

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



JAHRESBERICHT 2019

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Monbijoustrasse 45

3003 Bern – Schweiz

T. +41 58 463 11 11

F. +41 58 453 11 00

info@efk.admin.ch

 [@EFK_CDF_SFAO](https://twitter.com/EFK_CDF_SFAO)

WWW.EFK.ADMIN.CH



VON FORM UND INHALT

Seit sechs Jahren, meiner ersten Amtsperiode, leitet das heutige Führungsteam die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Zeit für eine Bilanz: Man hat viel gelesen und gehört über die Veröffentlichung der Berichte, die mediale Präsenz, die Mittel der EFK oder auch über den Ton unserer Publikationen.

Die Form ist wichtig, bekanntlich macht ja der Ton die Musik, so viel ist klar. Die Formfrage stand im Mittelpunkt und hat viel Aufmerksamkeit erregt. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat eine klare Position zur Publikationspraxis der EFK bezogen und in ihrem jüngsten Tätigkeitsbericht festgehalten: «Für die Finanzdelegation hat die EFK mit den umgesetzten Massnahmen ihre Informations- und Publikationspraxis eindeutig verbessert. (...) Eine weitergehende Selbstbeschränkung der EFK in ihrer Informationsautonomie lehnt die Finanzdelegation ab.»

Nachdem Fragen der Form damit zumindest vorläufig beantwortet sind, können wir uns dem Inhalt zuwenden, der schliesslich auch von Bedeutung ist. Unbedeutende Themen perfekt zu prüfen oder erheb-

liche Risiken zu ignorieren, sind für die Steuerzahlenden wahrscheinlich weitaus gravierender als der Inhalt des Twitter-Feeds der EFK.

Was haben wir also in den sechs Jahren geleistet und erreicht? Welche Prioritäten haben uns geleitet?

Unsere erste Priorität waren die öffentlichen Unternehmen. Wir haben sie systematisch in drei Richtungen geprüft. Erstens haben wir validiert, ob Governance-Instrumente vorhanden sind und richtig greifen. Das war beim Compliance-Management der RUAG und beim Risikomanagement der Post nicht der Fall. Seither hat sich die Situation erfreulicherweise gebessert. Der zweite Schwerpunkt liegt auf IT-Systemen von nationaler Bedeutung, sei es bei den SBB die IT-Sicherheit in Tunneln und dem Schweizer Abrechnungssystem NOVA oder im militärischen Bereich die IT-Sicherheit bei der RUAG. Und schliesslich die Beziehung zwischen dem Bund und seinen Unternehmen. Die EFK prüfte die Zusammenlegung von ziviler und militärischer Flugsicherung bei Skyguide und die Subventionen an die SBB. Unser Ziel: dafür sor- »

«UNSER ZIEL: DAFÜR SORGEN, DASS GELD, DAS FÜR EINE KONKRETE AUFGABE BESTIMMT IST, NICHT ZWECKENTFREMDET AUSGEGEBEN WIRD.»

gen, dass Geld, das für eine konkrete Aufgabe bestimmt ist, nicht zweckentfremdet ausgegeben wird. Natürlich haben diese Prüfungen bei den Bundesunternehmen Reaktionen ausgelöst. So stützte sich die RUAG 2016 auf ein Zürcher Rechtsgutachten in dem letztendlich vergeblichen Versuch, nicht geprüft zu werden. Bei Swisscom wurde noch vor Abschluss unseres ersten Audits des Risikomanagements im Parlament eine Motion eingebracht, die jede weitere Prüfung durch die EFK verhindern soll...

Der Trumpf der EFK? Wir sind die einzige Institution, die rechtmässig vor Ort – auch im Ausland – überprüfen kann, ob die Situation eines Unternehmens dem entspricht, was es in seinen Berichten an Regierung und Parlament meldet. So sind wir beispielsweise für die RUAG nach

Ungarn und Deutschland, für die Post nach Frankreich und Liechtenstein gereist. Wir nennen das «Gummistiefel-Prüfung». Diese Vorgehensweise aus nächster Nähe ist auch die, die wir in den letzten Jahren bei den Subventionsprüfungen favorisiert haben. Dies war unsere zweite Priorität: Bei den Empfängern von Bundeshilfen direkt prüfen, was sie mit den Geldern machen, sei es eine Transportfirma, eine Stiftung wie Pro Senectute, eine Hilfsorganisation in Afrika oder eine Käserei.

Dritter Schwerpunkt dieser sechs Jahre: die Wirtschaftskriminalität. 2015 hatten wir festgestellt, dass mehrere Bundesämter und -behörden eine entscheidende Rolle im Kampf gegen diese Verbrechen spielen. Aufgrund einer Analyse des ehemaligen Staatsanwalts Paolo Bernasconi haben wir etwa zehn

Prüfungsthemen identifiziert: vom Umgang mit beschlagnahmten Gütern über die Datenqualität der Handelsregisterdaten bis hin zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, dem Goldhandel, der Funktionsweise der Bundesgerichte, den spezifischen Aufgaben von fedpol oder der Rückgabe von Potentatengeldern. In den sechs Jahren haben wir eine Bestandsaufnahme vorgenommen, die aufzeigt, dass da noch viel Verbesserungspotenzial vorhanden ist.

Betrug ist nicht das Privileg von Herrschaften in dunklen Anzügen. Deshalb haben wir auch den Missbrauch von Sozialleistungen ins Visier genommen. Eine Risikoanalyse in Zusammenarbeit mit unseren Partnern in den Kantonen hat die wichtigsten Risiken und die notwendigen Prüfungen aufgezeigt. Nach ersten, erfolgversprechenden Schritten haben wir beschlossen, unsere Kapazitäten in der Datenanalyse auszubauen. Auf Bundesebene ist sie das wirksamste Mittel, um systembedingte Missbräuche zu erkennen und zu bekämpfen.

Im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte legte die »

EFK den vierten Schwerpunkt auf die sogenannten Querschnittsämter. Drei Jahre in Folge hat die EFK systematisch die Ämter für Finanzen, Personal, Informatik, Risikomanagement, Logistik und Bauten geprüft. Ziel: validieren, dass diese Ämter nicht nur Richtlinien erlassen, sondern auch deren Einhaltung überwachen und ein System von Sanktionen haben, wenn sie Unstimmigkeiten feststellen. Dies ist der einzige Bereich, in dem wir keine Verbesserung erzielen konnten. Trotz unserer ernüchternden Feststellungen hält der Bundesrat an der departementalen Führung der Bundesverwaltung ohne übergreifende Überwachung und Steuerung fest und will die Kompetenzen der Querschnittsämter nicht stärken. Es wird daher weiterhin bei den sieben Generalsekretariaten liegen, beispielsweise die Einhaltung der IT-Sicherheitsvorgaben oder Beschaffungsverfahren in ihrem eigenen Departement sicherzustellen.

Womit wir beim fünften und letzten Schwerpunkt dieser Amtszeit angekommen sind: den IT-Projekten. Nach dem eklatanten Misserfolg des Projekts INSIEME wurden meh-

«IN DEN SECHS JAHREN HABEN WIR EINE BESTANDSAUFNAHME VORGENOMMEN, DIE AUFZEIGT, DASS DA NOCH VIEL VERBESSERUNGSPOTENZIAL VORHANDEN IST.»

rere Massnahmen ergriffen. Darunter die regelmässige Prüfung der IKT-Schlüsselprojekte durch die EFK. Diese Aufgabe ist ressourcenintensiv, aber der Aufwand lohnt sich. Nicht nur aufgrund des Investitionsvolumens, sondern vor allem wegen des grossen Einsparpotenzials dieser Projekte. Das zeigt das DaziT-Programm der Zollverwaltung. Bei dieser Transformation geht es nicht allein um die Informatik. Sie stellt Prozesse infrage und macht das Leben nicht nur für die Verwaltung einfacher, sondern auch für die Wirtschaft und die Zolkunden. Möglich ist so etwas allerdings nur, wenn eine grundsätzliche Bereitschaft zu hinterfragen da ist. Das SUPERB-Programm wird hier ein interessanter Test sein. Die Umgestaltung der Supportprozesse der Bundesverwaltung kann nur

gelingen, wenn eine departementsübergreifende Steuerung die viel beschworene departementale Verwaltungsführung aufbricht. Ansonsten werden mehrere Hundert Millionen Franken ausgegeben, ohne wirklichen Nutzen.

Wir bleiben dran, beobachten die Entwicklungen sehr aufmerksam und werden unsere Arbeit auch in Zukunft immer wieder an die sich ändernden Risiken anpassen.

Wir danken allen, die uns bei unserer Arbeit unterstützen!

Michel Huissoud, Direktor



SPOTLIGHT

DER VOLLZUG VON BUNDESVORSCHRIFTEN IN DEN KANTONEN

Zwischen 2014 und 2019 hat die EFK 28 Prüfungen mit einem kantonalen Bezug veröffentlicht, in denen es um den Vollzug von Massnahmen und Vorschriften durch die Kantone mit Bundesmitteln ging. In ihrem Synthesebericht¹ zieht die EFK keine generellen Schlussfolgerungen zu diesem Vollzug. Je nach Prüfungstyp können allerdings einige Lehren gezogen werden. Bei den Subventionsprüfungen schneidet der Vollzugsföderalismus gut ab: Bemessung, Vergabe und Überwachung lassen keine nennenswerten Mängel erkennen. Dasselbe gilt für die von den Kantonen durchgeführten Bundesprojekte, mit dem einen oder anderen Vorbehalt im Wallis, wo bei den Bauarbeiten für die A9 oder bei der dritten Rhonekorrektur Raum für Verbesserungen gegeben ist.

Im IT-Bereich im weiteren Sinne zeigen die Prüfungen, dass Vorhaben des Bundes von kantonalen Entscheidungen beeinträchtigt werden, die Zusatzkosten und Verzögerungen für den Bund mit sich bringen. Der Bericht nimmt sich auch der Frage der Rechtsgrundlagen an. Anders als bei den Zivilstands- und den Strafregistern enthält die Bundesverfassung keine ausreichende Rechtsgrundlage, um dem Bund die Führung weiterer Register oder nationale IT-Netzwerke zu erlauben. Schon 2011 hatte ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) darauf hingewiesen, dass das Problem mit der Schaffung einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlage gelöst werden könnte.

Bei den Aufsichtsprüfungen gibt es Licht und Schatten. Direktzahlungen, Arbeitslosenversicherung, Ergänzungsleistungen – im Vollzug von Bundesrecht gibt es kantonale Unterschiede. Diese sind alles andere als marginal und stellen den Grundsatz der Gleichbehandlung infrage. Für die EFK deutet dies auf Lücken in der Aufsicht durch die Bundesämter hin beziehungsweise auf deren Schwierigkeiten, die Bundesvorgaben konsequent durchzusetzen.

Ein Sonderfall sind und bleiben die Steuern, in doppelter Hinsicht. Einerseits ist der Oberaufsicht über die direkte Bundessteuer das Recht verwehrt, die Steuerveranlagung materiell zu prüfen. Sie darf nur die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Erhebung kontrollieren. Andererseits wird der EFK manchmal sogar der Zugang zu Informationen verweigert. Im jüngsten Beispiel versagte ihr die Schweizerische Steuerkonferenz bei einer Prüfung der Stiftungsaufsicht den Zugang zu den Daten der kantonalen Steuerbehörden über die Steuerbefreiung der als gemeinnützig anerkannten Stiftungen.

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form mitgemeint.

¹ Der Prüfbericht PA 19473 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

TEIL 1: DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE	11
1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT	13
A. DIE EFK BESTÄTIGT DIE ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER BUNDESRECHNUNG	14
B. STEUERAMTSHILFE LÄUFT AUF HOCHTOUREN	17
C. DIE SCHWEIZERISCHE POST MUSS IHR RISIKOMANAGEMENT VERBESSERN	18
2. LANDWIRTSCHAFT	23
A. FAMILIENZULAGEN IN DER SCHWEIZ HARMONISIEREN	24
B. VON DER ORDENTLICHEN VERWENDUNG ÖFFENTLICHER GELDER BEI DER MILCHPRÜFUNG	25
3. BILDUNG UND FORSCHUNG	29
A. BERUFSPÄDAGOGISCHE AUSBILDUNG UNTER DER LUPE	30
B. KEIN NACHWEIS FÜR GESCHLECHTERDISKRIMINIERUNG BEI DER MITTELVERTEILUNG	32
4. SOZIALVERSICHERUNGEN UND KULTUR	35
A. DER VERWALTUNGSAUFWAND DER IV-STELLEN WIRD KORREKT VERGÜTET	36
B. DIE ERFOLGREICHE TRANSFORMATION DES SCHWEIZERISCHEN NATIONALMUSEUMS	38
5. VERKEHR UND ENERGIE	41
A. GROSSE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE AUFSICHT ÜBER DAS FLUGVERKEHRSMANAGEMENT	42
B. GRUNDSTÜCKSMANAGEMENT VON NATIONALSTRASSEN	45
C. DAS BUNDESAMT FÜR STRASSEN KAUFT PROFESSIONELL EIN	46
D. ENERGIEEFFIZIENZ UND WETTBEWERBLICHE AUSSCHREIBUNGEN: EINSPARUNGEN ÜBERSCHÄTZT	48
6. ARMEE	51
A. DAS ÜBERLEBEN DER GESCHÜTZTEN SANITÄTSDIENSTLICHEN ANLAGEN STEHT AUF DEM SPIEL	52
B. DROHNEN: ZULIEFERER KENNEN UND SICH VOR CYBERATTACKEN SCHÜTZEN	53
C. DIE EFK PRÜFT DIE GEWINNMARGE DER RUAG BEI MILITÄRISCHEN WARTUNGSVERTRÄGEN	55
7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND	57
A. DIE THEMATISCHEN GLOBALPROGRAMME DER DEZA ZEIGEN WIRKUNG	58
8. JUSTIZ	61
A. DIE ARBEIT DES BUNDESVERWALTUNGSGERICHTS KANN WEITER OPTIMIERT WERDEN	62
9. IT-PROJEKTE DES BUNDES	65
A. SCHWEIZER ZOLL IM UMBRUCH	66
B. DIE ZUKUNFT DER ARBEITSLIQUORVERSICHERUNG NIMMT GESTALT AN	67
C. DER DIGITALE ARBEITSPLATZ IN DER VERWALTUNG IST EINSATZBEREIT	69

TEIL 2: MITTEL UND ZAHLEN	71
1. DIE FINANZAUF SICHT: ZIELE, RESSOURCEN UND GELTUNGSBEREICHE	73
A. ZIELE	73
B. VON DER ABSCHLUSSPRÜFUNG ZU EINER ERWEITERTEN FINANZAUF SICHT	74
C. QUALITÄTSSICHERUNG UND RESSOURCEN	75
D. WICHTIGSTE PRÜFFELDER	76
2. EMPFEHLUNGEN AN DIE GEPRÜFTEN STELLEN UND MELDUNGEN AN DEN BUNDESRAT	79
A. AUSGESPROCHENE UND VON DEN GEPRÜFTEN STELLEN AKZEPTIERTE EMPFEHLUNGEN	79
B. OFFENE UND PENDENTE EMPFEHLUNGEN BEI DEN GEPRÜFTEN STELLEN	79
C. MELDUNGEN ÜBER BEDEUTENDE UNREGELMÄSSIGKEITEN AN DEN BUNDESRAT	82
3. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFUNGEN DER EFK UND INFORMATIONSZUGANG	84
A. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFBERICHTE	84
B. MEDIENECHO UND INFORMATIONSGESUCHE	85
C. ZUGANG ZU OFFIZIELLEN DOKUMENTEN	86
4. WHISTLEBLOWING	88
5. ORGANIGRAMM DER EFK	89
6. DIE EFK: HUMAN RESOURCES UND FINANZEN	90
A. DAS PERSONAL DER EFK	90
B. DIE FINANZEN DER EFK	91
ANHÄNGE	93
ÜBERSICHT ÜBER DIE ABGESCHLOSSENEN PRÜFUNGEN (AUFTRAGSNUMMER)	95
ABKÜRZUNGEN	101

TEIL 1

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER FINANZAUF S I C H T 2019

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der EFK im Bereich der öffentlichen Finanzen vorgestellt, angefangen bei ihrer ursprünglichen Aufgabe, der Prüfung der Rechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung). 2019 hat die EFK ausserdem die Steueramtshilfe mit dem Ausland sowie das Risikomanagement bei der Schweizerischen Post AG geprüft, und bei der Aufsicht des Zolls über die Zollfreilager ein Follow-up vorgenommen. Schliesslich geht es um ein Rechtsgutachten zu Fragen der praktischen Umsetzung der Aufwandbesteuerung durch die Steuerbehörden.

² Der vollständige Prüfbereich der EFK ist im zweiten Teil dieses Berichts beschrieben, S. 76. 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.

³ Der Prüfbericht PA 19293 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

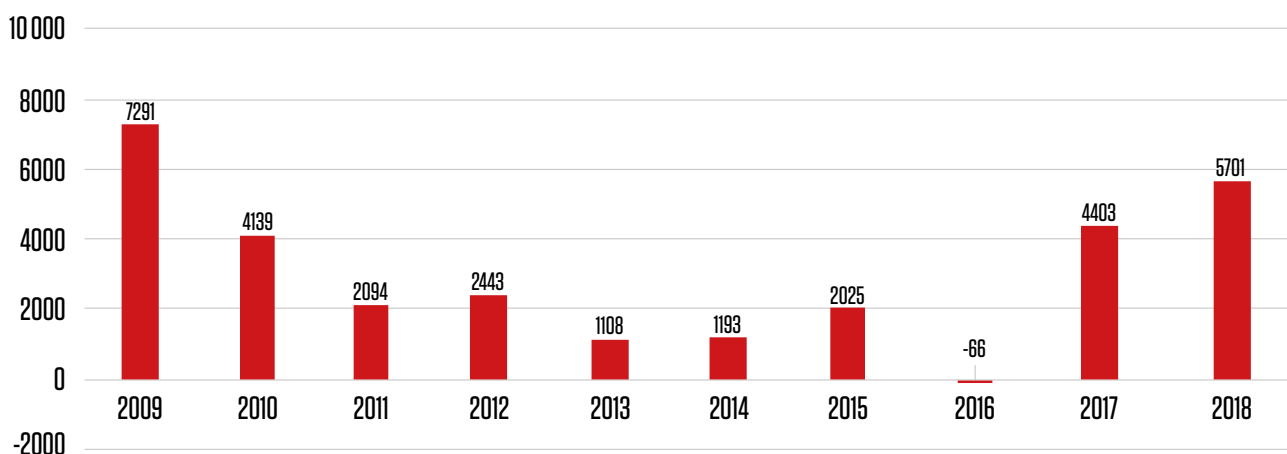
⁴ Nettoergebnis aus den Beteiligungen an den konzessionierten Verkehrsunternehmen (u. a. SBB), der Post, Swisscom und RUAG.

A. DIE EFK BESTÄTIGT DIE ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER BUNDESRECHNUNG

Die Bundesrechnung prüfen. Diese Aufgabe gehört zu den traditionellen Tätigkeiten der EFK, wahrgenommen wird sie von ihren Mitarbeitenden mit der unverzichtbaren Hilfe der Partner in der Bundesverwaltung². Die Details dieser Prüfung werden zum sechsten Mal veröffentlicht³, eine im europäischen Vergleich seltene Transparenz.

2018 wies die Erfolgsrechnung des Bundes einen Überschuss von 5,7 Milliarden Franken aus, das zweitbeste Ergebnis in einem Jahrzehnt, in dem der Bund fast 30,3 Milliarden Franken Überschuss erwirtschaftete (s. nachstehende Grafik). Das Resultat für 2018 ergibt sich aus der Differenz zwischen einem Ertrag von 71,8 und einem Aufwand von 67,7 Milliarden Franken, unter Berücksichtigung eines negativen Finanzergebnisses von 818 Millionen und von 2,4 Milliarden Franken Erträgen aus Beteiligungen⁴.

Saldo Ertragsrechnung, 2009–2018 (Mio. CHF)



QUELLE: EFV, Bundesrechnung, Bd. 1



Rechtmässigkeit einer Rückstellung bleibt fragwürdig

Die Zahlen zeigen also ein erfreuliches Bild. Die EFK begrüsst auch, dass die 2018 festgestellten Fehler behoben und von der Bundesverwaltung transparent korrigiert wurden. Zur Erinnerung: Dabei ging es um Einnahmen aus der Verrechnungssteuer und die Bewertung von Nationalstrassen und Festungsanlagen.

Wie schon 2017 zeichnet die EFK nach der Prüfung der Bundesrechnung erneut ein etwas weniger rosiges Bild, was die Rechtmässigkeit einer Rückstellung von 600 Millionen Franken in der Finanzierungsrechnung angeht (2017: 2 Milliarden). Hier gehen die Auffassungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der EFK weiterhin auseinander. Für die EFK entspricht diese Rückstellung nicht den Vorschriften des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG). Dieses sieht vor, dass der Finanzierungssaldo auf der Grundlage der laufenden Einnahmen und Ausgaben darzustellen ist, zu denen die Rückstellungen nicht gehören. Die Aufnahme dieser Rückstellung in die Finanzierungsrechnung ist damit rechtswidrig. Die EFV widerspricht diesem Standpunkt.

Diese Meinungsverschiedenheit sollte mit der Umsetzung der 2016 eingereichten Motion Hegglin⁵ und einer Änderung des FHG in Kürze ausgeräumt werden können. Eine entsprechende Botschaft des Bundesrates wurde den Räten Ende 2019 übermittelt. Im Ämterkonsultationsverfahren meldete sich die EFK zu Wort, damit die Argumente für eine Angleichung von Finanzierungs- und Erfolgsrechnung klar erläutert werden. Gleiches gilt für die Auswirkungen dieser Neuerungen auf die Interpretation der Schuldenbremse. Die EFK wies auch auf die Notwendigkeit hin, zu erklären, weshalb der Bundeshaushalt derzeit nicht über die Erfolgsrechnung gesteuert werden kann. Ein solches Verfahren hätte den Vorteil, dass man sich damit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone (HRM2) annähern würde. Die EFK wird die anstehende Parlamentsdebatte aufmerksam verfolgen.

Riskante Handarbeit bei der Steuerverwaltung und Bürgschaften für die Hochseeflotte

Im Zuge ihrer Prüfarbeit hat die EFK bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Fehler bei der Erstellung der Bundesrechnung konstatiert. Diese waren nicht so wesentlich, dass eine Korrektur wie 2018 erforderlich wäre. Allerdings sind diese Prozesse mit grossem manuellem Aufwand für die ESTV verbunden, was nicht ohne Risiko ist. Um die Genauigkeit der Rechnung zu gewährleisten, führt die ESTV zahlreiche manuelle Kontrollen durch. Aus Sicht der EFK sollten diese Kontrollen so weit wie möglich automatisiert verlaufen, um die zuständigen Mitarbeitenden der ESTV zu entlasten und die Ergebnisse zuverlässiger zu machen.

⁵ Peter Hegglin (CVP/ZG), «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht» (Motion 16.4018), abrufbar auf der Webseite des Parlaments.

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

Zu den Bürgschaften für die Hochseeflotte nahm die EFK ein Follow-up vor. Per 31. Dezember 2018 hatte der Bund in seiner Bilanz dafür 100 Millionen Franken zurückgestellt. Je nach Entwicklung der Situation könnte sich diese Summe als zu niedrig erweisen.

Ordnungsgemässe Bundesrechnung

Trotz dieser Vorbehalte hat die EFK die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Bundesrechnung bestätigt. Die gesetzlichen Anforderungen sind erfüllt. Die Bundesrechnung entspricht den Bestimmungen der Bundesverfassung zur Schuldenbremse und des FHG zum Finanzgebaren. Im Bericht der Revisionsstelle vom 5. April 2019 hat die EFK den eidg. Räten ihre Genehmigung empfohlen⁶. Im Frühling präsentierte sie ihre Arbeit den Finanzkommissionen des National- und des Ständerates.

SPOTLIGHT

VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE BESTEUERUNG NACH DEM AUFWAND UND AUFSICHT

Die EFK beauftragte die Steuerrechtsexpertin Prof. Madeleine Simonek von der Universität Zürich mit der Untersuchung der Auslegung von Artikel 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) durch die ESTV. Dieser Artikel legt die Bedingungen für eine Besteuerung nach dem Aufwand fest («Pauschalbesteuerung»). Zur Erinnerung: Eine der Grundvoraussetzungen für die Aufwandbesteuerung ist, dass keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausgeübt wird.

In Gesprächen mit der EFK im Dezember 2018 vertrat die ESTV die Auffassung, «dass ein Finanzinvestment in das Kapital einer Schweizer Aktiengesellschaft grundsätzlich nicht mit einer unerlaubten Erwerbstätigkeit gleichzusetzen ist. Im Übrigen steht ein Mandat als Verwaltungsratspräsident einer Holdinggesellschaft, die sich im Besitz der pauschalbesteuerten Person befindet, welche auf diese Weise ihr Finanzinvestment ohne Mandatsentschädigung überwacht, einer Aufwandbesteuerung i. S. von Art. 14 DBG, der Durchführungsverordnung und des Kreisschreibens 44 der ESTV nicht per se entgegen.» Laut Gutachten von Prof. Madeleine Simonek⁷ ist diese Interpretation fragwürdig, vor allem wenn die aufwandbesteuerte Person sowohl Eigentümer der Gesellschaft als auch ihr Verwaltungsratspräsident ist.

Ausserdem scheint es, dass bei der Berechnung dieser Steuer in den Kantonen nur der Aufwand in der Schweiz berücksichtigt wird, nicht jedoch systematisch der Aufwand im Ausland. Sollte sich diese Unterlassung bestätigen, wäre das ein Verstoß gegen Artikel 14 DBG. Ein Punkt, den die EFK mit der ESTV klären wollte.

Die EFK hat deshalb die ESTV um Angaben zu ihrer Aufsichtstätigkeit in einem konkreten Fall gebeten, wobei es nicht um den Zugang zum kantonalen Steuerdossier selbst ging. Die ESTV weigerte sich, ebenso der Vorsteher des EFD. Die EFK informierte den Bundesrat, die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommissionen.⁸ Diese Weigerungen hindern die EFK daran, ihre Aufsicht über die ESTV auszuüben und sind sowohl von grundsätzlicher als auch erheblicher finanzieller Bedeutung für die Bundesverwaltung.

⁶ Der Bericht der Revisionsstelle ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁷ Die Expertise («Rechtsgutachten zur Besteuerung nach dem Aufwand», 15. April 2019) ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁸ Gemäss Artikel 15 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (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 20. November 2019 schrieb die Direktion der EFK an den Gesamtbundesrat.

B. STEUERAMTSHILFE LÄUFT AUF HOCHTOUREN

Am 13. März 2009 gab der Bundesrat auf internationalen Druck seinen Vorbehalt gegen Artikel 26 des Musterabkommens der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (MC-OECD) über die Amtshilfe in Steuersachen auf. Parallel zur Erneuerung der Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) hat die Schweiz mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (StAhiG) im Februar 2013 diesen Standard für den Austausch von Steuerinformationen erreicht. Bei der ESTV befassen sich rund siebzig Vollzeitäquivalente mit den Gesuchen aus Drittländern bzw. mit Schweizer Anfragen an das Ausland. Zwischen 2013 und 2018 waren Erstere deutlich in der Mehrzahl (99,6 % gegen 0,4 %) ⁹.

Die EFK hat geprüft, ob die Bewirtschaftung dieser Verfahren angesichts der verfügbaren Ressourcen bei der ESTV angemessen und effizient erfolgt ¹⁰. Die Antwort lautet ja, dies gilt sowohl für das eingesetzte Verwaltungssystem (SEISYS) als auch für die eingeführten und nachvollziehbar dokumentierten Prozesse zur Bearbeitung der Amtshilfegesuche. Die EFK hat folglich keine Empfehlungen abgegeben. Die Prüfung hat keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Amtshilfe nicht zur Zufriedenheit der Anspruchsgruppen erbracht würde. Mit Inkrafttreten des neuen DBA mit den USA könnte ein Mehraufwand anfallen, der sich allerdings nicht verlässlich abschätzen lässt.

Das Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuersachen der OECD empfiehlt eine Frist von 90 Tagen für die Beantwortung von Amtshilfegesuchen. In den Jahren 2015–2018 ist es der Schweiz nur in 26 % der Fälle gelungen, diese Frist einzuhalten (s. Grafik S. 18). Für die ESTV hängt dieses schlechte Ergebnis mit den Besonderheiten des schweizerischen Verfahrens zusammen, das eine Vorankündigung an den Steuerzahler vor der Übermittlung der Informationen verlangt. Ohne eine Anpassung des schweizerischen Rechtsrahmens werden daher weder eine Personalaufstockung bei der ESTV noch eine Optimierung ihrer Informatik die Bearbeitung der Dossiers beschleunigen können, um den Empfehlungen des Forums zu entsprechen.

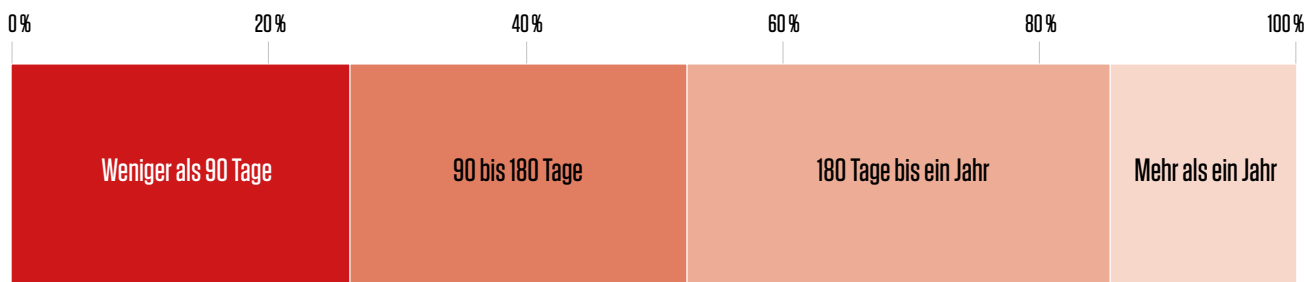
⁹ Dafür gibt es hauptsächlich zwei Gründe: Einerseits neigen Schweizer Steuerzahler weniger dazu, Geld ins Ausland zu transferieren als umgekehrt. Andererseits wenden sich die Steuerbehörden der Kantone selten an die ESTV, denn sie haben schlagkräftigere Mittel als die Amtshilfe zur Verfügung. So können sie beispielsweise nach Ermessen besteuern und die Beweislast dem Steuerzahler auferlegen. 2018 stammten 20 Anfragen an das Ausland aus den Kantonen (acht von der ESTV).

¹⁰ Der Prüfbericht PA 19474 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

Wie schnell bearbeitet die Schweiz Amtshilfegesuche aus dem Ausland?

Von 2015 bis 2018 gingen in der Schweiz 3252 Gesuche ein (Bruttoszahlen, unbereinigt). Das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes der OECD empfiehlt eine Bearbeitung innert maximal 90 Tagen.



QUELLE: ESTV, EFK

C. DIE SCHWEIZERISCHE POST MUSS IHR RISIKOMANAGEMENT VERBESSERN

Im Nachgang zur PostAuto-Affäre hat die EFK das Risikomanagement bei der Schweizerischen Post AG geprüft. Zunächst ging es darum, ob der Bund als Eigner angemessene Anforderungen stellt und ob der gelbe Riese sie erfüllt¹¹. Ohne repräsentativ sein zu wollen, befasste sich die EFK auch mit einigen spezifischen nationalen und internationalen Fällen (CarPostal in Frankreich¹² und Liechtenstein, Asendia, PubliBike etc.). Auch hier ging es um die Frage, ob die Post die Risiken, die mit der Tätigkeit dieser Gesellschaften einhergehen, richtig einschätzt, bewirtschaftet und kommuniziert.

Ein zu enges Risikomanagement

Der Verwaltungsrat der Post muss sich vergewissern, dass ein Risikomanagementsystem besteht, das er bei hohen Investitionen und Grossprojekten als Beurteilungsinstrument einsetzen kann. Auf dem Papier ist das durchaus gegeben. In der Praxis fallen die Berichte aber sehr technisch aus und sind für ihr Publikum schlecht geeignet. Es stellt sich die legitime Frage, ob die Dokumente wirklich ihren Zweck erfüllen, d. h. dazu beitragen Probleme aufzudecken und das Unternehmen zu führen.

Zudem ist der Begriff Risiko eng definiert. Das System berücksichtigt nicht die Aspekte, die für den Verwaltungsrat und die Konzernleitung des gelben Riesen entscheidend sind. Dazu gehören beispielsweise die Risikostrategie (Risikoappetit und -tragfähigkeit), Risikokultur (die weichen Faktoren) und die Risikokommunikation (Postintern und mit dem Eigner). Im Zuge der Prüfung hat der Verwaltungsrat der Post die Situation mit neuen Massnahmen verbessert.

¹¹ Der Prüfbericht PA 18527 ist auf der Webseite der EFK abrufbar. Darüber hinaus wurden zwei weitere Prüfungen durchgeführt: erstens eine juristische Untersuchung (PA 18527-a) zur Einhaltung der gesetzlichen Pflichten der Internen Revision bei der Post und der EFK in der Postauto-Affäre. Die zweite (PA 18527-b) befasste sich mit der wirtschaftlichen Rechtfertigung von Buchhaltungsvorgängen im Immobilienbereich der Post. Diese beiden Berichte wurden der Finanzdelegation übergeben.

¹² 2017 beschäftigte CarPostal Frankreich 1172 Mitarbeitende und betrieb 750 Transportfahrzeuge. Die französische Niederlassung wird von Lyon aus geleitet, wo seit 2012 rund sechzig Beschäftigte in den Bereichen Finanz- und Personalverwaltung, Betrieb sowie Marketing und IT beschäftigt sind. Ende September 2019 gab die französische Wettbewerbsbehörde grünes Licht für den Verkauf von CarPostal Frankreich an die SNCF-Tochtergesellschaft Keolis SA.

Risikobeurteilung: CarPostal in Frankreich, PubliBike in der Schweiz

Über Jahre hinweg hat die Post die Situation der Tochter CarPostal Frankreich zu optimistisch analysiert und bewertet. Vom Eintritt auf den französischen Markt 2004 bis Ende 2017 wurde das Geschäft durchgehend als «Chance», und nicht als Risiko bewertet.

Im Nachhinein erscheint diese Beurteilung angesichts der negativen Rentabilität in dieser Periode schwer nachvollziehbar. Ein «Return on Investment» war angesichts der Zahlen übrigens höchst unrealistisch: 25 Millionen Franken Sanierungsaufwand zulasten des Konzerns 2010 und 2012, dazu 19 Millionen Franken Kapitalerhöhung und weitere 57 Millionen Franken Schulden beim Mutterkonzern. Ein Teil des Problems bestand darin, dass die Risikobeurteilung für CarPostal Frankreich nicht vom Management vor Ort in Lyon vorgenommen wurde.

CarPostal Frankreich ist kein Einzelfall in der Risikoanalyse der Post. Der Fall PubliBike ist zwar weniger gravierend, doch auch hier lässt die Beurteilung zu wünschen übrig. Als alleiniger Anteilseigner hat die Post zwischen 2012 und 2017 11 Millionen Franken mit dem Bikesharing-Unternehmen verloren, davon 5 Millionen alleine 2017. Die EFK-Prüfung ergab, dass PubliBike bei der Post als «Top-Chance» geführt wurde und die Berichterstattung die bis dahin realisierten Verluste nicht berücksichtigte. Dabei agiert PubliBike auf einem heftig umkämpften Markt, der Wert dieses Unternehmens in den Unterlagen der Post scheint überhöht. Das Ziel – 500 Stationen mit 5500 frei verfügbaren Velos – ist sehr hoch gesteckt und führt ausserdem zu Wettbewerbsverzerrungen durch die Präsenz eines staatsnahen Unternehmens auf einem Markt, wo bereits eine starke Konkurrenz herrscht.

Die Eignerverantwortung im Risikomanagement

Nach Ansicht der EFK müssen das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und die EFV das Risikomanagement von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Besitz des Bundes sind, konsequent überwachen. Es ist bezeichnend, dass weder das UVEK noch die EFV in der Berichterstattung der Post zu den strategischen Zielen 2017–2020 die geringe Aussagekraft des Kapitels Risikomanagement kritisiert haben. Bis 2018 führte das UVEK den gelben Riesen nicht als eigenständige Risikoeinheit. Seither hat dieser Massnahmen eingeleitet, um die Instrumente für die Risikoberichterstattung zu verbessern.

Die EFK hat dem UVEK und der EFV dennoch empfohlen, eine periodische Wirksamkeitsprüfung des Risikomanagements der Post durchzuführen oder durchführen zu lassen. Nach einer anfänglichen Ablehnung haben beide die Empfehlung schliesslich angenommen.

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

SPOTLIGHT

SCHWEIZER ZOLL FÜR DIE KONTROLLE DER ZOLLLAGER GUT GERÜSTET

Im April 2014 hatte der von der EFK veröffentlichte Evaluationsbericht über die Kontrolltätigkeiten der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) in den Zollfreilagern und offenen Zolllagern (OZL) bis ins Ausland einiges mediales Aufsehen¹³ erregt. Die Ergebnisse zeigten, dass die Überwachung völlig unzureichend war, um eine korrekte Nutzung dieser speziellen Zollgebiete zu gewährleisten und die Gefahr von Unregelmässigkeiten oder gar rechtswidrigen Tätigkeiten zu minimieren. Das EFD und die EZV nahmen diese Ergebnisse sehr ernst, wie die EFK bei ihrem zwischen 2018 und 2019 durchgeführten Follow-up feststellen durfte¹⁴.

Zur Erinnerung: In diesen Frei- und anderen Zolllagern werden Güter vorübergehend – und zollfrei – gelagert, bis sie an ihren endgültigen Bestimmungsort gebracht werden. Dies kann Jahrzehnte dauern und die eingelagerten Objekte können den Eigentümer wechseln, ohne je besteuert zu werden, solange sie das Lager nicht verlassen.

Der Markt befindet sich im Umbruch: 2014 zählte die Schweiz noch zehn Zollfreilager und 245 OZL, 2018 nur noch sieben Zollfreilager und 194 OZL.

In dieser Zeit hat der Bundesrat die Richtung festgelegt, und die neuen Rechtsgrundlagen und interne Vorschriften der EZV traten 2016 in Kraft. Alle Betriebsbewilligungen für Zollfreilager und OZL wurden überprüft. Die Voraussetzungen für den Erhalt einer Bewilligung gehen aber nicht so weit, wie die EFK es sich gewünscht hätte (insbesondere was die Anforderungen an die Mieter von Zollfreilagern und ihre vorherige Überprüfung betrifft).

Der Schweizer Zoll hat seinerseits seine Risikoanalysen und Kontrollen verbessert. Dank der neuen Instrumente kann die EZV jetzt ihren Verpflichtungen nachkommen und eine angemessene Nutzung der Zolllager sicherstellen. Die Wirksamkeit des Systems muss auf längere Sicht noch bewertet werden.

¹³ Der Evaluationsbericht PA 12490 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

¹⁴ Der Prüfbericht PA 17458 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



2. LANDWIRTSCHAFT

2. LANDWIRTSCHAFT

In diesem Kapitel werden zwei Prüfungen vorgestellt, die die bäuerlichen Kreise betreffen. Die erste setzt sich mit dem System der Familienzulagen für Personen, die von ihrer beruflichen Tätigkeit in der Landwirtschaft leben, auseinander. Die zweite befasst sich mit Subventionen für die ausgelagerte Milchprüfung.

A. FAMILIENZULAGEN IN DER SCHWEIZ HARMONISIEREN

Die Schweizer Bauernschaft profitiert von einem speziellen System der Familienzulagen. Diese Bundesregelung trat am 1. Januar 1953 in Kraft, als die entsprechenden Gesetze für Angestellte in den Kantonen erst noch ausgearbeitet wurden. Damals sollte die Sonderregelung des Bundes für Landarbeiter und kleine Bergbauern der schwierigen Lage dieser Personengruppen nach dem Zweiten Weltkrieg gerecht werden. Die Behörden wollten Landflucht verhindern und die Wirtschaftstätigkeit in den Bergregionen erhalten. Mehr als sechzig Jahre später betragen die Zulagen für in der Landwirtschaft tätige Personen rund 105 Millionen Franken. Insgesamt werden schweizweit 5,8 Milliarden Franken an die Empfänger von Familienzulagen überwiesen. Von den 105 Millionen Franken finanzierte der Bund 2016 63,4 Millionen (einschliesslich Zulagen und Verwaltungskosten).

Wie auch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) stellte die EFK die Frage, ob eine spezifische Familienzulagenregelung für die Landwirtschaft in Bezug auf die Verwaltung und Kontrolle noch sinnvoll ist, vor allem mit Blick auf das heutige Familienzulagensystem als Ganzes¹⁵. Dies umso mehr, als die Zahl der Begünstigten in der Landwirtschaft und der Umfang der Leistungen seit einigen Jahren stetig abnimmt.

Ungleichbehandlung

Für die EFK gehört die Ungleichbehandlung, die auf verschiedene Systeme zurückgeht, abgeschafft¹⁶. Bei den Zulagen in der Landwirtschaft werden die Kosten überwiegend von Bund und Kantonen gezahlt, da die selbstständig erwerbenden Landwirte von den Beiträgen befreit sind und für ihre Angestellten nur einen nicht kostendeckenden Teil finanzieren. Bei den allgemeinen Familienzulagen werden diese Beiträge von Arbeitgebern und Selbstständigen getragen. Auch die Höhe der Kinderzulagen ist unterschiedlich und liegt durchschnittlich im allgemeinen System höher als in dem der Landwirtschaft. Dafür werden in Letzterem zusätzlich Haushaltszulagen und Zuschläge im Berggebiet gezahlt.

¹⁵ Der Prüfbericht PA 18433 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

¹⁶ Das sind einerseits das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), andererseits das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG).



Diese Vergleiche rechtfertigen es, die Idee einer gesetzlichen Angleichung wieder aufzugreifen. Darin wird die EFK vom BSV, vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und von der EFV unterstützt. Es liegt nun beim BSV, den politisch angemessenen Zeitpunkt für ein entsprechendes Projekt vorzuschlagen.

Ein weiterer Punkt der Prüfung war der Fonds für die Familienzulagen Landwirtschaft mit einem Kapital von 32 Millionen Franken. Er wurde ebenfalls 1953 eingerichtet mit dem Zweck, den kantonalen Anteil an der Finanzierung durch Zinseinnahmen auf das Kapital zu reduzieren. 2018 scheint das System überholt: Die Verzinsung deckt nicht einmal mehr den Verwaltungsaufwand für den Fonds. Mit der EFK ist auch das BSV der Auffassung, dass der Fonds aufgelöst werden sollte.

Schliesslich hat die EFK dem BSV empfohlen, sicherzustellen, dass das Verfahren zur Berechnung des Bundesbeitrages korrekt ist. Das Amt hat diese Empfehlung akzeptiert.

B. VON DER ORDENTLICHEN VERWENDUNG ÖFFENTLICHER GELDER BEI DER MILCHPRÜFUNG

Zu den vielfältigen Aufgaben der EFK gehört die Überprüfung einer korrekten und sparsamen Verwendung der Bundessubventionen durch deren Empfänger. Die folgende Prüfung veranschaulicht, was eine Bundeshilfe ist und welche Anforderungen sie zu erfüllen hat.

Auf Bitte des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hat die EFK Suisselab AG geprüft¹⁷. Suisselab kontrolliert die Qualität der in der Schweiz erzeugten Milch. Auftraggeber des Labors sind die Organisationen der Milchproduzenten und -verwerter. Es führt in knapp 20 000 Landwirtschaftsbetrieben monatlich zweimal Stichprobenkontrollen durch. Diese Kontrollen werden vom BLV subventioniert.

Die EFK hat festgestellt, dass Suisselab AG im Rahmen der 2016 und 2017 erhaltenen Zahlungen gewisse Kosten zu Unrecht in Rechnung gestellt hat. Von den 6,6 Millionen waren 1,9 Millionen Franken nicht abzugsfähige Ausgaben und mussten dem BLV zurücküberwiesen werden.

¹⁷ Der Prüfbericht PA 19503 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

2. LANDWIRTSCHAFT

Die Branche soll etwas zur Selbstfinanzierung beitragen

Wie ist die EFK zu dieser Erkenntnis gelangt? Zunächst durch eine Analyse der Buchhaltung der Suisselab AG, der es übrigens an Transparenz und Nachvollziehbarkeit mangelt. Die Prüfer haben festgestellt, dass nicht abzugsfähige Ausgaben verbucht wurden. Das sind entweder Aufwendungen, die nicht durch die Gesetzgebung zur Milchprüfung abgedeckt sind (Verwaltungs- oder Entwicklungskosten)¹⁸, oder die nicht mit einem realen Aufwand verbunden sind (z. B. Abschreibung über die getätigten Investitionen hinaus) bzw. überhöht scheinen (etwa Mietkosten über die örtlichen Marktpreise).

Zu diesen Mängeln kommt, dass ein zentraler Grundsatz des Subventionengesetzes nicht eingehalten wird, und zwar, dass sich die Empfänger einer Bundeshilfe auch selbst finanzieren müssen. Bei Suisselab AG decken die BLV-Hilfen fast die gesamten Kosten für die Prüfungen ab. Die EFK hat dem BLV deshalb empfohlen, die Subventionierung zu plafonieren und sich für einen Pauschalbeitrag zu entscheiden. Dieser würde eine Vereinfachung der Aufsicht ermöglichen, erfordert aber auch einen beträchtlichen Finanzbeitrag der Milchbranche. Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage ist beim BLV in Arbeit, wobei noch nicht absehbar ist, ob diese Anpassung die festgestellten Mängel letztlich beheben wird.

¹⁸ In diesem Fall im Rahmen der Milchprüfungsverordnung vom 20.10.2010 (MIPV).



3. BILDUNG UND FORSCHUNG

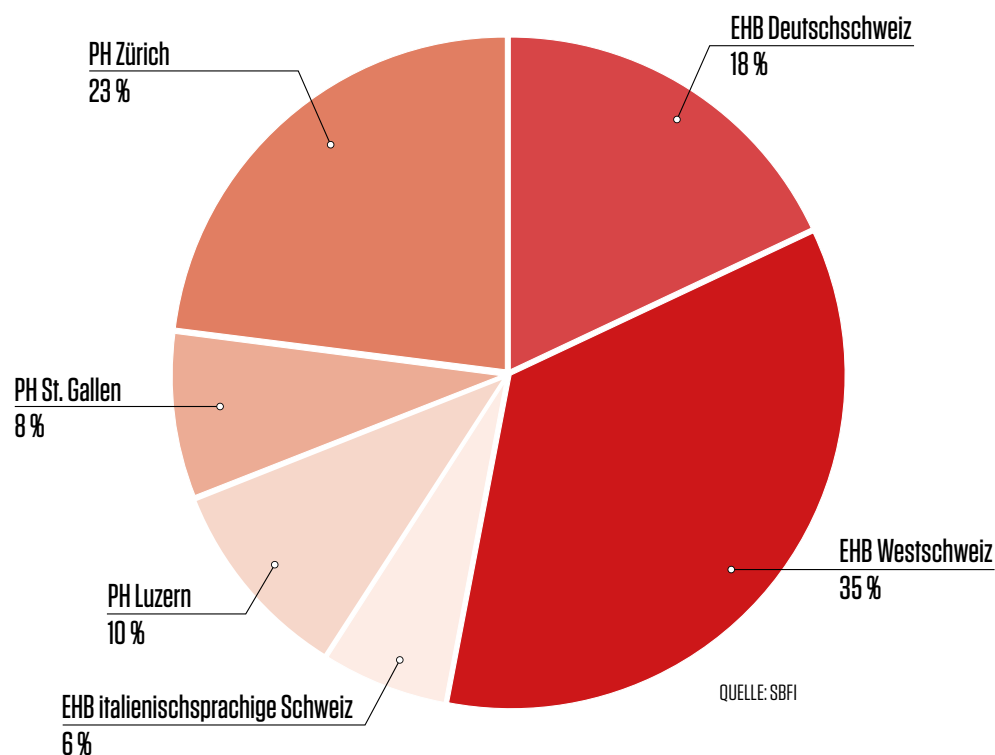
3. BILDUNG UND FORSCHUNG

Dieses Kapitel bezieht sich auf zwei Prüfungen aus dem Bereich der Berufsbildung und dem der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH). Erstere vergleicht die Ausbildung von Berufsschullehrern und zeigt regionale Unterschiede im Hinblick auf Kosten, Zufriedenheit der Studierenden und Räumlichkeiten. Die zweite widerlegt die Vermutung, dass es bei der Mittelzuteilung an den ETH in Lausanne und Zürich zu Geschlechterdiskriminierung komme.

A. BERUFSPÄDAGOGISCHE AUSBILDUNG UNTER DER LUPE

Die Schweizer Berufsschullehrer drücken auch selber die Schulbank, um sich pädagogisch fortzubilden, und zwar am Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) in Zollikofen (BE). Dieses gehört dem Bund und ist in allen drei Sprachregionen tätig. 2017 zählte es 170 Vollzeitstellen bei einem Budget von 46,5 Millionen Franken (davon 40 Millionen vom Bund). Im selben Jahr wurden hier insgesamt 1812 Studierende geschult.

Verteilung der Diplome 2016/17





Beim Lehrdiplom für hauptamtlichen Berufskundeunterricht beispielsweise ist das EHB aber nicht der einzige Ausbildungsanbieter. In der Deutschschweiz steht es in Konkurrenz mit den Pädagogischen Hochschulen (PH), die keine Bundesgelder erhalten (s. Grafik S. 30). Die EFK hat in einer Prüfung analysiert, ob das EHB-Angebot gegenüber den PH wettbewerbsfähig ist¹⁹. Möglich war der Vergleich dank der Transparenz der PH und der Kantone, welche die PH im Wesentlichen finanzieren. Der Vergleich zeigt, dass die Kosten pro Studierenden in den PH der Deutschschweiz 15 bis 40 % niedriger sind als beim EHB.

Zahlen, die mit Vorsicht zu geniessen sind: Die Kosten der verschiedenen Einrichtungen sind nicht vollkommen vergleichbar, auch wenn die EFK die Gründe für die Unterschiede nicht quantifizieren konnte. Ausserdem gibt es zwischen den drei EHB-Regionen erhebliche Kostenunterschiede. Das EHB wird Massnahmen treffen müssen, um einen sparsamen Umgang mit den öffentlichen Mitteln sicherzustellen. Gleichzeitig soll der Bund, so die Empfehlung der EFK, wirksamere Anreize setzen.

Unterauslastung der Räumlichkeiten und sinkende Zufriedenheit der Studierenden

Die Prüfung befasste sich auch mit dem effizienten Mitteleinsatz vor Ort. Bei den Infrastrukturen sind die Räumlichkeiten in Renens und Zollikofen nicht ausgelastet und mit dem öffentlichen Verkehr nur schwer erreichbar. Die Räumlichkeiten des EHB in Lugano dagegen sind für den Unterricht wenig geeignet. Im Allgemeinen haben die Lehrkräfte Einzelbüros, obwohl sie nur sporadisch im Haus sind. Um die Kosten zu begrenzen und moderne, gut gelegene Infrastrukturen zu nutzen, wäre die Anmietung bestehender Räume sinnvoll. Solche Angebote bieten Hochschulen, Universitäten und andere Einrichtungen. Sie würden es ermöglichen, auf gewisse bestehende EHB-Infrastrukturen zu verzichten.

Was die Zufriedenheit der Studierenden angeht, so zeigt eine Umfrage, dass sie zwar generell gut ist, tendenziell aber abnimmt. Hier treten grosse regionale Unterschiede zutage: In der Romandie sind die Studierenden kritischer als in der Deutschschweiz.

Für die EFK muss das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) in den strategischen Zielen des EHB einen wirtschaftlichen Umgang mit den Finanzmitteln und eine hohe Unterrichtsqualität in allen Regionen des Landes verlangen. Das EHB und das WBF haben die Empfehlungen der EFK akzeptiert.

¹⁹ Der Prüfbericht PA 18089 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

3. BILDUNG UND FORSCHUNG

B. KEIN NACHWEIS FÜR GESCHLECHTERDISKRIMINIERUNG BEI DER MITTELVERTEILUNG

In der Presse war 2019 wiederholt von Diskriminierung gegen Professorinnen an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen die Rede. Dabei ging es unter anderem um die Mittelzuteilung für Lehre und Forschung, aber auch um die Schwierigkeit, ethisches Fehlverhalten intern zu melden.

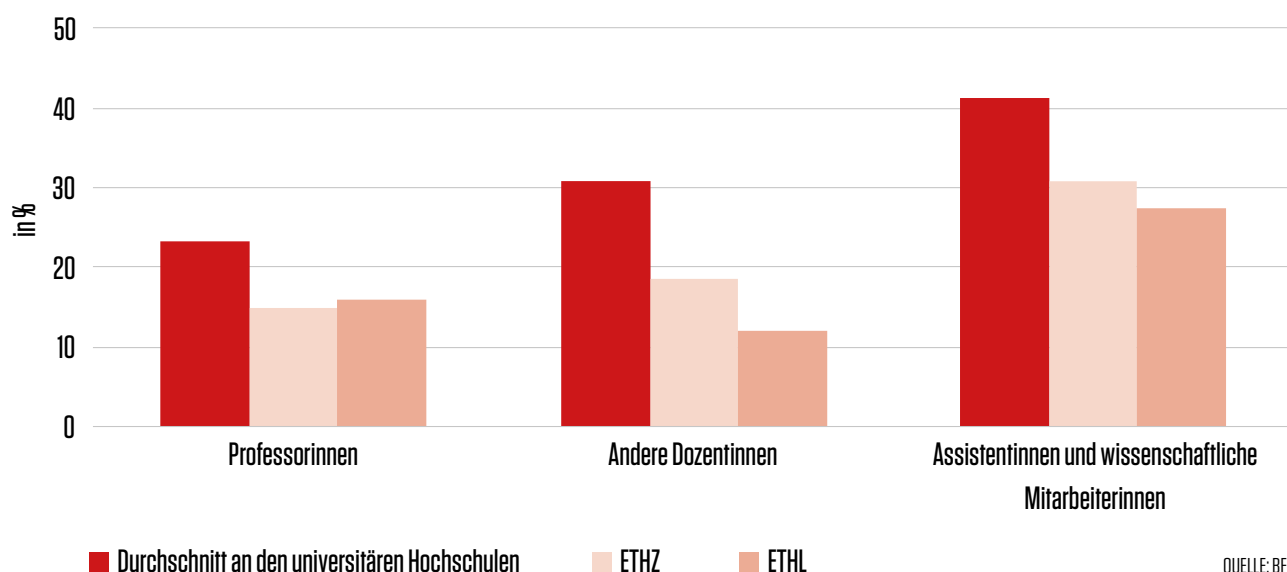
Die EFK hat sich der Frage angenommen, ob die Verteilung der Mittel an den Lehrkörper der beiden Hochschulen transparent und objektiv ist. Im Klartext: ob Professorinnen bei der Vergabe von Finanzmitteln systematisch benachteiligt werden²⁰. Es sei vorausgeschickt, dass Frauen bis heute im Lehrkörper der ETH stark untervertreten sind, weit unter dem Durchschnitt aller universitären Hochschulen des Landes (s. untenstehende Grafik).

2018 belief sich das ordentliche Budget der ETH-Fakultäten in Lausanne und der ETH-Departemente in Zürich auf 350 bzw. 605 Millionen Franken. Die Zusatzfinanzierung betrifft vor allem die technische Ausstattung und beträgt etwa 20 Millionen pro ETH, in Zürich kommen 15 weitere Millionen für Stipendien hinzu.

²⁰ Der Prüfbericht PA 19507 besteht aus zwei *Management Letters* an die ETH Lausanne bzw. an die ETH Zürich. Sie sind auf der Webseite der EFK abrufbar.

Personal an den Hochschulen: Frauenanteil an den ETH (2018)

Anteil der von Frauen besetzten Stellen in Vollzeitäquivalenten





In den Stichproben aus den Departementen und Instituten der beiden Einrichtungen in Lausanne und in Zürich fand die EFK keine Hinweise, die eine systematische Benachteiligung von Professorinnen bei der Mittelvergabe belegen würden.

Die Finanzmittel müssen in voller Transparenz an den Lehrkörper verteilt werden

Allerdings lässt die Transparenz bei der Mittelzuteilung manchmal zu wünschen übrig. Das lässt sich nicht nur bei der Verteilung der Gelder aus dem ordentlichen Budget, sondern auch bei der Planung der hochschuleigenen Zusatzfinanzierung feststellen. Eine fehlende Nachvollziehbarkeit also, die den Eindruck erwecken kann, bei der Zuteilung der finanziellen Ressourcen benachteiligt zu sein, unabhängig vom Geschlecht. So gibt es beispielsweise bei der ETH Zürich (ETHZ) keine Information darüber, wer eine interne Ad-hoc-Finanzierung für wissenschaftliche Ausrüstung erhält. Ein für die EFK unverständliches Vorgehen.

Die ETH Lausanne und Zürich haben zugesagt, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihrer Entscheidungen zur Budgetvergabe zu verbessern.

Die EFK hat die technischen Hochschulen auch im Hinblick auf ihren Umgang mit Konflikten und Beschwerden verglichen. Die ETH Lausanne (ETHL) beauftragte eine externe Stelle mit der Durchführung dieser Arbeit, was bessere Garantien in Bezug auf die Unabhängigkeit bietet. Bei der ETHZ kann sich das Personal bei Beschwerden an eine Anlaufstelle wenden, die mit langjährigen, ehemaligen oder aktuellen Mitarbeitenden der Schule besetzt ist. Die Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit dieser Ombudsstelle können nicht wirklich überzeugen. Die ETHZ ist sich der Problematik bewusst und überprüft das System, um die notwendige Unabhängigkeit sicherzustellen.

4. SOZIALVERSICHERUNGEN UND KULTUR

4. SOZIALVERSICHERUNGEN UND KULTUR

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse aus zwei Prüfungen vorgestellt: eine erste zur Rückerstattung der Verwaltungskosten der Invalidenversicherung (IV) durch den Bund an die Kantone, eine zweite zur Entwicklung des Schweizerischen Nationalmuseums. Ausserdem musste die EFK eine wichtige Empfehlung zur Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) abgeben.

A. DER VERWALTUNGSaufWAND DER IV-STELLEN WIRD KORREKT VERGÜTET

Fast 15 000 neue Renten aus der IV wurden 2017 gewährt. Damit stieg die Zahl der IV-Leistungsempfänger auf 400 000, die Gesamtkosten erreichten rund 8,5 Milliarden Franken. Dieser Betrag umfasst die Geldleistungen oder die individuellen Massnahmen und die Kosten für Vollzug und Verwaltung.

Beim Vollzug der IV spielen die Kantone über die kantonalen IV-Stellen (IVST) eine Schlüsselrolle. Für Empfänger im Ausland ist die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) zuständig. Die Vergütung der Verwaltungskosten aller IVST erfolgt über den Ausgleichsfonds der IV. 2017 hat er rund 455 Millionen Franken an Kantone und regionale ärztliche Dienste überwiesen.

Aufsicht ist gut aufgeleitet

Diese Mittel dienen insbesondere der Prüfung neuer Rentenanträge. Auszahlung und Aufsicht liegen beim BSV. Die EFK hat geprüft, ob die Kostenvergütungen angemessen sind, und ob das Entschädigungssystem wirtschaftliches Handeln fördert²¹. Auch die Finanzaufsicht des BSV wurde untersucht.

Das Ergebnis ist gut. Das BSV übt seine Aufsicht über die IVST in geeigneter Weise aus und hat vor, in Zukunft die Finanzaufsicht verstärkt vor Ort durchzuführen. Die EFK hält die Kostenvergütung für angemessen.

²¹ Der Prüfbericht PA 18535 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



Allerdings hindern die derzeitigen Rahmenbedingungen das BSV daran, Wettbewerb zu schaffen oder zumindest wirtschaftliche Anreize einzuführen. Das Dilemma besteht darin, dass die von den IVST zu erzielenden Resultate stärker gewichtet werden als die Senkung der Verwaltungskosten. Oberstes Ziel des BSV ist die Wirtschaftlichkeit der Versicherung insgesamt, und das stellt die EFK nicht infrage. Sie empfiehlt, in Zukunft nur die Kosten einer wirtschaftlichen Betriebsführung zu entschädigen. Das BSV und die ZAS haben die Empfehlungen akzeptiert.

Ferner erfüllen die aktuellen Aufsichtsstrukturen nicht die Standards. Die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den IV-Fonds, dem BSV und der EFV, den Kantonen und deren Vollzugsorganen entspricht nicht den Regeln der guten Regierungsführung und verhindert eine optimale Verwaltung des IV-Bereichs.

SPOTLIGHT

VERGEBLICHE EMPFEHLUNG FÜR EINE MODERNISIERUNG DER AHV

Im Jahr 2018 schüttete die AHV an 2,6 Millionen Menschen eine Alters-, Zusatz- oder Hinterlassenenrente aus von insgesamt 43,8 Milliarden Franken. Im gleichen Jahr flossen 31,7 Milliarden Franken Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern sowie 11,2 Milliarden Franken von der öffentlichen Hand in ihre Kasse. Im März 2015 hatte die EFK eine kritische Bewertung der fachlichen und finanziellen Aufsicht über die AHV veröffentlicht²². Darin plädierte sie für eine allgemeine Entflechtung einer überholten Aufsichtsstruktur, die nicht dazu beitrug, Probleme schnell zu lösen.

Die EFK empfahl unter anderem, die Strukturen der ZAS der AHV zu überdenken. Diese Kasse – eine historische Einrichtung der EFV – vereint Vollzugs- und Aufsichtsfunktionen. Gleichzeitig hat aber auch das BSV Aufsichtsfunktionen gegenüber der AHV. Diese Aufgaben sind nicht klar voneinander abgegrenzt. Dies birgt Risiken der Einflussnahme und bedroht die Unabhängigkeit der Organe. Die EFK hatte zur Verbesserung der AHV-Governance empfohlen, dieses Kompetenzknäuel mit dem Projekt zur Modernisierung der AHV-Aufsicht unter der Federführung des BSV zu entwirren.

Ende November 2019 legte der Bundesrat dem Parlament seinen Entwurf für eine Modernisierung der AHV vor, der auch einen Teil der EFK-Empfehlungen aufgreift²³. Die Aufsicht der AHV ist aber bis heute nicht entflochten und gute Governance-Regeln sind nur schwer zu erkennen. Die betroffenen Stellen und Ämter haben den Vorschlag der EFK einstimmig und endgültig abgelehnt. Damit hat die EFK ihre Mittel ausgeschöpft und muss diese Empfehlung, die sie für wesentlich hielt, ad acta legen.²⁴

²² Der Bericht PA 14260 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

²³ «Aufsicht in der 1. Säule wird modernisiert», Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.2019, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77143.html>

²⁴ Der zweite Teil dieses Jahresberichts enthält ein eigenes Kapitel zu den Empfehlungen der EFK, s. S. 79.

4. SOZIALVERSICHERUNGEN UND KULTUR

B. DIE ERFOLGREICHE TRANSFORMATION DES SCHWEIZERISCHEN NATIONALMUSEUMS

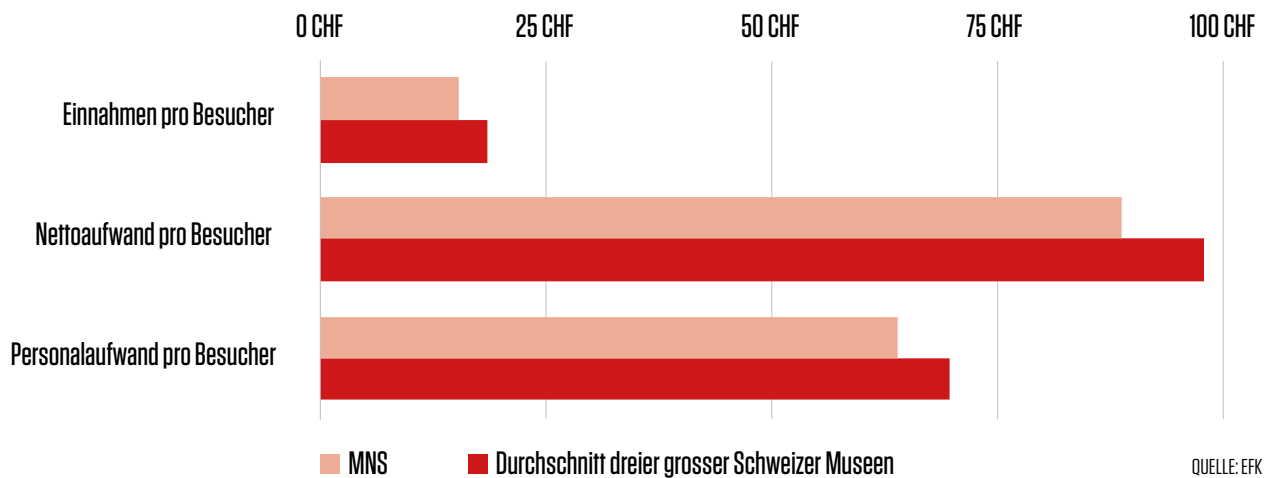
Das Schweizerische Nationalmuseum (SNM) hat den Auftrag, das kulturelle Erbe des Landes zu schützen und zu fördern. Es sammelt Kulturgüter, pflegt seine Sammlungen und organisiert Ausstellungen. Zum SNM gehören vier Standorte: Das Landesmuseum in Zürich, das Schloss Prangins im Kanton Waadt, das Forum Schweizer Geschichte in Schwyz und das Sammlungszentrum in Affoltern am Albis (ZH). Der Bund steuert jährlich rund 51,2 Millionen Franken bei, davon 21 Millionen Franken für Mietkosten. 2010 wurde das SNM in eine öffentlich-rechtliche Anstalt überführt und unter die Aufsicht des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern gestellt.

Seit diesem Wandel hat sich das SNM sehr positiv entwickelt. Das stellt die EFK in ihrer Prüfung der Verwendung der Bundesmittel fest²⁵. Von 2011 bis 2017 sind die Besucherzahlen im Durchschnitt um 7,8 % und die Betriebseinnahmen um 15 % gestiegen, vor allem nach der Renovierung des Landesmuseums in Zürich. Gleichzeitig hat der Bund seinen Beitrag (ohne Mieten) an das SNM aufgestockt: von 25,5 Millionen Franken 2011 auf 31 Millionen im Jahr 2017 (+ 21,8 %). Die EFK hat das SNM anhand einiger Kennzahlen mit drei anderen Schweizer Museen verglichen²⁶. Fazit: Das SNM schlägt sich gut. Es nimmt zwar weniger ein als der Durchschnitt, gibt aber auch weniger aus (s. untenstehende Grafik).

²⁵ Der Prüfbericht PA 18431 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

²⁶ Der Vergleich beruht auf Zahlen aus den Jahresberichten des Bernischen Historischen Museums, des Genfer Musée d'art et d'histoire und des Museums für Kommunikation in Bern.

SNM auf Augenhöhe mit anderen grossen Schweizer Museen (2013–2017)





Ein kohärentes Sammlungskonzept wird umgesetzt

Als weiteren positiven Punkt vermerkt die EFK, dass das Sammlungskonzept des SNM eingehalten und jährlich auf ihre Relevanz überprüft wird. Als Besitzer von rund 850 000 Objekten praktiziert das SNM hinsichtlich Erwerb und Aufnahme neuer Artefakte eine restriktive Politik. Auch die Objektregistrierung wird systematisch verfolgt: Die Registrierungsquote beträgt rund 98 %, was über den Zielvorgaben des Bundes liegt.

Dieses positive Bild wird nur von zwei Vorbehalten leicht getrübt.

Der erste betrifft die Steuerung des SNM. Auf der Makroebene werden nur vage strategische Ziele vorgegeben, die nicht auf die verschiedenen Standorte ausgerichtet sind. Auch muss das Finanzcontrolling verbessert und um einzelne Kostentypen erweitert werden.

Der zweite Vorbehalt betrifft den Erweiterungsbau für das Sammlungszen-
trum in Affoltern am Albis (ZH). Das auf 58 Millionen Franken geschätzte
Projekt muss noch genau kalkuliert und begründet werden. Die derzeit
gewählte Option geht von einem Erweiterungsbau auf einer an das be-
stehende Zentrum angrenzenden Parzelle aus. Eine andere Option – die
verdichtete Bebauung des aktuellen Grundstücks – wurde nicht geprüft.

5. VERKEHR UND ENERGIE

5. VERKEHR UND ENERGIE

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse aus sechs Prüfungen vorgestellt, etwa das Flugverkehrsmanagement mit ein paar Wolken am Aufsichtshimmel; die Nationalstrassen, die gleich Gegenstand von mehreren Prüfungen sind (Parzellenbewirtschaftung, Beschaffung, Bauherrenunterstützung); die wirtschaftliche Auswirkung wettbewerblicher Ausschreibungen im Bereich der Energieeffizienz und schliesslich geht es um die Restrukturierung der SBB-Pensionskasse, eine Prüfung, die im Auftrag der Finanzdelegation durchgeführt wurde.

A. GROSSE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE AUFSICHT ÜBER DAS FLUGVERKEHRSMANAGEMENT

Seit dem Anfang dieses Jahrhunderts machen die Schweizer Flughäfen eine widersprüchliche Entwicklung durch: Die Zahl der Starts und Landungen nimmt ab (471 872 Flugbewegungen 2018, das sind 12% weniger als im Jahr 2000), während gleichzeitig die Zahl der Lokal- und der Umsteigepassagiere geradezu explodiert (57 554 795 Personen: +67%). Der Einsatz von grossen Flugzeugen, die besser ausgelastet sind, ist eine Erklärung dafür.

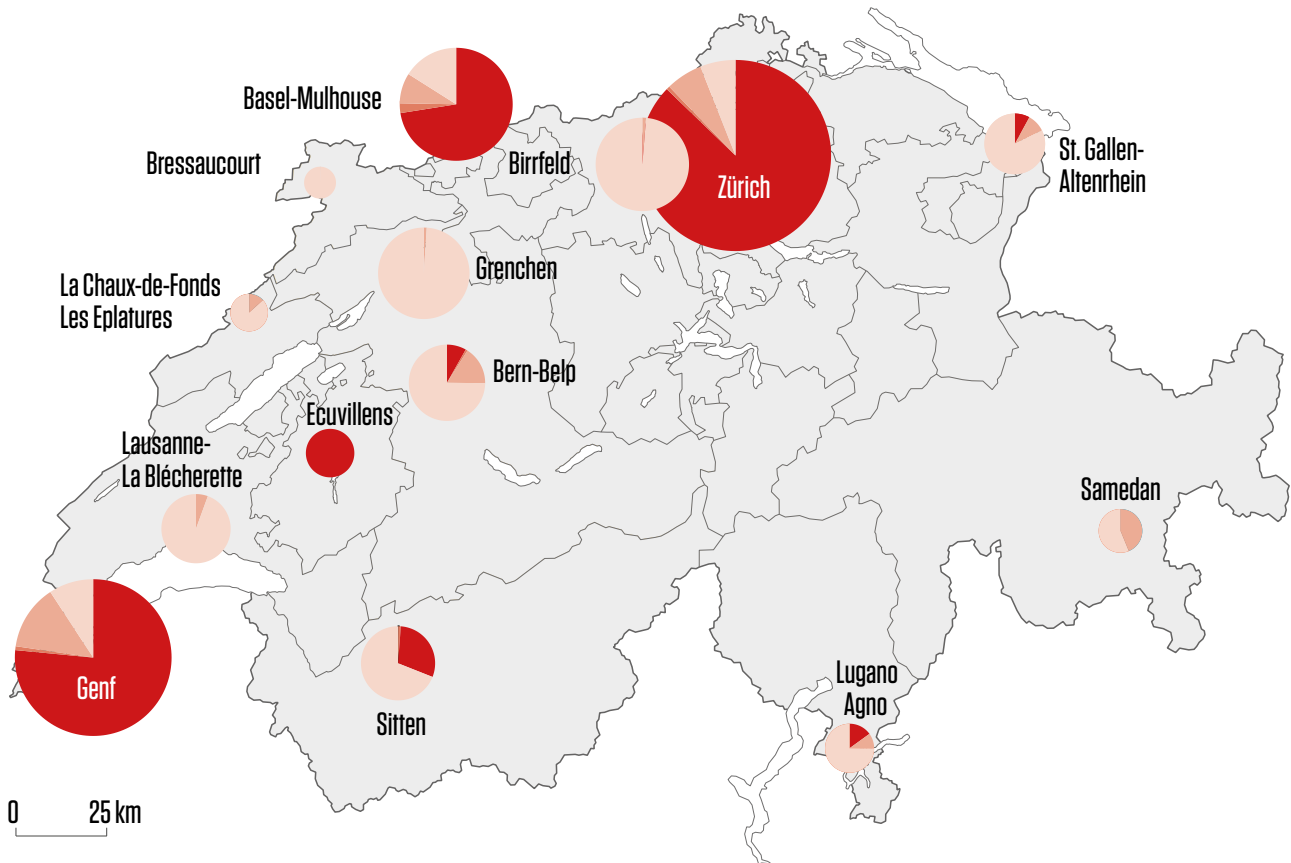
Die Sicherheit des Schweizer Luftraums wird von 14 Landesflughäfen und Regionalflugplätzen (s. nebenstehende Infografik) und von drei Flugsicherungsorganisationen (Skyguide, MeteoSchweiz und Engadin Airport) gewährleistet. Sie alle unterstehen der Aufsicht durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), das jährlich rund 2 Millionen Franken in Form von Gebühren einnimmt. Die Sicherheitsanforderungen an die Luftfahrt richten sich nach den Vorschriften der Internationalen Organisation für die Zivilluftfahrt (ICAO) und der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Das BAZL sorgt für die Einhaltung und Umsetzung dieser Vorschriften.

Gedrückte Stimmung: Kritik des Personals, Einschüchterungen, Mobbing

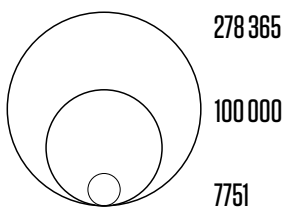
Aufgrund der Ergebnisse der Personalumfrage 2017 hat sich die EFK zu einer Prüfung beim BAZL entschlossen. Die Umfrage liess ein wachsendes Misstrauen der Mitarbeitenden gegenüber der Amtsleitung erkennen. Die interne Kommunikation wurde auf mehreren Ebenen kritisiert, ebenso eine gewisse Intransparenz – die Rede ist sogar von angeblichen Absprachen – zwischen der Amtsleitung und den vom BAZL beaufsichtigten Flugsicherungsorganisationen.

Flugbewegungen in der Zivilluftfahrt, 2018

Landesflughäfen und Regionalflugplätze



Anzahl Starts und Landungen



Art des Verkehrs

- Linienverkehr
- Charterverkehr
- Übriger gewerblicher Verkehr¹
- Nicht gewerblicher Verkehr

QUELLE: BFS, BAZL – ZIVILLUFTFAHRTSTATISTIK (AVIA_ZL)

¹ ohne gewerbliche Rundflüge

5. VERKEHR UND ENERGIE

Aus der Umfrage gehen auch Anhaltspunkte zu sexuellen Belästigungen und Mobbing hervor. Während im ersten Fall Massnahmen getroffen wurden, scheint Mobbing kein wirkliches Thema für die Amtsleitung zu sein. Das BAZL ist entsprechenden Hinweisen nicht ausreichend nachgegangen. Nach Ansicht der EFK sind solche Hinweise sehr ernst zu nehmen, und es muss ein diesbezügliches Vorgehen für die Zukunft festgelegt werden. Das BAZL hat die Empfehlung der EFK angenommen.

Unabhängigkeit und angemessene Schulung des Aufsichtspersonals

Auch in Fragen der Unabhängigkeit und Ethik sieht die EFK Verbesserungspotenzial. Bisher wendet das BAZL für die Annahme von Geschenken und Einladungen sowie in Sachen Korruptionsbekämpfung die allgemeinen Vorschriften des Bundes an. Für Mitarbeitende mit Aufsichtsfunktionen sollten strengere Regeln gelten. Hierzu hat die EFK eine Empfehlung formuliert.

Einige Gesprächspartner der EFK haben auf das Qualifikationsgefälle zwischen den BAZL-Inspektoren und den Angestellten von Skyguide hingewiesen. Für die EFK sind diese Informationen unbegründet. Sie ist der Auffassung, das BAZL habe die geeigneten Massnahmen getroffen, um die Mitarbeitenden, die mit der Aufsicht über die Flugsicherungsorganisationen betraut sind, angemessen zu schulen.

Gesetzesauftrag erfüllen und dem Bundesrat einen Vorschlag zustellen

Abgesehen von diesen Personalfragen stellte die EFK fest, dass das BAZL eine Bestimmung des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG) nicht umgesetzt hat, die seinen Kernauftrag berührt. Laut Gesetz²⁷ hätte das Amt dem Bundesrat einen Vorschlag zu den grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr und das damit angestrebte Sicherheitsniveau unterbreiten müssen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war dies nicht geschehen. Die EFK empfiehlt, dies nachzuholen und den Bundesratsentscheid in die BAZL-Strategie aufzunehmen.

²⁷ Artikel 108a, Abs. 1:
«Der Bundesrat legt die grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr fest. Er orientiert sich dabei an den für die Schweiz verbindlichen internationalen Vorschriften und berücksichtigt den Stand der Technik sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit.»
(SR 748.0)

B. GRUNDSTÜCKSMANAGEMENT VON NATIONALSTRASSEN

Mit der Übertragung der Nationalstrassen von den Kantonen an den Bund kam das Bundesamt für Strassen (ASTRA) 2008 in den Besitz von Tausenden von Grundstücken entlang dieser Verkehrswege. Grundbesitz, der im Takt mit der Weiterentwicklung und Instandhaltung des Strassennetzes verwaltet werden muss. Der Gesamtwert der rund 3800 Parzellen beläuft sich derzeit auf mehr als 4,2 Milliarden Franken. Die EFK hat das operative Management dieses Portfolios geprüft und insbesondere sechs Fallstudien aus dem Raum Zürich, Bern, Zentralschweiz und Tessin miteinander verglichen²⁸.

Die Verwaltung dieses Grundvermögens ist noch nicht optimal, die regionalen Unterschiede sind markant. Einige gute Praktiken wurden beobachtet: Schätzungen durch Dritte vor dem Verkauf, offene und proaktive Verfahren. Allerdings konnten die Prüfer der EFK beim ASTRA und seinen regionalen Einheiten keine *unité de doctrine* für den An- und Verkauf der Grundstücke erkennen. Das ASTRA verfügt weder für den Erwerb noch für den Verkauf von Land über gültige und verbindliche Prozesse, und so sind unwirtschaftliche Verkäufe zulasten des Bundes nicht auszuschliessen.

Das ASTRA hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen und Empfehlungen der EFK akzeptiert. Es wird unter anderem ein Handbuch für den Bereich Landerwerb ausarbeiten. Das Amt stellt erfreut fest, dass durch keines der Grundstücksgeschäfte ein Nachteil zulasten des Steuerzahlers entstanden ist.

SPOTLIGHT

NEAT WIEDER UNTER ORDENTLICHER PARLAMENTARISCHER AUFSICHT

Seit dem 1. Dezember 2019 gibt es die parlamentarische Oberaufsicht über die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) in ihrer bisherigen Form nicht mehr. Die NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) ist nach 21 Jahren abgetreten und lässt den normalen Gang der Dinge seinen institutionellen Lauf nehmen: Die Aufsicht liegt wieder bei der Finanzdelegation, den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen.

In ihrem letzten Tätigkeitsbericht²⁹ erinnert die NAD daran, dass sie rund sechzig Empfehlungen zuhanden des Bundesrats, der Bundesverwaltung und den Erstellerinnen der NEAT-Werke verabschiedet hat; davon ein Dutzend alleine im Zusammenhang mit der Vergabe von Baulos 151 (Erstfeld) durch die AlpTransit Gotthard. Zu dieser Auftragsvergabe hatte die NAD eine gründliche Untersuchung durchgeführt.

Bei ihrer Arbeit konnte sich die NAD auf die EFK verlassen. Von Januar 1999 bis Oktober 2019 erhielt die Delegation über fünfzig Berichte bzw. Notizen der EFK, erstellt im Rahmen von Prüfungen und Untersuchungen, die diese auf eigene Initiative oder auf Ersuchen der NAD und der Finanzdelegation unternommen hatte. Die EFK wird auch die Revision der NEAT-Schlussabrechnung vornehmen.

²⁸ Der Prüfbericht PA 18454 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

²⁹ Der Bericht ist auf der Webseite des Parlaments abrufbar (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-nad-2019-11-04-d.pdf>).

C. DAS BUNDESAMT FÜR STRASSEN KAUFT PROFESSIONELL EIN

Das ASTRA hat den Auftrag, die Nationalstrassen der Schweiz zu planen, zu bauen und zu erhalten. Entsprechend imposant ist das Beschaffungsbudget für Güter und Dienstleistungen: 2017 kaufte das Amt für rund 1,7 Milliarden Franken ein. Die EFK hat analysiert, wie diese Geschäfte vom Berner Sitz in Ittigen und von einer der Filialen aus (Zofingen, AG) abgewickelt werden. Die Prüfung umfasste sowohl die zentralen Beschaffungen von Leistungen und IT-Services als auch dezentrale Beschaffungen für Nationalstrassen.

Insgesamt ist das Prüfungsergebnis der EFK positiv, auch wenn noch einige Mängel zu beheben sind³⁰. Alle zwei Jahre überprüft das ASTRA, ob zukünftige Beschaffungen richtig geplant, unabhängig und transparent umgesetzt werden und schliesslich die Umsetzung planmässig verläuft. Wichtig ist die Grundausbildung des Personals, die insgesamt umfassend und vollständig ist.

Strategische Kompetenzen bündeln, teure externe Mandate vermeiden

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte das ASTRA über keine zentrale und übergreifende Beschaffungsplanung. Eine Bündelung der Einkäufe unter Filialen wird so praktisch unmöglich, die Anschaffungen erfolgen fallweise. Zentrale Rahmenverträge für gleichartige Leistungen und für alle Filialen würden Synergien schaffen und einen Gesamtüberblick ermöglichen.

In den Filialen wie Zofingen fehlt es an spezifischem strategischem Fachwissen bei der Vorbereitung von Ausschreibungen, sodass regelmässig externe Dienstleister mit dem Einkauf beauftragt werden. Zwischen 2015 und 2018 erbrachten drei Anbieter solche Leistungen für rund 9,5 Millionen Franken. Das führt zu zusätzlichen Kosten und bringt Risiken für die Unabhängigkeit und Interessenkonflikte mit sich. Die EFK empfiehlt dem ASTRA, mit seinen Filialen zentrale Rahmenabkommen für deren Beschaffungen abzuschliessen. Das Amt stimmt zu unter der Voraussetzung, dass es sich nicht nachteilig auf seine Organisation und personellen Ressourcen auswirkt. Die EFK nimmt diesen Vorbehalt zur Kenntnis.

³⁰ Der Prüfbericht PA 18375 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



SPOTLIGHT

WESENTLICHE EMPFEHLUNGEN VOM ASTRA UMGESETZT

Bei Strassenbau- oder anderen Erneuerungsprojekten des ASTRA ziehen die Bauherren oft externe Ingenieurbüros zur Bauherrenunterstützung (BHU) hinzu. 2015 hatte die EFK in einer Prüfung die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten dieser Büros sowie deren Beauftragung und Management durch das ASTRA im Rahmen des Unterhaltsprojekts an der Gotthardstrasse untersucht³¹.

Damals zeigte sich, dass das ASTRA für diese Leistungen, vor allem in den Filialen, über keine Strategie verfügt. Es wurde empfohlen, die Regeln für die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten dieser BHU zu klären. Auch Kontrollinstrumente seien erforderlich, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Tatsächlich können sich diese Ingenieurbüros aufgrund von «Querbeziehungen» manchmal in potenziellen Interessenkonflikten befinden. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn eine Firma A für Bauprojekt X eine Firma B hinzuzieht und die beiden Firmen in einem Projekt Y im umgekehrten Verhältnis zusammenarbeiten. Für die Leistungen externer Dienstleister werden jährlich zwischen 40 und 65 Millionen Franken an Honorarzahungen ausgegeben.

2019 hat die EFK die Umsetzung der Empfehlungen an das ASTRA geprüft³². Bis auf eine sind sie realisiert. Nach der Prüfung kam die EFK nach einem Austausch mit dem geprüften Amt zum Schluss, dass auch diese noch ausstehende Empfehlung per Ende November 2019 als umgesetzt gilt.

³¹ Der Prüfbericht PA 15072 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

³² Der Prüfbericht PA 19380 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

5. VERKEHR UND ENERGIE

D. ENERGIEEFFIZIENZ UND WETTBEWERBLICHE AUSSCHREIBUNGEN: EINSPARUNGEN ÜBERSCHÄTZT

2010 hat das Bundesamt für Energie (BFE) die ersten wettbewerblichen Ausschreibungen im Rahmen des Programms ProKilowatt durchgeführt. Die Initiative ermöglicht die Finanzierung von Projekten und Programmen zur Förderung der Energieeffizienz. Quer durchs ganze Land wurden damit die Renovation und der Austausch von Lüftungsanlagen, Kreislaufpumpen, Kühlanlagen und Ähnlichem subventioniert.

Von 2010 bis 2018 haben die Bundesbehörden 542 Projekte und Programme mit rund 213 Millionen Franken gefördert (ausgezahlt oder zugesagt). Die EFK hat dieses Ausschreibungssystem mit Blick auf seine Funktionsweise, Effizienz und Rentabilität geprüft³³.

Vieles ist gut an der Initiative ProKilowatt. Das Förderprogramm beruht auf einem soliden Konzept, ebenso die Prüfung der Subventionsgesuche und die Aufsicht. Vorbehalte hat die EFK allerdings, was die dem Programm zu verdankenden realen Energieeinsparungen angeht. Gemäss Messungen, die zwischen 2010 und 2016 durchgeführt wurden, wären das laut BFE 6,2 Terawattstunden (TWh). Dabei hat das BFE aber die Mitnahmeeffekte nicht berücksichtigt.

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn eine von ProKilowatt geförderte Massnahme auch ohne BFE-Hilfe zustande gekommen wäre. Wenn man auf die Empfänger der Bundeshilfen hört, liegt dieser Anteil bei 25 bis 30%. Die EFK schätzt daher die tatsächlichen Einsparungen eher auf 4,7 TWh.

Wenig Konkurrenz um die Bundesgelder

Ausserdem übersteigt die Nachfrage nach Subventionen nicht oder nur sehr selten die für das Programm ProKilowatt verfügbaren Mittel. Mit anderen Worten, der Andrang zu den Hilfen ist nicht sehr gross. Um ein Minimum an Wettbewerb zu schaffen, reduziert das BFE deshalb immer wieder das Subventionsvolumen, wenn die Summe der beantragten Subventionen nicht mehr als 120% der ausgeschriebenen Fördergelder erreicht. Für die EFK ist diese Praxis fundamental wichtig.

Das BFE zweifelt zwar einige Schätzungen der EFK an, akzeptiert aber ihre Empfehlungen und gedenkt sie zügig umzusetzen.

³³ Der Prüfbericht PA 17590 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



SPOTLIGHT

UMSTRUKTURIERUNG DER SBB-PENSIONS-KASSE

Im Auftrag der Finanzdelegation hat die EFK die Kreditvereinbarungen zwischen den SBB und deren Pensionskasse geprüft³⁴, und zwar ob die Darlehen zu Marktkonditionen gewährt wurden. Fast 2 Milliarden Franken hatte der Bundesbetrieb seiner Pensionskasse im Zuge der Sanierung geliehen. Die Kredite laufen über 25 Jahre bei einem Jahreszinssatz von 4 % und werden durch die laufenden und zukünftigen Mieteinnahmen von SBB RailCity gesichert³⁵. Ein Schuldschein ergänzt die Vereinbarung.

Die EFK hält den vereinbarten Zinssatz von 4 % für akzeptabel. Für ihre Beurteilung hat sie sich auf die von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) seit Dezember 2007 veröffentlichten Zinssätze für neue festverzinsliche Hypotheken mit einer Laufzeit von 15 Jahren gestützt (Durchschnittswert). Ebenfalls untersucht wurde ein Immobiliengeschäft, das ein Verwaltungsgebäude an der Hilfikerstrasse in Bern betraf. Die Transaktion war korrekt. Auch EY Schweiz hatte in ihrer Zwischenrevision attestiert, dass das Geschäft dem Drittvergleich standhalten würde.

³⁴ Der Prüfbericht PA 19508 wurde der Finanzdelegation übergeben.

³⁵ Umfasst die Liegenschaften der Bahnhöfe Basel, Bern, Genf, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Winterthur, Zug und Zürich.

6. ARMEE

Dieses Kapitel behandelt die wichtigsten Ergebnisse aus drei Prüfungen. Die erste betrifft die geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen bei bewaffneten Konflikten, die zweite die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Bau der neuen Drohne der Schweizer Armee. Die dritte, auf Wunsch der RUAG, befasst sich mit den erzielten Margen in ihren Verträgen mit dem Bundesamt für Rüstung (armasuisse).

A. DAS ÜBERLEBEN DER GESCHÜTZTEN SANITÄTSDIENSTLICHEN ANLAGEN STEHT AUF DEM SPIEL

2019 ist die EFK in das Herzstück einer schweizerischen Ausnahme auf globaler Ebene vorgedrungen: die sanitätsdienstlichen Anlagen³⁶. Fast 400 davon gab es Ende 2018, 94 Spitäler und 248 Sanitätsstellen. Es handelt sich um unterirdische Anlagen, die in medizinische Einrichtungen integriert und zur Versorgung der Bevölkerung im Konflikt- oder Katastrophenfall gedacht sind. Finanziert werden sie von Bund und Kantonen. Der Bund überweist für Unterhalt und Betrieb im Durchschnitt pro Jahr 2,5 Millionen Franken. Die bei Spitälern und Kantonen anfallenden Kosten liegen im Dunkeln.

Diese Anlagen sind ein Produkt des Kalten Krieges und für die Aufnahme von Patienten in Friedenszeiten, beispielsweise bei einer Naturkatastrophe, nicht ausgerichtet. In den 1990er-Jahren wurden die Mittel gekürzt, worauf die Zahl der sogenannten inaktiven – d. h. nur im Kriegsfall einsetzbaren – Anlagen in die Höhe schnellte.

Heute liegt die Zahl der von den Kantonen als «inaktiv» geführten Einheiten bei 55 Spitälern und 229 Sanitätszentren, das entspricht 58,5 % bzw. 92,3 % aller Anlagen. Geographisch sind sie über die nördliche Hälfte der Schweiz verstreut, zwischen Basel, Luzern und Sargans. Eine willkürliche Verteilung, die keiner klaren Logik gehorcht und dem guten Willen der Kantone überlassen ist.

Veraltete, weder militärisch noch zivil wirklich genutzte Anlagen

Die Prüfer der EFK konnten die alternden Anlagen vor Ort in Augenschein nehmen: veraltete Ausrüstung, zu Archiven oder Garderoben umgenutzte Räume, Feuchtigkeitsprobleme und infiltrierende Nässe, defekte Abwasserleitungen... Die Liste ist endlos. Der Renovations- und Investitionsbedarf wird auf 4,5 Millionen Franken pro Spital geschätzt. Insgesamt sind das fast 400 Millionen Franken.

Ausserdem werden die geschützten Spitäler kaum genutzt. Die Kantone greifen selten darauf zurück, die Armee hält darin – nach aufwendigen Vorbereitungen – jedes Jahr an ein paar Dutzend Tagen Wiederholungskurse für Sanitätstruppen ab. Einsätze, die von den für die Anlagen zuständigen medizinischen Einrichtungen als Belastung empfunden werden.

³⁶ Der Prüfbericht PA 18472 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Also weg damit? Das ist nicht die Empfehlung der EFK. Es gilt aber, die Strategie für diese sanitätsdienstlichen Anlagen zu überarbeiten und die Betriebsvorschriften (zum Beispiel bei Naturkatastrophen) sowie den Bedarf an Infrastruktur, Ausrüstung und Personal neu zu definieren. Die Kosten einer solchen Strategie müssen ebenfalls kalkuliert und neue Investitionen gestoppt werden, bis der Bedarf geklärt ist.

All das ist mehr als eine Trockenübung. Die Instrumente zur Erkennung der Risiken von Katastrophen und Notlagen sind bekannt. Die Kantone müssen diese Risiken auf der Grundlage eines vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ausgearbeiteten Konzepts analysieren. Nur wenige Kantone haben die geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen einbezogen. Vorbildlich ist hier das Wallis, dessen 2018 verabschiedetes Konzept diese Anlagen operativ berücksichtigt.

Behörden treten sich gegenseitig auf die Füsse

Die Zuständigkeiten in dem Ressort sind auf mehrere Dienststellen bei Bund und Kantonen verteilt, die Verantwortlichkeiten verwässert. Dazu kommt, dass sich die Organisationskultur und Interessen zwischen den zivilen und militärischen Stellen wie auch bei den Ämtern für Bevölkerungsschutz und Gesundheit sehr unterscheiden.

Auf Bundesebene hat die Konkurrenz zwischen dem BABS und dem Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) der Armee ein Klima geschaffen, das jedes Handeln verhindert. Die beiden Stellen haben das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gebeten zu intervenieren. Die Beauftragung eines externen Experten hatte zur Folge, dass das Dossier praktisch zum Stillstand kam. Die EFK ist der Ansicht, dass diese Auseinandersetzungen jedem Fortschritt im Wege stehen, Zeit und Geld wurden somit verschwendet. Eine Einschätzung, die vom Generalstab der Armee nicht geteilt wird.

B. DROHNEN: ZULIEFERER KENNEN UND SICH VOR CYBERATTACKEN SCHÜTZEN

2015 genehmigte das Parlament einen Kredit über 250 Millionen Franken für die Beschaffung eines Drohnensystems vom Typ Hermes 900 HFE (ADS 15) des israelischen Herstellers Elbit Systems Ltd. Das von armasuisse beschaffte System umfasst sechs Drohnen einschliesslich Bodenkomponenten, Simulator und Logistik. Es löst die «Rangers»-Drohnen der RUAG ab, die in den 1980er-Jahren konzipiert und im November 2019 ausser Dienst gestellt wurden. Ergänzt wird das System durch eine automatische Erkennungssoftware, um den Zusammenstoss mit anderen Luftfahrzeugen im Flug zu vermeiden.

6. ARMEE



Die erste von Elbit Systems Ltd. an armasuisse gelieferte Drohne.

QUELLE: VBS

Diese Software, «Sense & Avoid» (SAA), wird von Elbit Systems Ltd. und RUAG noch entwickelt, ein Produkt, das auf internationaler Ebene kein Äquivalent für diesen Drohrentyp hat. Die Entwicklungskosten für den Hermes 900 HFE – der inzwischen unter dem Namen Hermes 900 Starliner firmiert – wurden zum Teil vom Bund bezahlt. Dafür wird die Eidgenossenschaft beim Verkauf des Hermes 900 Starliner mit SAA an andere Kunden Rückvergütungen erhalten, was die EFK in ihrem Prüfbericht begrüsst³⁷. Die Höhe dieser «Rückvergütungen» ist in den Verträgen mit Elbit Systems Ltd. nicht festgelegt, sondern soll jeweils beim Verkauf mit den Schweizer Behörden ausgehandelt werden.

In anderen Punkten ist die EFK kritischer. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte armasuisse nur einen unvollständigen Überblick über die einzelnen Komponenten des ADS 15 und kannte nur die wichtigsten Zulieferer des Projekts. Mögliche Engpässe und Lieferausfälle bei der Materialbeschaffung werden unterschätzt.

Im IT-Bereich sind weiterhin Mängel zu erkennen. Das ADS 15 ist ein vernetztes System und bietet als solches Angriffsflächen für Cyberattacken. Ein internes Dokument benennt die Lücken und formuliert Korrekturmaßnahmen. Diese Massnahmen zum verbesserten Schutz von Systemarchitektur und Software waren mangels Geld zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht umgesetzt.

Nach der öffentlichen Vorstellung der ersten von Elbit Systems Ltd. gelieferten Drohne meldete das VBS eine Verzögerung von ungefähr sechs Monaten für die Lieferung des Gesamtpakets und eine nicht bezifferte Überschreitung des ursprünglichen Budgets³⁸.

³⁷ Der Prüfbericht PA 18352 ist auf der Webseite der EFK abrufbar. Die EFK hatte das Projekt ADS 15 vorher schon einmal geprüft: PA 16612 ist ebenfalls online verfügbar.

³⁸ «Drohne in Emmen vorgestellt», VBS, 9. Dezember 2019 (https://www.ar.admin.ch/content/ar-internet/de/home.detail.news.html/ar-internet/news-2019/ads-15_20191209.html).

C. DIE EFK PRÜFT DIE GEWINNMARGE DER RUAG BEI MILITÄRISCHEN WARTUNGSVERTRÄGEN

Von 2013 bis 2017 erwirtschaftete die RUAG Aviation einen Nettoumsatz von 1,1 Milliarden Franken mit dem VBS für den Unterhalt und die Reparatur von Kampfflugzeugen und Helikoptern der Schweizer Armee. Diese Verträge wurden ohne öffentliche Ausschreibung vergeben.

Nachdem in der Presse von Gewinnen von 30 % bis 35 % für die RUAG zu lesen war, nahm die EFK die Leistungen der Rüstungsfirma auf deren Wunsch unter die Lupe³⁹. Tatsächlich stellte sich heraus, dass die Gewinnmarge zwischen 11,6 % und 14,6 % liegt, was immer noch höher ist als die in den Verträgen mit dem VBS festgelegten 8 %. Bei ihrer Prüfung erhielt die EFK die Unterstützung und volle Transparenz seitens RUAG. Die Prüfer konnten ausserdem feststellen, dass es keine Manipulationen in der Buchhaltung gab.

Am Rande dieser Prüfung führte die EFK mit dem VBS Gespräche über das RUAG-Sponsoring von Armeeveranstaltungen und anderen Anlässen, die das Departement und dessen politischen Ziele indirekt unterstützen. Infolge der Prüfung hat sich das VBS sehr aktiv dafür eingesetzt, das Sponsoring seiner Aktivitäten durch Lieferanten zu unterbinden, um diese Vermischung von Leistungen zu vermeiden.

SPOTLIGHT

PREISPRÜFUNGEN MIT POTENZIAL

Preisprüfungen haben bei der EFK eine jahrzehntelange Geschichte. Ziel ist es zu prüfen, ob Geschäfte zwischen dem Bund und externen Lieferanten in Monopolstellung zu fairen Preisen abgeschlossen werden. Wegen des vom Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) geschützten Geschäftsgeheimnisses publiziert die EFK die Berichte nicht. Einzige Ausnahme ist der Bericht über die Prüfung der Lieferungen der RUAG an armasuisse, eine Untersuchung, die auf Wunsch der RUAG erfolgt war (s. oben).

Zwischen 2014 und 2019 hat die EFK rund zehn solcher Prüfungen vorgenommen. Dabei stellte sie fest, dass einige Lieferanten die Kosten für ihre Leistungen zu hoch ansetzen und dem Bund überhöhte Beträge berechnen. Eine Preisprüfung dient dazu, solche Fälle zu erkennen und den Weg für Rückvergütungen oder Gutschriften für ein zukünftiges Geschäft zu ebnen. Die Preisprüfungen haben nicht nur Rückvergütungen über mehrere Millionen Franken im erwähnten Zeitraum generiert, sondern sie wirken auch in hohem Masse präventiv.

³⁹ Der Prüfbericht PA 19502 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND

7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND

Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse aus zwei Prüfungen zur Schweizer Entwicklungshilfe. Die erste untersucht die Schweizer Kooperationsprojekte aus den beiden Schwerpunktbereichen Klimawandel und Wasser. Bei der zweiten geht es um die Verwendung von Bundesbeiträgen von mehreren Dutzend Millionen Franken durch eine Schweizer Nichtregierungsorganisation (NGO), die in mehr als dreissig Ländern tätig ist.

A. DIE THEMATISCHEN GLOBALPROGRAMME DER DEZA ZEIGEN WIRKUNG

Seit 2008 hat die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) fünf Globalprogramme zu den Themen Ernährungssicherheit, Migration, Gesundheit, Klimawandel und Wasser aufgebaut. Die beiden Letzteren wurden mit einem Budget von je 120 Millionen Franken ausgestattet (2017–2020). Vor Ort werden mit diesem Geld Projekte finanziert, welche die Ziele der jeweiligen Globalprogramm-Strategie erfüllen (politische Einflussnahme, Innovation, Wissenstransfer und Lernen). Die EFK hat zwei Programme aus dem Bereich Klimawandel und Wasser untersucht, die mit 6 Millionen Franken budgetiert sind, und dazu Orte in Peru, im Senegal, in Schweden und in Uruguay aufgesucht. Bisher hatte die EFK die Globalprogramme der DEZA nie geprüft⁴⁰.

Das erste Projekt heisst «Swiss Bluetec Bridge» und steht für die Entwicklung innovativer Technologien für die Wasser- und Sanitärversorgung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, insbesondere mit Wasserkiosken im Senegal. Das zweite, in Peru angesiedelte Vorhaben ist ein Programm zur Anpassung an den Klimawandel («Programa de Adaptación al Cambio Climático», PACC) und wurde 2017 abgeschlossen. Beide Projekte setzen sich vorrangig zum Ziel, politische Einflussnahme, Innovation, Wissenstransfer und Lernen zu fördern.

Management und Funktionsweise der Projekte werden von der EFK positiv bewertet. Die mit Programmen wie dem PACC gesammelten Erfahrungen ermöglichen es ausserdem den Verantwortlichen der Globalprogramme, auf internationaler Ebene Einfluss auf den institutionellen und politischen Dialog zu nehmen.

Trotz der erreichten Erfolge hält die EFK die Programme und Projekte der DEZA für verbesserungsfähig. So ist der Wissenstransfer zwischen den einzelnen DEZA-Globalprogrammen zu intensivieren. Auf der Projektebene sollte die Initiative Wasserkioske im Senegal beispielsweise als Modell auf andere Bereiche übertragen werden.

⁴⁰ Der Prüfbericht PA 17420 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



Die Regierung in Peru weitete die Erfahrungen des PACC auf andere Landesteile aus. Dies sollte die DEZA kritisch betrachten, denn zum Zeitpunkt der Prüfung war die entsprechende Absichtserklärung der peruanischen Regierung nicht offiziell gesichert, die EFK hat eine Empfehlung dazu abgegeben. Die DEZA ihrerseits versichert, sie werde ohne eine schriftliche Verpflichtung der Partnerländer, darunter Peru, keine weiteren Kreditanträge ausarbeiten.

Positive Erfahrungen mit einer internationalen Plattform im Bereich Wasser

Die Verantwortlichen für Globalprogramme arbeiten international auch mit Institutionen und anderen Plattformen zusammen. Im Falle Perus koordinierte die DEZA ihr Globalprogramm Wasser mit der Plattform «Global Water Partnership» (GWP). Der Bund leistet dazu einen Beitrag von 500 000 bis 1 Million Franken.

Die EFK hat auch diese Zusammenarbeit geprüft. Als Geldgeberin der GWP hat die DEZA ein Einsichtsrecht in deren Tätigkeiten. So konnte die EFK die Funktionsweise der Plattform beobachten und an den Hauptsitzen in Stockholm und Montevideo die von der Schweiz finanzierten Projekte in Augenschein nehmen. Sie kam zum Schluss, dass die Plattform sich an die Prinzipien der Good Governance hält, und ihre Ziele mit denen der DEZA-Globalprogramme übereinstimmen. Diese wirksame Zusammenarbeit sollte gefördert werden.

SPOTLIGHT

70 MILLIONEN FRANKEN SUBVENTIONEN VORSCHRIFTSGEMÄSS AUSGEGEBEN

Die schweizerische Zusammenarbeit setzt regelmässig auf die Unterstützung durch NGOs. Diese wirken bei der humanitären Hilfe und bei der Entwicklungszusammenarbeit mit, sind aber auch in die wirtschaftliche Zusammenarbeit der DEZA und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) eingebunden. In diesem Zusammenhang hat die EFK die Subvention an Swisscontact geprüft⁴¹.

Diese NGO erhält jährlich rund 70 Millionen Franken an Bundesgeldern, das sind 70 % ihrer Einnahmen. Sie beschäftigt 1110 Personen in mehr als dreissig Ländern. Für ihre Prüfung ist die EFK an den Hauptsitz in Zürich und in die Vertretungen in Kolumbien und Albanien gereist. Gegenstand dieser Revision waren die Governance, die Einhaltung der Vorschriften, die Zuverlässigkeit, die Transparenz der Berichte an die Geldgeber sowie die Einhaltung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit durch die Leitung der NGO.

Die Ergebnisse sind positiv, auch wenn die EFK noch Raum für Verbesserungen sieht. So ist das System der Vergütung von Vertragspartnern administrativ sehr aufwendig und sollte vereinfacht werden: Die EFK empfiehlt dessen Überprüfung und eine Vereinheitlichung der Praxis zwischen der DEZA und dem SECO. Die beiden Behörden wie auch Swisscontact haben die Prüfergebnisse akzeptiert und die Empfehlungen der EFK angenommen.

⁴¹ Der Prüfbericht PA 19442 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

8. JUSTIZ

8. JUSTIZ

Dieses Kapitel enthält eine vertiefte Analyse der Reorganisation des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer).

A. DIE ARBEIT DES BUNDESVERWALTUNGSGERICHTS KANN WEITER OPTIMIERT WERDEN

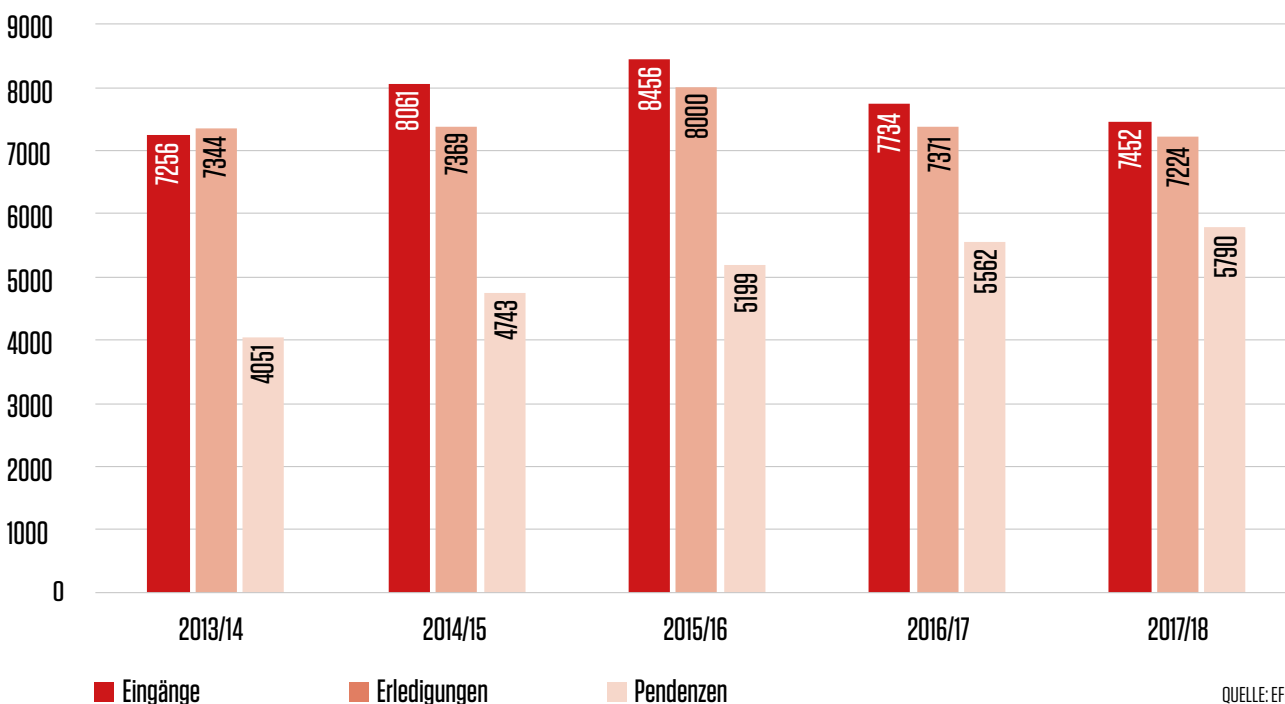
Das BVGer in St. Gallen beschäftigt 432 Personen, darunter 76 Richter, und verfügt über ein Budget von rund 87 Millionen Franken. Das BVGer hat viel zu tun: 2018 befasste es sich mit mehr als 7000 Beschwerden, mehrheitlich gegen Entscheide der Bundesverwaltung. Das Gericht ist in sechs Abteilungen organisiert, die sich an den juristischen Fachrichtungen orientieren. Mit «Gerichtsorganisation 2016» (GO 2016) hat das BVGer ein Projekt zur Überprüfung und Optimierung seiner Organisation auf den Weg gebracht. Ziel war eine verbesserte Führung der Abteilungen und eine austarierte Verteilung der Arbeitsbelastung.

Diese Neuverteilung der Personalressourcen und der Rechtssachen hat die Situation verbessert. Durch die Ausweitung der Kompetenzen einer Abteilung auf gewisse Themen aus dem Asylbereich konnte eine andere Abteilung entlastet werden. Eine Massnahme, welche die Flexibilität des BVGer etwas erhöht hat, wie die EFK in ihrem Prüfbericht zur GO 2016 festgehalten hat⁴².

⁴² Der Prüfbericht PA 18123 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Eingänge, Erledigungen und Pendenzen (per Ende Periode) des BVGer 2013/14–2017/18

Stichtag: 30. Juni



Dieses Projekt entspricht eindeutig einem Optimierungsbedarf, aber seine Wirkung ist doch sehr begrenzt. Was die Managementinstrumente anbelangt, so verfügen die Präsidenten der Abteilungen nicht über wirksame Instrumente oder Indikatoren zur Leistungsbewertung der Richter. Ausserdem haben die Richter keine jährlichen Ziele zu erreichen. Die EFK empfiehlt denn auch die Festlegung von Leistungsindikatoren für die Richter unter Berücksichtigung der jeweiligen Abteilungsziele.

Die Auswirkungen von GO 2016 auf die Führung der Abteilungen und ihre Flexibilität bleiben begrenzt.

**Das BVGer tut sich schwer mit den hohen Fallzahlen,
vor allem im Asylbereich**

Die Zahl der abgeschlossenen Fälle ist leicht rückgängig (s. Grafik S. 62). Dafür nimmt seit vier Jahren die Zahl der hängigen Verfahren stetig zu. Der 2018 verzeichnete Rückgang der Pendenzen ist im Wesentlichen der geringeren Zahl neuer Fälle zu verdanken. Im gleichen Zeitraum hat auch die Verfahrensdauer zugenommen. So werden beispielsweise die im Asylrecht vorgeschriebenen Fristen von den Richtern des BVGer immer weniger eingehalten.

Das BVGer widerspricht dem Fazit der EFK-Prüfer nicht, steht aber ihren Empfehlungen etwas skeptischer gegenüber. Die Tatsache, dass die Richter unabhängig sind und ihre direkte Ernennung durch das Parlament erfolgt, verbietet es ihnen, so seine Auslegung, Weisungen zur Organisation ihrer Arbeit zu erteilen. Das BVGer weist auch darauf hin, dass sich mit dem neuen Projekt EquiTAF die Informationsgrundlagen für die Verteilung der Geschäftslast verbessern sollten. Zum jetzigen Zeitpunkt kann die EFK nicht sagen, ob sich die Situation und die festgestellten Probleme dadurch signifikant ändern werden.

Der Prüfbericht der EFK wurde den Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments sowie dem Bundesgericht als Aufsichtsorgan des BVGer gestellt.

9. IT-PROJEKTE DES BUNDES

9. IT-PROJEKTE DES BUNDES

Dieses Kapitel beinhaltet die wesentlichen Ergebnisse aus IT-Prüfungen der EFK. Es werden fünf Fälle vorgestellt. Zunächst die tiefgreifende Prozessumgestaltung beim Schweizer Zoll, dann die Erfahrungen mit einer innovativen Plattform beim EFD und die Einführung einer neuen IT-Anwendung für die Arbeitslosenversicherung. Die Prüfungen der Bundesrechenzentren und des digitalen Arbeitsplatzes in der Bundesverwaltung runden dieses Kapitel ab.

A. SCHWEIZER ZOLL IM UMBRUCH

Die EZV passt sich den neuen Realitäten an der Grenze an, im Personen- und Warenverkehr. Kernstück dieser Umstellung der Arbeitsabläufe bei der EZV ist das Programm DaziT. Es soll die Erhebung von Zöllen und Abgaben an der Grenze dank Digitalisierung vereinfachen, die Kosten senken und die Sicherheit durch wirksamere Kontrollen erhöhen. Das Programm, das bis 2026 dauert, ist mit einem Verpflichtungskredit von 393 Millionen Franken ausgestattet – interne Kosten nicht inbegriffen.

Bei dieser zweiten Prüfung des Programms DaziT⁴³ hat sich die EFK auf drei Themen konzentriert: das Stammdatenmanagement, die Unternehmensarchitektur und das Programmmanagement im Rahmen der Entwicklung zum künftigen «Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit» (BAZG)⁴⁴.

Methodenwechsel im Projektverlauf – eine Herausforderung

Die Prüfer stellten fest, dass mehrere laufende Projekte bei der EZV nach der «agilen»⁴⁵ Methode vorgehen. Die ersten Ergebnisse zeigen in die richtige Richtung, vor allem bei den Datenbanken. Diese Ergebnisse ermutigen die EZV dazu, die agile Methode auf das gesamte DaziT-Programm auszuweiten. Eine solche methodische Neuausrichtung der Steuerungsinstrumente im Projektverlauf ist eine Herausforderung. Die Aufgabe erscheint mühsam und wirkt sich auf den Zeitplan aus: Ende 2019 sollen eine neue Roadmap mit entsprechenden Anpassungen vorliegen. Da die EZV den Handlungsbedarf erkannt hat, hat die EFK auf Empfehlungen verzichtet.

Die EFK stellt ausserdem fest, dass die periodische Berichterstattung an den Bundesrat und an das Parlament angepasst werden muss, ebenso die Struktur der Verpflichtungskredite. Eine dahingehende Empfehlung wurde von der EZV und der EFV angenommen.

⁴³ Der erste Prüfbericht zum IKT-Schlüsselprojekt DaziT (PA 18320) und der Prüfbericht für 2019 (PA 19399) sind auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁴⁴ Im April 2019 genehmigte der Bundesrat die nächste Stufe für die Weiterentwicklung des Schweizer Zolls mit der Schaffung des BAZG, das die EZV ablösen soll.

⁴⁵ Diese Methode beruht auf einem iterativen, inkrementellen und anpassungsfähigen Entwicklungszyklus und auf einem Wertekanon (wichtig sind: Personen und Interaktionen; funktionierende Software; Zusammenarbeit mit Endnutzern und Kunden; Anpassungsfähigkeit bei Neuerungen).

SPOTLIGHT

INNOVATIVE PLATTFORM MUSS NOCH KONSOLIDIERT WERDEN

Was ist eigentlich die «Plattform Digitalisierung» (DIP) des EFD? Eine Art Versuchslabor für Digitales beim Generalsekretariat des Departements und als solches dem EFD-Vorsteher unterstellt. Die DIP ist eine zusätzliche IT-Leistungserbringerin des EFD. Ihre Forschungs- und Entwicklungstätigkeit nahm sie 2018 mit einem Jahresbudget von rund 7,1 Millionen Franken auf. 18 Monate später hat die EFK diese Abteilung geprüft: Ihre Aktivitäten sind innovativ und vielversprechend, ihre Integration in die Informatik des Bundes muss aber noch geklärt werden⁴⁶.

Die Prüfer der EFK halten fest, dass die Ziele und Ressourcen der DIP zumindest für die Anfangsphase gut definiert sind. Die Plattform hat bisher drei Anwendungen und Mikrodienste entwickelt, und sich durch den Einsatz moderner Entwicklungsmethoden neues Wissen angeeignet. Wie bei DaziT (s. oben) ist auch die DIP für ihr Programmmanagement zur «agilen» Methode übergegangen. Allerdings sollte die agile Entwicklung Aspekte der Sicherheit und Anwendungskontrollen besser berücksichtigen.

Problematisch ist, dass die DIP mit Tools, Dienstleistungen und Lieferanten arbeitet, die nicht den Bundesstandards entsprechen – und daher vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) nicht unterstützt werden – oder mit diesen sogar konkurrieren. Die DIP benutzt beispielsweise die Programmiersprache Go, die vom BIT nicht anerkannt und auch nicht von einem anderen internen Dienstleister des Bundes unterstützt wird. Es stellt sich daher die Frage der mittelfristigen Wartung der mit Go entwickelten Anwendungen. Für die EFK muss ein klares Verfahren definiert werden, um diese Konflikte zu schlichten und so ihre «architektonischen Reibungen» in der Bundesinformatik zu lösen.

Das Generalsekretariat des EFD hat die Empfehlungen der EFK angenommen. Die Frage der Eingliederung der DIP in das BIT bleibt offen, Ende 2019 war dazu noch keine Entscheidung gefallen.

B. DIE ZUKUNFT DER ARBEITSLOSENVERSICHERUNG NIMMT GESTALT AN

Hinter der Wortschöpfung «ASALfutur» verbirgt sich ein Informatikprojekt, das die Erneuerung des IT-Systems für die Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) zum Ziel hat. Die Zeit drängt, denn das gegenwärtig verwendete Tool wurde 1993 eingeführt. Es ist veraltet und soll 2021 abgelöst werden, damit die ALV weiterhin jährlich rund 5 Milliarden Franken Arbeitslosenentschädigung an mehr als 118 000 Personen auszahlen kann. Diese Arbeit wird von 34 verschiedenen Standorten aus von etwa 1500 Anwendern durchgeführt.

Das IKT-Schlüsselprojekt ASALfutur ist für die EFK kein unbeschriebenes Blatt. Von 2012 bis 2015 hatte sie das Vorhaben schon mehrfach geprüft⁴⁷.

⁴⁶ Der Prüfbericht PA 18532 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁴⁷ Die Prüfberichte PA 15399 und PA 16249 sind auf der Webseite der EFK abrufbar.

9. IT-PROJEKTE DES BUNDES

Die Zeit wird immer knapper

Bei ihrem diesmaligen Besuch hatten die Prüfer einen guten Eindruck⁴⁸. Das gilt vor allem für die Qualität der Überwachung, das Risikomanagement und die Berichterstattung. Seit März 2019 sind allerdings Verzögerungen festzustellen, auch wenn der geplante Termin für die Inbetriebnahme des neuen Systems inzwischen bestätigt wurde. Um diese Verzögerungen auszugleichen, haben die Projektverantwortlichen entschieden, gewisse Projektetappen parallel zu führen. Das ist sinnvoll, erhöht aber auch die Risiken: höhere Komplexität, Erfolgsdruck, Überlastung, Abstriche bei der Qualität der Leistungstests... Schliesslich fehlten zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung noch Basisdokumente, etwa ein detaillierter Projektplan.

Die Ausgleichsstelle der ALV des SECO hält dennoch an ihrem ursprünglichen Terminkalender fest und plant eine erste Realisierung und deren Einführung im vierten Quartal 2019. Für die EFK stellt die Systemarchitektur von ASALfutur einen ersten Schritt in Richtung Digitalisierung der ALV dar. So bestand die EFK auch darauf, dass die ALV-Stammdatenverwaltung auf die Ziele der Bundesinformatik und auf andere grosse Bundesprojekte, insbesondere SUPERB⁴⁹ und DazIT (s. oben), abgestimmt sein muss. Die Ausgleichsstelle der ALV hat sich bereit erklärt, alle Empfehlungen der EFK umzusetzen.

SPOTLIGHT

BUNDESRECHENZENTREN WERDEN GEBAUT, DIE ÜBERWACHUNG MUSS VERBESSERT WERDEN

Mehrere Stellen der Bundesverwaltung⁵⁰ bauen ein Netz von vier Rechenzentren auf (Projekt RZ VBS/Bund 2020), zwei davon für militärische Belange. Der Bau des ersten Rechenzentrums und die Vorbereitung der Datenmigration sind im Gange. Im Herbst 2019 sollte der Aufbau der IT-Infrastruktur beginnen. Die EFK hat die Risiken dieser Migration untersucht und das Projektmanagement für angemessen und von hoher Qualität befunden⁵¹. Es sind allerdings noch Verbesserungen nötig.

Auf der finanziellen Seite fehlt ein Überblick über die Gesamtkosten des künftigen Rechenzentrumsnetzes. Um nur ein Beispiel zu nennen: In der Kostenschätzung von 980 Millionen Franken zum Projektstart war der Aufwand für die Migration der Fachanwendungen nicht enthalten. Auch das Risiko einer unangemessenen Anrechnung von Leerständen und doppelten Mieten bleibt bestehen und verschärft sich eher noch. Der Kapazitätsbedarf stimmt nämlich nicht mehr mit den Schätzungen von 2014 überein, und die Erhebung zur Nutzung der Leerstände ist im Verzug. Zum Prüfungszeitpunkt der EFK war das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) dabei, einen Zeitplan für die Nutzung der Räume auszuarbeiten.

Die Berichterstattung an den Bundesrat und an das Parlament zum Projektverlauf ist umfangreich, aber nicht immer aussagekräftig. Es fehlt an Indikatoren, und die Grundlagen dieser Fortschrittsberichte müssen verbessert werden. Zudem gilt es, bisherige Empfehlungen der EFK umzusetzen.

⁴⁸ Der Prüfbericht PA 19409 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

⁴⁹ Das ursprünglich als SUPERB23 gestartete IKT-Projekt steht für die Modernisierung und Optimierung der Supportprozesse der zentralen Bundesverwaltung und für die Ablösung der SAP-Systeme zur zivilen Nutzung durch die Verwaltung und militärischen Nutzung durch die Armee.

⁵⁰ Konkret das BIT, das Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) und die Führungsunterstützungsbasis (FUB) der Armee.

⁵¹ Der Prüfbericht PA 18491 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

C. DER DIGITALE ARBEITSPLATZ IN DER VERWALTUNG IST EINSATZBEREIT

Es ist ziemlich selten, dass man dies bei einem IT-Projekt schreibt, aber hier ist eines, das fast im Zeitplan ist und vor allem weniger kostet als erwartet. Was ist das für ein Wunderkind? Die digitale Migration auf Microsoft Windows 10 von rund 44 000 Arbeitsplätzen der Bundesverwaltung. Mit dem Projekt werden auch die Plattformen der Leistungserbringer der Bundesinformatik, d. h. des BIT, der FUB und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) harmonisiert. 2016 war das IKT-Schlüsselprojekt «Arbeitsplatz 2020» unter der Führung des ISB entstanden, ausgestattet mit einem Budget von 89 Millionen Franken. Zum Zeitpunkt der Prüfung schätzte das ISB den nicht benötigten Betrag auf rund 8 Millionen Franken.

Wieder einmal sind die Prüfer der EFK auf vertrautes Terrain zurückgekehrt. Eine erste Prüfung war schon zum Projektstart 2016 erfolgt⁵². 2019 zeigt sich der Erfolg der gelungenen technischen Migration bei den Anwendern in der Verwaltung. Ein paar hartnäckige Überbleibsel der alten Plattform Windows 7, die Microsoft nicht mehr unterstützt, müssen allerdings noch gewartet werden, was finanzielle Folgen hat. Es ist eine Herausforderung, sie jetzt möglichst schnell rückstandsfrei zu ersetzen. Was die Harmonisierung der Betriebsplattformen anbelangt, ist die Migration aufgrund der hohen Komplexität der Umgebungen und der Personalknappheit nicht vollständig abgeschlossen.

Die EFK stellt mit Genugtuung fest, dass dank einer konsequenteren Anwendung von Tools wie AppLocker die Verwendung unautorisierter Software auf den Geräten der Bundesverwaltung verhindert wird.

⁵² Der Prüfbericht PA 16504 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

TEIL 2

MITTEL UND ZAHLEN DER FINANZAUF SICHT 2019

TEIL 2: MITTEL UND ZAHLEN

1. DIE FINANZAUF SICHT: ZIELE, RESSOURCEN UND GELTUNGSBEREICHE

A. ZIELE

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes⁵³. 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 dient⁵⁴.

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.

⁵³ FKG vom 28. Juni 1967.

⁵⁴ Ausgenommen sind lediglich die 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 Bahninfrastrukturfonds
- den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
- 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 haben⁵⁵. 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.

⁵⁵ 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 auf 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 2020 zusätzliche Mittel bewilligt, um die erkannten Risiken besser abzudecken. Das Budget wurde von 27,7 Millionen Franken für 2019 auf 29,8 Millionen Franken für 2020 aufgestockt. Das Jahresprogramm der EFK wird zu etwa 90% durch Mitarbeitende der EFK umgesetzt. Die restlichen 10% werden im Auftragsverhältnis mit Externen ausgeführt⁵⁶, jedoch unter der Verantwortung und Federführung der EFK.

⁵⁶ 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 der Genehmigung durch ein unabhängiges Kontrollorgan, sprich die EFK, geprüft wurde und die ausgewiesenen Zahlen ein korrektes Abbild der finanziellen Lage des Bundes vermitteln. An den Abschlussprüfungen in den Verwaltungseinheiten beteiligen sich auch die Internen Revisionen. Die Prüfungsergebnisse werden in einem Bestätigungsbericht an die beiden Finanzkommissionen und in einem umfassenden Erläuterungsbericht an die EFV 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-Alpentransversale. 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 Bahninfrastrukturfonds.

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. Dies 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 Pflichtenheft 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. EMPFEHLUNGEN AN DIE GEPRÜFTEN STELLEN UND MELDUNGEN AN DEN BUNDESRAT

A. AUSGESPROCHENE UND VON DEN GEPRÜFTEN STELLEN AKZEPTIERTE EMPFEHLUNGEN

In ihren Prüfberichten spricht die EFK im Wesentlichen Empfehlungen aus, welche die Situation bei den geprüften Einheiten verbessern sollen. Mit wenigen Ausnahmen (2019 rund 5% der Fälle) werden diese Empfehlungen akzeptiert. Eine Prüfung enthält durchschnittlich drei bis vier Empfehlungen. Die Tabelle stellt die Entwicklung der letzten drei Jahre dar:

	2017	2018	2019
Abgeschlossene Prüfungen	87	87	84
Ausgesprochene Empfehlungen	368	295	270

QUELLE: EFK

B. OFFENE UND PENDENTE EMPFEHLUNGEN BEI DEN GEPRÜFTEN STELLEN

Die Umsetzung der akzeptierten Empfehlungen variiert. Per Jahresende erstellt die EFK eine Bilanz der noch offenen Empfehlungen, die innerhalb der mit den geprüften Stellen vereinbarten Fristen umgesetzt werden müssen.

	2017	2018	2019
Offene Empfehlungen (Stichtag 31. Dezember)	569	593	453
Umsetzungspendenzen, Stichtag 30. September (akzeptiert aber noch nicht umgesetzt)⁵⁷	8	18	13

QUELLE: EFK

⁵⁷ Es handelt sich um die nach Einschätzung der EFK wichtigsten Empfehlungen. Seit 2014 werden sie im Jahresbericht der Aufsichtsstelle aufgeführt.

Die EFK hält fest, dass einige Empfehlungen von den Geprüften zwar akzeptiert, aber nicht innerhalb der vereinbarten Fristen umgesetzt wurden. Die folgende Tabelle führt die wichtigsten auf (Stand 30. September 2019). Ein rotes Sternchen weist auf Empfehlungen hin, die seit dem Stichtag vor einem Jahr hinzugekommen sind.

Geprüfte Einheit(en)	Thema	Entwicklung	Ursprüngliche Frist⁵⁸
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.	31.12.2013
BSV	Medizinische Massnahmen der IV (vier Empfehlungen)	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 spezifische medizinische Bereiche unterstützen. Weiterhin sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Hochkostenfälle bei den zuständigen Stellen konsequenter geprüft werden können.	31.12.2014
MeteoSchweiz	<i>Business Continuity Management</i>	Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, die Notwendigkeit eines Mehrstandortkonzeptes zu prüfen. Bevor der Bau oder die Anmietung eines weiteren Rechenzentrums ins Auge gefasst wird, ist zu überprüfen, inwiefern bestehende oder geplante Rechenzentren des Bundes genutzt werden können.	30.11.2015

⁵⁸ Dieses Datum ist ein Stichtag, den die geprüften Stellen und die EFK als erste Frist zur Empfehlungsumsetzung vereinbart hatten. In manchen Fällen wurden neue Fristen eingeräumt und von der EFK genehmigt.

Generalstab der Armee	Verwaltung und Kredit für historisches Armeematerial	Die Basisdokumente zur Gewährleistung einer transparenten und strategischen Verwaltung der Zentralstelle Historisches Armeematerial müssen verbessert werden. Die Leistungsvereinbarungen zwischen dem Generalstab der Armee und drei Stiftungen sind zu präzisieren.	31.12.2015
Sozialfonds für Verteilung und Bevölkerungsschutz (SVB)*	Mittelverwendung	Die EFK empfiehlt dem Fondsrat vom Sozialdienst der Armee, eine nachprüfbare Abrechnung betreffend Mittelverwendung zu verlangen und dies bereits für die Rechnung 2017.	30.7.2017
BSV	Einheitliche Rechnungslegung	Die EFK empfiehlt der EFV, gemeinsam mit dem SECO und dem BSV einen einheitlichen Rechnungslegungsstandard für die Ausgleichsfonds der AHV/IV/EO und ALV zu definieren. Dies würde es allen Akteuren ermöglichen, die finanziellen Verhältnisse der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme klar zu erkennen. Fehlt ein anwendbarer fertiger Standard, müsse analog zu den Einrichtungen der 2. Säule (Swiss GAAP FER) ein separater Standard entwickelt werden.	31.12.2017
BSV	Jahresrechnung AHV/IV/EO	Die EFK empfiehlt, Beiträge und Leistungen in der Jahresrechnung der Fonds der AHV/IV/EO präzise abzugrenzen.	31.12.2017
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.	31.03.2018
ASTRA*	Verkehrszulassung	Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die heutige Aufgabenteilung und die Prozesse im Bereich der Verkehrszulassung gemeinsam mit den Kantonen kritisch zu überprüfen (Beseitigung von Doppelspurigkeiten).	31.12.2019
Bundesamt für Gesundheit (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 ihre Abrechnungen selbst kontrollieren können.	Nicht verfügbar

QUELLE: EFK, 2019



C. MELDUNGEN ÜBER BEDEUTENDE UNREGELMÄSSIGKEITEN AN DEN BUNDESRAT

Die EFK muss den Bundesrat umgehend unterrichten, wenn sie Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung feststellt⁵⁹. 2019 erfolgten drei Meldungen dieser Art, 2018 war es nur eine. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Datum	Thema
8.11.2019	Unregelmässigkeiten in der Rechnungslegung der Sektion Güterverkehr beim Bundesamt für Verkehr
20.11.2019	Voraussetzungen der Besteuerung nach dem Aufwand und Ausübung der Aufsicht durch die ESTV
13.12.2019	IT-Sicherheit bei der FUB

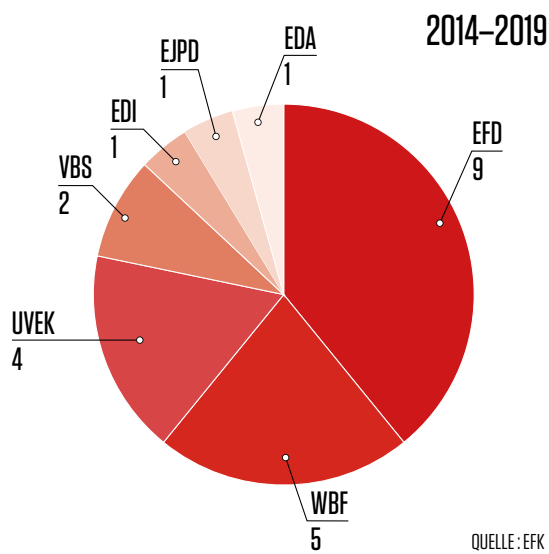
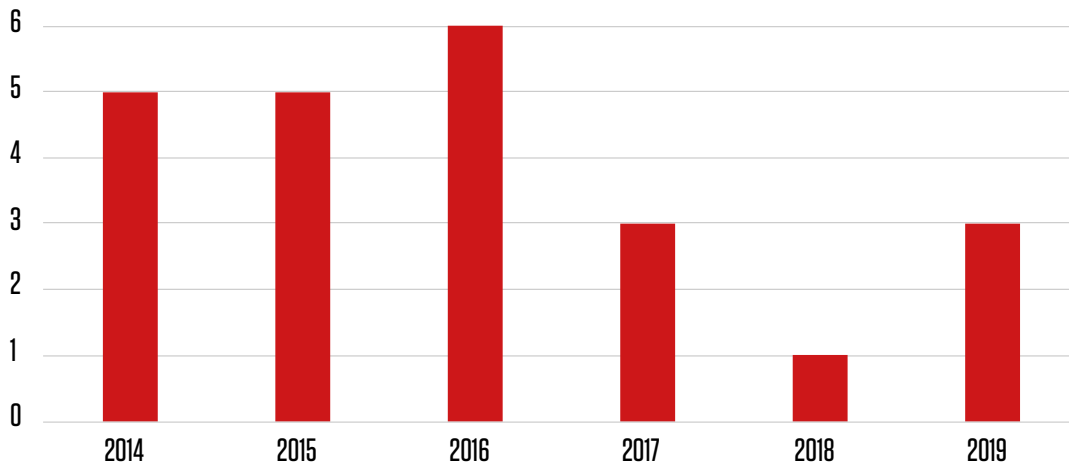
QUELLE: EFK, 2019

⁵⁹ Artikel 15, Abs. 3 FKG.



Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung

Anzahl Meldungen der EFK an den Bundesrat (2014–2019 und nach Departementen)



3. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFUNGEN DER EFK UND INFORMATIONSZUGANG

A. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFBERICHTE

Seit 2014 publiziert die EFK die Berichte, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind. 2019 ist keine Ausnahme: 49 Prüfungen wurden auf der Webseite der EFK gestellt, das sind drei mehr als im Vorjahr.

Von 2010 bis 2014 gab die EFK im Durchschnitt ein knappes Dutzend Prüfberichte pro Jahr heraus. In den Jahren 2015–2019 hat sich diese Zahl vervierfacht. Für 2020 stellt das Prüfprogramm die Veröffentlichung von mehr als hundert Berichte in Aussicht.

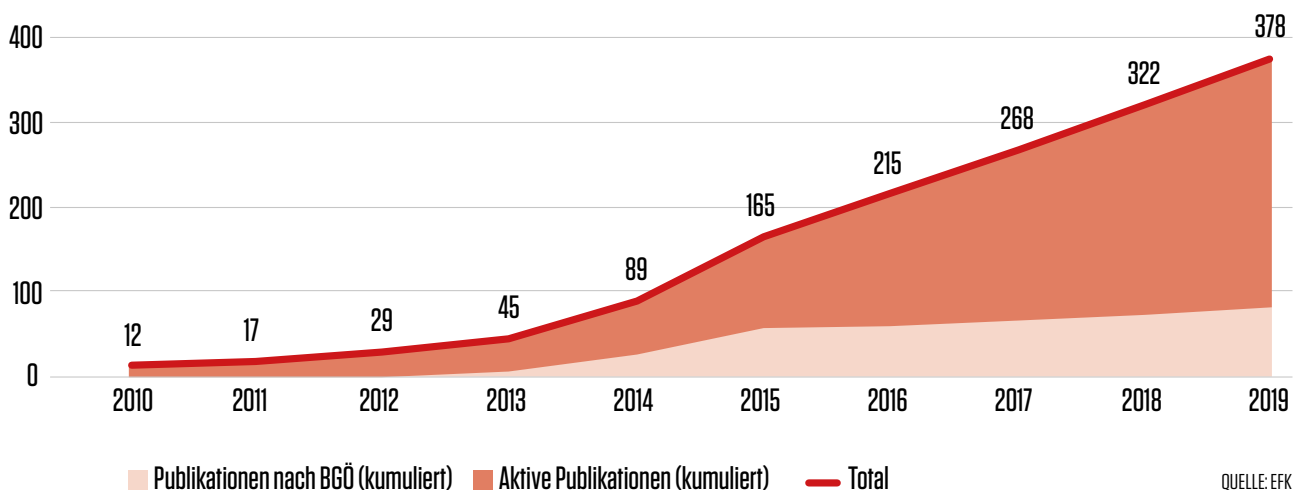
Wie die nachstehende Grafik zeigt, gelangen offizielle Dokumente der EFK manchmal kraft Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) in die Öffentlichkeit. Dieser Weg wird aber immer mehr zur Ausnahme (s. Punkt 3.3).

Aufgrund ihrer Erfahrung mit der Veröffentlichung von Prüfberichten wurde die EFK zur Mitarbeit in einer Arbeitsgruppe der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) zu diesem Thema eingeladen. Die Gruppe hat auf der Grundlage internationaler Prüfstandards (ISSAI 12 und ISSAI 20) ein Handbuch mit bewährten Praktiken erarbeitet, um die Prüfungen von Staatsfinanzen zum Nutzen der Gesellschaft transparent zur Verfügung zu stellen. Das Handbuch wurde im Mai 2019 auf Englisch veröffentlicht und ist auf der Webseite von EUROSAI zu finden⁶⁰.

⁶⁰ Link: https://www.eurosa.org/export/sites/eurosa/content/documents/ESP_2017_2023/Gui_soc_ut_tra_psa.pdf

Konstante Zunahme der Veröffentlichungen seit 2014

Anzahl der von der EFK zur Veröffentlichung geplanten Berichte vs. EFK-Dokumente, die nach BGÖ herausgegeben wurden





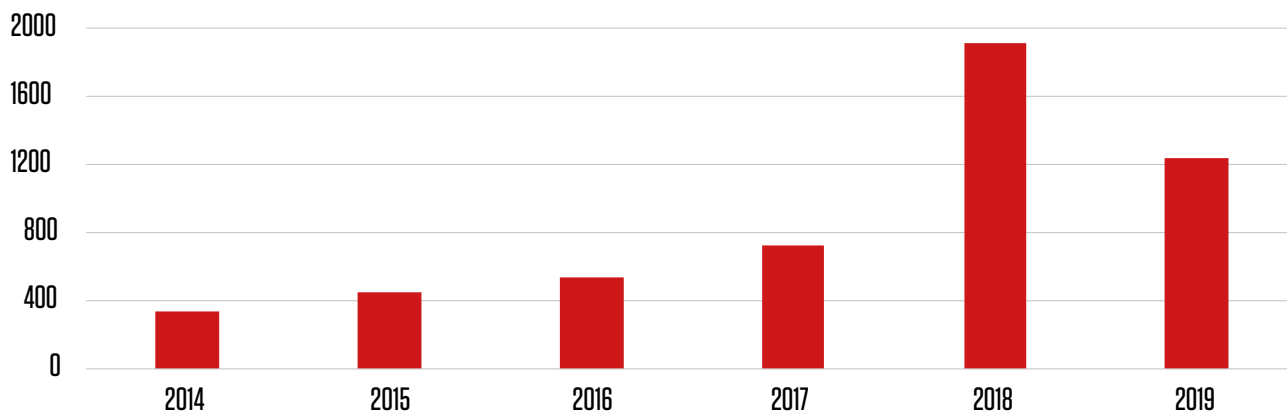
B. MEDIENECHO UND INFORMATIONSGESUCHE

Die angekündigte Veröffentlichung von Prüf- und Evaluationsberichten der EFK hat ihr Verhältnis zu den Medien verändert. 2019 ging die EFK in 94 Fällen auf förmliche Anfragen von Medienvertretern ein (Gesuche um Prüfberichte, Zusatzinformationen, fachliche Detailfragen, Interviews usw.). Diese Kontakte gingen zu 65,9% von deutschsprachigen und zu 34,1% von französischsprachigen Medien aus. In den meisten Fällen antwortete die EFK innert 24 Stunden auf solche Medienanfragen.

Seit 2014 werden die Ergebnisse der EFK-Prüfungen regelmässig von den Medien aufgenommen. 2019 wurden die Feststellungen der EFK 1236 mal in Zeitungsartikeln (Printmedien und online) bzw. Radio- und Fernsehberichten zitiert (2018 waren es 1907 Erwähnungen). Die Printmedien erwähnen am häufigsten die Arbeit der EFK (65,4%), gefolgt von den Online-Medien (31,8%) und dem Radio oder Fernsehen (2,8%). Die Artikel erschienen zu 72,8% in deutscher, zu 25,1% in französischer und zu 2,1% in italienischer Sprache.

Resonanz der EFK in den Medien (2014–2019)

Anzahl der Artikel (Printmedien, online, Radio/TV), welche die EFK nennen



Anmerkung: Aufgrund der Medienkonzentration wird der gleiche Artikel möglicherweise mehrfach gezählt, obwohl er in verschiedenen Publikationen erscheint.

QUELLE: SWISSDOX, EFK

C. ZUGANG ZU OFFIZIELLEN DOKUMENTEN

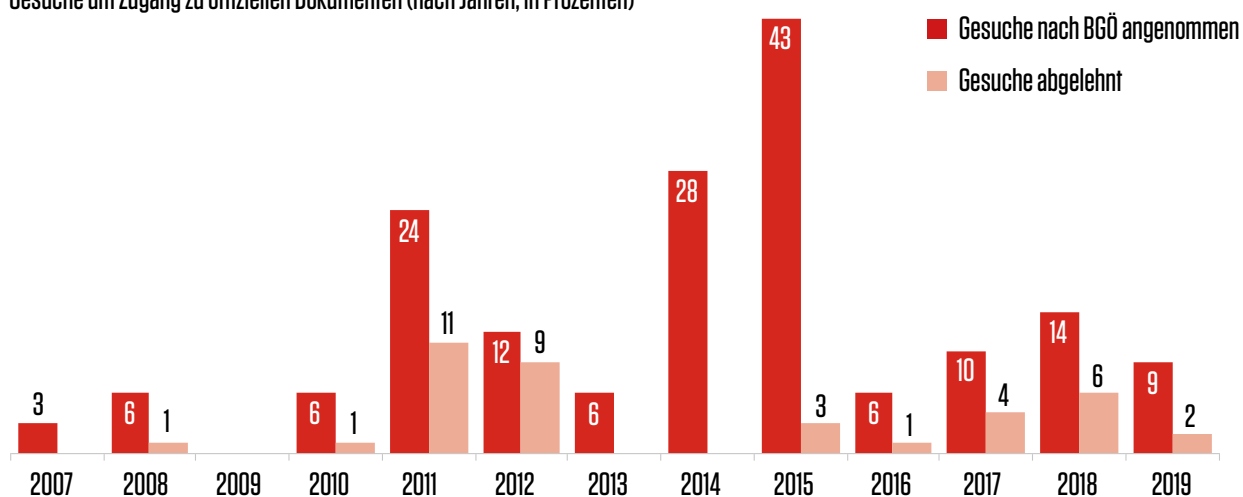
Das BGÖ⁶¹ ist seit 2006 in Kraft. Seither erhält die EFK regelmässig Gesuche von Medien und interessierten Personen um Zugang zu ihren Prüfberichten.

⁶¹ Der Gesetzestext ist auf der Webseite des Bundes zu finden (www.admin.ch), Systematische Rechtssammlung 152.3.

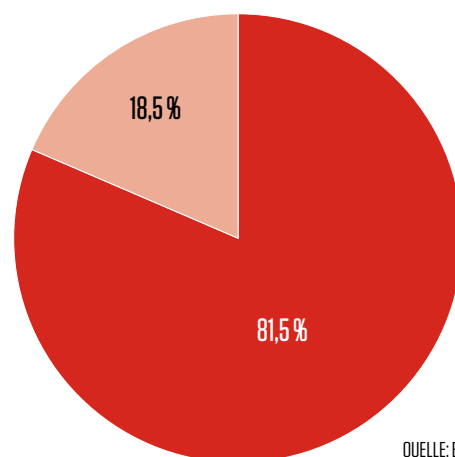
2019 gingen neun solcher Gesuche ein. Zu sechs Prüfberichten wurde der Zugang uneingeschränkt, in einem Fall eingeschränkt gewährt. Für zwei Dokumente wurden die Gesuche auf der Grundlage von Ausnahmen nach Artikel 7 BGÖ (Abs. 1, Buchst. g) abgelehnt.

Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes durch die EFK (2007–2019)

Gesuche um Zugang zu offiziellen Dokumenten (nach Jahren, in Prozenten)



Anmerkung: Mehrere Gesuche und Ablehnungen können einen einzigen Prüfbericht bzw. ein anderes offizielles Dokument der EFK betreffen.



QUELLE: EFK



SPOTLIGHT

DIE ARBEIT DER EFK MIT DEM PARLAMENT UND DESSEN KOMMISSIONEN 2019

Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes unterstützt die EFK das Parlament auf vielfältige Weise. Die engste Zusammenarbeit wird mit den Aufsichtsorganen der eidg. Räte gepflegt: An ihren Sitzungen behandelt die Finanzdelegation alle Prüfberichte der EFK mit persönlichen Erläuterungen des Direktors. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen erhalten in ihren Sitzungen Informationen zu ausgewählten Berichten, zum Beispiel der Gesamtbericht zur Staatsrechnung des Bundes oder zur RUAG, als eine der ausgelagerten Einheiten des Bundes. Neben der Teilnahme an Sitzungen begleitet die EFK auch punktuell die Subkommissionen «aufs Feld»: sei es, wenn es eine Vorführung von Aufklärungsdrohnen auf einem Militärflugplatz gibt, oder bei der Besichtigung eines Bundesasylzentrums.

In den letzten zwei Jahren verstärkte die EFK zudem die Zusammenarbeit mit den Sachbereichskommissionen. Da diese vorberatende Gremien Gesetzesrevisionen oder parlamentarische Vorstösse behandeln, kann die EFK auch hier einen Mehrwert leisten. Die Sachbereichskommissionen greifen bei Bedarf auf das unabhängige Expertenwissen der EFK zurück, sei es in Form von Berichtspräsentationen oder bei einer Diskussion im Rahmen einer Anhörung. Damit können beispielsweise die Felderfahrungen aus den Wirksamkeitsprüfungen der EFK in dem Gesetzänderungsprozess im Sinne von Artikel 27 Parlamentsgesetz einfließen.

4. WHISTLEBLOWING

Seit 2011 verfügt die Eidgenossenschaft über eine Rechtsgrundlage für den Schutz von Whistleblowern (Hinweisgebern). Seither enthält das Bundespersonalgesetz eine Anzeigepflicht, ein Melderecht für Unregelmässigkeiten und den dazugehörigen Kündigungsschutz für Angestellte des Bundes, die schwere Vorkommnisse melden. Ob die Whistleblower aus der Bundesverwaltung kommen oder nicht, Anlaufstelle für die Hinweisgeber ist die EFK. Zu diesem Zweck betreibt die EFK seit Juni 2017 eine eigene, gesicherte Webseite (whistleblowing.admin.ch).

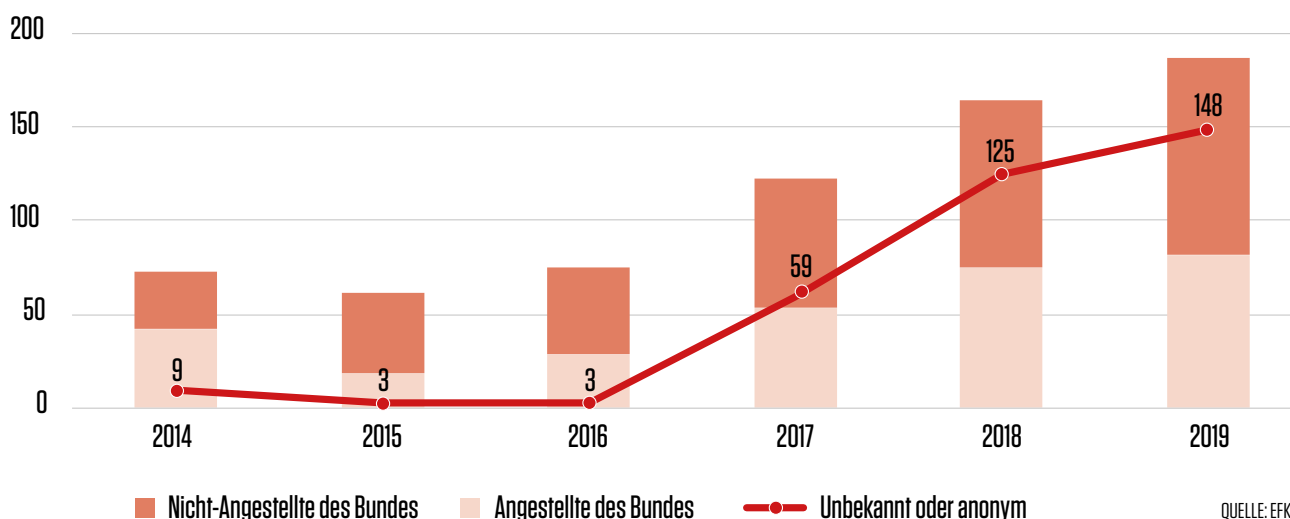
2019 erhielt der Rechtsdienst der EFK 187 Verdachtsmeldungen, die bearbeitet und einer weiteren Prüfung unterzogen wurden (2018: 164 Meldungen, +14 %). Wie die nachstehende Tabelle zeigt, gingen 82 Meldungen von Angestellten des Bundes ein, die restlichen kamen von Personen ausserhalb der Bundesverwaltung (Lieferanten, Einzelpersonen usw.). 2019 lag der Anteil der Meldungen, die nicht aus der Bundesverwaltung kam, gegenüber 2018 leicht im Plus (56,1 % statt 54,3 %).

148 dieser Meldungen erfolgten anonym, das sind 79,1 % der Fälle. Mit 106 Whistleblowern kommunizierte die EFK über ein verschlüsseltes Mail-system, was den Nutzen der Plattform unterstreicht. Weniger als 19 % der Meldungen kamen noch über andere Kanäle (Gespräch, Telefon, Briefpost).

Die EFK klärt die Meldungen ab. 2019 flossen 115 Meldungen in laufende oder geplante Prüfungen ein oder werden in absehbarer Zeit zu neuen Prüfungen führen. Mehr als 62 % der Meldungen sind demnach hilfreich und tragen zur Verbesserung des Verwaltungsbetriebes bei.

2019 musste ein einziger Fall an die Bundesanwaltschaft gemeldet werden.

Bei der EFK eingegangene Meldungen von Whistleblowern (2014–2019)





5. ORGANIGRAMM DER EFK



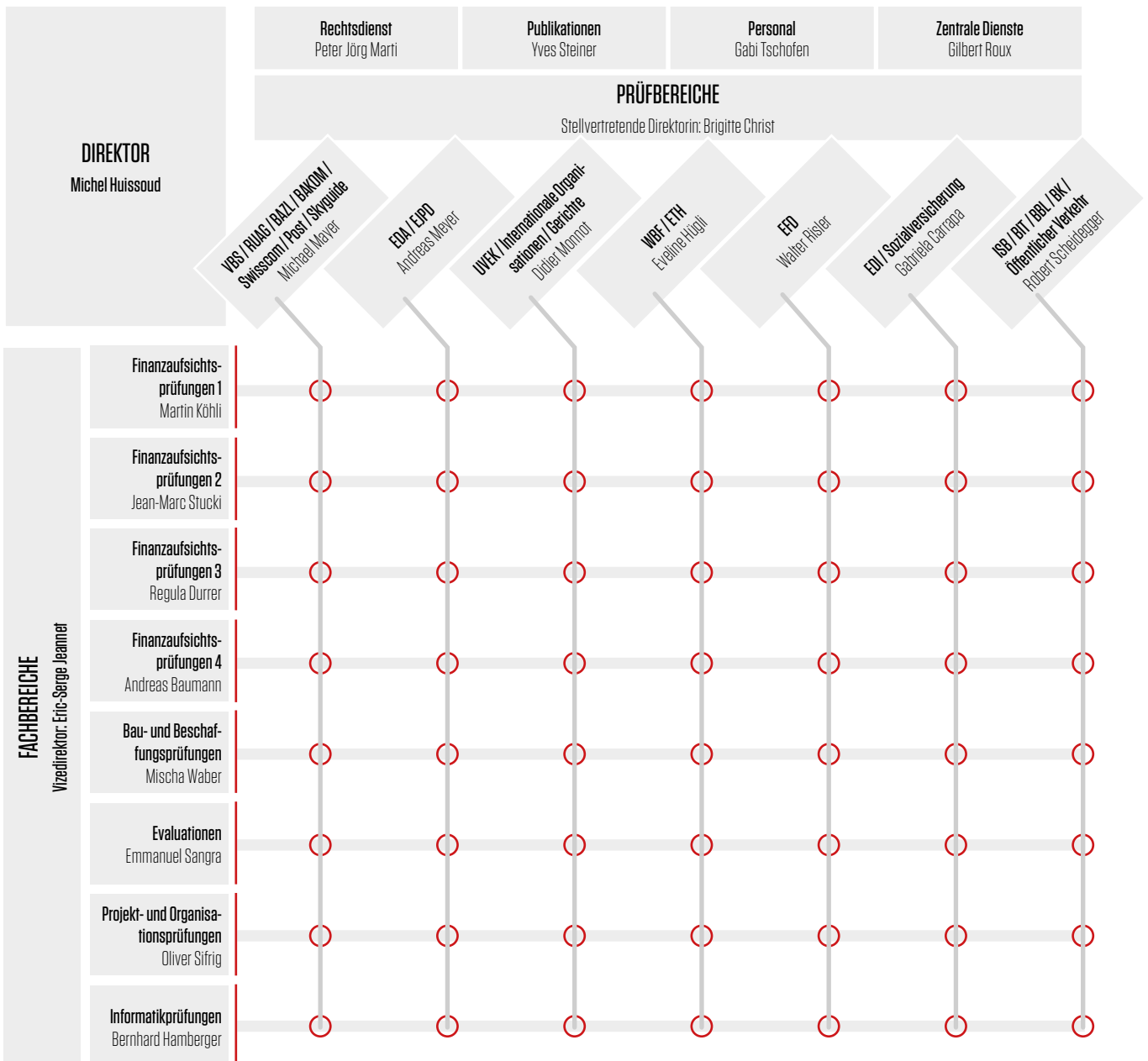
Brigitte Christ,
Stellvertretende Direktorin



Michel Huissoud,
Direktor



Eric-Serge Jeannet,
Vizedirektor



6. DIE EFK: HUMAN RESOURCES UND FINANZEN

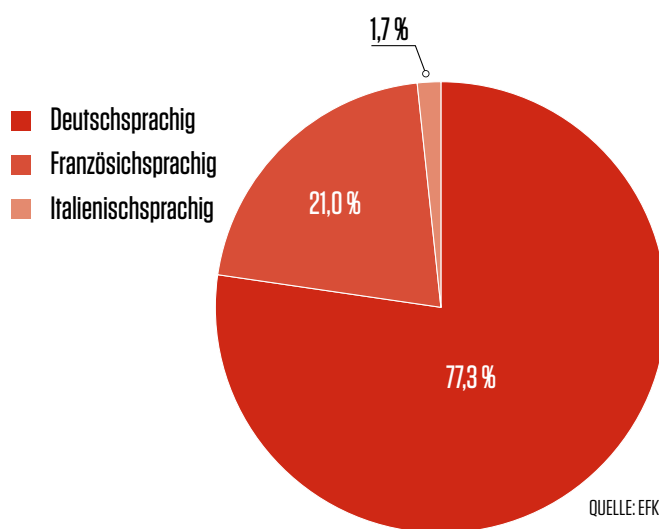
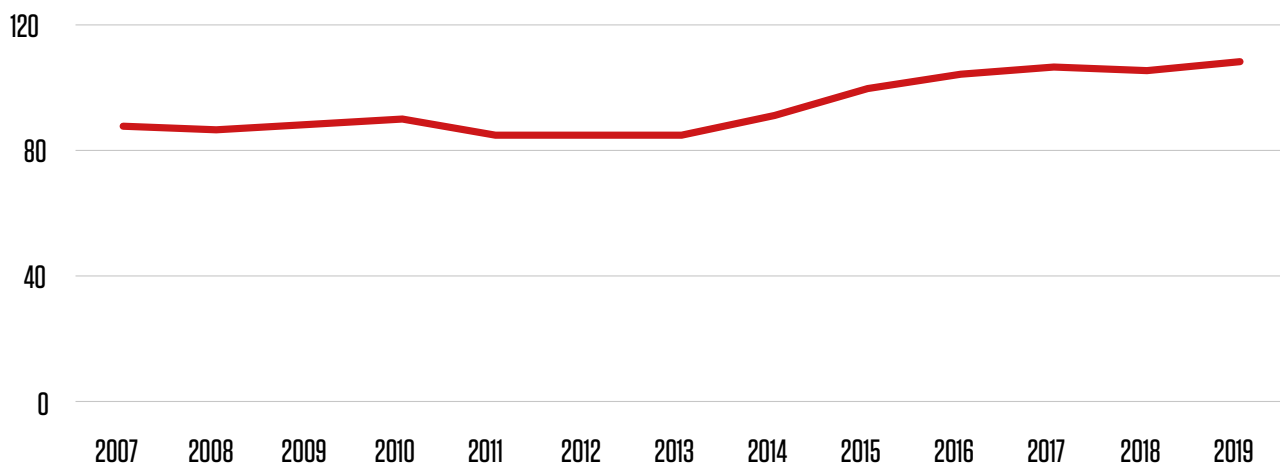
A. DAS PERSONAL DER EFK

Am 31. Dezember 2019 beschäftigte die EFK 119 Mitarbeitende (108,3 VZÄ), im Vorjahr waren es 114 (105,1 VZÄ). Die Personalfluktuationsrate lag 2019 bei 6,8 % (2018: 0,9 %).

Ende 2019 arbeiteten 37 Frauen (31,1 %) und 82 Männer (68,9 %) bei der EFK. Davon waren 92 Mitarbeitende deutsch-, 25 französisch- und 2 italienischsprachig.

Entwicklung Personalbestand und Sprachenverteilung EFK (2007–2019)

Anzahl Mitarbeitende in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) und sprachliche Vertretung beim Personal





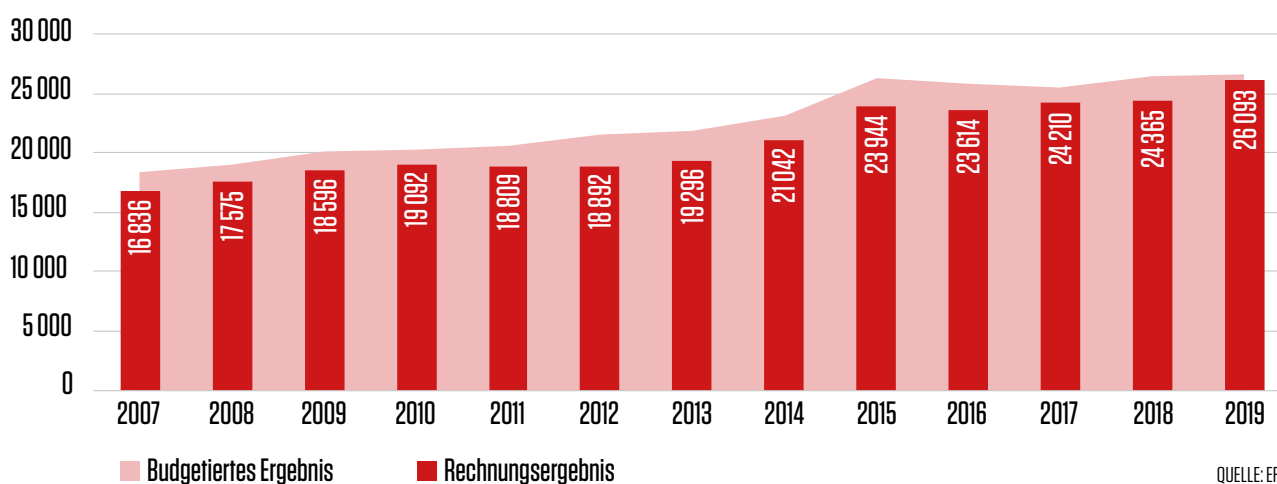
B. DIE FINANZEN DER EFK

2019 belief sich der Aufwand der EFK auf 27,4 Millionen Franken, der Ertrag auf rund 1,3 Millionen.

	Rechnung 2017	Rechnung 2018	Budget 2019	Rechnung 2019	Differenz/ Budget 2019
Aufwand (Tausend CHF)	26 034	25 914	28 334	27 416	- 918
Ertrag (Tausend CHF)	- 1824	- 1549	- 1635	- 1323	312
Ergebnis (Tausend CHF)	24 210	24 365	26 699	26 093	- 606

QUELLE: EFK

Die EFK und ihr Umgang mit dem Budget (2007–2019, in Tausend CHF)





ANHÄNGE

ABGESCHLOSSENE PRÜFUNGEN 2019 ABKÜRZUNGEN

ÜBERSICHT ÜBER DIE ABGESCHLOSSENEN PRÜFUNGEN (AUFTRAGSNUMMER)

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

- Prüfung der Umsetzung des Projekts Gerichtsorganisation 2016 (18123)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Generalsekretariat

- Wirksamkeitsprüfung der Internen Revision (18364)
- Nachprüfung der Aufsicht und der Umsetzung des Einsichtsrechts (18378)***

Politische Direktion

- Subventionsprüfung im Bereich der Friedensförderung und Politik der menschlichen Sicherheit (17566)*
- Prüfung von Verträgen des Bundes mit dem Zentrum für die Gouvernanz des Sicherheitssektors (19518)**

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

- Prüfung von Projekten der Globalprogramme Klimawandel und Wasserinitiativen (17420)*
- Prüfung der Verwendung der Bundesbeiträge durch die NGO Swisscontact (19442)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN

Generalsekretariat

- Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings (18092)*

Bundesamt für Statistik

- Nachprüfung der IT-Governance (18316)*
- Beschaffungsprüfung (19453)*

Bundesamt für Gesundheit

- Prüfung der geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen und der Koordination zwischen den Bundesbehörden (18472)*

Bundesamt für Kultur

- Prüfung von Subventionen (17416)*
- Prüfung der Wirkung der Schweizer Schulen im Ausland (19407)*

Schweizerisches Nationalmuseum

- Prüfung der Mittelverwendung (18431)*

Bundesamt für Sozialversicherungen

- Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft (18433)*
- Prüfung der Kostenvergütung an die IV-Stellen (18535)*

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

- Prüfung der geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen und der Koordination zwischen den Bundesbehörden (18472)*
- Prüfung der Subvention für die Milchprüfung (19503)*

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Generalsekretariat

- Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings (18092)*
- Wirksamkeitsprüfung der Internen Revision (19254)

Bundesamt für Justiz

- Synthesebericht Prüfungen des Vollzugs auf kantonaler Ebene (19473)*

Bundesamt für Polizei

- Prüfung der Ausgaben im Bereich operative Spezialeinsätze (19334)**

Informatik Service Center ISC-EJPD

- Prüfung der Migrationsprojekte im Umfeld des Rechenzentrums CAMPUS (18493)*

Staatssekretariat für Migration

- Prüfung von Projekten und Systemen des EU-Internal Security Fund (18024)
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Erneuerung der Systemplattform Biometrie (18490)*

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag *** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag, veröffentlicht

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT

Generalsekretariat

- Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings (18092)*
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (19363)**

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

- Prüfung der geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen und der Koordination zwischen den Bundesbehörden (18472)*

Armeestab

- Prüfung der geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen und der Koordination zwischen den Bundesbehörden (18472)*
- Prüfung der Personalpolitik beim Berufsmilitär (19454)*
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Programm ERP Systeme V/ar (19467)*

Führungsunterstützungsbasis

- Prüfung der «IT General Controls» – Teil der Prüfung Bundesrechnung (18382)
- Prüfung der Migrationsprojekte im Umfeld des Rechenzentrums CAMPUS (18548)*

armasuisse

- Preisprüfung (18233)
- Beschaffungsprüfung Aufklärungsdrohnensystem 15 (18352)*

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT

Generalsekretariat

- Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings (18092)*
- Prüfung der Plattform Digitalisierung (18532)*

Eidgenössische Finanzverwaltung

- Evaluation der Wirksamkeit der Sparprogramme des Bundes (18297)*
- Prüfung des Finanzausgleichs 2020 zwischen Bund und Kantonen (19188)*
- Prüfung der Verpflichtungskredite in der Bundesrechnung – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19249)
- Prüfung der Rechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (19293)*
- Funktionsprüfung Rechnungsbearbeitungsprozess Kreditoren-Workflow – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19319)

Sparkasse Bundespersonal

- Prüfung der Rechnung (19304)

Eidgenössische Steuerverwaltung

- Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Direkte Bundessteuer (Aufsicht Kantone) – Teil der Prüfung Bundesrechnung (18468)
- Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Verrechnungs- und Stempelsteuer – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19328)
- Funktionsprüfung Einnahmenprozess Mehrwertsteuer – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19329)
- Prüfung der Bewirtschaftung der Amtshilfeverfahren (19474)*

Eidgenössische Zollverwaltung

- Nachprüfung der Evaluation der Aufsichtstätigkeiten bei Zollfreilagern und offenen Zolllagern (17458)*
- Funktionsprüfung Einnahmenprozess Tabak- und Biersteuer – Teil der Prüfung Bundesrechnung (18082)
- Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Mehrwertsteuer, Einfuhrzölle und VOC-Abgaben – Teil der Prüfung Bundesrechnung (18149)
- Funktionsprüfung Einnahmenprozess leistungsabhängige und pauschale Schwerverkehrsabgabe – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19322)
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT (19399)*

Informatiksteuerungsorgan des Bundes

- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Arbeitsplatzsysteme 2020 (18257)*
- Prüfung von Führung und Betrieb des Standarddienstes «Identitäts- und Zugangsverwaltung» (18502)
- Prüfung der Weiterentwicklung der Strategie «ERP-IKT 2023» (18581)
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (19363)**
- Analyse der Botschaft zu den Programmen SUPERB23 und ERPSYSVAR (19445)*

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

- Prüfung der «IT General Controls» – Teil der Prüfung Bundesrechnung (18381)
- Prüfung der Informatikanwendung «Atlantica Cloud» (18484)
- Prüfung der Migrationsprojekte im Umfeld des Rechenzentrums CAMPUS (18491)*
- Prüfung von Führung und Betrieb des Standarddienstes «Identitäts- und Zugangsverwaltung» (18502)
- Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (19363)**

Eidgenössisches Personalamt

- Prüfung der Rechnung (19302)
- Funktionsprüfung der Prozesse im Informationssystem für das Personalmanagement – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19303)

Bundesamt für Bauten und Logistik

- Prüfung des Verfahrens zur Bewirtschaftung und Bereinigung des Immobilienportfolios (17256)*
- Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings (18092)*
- Prüfung des Bauprojekts Biosystems Science and Engineering (18180)*
- Prüfung der Informatikanwendung «Atlantica Cloud» (18484)
- Analyse der Botschaft zu den Programmen SUPERB23 und ERPSYSVAR (19445)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, BILDUNG UND FORSCHUNG

Generalsekretariat

- Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings (18092)*

Staatssekretariat für Wirtschaft

- Prüfung der Verwendung der Beiträge der Eidgenossenschaft durch die NGO Swisscontact (19442)*

Bundesamt für Landwirtschaft

- Wirksamkeitsprüfung der Internen Revision (19253)
- Preisprüfung (19461)

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung

- Prüfung der geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen und der Koordination zwischen den Bundesbehörden (18472)*

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag *** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag, veröffentlicht

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION

Generalsekretariat

- Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings (18092)*

Bundesamt für Verkehr

- Prüfung der Vorbereitungsarbeiten zur Auflösung der AlpTransit Gotthard AG mit Schwerpunkt Grundstücksübertragung (18377)

Bundesamt für Strassen

- Beschaffungsprüfung (18375)*
- Prüfung des Grundstücksmanagements für Nationalstrassen (18454)*
- Prüfung der Materialbewirtschaftung und Entsorgung beim Ausbau der Nordumfahrung Zürich (19228)*
- Funktionsprüfung Geschäftsprozess Beschaffung und Investitionscontrolling Nationalstrassen – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19332)
- Funktionsprüfung Personalprozess – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19333)
- Nachprüfung wesentlicher Empfehlungen (19380)*

Bundesamt für Energie

- Evaluation der Wettbewerblichen Ausschreibungen für Stromeffizienzmassnahmen (17590)*
- Prüfung der Rechnung (19286)

Bundesamt für Zivilluftfahrt

- Prüfung von Governance und Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement (18445)*

EIDGENÖSSISCHE STIFTUNGEN, ANSTALTEN, FONDS UND SPEZIALORGANISATIONEN

Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI)

- Nachprüfung der Aufsicht und der Umsetzung des Einsichtsrechts (18378)***

Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

- Prüfung der Rechnung (19297)
- Prüfung der Abrechnungen von SECO-Kooperationsprojekten (19299)

Eidgenössisches Institut für Metrologie (METAS)

- Prüfung der Rechnung (19300)

Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)

- Prüfung der Rechnung (19308)
- Prüfung der Rechnung eOperations Schweiz AG (19452)

Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)

- Prüfung der Rechnung (19291)

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

- Prüfung der Rechnung (19295)

Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

- Prüfung der Rechnung (19289)

Schweizerische Bundesbahnen (SBB)

- Prüfung der Kostenrechnung des Bahntechnik Centers Hägendorf (18374)*
- Prüfung der Vorbereitungsarbeiten zur Auflösung der AlpTransit Gotthard AG mit Schwerpunkt Grundstücksübertragung (18377)
- Prüfung der IT-Plattform NOVA für den öffentlichen Verkehr (19231)*
- Prüfung des Programms Datacom-NG (19346)*
- Prüfung der Angemessenheit der Konditionen bei Geschäftsbeziehungen zwischen SBB AG und der Pensionskasse SBB (19508)**

Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)

- AlpTransit: Auswertung der Berichte der NEAT-Kontrollinstanzen und Unterlagen der NAD und Koordinationssitzungen mit den Kontrollinstanzen (19284)

Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)

- Prüfung der Rechnung (19287)

Bahninfrastrukturfonds (BIF)

- Prüfung der Rechnung (19283)

Stiftung Schweizerischer Nationalpark (SNP)

- Prüfung der Rechnung (19259)

Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK)

- Prüfung der Rechnung (19060)

swissuniversities

- Prüfung der Rechnung (19059)

Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ)

- Prüfung der Rechnung des Akkreditierungsrates und seiner Agentur (19056)

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

- Prüfung der Rechnung (19226)

Schweizerischer Nationalfonds (SNF)

- Prüfung der Rechnung (19057)

ETH-Rat

- Prüfung der Rechnung (19042)

ETH-Bereich

- Prüfung der Rechnung (19041)

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH Zürich)

- Prüfung des Bauprojekts Biosystems Science and Engineering (18180)*
- Prüfung der Rechnung (19044)
- Prüfung der Migration von SAP (19438)
- Prüfung der Nachvollziehbarkeit der Mittelzuteilung an die Professorinnen und Professoren (19507)*

Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne (EPFL)

- Prüfung der Rechnung (19054)
- Prüfung der Rechnung der Société simple du Quartier Nord (19061)*

Innosuisse – Schweizerische Agentur für Innovationsförderung

- Prüfung der Rechnung (18341, 19266)

Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)

- Wirtschaftlichkeitsprüfung der berufspädagogischen Ausbildung des Bundes (18089)*

Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)

- Prüfung der Rechnung (19046)

Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa)

- Prüfung der Rechnung (19048)

Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag)

- Prüfung der Rechnung (19050)

Paul Scherrer Institut (PSI)

- Prüfung der Rechnung (19052)

Ausgleichsfonds AHV / IV / EO (compenswiss)

- Prüfung der Rechnung (18010, 19004)

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag *** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag, veröffentlicht

Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

- Prüfung der Rechnung (18108, 19010)
- Prüfung der AHV-Abrechnung für Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung (19351)
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes ASALfutur (19409)*

Sozialfonds für Verteidigung und Bevölkerungsschutz

- Prüfung der Rechnung (19020)

Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung (WHFF)

- Prüfung der Rechnung (19002)

Fonds Landschaft Schweiz (FLS)

- Prüfung der Rechnung (19003)

Die Schweizerische Post

- Prüfung im Bereich «Governance, Risk and Compliance» (18527*, 18527a, 18527b)

Eidgenössische Elektrizitätskommission (EiCom)

- Prüfung der Aufsicht über die Tarife der Stromunternehmen (19095)*

Schweizerischer Verein für technische Inspektionen (SVTI)

- Preisprüfung (19316)

Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität (SFAM)

- Governanceprüfung (19350)*

Skyguide

- Prüfung von Governance und Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement (18445)*
- Prüfung des Projekts Virtual Center (19120)*

Swissmedic

- Prüfung der Rechnung (18104, 19014, 19015)

RUAG

- Prüfung der Informatiksicherheit (19418)**
- Prüfung der effektiven Gewinnmarge bei RUAG Aviation 2013–2017 (19502)*

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN UND KOOPERATIONEN

Weltpostverein (WPV)

- Prüfung der Rechnung (19027, 19028, 19030, 19031, 19032)
- Prüfung der Abrechnung 2018 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (19029)

Interparlamentarische Union (IPU)

- Prüfung der Rechnung (19035)

Zwischenstaatliche Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF)

- Prüfung der Rechnung (19026)

Weltorganisation für Meteorologie (WMO)

- Prüfung der Rechnung (19036, 19037)
- Prüfung der Rechnung der angegliederten Organisationen und der Funds in trust (19039, 19040)

Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)

- Mitgliedschaft der EFK im Auditausschuss (19034)

Internationale Rheinregulierung

- Prüfung der Rechnung (19285)

ABKÜRZUNGEN

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ALV	Arbeitslosenversicherung	EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ASTRA	Bundesamt für Strassen	EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
BA	Bundesanwaltschaft	EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz	EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
BAG	Bundesamt für Gesundheit	EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit	EO	Erwerbsersatzordnung
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt	ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
BFE	Bundesamt für Energie	ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung	ETHL	Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation	ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
BJ	Bundesamt für Justiz	EUROSAI	Europäische Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen	EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft	FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	fedpol	Bundesamt für Polizei
BVGer	Bundesverwaltungsgericht	FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen		
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer		
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit		
DIP	Plattform Digitalisierung des Eidgenössischen Finanzdepartements		
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit		

FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle	RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft	SAA	<i>Sense & Avoid</i>
FUB	Führungsunterstützungsbasis	SBB	Schweizerische Bundesbahnen
GWP	Global Water Partnership	SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
ICAO	<i>International Civil Aviation Organisation</i> (Internationale Organisation für die Zivilluftfahrt)	SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i> (Internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor)	SNB	Schweizerische Nationalbank
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes	SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
ISC-EJPD	Informatik Service Center des EJPD	SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
ISSAI	Internationale Normen für oberste Rechnungskontrollbehörden	StAhiG	Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen
IV	Invalidenversicherung	UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
IVST	Kantonale IV-Stellen	VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt	VZÄ	Vollzeitäquivalent
NAD	Aufsichtsdelegation der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale	WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale	ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
NGO	Nichtregierungsorganisationen	ZWHAM	Zentralstelle Historisches Armeematerial
OZL	Offenes Zolllager		
PACC	Programa de Adaptaciòn al Cambio Climàtico		
PH	Pädagogische Hochschule		



Impressum

Autor

Eidgenössische Finanzkontrolle

Übersetzung

Dorothee Hofer

Lektorat

Bettina Braun

Grafik

Fanny Tinner
chezfanny.ch

Fotos

Remo Eisner
remo-eisner.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

611202.df

