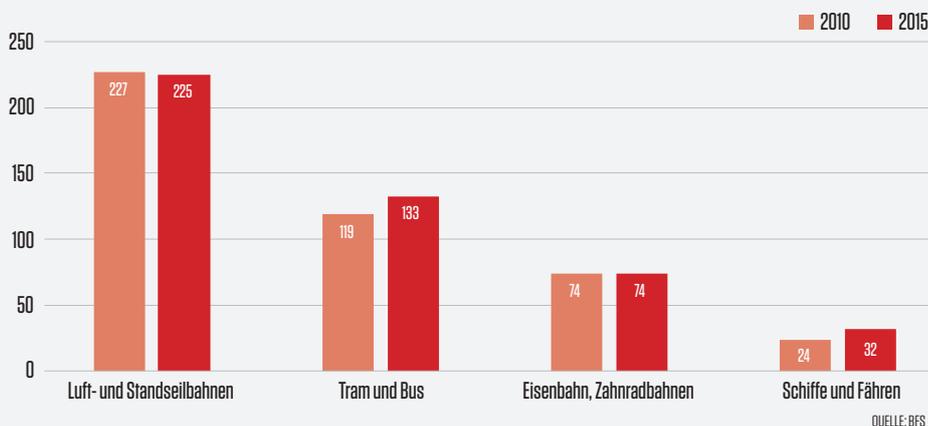
DATENSCHUTZGESETZ EINHALTEN

Jedes Transportunternehmen, das in der Schweiz eine Strecke betreiben will, braucht eine Konzession des BAV. Dieses ist als Aufsichtsbehörde zuständig für die Netze und Unternehmen von Eisen- und Seilbahnen, Trolleybussen, Trams, Autobussen und Schiffen. Mehr als 450 Unternehmen sind beim BAV registriert (s. *Grafik unten*). Für den Substanzerhalt der Infrastrukturen und zur Abgeltung der Betriebskosten verteilt das Amt an die angeschlossenen Transportunternehmen jährlich rund 4 Milliarden Franken.

Die Prüfer der EFK haben sich mit der IT-Anwendungslandschaft des BAV befasst⁵². Eine Anwendung – das Transportunternehmensverzeichnis (TU-V)⁵³ – wurde besonders gründlich unter die Lupe genommen. Dieses vom BIT betriebene Verzeichnis wird von einer Privatfirma gepflegt und weiterentwickelt. Die Prüfer interessierten sich für die Stabilität, Sicherheit, Zuverlässigkeit und Wirtschaftlichkeit des TU-V.

Bei ihren Arbeiten stellten sie fest, dass die TU-V-Datenbank ohne Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Aspekte aufgebaut worden war. Ende 2015 wurden neue Datenfelder aufgenommen, unter anderem mit sensiblen personenbezogenen Informationen (strafrechtliche Vergehen bzw. Strafen, medizinische Probleme usw.). Dass diese Informationen nicht geschützt sind, bedeutet einen Verstoß gegen das Datenschutzgesetz (DSG). Das BAV, das UVEK und der eidgenössische Datenschutzbeauftragte wurden informiert. Das BAV hat sofort Korrekturmassnahmen ergriffen und der EFK einen Massnahmenplan vorgelegt. Diesen hält die EFK für angemessen. Die Prüfer haben ausserdem vorgeschlagen, die Verwaltung der Zugriffsrechte auf Benutzerkonten zu verbessern.

Unternehmen des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz (2010–2015)



⁵¹ Das System wird vom Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF) des Informatik Service Centers des Eidgenössischen Departements für Justiz und Polizei (ISC-EJPD) betrieben.

⁵² Der Prüfbericht PA 17383 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁵³ Diese Datenbank ist öffentlich und auf der Webseite des BAV abrufbar.

9. IT-PROJEKTE DES BUNDES

Die EFK untersucht dieses Programm regelmässig (Prüfung 2016⁵⁴, Folgeprüfung 2018⁵⁵). Das Programm «Fernmeldeüberwachung» ist terminlich auf Kurs und bewegt sich finanziell sogar unter dem Budget.

Diese erfreuliche Entwicklung ist dem Eingreifen des EJPD zu verdanken. Ende 2017 stellte das Departement die Struktur des Programms um. Die Funktionserweiterungen aus dem Vorgängerprojekt ISS2 wurden aufgegeben, die Komponente «Ermittlungssystem FMÜ» von fedpol wieder auf ihre ursprüngliche Zielsetzung fokussiert. Die beteiligten Programmpartner, die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen, stimmten den Änderungen zu.

Ressourcenengpässe, Entwicklung GovWare und Betriebskosten

Drei wichtige Punkte haben die Prüfer der EFK als Risikofaktoren erkannt. Alle Projekte des Programms «Fernmeldeüberwachung» haben mit Personalmangel zu kämpfen. Weil Ende 2017 Rahmenverträge ausliefen, fehlte es dem ISC-EJPD, der tragenden Stelle für die Umsetzung des Programms, an Experten, was verschiedene Probleme nach sich zog (häufiger Personalwechsel, Wissensverlust, schwerer Stand für den Bund auf dem Arbeitsmarkt der IT-Fachleute usw.). Nach Einschätzung der Prüfer der EFK wird dieser Aspekt bei der Gewichtung des Ressourcenrisikos im Programm nicht genug berücksichtigt. Die Engpässe gehen über das «normale» Risiko hinaus und es deutet nichts auf eine baldige Entspannung der Lage hin.

Ausserdem wird voraussichtlich eines der Projekte die Kosten überschreiten oder aber den geforderten Funktionsumfang nicht erfüllen. Es handelt sich um die P4-GovWare, d. h. die Beschaffung und Installation eines Trojaners für die Überwachung durch die Strafverfolgungsbehörden.

Während der Prüfung erfolgte eine erste Erhebung der Betriebskosten. Mit der neuen Infrastruktur schätzt das EJPD, dass sich der Aufwand für den Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) von 10 auf 30 Millionen Franken verdreifachen wird. Die finanziellen Auswirkungen des neuen Ermittlungssystems bei fedpol sind noch unbekannt. Man denke etwa an GovWare, dessen Nutzung hohe Kosten verursachen könnte. Die Finanzierung dieses Anstiegs der Betriebskosten ist noch nicht gesichert.

⁵⁴ Der Prüfbericht PA 16315 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁵⁵ Der Prüfbericht PA 18290 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



D. DIE STIMME DER ARMEE KOMMT

2010 brachte das VBS das Projekt Voice System der Armee (VSdA) auf den Weg. Das System ist noch in der Konzeptphase und soll sichere Kommunikationsmittel bis zur Klassifizierungsstufe «vertraulich» liefern. Ein Budget von 32 Millionen Franken, inklusive Personalkosten, ist bewilligt. Laut VBS soll das Projekt 2021 abgeschlossen und das System dann betriebsbereit sein.

Die Prüfer der EFK haben dieses Projekt untersucht⁵⁶. In der Vorbereitungsphase hatte das VBS Synergien zwischen dem VSdA und der Kommunikationslösung der Verwaltung auf der Basis des Standards *Unified Communication & Collaboration* (UCC)⁵⁷ in Betracht gezogen. Aus Gründen der Verfügbarkeit und der Vertraulichkeit wurde dieser Gedanke wieder verworfen. Für die Ausschreibung verlangte das VBS jedoch, dass VSdA auf einem Standardprodukt basieren soll.

Die Prüfer stellen fest, dass das Projekt VSdA bisher professionell geführt wurde. Die Anforderungen an das Kommunikationstool wurden überarbeitet und auf ein Minimum verschlankt. Nebst einer hauptsächlich drahtgebundenen Sprachtelefonie hat sich die Zahl der Standorte und Nutzer im Vergleich zum ursprünglichen Plan um mehr als die Hälfte reduziert. Die Projektorganisation ist vorbildlich. Einziger Wermutstropfen ist die Ressourcenfrage. Für den Betrieb von VSdA müssen drei bis fünf Spezialisten eingestellt werden, was sich als schwierig erweist. Deshalb stufen das VBS und die EFK das Ressourcenrisiko weiterhin als hoch ein.

Eine bundesweite Strategie für die Telekommunikation in Krisenlagen

Im seinem Konzept für VSdA hat das VBS die Anforderungen der BK für Krisenlagen berücksichtigt, insbesondere hinsichtlich der Telefonie in den Führungsanlagen des Bundesrates. Allerdings liegt bis heute keine spezifische Studie zur Koordination der Telekommunikationsmittel der Militär- und Zivilbehörden in Krisenlagen vor. Diese Notwendigkeit wurde jedoch im Rahmen der Sicherheitsverbundübung 2014 hervorgehoben. In der abschliessenden Bewertung dieser Übung wurden die Schwächen der bestehenden Kommunikationssysteme und deren Folgen für die Führung in Krisenlagen unmissverständlich aufgezeigt.

Infolge des Prüfberichts hat der Bundesrat die Empfehlung der EFK angenommen. Er beabsichtigt, bis Ende 2020 einen mehrstufigen Plan zur Ausarbeitung einer Gesamtstrategie für die Telekommunikationsmittel im Krisenfall vorzulegen.

⁵⁶ Der Prüfbericht PA 18550 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁵⁷ Diese IT-Lösung nutzt Skype for Business von Microsoft. Die EFK hat das Projekt 2014, 2015 und 2016 geprüft. Die Prüfberichte PA 14458, PA 15474 und PA 16497 sind auf der Webseite der EFK abrufbar.

TEIL 2

MITTEL UND ZAHLEN DER FINANZAUF SICHT 2018

TEIL 2: MITTEL UND ZAHLEN



1. DIE FINANZAUF SICHT: ZIELE, RESSOURCEN UND GELTUNGSBEREICHE

A. ZIELE

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes⁵⁸. Sie unterstützt die Bundesversammlung in ihrer Oberaufsicht und den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. Ihre Aufsicht erstreckt sich auf:

- die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung
- die Parlamentsdienste
- die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen
- Körperschaften, Anstalten und Organisationen, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde
- Unternehmen, an deren Stammkapital der Bund mit mehr als 50 % beteiligt ist
- die eidgenössischen Gerichte, die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) und die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient⁵⁹.

Bei ihren Prüfungen konzentriert sich die EFK auf die Geschäftsführung. Ihre Ressourcen setzt sie in der Finanzaufsicht ein, insbesondere für Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluationen.

Die EFK nimmt auch Revisionsstellenmandate wahr, wenn sich Synergien zu anderen Prüfungen ergeben, wenn sie fachlich interessant und politisch wünschenswert sind oder ein öffentliches Interesse besteht.

Die EFK arbeitet mit den Stellen der Internen Revision der zentralen Bundesverwaltung zusammen und setzt sich für deren Stärkung, für die Qualität ihrer Arbeit und ihre Unabhängigkeit ein.

Die EFK arbeitet mit den kantonalen Finanzkontrollen zusammen, insbesondere im Rahmen des neuen Finanzausgleichs.

Die EFK koordiniert die Prüfungen der verschiedenen Kontrollorgane, um Doppelspurigkeiten und unzulässige Kontrolllücken zu vermeiden. Sie stimmt ihre Programme mit den Internen Revisionen und den parlamentarischen Aufsichtsorganen ab. Der Koordination sind dort Grenzen gesetzt, wo Prüfauftrag und -methode stark voneinander abweichen oder die parlamentarischen Aufsichtskommissionen aus aktuellem Anlass die Prioritäten ändern.

⁵⁸ Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967.

⁵⁹ Ausgenommen sind lediglich die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Die Vorsteherin des UVEK kann die EFK jedoch mit Sonderprüfungen bei der SRG beauftragen. Mit Ausnahme ihres Bereichs Militärversicherung ist auch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) von der Aufsicht durch die EFK ausgenommen.



B. VON DER ABSCHLUSSPRÜFUNG ZU EINER ERWEITERTEN FINANZAUF SICHT

Die EFK prüft jährlich die Bundesrechnung. Ihre externen Prüfungsmandate erstrecken sich auch auf:

- den Ausgleichfonds der AHV, der IV, der Erwerbsersatzordnung (EO) sowie der ALV
- den Fonds für Eisenbahngrossprojekte
- den Infrastrukturfonds
- den ETH-Bereich
- den Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
- die Abteilung Alkohol und Tabak der EZV (ehemalige Eidgenössische Alkoholverwaltung)
- Swissmedic
- das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum
- das Eidgenössische Institut für Metrologie
- die FINMA und die RAB
- den Weltpostverein und die Weltorganisation für Meteorologie.

Die Finanzaufsicht befasst sich nicht nur mit der Ordnungsmässigkeit der Rechnung, sondern auch mit Fragen der materiellen Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Ausgaben. Diesbezüglich untersucht die EFK, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden und ob die Aufwendungen die erwartete Wirkung haben⁶⁰. Und schliesslich können Bundesrat und Parlament via Finanzdelegation der EFK Sonderaufträge erteilen.

Die Berichterstattung aus den Finanzaufsichtsprüfungen dient der eidgenössischen Finanzdelegation für die Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung. Wenn nötig kann sie beim Bundesrat intervenieren.

⁶⁰ FKG, Artikel 5.



C. QUALITÄTSSICHERUNG UND RESSOURCEN

Wissen, Berufserfahrung und Sozialkompetenz sind die Grundlagen für eine Finanzaufsicht, die sich zum Nutzen der Steuerzahlenden stets weiterentwickelt. Wie eine private Treuhandgesellschaft ist auch die EFK ordnungsgemäss bei der RAB eingetragen.

Die EFK legt grossen Wert auf die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden. Diese müssen ihr Wissen in ihrem Gebiet laufend vertiefen und innerhalb der EFK weitergeben. Im Januar finden interne Schulungen für die Mitarbeitenden der EFK, der Internen Revisionen der zentralen Bundesverwaltung und zum Teil auch für die kantonalen Finanzkontrollen statt.

Das Parlament hat der EFK für 2018 rund 27,6 Millionen Franken bewilligt. Das Jahresprogramm der EFK wird zu etwa 90 % durch Mitarbeitende der EFK erledigt. Die restlichen 10 % werden im Auftragsverhältnis mit Externen ausgeführt⁶¹, jedoch unter der Verantwortung und Federführung der EFK.

⁶¹ FKG, Artikel 3.



D. WICHTIGSTE PRÜFFELDER

Die EFK hat auf der Grundlage ihres gesetzlichen Auftrags, ihrer Strategie und ihrer Jahresziele die folgenden Schwerpunkte für ihr Jahresprogramm festgelegt.

Bundesrechnung

Das Parlament muss sich darauf verlassen können, dass die Rechnung vor deren Genehmigung durch ein unabhängiges Kontrollorgan, sprich die EFK, geprüft wurde, und dass die ausgewiesenen Zahlen ein korrektes Abbild der finanziellen Lage des Bundes vermitteln. An den Abschlussprüfungen in den Verwaltungseinheiten beteiligen sich auch die internen Revisionsstellen. Die Prüfungsergebnisse werden in einem Bestätigungsbericht an die beiden Finanzkommissionen und in einem umfassenden Erläuterungsbericht an die Eidgenössische Finanzverwaltung festgehalten. Letzterer wird auch der Finanzdelegation unterbreitet.

ETH-Bereich

Die EFK prüft die Jahresrechnungen des ETH-Bereichs. Grundlage bilden die Rechnungen des ETH-Rates, der beiden Hochschulen und der vier Forschungsanstalten. Die Revision der verschiedenen Jahresrechnungen im ETH-Bereich ist die Basis für weitergehende Prüfungen im Bereich der Finanzaufsicht.

Sozialversicherungen

Die EFK hat 2018 Revisionsmandate bei den Ausgleichsfonds AHV/IV/EO und ALV ausgeübt.

Alptransit

Die EFK ist zuständig für die finanzielle Oberaufsicht und die Koordination der verschiedenen Revisionsstellen und Aufsichtsorgane beim Bau der Eisenbahn-Alpen-transversale. Jede Kontrollinstanz bleibt für ihre Prüfungen selbst verantwortlich. Die EFK stellt sicher, dass Doppelspurigkeiten vermieden werden und keine Lücken vorhanden sind. Sie führt auch eigene Prüfungen durch, insbesondere auf den Baustellen, und ist Abschlussprüferin des Fonds für Eisenbahngrossprojekte.

Finanzausgleich

Seit 2008 überprüft die EFK bei den 26 Kantonen und den Bundesämtern die Grundlagen und die Ausführung für die Berechnung der verschiedenen Indizes des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Ein Fehler bei den Grunddaten oder ihrer Bearbeitung kann erhebliche finanzielle Konsequenzen für die Kantone und den Bund haben. Ziel ist, dass im Vierjahresrhythmus die Grundlagen in allen Kantonen überprüft werden.

Informatikprüfungen

Die EFK prüft die Bundesinformatik. Die Prüfung der Sicherheit, der Entwicklung, des Betriebs sowie der Wirtschaftlichkeit der zahlreichen Informatikanwendungen ist fester Bestandteil des Jahresprogramms.

IKT-Schlüsselprojekte

Der Bundesrat betraut die EFK seit März 2013 mit der Prüfung und dem Follow-up der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes. Es handelt sich dabei um Projekte, deren Kosten mehr als 30 Millionen Franken betragen oder die von strategischer Bedeutung sind. Jährlich werden rund zehn solcher Projekte geprüft.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluationen

Wirtschaftlichkeitsprüfungen beinhalten für die EFK die Kriterien Sparsamkeit, Effizienz und Wirksamkeit. In die letzte Kategorie fallen die Evaluationen. Darunter versteht die EFK die systematische und objektive Analyse und Bewertung des Konzepts, der Umsetzung und der Auswirkungen von öffentlichen Subventionen, Politiken, Programmen oder Projekten. Bei den Evaluationen misst die EFK dem Einbezug der Beteiligten und Betroffenen eine besonders hohe Bedeutung bei. Diese ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Evaluation.

Subventionsprüfungen

Die EFK ist verpflichtet, die gesetzeskonforme, ordnungsgemässe und sparsame Ausrichtung von Bundesbeiträgen zu prüfen. Geplant sind Prüfungen bei den zuständigen Ämtern und Bezüglern, insbesondere in den Bereichen Kultur, Entwicklungshilfe, Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt und Gesundheit. In diesem Rahmen nimmt die EFK auch Prüfungen von Projekten im Ausland vor, etwa im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe oder dem Erweiterungsbeitrag Osteuropa.

Bau- und Beschaffungsprüfungen

Im Bau- und Beschaffungsbereich führt die EFK Spezialprüfungen durch. So können beispielsweise Pflichtenhefte oder Projekte vor deren Genehmigung geprüft werden. Die Prüfungen werden in allen Phasen des Bauprozesses vorgenommen, wobei das Schwergewicht auf die frühen Bauphasen gelegt wird, weil dadurch mehr Spielraum für allfällige Anpassungen besteht.

Fragen der Public Private Partnerships, der Betriebstechnik sowie Umweltthemen nehmen an Bedeutung zu. Eine kritische Bedarfsanalyse, die Nachhaltigkeit der Aufgabenerfüllung und die Betrachtung der gesamten Lebenswegkosten sind wesentliche Elemente dieser Prüfungen.

Im zentralen Bereich Beschaffung prüft die EFK neben den Aspekten der Sparsamkeit die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Sie prüft auch den allfälligen Missbrauch von Monopolstellungen durch die betreffenden Lieferanten sowie die korrekte Abwicklung der Beziehungen zwischen internen Leistungserbringern und ihren Bezüglern in der Bundesverwaltung.

Bundesunternehmen

Die Prüfungen der EFK bei Bundesunternehmen unterstützen das Parlament bei seiner Ausübung der Oberaufsicht und sind gezielt auf Risiken für den Eigner und damit den Steuerzahler ausgerichtet.

Internationale Organisationen

Die EFK übt verschiedene Mandate bei internationalen Organisationen aus. Entweder fallen diese Mandate traditionell der Schweiz zu, beispielsweise beim Weltpostverein in Bern und der Meteorologischen Weltorganisation in Genf, oder sie werden turnusgemäss durch die Schweiz als Mitglied der jeweiligen Organisation wahrgenommen. Da die EFK die Jahresrechnungen von Spezialorganisationen der Vereinten Nationen prüft, ist sie mit neun anderen Rechnungshöfen Mitglied des Panels der externen Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen. Dort bietet sich Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch mit Aufsichtsbehörden anderer Länder.

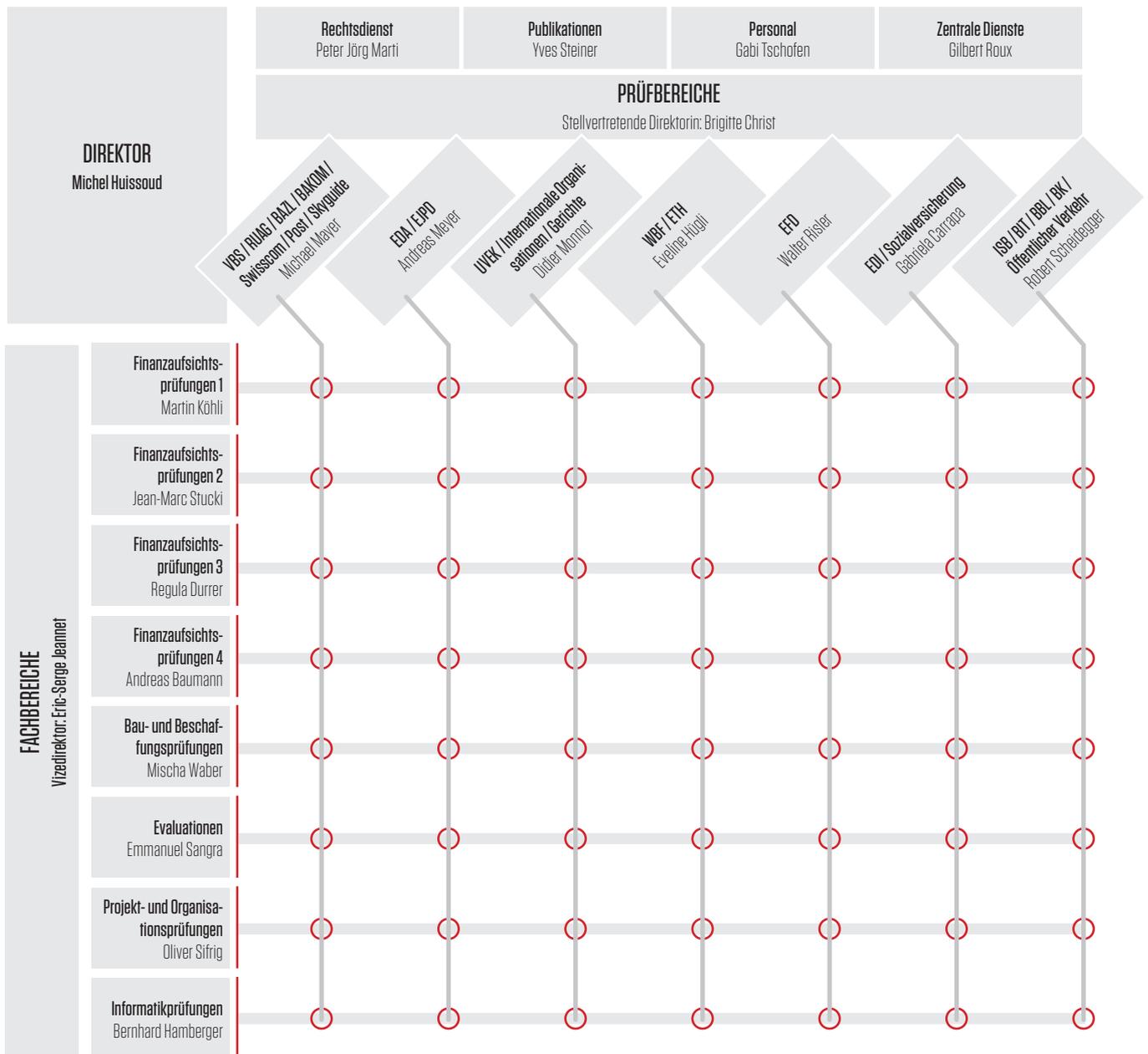
2. ORGANIGRAMM DER EFK



Brigitte Christ,
Stellvertretende Direktorin

Michel Huissoud,
Direktor

Eric-Serge Jeannet,
Vizedirektor





3. DIE EFK: ZAHLEN UND FAKTEN

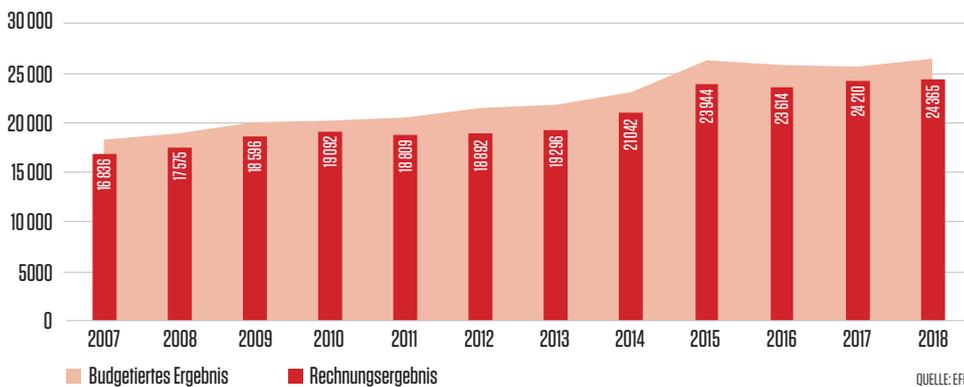
A. RECHNUNG UND HUMAN RESOURCES

2018 belief sich der Aufwand der EFK auf 25,9 Millionen, der Ertrag auf rund 1,5 Millionen Franken.

	Rechnung 2016	Rechnung 2017	Budget 2018	Rechnung 2018	Differenz/Budget 2018
Aufwand (Mio. CHF)	25 601	26 034	28 322	25 914	- 2408
Ertrag (Mio. CHF)	- 1 987	- 1 824	- 1 835	- 1 549	286
Ergebnis (Mio. CHF)	23 614	24 210	26 487	24 365	- 2122

QUELLE: EFK

Die EFK und ihr Umgang mit dem Budget (2007–2018, in Tausend CHF)



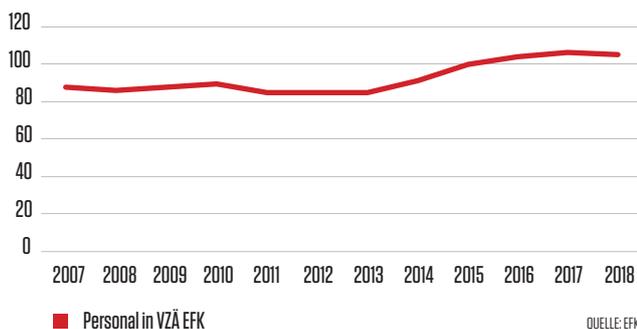
QUELLE: EFK

Am 31. Dezember 2018 beschäftigte die EFK 114 Mitarbeitende (105,1 VZÄ), im Vorjahr waren es 115 Personen (106,3 VZÄ). Die Personalfuktuation lag 2018 bei 0,9 % (2017: 1,7 %).

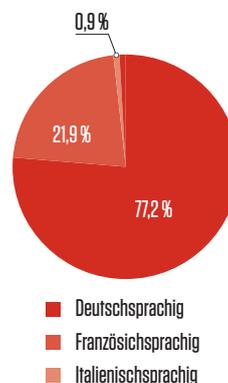
Ende 2018 arbeiteten 39 Frauen (34 %) und 75 Männer (66 %) bei der EFK. Davon waren 88 Mitarbeitende deutsch-, 25 französisch- und eine italienischsprachig.

Entwicklung Personalbestand und Sprachenverteilung EFK (2007–2018)

Anzahl Mitarbeitende in Vollzeitäquivalente



QUELLE: EFK





B. WHISTLEBLOWING

Die EFK ist Anlaufstelle für Whistleblower (Hinweisgeber) in der Bundesverwaltung. Seit 2011 enthält das Bundespersonalgesetz eine Anzeigepflicht, ein Melderecht für Unregelmässigkeiten und den dazugehörigen Kündigungsschutz für Angestellte des Bundes, die schwere Vorkommnisse melden. Im Juni 2017 hat die EFK eine gesicherte Webplattform für Meldungen (*whistleblowing.admin.ch*) aufgeschaltet, die auf reges Interesse stösst, was den Nutzen des Tools belegt.

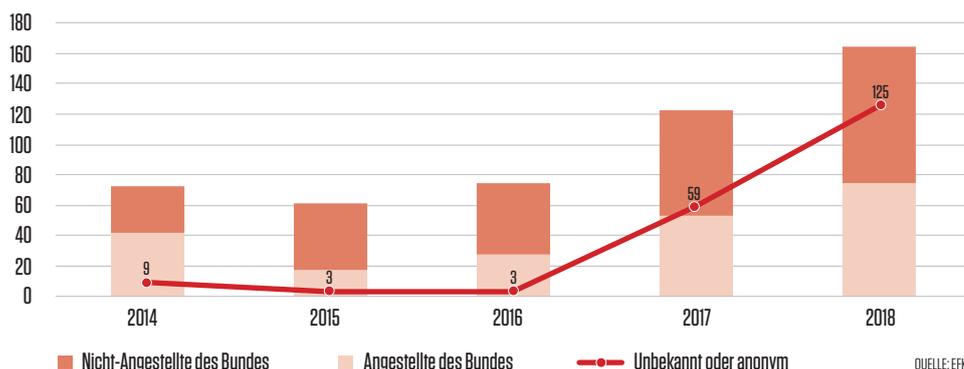
2018 hat der Rechtsdienst der EFK 164 Verdachtsmeldungen erhalten, die bearbeitet und einer weiteren Prüfung unterzogen wurden. 75 Meldungen kamen von Angestellten des Bundes, die restlichen von Personen ausserhalb der Bundesverwaltung (Lieferanten, Einzelpersonen usw.).

Davon erfolgten 125 Meldungen anonym, das sind gut 70 % der Fälle. Mit 86 Whistleblowern konnte die EFK über ein verschlüsseltes System elektronischer Briefkästen kommunizieren. Weniger als 20 % der Meldungen erfolgen über andere Kanäle (Gespräch, Telefon, Post).

Die EFK klärt die Meldungen ab. 2018 flossen 101 Meldungen in laufende oder geplante Prüfungen ein oder werden in absehbarer Zeit zu neuen Prüfungen führen. Mehr als 60 % der Meldungen sind also von Nutzen und tragen zur Verbesserung des Verwaltungsbetriebes bei.

2018 wurden zwei Meldungen an die BA beziehungsweise an das Oberauditorat (Militärjustiz) überwiesen.

Bei der EFK eingegangene Meldungen von Whistleblowern (2014–2018)

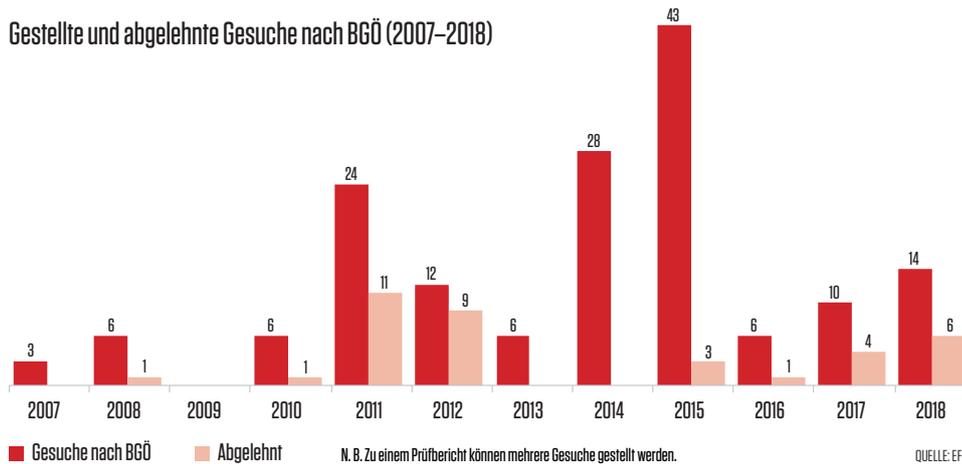




C. GESUCHE UM INFORMATIONSZUGANG (BGÖ)

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) ist seit 2006 in Kraft⁶². Seither erhält die EFK regelmässig Gesuche von Medien und interessierten Personen um Zugang zu ihren Prüfberichten.

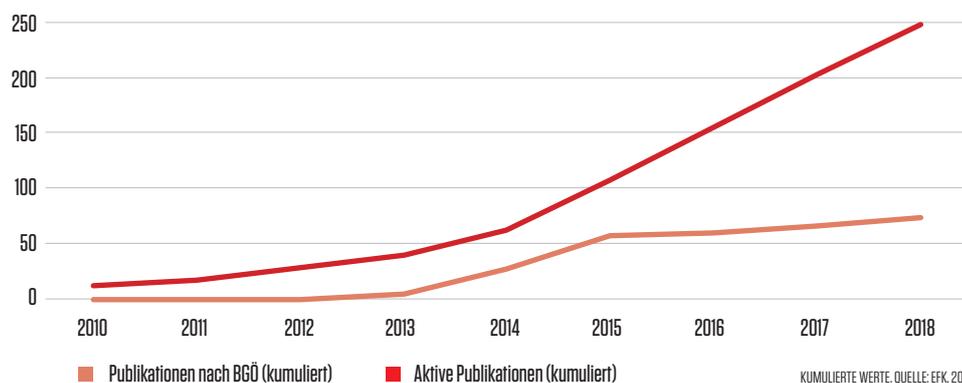
Gestellte und abgelehnte Gesuche nach BGÖ (2007–2018)



2018 gingen 14 Gesuche um Zugang zu Berichten der EFK ein. Zu fünf Prüfberichten wurde der Zugang uneingeschränkt, zu dreien eingeschränkt gewährt. Für sechs Dokumente wurden die Gesuche auf der Grundlage von Ausnahmen nach Artikel 7 BGÖ (Absatz 1, Buchst. b und g) bzw. nach Art. 9 und 11 abgelehnt.

Seit 2014 publiziert die EFK Berichte von öffentlichem Interesse. 2018 wurden 46 Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, einer weniger als im Vorjahr. Zwischen 2010 und 2013 publizierte die EFK im Schnitt etwa ein Dutzend Prüfberichte pro Jahr. Im Zeitraum 2014–2018 hat sich diese Zahl verfünffacht, wenn man die via BGÖ veröffentlichten Berichte mit einberechnet. 2019 sieht das Jahresprogramm der EFK vor, mehr als siebenzig Prüfberichte zu veröffentlichen.

Mehr vorhersehbare Publikationen der EFK, weniger Veröffentlichungen nach BGÖ (2010–2018)



⁶² Dieser Gesetzestext ist auf der Webseite des Bundes abrufbar.



D. MELDUNGEN AN DEN BUNDESRAT UND UMSETZUNGSPENDENZEN

Die EFK muss den Bundesrat umgehend über die Ergebnisse ihrer Arbeit unterrichten, wenn sie Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung feststellt⁶³. 2018 erfolgte eine Meldung dieser Art, 2017 waren es drei. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Datum	Thema
2. Februar 2018	Bildung einer Rückstellung mit finanziellen Auswirkungen

QUELLE: EFK, 2019

Die EFK stellt fest, dass verschiedene Empfehlungen, die von den jeweiligen Ämtern akzeptiert wurden, noch immer nicht fristgerecht umgesetzt wurden. In der folgenden Tabelle weist die EFK auf die wichtigsten Fälle hin (Stand 30. September 2018). Ein Sternchen zeigt Empfehlungen an, die zum Vorjahresbericht neu dazugekommen sind.

Geprüfte Einheit(en)	Thema	Entwicklung
VBS	Ungenügende Rechtsgrundlage für Subvention an Dritte	Seit 2001 stellt die EFK fest, dass es für die Subvention an die Stiftung Museum und Historisches Material der Schweizer Luftwaffe keine Rechtsgrundlage gibt. Das VBS ist beauftragt, diese Rechtsgrundlage zu unterbreiten und die gesprochenen Beiträge zu begründen.
VBS*	<i>Business Continuity Management</i> (BCM)	Die EFK empfiehlt, bei der Ausarbeitung der BCM-Planung für das Departement nach einem einheitlichen Schema vorzugehen. Die einzelnen Verwaltungsbereiche müssen unterstützt und der kontinuierliche fachliche Austausch unter ihnen gewährleistet werden (z. B. im Rahmen von BCM-Treffen). Ausserdem sind die Service Level Agreements um essenzielle Parameter, etwa die Zeit zwischen zwei Datensicherungen, zu ergänzen.
VBS – Gruppe Verteidigung*	Kompetenzzentrum Material der Luftfahrtsysteme	Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, die Voraussetzungen für eine effiziente und wirksame Führung des Materialkompetenzzentrums Flugsysteme zu schaffen.
Generalstab der Armee	Verwaltung und Kredit für historisches Armeematerial	Die Basisdokumente zur Gewährleistung einer transparenten und strategischen Verwaltung der ZSHAM müssen verbessert werden. Die Leistungsvereinbarungen zwischen dem Generalstab der Armee und drei Stiftungen sind zu präzisieren.
VBS / UVEK*	Projekt HELCO	Die EFK empfiehlt dem UVEK und dem VBS, die Governancefragen im Zusammenhang mit dem HELCO-Projekt zu klären und für einen konkreten Projektabschluss zu sorgen. Dabei ist festzulegen, welche Ziele noch erreicht bzw. aufgegeben werden müssen. Die Bundesbehörden müssen vor allem Entscheidungsmechanismen festlegen, mit denen Unterschiede in der Regulierung der Luftraumüberwachung gelöst werden können.

⁶³ Art. 15, Abs. 3 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle.



EDA *	Seeschifffahrt	Die EFK empfiehlt dem Schweizerischen Seeschiffahrtsamt, zusammen mit dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, ein Aufsichtskonzept auszuarbeiten und umzusetzen. Dieses Konzept sollte die Eigenheiten, Risiken und wirtschaftlichen Interessen der beiden Einheiten berücksichtigen.
BAV *	Portfoliocontrolling bei Bahnbauprojekten	Die EFK empfiehlt dem BAV den Aufbau eines Portfoliocontrollings. Dadurch könnten Projekte identifiziert werden, die stärker überwacht werden sollten, was den Controllingaufwand für alle Beteiligten reduzieren würde.
EFD *	Informatikarchitektur Bund	Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, die Legitimität des ISB für die Steuerung der Unternehmensarchitektur Bund zu stärken und die Befugnisse des Architekturboards Bund zu überdenken.
Meteo-Schweiz *	<i>Business Continuity Management (BCM)</i>	Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, die Notwendigkeit eines Mehrstandortkonzeptes zu prüfen. Bevor der Bau oder die Anmietung eines weiteren Rechenzentrums ins Auge gefasst werden, ist zu überprüfen, inwiefern bestehende oder geplante Rechenzentren des Bundes genutzt werden können.
Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS)	Governanceregeln und Verhältnis zur SUVA	Die EFK hat der EKAS empfohlen, die Regeln für ihre Corporate Governance zu aktualisieren, um die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit ihrer Geschäftsstelle gegenüber der SUVA zu garantieren. Die EKAS muss die SUVA als Leistungserbringer betrachten und diese muss der Kommission Rechenschaft ablegen.
BSV *	Medizinische Massnahmen in der IV	Die EFK empfiehlt dem BSV, die Steuerung und Aufsicht zu stärken sowie nötige Rahmenbedingungen zu etablieren: Das BSV muss in seinen Vereinbarungen mit den IV-Stellen Zielvorgaben und Qualitätskriterien aufnehmen. Ausserdem braucht es eine stärker risikobasierte und wirksamere Aufsicht. Das BSV sollte die Errichtung von Fachpools bei den IV-Stellen für einzelne medizinische Bereiche unterstützen. Weiterhin sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Hochkostenfälle bei den zuständigen Stellen konsequenter geprüft werden können.
BSV *	Jahresrechnung AHV/IV/EA	Die EFK empfiehlt, Beiträge und Leistungen in der Jahresrechnung der Fonds der AHV/IV/EA präzise abzugrenzen.
BSV *	Einheitliche Rechnungslegung	Die EFK empfiehlt der EFV, gemeinsam mit dem SECO und dem BSV, einen einheitlichen Rechnungslegungsstandard für die Ausgleichsfonds der AHV/IV/EA und der ALV zu definieren. Dies würde es allen Akteuren ermöglichen, die finanziellen Verhältnisse der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme klar zu erkennen. Fehlt ein anwendbarer Standard, müsste analog zu den Einrichtungen der zweiten Säule (Swiss GAAP FER) ein separater Standard entwickelt werden.
BAG	Information und vereinfachte Abrechnungen	Seit 2010 empfiehlt die EFK dem BAG, die Patienteninformation zu verbessern und eine Vereinfachung der Rechnungen an die Patienten zu fördern, damit diese von den Patienten selbst kontrolliert werden können.
ISB *	Unternehmensarchitektur	Die EFK empfiehlt dem ISB, die Konformität von IKT-Schlüsselprojekten mit der zukünftigen Unternehmensarchitektur des Bundes sicherzustellen.

QUELLE: EFK, 2019

ANHÄNGE

ABGESCHLOSSENE PRÜFUNGEN 2018 ABKÜRZUNGEN

ANHÄNGE

ÜBERSICHT ÜBER DIE ABGESCHLOSSENEN PRÜFUNGEN (AUFTRAGSNUMMER)

BUNDESKANZLEI

- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**
- Prüfung des Projekts Modernisierung Kompetenzzentrum amtliche Veröffentlichungen (18482)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Generalsekretariat

- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**
- Prüfung der Notwendigkeit der Massnahmen zur Stärkung der Schweiz als Gaststaat (18360)*

Politische Direktion

- Korruptionsbekämpfung – Evaluation über die Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008 (17436)**
- Evaluation der diplomatischen Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland (17565)*

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

- Beschaffungsprüfung von Gütern und Dienstleistungen für humanitäre Aktionen (18356)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN

Schweizerisches Bundesarchiv

- Querschnittsprüfung der Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz beim Bund (17491)*

Bundesamt für Statistik

- Nachprüfung des Projektes Reengineering Betriebs- und Unternehmensregister (17412)

Bundesamt für Gesundheit

- Funktionsprüfung Internes Kontrollsystem der finanzrelevanten Personalprozesse – Teil der Prüfung Staatsrechnung (17134)
- Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der zweckgebundenen Mittel (17542)*

Bundesamt für Sozialversicherungen

- Nachprüfung in den Bereichen medizinische Massnahmen der Invalidenversicherung und Kostenkontrolle der Hilfsmittel (16143)*
- Prüfung der Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen (16428)*

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

- Prüfung des Optimierungspotenzials bei Subventionen und Beiträgen (17357)*

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie

- Nachprüfung der IT-Governance (17488)

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann

- Subventionsprüfung der Massnahmen für die Gleichstellung von Frau und Mann (17490)*

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Bundesamt für Justiz

- Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters (16615)*

Bundesamt für Polizei

- Prüfung der Ausgaben im Bereich Operative Spezialeinsätze (17523)**
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**
- Prüfung der Ausgaben im Bereich Operative Spezialeinsätze (18495)**

Informatik Service Center ISC-EJPD

- Wirtschaftlichkeitsprüfung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren (17649)**
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Fernmeldeüberwachung (18290)*
- Prüfung des Service Continuity Managements (18299)
- Prüfung der Koordination von IKT-Schlüsselprojekten im Bereich Netzwerke (18531)

Staatssekretariat für Migration

- Prüfung von Projekten und Systemen des EU Internal Security Fund (17017)
- Bauprüfung Bundesasylzentren (17377)*
- Prüfung des Projekts «Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs und Organisationsentwicklung im Staatssekretariat für Migration» (18483)*
- Prüfung der Mittelverwendung der Bundesintegrationspauschale an vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge (18501)*

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT

Generalsekretariat

- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (17607)
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**
- Wirksamkeitsprüfung der Internen Revision (18458)
- Nachprüfung des Mietermodells (18542)*

Nachrichtendienst des Bundes

- Prüfung der Ressourcenaufstockung und einzelner IKT-Aspekte (17601)**
- Beschaffungsprüfung (18106)**

Führungsunterstützungsbasis

- Prüfung der «IT General Controls» – Teil der Prüfung Staatsrechnung (17497)
- Prüfung der Koordination von IKT-Schlüsselprojekten im Bereich Netzwerke (18531)

Kommando Operationen

- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Voice System der Armee (18550)*

armasuisse

- Beschaffungsprüfung von Gütern und Dienstleistungen für humanitäre Aktionen (18356)*
- Nachprüfung des Mietermodells (18542)*

Bundesamt für Sport

- Subventionsprüfung im Förderbereich Jugend und Sport (17657)*

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT

Generalsekretariat

- Prüfung der Nutzung des Risikomanagements Bund als Führungsinstrument (17476)*

Eidgenössische Finanzverwaltung

- Zwischenprüfung der Rechnung (17094*, 17096)
- Prüfung der Umsetzung der seit 2008 beschlossenen Massnahmen im Subventionsbereich (17575)*
- Prüfung der Rechnung (18045*, 18052)
- Prüfung des Finanzausgleichs 2019 zwischen Bund und Kantonen (18076)*

Zentrale Ausgleichsstelle

- Wirksamkeitsprüfung des Internen Audits (17494)
- Prüfung der Applikation zur Rentenberechnung und -festsetzung ACOR (17495)*

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen

- Prüfung der Bewirtschaftung des Verständigungsverfahrens (17453)*

Eidgenössische Steuerverwaltung

- Prüfung der Massnahmen zur Umsetzung des internationalen Informationsaustausches (17536)
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT (18466)*
- Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Verrechnungs- und Stempelsteuer – Teil der Prüfung Staatsrechnung (18467)

Eidgenössische Zollverwaltung

- Funktionsprüfung Anlagenprozess – Teil der Prüfung Staatsrechnung (18080)
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DazIT (18320)*

Informatiksteuerungsorgan des Bundes

- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**
- Prüfung der Strategie «ERP-IKT 2023» (18503)*
- Prüfung der Koordination von IKT-Schlüsselprojekten im Bereich Netzwerke (18531)

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

- Prüfung der «IT General Controls» – Teil der Prüfung Staatsrechnung (17106)
- Prüfung der Leistungserbringung im Bereich «Projekte und Dienstleistungen» (17387)*
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**

Eidgenössisches Personalamt

- Prüfung der Rechnung (18047)
- Funktionsprüfung der Prozesse im Informationssystem für das Personalmanagement – Teil der Prüfung Staatsrechnung (18081)
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**

Bundesamt für Bauten und Logistik

- Prüfung von Bauprojekten bei Immobiliensanierungen (17120)*
- Preisprüfungen (17528, 17529)
- Prüfung des Prozesses der Immobilienbuchhaltung zwischen Bundesamt und ETH-Bereich – Teil der Prüfung Staatsrechnung (17600)
- Beschaffungsprüfung von Gütern und Dienstleistungen für humanitäre Aktionen (18356)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, BILDUNG UND FORSCHUNG

Generalsekretariat

- Nachprüfung der Umsetzung des Beschaffungscontrollings im WBF (17356)

Staatssekretariat für Wirtschaft

- Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial (17425)*
- Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung (17540)**
- Prüfung der Compliance beim Transfer von Kriegsmaterial (17658)**

Information Service Center WBF ISCeco

- Prüfung der Koordination von IKT-Schlüsselprojekten im Bereich Netzwerke (18531)

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

- Prüfung der Aufsicht über die nationale Ersatzfinanzierung von Horizon 2020 (17655)*

Bundesamt für Landwirtschaft

- Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen (17159)*
- Prüfung der Rückerstattung der Mineralölsteuer in der Landwirtschaft (17500)*
- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus den identitas-Prüfungen und aktuelle Entwicklungen (18509)*

Schweizerische Akkreditierungsstelle

- Prüfung der Auswirkungen von Akkreditierungen auf die Konformitätsbewertungsstellen (18500)*

Bundesamt für Wohnungswesen

- Funktionsprüfung Subventionsprozesse – Teil der Prüfung Staatsrechnung (18317)

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION

Generalsekretariat

- Prüfung der finanziellen Alimentierung der Pensionskassen der bundesnahen Unternehmen (18576)

Bundesamt für Verkehr

- Auswertung der Berichte der NEAT-Kontrollinstanzen, der Unterlagen der NEAT-Aufsichtsdelegation und Koordinationssitzung (17047)
- Prüfung der IT-Applikationslandschaft (17383)*
- Querschnittsprüfung der Beschaffung von Rollmaterial bei den Bahnen (17484)*
- Prüfung der Rechnung (18007)
- Prüfung der Aufsicht der Bestellung Regionaler Personenverkehr (18171)*

Bundesamt für Energie

- Subventionsprüfung Energie Schweiz (17179)*
- Wirtschaftlichkeitsprüfung der Koordination Förderung Biogasanlagen (17578)*
- Zwischenprüfung der Rechnung des Netzzuschlagsfonds (18380)
- Funktionsprüfung Subventionsprozesse – Teil der Prüfung Staatsrechnung (18425)

Bundesamt für Strassen

- Projektprüfung Ablösung TDCost (16353)
- Prüfung des Business Case beim Projekt Systemarchitektur Schweiz (17181)*
- Wirksamkeitsprüfung der Internen Revision (18004)
- Prüfung der Rechnung (18045*, 18523)
- Prüfung der Weiterentwicklung und des Betriebs des Informatiksystems MISTRA (18176)*
- Nachprüfung des Projektes Autobahn 9 (18453)*

Bundesamt für Umwelt

- Evaluation der Wirtschaftlichkeit der Massnahmen gegen Feinstaub (17571)*
- Prüfung der Rechnung (18093, 18094, 18331, 18552)
- Prüfung des Projekts Rhonekorrektur R3 (18185)*
- Umsetzung der Massnahmen zur Reduktion der Mikroverunreinigungen im Abwasser (18261)*

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag

EIDGENÖSSISCHE STIFTUNGEN, ANSTALTEN, FONDS UND SPEZIALORGANISATIONEN

Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI)

- Prüfung der Rechnung (18065)

Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

- Prüfung der Rechnung (18016)
- Prüfung der Abrechnungen von SECO-Kooperationsprojekten (18017)

Eidgenössisches Institut für Metrologie (METAS)

- Prüfung der Rechnung (18018)

Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)

- Prüfung der Rechnung (18465)

Abteilung Alkohol und Tabak der EZV

- Prüfung der Rechnung (18050)

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

- Prüfung der Rechnung (18048)

Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

- Prüfung der Rechnung (18330)

Schweizerische Bundesbahnen (SBB)

- Prüfung der Kostenrechnung bei der Transportpolizei (18577)*
- Prüfung der Rechtmässigkeit von Spenden an Dritte (18578)*

identitas

- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus den identitas-Prüfungen und aktuelle Entwicklungen (18509)*

Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK)

- Prüfung der Rechnung (18095)

swissuniversities

- Prüfung der Rechnung (18043)

Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ)

- Prüfung der Rechnung der Agentur und des Akkreditierungsrates (18179)

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

- Prüfung der Rechnung (18096)

Schweizerischer Nationalfonds (SNF)

- Prüfung der Rechnung (18041)

ETH-Rat

- Prüfung der Rechnung (18027)

ETH-Bereich

- Prüfung des Beschaffungswesens (17444)*
- Prüfung der Rechnung (18026)

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH Zürich)

- Prüfung der Rechnung (18029)

Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne (EPFL)

- Prüfung der Rechnung (18039)
- Prüfung der Rechnung der Société simple du Quartier Nord (18084)

Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)

- Prüfung der Rechnung (18031)

Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa)

- Prüfung der Rechnung (18033)

Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag)

- Prüfung der Rechnung (18035)

Paul Scherrer Institut (PSI)

- Prüfung der Rechnung (18037)

Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)

- Vertretung der EFK im Auditausschuss (18062)

Switzerland Global Enterprise (S-GE)

- Subventionsprüfung der Exportförderung und Standortpromotion (18302)*

Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke (STENFO)

- Prüfung der Erstellung der Kostenstudie 2016 (16409)*

Ausgleichsfonds AHV/IV/EO (compenswiss)

- Beschaffungsprüfung (17496)**
- Prüfung der Rechnung (18009)

Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

- Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung (17540)**
- Prüfung der AHV-Abrechnung für Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung (18188)

Pro Helvetia

- Subventionsprüfung (17614)*

Sozialfonds für Verteidigung und Bevölkerungsschutz

- Prüfung der Rechnung (18107)



Swissmedic

- Prüfung der Rechnung (18102, 18103)

RUAG

- Prüfung der Compliance beim Transfer von Kriegsmaterial (17658)**
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (18457)**
- Prüfung der Informatiksicherheit (18517)**

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN UND KOOPERATIONEN

Weltpostverein (UPU)

- Prüfung der Rechnung (18055, 18060, 18061)
- Prüfung der Abrechnung 2017 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (Report 1) (18058)

Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV)

- Prüfung der Rechnung (18063)

Interparlamentarische Union (IPU)

- Prüfung der Rechnung (18064)

Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF)

- Prüfung der Rechnung (18054)

Weltorganisation für Meteorologie (WMO)

- Prüfung der Rechnung (18068)
- Prüfung der Rechnung der angegliederten Organisationen (18070)

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag

ABKÜRZUNGEN

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	EKAS	Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit
ALV	Arbeitslosenversicherung	EL	Ergänzungsleistungen
ASTRA	Bundesamt für Strassen	EO	Erwerbsersatzordnung
BA	Bundesanwaltschaft	ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
BAFU	Bundesamt für Umwelt	EU	Europäische Union
BAV	Bundesamt für Verkehr	EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
BAZ	Bundesasylzentrum	fedpol	Bundesamt für Polizei
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik	FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
BCM	<i>Business Continuity Management</i>	FHV	Finanzhaushaltverordnung
BFE	Bundesamt für Energie	FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
BFS	Bundesamt für Statistik	FKG	Finanzkontrollgesetz
bfu	Beratungsstelle für Unfallverhütung	GFS	Gesundheitsförderung Schweiz
BGÖ	Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung	GRECO	<i>Groupe d'Etats contre la Corruption</i>
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation	GWh	Gigawattstunde
BJ	Bundesamt für Justiz	IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
BK	Bundeskanzlei	IKS	Internes Kontrollsystem
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen	ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft	ISC-EJPD	Informatik Service Center des Eidgenössischen Departements für Justiz und Polizei
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	ISS	<i>Interception System Schweiz</i>
CdC	Cour des Comptes de la République et Canton de Genève	IV	Invaliditätsversicherung
DSG	Datenschutzgesetz	KAV	Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen
DVS	Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben	KEG	Kernenergiegesetz
ECH	EnergieSchweiz	KEV	Kostendeckende Einspeisevergütung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	KMG	Bundesgesetz über das Kriegsmaterial
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement	KWh	Kilowattstunde
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle	KMV	Verordnung über das Kriegsmaterial
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	MWST	Mehrwertsteuer
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister	NFA	Neuer Finanz- und Lastenausgleich
EJPD	Eidgenössisches Departement für Justiz und Polizei		



OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RPV	Regionaler Personenverkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEFV	Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SNB	Schweizerische Nationalbank
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
STENFO	Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke
SuG	Subventionsgesetz
SV	Schlachtviehverordnung
TPF	Tabakpräventionsfonds
TU-V	Transportunternehmensverzeichnis
TVD	Tierverkehrsdatenbank
UCC	<i>United Communication & Collaboration</i>
ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VSdA	Voice System der Armee
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

