

# **Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahre 1999 an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und den Bundesrat**

vom 22. März 2000

---

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr. Nach Artikel 14 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0) hat der Bericht Auskunft zu geben über den Umfang und die Schwerpunkte der Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe. Der Bericht wird im Bundesblatt veröffentlicht.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. März 2000

10958

Eidgenössische Finanzkontrolle

Der Direktor: Kurt Grüter

---

## Übersicht

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan im Bund und legt ihr jährliches Prüfprogramm selbstständig fest. Sie verschafft dem Parlament Grundlagen, damit es seine Finanzkompetenzen und die Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege ausüben kann. Gleichzeitig unterstützt sie den Bundesrat mit ihrer Prüftätigkeit bei seiner Aufsicht über die Verwaltung. Der Personalbestand der EFK beträgt rund 80 Personen, wozu bis Ende 1999 auch das Personal des Sekretariates der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) gehörte. Die EFK überprüft stichprobenweise allein im Bereich der Staatsrechnung ein jährliches Finanzvolumen von je über 40 Milliarden Franken Ausgaben und Einnahmen.

Im Berichtsjahr hat die EFK

- 10 Abschlussrevisionen beim Bund und seinen Betrieben durchgeführt,
- 113 Dienststellenrevisionen und 70 Sonderprüfungen im Verwaltungsreich (Bau-, Preis-, Informatik- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen) vorgenommen,
- 51 Revisionen bei Organisationen und Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung (sog. halbstaatlichen Organisationen) durchgeführt,
- bei acht internationalen Organisationen das Revisionsmandat ausgeübt,
- der FinDel gegen 300 Revisionsgeschäfte zugestellt,
- nach Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes eine Meldung über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung erstattet.

In dieser Übersicht nicht eingeschlossen sind die verschiedenen Abklärungen für die FinDel, die Finanzkommissionen und den Bundesrat.

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

Durch ihre Prüftätigkeit konnte die EFK wiederum Einsparungsmöglichkeiten in zweistelliger Millionenhöhe namhaft machen. Einsparungen in Franken und Rappen sind indessen nicht das primäre Ziel der Finanzkontrolle. Ihre eigentliche Bedeutung liegt in der Aufdeckung von Schwachstellen in der Buchführung und im Finanzgebaren der Verwaltung, der Prävention sowie der Beratung der Dienststellen. Die EFK setzt sich für eine sparsame, verantwortungsbewusste und leistungsfähige Verwaltung ein und dient damit letztlich auch der Steuerzahlerin und dem Steuerzahler als Nutzniessende öffentlicher Leistungen. Dieser zu Gunsten der Öffentlichkeit entfaltete Nutzen hat die Kosten der EFK zu rechtfertigen.

---

*Der vorliegende Bericht geht zunächst in Kapitel 1 auf die Stellung und Aufgaben der EFK und auf einige besonders aktuelle Fragen der Finanzaufsicht ein. In den folgenden Kapiteln greift er sodann Feststellungen aus Revisionsgeschäften auf, die entweder finanziell gewichtig sind oder eine beispielhafte Bedeutung haben. Kapitel 2 berichtet über die Ergebnisse der Abschlussprüfungen der Staatsrechnung einschliesslich der FLAG-Ämter und der Betriebe des Bundes. Kapitel 3 und 4 gehen auf die Prüfungen bei halbstaatlichen Organisationen und Dienststellen des Bundes ein. Die Ergebnisse aus Querschnittsprüfungen im Informatik- und Baubereich sowie von weiteren Sonderprüfungen werden in Kapitel 5 dargestellt. Kapitel 6 zeigt das Verhältnis der EFK zu den kantonalen Finanzkontrollen und zur Internen Revision (IR) der Bundesverwaltung auf, und Kapitel 7 ist den internationalen Organisationen gewidmet. Die Organisation und die Aufwendungen der EFK werden in Kapitel 8 dargestellt. Schliesslich vermittelt das letzte Kapitel des Berichtes einen Ausblick auf das Jahr 2000.*

*Die nachstehenden Feststellungen der EFK beschlagen insbesondere Sachverhalte und Vorkommnisse aus dem Rechnungsjahr 1998, welche bei Prüfungen im Berichtsjahr gemacht wurden. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung konnte nicht abschliessend beurteilt werden, inwiefern die dargestellten Schwachstellen verbessert oder beseitigt und entsprechende Empfehlungen der EFK bereits umgesetzt worden sind. Die Nachprüfungen im Jahre 2000 werden es erlauben, den konkreten Stand der einzelnen Geschäfte zu beurteilen.*

# Bericht

## 1 **Stellung und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan im Bund und legt ihr jährliches Prüfprogramm autonom fest. Sie verschafft dem Parlament Grundlagen, damit es seine Finanzkompetenzen und die Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege ausüben kann. Gleichzeitig dient sie dem Bundesrat mit ihrer Prüftätigkeit bei seiner Aufsicht über die Verwaltung. Der Personalbestand der EFK beträgt rund 80 Personen, wozu bis Ende 1999 auch das Personal des Sekretariates der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) gehörte.

### 1.1 **Institutionelle Stellung**

Mit dem revidierten Finanzkontrollgesetz (FKG), in Kraft seit dem 1. September 1999, wurde die Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wesentlich gestärkt.

- Sie unterstützt das Parlament bei der Ausübung seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie seiner Oberaufsicht und den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Verwaltung.
- Der Auftrag der EFK ist im FKG definiert. Sie prüft, nur Verfassung und Gesetz verpflichtet, unabhängig und selbstständig. Sie legt ihr Prüfprogramm auf Grund von Risikoüberlegungen fest und unterbreitet dieses der FinDel und dem Bundesrat zur Kenntnisnahme. Sonderaufträge kann sie ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden.
- Die EFK ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) beigeordnet.

In ihrer Aufsichtsgestaltung (Prüfungsprogramme) ist die EFK autonom. Kann bei Beanstandungen zwischen der EFK und den Geprüften keine einvernehmliche Regelung erzielt werden, entscheidet letztinstanzlich der Bundesrat.

### 1.2 **Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Der Aufsichtsbereich der EFK ist umfassend und beinhaltet den Finanzhaushalt auf allen Stufen des Budgetvollzugs einschliesslich der Revision der Staatsrechnung und der verschiedenen Fonds. Er erstreckt sich über die Verwaltungseinheiten und Betriebe des Bundes bis zu allen Subventionsempfängern und zu den mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung. Neu gehören auch Unternehmen, an deren Gesellschaftskapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, zum Aufsichtsbereich der EFK. Zurzeit handelt es

sich dabei insbesondere um die Rüstungsunternehmen und die Swisscom, bei denen sie in Absprache mit dem Verwaltungsrat Sonderprüfungen durchführen kann.

Die EFK wacht darüber, dass

- die Bücher der Verwaltung ordnungsgemäss geführt werden, das heisst wahrheitsgetreu, vollständig, aufdatiert, und den Ansprüchen des Internen Kontrollsystems (IKS) genügen,
- die Ausgaben der Verwaltungseinheiten rechtmässig sind, das heisst sich auf eine Rechtsgrundlage stützen können und durch Ausgabenermächtigungen (Zahlungskredite) gedeckt sind,
- die Verwaltung mit den finanziellen und personellen Mitteln wirtschaftlich umgeht.

Prüfkriterien der EFK sind mit anderen Worten die Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit. Gemäss Artikel 5 Absatz 2 FKG haben Wirtschaftlichkeitsprüfungen die folgenden Fragen zu beantworten:

- Werden die Mittel sparsam eingesetzt?
- Ist ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis gegeben?
- Haben die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung?

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

- Revisionen von Jahresabschlüssen nach anerkannten Revisionsgrundsätzen,
- Prüfungen an Ort und Stelle bei den Verwaltungseinheiten, halbstaatlichen Organisationen und Subventionsempfängern im Rahmen der Finanzaufsicht,
- Kontrollen bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs oder durch
- Präventivkontrollen, bevor Verpflichtungen eingegangen werden.

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

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

## **1.3 Gesetzgebung**

Das Parlament verabschiedete in der Märzsession 1999 das revidierte FKG. Es folgte dabei im Wesentlichen den Anträgen des Bundesrates. Bei der Wahl des Direktors beziehungsweise der Direktorin beschloss es nicht nur eine zweimalige, sondern eine uneingeschränkte Wiederwahlmöglichkeit. Es präzisierte ferner das Vorgehen der EFK bei der Ausübung der Aufsicht über Bundesunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes und erteilte ihr fachliche Weisungskompetenzen gegenüber den Finanzinspektoraten (Interne Revision). Nachdem die Referendumsfrist ungenutzt abgelaufen war, konnte der Bundesrat das revidierte Gesetz auf den 1. September 1999 in Kraft setzen.

Mit diesen Beschlüssen hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass eine wirk-same Finanzkontrolle immer nur eine unabhängige Finanzkontrolle sein kann. Wichtige Neuerungen und Präzisierungen des revidierten FKG sind:

- explizit verankerte Verpflichtung der EFK nur gegenüber Verfassung und Gesetz,
- Autonomie der EFK in der Festlegung des jährlichen Revisionsprogrammes mit der Möglichkeit, Sonderaufträge abzulehnen,
- Bestätigung der Wahl der Direktorin beziehungsweise des Direktors durch das Parlament,
- Unabhängigkeit in Personal-, Organisations- und Finanzfragen, indem der Bundesrat das Budget der EFK unverändert dem Parlament unterbreitet, so wie
- Kompetenz zur Veröffentlichung einzelner Berichte.

Selbstständigkeit und Unabhängigkeit haben indessen ein Korrelat: die Verantwortlichkeit. Die EFK muss für die Qualität ihrer Arbeit geradestehen können. Sie hat die Prüfprioritäten so zu setzen, dass keine prüffreien Räume entstehen, was wiederum nur möglich ist, wenn die notwendigen Ressourcen bewilligt werden.

Die mit der neuen Bundesverfassung beschlossene Verselbstständigung der Parlamentsdienste blieb nicht ohne Auswirkungen auf das Sekretariat der Finanzkommissionen und der FinDel. In der Dezembersession hat das Parlament im Rahmen der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes beschlossen, das Sekretariat, welches bisher der EFK beigeordnet war, neu den Parlamentsdiensten anzugliedern.

Die EFK nahm Stellung zu einem Entwurf für ein Rechnungslegungsgesetz (RRG) und für eine Verordnung über die Zulassung von Abschlussprüfern. Sie machte gegenüber dem Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) insbesondere geltend, dass nach dem Expertenentwurf die EFK – trotz ihres neuen unabhängigen Statuts – selbst bei Vereinen und Stiftungen, die wesentlich mit Bundesmitteln unterstützt werden, von der Möglichkeit als Abschlussprüferin aufzutreten, ausgeschlossen wäre. Sie beantragte eine Korrektur der Gesetzesvorlage. Die EFK, aber auch die kantonalen Finanzkontrollen, die den Anforderungen an die Unabhängigkeit genügen, sollten neben natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften ebenfalls als Abschlussprüfer bei den vom Geltungsbereich des Gesetzes erfassten Organisationen zugelassen werden.

## **1.4 Reorganisation der Eidgenössische Finanzkontrolle: ESPRIT**

Der öffentliche Sektor befindet sich seit Beginn der Neunzigerjahre auf rascher Fahrt Richtung Verwaltungsmodernisierung. Diesen Prozess beschleunigt haben insbesondere Massnahmen im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management). Dadurch wurden Freiräume geschaffen, innerhalb derer der Staat und seine Verwaltung neue Formen der Aufgabenerfüllung zu entwickeln und zu realisieren beginnen. Dieser Wandel ist auch beim Bund unübersehbar. Sichtbarer Ausdruck sind die Verwaltungsreform, das 4-Kreise-Modell mit den FLAG-Ämtern, die Verselbstständigung von ETH, POST, Rüstungsunternehmen und SBB sowie der Teilprivatisierung der Swisscom und der neue Finanzausgleich.

Diese Entwicklung hin zu verstärkter Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung bedeutet zwangsläufig, dass Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfungen ein grösseres Gewicht als Kriterium der Finanzaufsicht erhalten werden. Die Anforderungen an die Finanzaufsicht steigen zudem wegen der zunehmenden Bedeutung der Informatikprüfungen, neuer Prüfungsansätze und neuer Aufgaben wie beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und in der Vermögensverwaltung des Bundes.

Die EFK kann und will sich diesem Wandel nicht entziehen. Sie hat ihre Rolle vor diesem Hintergrund kritisch hinterfragt und ihre Strukturen und Abläufe unter Beizug einer externen Beratungsfirma umfassend überprüft. Mit der Reorganisation – das Projekt läuft unter der Bezeichnung „ESPRIT“, – werden die Ablauf- und Aufbauorganisation flexibilisiert, und die EFK wird auf ihre Kernaufgaben, -kompetenzen und -prozesse ausgerichtet, um eine optimale kosteneffiziente Aufgabenerfüllung auf hohem Qualitätsniveau auch in Zukunft sicherstellen zu können.

Die Ist-Analyse hat gezeigt, dass Verbesserungspotenziale vorab bei den Führungs- und Steuerungsprozessen, der Personalentwicklung, beim Wissensmanagement und bei der Aufbauorganisation vorhanden sind. Die georteten Handlungsfelder haben die EFK veranlasst, die Beziehungen zu ihren Bezugsgruppen neu zu definieren, die Strategie zu überdenken und die Wertschöpfungskette zu analysieren. Für die aufbauorganisatorische Abbildung der Kernprozesse hat die EFK eine Matrixorganisation gewählt. Als Zwei-Linien-Organisation stellt sie die Gestaltungselemente „Kundenorientierung“, und „Fachkompetenz“, in den Vordergrund. Der Prüf- und Aufsichtsbereich der EFK wurde in sechs Gruppen aufgeteilt. Fünf Kompetenzzentren stellen die „Unité de doctrine“, und das Wissensmanagement sicher.

Die Organisationsüberprüfung hat aber auch ergeben, dass für das Schliessen bestehender Lücken in der Aufsicht, vor allem im Bereich der Informatik, der Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie im Sozial- und Verkehrsbereich, zusätzliches Personal notwendig ist. Aus den neuen Prozessen lassen sich zwar Effizienzsteigerungen ableiten, die jedoch durch den Kapazitätsmehrbedarf mehr als aufgewogen werden. Bereits 1996 hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe des Bundes zur Bekämpfung der Korruption gefordert, das Personal der EFK aufzustocken. Eindrücklich ist auch der Vergleich zwischen dem Wachstum der Bundesfinanzen und dem Personalbestand der EFK, auch wenn dieser Zusammenhang selbstverständlich nicht direkt proportional ist. Stagnierte der Personalbestand der EFK in den letzten dreissig Jahren mehr oder weniger auf dem Stand von 70 bis 80 Stellen, stiegen die Ausgaben und Einnahmen des Bundes von 15 Milliarden auf gegen 100 Milliarden an. Aber nicht nur das finanzielle Gewicht, sondern auch die Komplexität der Aufgaben haben stark zugenommen. Auch wenn die EFK den neuen Prüfungsansatz, der sich unter anderem durch Risikoorientierung und Prüfungseffizienz auszeichnet, konsequent umsetzt, verbleibt ein Aufsichtsdefizit.

## **1.5 Meldungen gemäss Artikel 15 Absatz 3 FKG**

Nach Artikel 15 Absatz 3 des FKG sind den zuständigen Departementsvorstehern und -vorsteherinnen sowie dem Vorsteher des EFD alle Feststellungen der EFK über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu melden. Im Berichtsjahr erfolgte eine solche Meldung mit Be-

zug auf die Ordnungsmässigkeit der Buchführung beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL).

Die EFK führte im September 1999 bei der Abteilung Beschaffung und Grafische Betriebe des BBL eine Prüfung der SAP-Anwendung IMAGE durch. Diese Revision förderte gewichtige Schwachstellen im IKS des BBL zu Tage, insbesondere bei der Behandlung von Lieferantenrechnungen. Die Parametrisierung (u.a. Zugriffsrechte) des Informatiksystems schützt nicht in angemessener Weise vor Missbrauch und ermöglicht auch nicht die Funktionentrennung. Betroffen sind ein Umsatz von rund 500 Millionen Franken beziehungsweise etwa 100 000 Rechnungen. Die vorliegende Situation veranlasste die EFK, gemäss Artikel 15 Absatz 3 des FKG die FinDel, die Bundespräsidentin und den Chef des EFD über diese Mängel zu orientieren.

Das BBL traf bis Ende November 1999 die ersten Massnahmen zur Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit. So wurde eine Weisung über Kompetenzen im öffentlichen Beschaffungswesen und Vertragswesen in Kraft gesetzt und eine Checkliste für die Kontrolle der Offerten erstellt. Weiter wurden die Zugriffsrechte in den Bereichen Kreditoren und Rechnungserfassung – soweit es die Jahresendarbeiten erlaubten – eingeschränkt. Die EFK wird im Jahr 2000 eine Nachprüfung durchführen.

## **1.6 Wichtige Pendenzen aus früheren Revisionen**

Gemäss Artikel 14 des FKG hat die EFK mit dem Jahresbericht über Revisionspendenzen zu informieren. Der Bundesrat überwacht gemäss Absatz 4 dieses Artikels die Umsetzung der Pendenzen.

Im Berichtsjahr konnten die Darlehens-, Beteiligungs- und Ordnungskonti der konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) per 31. Dezember 1997 bereinigt werden, was mit Schreiben des Bundesamtes für Verkehr an die FinDel bestätigt wurde. Damit kann diese Pendezen aus dem Jahr 1995 abgeschrieben werden. Auch konnten die Massnahmen für eine wirtschaftlichere Auslastung der Truppenunterkünfte umgesetzt werden.

Noch offen sind die nachstehenden Pendenzen:

- Pensionskasse des Bundes: Die EFK hat trotz Einschränkungen zur Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung empfohlen, die Jahresrechnung 1998 zu genehmigen. Gemäss Artikel 36 Absatz 2 der Verordnung 2 zur beruflichen Vorsorge wurden der Pensionskasse des Bundes (PKB) verschiedene Fristen zur Bereinigung der Altlasten gesetzt. So muss bis Ende 1999 der überwiegende Teil der noch nicht geprüften Dossiers und die bisher nicht belegten Salden bereinigt sein. Eine Situationsanalyse hat zweitens bis Mitte 2000 zu bestätigen, dass die altlastenfreie Überführung von Daten in die neue Pensionskasse auf Anfang 2001 als gesichert gelten kann. Und schliesslich sind bis Ende 2000 alle Dossiers und Daten geprüft. Zu diesem Zeitpunkt muss ein Kontrollstellenbericht ohne Einschränkungen vorliegen. Der Übertrag der Vorsorgetätigkeit in die neue Pensionskasse kann auf Anfang 2001 erfolgen.
- Testmaterialien: Mit Schreiben vom 8. Oktober 1997 hat die EFK der FinDel einen Zwischenbericht über den Bereich Testmaterialien der EMPA er-

stattet. Die Gruppe Testmaterialien wird seit Anfang 1997 im Sinne des New Public Managements mit Leistungsauftrag geführt. Verschiedene Fragen wie beispielsweise die Höhe des betriebsnotwendigen Eigenkapitals, die Höhe und der Zinssatz des zu amortisierenden Darlehens des Bundes sowie die Behandlung von Gewinnen und Verlusten waren noch ungelöst und sollten im Rahmen einer umfassenden Unternehmensbewertung beantwortet werden. Die FinDel drängt auf eine Bereinigung der Altlasten, bevor der ETH-Bereich weiter verselbstständigt wird.

- Bundesamt für Kultur: Die EFK beanstandete in den vergangenen Jahren, dass die jährlichen Beiträge des Kantons Zürich an das Schweiz. Landesmuseum über den Restaurierungsfonds verbucht werden, da keine gesetzliche Grundlage für eine Spezialfinanzierung vorhanden ist. Der Zürcher Beitrag wird nun seit 1998 über die Rubrik „Verwaltungseinnahmen“, des Landesmuseums geführt. Kontrovers ist auch die Rechtmässigkeit der Zahlungen an die Stiftung „Wohnmuseum Bärengasse“, in Zürich. Beide Fragen sollen im Rahmen der Vorlage für die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung als Trägerin des Landesmuseums grundsätzlich angegangen werden. Die Botschaft des Bundesrates soll im Jahr 2001 dem Parlament unterbreitet werden.

## **1.7 Weisungen nach Artikel 12 Absatz 4 FKG**

Die EFK beanstandete im Rahmen der Subventionierung einer Berufsschulbaute nach dem Verfahren der Flächenkosten-Pauschalierung die vom Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT) im Einvernehmen mit dem BBL vorgesehene Festlegung der Flächenkosten-Werte. Die Bemessungsrichtlinien vom 1. Mai 1997 sehen keine Anpassung der Pauschale vor. Auf Grund mündlicher Zusagen des Subventionsamtes zur Berücksichtigung der zusätzlichen Informatikausrüstungen mussten die effektiven Kosten als beitragsberechtigt anerkannt werden. Die EFK erliess in der Folge eine entsprechende Weisung zur Ausgestaltung der Beitragszusicherung, welche akzeptiert wurde.

## **2 Abschlussprüfungen**

*Die EFK prüft jeweils im ersten Semester die Jahresabschlüsse der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft und die seiner Betriebe und Anstalten. Die entsprechenden Kontrollstellenberichte dienen den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und den eidgenössischen Räten als Grundlage zur Abnahme der Jahresrechnungen.*

### **2.1 Staatsrechnung der Eidgenossenschaft 1998**

Die Buchführung und die Staatsrechnung 1998 entsprechen, mit Einschränkungen bezüglich der PKB und der in der Bundesrechnung in diesem Zusammenhang ge-

fürten Konten (z.B. Sperrkontenguthaben der Versicherten), den gesetzlichen Vorschriften und widerspiegeln die Einnahmen und Ausgaben, den Aufwand und Ertrag sowie die Schuld- und Forderungsverhältnisse zuverlässig. Gestützt auf den neuen Artikel 63 der PKB-Statuten wurde die PKB-Rechnung unter der Federführung der EFK dabei erstmals durch eine Treuhandfirma geprüft.

Im Weiteren führten die über Leistungsauftrag und Globalbudgets geführten Ämter (FLAG) wie im Vorjahr zu Bemerkungen, da insbesondere der Nachweis, ob alle Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) vollständig und richtig erfasst worden sind, noch nicht erbracht werden konnte.

## **2.2 FLAG-Ämter**

### **2.2.1 Strategie der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Die Finanzaufsicht kann sich nicht auf die Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit beschränken. Die Frage, ob mit den eingesetzten Mitteln die vereinbarten Ziele erreicht wurden, muss auch beantwortet werden. Die Finanzaufsichtskompetenz der EFK beinhaltet mit anderen Worten sowohl die Rechnungsprüfung im Sinne einer Revisionsstelle als auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Die EFK beschränkt sich indessen nicht nur auf die Prüfungstätigkeit, sondern unterstützt auch das Parlament bei der Beratung des Leistungsauftrages und des Globalbudgets.

Da die FLAG-Ämter in die Staatsrechnung integriert bleiben, ist die Abschlussrevision im Rahmen der Staatsrechnungsprüfung sicherzustellen. Die Finanzaufsicht bei FLAG-Dienststellen unterteilt sich somit in die Abschlussprüfung einerseits und die Prüfung der Wirtschaftlichkeit andererseits. Die Abschlussprüfung erfolgt während der Pilotphase jährlich, später nach Massgabe der Risikoanalyse der EFK. Im Hinblick auf die parlamentarische Beratung der neuen Leistungsaufträge wird die EFK die Erfahrungen aus dem auslaufenden Leistungsauftrag auswerten und beurteilen, ob mit den eingesetzten Mitteln die gesetzten Ziele auch erreicht werden konnten. Diese Wirksamkeitsprüfungen sollen bei Halbzeit des Leistungsauftrages durchgeführt werden.

### **2.2.2 Feststellungen im Einzelnen**

Die EFK hatte im Berichtsjahr vier FLAG-Ämter zu überprüfen. Generell musste die EFK auf die Unvollständigkeit der KLR und der Leistungsverrechnung zwischen den Dienststellen mit Pro-forma-Rechnungen hinweisen. Das Problem ist der Projektleitung bekannt. In der Zwischenzeit wurde durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) mit externer Unterstützung ein Basismodell KLR sowie ein Fachkonzept für die Leistungsverrechnung zwischen Verwaltungsstellen ausgearbeitet.

- Bei der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt liessen sich die Einnahmen zwischen einzelnen Produktgruppen nicht eindeutig abgrenzen. Zudem wurde auf die fehlende Anlagenbuchhaltung sowie Leistungszeiterfassung hingewiesen. Die EFK hat mit dem Sekretariat der Wettbewerbskommission Kontakt aufgenommen, um Fragen des betrieblichen Rechnungswesens und der Quersubventionierung gemeinsam anzugehen.

- Das Bundesamt für Landestopographie verfügt über ein gut ausgebautes und funktionierendes betriebliches Rechnungswesen. Die Gültigkeit und Vollständigkeit der Leistungen an andere Dienststellen des Bundes konnte mangels Bestätigung der Leistungsempfänger (Pro-forma-Rechnungen) indessen nicht bestätigt werden.
- Eine Reservenbildung beim Jugendsportzentrum in Tenero führte dazu, dass die in der Finanzrechnung des Bundes ausgewiesenen Zahlen zu hoch sind. Diese Reserven verletzen den allgemeinen Grundsatz des Finanzhaushaltgesetzes, stehen aber im Einklang mit den Weisungen der EFV.
- Aufwand und Ertrag der Swissmint, der Münzprägestalt des Bundes, sind zwar korrekt erfasst worden, die Vollständigkeit konnte aber auch hier nicht bestätigt werden. Es fehlten insbesondere die kalkulatorischen Zinsen.

### 2.2.3 Ausblick

Im Berichtsjahr ist der Kreis der Pilotämter um vier Ämter erweitert worden. Weitere Verwaltungsstellen werden auf ihre FLAG-Eignung geprüft. Mit der mengenmässigen Ausweitung der FLAG-Verwaltungsstellen haben sich die Erfahrungen mit dem neuen Steuerungsinstrument weiter verdichtet. Trotzdem ist eine zuverlässige Beurteilung des FLAG-Modells noch nicht möglich.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bei den betroffenen Ämtern auf Zustimmung stossen. Die Ziele, Massnahmen und Instrumente können als richtig und zweckmässig bezeichnet werden. Es zeigt sich, dass FLAG ein Programm zur grundlegenden Neuausrichtung und Modernisierung der Verwaltungsführung ist und kein Reformprojekt mit kurzfristigen Rationalisierungszielen darstellt. Der Kulturwandel hin zu einer verstärkten ergebnis-, kosten- und wirkungsorientierten Denk- und Handlungsweise ist voll im Gange. Zur erfolgreichen Fortführung des Projektes stellen sich indes noch verschiedene Fragen, namentlich bei der finanziellen Steuerung und beim Führen mit Leistungszielen.

Die Produktedefinition hat sich als heikler und zeitaufwendiger Prozess erwiesen. Die Bestimmung messbarer Leistungs- und Wirkungsziele hat sich als schwierig herausgestellt. Eine wesentliche Grundlage und Voraussetzung für die Beurteilung der erbrachten Leistungen im Verhältnis zum Ressourceneinsatz ist die KLR. Einer der grössten Engpässe liegt zurzeit beim betrieblichen Rechnungswesen. Der Zeitbedarf für den Aufbau der erforderlichen rechnungsmässigen Infrastruktur, verbunden mit der meist gleichzeitigen Einführung von SAP R/3 und der erforderlichen Schulung der Mitarbeitenden aller Ebenen, wird in der Regel unterschätzt.

Die EFK erwartet, dass die Erfahrungen aus der Pilotphase nicht nur ausgewertet, sondern auch die notwendigen Korrekturen eingeleitet werden. Im Vordergrund stehen dabei die Schnittstellen zwischen der Finanzbuchhaltung und der KLR, die Leistungsverrechnung zwischen den Dienststellen sowie der Erlass von Ausführungsbestimmungen zu Artikel 38a des Finanzhaushaltgesetzes. Der Bundesrat hat bereits beschlossen, dass nur Ämter mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden können, wenn ein funktionierendes betriebliches Rechnungswesen vorhanden ist. Die EFK geht davon aus, dass dieser Beschluss auch umgesetzt wird. Notfalls ist ein Moratorium für neue FLAG-Ämter zu beschliessen. Es wäre finanzpoli-

tisch verhängnisvoll, wenn immer grössere Teile des Bundeshaushaltes über Leistungsaufträge und Globalbudgets geführt würden, ohne dass die dazu notwendigen Instrumente richtig eingeführt werden und zum Tragen kommen konnten.

## **2.3 Pensionskasse des Bundes**

In ihrem Bericht vom 7. Oktober 1996 hat die parlamentarische Untersuchungskommission zur PKB dem Bundesrat empfohlen, die Doppelfunktion der EFK im Verhältnis zur PKB zu überprüfen. Allenfalls sei die EFK von ihrer Aufgabe nach Artikel 53 des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge zu entbinden und diese Aufgabe einem aussenstehenden Dritten zu übertragen. Der entsprechende Artikel in den PKB-Statuten ist in der Zwischenzeit entsprechend geändert worden (Art. 63 Abs. 1, in Kraft seit dem 1.2.99). Die Rechnung 1998 musste noch durch die EFK abgenommen werden. Zur Unterstützung wurde eine Treuhandgesellschaft beigezogen. In der Zwischenzeit hat das EFD die ATAG Ernst & Young als externe Kontrollstelle für die PKB gewählt.

Die EFK konnte die Jahresrechnung 1998 mit fünf Einschränkungen zur Gesetzmässigkeit der Geschäftsführung und der Darstellung der Jahresrechnung zur Genehmigung empfehlen. Die Jahresrechnung stellte trotz gewisser Unsicherheiten die tatsächliche finanzielle Lage der PKB zutreffend dar. Die noch bestehenden Mängel gefährden nach Ansicht der EFK weder die Erfüllung des Vorsorgezwecks noch die Erbringung der reglementarischen Leistungen, mit Ausnahme der regelmässigen Ausstellung von Versicherungsausweisen. Schliesslich konnte darauf hingewiesen werden, dass für die Bereinigung der noch bestehenden Mängel eine sorgfältige Vorgehensplanung vorliegt.

## **2.4 Eidgenössische Alkoholverwaltung**

Die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und des Rechnungsabschlusses per 30. Juni 1999 konnte bestätigt werden. Die EFK gab insbesondere Empfehlungen bezüglich der erstmaligen Bildung eines Delkrederes auf Debitoren ab. Die EAV wird diesen Betrag inskünftig der aktuellen Situation jeweils beim jährlichen Rechnungsabschluss anpassen. Da die Lagerbuchhaltung separat geführt wird, sind vermehrte Kontrollen zur Prüfung der Genauigkeit der Abrechnungen nötig. Die EAV ist sich dieses Problems bewusst. Zur Schliessung dieser Lücke werden provisorische Massnahmen ergriffen. Die Kontrollen bezüglich des Alkoholzehntels an die Kantone sind unzureichend. Die EAV wird in diesem Bereich inskünftig Revisionen vornehmen. Eine systematische Prüfung in den Kantonen wird jedoch nicht erwogen.

## **2.5 Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung**

Die Prüfung der Jahresrechnung 1998 der bundeseigenen Sozialwerke Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV) und Erwerbsersatzordnung (EO) erbrachte gute Ergebnisse. Das Vermögen der Sozialwerke wird ge-

meinsam verwaltet. Der Ausgleichsfonds der AHV wird ordnungsgemäss geführt, die Kapitalanlagen erfolgten im Sinne der Verordnungsbestimmung und der Richtlinien über die Anlagetätigkeit. Die Buchführung und Jahresrechnung entsprechen dem Gesetz und den einschlägigen Vorschriften. Über die Anlage der Geldmittel entscheidet der vom Bundesrat ernannte Verwaltungsrat, er trägt somit auch die entsprechende Verantwortung.

Erneut wies die EFK darauf hin, dass gemäss Artikel 107 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die AHV der Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf. Der Deckungsgrad betrug Ende 1998 82 Prozent.

## Kennziffern der bundeseigenen Sozialwerke AHV, IV und EO

Tabelle 1

|                        | 1996          |                 | 1997          |                 | 1998          |                 |
|------------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|
|                        | in Mia        | Δ%              | in Mia        | Δ%              | in Mia        | Δ%              |
| <i>Ausgaben</i>        |               |                 |               |                 |               |                 |
| – AHV                  | 24,8          | +1,3            | 25,8          | +4,0            | 26,7          | +3,5            |
| – IV                   | 7,3           | +7,1            | 7,7           | +4,6            | 8,0           | +4,1            |
| – EO                   | 0,6           | –               | 0,6           | –6,3            | 0,6           | –4,2            |
| <i>Einnahmen</i>       |               |                 |               |                 |               |                 |
| – AHV                  | 24,8          | +1,1            | 25,2          | +1,7            | 25,3          | +0,4            |
| – IV                   | 6,9           | +6,2            | 7,0           | +2,2            | 7,3           | +3,3            |
| – EO                   | 0,9           | +2,1            | 1,0           | +10,3           | 0,8           | –16,5           |
| <i>Stand</i>           |               |                 |               |                 |               |                 |
| <i>Ausgleichsfonds</i> | <i>in Mia</i> | <i>Δ in Mio</i> | <i>in Mia</i> | <i>Δ in Mio</i> | <i>in Mia</i> | <i>Δ in Mio</i> |
| – AHV                  | 23,8          | –29             | 23,2          | –583            | 21,8          | –1394           |
| – IV                   | –1,6          | –427            | –2,2          | –615            | –0,7          | –1504           |
| – EO                   | 4,6           | +256            | 5,0           | +387            | 3,1           | –1949*          |

\* Transfer auf Anfang 1998 von 2,2 Milliarden Franken von der Rechnung der EO zur IV gemäss Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1997

## 2.6 Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung – Jahresrechnung 1997

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) ist dezentral organisiert. So werden die Versicherungsleistungen sowie die Aufwendungen für arbeitsmarktliche Massnahmen über die verschiedenen Arbeitslosenkassen (ALK) beziehungsweise die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und die Einheiten Logistik Arbeitsmarkt (LAM) ausbezahlt. Die geldflussmässige und buchhalterische Abwicklung der Tätigkeiten der ALV werden über den Ausgleichsfonds abgewickelt. Es handelt sich um einen rechtlich unselbstständigen Fonds mit eigener Buchhaltung und Rechnungslegung. Die Jahresrechnung des Fonds entsteht aus dem Zusammenzug der Einzelabschlüsse der ALK, der RAV und der LAM. Die Konsolidierung erfolgt durch das seco – das

Staatssekretariat für Wirtschaft. Gemäss Artikel 118 der Ausgleichskassenverordnung amtet die EFK als Kontrollstelle des Ausgleichsfonds. Die Geschäftsführung der einzelnen Kassen wird durch die Ausgleichsstelle beziehungsweise das seco überprüft, welches die Prüfungsarbeiten geeigneten Treuhandfirmen übertragen kann.

Die Rechnungsprüfung 1997 des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung hat Lücken im internen Kontrollsystem der Arbeitslosenkassen und der Finanzaufsicht über die kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen sowie Verzögerungen bei der Behandlung der Finanzabrechnungen der Logistikdienste im Bereich der LAM und der RAV's an den Tag gebracht. Es hat sich gezeigt, dass das Finanzgebaren dieser Zentren nur ungenügend kontrolliert worden war. So hat bei neun von zwölf geprüften RAV die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung zu Bemerkungen Anlass gegeben.

Nach diesen Vorfällen ist die administrative Organisation des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung überprüft und verstärkt worden. Dank dieser Massnahme konnten die hängigen Dossiers erledigt werden. Dem internen Kontrollsystem der Arbeitslosenkassen wurde im Rahmen der Rechnungsprüfung 1998 besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Für das Rechnungsjahr 1998 wurden die Rechnungen aller RAV und LAM einer eingehenden Prüfung unterzogen.

Weil die Revision der konsolidierten Jahresrechnung 1997 angesichts des im April 1997 festgestellten Unterschlagungsfalles nur mit erheblicher Verzögerung abgeschlossen werden konnte, haben sich das seco und die EFK auf einen Vorgehensplan geeinigt. Unter der Federführung der EFK werden die Prüfungen der einzelnen ALK, der RAV und LAM sowie der Gesamtrechnung des Fonds koordiniert. Auf Grund von Risikobeurteilungen werden nun die detaillierten Revisionsprogramme erstellt und Vorgaben an die verschiedenen Treuhandgesellschaften gemacht. Diese nach den Grundsätzen der Konzernprüfung zu Grunde gelegte Revisionsstrategie soll nicht nur eine umfassende Risikobeurteilung ermöglichen, sondern auch mittels entsprechender zeitlicher Vorgaben an die kantonalen und regionalen Stellen die Prüfungsarbeiten beschleunigen. Die Revision der konsolidierten Fondsrechnung kann erst in Angriff genommen werden, wenn die Prüfungsergebnisse der einzelnen Kassen vorliegen.

## **2.7 Rüstungsunternehmen**

Die Abschlussrevisionen 1998 der vier Rüstungsunternehmen und der konsolidierten Konzernrechnung zeigten ein gutes Resultat. Buchführung und Jahresrechnung entsprachen mit Ausnahme des bereits im Vorjahr mit Blick auf die rechtliche Vonselbstständigung der Rüstungsunternehmen auf den 1. Januar 1999 gutgeheissenen Methodenwechsels bei den ordentlichen Abschreibungen den gesetzlichen Vorschriften.

Der Jahresabschluss der Rüstungsunternehmen ist zum letzten Mal nach den einschlägigen Bundesvorschriften revidiert worden. Die künftigen Rechnungsprüfungen der RUAG Schweiz AG werden nach den privatrechtlichen Bestimmungen gemäss OR beziehungsweise den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER) erfolgen. Der Bundesrat hat PricewaterhouseCoopers als gesetzliche Revisionsstelle bestimmt.

## 2.8

### **Sonderrechnung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte**

Grundlage für die erstmals und rückwirkend erstellte Jahresrechnung 1998 des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FEG) bildeten die im November 1998 von Volk und Ständen angenommenen Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung über Bau und Finanzierung von Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs. Danach umfassen die Eisenbahngrossprojekte die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), BAHN 2000, den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken. Die Projekte sollen im Wesentlichen durch die pauschale Schwerverkehrsabgabe, die leistungs- beziehungsweise verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe und Mineralölsteuermittel, durch Mittelaufnahme auf dem Kapitalmarkt und die Anhebung der Mehrwertsteuersätze finanziert werden. Zweck der Rechnung des rechtlich unselbstständigen Fonds ist, sowohl die Finanzierung als auch die Mittelentnahme für die Projekte transparent aufzuzeigen. Auf Grund ihrer Prüfungen konnte die EFK die Jahresrechnung 1998 des FEG zur Genehmigung empfehlen.

## 3

### **Halbstaatliche Organisationen**

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

## 3.1

### **Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen**

Im Rahmen ihres Kontrollstellenmandates hat die EFK in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle des Kantons Genf die Buchführung und den Jahresabschluss der Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen (FIPOI) für das Jahr 1998 geprüft. Sie hat auch die Verwendung der vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bewilligten Mittel sowie die Geschäftsführung der Stiftungsverwaltung geprüft. Eine Nachkontrolle der auf Grund der Feststellungen der EFK im Vorjahr ergriffenen Schritte ermöglichte die Aufhebung der Vorbehalte, die die EFK 1997 in ihrem Bericht angebracht hatte.

Die Rechnung 1998 wurde ohne Vorbehalte gutgeheissen und ein Empfehlungsschreiben verfasst, um die Direktion der Stiftung auf die Risiken der neuen Anlagepolitik und des Milleniumswechsels aufmerksam zu machen. Es wurden Massnahmen in die Wege geleitet, um einerseits die Richtlinien im Bereich des Personalmanagements zu formalisieren und andererseits die Rechnungslegung und die Führung der Inventare zu verbessern.

### **3.2 Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung (BUTYRA)**

Die Prüfungen ergaben, dass die BUTYRA innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen die Mittel ordnungsgemäss verwendet und die einschlägigen Rechtsvorschriften beachtet hat. Die Geschäftsführung gibt zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Die Kontrollstelle hat in ihren Berichten bestätigt, dass die Buchführung, die Jahresrechnungen und die Geschäftsführung Gesetz und Statuten entsprechen.

Mit dem Wegfall ihrer gesetzlichen Grundlage im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Agrarpolitik 2002 verlor die BUTYRA ihre Existenzberechtigung. Erwähnenswerte Feststellungen aus der Revision bezüglich der sich seit Mai 1999 in Liquidation befindenden Genossenschaft sind:

- Die Liquidationsarbeiten sind bis anhin plangemäss erfolgt und bereits weit fortgeschritten. Nach Bezahlung aller Rechnungen und Eingang der Guthaben aus Mehrwertsteuer und Verrechnungssteuer – voraussichtlich im Frühjahr 2000 – wird eine definitive Schlussabrechnung erstellt.
- Die Liquidationsrechnung dürfte mit einem Aufwandüberschuss von 4,9 Millionen Franken abschliessen, was um einiges besser ist als die budgetierten 7,5 Millionen Franken. Zum günstigeren Liquidationsergebnis tragen sowohl die Aufwand- wie auch die Ertragsseite bei.
- Das Guthaben der Personalfürsorgestiftung BUTYRA von 500 000 Franken wurde nach Absprache mit dem Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht des Kantons Bern auf die Berechtigten aufgeteilt. Mit dieser Lösung konnten 425 000 Franken des Stiftungsvermögens als Vorleistung an den durch den Bund finanzierten Sozialplan der BUTYRA angerechnet werden, was zu einer entsprechenden Entlastung der Liquidationsrechnung führte.
- Im Zusammenhang mit der Auflösung der BUTYRA und der Vergabe des Leistungsauftrages an die Treuhandstelle Milch ist es wichtig, dass die Aufsichts- und Kontrolltätigkeit bei den Subventionsbeiträgen auch künftig mit einem zweckmässigen Konzept sichergestellt wird. Ein entsprechendes Konzept wird vom BLW erarbeitet.

### **3.3 Schweizerische Käseunion AG**

Die Revisionsstelle der Schweizerischen Käseunion AG hat die Jahresrechnung 1997/98 sowie die dazugehörige Konzernrechnung geprüft und die Ordnungsmässigkeit der Buchführung bestätigt. Die Generalversammlung vom 15. Januar 1999 hat den Liquidationsbeschluss gefasst. Die EFK hat im Rahmen der Finanzaufsicht punktuelle Einzelprüfungen der Jahresrechnung vorgenommen.

Im Zuge der Liquidation hat die Käseunion der Verwendung des Delkrederes für Forderungen gegenüber Mitgliedfirmen von 28 Millionen Franken besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dasselbe gilt auch für die Wertberichtigung auf den Vorräten von zehn Millionen Franken und die Rückstellungen für Beiträge an Mitgliedfirmen (Rückkäufe und Exportbeiträge) von 57 Millionen Franken. Die Käseunion sieht einen transparenten Ausweis vor.

An zwei Firmen wurden Vergütungen für Importsonderaktionen gutgeheissen, die in gegenseitigem Einvernehmen zu gleichen Teilen von den Firmen, der Käseunion und der Fromage Suisse SA getragen wurden. Die diesem Vorgehen zu Grunde liegende Vereinbarung konnte der EFK nicht zugestellt werden; in Anbetracht der geringen Beträge hat sie nicht weiter darauf beharrt.

Im Geschäftsjahr investierte Swisspack – eine Tochtergesellschaft der Käseunion für Verpackungen – noch 0,8 Millionen Franken. Die Schweizerische Käseunion AG erachtete diese Investitionen trotz der bevorstehenden Schliessung für notwendig. Der Beitrag von 0,8 Millionen Franken für die Schaukäserei Pringy, welcher an einer Sitzung des Verwaltungsrates beschlossen wurde, hat wegen der Liquidation der Käseunion für sie keinen direkten Nutzen mehr.

### **3.4 Schweizerischer Verband für Mast- und Schlachtleistungsprüfungen**

Zentrale Themen der Prüfungen waren die künftige Verwendung der Vermögenswerte des Schweizerischen Verbandes für Mast- und Schlachtleistungsprüfungen in Sempach, der Ende 2000 aufgelöst wird, die Einführung einer zentralen Tierverkehrs-Datenbank und deren Auswirkungen auf die vom Bund subventionierte Herdebuchführung sowie die in der neuen Tierzuchtverordnung vorgesehenen wesentlich höheren Beiträge an die Herdebuchführung.

Der Verband erhielt vom Bund jährlich 1,1 Millionen Franken Subventionen. Im Zusammenhang mit der Auflösung stellten sich Fragen bezüglich der Verwendung der vorhandenen namhaften Vermögenswerte. Allein die Katasterwerte der Grundstücke und der Immobilien belaufen sich insgesamt auf über 15 Millionen Franken. Da die Aufgaben der Organisation neu vom Schweizerischen Schweinezucht- und Schweineproduzentenverband (Suisseporcs) übernommen werden und dieser Verband ab 2001 auch die Förderungsbeiträge des Bundes an die anerkannten Schweinezuchtverbände erhält, gehen die Vermögenswerte des Verbandes für Mast- und Schlachtleistungsprüfungen an die Suisseporcs. In der entsprechenden Verfügung wurde sichergestellt, dass bei einem allfälligen späteren Verkauf der eingebrachten Vermögenswerte wiederum der Bund über die Verwendung des Erlöses entscheiden kann.

Das neue Tierseuchengesetz sieht die Einführung einer zentralen Datenbank für sämtliche Tiere der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung bezüglich Abstammung, Identifikation und Tierhalter vor. Die Kosten für den Aufbau dieser zentralen Tierverkehrs-Datenbank trägt der Bund. Parallel dazu leistet das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) Beiträge an den Aufbau und indirekt auch an den Betrieb von Tierdatenbanken (Herdebücher) bei den Zuchtverbänden. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, hat die EFK dem BLW vorgeschlagen, frühzeitig Grundsatzentscheide für die einheitliche Erfassung (Markierung) der Tiere, das Design für die Datenaufnahme sowie die Programmiersprache zu treffen, um später die Möglich-

keit zu haben, die Herdebücher über die Tierverkehrs-Datenbank zu führen. Zudem sollten vom Bund subventionierte EDV-Insellösungen wie beispielsweise der Neuaufbau des Herdebuchwesens bei den Schweinen, Schafen und Ziegen an entsprechende Auflagen geknüpft werden. Mit der neuen Verordnung über die Tierverkehrs-Datenbank sind die notwendigen Voraussetzungen geschaffen worden, damit die Empfehlungen der EFK vollumfänglich umgesetzt werden können.

Die neue Tierzuchtverordnung sieht wesentlich höhere Beiträge an die Herdebuchführung vor. Beim Rindvieh beispielsweise kann der Bundesbeitrag je Herdebuchtier künftig bis 5 Franken betragen (bisher: Fr. –.90). Eine vertiefte Überprüfung dieser Beiträge hinsichtlich einer Doppel- oder Quersubvention soll zu einem späteren Zeitpunkt, wenn auch genauere Angaben über die Kosten einer Herdebuchführung über die zentrale Datenbank vorliegen, vorgenommen werden.

### 3.5 EXPO.02

Im Rahmen ihrer Finanzaufsicht hat die EFK die Rechnung 1998 der inzwischen umbenannten Expo.01 geprüft. Die EFK stützte sich dabei auf die bei ATAG Ernst & Young SA in Neuchâtel liegenden Rechnungsunterlagen. Als Revisionsstelle des Vereins hat PricewaterhouseCoopers SA Neuchâtel die Ordnungsmässigkeit der Rechnung bestätigt. Es wurden diesbezüglich keine weiteren Prüfungen vorgenommen.

Für die Beurteilung standen der EFK auch die Ergebnisse der vereinsinternen, unabhängigen Kontrollkommission (Commission de contrôle pour l'adjudication des marchés) und der Bericht von PricewaterhouseCoopers über die bei der Expo.01 im Rahmen des Controlling eingesetzten Instrumente und Informationsprozesse zur Verfügung. Allerdings erschwerte die dezentrale Vereinsstruktur die Informationssuche und demzufolge auch eine umfassende Prüfung. Das Schwergewicht der Abklärungen lag auf der Prüfung der Abrechnungssysteme, der administrativen Abläufe und des IKS.

Obwohl seit dem letzten Bericht verschiedene Schwachstellen behoben worden sind, musste die EFK auf verschiedene Mängel hinweisen. So fehlt im IKS eine unabhängige Stelle, welche prüft, ob vertragskonform abgerechnet wurde. Bei der Auftragsvergabe funktioniert zwar eine summarische Überwachung durch die vereinsinterne Kontrollkommission bei Grossaufträgen mit Vertragssummen, die höher sind als die WTO-Schwellenwerte. Bei kleineren Aufträgen, die ausschliesslich in der Kompetenz der Direktionen liegen, besteht hingegen ein Kontrolldefizit. Nicht ganz zu befriedigen vermochten auch die Verträge mit Direktionsmitgliedern und leitenden Mitarbeitenden (Anstellungsverträge, Vertragsauflösung), die zu viel Zeit benötigten, bis sie unterschrieben vorlagen. Diese Verzögerungen bedeuten für die Betroffenen und auch für die Kontrollorgane unklare Regelungen und damit zusätzliche Aufwendungen.

Schliesslich forderte die EFK, dass der Finanzdirektor nicht nur der Generaldirektion, sondern auch das „Comité stratégique“, mit den gewählten Bundesvertretern über wesentliche Veränderungen der finanziellen Lage rechtzeitig orientiert. Nur auf diese Weise können die Vereinsorgane ihre Verantwortung auch wahrnehmen. Die EFK hat festgehalten, dass die vorgelegten Zahlen keine Reserven mehr enthalten, Mehrkosten mit andern Worten durch Mehreinnahmen oder durch Kosteneinsparungen ausgeglichen werden müssen.

Im Zusammenhang mit dem Zusatzkredit von 250 Millionen hat die EFK verlangt, dass sie ungehinderten Zugang zu den Informationen des Vereins hat. Das Parlament hat nun beschlossen, dass die Gewährung der Bundesgelder mit der Auflage verbunden ist, dass der FinDel und der EFK regelmässig Bericht über den Stand des Projektes und die Finanzlage erstattet sowie uneingeschränkte Akteneinsicht gewährt und Auskunft erteilt wird.

## **4 Dienststellenrevisionen**

*Als Dienststellenrevisionen werden die Prüfungen von Dienststellen und Betrieben des Bundes nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Wirtschaftlichkeit bezeichnet. Die Auswahl der Revisionsobjekte basiert auf einem Konzept, das auch eine systematische Risikoanalyse beinhaltet. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle konnte die EFK der geprüften Verwaltung ein gutes Attest ausstellen. Diese arbeitete in der Regel sorgfältig und kostenbewusst. Allerdings musste in Einzelfällen auch festgestellt werden, dass den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu wenig Rechnung getragen wurde. Ausnahmsweise musste auch die Art und Weise, wie die Bücher geführt wurden, beanstandet werden.*

### **4.1 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten**

#### **4.1.1 Generalsekretariat**

Dank den Empfehlungen konnten die im öffentlichen Beschaffungswesen und bei der Auftragserteilung an Experten eingeführten Verbesserungen noch verstärkt werden, insbesondere wegen der Errichtung eines Kompetenzzentrums und der Umsetzung einer departementsinternen Weisung. Die Kontrollen, die für die Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Kollektivkrankenversicherungsvertrag gefordert wurden, werden bald eingeführt. Es sind auch gewisse Massnahmen ergriffen worden, um die Lücken in den Prüfungsverfahren der Abrechnungen der Auslandsvertretungen zu schliessen. Die EFK hat verschiedene Dossiers innerhalb der Politischen Direktion einer Nachprüfung unterzogen und die Notwendigkeit unterstrichen, die Budgetierung und Organisation der Konferenzen transparenter und wirtschaftlicher zu gestalten. Die durch die Vermittlung der FIPOI dem „internationalen Genf“, bereitgestellten Kredite wurden geprüft und die Empfehlungen haben dazu beigetragen, die Kreditaufsicht und –verwaltung zu verbessern. Bezüglich der Organisation von Grossveranstaltungen, wie den Weltausstellungen von Lissabon und Hannover, hat die EFK hervorgehoben, wie wichtig es ist, auf der rechtzeitigen Einreichung der vertraglich vereinbarten Zwischenberichte zu beharren.

#### **4.1.2**

### **Schweizerischen Auslandsvertretungen**

Alle geprüften Auslandsvertretungen wiesen im Bereich der administrativen und konsularischen Geschäftsführung gute Ergebnisse auf. Die Zusammenarbeit mit dem Konsular- und Finanzinspektorat des EDA erwies sich als unerlässlich und wirksam. Die Dossiers zu den Inspektionen der Schweizerischen Auslandsvertretungen 1998 in Casablanca, Rabat und Madrid sowie 1999 in New York, Ankara und Istanbul konnten im Laufe dieses Jahres abgeschlossen werden. Die Verantwortlichen der betreffenden Vertretungen und der EDA-Zentrale sind auf verschiedene Fragen, die sowohl die Organisation als auch die Personalführung oder die Erfüllung der konsularischen und administrativen Aufgaben betreffen, aufmerksam gemacht und dementsprechend beraten worden.

In Marokko wurde das Schweizerische Konsulat in Casablanca geschlossen, um die Kapazitäten in der Schweizerischen Botschaft in Rabat zu konzentrieren. Mit dieser Massnahme können die gewünschten Einsparungen erzielt und die im Personalmanagement vorgesehenen Synergien ausgelöst werden.

Die Inspektion bei der Schweizerischen Botschaft in Madrid hat erlaubt, die Auswirkung der vollständigen Überwälzung der Kosten für die Verteidigungsattachés auf das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zu erwägen und erste Erfolge im Hinblick auf eine grössere Kostentransparenz festzustellen. Die Frage der Angemessenheit und Ausrüstung der Repräsentationsräumlichkeiten soll durch das EDA anlässlich der Evaluation der Zulagenreform, die 1998 in Kraft getreten ist, erneut geprüft werden.

In New York hat die EFK die Möglichkeit der Verbesserung und Vereinfachung der Logistik der beiden Vertretungen (Büro des Schweizerischen Beobachters bei der Organisation der Vereinten Nationen und Schweizerisches Generalkonsulat), die sich im selben Gebäude befinden, hervorgehoben und die Notwendigkeit einer verstärkten internen Kontrolle unterstrichen.

In der Türkei ist eine bessere Aufteilung der Aufgaben vorgeschlagen worden und die Notwendigkeit der Suche nach neuen Räumlichkeiten wurde sowohl für die Schweizer Botschaft in Ankara wie für das Generalkonsulat der Schweiz in Istanbul bestätigt. Damit können die Arbeitsbedingungen verbessert und die Ressourcenallokation optimiert werden.

#### **4.2**

### **Eidgenössisches Departement des Innern**

#### **4.2.1**

### **Bundesamt für Kultur: 150-Jahr-Feier**

Für die Feiern zum 150-jährigen Bestehen des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1998 wurde ein Rahmenkredit von 24 Millionen Franken bewilligt. Die Gelder wurden für bundeseigene Projekte, für die Unterstützung von Projekten Dritter (Private, Kantone und Gemeinden), für offizielle Veranstaltungen sowie für Koordinations- und Informationsaktivitäten eingesetzt.

Der Rahmenkredit konnte mit einer Einschränkung eingehalten werden: Die Ausgaben des Bundes für das Jubiläum sind höher, als in der Schlussabrechnung ausgewiesen. Zusätzliche Ausgaben für die bundeseigenen Projekte haben die verantwortlichen Bundesstellen durch ordentliche Kredite bestritten oder durch Sponsoringbeiträge finanziert. Weiter sind Leistungen durch die SRG, die Post und aus

Arbeitslosenbeschäftigungsprogrammen erbracht worden, welche in der Schlussabrechnung nicht enthalten respektive dem Rahmenkredit nicht belastet worden sind.

Die FinDel und der Bundesrat sahen darin keinen Anlass zur Besorgnis. Die zusätzlichen Mittel hätten zu einer qualitativen und inhaltlichen Anreicherung der Jubiläumsfeierlichkeiten und zu wirtschaftlichen Impulsen geführt.

## **4.2.2 Bundesamt für Sozialversicherungen**

Kosten für die Durchführung der Versicherungen im Bereich der AHV und IV dürfen von Gesetzes wegen dem Ausgleichsfonds belastet werden. Die EFK stimmte dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) zu, dass die Tätigkeit der Sektion Regress der AHV unter den Begriff der „Durchführung der Versicherung,, mit entsprechender Kostenfolge für den Ausgleichsfonds subsumiert werden kann.

Dagegen waren nach Auffassung der EFK die Kosten für eine amtsexterne Entwicklung eines Controlling-Konzeptes im Beitragsbereich der Dachorganisationen der IV dem Expertenkredit des BSV zu belasten, da es sich bei den Beiträgen an diese Dachorganisationen um Finanzhilfen handelt. Nachdem das Bundesamt für Justiz den Standpunkt der EFK gestützt hatte, konnte die Meinungsverschiedenheit im Sinne der EFK bereinigt werden.

## **4.2.3 Bundesamt für Gesundheitswesen**

Die EFK hat festgestellt, dass Berechnungen des Kostendeckungsgrades teilweise fehlen. In seiner Stellungnahme erwähnte das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG), die Einnahmen mittels einer amtsweiten Gebührenüberprüfung zu verbessern. Da dieses Projekt erst im Jahr 2002 abgeschlossen sein wird, will das BAG die Erhebung der Kostendeckungsgrade auf den Zeitpunkt der Einführung einer KLR verschieben. Nach Ansicht der EFK wird es jedoch länger dauern, bis die auf eine funktionierende KLR abgestützten Massnahmen ihre Wirkung entfalten werden. Die EFK hat deshalb dem BAG empfohlen, durch Annahmen und Schätzungen Anhaltspunkte über realistische Kostendeckungsgrade zu gewinnen. Damit könnte das Kostenbewusstsein rasch gefördert werden.

Beim Bundesbeitrag für die Krebsbekämpfung hat die EFK festgestellt, dass der jährliche Beitrag an die Schweizerische Krebsliga (1998: Fr. 236 925) auf Grund eines departementalen Dekrets (EDI vom 23.11.1956) über keine gesetzliche Grundlage verfügt und die damit verbundene Gegenleistung unklar ist. Der Empfehlung auf Streichung dieses Beitrages wird das BAG ab dem Jahr 2000 nachkommen. Als Kompensation beantragte das BAG zusätzliche Kredite für „Dienstleistungen Dritter,,. Auf Mandatsbasis wird es eine aktivere Rolle bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Krebspolitik übernehmen und damit die zu erbringenden Leistungen klar definieren.

Anlässlich der im Berichtsjahr durchgeführten Revision beim Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) befasste sich die EFK schwergewichtig mit der Ordnungsmässigkeit der Buchführung, den Ausgaben, den finanzrelevanten Arbeitsabläufen sowie der Finanzaufsicht durch das Amt. Die Revision hat gesamthaft ein gutes Resultat ergeben. Auf Grund der Prüfungen konnte festgestellt werden, dass die Buchführung ordnungsgemäss erfolgte und die finanziellen Mittel den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend eingesetzt wurden.

Nennenswerte Feststellungen betreffen die folgenden Bereiche:

- Die EFK empfahl, das Vertragswesen sowie die Möglichkeiten der Einleitung einer neuen vertraglichen Ausschreibungsrunde im Empfangsstellenbereich zu prüfen. Das BFF wird die Auftragsituation überprüfen.
- Mit der neuen Asylverordnung II werden im Bereich Kollektivunterkünfte die Unterbringungskosten nicht mehr effektiv, sondern ausschliesslich pauschal abgegolten. Im Rahmen dieser Pauschalierung werden die vom Bund vorfinanzierten Objekte abgelöst. Da verschiedene Bereiche vom Ablösungsprozess betroffen sind, empfahl die EFK, diesen Prozess gut zu koordinieren und nach einheitlichen Kriterien festzulegen.
- Mit Ablauf der Übergangsfrist von zwei Jahren werden nach dem neuen Recht (AsylG, Weisungen über die Flüchtlingsfürsorge vom 1.10.99) Auf Grund der künftigen Fürsorgezuständigkeit der Kantone keine Darlehen mehr an Flüchtlinge ausgerichtet. Auf Grund der abnehmenden Bedeutung des Darlehensbereiches stellte die EFK die Wirtschaftlichkeit des vom BFF durchgeführten Projektes „Darlehen“, mit Kosten von drei bis vier Millionen Franken in Frage. Für das BFF ist die Wirtschaftlichkeit indes gegeben, da durch die effizientere Darlehensbewirtschaftung die Rückzahlungsquote der noch offenen Darlehen verbessert werden kann.
- Im Bereich der Sicherheits- und Rückerstattungspflicht (SiRück) sind zur Zeit der Abbau der Pendenzen bis Ende April 2000, die Auslagerung dieser Aufgabe an eine Firma ab Mai 2000 und der Ausblick auf ein vereinfachtes System von Interesse. Da das heutige System der Einzelfallabrechnung verwaltungsökonomisch sehr komplex und somit zeitaufwendig ist, sieht das BFF vor, dieses mittelfristig im Hinblick auf Vereinfachungen kritisch zu überprüfen. Die EFK unterstützt diese Stossrichtung.
- Rund 85 Prozent aller Finanzmittel des BFF werden über den Direktionsbereich Finanzen und Soziales abgewickelt. Die EFK stellte fest, dass die Abrechnungen zum Teil unterschiedlich geprüft und die Ergebnisse ungleich ausgewertet werden. Sie regte deshalb an, ein bereichsbezogenes, ganzheitliches Vorgehen bei der Durchführung der Prüfungen und der Auswertung der Ergebnisse einzuführen. Das BFF will die Empfehlungen im Rahmen verschiedener Amtsprojekte umsetzen.

## **4.4**

## **Eidgenössische Steuerverwaltung**

Mit der Prüfung konnte die ordnungsgemässe Führung des Finanz- und Rechnungswesens der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben sowie der Sektion Personal und Organisation bestätigt werden.

Bei den Rückerstattungen von Verrechnungssteuerguthaben konnte die EFK eine Verbesserung des IKS erreichen. Weil in zahlreichen Fällen Rückerstattungen ohne Vorlage der Belege vorgenommen werden müssen, sollen die Mitarbeitenden, wo erforderlich, vermehrt für zusätzliche Abklärungen oder Stichproben sensibilisiert werden. Zudem werden Betragskorrekturen ab 1000 Franken neu mittels Journal erfasst und gezielt überprüft.

Die Prüfung der Tätigkeiten des Inspektorates der Direkten Bundessteuer zeigte, dass dieses sich schwergewichtig mit der Behandlung von Dossiers, die von den Kantonen als Problemfälle angesehen werden, befasst. Kontrollen hinsichtlich der Veranlagungssysteme und des Steuerbezuges durch die Kantone sowie der anschliessenden Geldablieferung werden kaum durchgeführt.

## **4.5**

## **Bundesamt für Landwirtschaft**

### **4.5.1**

### **Dienststellenrevision**

Beim Kontokorrent des BLW stellte die EFK fest, dass nicht immer nachgebucht wird und somit keine laufende Abstimmung möglich ist. Zudem wurden offene Forderungen entdeckt, welche nicht systematisch bearbeitet worden waren. Die Saldoabstimmungen erfolgen nun monatlich und die „offenen Posten“ sind inzwischen bereinigt worden.

Im Bereich der Kreditbewirtschaftung der ökologischen Direktzahlungen wurde das Spezifikations- und Jährlichkeitsprinzip nicht konsequent eingehalten. Infolge fehlender Kredite wurden Mittel von anderen Rubriken im Umfang von mehreren Millionen Franken beansprucht. Mit der Zusammenfassung der Ausgaben für Direktzahlungen auf zwei Hauptrubriken und der Einführung gewisser administrativer Massnahmen beim BLW soll die Kreditbewirtschaftung in Zukunft entscheidend verbessert werden.

Im Bereich Obst- und Kartoffelverwertung ist die Rechnungsablage ordnungsgemäss. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden wirksam genutzt. 1997 hat das BLW für die Verwertung von Obst acht Millionen Franken und für diejenige der Kartoffeln 40 Millionen Franken ausgegeben. Die EFK hat dem BLW anlässlich ihrer Revisionen empfohlen, die Subventionen, die für die Verfütterung der rohen Kartoffeln gewährt werden, zu überprüfen. Trotz Inkrafttreten der neuen Landwirtschaftspolitik 2002 werden weiterhin Subventionen für Kirschen und Pflaumen in abgelegenen Regionen gewährt. Gemäss BLW erlaubt diese Subvention eine Regulierung der Produktion, wenn diese hoch ausfällt und die traditionellen Absatzkanäle voll ausgelastet sind. Das BLW weist darauf hin, dass diese Massnahme im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln günstig ist.

## **4.5.2 Eidgenössisches Gestüt in Avenches**

Das Gestüt führt über seine Tierbestände und Mobilien Inventar. Es gibt jedoch keine physische Kontrolle, mit der das Vorhandensein der Tiere und Sachen, die in den diversen vorgelegten Dokumenten aufgelistet sind, nachgewiesen werden könnte. Die teilweise Privatisierung des Gestüts bedingt eine Verstärkung der buchhalterischen Hilfsmittel, um die im Artikel 3 des Finanzhaushaltgesetzes enthaltenen Grundsätze einhalten zu können. Das BLW weist darauf hin, dass die Einführung der SAP-Buchhaltungs-Software die Erfüllung der geltenden Gesetzesvorschriften ermöglichen wird. Ab 1. Januar 2000 wird das Gestüt als FLAG-Dienststelle geführt.

## **4.6 Bundesamt für Energie**

### **4.6.1 Eidgenössisches Rohrleitungsinspektorat**

Das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat ist eine organisatorische Einheit des Schweizerischen Vereins für technische Inspektionen (SVTI). Die Rechnung des Inspektorates wird vom SVTI geführt. Ein Vertrag zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem SVTI regelt die Details. Diese Regelung sollte grundlegend überarbeitet werden. Das Bundesamt für Energie (BFE) stimmt diesem Vorschlag zu, wartet aber wegen der zur Diskussion stehenden Integration des Rohrleitungsinspektorates in die neu zu schaffende „Nationale Sicherheitsagentur,“ (NASA) mit einer Vertragsanpassung noch zu.

### **4.6.2 Eidgenössisches Starkstrominspektorat**

Das Starkstrominspektorat ist eine Dienststelle des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins (SEV). Die Buchführung des SEV ist laut Bericht der PricewaterhouseCoopers AG vom 9. März 1999 ordnungsgemäss. Gemäss Vertrag zwischen dem SEV und dem UVEK hat das BFE unter anderem das Finanzwesen des Inspektorates zu prüfen, was jedoch nicht der Praxis entspricht. Das BFE wird den Vertrag nun entsprechend anpassen.

Ebenfalls gemäss Vertrag öffnet der SEV einen Risikofonds (Versicherungsselbstbehalt). Dieser übersteigt mit 500 000 Franken die vertraglich festgelegte Limite von 50 000 Franken deutlich. Die EFK hat verlangt, dass der Fondsbestand reduziert wird. Dasselbe gilt für den Ausgleichsfonds (Ausgleich schwankender Jahresergebnisse), welcher ebenfalls vom SEV treuhänderisch verwaltet wird und einen Bestand von fünf Millionen Franken aufweist. Der Fonds wird auf Empfehlung der EFK auf zwei Millionen Franken reduziert. Die von der EFK aufgeworfene Frage der bisher fehlenden Verzinsung des Fondsvermögens wird vom BFE geprüft.

Die Geschäftsführung durch den SEV wird dem Starkstrominspektorat in Rechnung gestellt. Die EFK stellte die Höhe und die Berechnung dieser Kosten (1998: Fr. 360 000; 1999: Fr. 480 000) zur Diskussion. Das BFE betrachtet die Verrechnung der Dienstleistung grundsätzlich als gerechtfertigt, ist jedoch auch der Auffassung, dass die Kosten zu hoch sind. Im Übrigen musste festgestellt werden, dass das

Inspektorat im Rechnungsjahr 1998 durch den SEV mit zu hohen Versicherungsprämien belastet wurde. Die Korrektur erfolgt im Rechnungsjahr 1999.

#### **4.6.3                    Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen in Würenlingen**

Anlässlich der Revision im Jahr 1997 hat die EFK auf die Schnittstellenproblematik zwischen dem BFE und der Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) hingewiesen. Ende 1998 führte die International Atomic Energy Agency (IAEA) beziehungsweise das International Regulatory Review Team bei der HSK eine umfassende Evaluation durch. Diese ergab unter anderem, dass die HSK als Aufsichtsorgan der Kernkraftwerke einen unabhängigeren Status erhalten sollte. Damit verbunden wäre auch eine administrative und finanzielle Verselbstständigung beziehungsweise Loslösung vom BFE. Diese Aspekte sollen nun im Zusammenhang mit der Gründung der NASA angegangen und gelöst werden. Der Aufbau eines eigenständigen Rechnungswesens bei der HSK ist geplant.

Die Nuklearabteilung beim SVTI kontrolliert im Auftrag der HSK die Kernkraftwerke. Gemäss der Empfehlung der EFK aus dem Jahr 1997 verrechnet der SVTI nun seine Leistungen über die HSK und nicht mehr direkt den Kernkraftwerken. Die EFK regte an, diese Leistungen durch eine intensivere Überwachung des SVTI besser zu kontrollieren. Die HSK will ihre Kontrollen verstärken.

### **5                                    Sonderprüfungen**

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

#### **5.1                                Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit**

##### **5.1.1                            Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung in Vietnam**

Generell kann als Ergebnis festgehalten werden, dass es sich bei den analysierten Programmen und Projekten um wirksame und gut konzipierte, geplante und durchgeführte Aktionen handelt. Die Empfehlungen der EFK wurden positiv aufgenommen und werden, soweit möglich, bereits in der laufenden Phase umgesetzt beziehungsweise bei der Planung der nächsten Phasen berücksichtigt oder zur näheren

Abklärung und Beurteilung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten als konkrete Aufträge in die vorgesehenen Evaluationen aufgenommen.

Die Zusammenarbeit der DEZA mit Vietnam stützt sich auf ein relativ neues Programm, das ganz auf Potenzialförderung, den Technologietransfer im Umweltbereich und die Förderung des Übergangs zur Marktwirtschaft ausgerichtet ist. Die Hauptstärke des Programmes ist die Konzentration der Kräfte und Mittel auf die drei Sektoren Stadtentwicklung, nachhaltiges Ressourcenmanagement sowie Erziehung und Berufsausbildung. Innerhalb dieser Sektoren sind die Projekte und Aktivitäten wiederum auf wenige Bereiche und Aktivitäten konzentriert. Im Hinblick auf die Erzielung einer Entwicklungswirkung besonders relevant ist bei allen Projekten die konsequente Verfolgung von drei Hauptstossrichtungen, nämlich Ausbildung, Institutionenförderung und Unterstützung für die am meisten verwundbaren sozialen Gruppen. Dieses Vorgehen ermöglicht eine optimale Nutzung der Synergien zwischen den Projekten.

Bei der Prüfung der Zahlungsbilanzhilfe und der in diesem Zusammenhang gewährten technischen Zusammenarbeit mussten Reibungsverluste bei der Zusammenarbeit zwischen DEZA und dem seco festgestellt werden. Auf der einen Seite benötigten Entwicklungsvorhaben wie die des seco stärkere Betreuungsstrukturen vor Ort, auf der andern Seite ist es aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar, solche Strukturen nun auch noch für das seco parallel zu den beim Koordinationsbüro der DEZA bereits vorhandenen aufzubauen. Die EFK schlug vor, die Betreuung der Seco-Programme, soweit es sich nicht um kommerzielle Aktivitäten wie beispielsweise Mischkredite und schweizerische Interessenwahrung handelt, ins Koordinationsbüro der DEZA zu integrieren, was von beiden Ämtern positiv aufgenommen wurde. Diesbezügliche Schritte wurden vom seco bereits eingeleitet. Was die Ordnungsmässigkeitsprüfungen betrifft, hat das seco die nötigen Massnahmen getroffen.

Die DEZA-Projekte im Bereich der Stadtentwicklung können insgesamt positiv beurteilt werden. Diese Projekte gehen eine ganz zentrale und in Entwicklungsländern immer wichtiger werdende Problematik an und leisten einen wesentlichen Beitrag zu deren Lösung. Der entwicklungsstrategische Beitrag von Projekten dieser Art muss umso höher eingestuft werden, als diese technisch schwierige und von den Dimensionen bisher kaum lösbar erscheinende Probleme angehen. Da die benachteiligten Volksschichten unter den städtischen Umweltproblemen am meisten zu leiden haben, ist die schwerpunktmässige Konzentration auf die Lösung dieser Probleme auch ein Beitrag an die Linderung der städtischen Armut. Die Beseitigung der festgestellten Schwachstellen wie Parallelentwicklungen, ungenügender Know-how-Austausch zwischen den Projekten, Verstärkung der für die Entwicklungswirkung entscheidenden Komponenten Institutionenförderung und Managementunterstützung beim Hué-Projekt oder Verstärkung der ungenügenden Investitionen und stärkere Ausrichtung auf die für die Siedlungshygiene relevanten Bereiche beim Dong-Hoi-Projekt wird gezielt an die Hand genommen.

Das im Sektor Umwelt und nachhaltiges Ressourcenmanagement geprüfte Social Forestry Support Project setzt als eigentliches Ausbildungsprojekt für Auszubildner an strategischer Stelle an, indem es sich landesweit auf die fachliche, methodische und managementmässige Stärkung der wichtigsten Ausbildungsinstitutionen ausrichtet und dadurch auf eine möglichst grosse Breitenwirkung abzielt. Offen bleiben bei diesem Projekt Fragen der Know-how-Nutzung zwischen den schweizerischen Entwicklungsorganisationen. Die Frage nach einer eindeutigeren DEZA-Strategie für die Zusammenarbeit mit den schweizerischen Hilfswerken beziehungsweise Ent-

wicklungsorganisationen, mit dem Ziel einer systematischen und möglichst breiten Anwendung der sich als erfolgreich erwiesenen Programm- und Projektansätze, erweist sich in der Tat als wesentlich komplexer als vermutet, geht es doch immer um eine Gratwanderung zwischen Konkurrenz und Monopolstellung von Regisseuren, die es zu vermeiden gilt.

Im Sektor Erziehung und Ausbildung zeichnet sich das Strengthening of Vocational Training Centers-Projekt zur Stärkung von Berufsbildungszentren durch seine schlanke Führungsstruktur und hohe Wirkung und Effizienz aus. Die von der EFK als fragwürdig beurteilte Anwendung dieses Ansatzes ausserhalb der wirtschaftlichen Zentren wurde zur näheren Beurteilung und Prüfung der Lösungsmöglichkeiten in die Phasenevaluation aufgenommen.

## **5.1.2 Osthilfe**

Die Prüfung der EFK bezog sich auf die Tätigkeit des Koordinationsbüros der DEZA und des seco in Moskau sowie auf ausgewählte Projekte in Russland. Schwerpunkt bildeten dabei die von der DEZA in Voronez, Kaluga und Niznii Novgorod finanzierten Projekte.

Auf Grund der stichprobenweise durchgeführten Prüfungen konnte festgestellt werden, dass die finanzielle Abwicklung beim Koordinationsbüro und den Projekten ordnungsgemäss erfolgte. Die eingesehenen Buchhaltungsunterlagen gaben zu keinen Bemerkungen Anlass. Die von der DEZA und dem seco eingesetzten Mittel wurden korrekt verwendet.

Der in Voronez und Kaluga gewählte Projektansatz, Privatinitiativen im Bereich Landwirtschaft und der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch Anbieten von Finanzdienstleistungen (Kleinkredite) sowie von Beratung und Ausbildung zu unterstützen, ist sinnvoll. Mit den in Form von Rotationsfonds zur Verfügung gestellten Mitteln wird der Zielgruppe der KMUs der Zugang zu Krediten ermöglicht und somit bei der Lösung eines im heutigen Russland zentralen Problems geholfen. Rückblickend ist jedoch festzustellen, dass sich der Einstieg über Grossprojekte im Agrarbereich als schwierig erwiesen hat. Die Kreditübersicht anlässlich der Revision zeigte, dass rund 80 Prozent der ausstehenden Kredite auf fünf problematische Grossprojekte entfallen, mit deren Rückzahlung kaum gerechnet werden kann. Dadurch kann der eigentliche Sinn des Rotationsfonds, nämlich einen Multiplikationseffekt zu bewirken, nur beschränkt realisiert werden. Die heute in diesen Projekten bestehende Situation konnte jedoch wegen mangelnder Kenntnisse der lokalen Verhältnisse und des sozioökonomischen Umfeldes in Russland kaum vorausgesehen werden. Zudem galt es, in der Startphase schnell sichtbare Hilfe zu leisten.

Das in Niznii Novgorod ebenfalls auf die Förderung der Privatinitiativen im Bereich KMU – Kreditwesen und Beratung – ausgerichtete Programm entspricht den Bedürfnissen der sich entwickelnden Privatwirtschaft in Russland. Wegen der letztjährigen Finanzkrise und der damit einhergehenden Bereinigung im Bankwesen ist die Unterstützung bei Kreditvergaben mit Garantien zurzeit jedoch kaum mehr möglich.

## **5.2 Eidgenössisches Departement des Innern**

### **5.2.1 Wirksamkeitsprüfung im Bereich der Krankenversicherung**

Die EFK prüfte im Berichtsjahr die Machbarkeit einer Wirksamkeitsprüfung im Bereich der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung. Die Frage ist in der Tat berechtigt, ob die vom Gesetzgeber angestrebte Entlastung von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit Steuergeldern von gegen drei Milliarden Franken auch tatsächlich erreicht wird. Erste Abklärungen haben gezeigt, dass in den Rechtsgrundlagen eine für die Kantone verbindliche und messbare Umschreibung des Rechtsbegriffs „bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse,“ fehlt. Die Kantone mussten deshalb entsprechende Ausführungsbestimmungen erstellen, was zu 26 unterschiedlich ausgestalteten Weisungen führte. Eine messbare Durchsetzung des Willens des Gesetzgebers setzt verbindlichere Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe voraus. Weil bereits das BSV und mehrere Kantone in den letzten Jahren Studien und Evaluationen über die Wirkung der Prämienverbilligungen erstellen liessen und die Erhebung von kantonalen Daten für statistische Auswertungen erst 1998 eingeleitet worden sind, eine auswertbare Menge frühestens im Jahr 2001 verfügbar sein wird, verzichtete die EFK auf die Durchführung einer Wirksamkeitsprüfung.

Das Beispiel macht deutlich, dass Wirtschaftlichkeitsprüfungen eine beträchtliche Vorlaufzeit beanspruchen, komplexe Fragestellungen beinhalten und entsprechend aufwendig sind. Erfolgreich können sie nur in enger Zusammenarbeit mit dem Fachamt durchgeführt werden. Die EFK hat im Berichtsjahr die organisatorischen Voraussetzungen für den Aufbau eines Kompetenzzentrums geschaffen. Mittelfristig will sie für die Bundesverwaltung eine kompetente Partnerin für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen sein. Da sie gestützt auf das FKG auch die Wirksamkeit bei Massnahmen des Bundes zu prüfen hat, wird sie eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Artikel 170 der neuen Bundesverfassung zu leisten haben. Diese Bestimmung verlangt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss solcher Prüfungen ist allerdings, dass die gesetzlichen Bestimmungen genügend konkret formuliert werden.

### **5.2.2 Beiträge an das Schweizerische Rote Kreuz**

Die EFK beabsichtigte, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung (WP) im Bereich der Beiträge und Entschädigungen an das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) durchzuführen. Die Ende 1998 und Anfang 1999 von der EFK unter Beizug externer Unterstützung vorgängig durchgeführte Machbarkeitsstudie über die Beiträge und Entschädigungen des Bundes an das SRK kam zum Schluss, dass eine WP im jetzigen Zeitpunkt den Aufwand im Verhältnis zu den erwarteten Resultaten nicht rechtfertigt. Nach den Erhebungen der EFK unterhalten zehn Bundesstellen regelmässige finanzrelevante Beziehungen in Form von Abgeltungen, Finanzhilfen und Dienstleistungsaufträgen mit dem SRK. Die Ämter bemühen sich, ihre Beziehungen zum SRK zu optimieren, sei dies durch die Evaluation der Leistungen, ein Controlling-Pilotprojekt, durch wirkungsorientierte Beitragszahlung, eine Reorganisation, einer hängigen Gesetzesrevision oder durch eine Kürzung der Beiträge. Die EFK empfahl,

die Genehmigung der Statutenrevision durch den Bundesrat einer Überprüfung zu unterziehen, eine zentrale Koordinationsstelle zu bezeichnen und den Grundbeitrag des BAG mit einem Leistungsauftrag zu verbinden.

### **5.2.3                      Verselbstständigung des ETH-Bereichs**

Mit Beschluss vom 19. Dezember 1997 hat der Bundesrat einen Bericht des EDI und des EFD über das Führen mit Leistungsauftrag und rechnungsmässiger Verselbstständigung gutgeheissen. Gleichzeitig erteilte er dem EDI und dem ETH-Rat den Auftrag, die Variante „Leistungsauftrag und eigener Rechnungskreis,, auf den 1. Januar 2000 zu realisieren.

Bei diesem Konzept geht es nicht um eine Auslagerung des ETH-Bereiches in den zweiten Kreis des 4-Kreise-Modells wie bei FLAG-Ämtern, sondern um eine Verselbstständigung in den dritten Kreis, was nach Ansicht der EFK eine klare gesetzliche Grundlage voraussetzt. Insbesondere war die gewählte Reihenfolge des Vorgehens – Verabschiedung des Leistungsauftrags durch den Bundesrat, Änderung der ETH-Verordnung, Revision des ETH-Gesetzes – unüblich. Die Budgetgenehmigung für das Jahr 2000 musste sich auf die Kreditbewilligung beschränken; Leistungsvorgaben, Indikatoren und Messgrössen für den bewilligten Kredit von 1,6 Milliarden Franken lagen nicht vor. Die EFK setzte sich mit ihrer Stellungnahme zum Leistungsauftrag auch dafür ein, dass sie das Kontrollstellenmandat der beiden verselbstständigten und mit eigenem Rechnungskreis ausgestatteten ETH und vier Forschungsanstalten ausüben kann. Nur mit den Kenntnissen aus ihrer Revisionsstätigkeit wird die EFK auch eine wirksame Aufsicht über diesen finanzpolitisch gewichtigen Bereich ausüben können.

### **5.2.4                      Spin-off-Unternehmen bei der ETH Zürich**

Als Spin-off-Unternehmen werden Geschäftsgründungen bezeichnet, die aus der Hochschulforschung heraus entstehen und von Hochschulangehörigen oder Absolventen, welche die ETH vor kurzem verlassen haben, getragen werden. Eine Spin-off-Firma ist ein privates Unternehmen, das in der Kommerzialisierung von Produkten oder Dienstleistungen engagiert ist. Spin-offs setzen Forschungsergebnisse in Produkte um – ein Prozess, den die ETH Zürich fördern möchte.

Die Zahl der Spin-off-Gründungen ist in den Neunzigerjahren deutlich gestiegen. Gemäss Statistik der ETH Zürich sind rund 80 Unternehmen bekannt, die aus der Schule hervorgegangen sind. Abklärungen der Technologietransferstelle der Hochschule haben ergeben, dass davon heute noch mindestens 90 Prozent existieren.

Auf Grund der Prüfungen musste festgestellt werden, dass in früheren Jahren die Bewilligungen grosszügig gehandhabt wurden, um rasch eine Erfahrungsbasis aufzubauen. Verträge wurden nicht immer gemacht. Die Bedingungen waren unterschiedlich und uneinheitlich, insbesondere was die Darlehensverzinsung und -rückzahlung betraf. Die Dossiers wurden inzwischen aufgearbeitet und die Abläufe neu geregelt.

Die ETH Zürich unterstützt in ihrer Stellungnahme zum Revisionsbericht die vorgeschlagenen Massnahmen. Insbesondere begrüsst sie auch die Empfehlung, die För-

derung von Spin-off-Unternehmen im Rahmen des Vierjahresberichtes des ETH-Rates an den Bundesrat beziehungsweise an das Parlament darzulegen.

### **5.3 Flüchtlingsbereich**

#### **5.3.1 Vollzug der Sicherheits- und Rückerstattungspflicht durch den Kanton Graubünden**

Der Kanton Graubünden hat ab 1984 für erwerbstätige Asylbewerber ein eigenes Lohnverwaltungs- beziehungsweise Rückerstattungssystem eingeführt. Das SiRück-System des BFF wurde in diesem Kanton erst mit zweijähriger Verspätung im Jahre 1994 eingeführt. 1997 hat Graubünden alle noch aus dem eigenen System bestehenden Konti aufgehoben beziehungsweise saldiert und die vorhandenen Guthaben an das BFF überwiesen.

Die EFK stellte fest, dass die per Ende Juli 1997 buchhalterisch erfassten Guthaben der Asylbewerber in der Höhe von 1,3 Millionen Franken mit dem BFF abgerechnet worden sind. Graubünden hat sich durch die verspätete Einführung des SiRück-Systems per Saldo keine erkennbaren geldwerten Vorteile verschafft. Die EFK empfahl deshalb dem BFF, das Dossier abzuschliessen.

#### **5.3.2 Präsenz- und Abrechnungslisten des Kantons Neuenburg**

Die Prüfung bezog sich auf die Kontrolle der Präsenz- und Abrechnungslisten 1997 des Kantons Neuenburg. Insbesondere wurde die korrekte Abrechnung von Fürsorgekosten nach Ablauf von angesetzten Ausreisefristen bei bosnischen Kriegsvertriebenen und übrigen Staatsangehörigen geprüft.

Abgesehen von Einzelfällen ist das Prüfungsergebnis in Anbetracht der Tatsache, dass einige Kantone bezüglich Ausschaffungspraxis von bosnischen Flüchtlingen mit dem Bund nicht in allen Punkten einig waren, gut ausgefallen.

Bei einigen Personen gaben die abgerechneten Kosten zu Diskussionen Anlass. Die festgestellten Differenzen sind gemäss Angaben des Kantons Neuenburg hauptsächlich auf den teilweise ungenügenden beziehungsweise unvollständigen Informationsfluss zwischen den verschiedenen im Asylwesen involvierten Stellen auf Bundes- wie auf Kantonsseite zurückzuführen. Auf diese Problematik hat die EFK bereits bei anderen Revisionen hingewiesen.

#### **5.3.3 Gesundheitskosten im Kanton Tessin**

Geprüft wurden die Einhaltung und Umsetzung der gültigen gesetzlichen Bestimmungen im Gesundheitsbereich. Anhand von ausgewählten Einzelfällen wurde das System (u.a. IKS, Finanzflüsse) sowie die Ordnungsmässigkeit der gegenüber dem BFF abgerechneten Belastungen und Gutschriften für das Jahr 1998 und das 1. Quartal 1999 im Gesundheitskostenbereich überprüft.

Obwohl das Abrechnungsformular des Kantons von den Vorgaben des BFF formell abweicht und durch die Art und Weise der Abrechnung einen beschränkten Aussa-

gewert aufweist, konnte festgehalten werden, dass die Gesundheitskostenabrechnungen in den geprüften Fällen materiell korrekt erfolgt sind. Allerdings empfahl die EFK, dass der Kanton Tessin die Gesundheitskosten gegenüber dem BFF inskünftig nach einheitlichem System abrechnet.

Um unnötige Kosten im Gesundheitskostenbereich zu vermeiden, schlug die EFK dem Kanton Tessin vor, die Möglichkeit der Einrichtung einer medizinischen Voruntersuchungsstelle für alle Asylsuchenden zu überprüfen.

### **5.3.4                   Inspektion des Rückkehrprogrammes in Bosnien-Herzegowina**

Die finanzielle und operationelle Abwicklung des Rückkehrprogrammes vermittelte einen guten Eindruck. Beide Bereiche des Programms, sowohl die individuelle Wiedereingliederungshilfe als auch die Förderung lokaler Projekte, waren insgesamt gut geführt und zweckmässig organisiert.

Im Rahmen des Rückkehrprogrammes sind insgesamt über 10 000 Personen aus der Schweiz nach Bosnien-Herzegowina zurückgekehrt. Das BFF und die DEZA sind mit der Aktion zufrieden und bezeichnen diese als Erfolg. Dadurch werden in der Schweiz Fürsorgekosten von mehreren Dutzend Millionen eingespart. Indessen ist die Rückführung von 10 000 Personen auch mit einer grossen sozialen Verantwortung verbunden, die im Zielland mit einem finanziellen Engagement verbunden sein muss. Im Bereich der lokalen Projekte gibt es gewisse Elemente, die im Hinblick auf die Durchführung eines nächsten Rückkehrprogrammes (z.B. Kosovo) zu überprüfen sind. Ebenfalls dürften Rückkehrprogramme mit finanziellen Anreizen gewisse Gefahren in sich bergen, weil deren Institutionalisierung die Attraktivität der Schweiz gegenüber anderen Asylstaaten noch mehr steigern könnte.

Das BFF merkt hierzu an, dass es sich dieser grundsätzlichen Problematik bewusst ist, gleichwohl angesichts der bekannten Probleme im Vollzugsbereich an finanziellen Anreizen als einem wirksamen Mittel zur Förderung der freiwilligen oder pflichtgemässen Ausreise festhält. Der von der EFK erwähnten Gefahr der Attraktivitätssteigerung begegnet das BFF bei der Planung von Projekten im Ausland regelmässig dadurch, dass die Programmteilnahme von der Einreise in die Schweiz vor einem festgelegten Stichtag abhängig gemacht wird.

Aus der Inspektion vor Ort sind insbesondere die folgenden Feststellungen erwähnenswert:

- Mit viel Energie wurde an der Einhaltung der 50/50-Finanzierungsregel (Aufteilung auf Wiedereingliederungshilfe und lokale Strukturen) festgehalten. Dies wirkte sich im Bereich der Strukturhilfe nicht immer vorteilhaft aus. Die Anwendung einer solchen Regel ist bei einem nächsten Rückkehrprogramm zu überdenken beziehungsweise flexibler auszugestalten, was weder von der DEZA noch vom BFF bestritten wurde.
- Das Rückkehrprogramm wird über jährliche Zahlungskredite finanziert. Bei einem mehrjährigen Rückkehrprogramm ist eine längerfristige Finanzierung durch einen Verpflichtungskredit mit vorgegebenen Zahlungsrahmen sicherzustellen. Die Finanzierung des nun laufenden Rückkehrprogrammes Kosovo wurde mit einem Verpflichtungskredit sichergestellt.

- Auf Grund der verschiedenen Finanzierungskanäle gibt es in der Zentrale in Bern diverse Zuständigkeitsbereiche (seco, SKH, BFF). Dies hat zum Teil aufwändige Vorgänge im Abrechnungsbereich (z.B. Bereinigung von Querfinanzierungen) zur Folge. Die Anregungen betreffend Vereinfachungen im Administrations- und Abrechnungsbereich wurden von den Verantwortlichen aufgenommen.
- Bei den Prüfungen musste auch die Höhe der Geldbestände auf den verschiedenen Banken vor Ort kritisiert werden. Die EFK stellte fest, dass es für Bosnien-Herzegowina bis anfangs 1998 an einer verfeinerten Zahlungsplanung fehlte. Dies hatte zur Folge, dass die durchschnittlichen Geldbestände bei den verschiedenen Banken vor Ort oft mehrere Millionen Franken betrugen. So waren im Zeitpunkt der Inspektion auf der BH Banka in Sarajevo zwei Millionen Franken blockiert. Die DEZA führte in der Folge keine neuen Überweisungen mehr über diese Bank aus. Zudem leitete das Koordinationsbüro vor Ort alles in die Wege, um möglichst rasch wieder an die Mittel zu kommen. Bis heute konnten noch rund 0,5 Millionen Franken sichergestellt werden. Inzwischen wurde eine von der Schweizer Botschaft initiierte Gläubigerkoordination eingesetzt, die versucht, ihre Forderungen gegenüber der BH Banka durchzusetzen. Der DEZA wurde empfohlen, dem Cash-Management in politisch instabilen Ländern grosse Beachtung beizumessen. Beim Wiederaufbauprogramm Kosovo sind nun zusätzliche Vorsichtsmassnahmen im Zahlungsbereich umgesetzt worden.

## **5.4 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)**

### **5.4.1 Prozess- und Risikoanalyse im Zahlungsverkehr**

Im Nachgang zum Veruntreuungsfall „Bellasi“, beauftragte der Bundesrat am 25. August 1999 die EFK, eine Prozess- und Risikoanalyse im militärischen Bereich durchzuführen mit dem Ziel, Schwachstellen in den Verwaltungsabläufen aufzuzeigen und Empfehlungen zu unterbreiten.

Gegenstand der Prozess- und Risikoanalyse bildete das IKS, insbesondere die Verwaltungsabläufe im Zahlungsverkehr des VBS unter Einbezug der Schnittstellen mit dem EFD. Analysiert wurden die Bereiche Generalsekretariat, Generalstab, Heer und Gruppe Rüstung. Massgebend für diese Schwerpunktsetzung waren Überlegungen hinsichtlich Art, Komplexität und Sensitivität der Aufgaben und Strukturen, die finanzielle Bedeutung und Selbstständigkeit sowie das Gewicht übergreifender Funktionen. Mit der Analyse der Prozesse wurden etwa 90 Prozent der Ausgaben des VBS abgedeckt. Ausgeklammert blieben der Nachrichtendienst und das Truppenrechnungswesen, welche Gegenstand einer Administrativuntersuchung bildeten.

Da die EFK angesichts der knappen Fristen und des Umfangs der Arbeiten nicht in der Lage war, die Analysen ohne den Beizug von externem Fachpersonal durchzuführen, hat sie ein Team von Wirtschaftsprüfern einer Treuhandfirma zur Unterstützung beigezogen. Seitens der EFK wurden sechs Fachspezialisten eingesetzt. Zusätzlich haben zwei Mitarbeiter der Finanzinspektorate des VBS mitgewirkt. Merkmale dieser Projektorganisation waren die gemeinsamen Projektgruppen unter der

Gesamtleitung der EFK. Durch diese Zusammensetzung wurde bewusst EFK-internes mit externem Know-how verbunden, möglichen Befangenheits- und Geheimhaltungsbedenken vorgebeugt sowie die Überwachung der externen Leistungserbringung erleichtert. Die Analyse umfasste die Erhebung der Prozesse und der IKS-Massnahmen mittels strukturierter Interviews sowie die Validierung der Abläufe und Kontrollen durch Einhalteprüfungen.

Die Analyse hat im Allgemeinen ein gutes Resultat ergeben. Die Abläufe im Zahlungsverkehr und die Budgetüberwachung im untersuchten Bereich sind zufriedenstellend organisiert. Gravierende Mängel, welche Sofortmassnahmen mit entsprechenden Interventionen erfordern würden, hat die EFK nicht festgestellt. Hingegen besteht bei verschiedenen wiederkehrenden Arbeitsabläufen im Zahlingswesen ein Bedarf an Optimierungsmassnahmen. Zur Verbesserung der Prozesse schlägt die EFK eine Reihe von Massnahmen vor, die zu einer konsequenteren Funktionentrennung im Zahlungsverkehr sowie zur besseren Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips beitragen sollen. Weitere Empfehlungen betreffen die Ausarbeitung und Durchsetzung von klaren Unterschriften- und Visumsregelungen. Von einer stärkeren Zentralisierung der Finanzdienste erwartet die EFK eine Professionalisierung im Finanzmanagement.

Die EFK kommt zum Schluss, dass in den untersuchten Bereichen kein ausserordentliches Veruntreuungsrisiko besteht. Dass Veruntreuungen trotzdem auch in Zukunft vorkommen können, wenn mit entsprechender krimineller Energie vorgegangen wird, kann aber wie in den andern Departementen auch, nicht ausgeschlossen werden.

Das VBS hat die Empfehlungen positiv aufgenommen und mit der Umsetzung der einzelnen Massnahmen begonnen.

#### **5.4.2 Personalmassnahmen**

Die EFK führte eine Sonderprüfung im Bereich der Personalmassnahmen im VBS durch. Anlass dazu waren die seit Jahren laufenden Veränderungsprozesse sowie die damit verbundenen Personalabbaumassnahmen. Insbesondere interessierte die Einhaltung der Bestimmungen der Sozialpläne des vormaligen EMD und der allgemeinen Bundesverwaltung.

Die Prüfungen haben ergeben, dass die Bestimmungen des Sozialplans EMD eingehalten wurden. Der im VBS vor allem in der späteren Phase gleichzeitig mit dem Personalabbau vorgenommene Umbau des Personalkörpers war mit den Regelungen des Sozialplans EMD zunächst zu vereinbaren. Dies änderte sich jedoch mit der Inkraftsetzung des neuen Sozialplans für die allgemeine Bundesverwaltung, welcher beim Stellenabbau primär die Nichtbesetzung von vakanten Stellen priorisiert.

Die EFK stellte fest, dass die ordentlichen Abgänge und vorzeitigen Pensionierungen wesentlich über dem Abbauziel liegen. Der damit gewonnene Spielraum wird für neue Stellenbegehren verwendet. Für den Stellenumbau werden folglich nicht nur die zu erwartenden Vakanzen, sondern auch vorzeitige Pensionierungen herangezogen. Dies entspricht nicht der Zielsetzung des Sozialplans.

Auch nach der Beurteilung des EPA widerspricht es dem Sinn und Geist dieser Regelungen, Vakanzen systematisch durch vorzeitige Pensionierungen zur Schaffung eines möglichst grossen Spielraumes für die Reorganisation zu nutzen. Die EFK

empfahl dem Generalsekretariat, das Ziel der Geschäftsleitung, den Umbau des Personalkörpers mit der gleichen Priorität wie den Stellenabbau voranzutreiben, zu überprüfen.

#### **5.4.3                   Armeetag 1998 in Frauenfeld**

Die EFK hat die Schlussabrechnung des Armeetages 1998 geprüft. Sie bezog sich auf die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Rechnungsführung mit Bilanz und Erfolgsrechnung. Prüfungsgegenstand waren insbesondere die Projektausgaben und -einnahmen sowie das Führen der Bestände. Dabei wurden die Vorgaben des Generalsekretariates, der Projektaufsicht und der Projektoberleitung mit einbezogen. Die Ordnungsmässigkeit der Schlussabrechnung konnte bestätigt werden.

Der Anlass wurde durch eine Ad-hoc-Organisation durchgeführt, welche nach Erfüllung ihres Auftrages aufgelöst wurde. Die Dokumentation war deshalb für die Beurteilung des Ablaufes von grosser Bedeutung. Einige Belege, die eigentlich zur Buchhaltungsdokumentation gehören, konnten erst nach Abschluss der Revision nachgeliefert werden. Die Vollständigkeit der Einnahmen konnte wegen fehlender Dokumentation nur mit viel Aufwand nachgewiesen werden.

Die EFK vertrat den Standpunkt, dass die Interne Revision mit Zwischenrevisionen während der Planung und Durchführung solcher Anlässe zu beteiligen ist, um den Informationsfluss und das Kontrollbewusstsein für die Finanzen zu fördern. Die Empfehlungen der EFK sind aufgenommen worden. Immer wieder muss festgestellt werden, dass sowohl in der zivilen wie in der militärischen Verwaltung den Projektabwicklungen nicht die notwendige Sorgfalt gewidmet und die erforderlichen Kontrollsysteme nicht eingerichtet werden. Die EFK wird im Rahmen von Ausbildungsveranstaltungen die Mitarbeitenden für diese Fragen sensibilisieren.

#### **5.4.4                   Beschaffung der Kampfflugzeuge F/A-18**

Die Zwischenevaluation bezog sich im Wesentlichen auf einen Teil des Schweizer Industrieprogramms (Swiss Participation Programm), umfassend die Endmontage von 32 der 34 Flugzeugen, die Fertigung verschiedener Zellenbaugruppen und Mechaniksysteme. Für diesen Teil zeichnet die Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme AG als Generalunternehmer verantwortlich.

Das Schweizer Beteiligungsprogramm sowie das Beschaffungsvorhaben insgesamt verlaufen ohne erkennbare Programmverzögerungen. Die Finanzierung gemäss Rüstungsprogramm 1992 ist gewährleistet. Die Beschaffungskosten dürften geringer ausfallen als der bewilligte Verpflichtungskredit.

#### **5.4.5                   Infrastruktur für flüssige Treib- und Brennstoffe**

Das VBS hat bei der Realisierung der Armeekonzeption 95 im Bereich der Treib- und Brennstoffe die Bedarfsmengen und Sicherstellungskapazitäten reduziert und das Angebot beim Tankstellennetz abgebaut. Diese Anpassungen sind auf Grund der mit Armee 95 verbundenen Personal- und Materialbestandesreduktionen folgerichtig. Die EFK prüfte die Angemessenheit dieser Massnahme.

Der Bedarf an flüssigen Treibstoffen hat auf Grund der gesteigerten Mobilität der neuen Armee nicht analog dem Rückgang bei den Beständen abgenommen. Aber auch relativ zum vorgegebenen Bedarf sind sowohl die Sicherstellungskapazitäten als auch die Kapazitäten des Tankstellennetzes nicht entsprechend zurückgegangen. Begründet wird dies mit der einsatzorientierten Ausbildung und dem Verzicht der Sicherstellung aus Pflichtlagerbeständen auf Anfang 2000. Der im Konzept Armee 61 vorhandene Deckungsgrad (Sicherstellung im Verhältnis zum Bedarf) von 102 Prozent reduzierte sich mit dem neuen Konzept auf 97 Prozent.

Die bundeseigenen Heizölvorräte für den Eigenbedarf der Dienststellen des Bundes wurden im Hinblick auf die geplante Vorratspolitik um 45 000 m<sup>3</sup> reduziert. Eine erneute Anpassung des Treibstoffbedarfs und gegebenenfalls eine differenzierte Bedarfsdeckung wurde mit der „Logistikkonzeption Armee XXI“, in Aussicht gestellt. Eine weitere Reduktion bei den Treibstoffvorräten beziehungsweise die Optimierung des Tankstellennetzes kann aber erst erfolgen, wenn die Vorgaben „Armee XXI“, des Generalstabs im Jahre 2001 beziehungsweise 2002 vorliegen.

Die EFK konnte sich überzeugen, dass die Treib- und Brennstoffvorräte sowie das Tankstellennetz für den Bedarf der Armee und der Dienststellen des Bundes optimal bewirtschaftet werden. Die Kosten der Umsetzung der Massnahmen und Auflagen sollen dabei möglichst tief gehalten werden. Den sich ändernden Vorgaben soll mit laufenden Anpassungen der Infrastruktur Rechnung getragen werden. Die im Zuge der Prüfung gemeinsam erarbeiteten Berechnungsgrundlagen bilden die Basis für eine spätere Neubeurteilung der Vorratshaltung.

#### **5.4.6 Gebäudeversicherung**

Die EFK hat die Politik über die Versicherung militärischer Gebäude untersucht. Die Regelung des Bundes ist in den Weisungen des EFD über die Risikoübernahme und Schadenerledigung für Risiken des Bundes festgelegt. Der Bund trägt grundsätzlich das Risiko für Schäden an seinen Vermögenswerten selber. Die Bundesbauten sind weder kantonalen oder kommunalen Gebühren noch kantonalen Bewilligungen unterworfen. Auf Grund der klaren Regelungen besteht für Immobilien und Mobilien des Bundes generell kein Handlungsbedarf. Aus diesem Grunde sind auch beim VBS kantonale oder kommunale Vorschriften über Gebäudeversicherungen, Feuerwehrenspektorate oder Wehrdienste nicht anwendbar. Der Bund schliesst keine entsprechenden Verträge ab. Vorschriften der kantonalen Gebäudeversicherung werden auch nicht angewendet. Für allfällige Interventionen stehen in der Regel betriebseigene Wehrdienste zur Verfügung.

Da die Betriebe wie beispielsweise AMPs zu den am meisten gefährdeten Objekten des VBS gehören, werden Feuerschutz- und Sicherheitsmassnahmen auf Grund der Gefahren und Risikofaktoren angeordnet. Die besonderen Massnahmen in den Betrieben des VBS werden auf Grund einer Gesamtrisikobeurteilung getroffen, um die Vermögenswerte von mehreren Milliarden Franken zu schützen.

## 5.5

### **Bundestresorerie**

Die Prüfung der Tresorerie ergab insgesamt gute Ergebnisse. Die Tätigkeiten der EFK in diesem Bereich lassen sich in drei Prüffelder unterteilen:

- Evaluation der Geschäftsführung der Tresorerie im Zusammenhang mit dem Wertschriftenportefeuille des Bundes (Anlagen). Dieses Prüfungsmandat wurde extern an die Ecole des Hautes Etudes Commerciales der Universität Lausanne vergeben.
- Prüfung der bei der Tresorerie eingesetzten EDV-Applikation Devon, einschliesslich dem organisatorischen Umfeld.
- Verkehrsprüfungen unter besonderer Berücksichtigung der durch die Software Devon generierten Auswertungslisten.

Die EFK hat sich insbesondere auch zu Fragen der Liquiditätshaltung, der Performance-Messung und des Einsatzes bestimmter derivativer Instrumente (Payer-Swaps) geäussert. Zu der hohen Liquiditätsreserve (Ende 1998: Fr. 26,2 Mrd.) bemerkte die EFV, dass der Finanzierungsbedarf im Jahr 1999 rund 26 Milliarden Franken beträgt. Dieser Bedarf wurde in den Jahren 1997 und 1998 zu tiefen Zinssätzen gedeckt. Damit konnte eine übermässige Belastung des Geld- und Kapitalmarktes und zudem ein unerwünschter Zinsdruck vermieden werden. Bezüglich Benchmark und Zinssatz-Swaps will die EFV das Risikomanagement-Konzept einer Prüfung unterziehen. Dabei sollen auch die im Bericht der EFK aufgeworfenen Fragen behandelt werden. Das Augenmerk wird sich dabei schwergewichtig auf die Kernaufgabe der Bundestresorerie richten, nämlich auf die effiziente Schuldenbewirtschaftung.

Die Prüfungen im Informatikbereich haben gezeigt, dass noch verschiedene Mängel in den Bereichen Organisation, Risikoanalyse und im IKS bestehen. Insbesondere ist die Verfügbarkeit des Systems im Falle einer Panne oder im Katastrophenfall nicht gewährleistet. Die EFV stimmte den Empfehlungen weitestgehend zu und will sie so rasch als möglich umsetzen. Die EFK wird im Rahmen ihrer Nachprüfungen deren Umsetzung kontrollieren.

## 5.6

### **Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Kanton Graubünden**

Im Jahre 1996 hielt die EFK in einem Bericht fest, dass die Finanzaufsicht des BLW auszubauen und zu vereinheitlichen beziehungsweise zu institutionalisieren ist. Im Sinne einer Nachprüfung prüfte die EFK 1999 die Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Kanton Graubünden auf Stufe Bund und Kanton. Festzustellen war, dass der Vollzug dieser Zahlungen insgesamt ordnungsgemäss erfolgte. In den geprüften Fällen waren die Auszahlungen korrekt. Das BLW hat in der Zwischenzeit auch grosse Anstrengungen im Aufbau des Kontroll- und Überwachungsbereichs unternommen. Es gilt nun, die ersten Erfahrungen zu sammeln, diese auszuwerten und die allenfalls notwendigen Ergänzungen und Korrekturen sowohl beim Kontrollkonzept als auch bei den Sanktionsrichtlinien anzubringen.

Mit dem Aufbau und der angestrebten Akkreditierung des Kontrolldienstes wurde auf kantonaler Ebene eine wesentliche Verbesserung erzielt. Die Kontrollen haben an Qualität zugenommen. Fragen ergaben sich bezüglich der Handhabung von Kür-

zungen der Direktzahlungen bei Bio-Betrieben. Mit der am 1. November 1999 neu erlassenen Regelung des BLW über die Kürzung von Direktzahlungen bei nicht vollständiger Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen im biologischen Landbau sollten die Probleme jedoch gelöst werden können.

Die EFK stellte auch fest, dass auf den Bio-Betrieben im Gegensatz zu den Betrieben mit integrierter Produktion beziehungsweise ökologischem Leistungsnachweis nur wenig Daten und Aufzeichnungen (u.a. Düngerbilanz, Fruchtfolgeplan, Auslauf- und Tierarztjournal) unterbreitet werden konnten. Alle Unterlagen werden nach erfolgter Kontrolle durch die Bio-inspecta eingezogen und zentral an deren Hauptsitz in Frick weiterverarbeitet. Kontrollen durch den Kanton, welcher auch die Bio-inspecta zu überwachen hat, werden dadurch erschwert. Gemäss BLW genügen die Vorschriften der Bio-Verordnung, welche die minimalen Aufzeichnungen festlegen. Dabei ist jedoch eine grösstmögliche Harmonisierung mit jenen für den ökologischen Leistungsnachweis anzustreben.

In der Bio-Verordnung wird unter anderem festgehalten, dass der Fremdfutteranteil für Wiederkäuer, der nicht aus biologischem Anbau stammt, bezogen auf die organische Trockensubstanz zehn Prozent betragen darf. Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise eine nicht rein biologisch produzierte Milch dennoch als reines Bio-Produkt vermarktet werden kann. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob bei Bestimmungen, die eine Abweichung von der reinen Bio-Produktion erlauben, unterschiedliche Direktzahlungen für Betriebe mit ökologischem Leistungsnachweis und für Bio-Betriebe noch gerechtfertigt ist. Für das BLW ist die Gleichwertigkeit bei der Gesetzgebung für den biologischen Landbau zum europäischen Recht prioritär. Die Frage, ob sich der Bund bei der Unterstützung von ökologischen Massnahmen nicht auf gewisse Mindestvorgaben beschränken und eine Mehrabgeltung von zusätzlichen ökologischen Massnahmen dem Markt selber überlassen werden sollte, sei politisch entschieden worden. Die heutige Regelung reflektiert somit das Resultat der parlamentarischen Diskussion im Rahmen der Agrarpolitik 2002.

## **5.7 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation**

### **5.7.1 Finanzielle Steuerung der Strassenausgaben**

Die Ausgaben des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) werden nicht mit Verpflichtungskrediten bewirtschaftet. Gemäss Artikel 25 des Finanzhaushaltsgesetzes ist ein Verpflichtungskredit einzuholen, sofern über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen, was im Strassenbereich in der Regel der Fall ist. Die EFK hat die Frage nach der Notwendigkeit von Verpflichtungskrediten der zuständigen EFV zur Stellungnahme unterbreitet. Die EFV sähe aus finanzhaushaltrechtlicher Sicht keine Probleme, die Hauptstrassenprojekte über dieses Kreditinstrument zu steuern. Ein Anlass zur Überprüfung könnte sich mit dem neuen Finanzausgleich ergeben, welcher für die Hauptstrassen-subventionen eine neue Regelung vorsieht. Die FinDel ist der Auffassung, dass es im Interesse eines besseren Kreditmanagements liegt, Verpflichtungskredite auch für Strassenprojekte einzuführen. Mit der bisherigen jährlichen Kreditbewilligung besteht nämlich gegen Ende Jahr jeweils ein starker Druck, die Zahlungskredite auszu-

schöpfen. Sie schlägt deshalb eine Praxisänderung vor. Das EFD wurde ersucht, die Einführung von Verpflichtungskrediten für die mehrjährigen Strassenbauprogramme zu prüfen.

## **5.7.2                    Wirksamkeit der kantonalen Finanzkontrollen im Bereich Nationalstrassenbau**

Die Kantone haben den Nationalstrassenbau auf ihrem Gebiet, soweit er vom Bund mitfinanziert wird, gemäss den gesetzlichen Bestimmungen durch ein Finanzkontrollorgan überprüfen zu lassen. Die Aufsicht des Bundes über die Tätigkeit der Kantone wird vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) wahrgenommen.

Die Prüfung der Aufsichtstätigkeit des ASTRA im Bereich Submission und Vergabe von Dienstleistungs- und Bauaufträgen hat gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf besteht. So sind insbesondere verschiedene Weisungen und Rundschreiben zu aktualisieren. Im Weiteren sollte das ASTRA die Anforderungen an die Gesuchsunterlagen klarer definieren und die Kantone punktuell besser unterstützen. Die Prüfungen bei zwei kantonalen Finanzkontrollen haben im Wesentlichen ergeben, dass deren Prüfkategorien vermehrt in Richtung Projekt-, Ergebnis- und Verfahrensprüfung verschoben und der Informationsfluss zu den Bundesstellen verbessert werden sollten. Die von der EFK angesprochenen Schwachstellen waren den kantonalen Finanzkontrollen bekannt.

## **5.7.3                    Verteilung der Strassenbeiträge und Finanzausgleich**

Gestützt auf Artikel 36<sup>ter</sup> der Bundesverfassung verwendet der Bund die Hälfte des Reinertrages der Mineralölsteuer und den gesamten Ertrag des Mineralölsteuerzuschlages für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Gemäss Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung des Bundesrates vom 9. Dezember 1985 über die Verteilung der nicht werkgebundenen Mineralölsteueranteile werden die nicht werkgebundenen Mineralölsteueranteile bis zur Inbetriebnahme des ersten Teilstücks der Nationalstrasse N 16 im Kanton Jura wie folgt verwendet:

- 93 Prozent für allgemeine Beiträge und den Finanzausgleich im Strassenwesen und
- 7 Prozent für Beiträge an Kantone, davon 80 Prozent für Kantone mit internationalen Alpenstrassen und 20 Prozent für Kantone ohne Nationalstrassen.

Für Härtefälle können vom Anteil für allgemeine Beiträge und den Finanzausgleich im Strassenwesen vorweg jährlich höchstens fünf Millionen Franken verwendet werden. Der Bundesrat hat am 5. April 1995 beschlossen, für die Jahre 1995 bis 1999 dem Kanton Uri einen jährlichen Betrag von drei Millionen Franken sowie den Kantonen Obwalden und Nidwalden von je einer Million Franken zu gewähren. Die Prüfung der Rechnungsjahre 1985–1998 – Strassenbeiträge von insgesamt rund sechs Milliarden Franken – ergab per Saldo eine Abweichung von 16 Millionen Franken. Diese entstand einerseits durch einen vom Parlament beschlossenen Zahlungsaufschub von 17 Millionen Franken als Folge der linearen Beitragskürzung sowie andererseits durch die Berechnungsmethode, wonach die Zahlungen auf Grund von Budgetwerten vorgenommen und im Folgejahr auf Grund der effektiven

Rechnungsergebnisse korrigiert werden. Das Guthaben der Kantone von knapp zwei Millionen Franken wurde zusammen mit den Beiträgen 1999 überwiesen.

#### **5.7.4 Eröffnungsbilanz der SBB**

Die unter Federführung der EFV stehende Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, die Umsetzung des Refinanzierungsbeschlusses SBB sowie des Artikels 24 des SBB-Gesetzes zu begleiten und Entscheidungsgrundlagen für die vorgesetzten Stellen und den Bundesrat auszuarbeiten. Mit Blick auf die Bedeutung des Geschäftes hat auch die EFK in der Arbeitsgruppe konsultativ mitgewirkt.

Namentlich bei der Frage der Rechnungslegung nach den Standards der FER, der Auftragsvergabe für die Zweitmeinung zur Eröffnungsbilanz („second opinion„), der Rückstellungen für Pensionskassenverpflichtungen und Umweltaltlasten konnte die EFK ihre Standpunkte darlegen.

Zudem ergab eine durch die EFK vorgenommene Analyse des Zahlenmaterials, dass die von der SBB beantragte Rückstellung von 140 Millionen Franken für Verluste aus Energieverkäufen bereits budgetiert war und damit doppelt berücksichtigt würde. Aus verfahrenstechnischen Gründen wurde der SBB zugestanden, eine auf vorerst zwei Jahre reduzierte Rückstellung von 105 Millionen Franken zu bilden, mit entsprechender Kompensation.

#### **5.7.5 Neue Eisenbahn-Alpentransversale**

Die EFK ist zuständig für die finanzielle Oberaufsicht und die Koordination der verschiedenen Revisionsstellen und Finanzinspektorate. Sie wacht darüber, dass das Kontrollkonzept stimmt, das BAV seine Aufgaben richtig erfüllt und keine prüffreien Räume entstehen. Neben diesem Koordinationsauftrag prüft sie die Rechnung des FEG (vgl. Ziff. 28) und führt direkte Prüfungen bei den Erstellern durch, namentlich in formeller und materieller Hinsicht beim Submissions- und Vergabewesen sowie in der Auftrags- und Geschäftsabwicklung. Die entsprechenden Revisionsberichte der EFK bilden für die Neat-Aufsichtsdelegation eine wichtige Grundlage für ihre Tätigkeit (vgl. Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation betreffend Oberaufsicht über den Bau der NEAT im Jahr 1999 vom 22.11.99).

Unter Leitung der EFK fand im Dezember 1999 die 7. Koordinationssitzung mit Vertretern der Kontrollorgane statt. Ziel war die Orientierung über die im Jahre 1999 durchgeführten Prüfungen bei den Erstellern sowie die Koordination der Revisionen für das Jahr 2000. Letztere stützen sich auf die Richtlinie der EFK vom 27. Januar 1995 über die Zuständigkeiten der verschiedenen Kontrollorgane im Bereich der NEAT und deren Risikoanalysen.

Die EFK stellte fest, dass nicht alle für 1999 geplanten Prüfungen durchgeführt werden konnten. Mit der rechtlichen Verselbstständigung des Bereiches AlpTransit der SBB in die neue AlpTransit Gotthard AG ist die Interne Revision vorübergehend ausgefallen. In der Zwischenzeit wurde diese Lücke wieder geschlossen, und die Prüfungsaktivitäten wurden intensiviert. Die Vergabe grösserer Baulose und der Beginn der Hauptbautätigkeiten bei der NEAT erfordern zwingend eine verstärkte Prüftätigkeit.

Bei den Erstellern der NEAT, der BLS Alptransit AG und der Alptransit Gotthard AG (ATG), prüfte die EFK verschiedene Auftragsvergaben, im Bereich ATG zudem mehrere Auftragsabwicklungen. Dabei stellte sie fest, dass vor allem bei Dienstleistungsaufträgen noch zu wenig konsequent eine Wettbewerbslage geschaffen wurde. Weitere Schwachstellen gab es bei der Bewertung der Zuschlagskriterien. Auch die vereinzelt eingeschränkte Transparenz bei den Submissionsunterlagen und die mangelhaft dokumentierten Vergabeentscheide müssen als Risiko bezeichnet werden. Es zeigte sich, dass die erfolgreiche Umsetzung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und der entsprechenden Verordnung ein langsamer Prozess ist und weiterhin volle Aufmerksamkeit erfordert.

Im Bereich Auftragsabwicklung waren gewisse Abläufe wie beispielsweise die Nutzung des Know-hows nicht optimal. Begünstigt wurde diese Situation dadurch, dass bis zur Abstimmung über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Jahre 1998 diese Aufträge in einem äusserst schwierigen, unsicheren Umfeld abgewickelt werden mussten.

## **5.8 Bauwesen**

### **5.8.1 Bausubventionen**

Der Bund leistet Finanzhilfen beim Bau von Hochschulen, Berufsschulen sowie Straf- und Erziehungsanstalten. Im Berichtsjahr prüfte die EFK 62 Zusicherungs- und Abrechnungsverfügungen vor deren Erlass summarisch und weitere elf Verfügungsentwürfe eingehend. Wie bereits in den Vorjahren musste festgestellt werden, dass zahlreiche Aufwendungen subventioniert werden sollten, für die nach den massgeblichen Rechtserlassen kein Rechtsanspruch bestand oder die auf Grund von Plausibilitätsüberlegungen der EFK von den Ämtern neu beurteilt werden mussten. Die in der Folge vorgenommenen Korrekturen betrafen zur Hauptsache zu hoch angerechnete Honorare, ungenügend ausgeschiedene Unterhaltsaufwendungen, nicht beachtete Höchstwerte, zu hoch verrechnete Teuerungskosten, zu tiefe Pauschalabzüge und unzutreffende Kategorienzuteilung bei den Flächenkostenpauschalen. Bei zehn abgeschlossenen, teilweise älteren Beitragsgeschäften führten die Interventionen der EFK zu einer Herabsetzung der Bundesbeiträge um insgesamt 5,6 Millionen Franken.

### **5.8.2 Bundesbasis auf dem Flugplatz Bern-Belp**

Da die meisten für die Kontrolle erforderlichen Dokumente bereits beseitigt worden sind, hat die EFK ihre Untersuchungen auf die Projektabwicklung konzentriert. Es wurden mehrere Mängel festgestellt, wie die Vernichtung von Belegen, die zum Vertrag gehörten, obwohl der Bau noch in Gang war, oder das völlige Fehlen von Belegen, die zur Beurteilung der Mehrkosten über mehrere Hunderttausend Franken, die dem Generalunternehmer bezahlt wurden, benötigt würden. Gestützt auf die Vorschläge der EFK konnte mit dem BBL eine befriedigende Lösung für die Aufbewahrung der nicht berücksichtigten Angebote gefunden werden.

### **5.8.3**

#### **Bahnhof Baden**

Beim Ausbau des Bahnhofs Baden sind die Stadt Baden und die SBB Bauherren. Die Prüfung betraf den Bereich der Projekt- und Oberbauleitung der SBB, welche für alle Teilprojekte mit Kostenbelastung der SBB verantwortlich zeichneten. Schwachpunkte zeigten sich insbesondere bei der Vorfinanzierung, welche von der SBB geleistet wurde. Den beteiligten Partnern wurden anteilmässig auch keine Kapitalzinsen verrechnet. In der Zwischenzeit sind die erforderlichen Schritte eingeleitet worden.

### **5.8.4**

#### **Vereina-Tunnel**

Am 19. November 1999 konnte die Vereinalinie – rund ein halbes Jahr früher als geplant – eröffnet werden. Obwohl der Vereina-Tunnel mit gut 19 km Länge der längste Meterspurtunnel der Welt ist, konnte das Bauwerk als weiteres Novum im vorgegebenen Kreditrahmen realisiert werden. Dieses erfreuliche Resultat kam jedoch nur zustande, weil von Anfang an ein strenges Kostenmanagement geführt wurde. Dabei bewährte sich die permanente, enge Projektbegleitung durch die EFK und das Bundesamt für Verkehr. Ein weiterer Vorteil war die von Anfang an separate Erfassung der Auswirkungen der Teuerung. Aus heutiger Sicht darf angenommen werden, dass der vorhandene Restkredit die noch nicht abgerechneten Leistungen abzudecken vermag.

## **5.9**

### **Informatikprüfungen**

#### **5.9.1**

#### **Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit**

Die technische Abwicklung des Projektes SAP R/3 ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Ein formelles Abnahmeverfahren ist bis jetzt nicht durchgeführt worden. Die zugewiesenen Zugriffsberechtigungen der Benutzer und Benutzerinnen im Finanzbereich entsprechen nicht in allen Punkten dem Bundesstandard. Die Funktionentrennung zwischen Entwicklung und Produktion, die Qualitätskontrollen, Benutzertests und Programm-Transporte von der Entwicklungs- in die Produktionsumgebung entsprechen nicht in allen Punkten den verbindlichen Richtlinien des Bundes. Die DEZA hat die notwendigen Schritte in die Wege geleitet.

Angesichts der Lücken, auf die man bei früheren Revisionen in den Schnittstellen zwischen SAP R/3 und dem Informatiksystem SUPIS (PKB) gestossen war, wurden die Arbeiten auf das SAP-Lohnsystem konzentriert, welches monatlich dem System SUPIS die für die Berechnung der Beiträge notwendigen Informationen liefert, auf die Angaben über die zu erhebenden Beiträge, die dem SAP-System übermittelt werden, sowie auf die Rechnungstellung durch die PKB konzentriert. Bei den Mechanismen, die die Vollständigkeit der übermittelten Daten gewährleisten sollten, wurden Mängel festgestellt, ebenso bei den Abstimmungsverfahren zwischen beiden Systemen sowie bei der Behebung der festgestellten Fehler und Differenzen. Das EDA hat die Feststellungen der EFK der Projektleitung BV PLUS weitergeleitet, die den fehlerlosen Betrieb der neuen Applikation, die ab 1. Januar 2000 die heutige Schnittstelle ersetzen wird, garantieren muss.

## 5.9.2

### Generalstab

Gegenstand der Prüfung im Finanzdienst waren die Sicherheit und Funktionalität der EDV-Anwendungen. Mit der EDV-Revision wurde insbesondere die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und die Angemessenheit des IKS geprüft. Die EFK stellte fest, dass die Buchführung mit der Software SAP vorwiegend für den Kreditorenbereich und die Kreditkontrolle vorgesehen wurde. Diese EDV-Verarbeitungen erfolgen ordnungsgemäss. Die Konten der Bestandesrechnung (Bilanzkonten) sind jedoch noch ausserhalb des neuen Buchführungssystems geführt worden. Zudem sind noch nicht alle Organisationseinheiten des Generalstabs in das System integriert. Im Einzelnen mussten Mängel bei der Funktionentrennung, der Nachvollziehbarkeit der internen Kontrollen und der Behandlung der Forderungen festgestellt werden.

Gezielt geprüft wurden sodann die Sicherheit des Betriebssystems UNIX, die Anwendung SAP R/3 im Fachdienst und der Datentransport über die Schnittstelle zur EFV. Der Betrieb von SAP R/3 im Generalstab wird durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) sichergestellt. Im Bereich des UNIX-Betriebssystems musste festgestellt werden, dass die Weisungen zur Informatiksisicherheit teilweise nicht eingehalten werden. Die EFK empfahl die Einhaltung der Passwortregelung und die systematische Überwachung des Systems, um die Nachvollziehbarkeit kritischer Systemaktivitäten zu gewährleisten. Auch sollte das System in der Weise parametrisiert werden, dass eine angemessene Funktionentrennung zwischen den Mitarbeitenden der Systembetreuung und des Betriebes gewährleistet werden kann.

Die Verarbeitungen durch den Finanzdienst mittels SAP erfolgten ordnungsgemäss. Das Modul Finanzwesen wurde vor dem Beschluss des Bundesrates vom Dezember 1997 eingeführt. Der Bundesrat schrieb damals den Einsatz eines vorgestellten Standards vor. Die „Altlast“, ist Anfang 1999 in den Bundesstandard überführt worden.

Was den Transfer der Zahlungsdaten über die Schnittstelle zur EFV betrifft, hat die Prüfung gezeigt, dass die neue Schnittstelle die Integrität der zu übertragenden Daten nicht gewährleistet. Insbesondere könnten gegen 20 Benutzer ohne überwachte Mutationsspur die Zahlungsdaten verändern. Die EFV und das BIT haben das Problem erkannt und die nötigen Schritte eingeleitet. Die Integrität des Datentransports sollte ab Ende 1999 sichergestellt sein.

## 5.9.3

### Schnittstelle zwischen den Ämtern und der zentralen Buchhaltung

Die Verbindung zwischen den Buchhaltungen der Ämter, die das Programm SAP R/3 eingeführt haben, und der zentralen Buchhaltung wirft seit einigen Monaten Probleme bei der Datenabstimmung auf. Im Januar 1999 hat ausserdem ein von den Tests unentdeckt gebliebener Programmierungsfehler Fehlzahlungen ausgelöst, die glücklicherweise wieder vollständig rückgängig gemacht werden konnten.

Der Bericht vom 15. September 1999 im Anschluss an den Prüfauftrag, der Price-waterhouse Coopers anvertraut worden war, hat gewichtige Schwachstellen im internen Kontrollsystem dieser Verbindung an den Tag gebracht. Obwohl es an der

Ordnungsmässigkeit der Transaktionen im Allgemeinen nichts zu bemängeln gibt, ist weder die Vollständigkeit noch die Genauigkeit der Behandlung der Buchhaltungsdaten in allen Fällen gewährleistet, insbesondere nicht beim Datenübermittlungsverfahren zwischen den Ämtern und der EFV. Diese Feststellungen bestätigen die Ergebnisse vorgängiger Revisionen der EFK, insbesondere derjenigen aus dem Jahr 1998 beim Generalstab.

Die EFV hat darauf verzichtet, diese Verbindung von Grund auf neu zu gestalten, und es stattdessen vorgezogen, punktuelle Massnahmen anzuordnen, deren Umsetzung für Ende 1999 geplant war.

## **6 Verhältnis der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu den kantonalen Finanzkontrollen und zur Internen Revision**

*Die EFK kann nach Artikel 16 des FKG bei den Kantonen, die finanzielle Zuwendungen des Bundes erhalten, Prüfungen durchführen. Sie arbeitet in der Regel mit den kantonalen Finanzkontrollen zusammen und kann ihnen auch bestimmte Prüfungsaufgaben übertragen. In ihrer Strategie hat die EFK festgehalten, dass sie einerseits die Fachführerschaft im Bereich der öffentlichen Finanzaufsicht wahrnehmen und andererseits vermehrt übergreifende prozessorientierte Prüfungen gemeinsam mit den kantonalen Kontrollstellen durchführen will.*

*Nach Artikel 11 des FKG kann die EFK die Schaffung von Finanzinspektoren (Interne Revision) beantragen. Die EFK genehmigt deren Geschäftsordnung, überwacht die Wirksamkeit der Kontrollen, erlässt fachliche Weisungen und sorgt für die Koordination. Die Inspektorate bringen ihr die jährlichen Revisionsprogramme zur Kenntnis und haben ihr ohne Verzug alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu melden. Im Berichtsjahr wurden im Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, im Bundesamt für Bauten und Logistik sowie bei der Direktion für Arbeit Finanzinspektorate geschaffen. Ist eine wirksame interne Revision gewährleistet, ergibt sich für die EFK als externe Aufsichtsbehörde Raum zur Evaluation neuer Prüffelder.*

### **6.1 Verhältnis der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu den kantonalen Finanzkontrollen**

Die EFK pflegt einen regelmässigen Kontakt und Erfahrungsaustausch mit den kantonalen Finanzkontrollen. Fixpunkt waren im Berichtsjahr die beiden Fachtagungen mit den Finanzkontrollen der deutschsprachigen Kantone beziehungsweise der Romandie und des Tessins. Neben der Orientierung über die Gesetzesrevision und die Reorganisation der EFK bildeten das Vergabeverfahren im Baubereich, Prüfungen im Asylbereich sowie die Zusammenarbeit mit den Kantonen Schwerpunkte. Zudem wurden an verschiedenen Arbeitstagungen Prüfmethode und

-ansätze behandelt, um ein einheitliches Vorgehen bei der Prüfung von Verbundaufgaben zu ermöglichen.

Im Berichtsjahr führte die EFK schliesslich verschiedene Prüfungen zusammen mit den Kantonen durch, insbesondere im Asyl- und Landwirtschaftsbereich. Es entspricht auch einem Wunsch der kantonalen Finanzkontrollen, vermehrt gemeinsame Revisionen durchzuführen.

## **6.2 Interne Revision in der Bundesverwaltung**

### **6.2.1 Konzeption**

Gemäss dem Konzept der Verantwortungsgestaltung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ist die Interne Revision (IR) bei den für ihren Geschäftsbereich verantwortlichen Gruppen und Ämtern verankert. Der gesetzliche Rahmen verbietet dabei nicht die Schaffung von Finanzinspektoraten auf Departementsstufe, jedoch haben sich diese auf die Kontrolle der departementalen Geschäftsbereiche zu beschränken. Eine Unterstellung der Amtsinspektorate unter ein Departementsinspektorat würde die Führungsverantwortung der Ämter einschränken.

Der EFK als externes Finanzaufsichtsorgan der Bundesverwaltung kommt gemäss Artikel 11 des FKG eine Führungsrolle bei der Errichtung von Finanzinspektoraten bei Gruppen und Ämtern zu. Bestimmend für die Schaffung solcher Inspektorate sind namentlich

- das finanzielle Volumen der Gruppe beziehungsweise des Amtes,
- die Komplexität der Aufgabe sowie
- die Organisationsstruktur und der Personalbestand der Verwaltungseinheit.

Die Schaffung eines Finanzinspektorates ist dann gegeben, wenn die EFK zum Schluss kommt, dass eine Amtsleitung ohne IR ihre Pflichten zur Sicherstellung eines ordnungsgemässen Finanzgebarens in ihrem Geschäftsbereich nicht mehr gewährleisten kann. Die EFK bejaht die Bildung solcher Inspektorate auch bei jenen Ämtern und Gruppen, in denen sie Handlungsbedarf für vermehrte Wirksamkeitsprüfungen entdeckt, und sie sich deshalb bezüglich Ordnungs- und Rechtmässigkeit weitgehend auf Prüfungen der IR abstützen möchte.

Die Finanzinspektorate sind nicht der verlängerte Arm der EFK. Sie hat jedoch eine Richtlinienkompetenz. Die Oberaufsicht der EFK kommt insbesondere im gesetzlichen Auftrag zum Ausdruck, die Wirksamkeit der Finanzinspektorate zu überprüfen und die Kontrolltätigkeiten zu koordinieren. Durch die in Artikel 11 verankerte Informationspflicht der Inspektorate gegenüber der EFK ist die Grundlage für einen permanenten Dialog gelegt. Zudem stellt die EFK mit regelmässigen Ausbildungsveranstaltungen den Erfahrungsaustausch sicher. Im Berichtsjahr führte sie zwei Seminare mit den Schwerpunktthemen informatikgestützte Revisionen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch.

### **6.2.2 Bundesamt für Bildung und Wissenschaft**

Angesichts des grossen Ausgabenvolumens von jährlich 1,2 Milliarden Franken und den komplexen Beitragszusicherungen hat die EFK die Bildung eines Finanzinspektorates empfohlen. Die EFK genehmigte das Geschäftsreglement Anfang November 1999.

### **6.2.3 Gruppe Heer**

Als eine der Sofortmassnahmen im Nachgang zum Veruntreuungsfall „Bellasi“, wiederholte die EFK ihre Empfehlung, ein Inspektorat in der Gruppe Heer einzuführen. Die Diskussionen über dessen Ausgestaltung sind noch im Gange.

### **6.2.4 Bundesamt für Bauten und Logistik**

Im Rahmen der Planung des Bundesamtes für Bauten und Logistik wurde die Frage eines Controlling geprüft, jedoch nicht diejenige einer IR. Die EFK war angesichts der Komplexität der Aufgaben, der bedeutenden Finanzflüsse in diesem Ressourcenamnt und der Organisationsstruktur der Auffassung, dass der Aufbau eines Finanzinspektorates gerechtfertigt sei. Anfangs Juli konnte das Reglement in Kraft gesetzt werden.

### **6.2.5 Staatssekretariat für Wirtschaft**

Angesichts der komplexen Strukturen der Arbeitslosenversicherung, der Geldflüsse in Milliardenhöhe sowie der vorgekommenen Unregelmässigkeiten führte die EFK intensive Diskussionen mit der Direktion für Arbeit. Umstritten war insbesondere die organisatorische Einbettung und Unterstellung des Finanzinspektorates. Artikel 11 des FKG schreibt vor, dass diese Inspektorate direkt der Amts- beziehungsweise Geschäftsleitung zu unterstellen sind. Die Direktion für Arbeit konnte in diesem wichtigen Punkt überzeugt werden. Das Reglement wird zurzeit ausgearbeitet.

### **6.2.6 Bundesamt für Verkehr**

Die Bahnreform und die Übernahme von hoheitlichen Aufgaben von den Schweizerischen Bundesbahnen SBB AG haben die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundesamtes für Verkehr (BAV) stark verändert. Die Organisation des Amtes musste an diese neuen Gegebenheiten angepasst werden. Das Finanzinspektorat bleibt indessen auch mit der neuen Struktur direkt der Amtsleitung unterstellt. Seine Tätigkeiten werden sich auf reine Inspektoratsaufgaben beschränken. Der Vollzug von Aufgaben der Linie wird entfallen. Zudem wurde die personelle Kapazität im Hinblick auf die Eisenbahngrossprojekte verstärkt. Mit diesen Massnahmen hat das BAV den Anliegen der EFK entsprochen. Das angepasste Reglement wurde von der EFK genehmigt.

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

## **7.1 Internationale Kontakte**

1999 unterhielt die EFK verschiedene internationale Kontakte. Der Direktor nahm im Mai am Kongress der europäischen Rechnungshöfe (EUROSAI) in Paris teil. Der Kongress befasste sich mit dem Verhältnis der Kontrollbehörden zu den drei Staatsgewalten Parlament, Regierung und Judikative, der Unabhängigkeit der obersten Finanzaufsichtsgänge und deren Kontrolle sowie der Öffentlichkeitsarbeit.

Auf Einladung der englischen und ungarischen Kontrollbehörden stattete der Direktor dem National Audit Office (NAO) in London und dem ungarischen Rechnungshof in Budapest einen Besuch ab. In London gewährte das NAO interessante Einblicke in die Methode der Wirtschaftlichkeitsprüfungen und die Öffentlichkeitsarbeit, welche mit dem neuen FKG auch für die EFK zusätzlich an Bedeutung gewinnen wird. Im Grundsatz wurden gegenseitige Austauschprogramme vereinbart. Mit dem ungarischen Rechnungshof wurde auf bilateraler Ebene ein Erfahrungsaustausch in methodischen Belangen und in Aufsichtsfragen in föderalistischen Strukturen in Aussicht genommen. Vertiefte Kontakte wurden zudem mit dem niederländischen Rechnungshof geknüpft.

Ein reger Informationsaustausch wurde der EFK ausserdem durch die Teilnahme des Direktors an Treffen der Landesrechnungshöfe, des deutschen und österreichischen Rechnungshofes in Deutschland ermöglicht.

## **7.2 Kontrollstellenmandate**

Als Ausdruck seiner Politik der Disponibilität gegenüber dem Ausland und namentlich gegenüber internationalen Organisationen beauftragt der Bundesrat die EFK mit der Ausübung von Revisionsstellenmandaten solcher Organisationen. Im Berichtsjahr hat er auf Antrag der Organisationen den Direktor der EFK als Revisor von drei Spezialorganisationen der Vereinten Nationen bezeichnet. Diese Ernennung war die Folge der Vakanzen in der Direktion der EFK. Es handelt sich dabei um:

- die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in Genf,
- die Internationale Fernmeldeunion (ITU) in Genf und
- den Weltpostverein (WPV) in Bern.

Auf Grund der Prüfungsergebnisse hat die EFK den zuständigen Organen empfohlen, die Rechnungen zu genehmigen.

Die EFK beteiligt sich an den Anstrengungen, welche die externen Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen zur Harmonisierung und Verbesserung der Prüftechniken unternehmen. Der öffentliche und internationale Status dieser Organisationen erleichtert die Zielsetzung, die Prüfnormen der verschiedenen Berufsverbände zu vereinheitlichen. So hat der Panel der externen Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen, dem die EFK als Mitglied angehört, die verschiedenen Berufsregeln und Prüfnormen untersucht, um deren einheitliche Anwendung im System der UNO-Organisationen sicherzustellen. Dem Panel gehören neben der Schweiz Deutschland, England, Frankreich, Ghana, Kanada, die Philippinen und Südafrika an. Das Engagement im Panel erlaubt der EFK den Erfahrungsaustausch mit anderen Kontrollbehörden, gewährleistet eine „Unité de doctrine,“ und ermöglicht nicht zuletzt die Pflege wertvoller Kontakte. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse kann die EFK auch nutzbringend für ihre eigenen Prüftätigkeiten einsetzen.

Zusätzlich zu diesen drei UNO-Spezialorganisationen betreut die EFK durch ihren stellvertretenden Direktor die zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) in Bern sowie die Europäische Organisation für astronomische Forschung in der südlichen Hemisphäre (ESO) in München und Chile. Als Mitglied weiterer zwischenstaatlicher Organisationen, deren Rechnungen im Turnus von den Mitgliedsländern revidiert werden, wird die Schweiz periodisch aufgerufen, ihren Anteil an den Prüfungen zu leisten. 1999 hat die EFK die Rechnungen der folgenden Organisationen geprüft:

- das EFTA-Sekretariat in Genf und Brüssel: die EFK ist Mitglied des Finanzoberaufsichtsorgans der EFTA und stellt gleichzeitig dessen Vorsitzenden;
- das Büro der Ombudsperson für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina in Sarajewo;
- die Europäische Organisation für den Betrieb von Wettersatelliten (EUMETSAT) in Darmstadt. Diese Organisation wird in Zusammenarbeit mit dem spanischen Rechnungshof geprüft;
- die Agence pour la francophonie in Paris und verschiedene Aussenstellen.

Auch wenn das Engagement der EFK bei diesen Organisationen beträchtlich ist – es liegt bei etwa 1000 Revisionstagen –, lohnt es sich angesichts der damit verbundenen Synergieeffekte und dem wertvollen Erfahrungsaustausch.

*Gemäss Artikel 2 des FKG wählt der Bundesrat den Direktor für eine Amtsdauer von sechs Jahren. Die Wahl muss durch das Parlament genehmigt werden. Der Direktor wählt das gesamte Personal der EFK. Das Personalrecht der allgemeinen Bundesverwaltung findet dabei sinngemäss Anwendung. Die EFK reicht den Entwurf ihres jährlichen Voranschlages dem Bundesrat ein. Dieser leitet ihn unverändert der Bundesversammlung zu. Diese legt auch den Personalbestand der EFK fest.*

Die EFK verfügte 1999 über einen Stellenbestand von 80 Etatstellen, wovon sieben Stellen auf das Sekretariat der Finanzkommissionen und der FinDel entfallen. In den Ruhestand getreten sind der stellvertretende Direktor François Faessler und der Abteilungschef Hubert Eugster. Die Direktion musste vollständig neu besetzt werden. Als Nachfolger von François Faessler wurde auf den 1. August 1999 Armin Vuillemin gewählt. Nachdem die neue Organisation bestimmt war, konnten auch die übrigen Mitglieder der Direktion gewählt werden. Der Direktor wählte im Range eines Vizedirektors beziehungsweise einer Vizedirektorin Michel Huissoud als Verantwortlicher der Fachbereiche und Sylvia Furrer Hoffmann als Verantwortliche für den Stabs- und Supportbereich. Das ab 1. Januar 2000 gültige Organigramm befindet sich im Anhang.

In der Staatsrechnung 1999 werden für die EFK Ausgaben von insgesamt 10,4 Millionen Franken ausgewiesen. Im Einzelnen setzen sich die Ausgaben wie folgt zusammen:

## **Die Ausgaben 1999 der EFK**

*Tabelle 2*

|                            | 1998            |        | 1999     |      | Differenz zu         |  |
|----------------------------|-----------------|--------|----------|------|----------------------|--|
|                            | Rechnung        |        | Budget   |      | Budget               |  |
|                            | in 1000 Franken |        | Rechnung |      | in 1000 Fr      in % |  |
| Ausgaben                   | 10 397          | 10 632 | 10 359   | –273 | –2,6                 |  |
| – Personalbezüge           | 9 913           | 10 050 | 9 785    | –265 | –2,6                 |  |
| – Dienstleistungen Dritter | 232             | 291    | 282      | –9   | –3,1                 |  |
| – übrige Sachausgaben      | 252             | 291    | 291      | –    | –                    |  |

Die EFK konnte im Berichtsjahr nicht alle bewilligten Stellen besetzen. Die Personalbezüge blieben deshalb hinter dem budgetierten Kredit zurück. Die Dienstleistungen Dritter enthalten insbesondere die Kosten für Expertenaufträge und für Ausbildungsmassnahmen. Nach Artikel 3 des FKG kann die EFK Sachverständige beziehen, soweit die Durchführung ihrer Aufgabe besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit ihrem ordentlichen Personalbestand nicht gewährleistet werden kann. Bei den übrigen Sachausgaben fallen vor allem die Kosten für Stelleninserate und die Spesenentschädigungen ins Gewicht. Die Revisoren und Revisorinnen der EFK sind oft für mehrere Tage, gar Wochen, in der ganzen Schweiz und auch im Ausland im Einsatz.

Werden sämtliche Kosten aufgerechnet, also auch die Infrastrukturkosten und die übrigen Gemeinkosten, welche über die Budgets anderer Dienststellen verbucht werden, so belaufen sich die Gesamtkosten der EFK auf rund 13 Millionen Franken. Davon entfallen knapp 80 Prozent auf Personalkosten.

## 9

### Ausblick

*Die gegenwärtige Modernisierung der Verwaltung erfordert ebenfalls eine Fortentwicklung der Finanzkontrolle. Mit der Reorganisation hat die EFK einen ersten Schritt getan. Weitere müssen folgen. „Denn wenn wir aufhören, besser sein zu wollen, hören wir auf, gut zu sein,“ (Alfred Herrhausen)*

Wichtigstes Ziel der EFK ist die Förderung der ordnungs- und rechtmässigen sowie sparsamen Mittelverwendung. Es ist für die EFK ein besonderes Anliegen, aus ihrer Revisionstätigkeit Zusatznutzen für die Verwaltung zu schaffen. Es kommt nicht so sehr auf einen kurzfristigen, spektakulären Erfolg an, sondern auf den Anstoss zu nachhaltigen Veränderungen. Dabei ist es immer eine Gratwanderung, nicht in ureigenste Verwaltungstätigkeit „hereingezogen,“ zu werden und damit Objektivität und Glaubwürdigkeit bei der nachträglichen Kontrolle möglicherweise zu verlieren. Die EFK will die Erkenntnisse aus ihrer Prüfungstätigkeit der Verwaltung mittels Ausbildungsveranstaltungen nutzbar machen.

Anknüpfend an das positive Image, das die Finanzkontrolle in der Öffentlichkeit besitzt, besteht ein ständiger Aktualisierungsbedarf an modernem Verwaltungsdenken. Mitarbeitende der EFK müssen der Verwaltung eigentlich immer mindestens einen Schritt voraus sein, was nur mit qualifiziertem und motiviertem Personal denkbar ist. Um ihren gesetzlichen Auftrag auch in Zukunft erfüllen zu können, sind der Aufbau, der Erhalt und die Erneuerung des Expertenwissens absolut zentral. Die EFK will deshalb besondere Anstrengungen in diesem Bereich unternehmen. Öffnung nach aussen, zum Beispiel mittels Erfahrungs- und Personalaustausch mit Rechnungshöfen und mit der Verwaltung, Zusammenarbeit mit Treuhandfirmen und Engagement in Fachverbänden sind einige Stichworte zur Umsetzung dieser Zielsetzung. Nur auf diese Weise wird es der EFK gelingen, auch auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu bleiben. Mit dem neuen Personalgesetz erhofft sie sich eine Verbesserung der personalpolitischen Rahmenbedingungen.

Die EFK wird weitere Anstrengungen unternehmen müssen, um Lücken insbesondere im Bereich der Informatik, des öffentlichen Verkehrs und der Sozialversicherungen zu schliessen. Auch im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind zusätzliche Massnahmen erforderlich, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen und die Umsetzung von Artikel 170 der neuen Bundesverfassung zu unterstützen. An der Schnittstelle zwischen Parlament und Verwaltung will die EFK im Rahmen ihrer Möglichkeiten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zum Durchbruch verhelfen, gleichzeitig aber darauf hinwirken, dass der Grundsatz der Ordnungsmässigkeit erfüllt wird.

## Abkürzungsverzeichnis

### A

|       |                          |
|-------|--------------------------|
| AIV   | Arbeitslosenversicherung |
| ALK   | Arbeitslosenkasse        |
| ASTRA | Bundesamt für Strassen   |

### B

|     |                                                |
|-----|------------------------------------------------|
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik              |
| BBT | Bundesamt für Berufsbildung und Technologie    |
| BFF | Bundesamt für Flüchtlinge                      |
| BIT | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation |
| BLW | Bundesamt für Landwirtschaft                   |
| BSV | Bundesamt für Sozialversicherungen             |

### D

|      |                                                    |
|------|----------------------------------------------------|
| DEZA | Direktion für Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit |
|------|----------------------------------------------------|

### E

|      |                                                |
|------|------------------------------------------------|
| EAV  | Eidgenössische Alkoholverwaltung               |
| EDA  | Eidgenössisches Departement für Auswärtiges    |
| EDI  | Eidgenössisches Departement des Innern         |
| EFD  | Eidgenössisches Finanzdepartement              |
| EFK  | Eidgenössische Finanzkontrolle                 |
| EFV  | Eidgenössische Finanzverwaltung                |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |

### F

|        |                                                                |
|--------|----------------------------------------------------------------|
| FEG    | Fonds für Eisenbahngrossprojekte                               |
| FER    | Fachempfehlung für die Rechnungslegung                         |
| FinDel | Finanzdelegation der eidgenössischen Räte                      |
| FIPOI  | Fondation des immeubles pour les organisations internationales |
| FKG    | Finanzkontrollgesetz                                           |
| FLAG   | Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget                   |

### H

|     |                                                     |
|-----|-----------------------------------------------------|
| HSK | Hauptabteilung für sichere Kernanlagen, Würenlingen |
|-----|-----------------------------------------------------|

### I

|     |                         |
|-----|-------------------------|
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| IR  | Interne Revision        |

### K

|     |                                         |
|-----|-----------------------------------------|
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung           |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen         |
| KTU | Konzessionierte Transportunternehmungen |

### L

|     |                                                  |
|-----|--------------------------------------------------|
| LAM | Logistik Arbeitsmarkt (Arbeitslosenversicherung) |
|-----|--------------------------------------------------|

### N

|      |                                  |
|------|----------------------------------|
| NASA | Nationale Sicherheitsagentur     |
| NEAT | Neue Eisenbahn-Alpentransversale |
| NPM  | New Public Management            |

### P

|     |                          |
|-----|--------------------------|
| PKB | Pensionskasse des Bundes |
|-----|--------------------------|

**R**

RAV Regionales Arbeitsvermittlungszentrum

**S**

SAP R/3 Software für Finanzen, Personal und Logistik

Seco Staatssekretariat für Wirtschaft

SEV Schweizerischer Elektrotechnischer Verein

SiRück Sicherheits- und Rückerstattungspflicht im Flüchtlingsbereich

SKH Schweizerisches Katastrophenhilfekorps

SVTI Schweizerischer Verein für technische Inspektionen

**U**

UVEK Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie und Kommunikation

**V**

VBS Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

**W**

WP Wirtschaftlichkeitsprüfungen