

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2012

vom 12. April 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren National- und Ständeräte

Gestützt auf Artikel 51 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10) unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle ihrerseits erstattet der Finanzdelegation und dem Bundesrat in Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0) jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe informiert.

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die im Jahre 2012 behandelten wichtigsten Geschäfte.

12. April 2013

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Die Präsidentin: Marina Carobbio Guscetti, Nationalrätin
Der Vizepräsident: Hans Altherr, Ständerat

Zusammenfassung

Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält die wichtigsten Geschäfte, mit denen sich die Finanzdelegation 2012 befasste. Die Zusammenfassung beleuchtet nachstehend in geraffierter Form diejenigen Themen, mit denen sich die Finanzdelegation besonders beschäftigte.

Verhältnis Aufsicht und Oberaufsicht: Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Diese unmittelbare Aufsicht ist umfassend, abschliessend und lückenlos. Der Bundesrat trägt damit in Zusammenarbeit mit der Verwaltung die operative Führungsverantwortung und ist für seine Entscheide verantwortlich. Die Finanzdelegation ihrerseits übt im Auftrag des Parlamentes die Oberaufsicht über den Bundesrat aus. Dabei ist sie auf offene, transparente und vollständige Informationen angewiesen. Kritische Feststellungen und Empfehlungen eines Oberaufsichtsorgans bedürfen letztlich der Umsetzung durch den Bundesrat.

Zugang zu Berichten der Eidg. Finanzkontrolle (EFK): Das Öffentlichkeitsgesetz verpflichtet die EFK, ihre Berichte auf Anfrage zu veröffentlichen. Zwar können heikle Passagen eingeschwärzt werden, jedoch erkennt die EFK das Risiko, dass die Geprüften unter Umständen vertrauliche Informationen zurückhalten und Auskünfte nur noch selektiv erteilen. Die Finanzdelegation teilt grundsätzlich diese Bedenken. Dem offenen, vertrauensvollen Verhältnis zwischen Prüfer und Geprüften kommt im Interesse einer wirkungsvollen Finanzaufsicht grosse Bedeutung zu. Die Finanzdelegation wird jedoch nicht akzeptieren, wenn ein Bundesamt relevante Informationen bewusst zurückhält.

Abwicklung von Personalgeschäften: Die Abläufe bereiten beim Grossteil der von der Finanzdelegation zu bewilligenden Geschäfte keine Probleme. Optimierungsbedarf stellte die Delegation hingegen bei denjenigen Ausnahmefällen fest, wo Personalgeschäfte direkt dem Bundesrat vorgelegt werden, bevor sich die Finanzdelegation dazu äussern konnte. Sie schlug deshalb dem Bundesrat vor, für solche unproblematischen Fälle ein beschleunigtes Verfahren via Korrespondenzbeschluss anzuwenden. Der Bundesrat hat diesem Vorgehen zugestimmt.

Zulagen im Lohnsystem: Wie die Finanzdelegation bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2011 feststellte, anerkennt sie die Zulagen als wichtiges Instrument, um innerhalb des Besoldungssystems die notwendigen Flexibilität zu erzielen. Sie erachtet jedoch eine Überprüfung sämtlicher Zulagen als notwendig. Zu diesem Zweck führte sie im Berichtsjahr mit verschiedenen Departementen Gespräche über deren spezifischen Zulagen. Aufgrund einer aktualisierten Gesamtübersicht wird sie die Situation analysieren und über das weitere Vorgehen entscheiden. Zudem wird sie sich mit den Auswirkungen der vom Bundesrat beschlossenen neuen Ruhestandsregelung auseinandersetzen.

Trend zu Höhereinreichungen: Die Finanzdelegation stellt fest, dass Umstrukturierungen und Neuorganisationen tendenziell zur Schaffung zusätzlicher Kaderstellen oder zu Höhereinreichungen führen. Diese Entwicklung kann mittelfristig die Konsistenz des Lohngefüges gefährden. Insbesondere kann die Schaffung zusätzlicher Hierarchiestufen eine präjudizielle Wirkung auf andere Ämter haben und zu Mehrkosten führen. Die Finanzdelegation wird darum diesem Aspekt ein besonderes Augenmerk schenken.

Kreditgeschäfte: Die erneut geringe Anzahl von bevorschussten Nachtragskrediten ist aus Sicht der Finanzdelegation erfreulich. Sie wertet diese Entwicklung auch als Erfolg ihrer restriktiven Haltung.

Informatikstrategie Bund: Die Finanzdelegation formuliert schon seit vielen Jahren Bedenken bezüglich der Führung der Bundesinformatik. Dies trug erheblich dazu bei, dass in diesem finanziell gewichtigen Bereich mit der Überarbeitung der Bundesinformatik-Verordnung ein wichtiger Schritt zu einem besseren Management getan wurde. Das Informatiksteuerungsorgan wurde finanziell und personell gestärkt und ist nun für die finanzielle Führung der IKT auf Stufe Bund verantwortlich. Der Bundesrat überwacht die von ihm formulierte Strategie anhand eines Controllings, dessen erster Bericht im Frühjahr 2013 vorliegen soll. Aus Sicht der Finanzdelegation ist es wichtig, die vom Bundesrat installierten Instrumente rasch hochzufahren und die eingeleiteten Massnahmen umzusetzen.

GEVER: Die dezentrale Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung hat zur Folge, dass die bisherigen Investitionskosten nur in einer ungefähren Grössenordnung beziffert werden können. Das erschwert exakte Aussagen über das Kosten-/Nutzenverhältnis dieses Vorhabens. Der Auftrag des Bundesrates, die Geschäftsverwaltung gemäss Bundesstandard auf elektronische Dossiers umzustellen, wurde in der Mehrzahl der Departemente erfüllt. Noch nicht umgesetzt ist er insbesondere im EFD und im VBS. Angesichts der offenen beschaffungsrechtlichen Fragen wird die Finanzdelegation die Umsetzung von GEVER weiter aufmerksam verfolgen.

Vergabewesen Bund: Zur Überwachung und Steuerung des Vergabewesens lancierte der Bundesrat 2007 das Projekt «strategisches Beschaffungscontrolling». 2012 stellte die Finanzdelegation fest, dass der Bundesrat entgegen seiner ursprünglichen Absicht auf ein bundesweites Controlling verzichten wollte. Die Finanzdelegation intervenierte jedoch dagegen und beharrte auf der Einführung eines departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings. Der Bundesrat folgte schliesslich dieser Empfehlung und verabschiedete ein entsprechendes Konzept. Für die Finanzdelegation ist entscheidend, dass damit der Bundesrat die Gesamtverantwortung für die einheitliche Steuerung und Überwachung der Vergaben in der Bundesverwaltung übernimmt. Betreffend der freihändigen Vergaben musste die Finanzdelegation erneut feststellen, dass das öffentliche Beschaffungsrecht nicht in jedem Fall eingehalten wird.

Neues Führungsmodell Bund: Im Mai 2011 beschloss der Bundesrat ein flächendeckendes neues Führungsmodell, das sich an den Prinzipien der ergebnisorientierten Verwaltungsführung orientiert. Damit soll die Steuerung des Bundeshaushaltes

durch eine stärkere Verknüpfung von Aufgaben, Finanzen, Ressourcen und Leistungen verbessert werden. Die Finanzdelegation begrüsst, dass die Finanzkommissionen sowie die Geschäftsprüfungskommission und die Staatspolitische Kommission zuerst konsultiert werden, bevor der Bundesrat das Geschäft dem Parlament unterbreitet. Die Finanzdelegation wird das Geschäft vor allem unter dem Aspekt des Kosten-/Nutzenverhältnisses weiterverfolgen.

Optimierung Aussennetz: Die Finanzdelegation ist erfreut über die Anstrengungen des EDA, die Schweizer Präsenz im Ausland vermehrt räumlich zusammenzulegen und damit im Vertretungsnetz erhebliche Synergiegewinne zu realisieren. Sie nimmt zur Kenntnis, dass insgesamt Einsparungen von jährlich rund 20 Millionen Franken erzielt werden können und der Bundesrat das gesetzte Sparziel als erbracht erachtet, obwohl dessen Betrag nicht vollständig erreicht wird. Indessen ist für die Finanzdelegation der Nachweis der verschiedenen Einsparungen wenig transparent. Sie wird künftig einem klaren und vollständigen Nachweis von Sparmassnahmen des Bundes eine erhöhte Aufmerksamkeit widmen.

Internationales Genf: In den nächsten Jahren werden erhebliche finanzielle Mittel benötigt, um einerseits Immobilienvorhaben mit der Beteiligung der FIPOI zu realisieren und andererseits die notwendigen Renovierungsarbeiten vorzunehmen. Die Finanzdelegation hatte darum den Bundesrat ersucht, ihr eine Strategie und eine Langfristplanung zur Finanzierung des Internationalen Genf vorzulegen. Sie wird das Thema aufgrund dieses Berichts 2013 weiter verfolgen und insbesondere den Aspekt des Gebäudeunterhalts vertiefen.

Finanzierung Hochschulbildung: Bei den Beschaffungen der beiden ETH und der vier Forschungsanstalten ortete die Finanzdelegation aufgrund eines Prüfberichtes des EFK und angesichts eines jährlichen Volumens von rund einer Milliarde Franken ein erhebliches Sparpotenzial. Sie anerkennt die Anstrengungen des ETH-Bereichs für eine verstärkte Kooperation bei den Beschaffungen und die in den letzten Jahren erzielten Einsparungen, erkennt jedoch im Beschaffungsbereich noch weiteres Verbesserungspotenzial. Bezüglich der Entwicklung der Drittmittel verwies die Finanzdelegation auf die Problematik der daraus entstehenden, möglicherweise erheblichen Folgekosten bei Betrieb und Unterhalt von Immobilien. Dem Aspekt der Lebenszykluskosten kommt angesichts der in den nächsten Jahren geplanten Investitionen grosse Bedeutung zu; die durch Drittmittel induzierten Folgekosten sind darum systematischer zu planen.

Schengen/Dublin: Aufgrund der langen Projektdauer und als Folge mehrfacher Verzögerungen in der EU nimmt das Risiko zu, dass die bestehenden zwei Verpflichtungskredite nicht ausreichen und auch die Betriebskosten weiter ansteigen. Für die Finanzdelegation steht deshalb vor allem die finanzielle Entwicklung des Projektes im Vordergrund. Sie verlangte vom EJPD, in den Controllingberichten einen besonderen Fokus auf die finanzielle Situation zu richten und dabei die Kostenentwicklung, die Abwicklung der Verpflichtungskredite sowie die allenfalls nötige zusätzliche Finanzierung transparent aufzuzeigen.

Informatik VBS: Das Departement formulierte 2010 verschiedene Zielsetzungen im Hinblick auf Verbesserungen in der Informatik. Die Finanzdelegation stellt fest, dass inzwischen einiges erreicht wurde und insbesondere ein Umdenken bezüglich Projektleitung und kostenbewusstes Führen stattgefunden hat. Sie nahm zur Kenntnis, dass die für 2012 und die kommenden Jahre formulierten Sparziele für das VBS eine grosse Herausforderung darstellen. Sie forderte das VBS auf, ihr in einem detaillierten Bericht aufzuzeigen, mit welchen konkreten Massnahmen die Kosteneinsparungen erreicht wurden bzw. in den Folgejahren erreicht werden sollen.

ESTV, Projekt Insieme: Ein Nachtragskreditbegehren im Jahre 2010 war für die Finanzdelegation der Auslöser, dieses Vorhaben fortan auf der Basis von regelmässigen Standberichten eng zu begleiten. Ausgangspunkt für ihre Aktivitäten waren insbesondere Revisionsberichte der EFK, die 2008 und 2011 erhebliche Mängel aufgezeigt hatten. Im Rahmen von mehreren Aussprachen mit Vertretern der ESTV und anlässlich von zwei Informationsbesuchen vor Ort wurde von der Verwaltung wiederholt versichert, dass wohl Probleme bestünden, diese aber im Griff seien und einer Lösung zugeführt würden. Die weitere Entwicklung von Insieme mit dem Projektabbruch im Herbst 2012 zeigt, wie wichtig für die Finanzdelegation eine transparente und vollständige Information ist.

Informationsbesuch EZV: Betreffend das Interne Kontrollsystem (IKS) der EZV hatte die EFK in den letzten Jahren verschiedene Empfehlungen formuliert. Diese sollen bis Mitte 2013 vollständig umgesetzt werden. Die Finanzdelegation erachtet ein wirkungsvolles IKS in einer derart grossen Administration mit Milliardenumsätzen als unabdingbar. Erheblichen Handlungsbedarf erkennt die Finanzdelegation bei der Informatik der EZV. Offenbar besteht ein Projektstau; die zu dessen Behebung nötigen Mittel werden mit rund 20 Millionen Franken beziffert. Aus Sicht der Finanzdelegation ist die Situation bei der EZV bezeichnend für den Informatikbereich des Bundes: Über Jahre hinweg werden zwar die nötigen Mittel für die Investitionen bereitgestellt, den höheren Betriebs- und Wartungskosten wird jedoch nicht oder zu wenig Rechnung getragen.

Informationsbesuch seco: Die Finanzdelegation begrüsst die sachliche und räumliche Fokussierungsstrategie des Bundes in der Neuen Regionalpolitik (NRP), beurteilt diese aber als optimierbar hinsichtlich Inhalt und Grösse der Projekte. Sie stellt zudem einen Verbesserungsbedarf bei der Definition der Ziele sowie der Indikatoren der Programmvereinbarungen fest. Weiter fiel auf, dass die Kantone bei der Einreichung von Beitragsgesuchen in vielen Fällen auf externe Unterstützung angewiesen sind. Aus Sicht der Finanzdelegation ist zu prüfen, inwieweit Vereinfachungen und damit administrative Einsparungen möglich sind.

Seco, SIFEM: Die Finanzdelegation nahm den jährlichen Standbericht als Ausgangspunkt, sich über den Stand der Institutionalisierung der SIFEM orientieren zu lassen. In einer Aussprache mit Vertretern der SIFEM und des seco vertiefte sie verschiedene Aspekte, insbesondere: Organisation der SIFEM, Höhe der administrativen Kosten, Ausgestaltung des Portfolios, Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnern sowie das Aufsichtskonzept des seco. Die Finanzdelegation wird sich 2013 schwergewichtig mit Fragen der Risikobeurteilung und der Entwicklungseffekte der Investitionen befassen.

Informationsbesuch BFE: Im Vordergrund dieser Sitzung stand die Information über den Stand des Projektes «Energiestrategie 2050». Die Subdelegation erörterte aber auch verschiedene andere Aspekte wie Finanzen und Controlling, Risk-Management, Evaluationen sowie Vertragsmanagement des BFE. Diskutiert wurden zudem die Ergebnisse der letzten Revision der EFK und die vom BFE an die Hand genommenen Massnahmen zur Umsetzung ihrer Empfehlungen. Eine längere Diskussion führte die Finanzdelegation schliesslich über den Vollzugs des CO₂-Gesetzes und über die Umsetzung der Kostendeckenden Einspeisevergütung. Sie gewann den Eindruck, dass der Vollzug in gewissen Bereichen sehr komplex ist und ersuchte in der Folge das UVEK, konkrete Vereinfachungen vorzuschlagen und die dafür notwendigen Massnahmen aufzuzeigen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	9350
Abkürzungsverzeichnis	9357
1 Auftrag und Organisation	9360
1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation	9360
1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht	9360
1.3 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte	9361
1.4 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)	9361
1.5 Koordination mit den Aufsichtskommissionen	9364
1.6 Neuer Leiter des SPFA	9364
2 Querschnittsthemen	9365
2.1 Personalgeschäfte	9365
2.1.1 Abwicklung von Personalgeschäften	9365
2.1.2 Revision Bundespersonalgesetz; Zulagensystem und Ruhestandsregelungen	9366
2.1.3 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich	9367
2.1.4 Kaderlohnreporting 2011, Corporate Governance	9369
2.1.5 Weitere Personalgeschäfte	9370
2.2 Kreditgeschäfte	9371
2.2.1 Bundesamt für Migration (BFM)	9371
2.2.2 Eidg. Zollverwaltung (EZV)	9371
2.2.3 Kreditüberschreitungen	9372
2.2.4 Weitere Kreditgeschäfte; Übersicht	9372
2.3 Weitere Querschnittsthemen	9373
2.3.1 Informatikstrategie Bund	9373
2.3.2 Elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (Programm GEVER Bund)	9375
2.3.3 Vergabewesen Bund	9378
2.3.4 Aufgabenüberprüfung	9381
2.3.5 Verwaltungsführung; Neues Führungsmodell Bund	9382
3 Schwerpunkte nach Departementen	9384
3.1 Behörden und Gerichte	9384
3.1.1 BVGer; Verfahrensdauer	9384
3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	9385
3.2.1 Informationsbesuch Präsenz Schweiz	9385
3.2.2 Optimierung Aussennetz	9386
3.2.3 Finanzierung Internationales Genf	9387
3.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)	9388
3.3.1 BAG. Stärkung Aufsicht über Krankenversicherer	9388
3.3.2 BSV: Beiträge private IV-Hilfe	9389
3.3.3 Finanzierung Hochschulbildung	9390

3.4	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	9391
3.4.1	Umsetzung des Abkommens Schengen/Dublin	9391
3.4.2	Informationsbesuch fedpol	9392
3.4.3	Reorganisation BFM	9393
3.5	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	9395
3.5.1	Informatik VBS	9395
3.5.2	Bewirtschaftung Flugplatz Dübendorf	9396
3.6	Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	9397
3.6.1	Finanzkrise Euroraum	9397
3.6.2	ESTV: Projekt Insieme	9398
3.6.3	Informationsbesuch EZV	9401
3.6.4	BBL: Unterbringungskonzept 2024	9402
3.7	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)	9403
3.7.1	Informationsbesuch seco	9403
3.7.2	seco: SIFEM	9404
3.8	Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)	9405
3.8.1	ASTRA, Nationalstrassen	9405
3.8.2	Informationsbesuch BFE	9406
4	Schlussbemerkungen	9407

Abkürzungsverzeichnis

AFIS	Automatisiertes Fingerabdruck-Identifikationssystem
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AüP	Aufgabenüberprüfung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAR	Bundesarchiv
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BFM	Bundesamt für Migration
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BinfV	Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011 (SR 172.010.58)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben der ESTV
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EPFL	ETH Lausanne
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FD	Flugplatz Dübendorf
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt, Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht

FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen
FISP	Finanzinspektorat
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung Bund
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
HERMES	Methode zum Führen und Abwickeln von Projekten im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik IKT
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
INSIEME	Informatikprojekt der ESTV
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund
KAP 2014	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014
KEV	Kostendeckende Einspeisevergütung
KVAG	Krankenversicherungs-Aufsichtsgesetz
METAS	Eidgenössisches Institut für Metrologie
MWST	Mehrwertsteuer
NFA	Neuer Finanzausgleich
NFB	Neues Führungsmodell Bund
NRP	Neue Regionalpolitik
Org-VöB	Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (SR 172.056.15)
OSEC	Office Suisse d'Expansion Commercial
ParIG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, Parlamentsgesetz (SR 171.10)
PRS	Präsenz Schweiz
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SPFA	Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit
SPK	Staatspolitische Kommissionen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UREK-N	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UK 2024	Unterbringungskonzept 2024 vom 15. April 2011
V	Bereich Verteidigung im VBS

VBS

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungs-
schutz und Sport

WTO

World Trade Organization

Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidg. Räte 2012

1 Auftrag und Organisation

1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation

Die Finanzdelegation hat gemäss Artikel 51 Absatz 2 ParlG den Auftrag, den gesamten Finanzhaushalt zu prüfen und zu überwachen. Sie erstattet den Finanzkommissionen darüber Bericht und stellt Antrag (Art. 51 Abs. 4 ParlG). Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 5 ParlG).

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 FKG erhält die Finanzdelegation sämtliche Berichte und Unterlagen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Die Finanzdelegation führt zudem eigene Informationsbesuche bei Dienststellen des Bundes durch.

Gestützt auf eine Vereinbarung aus dem Jahre 2009 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat bedürfen gewisse Besoldungsmassnahmen bei Kadermitarbeitenden der Zustimmung der Finanzdelegation; siehe dazu auch Ziffer 2.1.

Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können gemäss Artikel 169 der Bundesverfassung keine Geheimhaltungspflichten entgegeng gehalten werden. Die Finanzdelegation erhält laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG). Zudem hat sie gestützt auf Artikel 154 Absatz 2 ParlG das Recht auf Herausgabe von Protokollen der Bundesratssitzungen sowie von Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

Ausserdem ist die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 FHG zuständig, anstelle des Parlaments dringliche Nachträge zu beschliessen. Seit letztem Jahr muss die Finanzdelegation gemäss Artikel 34 FHG zudem auch Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken genehmigen. Siehe dazu auch Ziffer 2.2.3.

1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht

Die Aufsichtstätigkeiten von Parlament und Bundesrat orientieren sich am Prinzip der Gewaltenteilung. Gemäss Artikel 174 der Bundesverfassung ist der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 187 Abs. 1 BV). Die unmittelbare Aufsicht des Bundesrates ist umfassend, abschliessend und lückenlos.

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. In diesem Rahmen und wie in Ziffer 1.1 dargestellt, nimmt die Finanzdelegation ihre Oberaufsicht selektiv wahr und setzt Schwerpunkte.

Die Verantwortung für die umfassende Aufsicht und für seine Entscheide und Weisungen trägt ausschliesslich der Bundesrat. Er trägt damit in Zusammenarbeit mit der Verwaltung die operative Führungsverantwortung. Bei der Überwachung dieser Linienfunktion ist die Oberaufsicht auf offene, transparente und vollständige Informationen angewiesen, damit sie ihre Aufgabe wahrnehmen kann. Festzuhalten ist zudem, dass kritische Feststellungen und Empfehlungen eines Oberaufsichtsorgans letztlich der Umsetzung durch den Bundesrat bedürfen.

1.3 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder und drei Ersatzmitglieder in die Finanzdelegation, die sich selber konstituiert (Art. 51 Abs. 1 ParlG). Präsident ist abwechselungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Ständerates bzw. des Nationalrates. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation zusammen aus den Ständeräten Urs Schwaller (Präsident), Anita Fetz und Hans Altherr sowie den Nationalräten Marina Carobbio Guscetti (Vizepräsidentin), Jean-Paul Gschwind und Pirmin Schwander.

Die Finanzdelegation gliedert sich in drei Subdelegationen, die sich aus je einem National- und Ständerat zusammensetzen. Diese Subdelegation betreuen die sieben Departemente des Bundes sowie die Behörden und Gerichte. Die Mitglieder der Finanzdelegation betreuen ein oder zwei Bereiche (Referentensystem); ihnen wird in aller Regel kein Departement zugewiesen, dessen Departementvorsteher derselben Partei angehört. Um eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, sind die Mitglieder während mindestens zwei Jahren für dieselben Departemente zuständig.

Die Finanzdelegation trat 2012 zu sechs ordentlichen und acht ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Die drei Subdelegationen führten im Berichtsjahr insgesamt sechs Informationssitzungen durch.

2012 wurden der Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle 141 Revisions- und Inspektionsberichte übermittelt (Vorjahr 126), wovon 59 Berichte für den Aufgabenbereich der Finanzdelegation von Relevanz waren (Vorjahr 53). Die Finanzdelegation behandelte 142 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse (Vorjahr 100) und 31 Personalmassnahmen (Vorjahr 19) für höhere Kadermitarbeitende gemäss Vereinbarung 2009. Des Weiteren befasste sich die Finanzdelegation mit vier Vorschussbegehren (Vorjahr drei), die sie alle genehmigte (Vorjahr alle), entsprechend einem Gesamtbetrag von rund 8,7 Millionen Franken (Vorjahr 22 Millionen); siehe dazu auch Ziffer 2.2.

1.4 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)

Aufgaben der EFK

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie unterstützt einerseits die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege und andererseits den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die

Bundesverwaltung (Art. 1 Abs. 1 FKG). Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrollen der EFK werden gemäss FKG wie folgt definiert:

- Kriterien der Finanzaufsicht sind Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 5)
- Die Kontrollaufgaben umfassen insbesondere die Prüfung des Finanzhaushaltes, der internen Kontrollsysteme, der EDV-Anwendungen, Preisprüfungen im Einkaufswesen sowie Prüfung der Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Art. 6)
- Begutachtung sämtlicher Fragen der Finanzaufsicht, unter anderem in den Bereichen Buchhaltung, Zahlungsverkehr und Inventarführung sowie Beratung der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 7)
- Der Aufsichtsbereich umfasst die zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste, die Empfängern von Abteilungen und Finanzhilfen, Organisationen mit öffentlichen Aufgaben, Bundesunternehmen, die eidgenössischen Gerichte, die FINMA, die RAB sowie den Bereich Bundesanwaltschaft (Art. 8)
- Unterstützung der Finanzinspektorate der Bundesverwaltung durch Aus- und Weiterbildung sowie Überwachung mittels Wirksamkeitsprüfungen (Art. 11)

Die EFK legt jährlich ihr Revisionsprogramm fest und bringt es der Finanzdelegation und dem Bundesrat zur Kenntnis (Art. 1 Abs. 2 FKG). Über jede abgeschlossene Prüfung erstattet die EFK einen Bericht, den sie einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung der Finanzdelegation zustellt (Art. 14 FKG). Die Berichterstattung der EFK dient der Finanzdelegation bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und ermöglicht ihr nötigenfalls bei den Departementen oder beim Bundesrat zu intervenieren. Darüber hinaus unterstützt die EFK die Finanzdelegation bei der Vorbereitung und Begleitung von Informationsbesuchen, Folgeaufträgen aus Revisionsgeschäften sowie bei Sonderaufträgen. Zudem hat die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 1 Absatz 2 FKG die Möglichkeit, der EFK Aufträge zu erteilen. Die EFK ihrerseits kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden.

Voranschlag der EFK

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 FKG reicht die EFK ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihn unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet. Die Finanzdelegation ihrerseits prüft den Voranschlag und stellt der Bundesversammlung Antrag. Das Budget 2013 der EFK basiert mit Ausnahme des Beratungsaufwandes auf den Weisungen des Bundesrates sowie den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Es beläuft sich auf rund 22,5 Millionen Franken. Das entspricht gegenüber dem Vorjahr einer minimalen Zunahme von 73 000 Franken. Während der Personalaufwand um 431 000 Franken abnimmt, steigt der Aufwand für die Informatik um 294 000 Franken und für den Beratungsaufwand um 195 000 Franken an. Der Anteil des Budgets der EFK am Gesamtaufwand des Bundes beträgt unverändert rund 0,3 Promille.

Zugang zu Berichten der EFK

Aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ) ist die EFK verpflichtet, ihre Prüfberichte auf Anfrage hin zu veröffentlichen. 2011 häuften sich die Fälle, wo in der Presse aus Berichten der EFK zitiert wurde. Die Finanzdelegation teilte die Sorge der EFK, dass dadurch die geprüften Stellen unter Umständen Informationen zurückhalten, um eine Publikation von heiklen Daten zu vermeiden. Die Finanzdelegation diskutierte in der Folge die Thematik 2011 und nahm von einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz Kenntnis, wonach die Voraussetzungen nicht gegeben sind, um die EFK vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen. Sie vertrat jedoch die Ansicht, die Bedenken der EFK seien ernst zu nehmen und beschloss, die Thematik aufmerksam zu verfolgen (siehe Tätigkeitsbericht 2011, Ziff. 1.3).

Anfang Februar 2013 liess sich die Finanzdelegation von der EFK über deren 2012 gemachten Erfahrungen mit dem BGÖ orientieren. Die EFK stellt fest, dass die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes einigen Aufwand mit sich bringt. Um den Datenschutz zu gewährleisten (Art. 8 und 9 BGÖ) und das Amtsgeheimnis zu wahren (Art. 7 BGÖ) müssen Textstellen geschwärzt werden.

Der EDÖB wies die EFK im Rahmen eines konkreten Falles in einer ersten Empfehlung darauf hin, Personendaten seien zwar nach Möglichkeit zu anonymisieren. Im vorliegenden Fall überwiege aber aufgrund der Interessenabwägung das öffentliche Interesse der Bevölkerung am Zugang zum Namen des erwähnten Unternehmens dessen Interesse am Schutz seiner Privatsphäre, weshalb der Zugang zu gewähren und der Firmenname nicht zu anonymisieren ist. Auch betreffend den Mitarbeitenden der EFK sowie der geprüften Stelle sind nach Ansicht des EDÖB keine konkreten nachteiligen Folgen für die betroffenen Verwaltungsangestellten erkennbar, weshalb ihre Personennamen nicht zu anonymisieren sind. Da die EFK ihre Berichte als Aufsichtsbehörde und somit nicht auf Ersuchen und frei von spezifischer Vorgaben der von ihr untersuchten Behörde erstelle, sei die EFK nach Öffentlichkeitsgesetz nicht verpflichtet, vor ihrer Stellungnahme nach Artikel 12 BGÖ die von ihr untersuchte Verwaltungsbehörde anzuhören, ob ein allfälliges Amtsgeheimnis bestehe. Deshalb sei der in Rechnung gestellte Aufwand unverhältnismässig.

In einem weiteren Fall stellte der EDÖB fest, dass für einen vertraulich klassifizierten Bericht nicht die Gebühren für den vermutlich anfallenden Aufwand verrechnet werden dürfen, da dies den Journalisten abschrecken könne. Auch in diesem Falle geht der EDÖB davon aus, dass die EFK selber und ohne Rücksprache mit der Verwaltungseinheit das Dokument einschwärzen könne, um es anschliessend zu entklassifizieren. Die geprüften Stellen wiesen darauf hin, dass sie sich vorbehalten, vertrauenswürdige Auskünfte zu Händen der EFK künftig nur noch selektiv zu erteilen. Die EFK ist jedoch bei der Durchführung ihrer Prüfungen auf eine offene und proaktive Information angewiesen. Sie erkennt das Risiko, dass der Zwang zur Veröffentlichung von Revisionsberichten in Einzelfällen zu weniger aussagekräftigen, dafür öffentlichkeitstauglichen Prüfberichten führt.

Die Finanzdelegation anerkennt grundsätzlich die Bedenken der EFK. Dem offenen, vertrauensvollen Verhältnis zwischen Prüfer und Geprüftem kommt im Interesse einer wirkungsvollen Finanzaufsicht grosse Bedeutung zu. Die Finanzdelegation wird jedoch nicht akzeptieren, wenn ein Bundesamt relevante Informationen bewusst zurückhält.

1.5

Koordination mit den Aufsichtskommissionen

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen des Parlamentes nehmen die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung wahr (Art. 50 ff. ParlG). Diese Aufgaben sind sachgebietsübergreifend und flächendeckend. Da sich der Aspekt der finanziellen Relevanz meist nicht von Fragen der Geschäftsführung abgrenzen lässt, koordinieren die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht ihr Vorgehen zeitlich und sachlich (Art. 49 ParlG). Die formelle und inhaltliche Koordination wird insbesondere über die Sekretariate der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation sichergestellt. Die beiden Sekretariate hielten im 2012 vier Sitzungen ab, um ihre Tätigkeiten abzustimmen und sich über die Schwerpunkte der Arbeit der Aufsichtskommissionen und –delegationen zu orientieren. Für das Geschäft Insieme (siehe dazu Ziff. 3.6.2) wurde die Koordination nach Bedarf mit ad-hoc-Sitzungen wahrgenommen. Vereinzelt wird die Koordination auch durch gegenseitige Mitwirkung in Subkommissionen oder Arbeitsgruppen sichergestellt, beispielsweise im Bereich des Risikomanagements des Bundes.

Im Bereich der Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste ist die Zusammenarbeit in einer Vereinbarung der Finanz- und Geschäftsprüfungsdelegation vom 6. Dezember 2006 detailliert geregelt. Als Folge der im ParlG neu geregelten Aufsichtsrechte der Aufsichtskommissionen wurde die Vereinbarung per 1. November 2011 entsprechend angepasst (siehe auch Ziff. 1.4 des Tätigkeitsberichts 2011 der Finanzdelegation).

1.6

Neuer Leiter des SPFA

Die Finanzdelegation wird durch das Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alptransit (SPFA) unterstützt. Nach rund fünfjähriger Tätigkeit als Leiter verliess Mark Schipperijn das SPFA, um sich in seiner Heimatstadt Genf beruflich neu zu orientieren. Die Finanzdelegation dankt Mark Schipperijn für sein engagiertes und fachkundiges Wirken und die erspriessliche Zusammenarbeit.

Per 1. September 2012 übernahm Stefan Koller die Leitung des SPFA. Er studierte an der Uni St. Gallen Staatswissenschaften und promovierte 2003 zum Doktor mit der Dissertation «Braucht die Schweiz einen Rechnungshof?». Im Oktober 2001 trat er als wissenschaftlicher Mitarbeiter in die Dienste des SPFA ein. Eine lange Anlaufzeit war ihm nicht gegönnt: Bereits am ersten Arbeitstag musste er eine Sitzung der Finanzdelegation zum Thema «Swissair-Grounding» protokollieren. Ab Mitte 2004 übernahm Stefan Koller das Sekretariat der Finanzkommission des Nationalrates, seit Juni 2006 war er stellvertretender Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation.

Die Finanzdelegation begrüsst Stefan Koller in seiner neuen Funktion, freut sich auf eine gute Zusammenarbeit und wünscht ihm in diesem anspruchsvollen Amt viel Befriedigung.

2 Querschnittsthemen

2.1 Personalgeschäfte

2.1.1 Abwicklung von Personalgeschäften

Die Vereinbarung vom 19. November 2009 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat (Vereinbarung 2009) regelt die Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten. Gemäss Ziffer 2 dieser Vereinbarung unterbreiten die Departemente der Finanzdelegation bestimmte Personalmassnahmen vor deren Inkrafttreten zur Genehmigung. Darunter fallen insbesondere Einstufungen von hohen Kaderstellen sowie Arbeitsmarktzulagen.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Abläufe beim Grossteil der Personalgeschäfte, die ihrer Zustimmung bedürfen, in der Praxis keine Probleme bereiten. Die Geschäfte durchlaufen zuerst den Bewertungsprozess, bei dem das EPA, das EFD und die Finanzdelegation die Stellenbewertung festlegen bzw. ihr zustimmen, und anschliessend den Ernennungsprozess, bei dem der Bundesrat eine bestimmte Person auf die Stelle ernennt.

Optimierungsbedarf besteht aus Sicht der Finanzdelegation allerdings in denjenigen Ausnahmefällen, wo Personalgeschäfte direkt dem Bundesrat vorgelegt werden, bevor sich die Finanzdelegation dazu äussern konnte. Dies führte in einigen Fällen zu einem regen Briefwechsel zwischen Bundesrat und Finanzdelegation sowie zum stossenden Ergebnis, dass die Anstellungsbedingungen für die betreffende Person erst geraume Zeit nach deren Ernennung feststanden.

Aufgrund dieser unbefriedigenden Situation nahm die Finanzdelegation in Aussicht, das Thema 2012 mit der Bundeskanzlei im Rahmen eines Informationsbesuchs zu erörtern (siehe dazu auch Ziff. 1.6 des Tätigkeitsberichts 2011 der FinDel). Aufgrund dieser Diskussion hat sie dem Bundesrat vorgeschlagen, für die erwähnten Ausnahmefälle ein beschleunigtes Verfahren via Korrespondenzbeschluss anzuwenden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Damit sollten unproblematische Ausnahmefälle innert einer Woche durch die Finanzdelegation entschieden werden können. Im Gegenzug würde sich der Bundesrat verpflichten, den Ernennungsentscheid bei solchen Fällen erst nach Zustimmung der Finanzdelegation zur Stelleneinreihung zu fällen. Sind die klar definierten Voraussetzungen für die Abwicklung eines solchen Falles nicht gegeben oder ist sich die Finanzdelegation nicht einig, wird das Geschäft an der nächsten ordentlichen Tagung der Finanzdelegation behandelt.

In seiner Antwort vom 20. Februar 2013 begrüsst der Bundesrat den Vorgehensvorschlag der Finanzdelegation. Er schlug zudem vor, dass die Departemente auch dann zuerst die Antwort der Finanzdelegation abzuwarten haben, wenn diese ihren Entscheid erst an der nächsten Tagung fällt. Die Finanzdelegation stimmte diesem Vorschlag zu.

Die Anpassung des Verfahrens bei der Abwicklung von Personalgeschäften gemäss Vereinbarung 2009 ist aus Sicht der Finanzdelegation ein wichtiger Schritt. Damit können die Voraussetzungen für einen klaren und zuverlässigen Informationsaustausch zwischen ihr und dem Bundesrat optimiert werden.

2.1.2

Revision Bundespersonalgesetz; Zulagensystem und Ruhestandsregelungen

Mit der Thematik der zahlreichen Zulagen im Lohnsystem der Bundesverwaltung und mit den Ruhestandsregelungen für besondere Personalkategorien beschäftigt sich die Finanzdelegation schon seit mehreren Jahren. In ihrem Tätigkeitsbericht 2011 hielt sie diesbezüglich in Ziffer 2.1.1 fest, dass sie die Zulagen im Entschädigungssystem des Bundes grundsätzlich als wichtiges Instrument anerkennt, um die notwendig Flexibilität zu erzielen. Sie nahm in Aussicht, die Sonder- und departementsspezifischen Zulagen zu hinterfragen und auch die vom Bundesrat in Aussicht gestellte Überprüfung der Ruhestandsregelungen eng zu begleiten.

Besoldungszulagen

Im September 2011 diskutierte die Finanzdelegation mit der Direktorin des EPA eine umfassende Zusammenstellung sämtlicher in der Bundesverwaltung ausbezahlter Zulagen. In einem Brief an den Bundesrat bekräftigte sie ihre Ansicht, dass das historisch gewachsene und entsprechend unübersichtliche Zulagensystem zwingend zu überprüfen ist. Sie ersuchte deshalb den Bundesrat, die departementalen Zulagensysteme zu vereinfachen und den hierfür notwendigen Zeitrahmen aufzuzeigen. In seiner Antwort vom November 2011 betont der Bundesrat, dass diese Systeme modular aufgebaut und aufeinander abgestimmt sind, was Systemvereinfachungen seiner Ansicht nach erschwert. Er hielt jedoch fest, die betroffenen Departemente seien zusammen mit dem EPA bereit, im Austausch mit der Finanzdelegation das weitere Vorgehen bis Ende 2012 zu diskutieren und anschliessend über die Ergebnisse der Überprüfung Bericht zu erstatten.

Im Berichtsjahr führte die Finanzdelegation Aussprachen mit Vertretern mehrerer Departemente sowie mit der Direktorin des EPA über die Notwendigkeit und die Struktur der departementsspezifischen Zulagen. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass der Bund 2010 für sämtliche Zulagen rund 109 Millionen Franken aufgewendet hat, wovon rund 86 Millionen Franken auf departementsspezifische Zulagen entfielen. Diese Beträge machen zwar angesichts des gesamten Personalaufwandes des Bundes von jährlich über 5 Milliarden Franken nur gut zwei Prozent der Lohnsumme aus, absolut gesehen sind es aber durchaus respektable Beträge. Nicht zuletzt im Sinne eines wirtschaftlichen Umgangs mit den Bundesmitteln, aber auch aus Gründen der Transparenz wehrt sich die Finanzdelegation gegen eine zu breite Anwendung verschiedenster Zulagen. Sie erkennt nach wie vor Handlungsbedarf bezüglich einer Vereinfachung der departementalen Zulagen.

Ruhestandsregelungen

Die Möglichkeit vorzeitiger Altersrücktritte besteht gemäss Artikel 33 der Bundespersonalverordnung insbesondere für bestimmte Personalkategorien des EDA, des VBS und des EFD. So bestehen beispielsweise Regelungen für das Berufsmilitär, für Angehörige des Grenzwachtkorps sowie für versetzungspflichtige Angestellte des EDA. Die Finanzdelegation verwies in ihrem Tätigkeitsbericht 2009 in Ziffer 2.1.5 auf die beträchtlichen finanziellen Folgen vorzeitiger Altersrücktritte für den Bund und vertrat die Auffassung, diese Sonderregelungen seien im Rahmen der anstehenden Revision der Bundespersonalgesetzgebung kritisch zu überprüfen.

Die Finanzdelegation begrüsst darum den Beschluss des Bundesrates, diese Ruhestandsregelungen im Rahmen der Ausgabenüberprüfung anzupassen und sie durch eine Versicherungslösung zu ersetzen. Das Privileg eines voll finanzierten Altersrücktritts mit 58 Jahren würde damit gestrichen, künftig wäre unter bestimmten Voraussetzungen ein vorzeitiger Altersrücktritt mit 60 Jahren möglich. Die Anforderungen und Belastungen bei der Ausübung einer Funktion sollen neu durch überparitätische Beiträge des Arbeitsgebers an die berufliche Vorsorgen abgegolten werden. Die Finanzdelegation liess sich im November 2012 in einer Aussprache mit der Vorsteherin des EFD über den Stand der Arbeiten informieren und nahm dabei zur Kenntnis, dass ein Systemwechsel per Mitte 2013 mit einer Übergangsregelung von fünf Jahren den Bund rund 215 Millionen Franken kosten würde. Demgegenüber würden anschliessend Einsparungen von jährlich 50 Millionen Franken resultieren. Der Bundesrat wird im ersten Quartal 2013 über dieses Vorhaben entscheiden.

Die Finanzdelegation hat die Gespräche mit den Departementen über deren Besoldungszulagen abgeschlossen. Sie verlangt vom Eidg. Finanzdepartement eine per Ende 2012 aktualisierte Gesamtübersicht. Aufgrund dieser Grundlage wird sie die Situation analysieren und über das weitere Vorgehen entscheiden. Zudem wird sich die Finanzdelegation im Detail mit dem Beschluss des Bundesrates für die neue Ruhestandsregelung auseinandersetzen.

2.1.3 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich

Der Bundesrat nimmt im Laufe des Jahres vom personellen Mehrbedarf der Departemente im Zusammenhang mit neuen Aufgaben Kenntnis, ohne über die Zuteilung von zusätzlichen Stellen zu beschliessen. Diesen Beschluss verlegt er auf den Zeitpunkt der Genehmigung des Voranschlags. Die gesammelten Begehren werden ihm jeweils im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich unterbreitet. Dabei wird dem Bundesrat auch ein Überblick über die Entwicklung des Stellenbestandes gegeben. In die Gesamtbeurteilung werden ausschliesslich Begehren aufgenommen, die sich entweder auf neue Aufgaben oder auf Aufgabenintensivierungen in bestehenden Bereichen stützen.

Der Bundesrat hat im Mai 2011 Grundsätze für die Erneuerung des Verfahrens der Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich verabschiedet. Als wesentlichste Massnahmen wurden beschlossen:

- Die Verwaltungseinheiten haben bei der Ausarbeitung von Botschaften an die eidg. Räte die personellen Auswirkungen umfassend und transparent darzustellen, inklusive möglicher Einsparungen durch Aufgabenverzicht oder effizientere Prozesse.
- Das EFD unterbreitet dem Bundesrat jeweils zeitgleich mit der finanzpolitischen auch eine personalpolitische Standortbestimmung. Aufgrund dieses Antrags legt der Bundesrat für den Voranschlag ein Zielband für die Entwicklung des Personalaufwands fest.

- Liegt das Wachstum des Personalaufwands über dem Zielband, stellt das EFD dem Bundesrat Antrag auf lineare Kürzung der Personalkredite im Budget des Folgejahres.

Das neue Verfahren kam in der Gesamtbeurteilung 2012 erstmals vollumfänglich zur Anwendung. Der Bundesrat nahm im Februar 2012 eine personalpolitische Standortbestimmung vor und legte für den Personalaufwand ein Zielband von 0,7–0,9 Prozent für das Wachstum im Voranschlag 2013 fest.

Ende Juni 2012 genehmigte der Bundesrat die Stellenbegehren der Departemente wie üblich in drei so genannten Volets, welche die Stellenbegehren unterteilen in 1) plafonderhöhende Anträge, 2) haushaltneutrale Anträge sowie 3) Personal zu Lasten von Sachkrediten. Als plafonderhöhend bewilligte der Bundesrat insgesamt rund 250 neue Vollzeitstellen. Bei 90 Stellen handelt es sich allerdings um befristete Verlängerung bereits bestehender Stellen (Asylbereich), zudem werden rund 20 befristete in unbefristete Stellen umgewandelt (BF1-Botschaft). Damit wurden letztlich nur rund 138 Stellen neu bewilligt. Die Ausgabenplanfonds hob der Bundesrat im Budget bzw. im Finanzplan wie folgt an: 30,7 Millionen Franken (2013), 33,5 Millionen (2014), 31,8 Millionen (2015) bzw. 23,3 Millionen (2016). Damit nahm der Bundesrat Kenntnis, dass der Personalaufwand im Voranschlag 2013 gegenüber dem Budget 2012 um 0,72 Prozent wächst. Von den weiteren rund 145 haushaltneutralen Stellenbegehren nahm der Bundesrat ebenfalls Kenntnis, und schliesslich genehmigte er die Finanzierung von 1,5 zusätzlichen Stellen zu Lasten von Sachkrediten (befristet bis 2014).

In einer Aussprache mit der Direktorin des EPA liess sich die Finanzdelegation über die ersten Erfahrungen aus der Anwendung der neuen Grundsätze bei der Gesamtbeurteilung der Personalressourcen orientieren. Sie nahm gerne zur Kenntnis, dass das EPA mit den ab 2012 eigens hierfür gewährten zwei zusätzlichen Stellen nun vermehrt in der Lage ist, die Stellenbegehren der Departemente kritisch zu hinterfragen. Das EPA prüft dabei insbesondere die Möglichkeiten für eine Kompensation neuer Stellen in den antragsstellenden Bundesämtern. Ein besonderes Augenmerk richtet das EPA auch auf die Entwicklung bei den nicht bezogenen Ferien oder Überstunden sowie auf die Notwendigkeit von extern besetzten Stellen. Zudem soll künftig die Entwicklung bei den Absenzen zentral überwacht werden können, mit dem Ziel, ungünstige Entwicklungen frühzeitig erkennen und allenfalls Gegenmassnahmen treffen zu können.

Die Finanzdelegation ist erfreut, dass die in den Jahren 2007–2010 besonders starke Zunahme der Personalaufwendungen des Bundes offenbar gebremst werden konnte. Zwar kann die Wirkung der neuen Prozesse nach deren erstmaliger Anwendung noch nicht abschliessend beurteilt werden, die Finanzdelegation ist aber überzeugt, dass die eingeleiteten Massnahmen in die richtige Richtung zielen. Sie bestärkt deshalb das EPA und auch den Bundesrat in ihren Bemühungen, die Bewilligung zusätzlicher Personalressourcen nur im Rahmen des zwingenden Notwendigen zu erteilen und an bestimmte Voraussetzungen (insbesondere: Prüfung von Kompensationsmöglichkeiten und Aufgabenverzicht; Nachweis der Zweckmässigkeit von In-/Outsourcing) zu knüpfen.

2.1.4 Kaderlohnreporting 2011, Corporate Governance

Zur Umsetzung von Artikel 6a Bundespersonalgesetz (BPG) und der Kaderlohnverordnung berichten die bundesnahen Unternehmen und Anstalten jährlich detailliert über die wichtigsten Anstellungsbedingungen der Mitglieder der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates. Diese Unternehmen und Anstalten sind je einem Departement zugeordnet, das die Aufsicht ausübt. Die Departemente erheben die Daten für das Kaderlohnreporting und beurteilen sie, das EPA stellt die Berichte zuhanden des Bundesrates und der Finanzdelegation zusammen. Das Kaderlohnreporting enthält unter anderem Angaben über den Personalbestand, die Löhne und Honorare, die Bonifikationen und weitere Nebenleistungen sowie über die Lohnsysteme. In Anwendung von Artikel 5 BPG erhält die Finanzdelegation zudem gestützt auf die Vereinbarung 2009 jährlich einen Bericht über das Personalmanagement des Bundes. Dieser Bericht weist beispielsweise die Ausrichtung von Zulagen und Abgangsschädigungen sowie Übertritte in den vorzeitigen Ruhestand des oberen Kadern der Bundesverwaltung aus.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führte 2010 eine Prüfung bei ausgewählten Unternehmen und Anstalten des Bundes durch. Im Vordergrund standen die Entwicklung des Stellenbestandes, der Quervergleich bestimmter Funktionen mit Referenzwerten der Bundesverwaltung sowie die Beurteilung des Personalreportings. Die Finanzdelegation nahm den Bericht Anfang 2012 zur Kenntnis. Im Wesentlichen konnte sie feststellen, dass die Mediane der Löhne in den dezentralen Einheiten in der Regel in der für die zentrale Bundesverwaltung vorgesehenen Bandbreiten liegen (siehe Ziff. 2.1.3).

Indessen formulierte die EFK aufgrund ihrer Prüfung drei Empfehlungen an das EPA. Insbesondere regte sie an, bei einer allfälligen Verselbständigung weiterer dezentraler Einheiten oder bei der Anpassung der Rechtsgrundlagen bestehender Einheiten darauf hinzuwirken, dass diese mit dem Reporting Personalmanagement der verselbständigten Einheiten ebenfalls Bericht erstatten. Die Finanzdelegation ihrerseits hatte die Ansicht vertreten, die Empfehlungen der EFK seien umzusetzen, wenn damit die Eignerverantwortung des Bundes im personalpolitischen Bereich noch besser wahrgenommen werden kann.

In einer Aussprache mit Vertretern des EPA diskutierte die Finanzdelegation im September 2012 den Stand des Kaderlohnreportings und die Umsetzung der Empfehlungen der EFK. Sie nahm zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit zwischen dem EPA und den Departementen gut funktioniert und das EPA die Empfehlungen der EFK weitgehend umgesetzt hat bzw. in Zukunft umsetzen wird. Einzelne Einheiten werden heute nicht im Reporting erfasst, weil ihre Reglemente sich entweder nicht auf das Bundespersonalgesetz abstützen oder weil sie vom Bund weder stimmen- noch kapitalmässig beherrscht werden (beispielsweise OSEC). Im Sinne der Empfehlung der EFK nimmt das EPA aber ab 2013 weitere ausgelagerte Einheiten auf freiwilliger Basis in das Reporting Personalmanagement auf (Pro Helvetia, SERV).

Da die ausgelagerten Einheiten unterschiedliche Strukturen und differierende Personalstatute aufweisen, bestehen auch sehr unterschiedliche Regelungen betreffend Lohnfestsetzung. Teilweise wird das Personalstatut vom Bundesrat erlassen, bei anderen Einheiten nimmt er es nur zur Kenntnis. Immerhin ist bei den wichtigsten ausgelagerten Einheiten ein Lohnmaximum definiert. Die Lohnstrukturen selber sind aber Sache der ausgelagerten Verwaltungseinheit.

2.1.5

Weitere Personalgeschäfte

Gestützt auf die in Ziffer 2.1.1 des vorliegenden Berichts erwähnte Vereinbarung 2009 unterbreiten die Departemente im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht bei Personalmassnahmen in der Bundesverwaltung bestimmte Geschäfte der Finanzdelegation zur Genehmigung. Insbesondere sind dies Einreihungen in den Lohnklassen 32 und höher, Arbeitsmarktzulagen sowie Umbenennungen von hohen Kaderstellen. Im vergangenen Jahr stimmte die Finanzdelegation allen ihr vorgelegten Personalmassnahmen zu. Bei einigen Geschäften holte sie aber ergänzende Auskünfte des EPA ein und führte teilweise auch Aussprachen mit Vertretern des betreffenden Departementes.

Dabei stellte die Finanzdelegation einmal mehr fest, dass Neuorganisationen und Umstrukturierungen tendenziell zur Schaffung zusätzlicher Kaderstellen oder zu Höhereinreihungen führen. Zwar anerkennt sie, dass im Einzelfall eine Höhereinreihung begründet sein mag. Das regelmässig ins Feld geführte Argument, die Anforderungen an die betreffende Stelle seien gestiegen und die Aufgaben komplexer geworden, überzeugt die Finanzdelegation aber nicht. Diese Begründung würde letztlich wohl auf eine Vielzahl der Bundesbediensteten zutreffen. Mehrere Neueinreihungen sowie die Schaffung von zusätzlichen Direktionsbereichen in zwei Departementen waren für die Finanzdelegation Anlass, das Thema mit der Direktorin des EPA grundsätzlich zu diskutieren. Die Finanzdelegation brachte dabei ihre Sorge zum Ausdruck, dass Höhereinreihungen infolge von Umstrukturierungen die Konsistenz des Einreisungsgefüges gefährden können, die Schaffung neuer Hierarchiestufen eine präjudizielle Wirkung auf andere Ämter hat und letztlich Mehrkosten entstehen. Sie nahm zur Kenntnis, dass das EPA sich der Problematik bewusst ist und dem Aspekt eines in sich stimmigen Lohngefüges einen grossen Stellenwert beimisst.

Gestützt auf die Vereinbarung 2009 zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation unterbreiten die zuständigen Departemente neue personalrechtliche Erlasse ihrer ausgelagerten Einheiten vor der Antragsstellung an den Bundesrat der Finanzdelegation zur Konsultation. Im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation im Rahmen dieses Konsultationsverfahrens mit der Verordnung über das Personal des METAS. Dieses Institut wurde per 1. Januar 2013 aus dem vormaligen Bundesamt für Metrologie geschaffen. Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass sich neue personalrechtliche Erlasse von ausgelagerten Einheiten grundsätzlich an den geltenden Regelungen des Bundespersonalrechts orientieren und nur in begründeten Punkten davon abweichen sollten. Sie nahm deshalb mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Verordnung des METAS im Bereich der Spesenregelung aufgrund einer Stellungnahme des Eidg. Personalamtes bereits in einer früheren Phase in ihrem Sinne angepasst worden war. Zu Diskussionen Anlass gaben hingegen die Ferienregelung sowie das System der Lohnbandbreiten. Aufgrund ergänzender Auskünfte gelangte die Finanzdelegation aber zum Schluss, dass diese Ausnahmen begründet sind.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass Umstrukturierungen und Neuorganisationen tendenziell zu Höhereinrichtungen und zur Schaffung neuer Kaderfunktionen führen. Sie erkennt das Risiko, dass dies die Konsistenz des Lohngefüges gefährdet und zu Mehrkosten führt. Sie wird dieser Entwicklung ein besonderes Augenmerk schenken.

Bzüglich der personalrechtlichen Erlasse von ausgelagerten Einheiten bekräftigt die Finanzdelegation ihre Haltung, dass sich diese Regelungen grundsätzlich am Bundespersonalrecht orientieren sollen. Zu vermeiden ist eine Anhäufung von Ausnahmen, welche letztlich die Kohärenz der Anstellungsbedingungen des Bundes und seiner ausgelagerten Einheiten gefährdet.

2.2 Kreditgeschäfte

2.2.1 Bundesamt für Migration (BFM)

Der Voranschlag 2012 des BFM wurde auf der Annahme von 19 000 neuen Asylgesuchen berechnet. Infolge der Krisensituation in Nordafrika stiegen jedoch die Gesuche im ersten Halbjahr in wesentlichem Umfange an. Als per Mitte 2012 bereits 14 400 neue Gesuche zu verzeichnen waren, musste das BFM für 2012 von insgesamt bis gegen rund 30 000 Gesuchen ausgehen. Aufgrund dieser Entwicklung wurde im März 2012 eine kurz- bis mittelfristige Erhöhung der UnterbringungsKapazitäten des Bundes beschlossen. Die gestaffelte Realisierung dieser Kapazitäten (temporäre Not-/Militärunterkünfte) führte 2012 bei den Betriebsausgaben für die Empfangszentren zu Mehrkosten von 16,5 Millionen Franken. Da diese Ausgaben auf vertraglich geregelten Verpflichtungen basieren, erachtete das BFM eine teilweise Bevorschussung im Umfang von einem Drittel (5,5 Millionen Franken) als notwendig. Im Gegenzug stellte das Amt in Aussicht, diesen Betrag bei den Sozialhilfe-, Betreuungs- und Verwaltungskosten für die Flüchtlinge zu kompensieren.

Die Finanzdelegation konnte sich aufgrund der detaillierten Begründung davon überzeugen, dass diese Mehrausgaben im Zeitpunkt der Budgetierung nicht vorhersehbar waren und die Zahl der Gesuchseingänge letztlich nicht gesteuert werden kann. Bei der Ablehnung des Nachtragskredits hätten nicht alle eingegangenen und 2012 fälligen Verpflichtungen erfüllt werden können. Folglich hätte sich der Finanzbedarf für 2013 erhöht; zudem wäre das Prinzip der Jährlichkeit verletzt worden. Die Finanzdelegation stimmte darum dem Vorschuss von 5,5 Millionen Franken zu, ersuchte jedoch die Finanzkommissionen, bei der Beratung des Budgets 2013 die Berechnung der Ausgabenkredite im Lichte der Entwicklung im Asylbereich vertieft zu analysieren.

2.2.2 Eidg. Zollverwaltung (EZV)

Die EZV beantragte für zwei Informatikprojekte Nachtragskredite im Betrag von 1,3 Millionen Franken (Kredit 1) bzw. von 1,25 Millionen Franken (Kredit 2), jeweils mit Bevorschussung durch die Finanzdelegation. Beim Kredit 1 geht es um die Einführung des Standardarbeitsplatzes im Rahmen des Programms Büroautomation

Bund. Der Aufwand für die technologische Umsetzung konnte nicht genau abgeschätzt werden, da eine solche Umgebung in dieser Grössenordnung – 5000 Arbeitsstationen, Integration von 300 fachspezifischen Anwendungen – ein Novum darstellt. Um die Migrations- und Abschlussarbeiten nicht unterbrechen zu müssen, erachtete die EZV eine Bevorschussung dieses Kredits als notwendig. Dieselbe Argumentation wurde auch für den Kredit 2 ins Feld geführt, wobei es hier um ein informatikgestütztes Reportingsystem geht, das sich zwecks klarer Definitionen der zu messenden Leistungen im Rahmen des Leistungsauftrags 2013–2016 der EZV auf zwei Subsysteme abstützt.

Trotz der detaillierten Begründung der beiden Nachtragskreditbegehren und obwohl die EZV für beide Beträge eine amtsinterne Kompensation vorsah, blieben in der Finanzdelegation Fragen offen. Sie führte daraufhin mit Vertretern der EZV eine Aussprache und liess sich eingehend über die Notwendigkeit und die Dringlichkeit der beiden Nachträge orientieren. Insbesondere diskutierte sie über die Folgen einer Nicht-Gewährung der beantragten Vorschüsse bzw. Nachtragskredite.

Die von der EZV bezüglich des Kredits 1 ins Feld geführten Gründe vermochten schliesslich die Finanzdelegation von der Notwendigkeit des angebotenen Vorschusses zu überzeugen. Entscheidend war insbesondere die Überlegung, dass eine Projektverzögerung die Stabilität des neu eingeführten Systems gefährdet hätte, mit möglicherweise schwerwiegenden Folgen für die zahlreichen Nutzer. Beim Kredit 2 vermochten die Begründungen der EZV hingegen nicht vollumfänglich zu überzeugen. Unklar blieb, ob die für die Verbesserung des Reportings eingesetzten Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen stehen. Trotz der nicht völlig ausgeräumten Zweifel bezüglich der Notwendigkeit und der Dringlichkeit stimmte die Finanzdelegation schliesslich auch diesem Kredit zu.

2.2.3 Kreditüberschreitungen

Seit letztem Jahr müssen gemäss Artikel 34 FHG Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken von der Finanzdelegation genehmigt werden. Per Ende 2012 lagen keine solchen vor. Im Vorjahr war es eine einzige gewesen, im Betrag von 8,6 Millionen Franken.

Diese geringe Zahl von grösseren Kreditüberschreitungen weist nach Ansicht der Finanzdelegation darauf hin, dass der Bundesrat dieses Instrument zurückhaltend anwendet. Die Gesamtheit der Kreditüberschreitungen legt der Bundesrat dem Parlament jeweils nachträglich mit der Staatsrechnung zur Genehmigung vor.

2.2.4 Weitere Kreditgeschäfte; Übersicht

Neben den vorstehend erwähnten Nachtragskrediten mit Vorschuss hatte die Finanzdelegation lediglich über ein weiteres Kreditbegehren im Betrag von 650 000 Franken zu entscheiden (fedpol, Abgeltungen an internationale Organisationen). Damit hat die Finanzdelegation 2012 insgesamt vier Nachtragskredite im Gesamtbetrag von 8,7 Millionen Franken bewilligt. Diese Zahl liegt deutlich unter dem Vorjahresniveau, aber auch erneut erheblich unter dem Durchschnitt der Vorjahre.

Aus Sicht der Finanzdelegation ist die erneut geringe Anzahl von bevorschussten Nachtragskrediten erfreulich. Bei drei Krediten erachtete sie die Notwendigkeit, die Dringlichkeit und die Nicht-Vorhersehbarkeit als gegeben, bei einem Kredit konnten allerdings diesbezüglich nicht alle Zweifel ausgeräumt werden.

Die Finanzdelegation wertet diese Entwicklung bei den dringlichen Nachtragskrediten auch als Erfolg ihrer restriktiven Haltung.

Tabelle 1

Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite*) 2003–2012

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	davon durch die FinDel genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite	Kreditreste in Mio. Franken
2003	684	1,3	424	62	1886
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	a) 7194	98	1276
2008	6554	11,5	b) 6137	94	805
2009	c) 593	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	d) 340	e)0,3	23	7	2043
2012	230	e)0,3	9	4	3024

*) Ab 2007 ohne Kreditübertragungen

a) davon 7,038 Mrd. Franken für den Golderlös

b) davon 6 Mrd. Franken für die Massnahmen UBS

c) ohne Stufe 2 der Stabilisierungsmassnahmen (710 Mio.)

d) ohne Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke (Nachtrag IIa/2011 = 869 Mio.)

e) Inkl. Kompensationen

2.3 Weitere Querschnittsthemen

2.3.1 Informatikstrategie Bund

Angesichts der enormen Komplexität und der hohen Kosten und Risiken von grossen Informatikprojekten des Bundes nimmt die Finanzdelegation ihre Oberaufsicht in diesem Bereich seit vielen Jahren regelmässig wahr. Der Fokus liegt dabei in erster Linie auf klar festgelegten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, aber auch auf einer präzisen Definition von zentralisierten Informatikdienstleistungen (Standarddienste). In ihrem Tätigkeitsbericht 2011 hielt die Finanzdelegation diesbezüglich unter anderem fest:

- Es braucht eine zentrale, strategische Führung der Informatik des Bundes. Es ist deshalb sinnvoll, zentral verbindliche Vorgaben für Standarddienste zu definieren. Die Verantwortung für diese strategische Führung liegt klar beim Bundesrat.

- Die Finanzdelegation unterstützt die Absicht des Bundesrates, umfassenden Transparenz über die gesamte Informatik der Bundesverwaltung zu fordern und die Umsetzung der zentralen strategischen Vorgaben mittels eines strikten, zentral geführten Controllings durchzusetzen.

Mit Inkrafttreten der revidierten Bundesinformatikverordnung (BinfV) hat der Bundesrat per 1. Januar 2012 die strategische Gesamtverantwortung für die Bundesinformatik übernommen (vorher: Informatikrat Bund). Dabei wurde das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) finanziell und personell gestärkt und ist seither für die finanzielle Führung der IKT auf Stufe Bund verantwortlich. Kurz zuvor hatte der Bundesrat die IKT-Strategie des Bundes für 2012–2015 verabschiedet. Gemäss Artikel 14 der BinfV überwacht der Bundesrat die Umsetzung dieser Strategie anhand eines strategischen Controllings. Am 30. November 2012 hat der Bundesrat das Konzept dazu verabschiedet. Mit diesem Controlling soll unter anderem der Umsetzungsstand der IKT-Strategie des Bundesrates, der Stand der IKT-Schlüsselprojekte sowie der Stand bei den IKT-Standarddiensten überwacht werden. Das ISB wird beauftragt, dem Bundesrat periodisch einen Bericht mit den wichtigsten Kennzahlen zu unterbreiten und wenn nötig auch geeignete Verbesserungsmassnahmen vorzuschlagen. Der erste Controllingbericht soll im April 2013 vorliegen.

Bezüglich der Strategie und der Instrumente für die Führung von Informatik-Grossprojekten hat der Bundesrat am 19. Dezember 2012 auf verschiedene Fragen der Finanzdelegation Stellung genommen. Nach Prüfung der Konsequenzen aus dem Projekt INSIEME stellt der Bundesrat speziellen Handlungsbedarf bei der Führung von Schlüsselprojekten der IKT sowie beim Beschaffungscontrolling fest. Der Bundesrat leitete verschiedene Massnahmen zur Verstärkung und Verbesserung der Steuerung und Führung von IKT-Projekten ein: Erweiterung des Ausbildungsangebots für Auftraggeber und Projektleiter; Schaffung eines Prüf- und Kontrollprozess für Grossprojekte; Aufbau eines strategischen IKT-Controllings; Einsetzung eines Pools von Projektleitern; zentrale Führung von IKT-Standarddiensten; Erneuerung der Projektführungsmethodik HERMES.

Hervorzuheben ist, dass IKT Schlüsselprojekte künftig an den Phasen-Entscheidungspunkten eine Qualitätskontrolle (Quality-Gate) bestehen müssen. Damit werden solche Projekte künftig neben der projektinternen Qualitätssicherung einem Prüf- und Kontrollprozess unterliegen. Damit soll die Erreichung der Geschäftsziele und die Einhaltung der Vorgaben gesichert werden. Im Zentrum des Prozesses stehen unabhängige Projektprüfungen und eine Beurteilung des Projektstandes sowie der Risiken. Diese Prüfung soll voraussichtlich durch die EFK vorgenommen werden.

Die BinfV hält fest, dass IKT-Leistungen falls möglich standardisiert und zentral vom ISB geführt werden. Im Dezember 2012 beschloss der Bundesrat, dass das BIT die Datenkommunikation weiterhin als Standard anbietet, für welches es Vorleistungen am Markt beschafft. Die Wirtschaftlichkeit dieser Lösung wurde untersucht und nachgewiesen. Zudem wurde der Leistungsbezug für alle Verwaltungseinheiten geregelt. Nötige Migrationen werden wenn möglich auf sowieso geplante Erneuerungen der Infrastruktur gelegt, so dass keine zusätzlichen Kosten zu erwarten sind.

Im Weiteren nahm die Finanzdelegation im Rahmen einer Aussprache bezüglich der Informatik in einem Bundesamt zur Kenntnis, dass einzelne Departemente begonnen haben bzw. in Aussicht nehmen, IT-Leiter einzusetzen. Damit soll die Führung und Koordination der Informatik auf Departementsstufe besser wahrgenommen werden

können. Die Finanzdelegation interpretiert diese Bemühungen als Gegenbewegungen zum ehemaligen Projekt NOVE-IT, bei welchem die Informatik zentralisiert wurde. In der Folge haben einzelne Ämter und Departemente ihre personellen Ressourcen massiv heruntergefahren.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass ihre seit vielen Jahren formulierten Bedenken bezüglich der Führung der Bundesinformatik erheblich dazu beitrugen, dass in diesem finanziell enorm gewichtigen Bereich mit der Überarbeitung der BinFV ein wichtiger Schritt zu einem besseren Management der Bundesinformatik getan wurde. Dass das Scheitern des Projektes INSIEME zum Gelingen dieses Vorhabens entscheidend beigetragen hat, erachtet die Finanzdelegation als Ironie der Geschichte. Umso wichtiger ist es nun, die vom Bundesrat installierten Instrumente rasch hochzufahren und die eingeleiteten Massnahmen umzusetzen. Die Finanzdelegation wird diesen Prozess mit der nötigen Aufmerksamkeit verfolgen.

2.3.2 **Elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (Programm GEVER Bund)**

Seit 1999 wurden in der Bundesverwaltung mehrere Versuche unternommen, den Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten mittels einer departementsübergreifenden elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) zu vereinheitlichen. Bis ins Jahr 2007 scheiterten drei Versuche, GEVER als ein zentral gesteuertes Projekt einzuführen.

Bundesratsbeschlüsse

Mit Beschluss vom 23. Januar 2008 hat der Bundesrat eine dezentrale Einführung von GEVER in den Departementen beschlossen. Er entschied sich damit für eine Organisation, in welcher die Hauptverantwortung und die Finanzierung bei den Departementen bleiben. Diese wurden beauftragt, die Geschäftsverwaltung gemäss einem Bundesstandard auf elektronische Dossiers umzustellen. Dabei sollten die Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte bis Ende 2010 schrittweise elektronisch abgewickelt und in den Departementen und in der Bundeskanzlei bis Ende 2011 die elektronische Geschäftsverwaltung eingeführt werden. Um die Anforderungen an die GEVER-Produkte zu definieren und die Departemente bei der Einführung der GEVER-Standardlösungen zu unterstützen, wurde das sogenannte «Programm GEVER Bund» (PGB) geschaffen.

Ende Mai 2008 ernannte der Bundesrat eine Delegierte für die Leitung, Koordination und Umsetzung des PGB und sprach die nötigen Mittel zur Finanzierung eines fünfköpfigen Projektteams und externer Spezialisten. Mitte 2011 verlängerte der Bundesrat das Programm bis Ende 2012, da Verzögerungen gegenüber dem ursprünglichen Terminplan aufgetreten waren.

Anfang 2012 fasste der Bundesrat den Beschluss, das PGB per Ende 2012 aufzulösen und ab 2013 durch eine «Nachfolgeorganisation GEVER Bund» zu ersetzen. Ende 2012 verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung, in Kraft seit

1. Januar 2013) und nahm vom «Schlussbericht Programm GEVER Bund 2008–2012» Kenntnis. Damit ist das Programm GEVER abgeschlossen. Im Rahmen der Nachfolgeorganisation GEVER obliegt die Umsetzung des Vorhabens fortan den Departementen.

Der Auftrag des Bundesrats, die Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung gemäss Bundesstandard auf elektronische Dossiers umzustellen, wurde gemäss Schlussbericht grösstenteils umgesetzt. Das im Programm GEVER Bund enthaltene Projekt «Überdepartmentale Prozesse» konnte Ende Juni 2012 abgeschlossen werden. Seit Ende März 2012 werden die Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte von allen Departementen und der Bundeskanzlei elektronisch abgewickelt. Die Bundeskanzlei wurde vom Bundesrat beauftragt, die Koordination der «Nachfolgeorganisation GEVER Bund» zu übernehmen. Zusammen mit dem Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB), dem Bundesarchiv (BAR) sowie den Departementen ist die Bundeskanzlei im Rahmen der Nachfolgeorganisation dafür zuständig, sicher zu stellen, dass Geschäfte und Geschäftsprozesse nachvollziehbar, rechtskonform und sicher elektronisch abgewickelt werden können. Die Departemente und Ämter, die noch keine GEVER-Standardlösung im Einsatz haben, beauftragte der Bundesrat, bis Ende 2015 eine solche Lösung einzusetzen.

Programmorganisation und Kostenübersicht

Die FinDel setzte sich im 2012 vertieft mit dem PGB auseinander. Dabei standen für die Finanzdelegation vor allem Fragen im Zusammenhang mit der dezentralen Programmorganisation, der fehlenden finanziellen Gesamtübersicht, der Informatiklösungen (Standardisierung der GEVER-Produkte) sowie des Beschaffungswesens im Vordergrund.

Auslöser bildeten der Bundesratsbeschluss von Anfang 2012 sowie die Berichterstattung der EFK von Mai 2012 über ihre Prüfung betreffend Zielerreichung und Arbeitsstand des PGB im Jahre 2011. Die EFK kam darin unter anderem zum Schluss, dass der vom Bundesrat verfolgte dezentrale Ansatz mit einer minimalen Projektorganisation sowie einer dezentralen Führung und Finanzierung eine effiziente und effektive Umsetzung gefährden könnte. Aus Sicht der EFK wäre vielmehr eine oberste fachverantwortliche Person für Fragen betreffend GEVER Bund mit entsprechenden Kompetenzen und Weisungsbefugnissen einzusetzen. Aus der dezentralen Organisation ergebe sich, dass ein übergeordnetes Finanzierungskonzept fehlt und nur ein rudimentäres Controlling möglich ist. Dadurch könnten Kosten und Nutzen der Umsetzung nicht vollumfänglich aufgezeigt werden.

Die FinDel verlangte in der Folge von der Bundeskanzlei einen Statusbericht und hörte die Bundeskanzlerin im Rahmen eines Informationsbesuchs ihrer Subdelegation an. Sie führte zudem mit der Vorsteherin des EFD, dem Delegierten Informatiksteuerung Bund (ISB) und weiteren Departementvorstehenden Aussprachen über die Umsetzung von GEVER in ihren Departementen.

Die Bundeskanzlei wies im Herbst 2012 im Rahmen eines Informationsaustausches mit der Subdelegation der FinDel darauf hin, dass die dezentrale Organisation des PGB eine schlanke und kostengünstige Leitung und Steuerung ermöglicht hat, dies im Gegensatz zu zentral gesteuerten Projekten, bei denen für die Projektleitung und -organisation bedeutend höhere Mittel benötigen würden. Zudem konnte das Programm in vielen Departementen bereits erfolgreich implementiert werden.

Die FinDel stellt fest, dass es aufgrund der dezentralen Umsetzung des Programms und des unterschiedlichen Umsetzungsstands in den einzelnen Departementen heute nahezu unmöglich ist, die Gesamtkosten der Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung nachträglich zu eruieren. Weder die Bundeskanzlei, die gegenüber der Finanzdelegation die Gesamtkosten der Programmleitung und des Projekts «Überdepartementale Prozesse» darlegte, noch die Finanzkommissionen im Rahmen der Budgetberatung 2013 konnten die Gesamtkosten inklusive Umsetzung und Betrieb in den einzelnen Departementen in Erfahrung bringen. Ende 2012 führte die Programmleitung GEVER zwar bei den einzelnen Departementen eine entsprechende Umfrage durch, deren Ergebnisse sind allerdings nur mit Vorbehalten konsolidierbar, da die erhobenen Daten auf sehr heterogenen Annahmen basieren.

In Bezug auf den Umsetzungsstand stellte die Finanzdelegation denn auch fest, dass sich Verzögerungen insbesondere beim EFD ergeben haben, das auf ein Alternativprodukt gesetzt hatte. Um keine einseitige Abhängigkeit von einem einzelnen Anbieter zu schaffen, hatte der Bundesrat im 2008 den damaligen Informatikrat des Bundes (IRB) beauftragt, nebst der bis dahin verwendeten Standardlösung (Fabasoft eGov-Suite CH) eine zweite Standardlösung zu bestimmen. Nach eingehender Prüfung wurde am 27. Juni 2011 ein entsprechendes Alternativprodukt (GEVER Office) standardisiert. Dieses wurde im EFD implementiert. Im November 2011 entschied das Bundesamt für Informatik und Technologie (BIT) allerdings, die Weiterentwicklung des Alternativprodukts einzustellen.

Neben dem EFD arbeitet auch das VBS derzeit mit verschiedenen Lösungen, die bis 2015 ebenfalls auf den Bundesstandard umgestellt werden müssen.

Die FinDel hat zur Kenntnis genommen, dass die Beschaffung eines GEVER-Standardprodukts durch die beiden Departemente eine WTO-Ausschreibung erfordert. Zudem stellt sich für die Finanzdelegation die Frage, inwiefern bezüglich des seit mehreren Jahren bestehenden Rahmenvertrags mit der Firma, welche die heute in den meisten Departementen verwendete GEVER-Standardlösung liefert, eine neue WTO-Ausschreibung nötig werden könnte. Diese Fragen stehen für die FinDel in einem direkten Zusammenhang mit ihrer verstärkten Oberaufsichtstätigkeit im Bereich des Vergabewesens des Bundes (vgl. Ziff. 2.3.3). Es gilt insbesondere zu vermeiden, dass freihändige Vergaben von Folgeaufträgen ohne Vorliegen eines klaren Ausnahmetatbestands getätigt werden.

Die FinDel hat festgestellt, dass die dezentrale Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) in der Bundesverwaltung zur Folge hat, dass die in den letzten Jahren bereits aufgewendeten Investitionskosten nur in einer ungefähren Grössenordnung beziffert werden können. Dies erschwert es, exakte Aussagen über das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu machen.

Der Auftrag des Bundesrats, die elektronische Geschäftsverwaltung gemäss Bundesstandard auf elektronische Dossiers umzustellen, wurde in der Mehrzahl der Departemente erfüllt. Noch nicht umgesetzt ist er allerdings im EFD und VBS. Angesichts der offenen beschaffungsrechtlichen Fragen wird die FinDel die Umsetzung in besagten Departementen sowie die Neu- oder Ersatzbeschaffung vom GEVER-Lösungen aufmerksam weiterverfolgen.

2.3.3

Vergabewesen Bund

In den vergangenen Jahren hat sich die Finanzdelegation vertieft mit Fragen des Vergabewesens des Bundes und der Vergabepaxis in der Bundesverwaltung auseinandergesetzt (vgl. Tätigkeitsbericht 2010, Ziff. 2.3.3 und 2.3.4, sowie Tätigkeitsbericht 2011, Ziff. 2.3.2). Dabei legte sie den Fokus sowohl zukunftsgerichtet auf die bundesweite Überwachung und Steuerung des Vergabewesens durch den Bundesrat sowie vergangenheitsbezogen auf die Praxis der Bundesverwaltung bei der Vergabe von Expertenaufträgen im freihändigen Verfahren, deren Vergabewert über dem Schwellenwert gemäss Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) liegt.

Im 2012 gewannen die beiden Themen verstärkt an Bedeutung, nicht zuletzt nachdem bekannt wurde, dass beim Informatikprojekt Insieme der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) Aufträge widerrechtlich freihändig vergeben worden sind.

Departementsübergreifendes Beschaffungscontrolling

Zur Überwachung und Steuerung des Vergabewesens des Bundes lancierte der Bundesrat im Jahre 2007 das Projekt «Strategisches Beschaffungscontrolling». Im Frühjahr 2012 stellte die FinDel aufgrund eines Berichts der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) fest, dass der Bundesrat – entgegen seiner ursprünglichen Absicht – auf die Einführung eines übergeordneten, bundesweiten Beschaffungscontrollings verzichten wollte. Vielmehr sollten die Departemente ein solches Controlling jeweils in ihrem Bereich eigenständig definieren und umsetzen.

Die FinDel intervenierte beim Bundesrat und forderte ihn auf, an der ursprünglichen Zielsetzung einer besseren departementsübergreifenden Überwachung und Steuerung der Beschaffungen festzuhalten. Auch wenn die FinDel die in der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) den Departementen zugewiesene Verantwortung zur Umsetzung des Beschaffungswesens anerkannte, war sie der Ansicht, dass eine Gesamtüberwachung durch den Bundesrat sowie bundesweit einheitliche Mindestanforderungen, verbunden mit der Definition von Kennzahlen, unerlässlich sind. Zudem stellte sie sich auf den Standpunkt, dass im Rahmen eines departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings neben dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit auch die Nachhaltigkeit der Beschaffungen berücksichtigt werden müssten. Schliesslich forderte sie den Bundesrat auf, eine klare Zuweisung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im Rahmen eines solchen übergeordneten Controlling-Konzepts vorzunehmen und sie über den Stand der Arbeiten und den Zeithorizont für deren Umsetzung ins Bild zu setzen.

Der Bundesrat ist den Forderungen der FinDel in der Folge nachgekommen und hat ihr das einheitliche Konzept zur departementsübergreifenden Überwachung und Steuerung der Beschaffungen vorgelegt, bevor er es am 19. Dezember 2012 verabschiedete.

Gemäss diesem Konzept orientiert sich der Controlling-Prozess an den Hauptzielsetzungen Ordnungsmässigkeit und Nachhaltigkeit. Vor allem sind die Bestimmungen über die öffentliche Ausschreibungspflicht und über freihändige Vergaben strikte zu befolgen. Mit der durch das Beschaffungscontrolling zu schaffenden grösseren Transparenz sollen in Zukunft Auswüchse wie das «Hoflieferantentum» und das «Dezemberfieber» besser unter Kontrolle gebracht werden. Ferner finden im Sinne

der Nachhaltigkeit ökologische, soziale und wirtschaftliche Aspekte Berücksichtigung.

Die Messung des Controlling-Prozesses erfolgt aufgrund einer einheitlichen, konsolidierbaren Datenbasis. Diese ist notwendig, um eine vollständige, bundesweite Auswertung zu ermöglichen. Die Datenbasis wird von allen Departementen und der Bundeskanzlei alimentiert und stützt sich auf folgende Instrumente:

- *Statistik Beschaffungszahlungen*: Diese ist seit 2009 operativ und liefert grobe Informationen darüber, wer beim Bund was und für wieviel bei wem beschafft hat. Aus den letzten Auswertungen ist ersichtlich, dass in den Jahren 2009, 2010 und 2011 das VBS mit rund 1,5 Milliarden Franken, das UVEK mit rund 1 Milliarde Franken und das EFD mit knapp 1 Milliarden Franken die mit Abstand grössten jährlichen Beschaffungsvolumina ausweisen. Die Aussage der Statistik ist allerdings beschränkt, da sie zum «wieviel» nur einfache Angaben über die Beschaffungszahlungen machen kann.
- *Vertragsmanagement Bund*: Mit diesem zweiten Instrument soll das erwähnte Manko behoben werden. Das Vertragsmanagement wird in der Bundesverwaltung seit 2011 schrittweise aufgebaut. Mit diesem Tool werden nicht nur Beschaffungszahlungen, sondern auch Vertrags-, Bestell- und Rechnungsvolumen ausgewiesen. Für die FinDel weit wichtiger ist, dass auch die Art und Weise der Vergabe ersichtlich sein wird, so beispielsweise das gewählte Verfahren und die Begründungen bei freihändigen Vergaben.
- *Monitoring nachhaltige Beschaffungen*: Mit diesem Instrument können ökonomische Aspekte (wie die Berücksichtigung der gesamten Lebenswegkosten), soziale Aspekte (wie die Einhaltung der Bestimmung zu Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen, die lohnmassige Gleichbehandlung von Frau und Mann, das Verbot der Kinderarbeit und die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen am Erbringungsort der Leistungen) sowie ökologische Aspekte überwacht werden. Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) führt das Monitoring im 2013 als Pilot-Amt ein.

Für die Berichterstattung an den Bundesrat stellen die Departemente und die Bundeskanzlei die erhobenen Daten und Angaben dem EFD zur Verfügung. Das EFD stellt diese zusammen, analysiert sie, erstattet dem Bundesrat Bericht und gibt allfällige Handlungsempfehlungen ab. Ende 2013 will der Bundesrat gestützt auf die erste derartige Auswertung konkrete Massnahmen beschliessen und den Auftrag für die Umsetzung in den Departementen erteilen. Das vollständige Reporting, das detailliert nachvollziehbar macht, wer was bei welchem Anbieter gestützt auf welches Verfahren beschafft hat, ist allerdings erst für das Jahr 2016 zu erwarten.

Für die FinDel entscheidend ist, dass der Bundesrat die Gesamtverantwortung für die Steuerung übernimmt. Diese will er durch die zentralen Vorgaben zur Ordnungsmässigkeit und Nachhaltigkeit sowie anhand der Berichte mit Handlungsempfehlungen wahrnehmen.

Die FinDel hat die Entwicklung des Geschäfts im Berichtsjahr eng mitverfolgt. Sie liess sich Anfang Oktober 2012 im Rahmen eines Informationsbesuchs beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) über den Umsetzungsstand orientieren und führte verschiedene Aussprachen mit der Vorsteherin des EFD und dem Direktor des BBL. Zudem orientierte der Präsident der FinDel die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats an deren Sitzung von Mitte Oktober 2012 über den aktuellen Stand

des Geschäfts; dies im Sinne der engen Koordination zwischen den Oberaufsichtsorganen des Bundes.

Ende Oktober 2012 genehmigte der Bundesrat die Teilrevision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (Org-VöB) und setzte sie per 1. Januar 2013 in Kraft. Die FinDel konnte mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen, dass ihre Anliegen zum departementsübergreifenden Beschaffungscontrolling nun auch ihren rechtlichen Niederschlag gefunden haben. Ende 2012 hat der Bundesrat zudem das Konzept «Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung» gutgeheissen. Das Konzept konkretisiert die Details der operativen Umsetzung des Controlling-Prozesses.

Vergabe von Expertenaufträgen im freihändigen Verfahren

Vor dem Hintergrund des zukunftsgerichteten Beschaffungscontrollings befasste sich die FinDel im 2012 ebenfalls mit den in der Vergangenheit getätigten Vergaben von Expertenaufträgen im freihändigen Verfahren. Bereits früher hatte sie vom Bundesrat eine Zusammenstellung angefordert über die 2009 und 2010 im freihändigen Verfahren vergebenen Aufträge, deren Beschaffungsvolumen über dem definierten Schwellenwert lagen. Die Auswertung umfasste für 2009 das ganze Jahr, für 2010 den Zeitraum Januar bis Oktober (vgl. Tätigkeitsbericht 2011, Ziff. 2.3.2). Aufgrund der damals ausgewiesenen Anzahl der freihändigen Beschaffungen hatte der Bundesrat seinerseits Handlungsbedarf erkannt und der Delegation Massnahmen für zusätzliche Verbesserungen dargelegt.

Anfang 2012 verlangte die FinDel die Aktualisierung der Zusammenstellung mit den Angaben des Jahres 2011. Die Auswertung des Bundesrats für die Jahre 2009–2011 zeigt, dass die freihändigen Vergaben über dem Schwellenwert gegenüber dem Vergleichsjahr 2009 wertmässig um 1,4 Prozent zugenommen haben, von rund 371 Millionen Franken im Jahre 2009 auf rund 376 Millionen Franken im Jahre 2011. Gemessen am Gesamtvolumen der Zahlungen ist allerdings eine leicht sinkende Tendenz zu verzeichnen (7,5 Prozent im 2009, 7,1 Prozent im 2011). Zudem zeigen sich im Vergleich 2009/2011 deutliche Verschiebungen sowohl zwischen den als auch innerhalb der Departemente. Aufgrund der rechtlichen Begründung erklären sich die ausgewiesenen Zunahmen insbesondere sowohl durch substanzielle ausserordentliche Einzelbeschaffungen als auch durch ein Wachstum der Nachfolgebeschaffungen. Der Anteil von freihändigen Vergaben mit einer schriftlichen Begründung konnte im 2011 erhöht werden, dies allerdings mit Ausnahme des EFD, bei dem die widerrechtlichen freihändigen Vergaben beim Informatikprojekt Insieme ihren Niederschlag fanden (vgl. Ziff. 3.6.2).

Auch wenn die Beschaffungsverfahren in den Departementen im Grundsatz ordnungsgemäss und korrekt abgewickelt werden, so musste die FinDel erneut feststellen, dass die Durchführung der freihändigen Vergaben nicht in jedem Fall dem BöB entspricht, so unter anderem auch bei der Reorganisation des Bundesamts für Migration (vgl. Ziff. 3.4.3). Damit bestätigte sich einmal mehr, dass eine sehr enge Begleitung der Thematik der freihändigen Vergaben durch die FinDel bis zur vollen Funktionsfähigkeit des Beschaffungscontrollings 2016 unabdingbar ist. Sie hat den Bundesrat deshalb aufgefordert, ihr bis Ende April 2013 eine Auswertung der mit den Daten des Jahres 2012 ergänzten Erhebung vorzulegen.

Die FinDel stellt fest, dass der Bundesrat ihrer Empfehlung auf Einrichtung eines departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings und ihren Anregungen zu dessen konkreter Ausgestaltung endlich nachgekommen ist. Für die FinDel ist in diesem Zusammenhang entscheidend, dass der Bundesrat die Gesamtverantwortung für die einheitliche Überwachung und Steuerung der Vergaben in der Bundesverwaltung übernimmt. Die FinDel wird die Umsetzung des Konzepts bis zu ihrem vollumfänglichen Einsatz aufmerksam weiterverfolgen.

Weiterhin Handlungsbedarf erkennt die FinDel bei der Praxis der Bundesverwaltung im Bereich der freihändigen Vergaben, deren Beträge über dem Schwellenwert gemäss BöB liegen. Zwar hat sich die Gesamtsituation seit dem Jahre 2009 insgesamt leicht verbessert. Trotzdem entspricht die Durchführung der freihändigen Vergaben noch immer nicht in jedem Fall den Bestimmungen des Beschaffungsrechts des Bundes. Die widerrechtlichen freihändigen Vergaben beim Informatikprojekt Insieme sind für die FinDel ein Grund mehr, die Entwicklung in diesem Bereich auch 2013 kritisch zu begleiten.

2.3.4 Aufgabenüberprüfung

Dieses Projekt wurde im Juni 2004 vom Bundesrat lanciert. Ende August 2005 legte er die übergeordnete Zielsetzung und die Grundstrategie fest, im April 2006 formulierte der Bundesrat die quantitative Zielsetzung. Im Laufe der Zeit wurden das ursprüngliche Konzept und der Zeitplan mehrfach modifiziert. Insbesondere wurde das Gesamtpaket aufgeschnürt und die Agenda zur Umsetzung den einzelnen Departementen überlassen. Die Finanzdelegation verfolgte das Vorhaben von Beginn weg und liess sich laufend über den Stand des ambitionösen Vorhabens orientieren. Dementsprechend fand das Thema wiederholt Niederschlag in den Tätigkeitsberichten der Finanzdelegation, letztmals im Bericht 2010 (Ziff. 2.3.2). Damals bezeichnete die Finanzdelegation es als nicht akzeptabel, dass die Aufgabenüberprüfung nach einer Projektdauer von beinahe sieben Jahren noch nicht weiter gediehen ist. Sie verlangte deshalb im Februar 2011 vom Bundesrat, dass er seine Führungsrolle wahrnimmt, einen verbindlichen Zeitplan beschliesst und dessen Umsetzung konsequent überwacht.

Die Aufgabenüberprüfung (AüP) hat seither weitere Schritte auf ihrem beschwerlichen Weg zurückgelegt. Der Bundesrat verabschiedete im September 2010 die Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2012–13 (KOP). Darin waren rund 30 Massnahmen aus der Aufgabenüberprüfung enthalten, mit einem Sparpotenzial von rund 520 Millionen (2012) bzw. von 620 Millionen Franken (2013). Bekanntlich beschlossen die eidg. Räte im März bzw. Mai 2011, auf diese Vorlage nicht einzutreten. Jedoch reichte die Finanzkommission des Nationalrates im April 2011 eine Motion ein (11.3317), die vom Bundesrat verlangte, die AüP sei fortzusetzen und es seien Entlastungen von mindestens 1 Milliarde Franken pro Jahr im Rahmen einer separaten Botschaft aufzuzeigen. In seiner Stellungnahme von Ende Mai 2011 lehnte der Bundesrat die Motion ab und verwies insbesondere auf die bisherigen Reformschritte. Zudem erachtete er es als nicht zielführend, die einzelnen Massnahmen in einer separaten Botschaft zusammenzufassen: Einerseits müssen komplexere Reformvorhaben dem Parlament zwingend in separaten Vorlagen unterbreitet wer-

den, und andererseits umfasst der AüP-Umsetzungsbericht verschiedene Massnahmen, die keine Gesetzesänderung erfordern. Im Dezember 2011 (Ständerat) bzw. im März 2012 (Nationalrat) überwies jedoch das Parlament die Motion, in abgeänderter Form.

Als Resultat dieser Motion verabschiedete der Bundesrat im Dezember 2012 die Botschaft zum Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014).

Die Behandlung des KAP 2014 obliegt den eidg. Räten. Die Finanzdelegation verzichtet deshalb darauf, sich materiell zu den Massnahmen der Vorlage zu äussern. Sie stellt immerhin fest, dass die Botschaft kaum echte Aufgabenverzicht enthält. Die gewichtigsten Einsparungen resultieren vielmehr aus nicht beeinflussbaren Faktoren (Zinseinsparungen AHV-Fonds) sowie aus Projektverzögerungen (Nationalstrassen, Schienenverkehr). Nach Ansicht der Finanzdelegation wurde die Chance einer umfassenden Aufgabenüberprüfung einmal mehr verpasst. Sie wird ihrerseits die Umsetzung der einzelnen Sparmassnahmen aufmerksam verfolgen.

2.3.5 Verwaltungsführung; Neues Führungsmodell Bund

Im Jahre 1997 wurde das Programm FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) gestartet. Es basiert auf standardisierten Führungsinstrumenten, welche Ressourcen, Leistungen und Wirkungen näher zusammen bringen. In Leistungsaufträgen des Bundesrates erhalten die FLAG-Einheiten alle vier Jahre strategische Vorgaben und Ziele, die sie mit jährlich verabschiedeten Globalbudgets erreichen müssen. Das Controlling erfolgt mittels Kostenrechnung und Indikatoren. FLAG hat zum Ziel, Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu erhöhen und ist inzwischen bei über 20 Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung im Einsatz.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führte 2007 eine Querschnittsprüfung im Bereich der FLAG-Verwaltungseinheiten durch. Zusammenfassend erachtete die EFK die Steuerung dieser Verwaltungseinheiten als genügend, stellte jedoch fest, dass das Nebeneinander von zwei Führungsformen eine durchgängige Nutzung der FLAG-Instrumente erschwert (siehe Ziff. 2.3.3 des Tätigkeitsberichts 2008 der Finanzdelegation). Insbesondere wies die EFK darauf hin, dass tendenziell eine Verlagerung der Steuerung auf die Ebene der Ämter stattfindet, während die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf Stufe der Departemente noch ausbaufähig ist.

Im November 2009 hiess der Bundesrat den Bericht des EFD über «FLAG – Evaluation und weiteres Vorgehen» gut und unterbreitete ihn dem Parlament zur Kenntnis. Die Evaluation ergab mehrheitlich ein positives Bild. Der grösste Erfolg von FLAG zeigt sich in der betrieblichen Führung der Verwaltungseinheiten. Die Departemente bestätigen den Mehrwert von FLAG für die politische Führung, und auch die parlamentarische Steuerung und Aufsicht funktionieren. Als Schwachpunkte wurde festgestellt, dass das Controlling noch nicht überall mit der notwendigen Gründlichkeit erfolgt, die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit noch zu stark hinter anderen

Zielen zurücksteht und die Politik die zusätzlichen Informationen zu Kosten und Leistungen nur beschränkt nutzt. Von parlamentarischer Seite wurde zudem die Dualität FLAG/Nicht-FLAG bemängelt.

Aufgrund dieses Evaluationsberichts schloss der Bundesrat eine integrale Rückkehr zur traditionellen Verwaltungsführung aus. Vielmehr beauftragte er das EFD, drei Optionen zur Weiterentwicklung zu analysieren: 1) Konsolidierung FLAG; graduelle Verbesserungen der Instrumente und Prozesse. 2) Ausbau FLAG; Programmanpassungen für eine breitere Anwendbarkeit. 3) Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB); einheitliches Modell auf der Basis der Prinzipien der ergebnisorientierten Verwaltungsführung. Das EFD stellte daraufhin auf Grundlage des Optionenvergleichs den Antrag, einen Richtungsentscheid für die Entwicklung eines NFB zu treffen. Der Bundesrat folgte diesem Antrag und beschloss im Mai 2011, für die Bundesverwaltung flächendeckend ein neues Führungsmodell zu erarbeiten, das sich an den Prinzipien der ergebnisorientierten Verwaltungsführung orientiert. Das EFD wurde beauftragt, dem Bundesrat einen umfassenden Projektantrag zu unterbreiten und bei den Departementen den Ressourcenbedarf für Projekt und Betrieb des NFB zu erheben. Im Dezember 2011 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Stand und vom Vorkonzept des Projektes NFB und beauftragte das EFD, dem Bundesrat bis Anfang 2013 die Detailkonzeption NFB vorzulegen.

Die Finanzdelegation ersuchte im Februar 2012 den Bundesrat um Informationen über die Ausgestaltung sowie den Nutzen und die Kosten eines Neuen Führungsmodells. Wie der Bundesrat in seiner Antwort vom April 2012 festhält, will er ein neues Führungsmodell, das die Vorteile des Programms FLAG und der traditionellen Steuerung vereint. Im neuen Konzept sollen die Ansprüche der Ergebnisorientierung und der sicheren, transparenten Steuerung des Finanzhaushalts auf einfache und pragmatische Weise verbunden werden. Der Bundesrat ist überzeugt davon, dass sich die Haushaltsteuerung mit angepassten Instrumenten und Prozessen weiter verbessern lässt; dies betrifft insbesondere die stärkere Verknüpfung von Aufgaben, Finanzen, Ressourcen und Leistungen auf allen Ebenen. Der Bundesrat will mit NFB auch Anreize zur wirtschaftlichen Verwaltungsführung setzen, und das Parlament soll mit einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan stärker an der mittelfristigen politischen Planung beteiligt werden. Die Finanzdelegation liess sich schliesslich im September 2012 in einer Aussprache mit Vertretern der EFV über Einzelheiten des Projektes NFB orientieren. Dabei diskutierte sie insbesondere das Verhältnis zwischen dem Nutzen eines NFB gegenüber den einmaligen Projektkosten von schätzungsweise rund 37 Millionen Franken sowie den wiederkehrenden jährlichen Betriebskosten von 3 Millionen Franken.

Aus Sicht der Finanzdelegation ist beim Neuen Führungsmodell Bund dem Verhältnis Kosten/Nutzen grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Sie begrüsst, dass der Bundesrat dieses Geschäft zuerst zur Konsultation in die SPK, GPK und die Finanzkommissionen gibt, bevor er dem Parlament die entsprechende Botschaft unterbreitet. Die Finanzdelegation wird das Geschäft vor allem unter dem Aspekt des finanziellen und personellen Ressourcenbedarfs aufmerksam verfolgen.

Krankheit – oder vorübergehende Belastungsspitzen besser auffangen kann. Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat auf den entsprechenden Antrag des BVGer bzw. der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates im November 2012 nicht eingetreten ist.

Aus Sicht der Finanzdelegation besteht im Bereich der Verfahrensdauer einiger Handlungsbedarf. Verbesserungen sind einerseits auf der administrativen Ebene anzustreben, beispielsweise durch einen Verzicht auf die Bevorschussung bei den Asylverfahren. Andererseits drängen sich auch grundsätzliche Änderungen auf, so insbesondere beim Asylrecht (separates Verfahrensrecht) und im Bereich der Energie (BVGer als letzte Instanz bei Tarifstreitigkeiten). Die Finanzdelegation begrüsst, dass die Revision des Energiegesetzes einen entsprechenden Vorschlag enthält.

3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

3.2.1 Informationsbesuch Präsenz Schweiz

Im Rahmen ihres Informationsbesuchs von Ende August 2012 informierte sich die Subdelegation 3 über die Aufgaben von Präsenz Schweiz (PRS), insbesondere über die Organisation von Grossanlässen sowie über die Wirkung von Aktivitäten von PRS auf das Image der Schweiz im Ausland. Mit der Thematik von Weltausstellungen – Shanghai, Mailand – hatte sich die Finanzdelegation bereits bei früheren Gelegenheiten wiederholt beschäftigt; siehe dazu beispielsweise den Tätigkeitsbericht 2010, Ziffer 3.2.3 «Weltausstellungen».

Präsenz Schweiz wurde 2001 als dezentrale Verwaltungseinheit im EDA im Zusammenhang mit der Thematik der nachrichtenlosen Vermögen gegründet. 2009 erfolgte die Integration in das Generalsekretariat des EDA. PRS unterstützt die Interessenwahrung der Schweiz im Ausland mit den Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit. Ihre Tätigkeit basiert auf Bundesgesetz und Verordnung über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland. Der Bundesrat legt jeweils für vier Jahre die Strategie der Landeskommunikation fest; die Strategie 2012–15 wurde vom Bundesrat im Juni 2012 verabschiedet.

Die Subdelegation nahm zur Kenntnis, dass PRS für 2012 über ein Budget von 6,8 Millionen Franken und über rund 39 Vollzeitstellen verfügt (inklusive Temporärpersonal für Grossanlässe). Mit der Strategie 2012–15 sollen insbesondere die Stärken der Schweiz kommunikativ in den Vordergrund gerückt, die Kommunikation noch vermehrt mit neuen Mitteln betrieben und das Potenzial privater Akteure im In- und Ausland für die Landeskommunikation intensiver genutzt werden. Entsprechend dem zunehmenden Bedarf nach einer themenbezogenen Landeskommunikation wird neu in erster Linie ein thematischer Ansatz verfolgt (Herausforderungen, Stärken). Die für 2012 gesetzten Ziele konnten erreicht werden, namentlich wurde das House of Switzerland an der Olympiade in London erfolgreich realisiert. Die Kreditbotschaft für die Weltausstellung 2015 in Mailand wurde im Frühling 2012 den eidgenössischen Räten unterbreitet und vom Parlament mit Bundesbeschluss vom 26. November 2012 genehmigt.

Aus Sicht der Finanzdelegation kommt der Tätigkeit von PRS gerade in den Zeiten, wo der Schweiz heftiger «Gegenwind» ins Gesicht bläst – Finanz- und Bankensektor; Steuerfragen –, sehr grosse Bedeutung zu. Sie nimmt zur Kenntnis, dass PRS in Zusammenarbeit mit dem EDA ihre Schwergewichte auf die aktuelle Lage ausrichtet und die Wirkung der Massnahmen aufgrund von Medienberichten regelmässig analysiert. Offenbar konnte mit den getroffenen Massnahmen eine differenziertere Sicht des Auslands auf die Position der Schweiz bei sensiblen Bereichen erreicht werden. Die Finanzdelegation unterstützt die Absicht von PRS und des EDA, einerseits die Aktivitäten noch konzentrierter auf besonders brennende und für das Image der Schweiz schädliche Themen auszurichten und andererseits die Stärken der Schweiz – z.B. Tourismus, Exportindustrie – vermehrt in das Bewusstsein des Auslandes zu rücken. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass PRS für diese Tätigkeiten über die nötigen finanziellen und personellen Mittel verfügt. Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass das EDA der Frage der Ressourcen in Verbindung mit der optimalen Einbettung von PRS in die Aktivitäten des EDA und anderer Bundesstellen die nötige Aufmerksamkeit schenkt.

3.2.2 Optimierung Aussennetz

Im Rahmen eines Informationsbesuches hatte sich die Subdelegation 1 im Jahr 2011 auch über die Ausgestaltung und die Aufgaben des Vertretungsnetzes des EDA im Ausland orientieren lassen. Die Finanzdelegation stellte dabei unter anderem fest, dass die Koordination im Ausland unter den verschiedenen in einem Land tätigen Schweizer Diensten noch nicht zufriedenstellend gelöst ist und in der vermehrten räumlichen Zusammenlegung solcher Dienste ein erhebliches Sparpotenzial steckt. Sie nahm deshalb mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung das EDA beauftragt hat, die Schweizer Präsenz im Ausland unter einem Dach zu vereinen und ab 2014 im Vertretungsnetz Synergiegewinne von jährlich 30 Millionen Franken zu realisieren.

Die Finanzdelegation nahm in Aussicht, sich laufend über die Koordination der Schweizer Präsenz im Ausland und über die im Vertretungsnetz angestrebten Synergiegewinne orientieren zu lassen (siehe Tätigkeitsbericht 2011, Ziff. 3.2.2). Gelegenheit dazu bot ein Bundesratsbeschluss vom April 2012 betreffend Optimierung des Schweizerischen Aussennetzes. Wie das EDA in seinem Antrag darlegte, können mit der Schaffung von Regionalen Konsularzentren rund 8,8 Millionen Franken für die Abdeckung neuer Bedürfnisse freigespielt werden. Mit verschiedenen weiteren Syngiemassnahmen (Straffung von Leistungskatalogen, Konzentration gewisser Dienstleistungen an einem Standort Vereinfachungen im administrativen Bereich) sollen 10,6 Millionen Franken eingespart werden. Weitere 1,5 Millionen Franken Einsparungen werden schliesslich bei den Verteidigungsattachés angestrebt. Demgegenüber fallen Mehrausgaben von 5,4 Millionen Franken für neue Eröffnungen und Verstärkungen im Rahmen der strategischen Schwerpunkte plus zusätzliche 6,9 Millionen Franken für weitere Verstärkungen (z.B. in den Bereichen Visa und OSZE-Vorsitz der Schweiz) an. Damit resultieren per Saldo Einsparungen von jährlich 7,1 Millionen Franken ab 2014 bzw. von 9,6 Millionen ab 2016. Sie werden dem KAP 2014 angerechnet. Damit hat das EDA insgesamt Einsparungen von 19,4 Millionen Franken aufgezeigt; weitere 11 Millionen Franken hätten hypothetisch durch einen Verzicht auf die Verteidigungsattachés eingespart werden können.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat die angestrebten Einsparungen von jährlich 30 Millionen Franken als erbracht erachtet. Zudem sollen aus einer verstärkten Zusammenarbeit mit den im Aussennetz vertretenen Departementen weitere Einsparungen von jährlich 4,5 Millionen Franken resultieren. Unklar bleibt aus Sicht der Finanzdelegation jedoch die Berechnung der Einsparungen. Die Vermischung von Einsparungen und Mehrausgaben, die teilweise in unterschiedlichen Zeiträumen anfallen, erschwert einen transparenten Nachweis der finanziellen Folgen der zahlreichen Massnahmen. Die Finanzdelegation beauftragte deshalb die für das EDA zuständige Subkommission der FK-N, bei der Beratung des Budgets 2013 ergänzende Informationen einzuholen. Die erhaltenen Auskünfte konnten aber nur wenig zur Transparenz beitragen.

Die Finanzdelegation ist erfreut über die im EDA an die Hand genommenen Anstrengungen, die ab 2014 zu erheblichen Einsparungen führen. Indessen darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass ein Drittel des Sparziels nicht realisiert wurde und zudem auch Mehrausgaben von jährlich gut 12 Millionen Franken anfallen. Damit bleibt letztlich offen, ob die angestrebten Einsparungen von 30 Millionen tatsächlich erreicht werden. Die Finanzdelegation wird deshalb dem Aspekt einer transparenten Nachvollziehbarkeit von Sparmassnahmen des Bundes erhöhte Aufmerksamkeit widmen.

3.2.3 Finanzierung Internationales Genf

Im Rahmen eines Informationsbesuches hatte sich die Finanzdelegation 2011 bei der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) mit dem künftigen Finanzierungsbedarf des Internationalen Genf befasst (siehe Ziff. 3.2.1 Tätigkeitsbericht 2011). Dabei nahm sie insbesondere zur Kenntnis, dass in den nächsten Jahren erhebliche finanzielle Mittel benötigt werden, um einerseits künftige Immobilienvorhaben mit der Beteiligung der FIPOI zu realisieren und andererseits die notwendigen Renovierungsarbeiten vorzunehmen. Die Unterhaltskosten werden auf über eine Milliarden Franken für die nächsten zehn Jahre geschätzt. Daraufhin ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat, ihr eine Strategie und eine Langfristplanung zur Finanzierung des Internationalen Genf vorzulegen. Dieser Bericht soll im Laufe des ersten Semesters 2013 vorliegen.

Im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation anhand von zwei Bundesratsbeschlüssen und im Rahmen zweier Aussprachen mit dem Vorsteher des EDA bzw. mit dem Direktor des BBL erneut mit dem Thema. Dabei nahm sie aufgrund eines Etappenberichts des EDA vom August 2012 Kenntnis von verschiedenen Finanzierungsoptionen für das Internationale Genf. Der Bundesrat seinerseits legte aufgrund eines Standberichts des EDA das weitere Vorgehen fest. Das EDA wird nun die verschiedenen Optionen – Gewährung von Renovationskrediten, Bürgschaften für Bankdarlehen, öffentlich-private Partnerschaften – genauer prüfen und dem Bundesrat in der ersten Hälfte 2013 einen konkreten Vorschlag unterbreiten. Dieser soll auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Stadt sowie Kanton Genf aufzeigen.

Im Weiteren hat der Bundesrat im August 2012 angesichts der allgemeinen Verschlechterung der Sicherheitslage in Genf das EJPD beauftragt, mit den Genfer Behörden Verhandlungen betreffend den 1993 festgelegten Pauschalbeitrag zur Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen zugunsten des Bundes aufzunehmen. Zudem beschloss er, dass das EDA künftig die Aktivitäten der «Groupe diplomatique de la police genevoise» finanziell unterstützt. Der Betrag von jährlich 800 000 Franken wird vorderhand für vier Jahre ausgerichtet; der Vertrag ist verlängerbar. Dieser Beitrag soll vollumfänglich im EDA kompensiert werden.

Die Finanzdelegation wird das Thema 2013 anhand des Berichts des EDA erneut aufgreifen. Zudem sieht sie vor, die Problematik des Gebäudeunterhalts anhand eines Informationsbesuches bei der FIPOI zu vertiefen.

3.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

3.3.1 BAG. Stärkung Aufsicht über Krankenversicherer

Bereits im Tätigkeitsbericht 2010 hatte die Finanzdelegation auf die Notwendigkeit einer transparenteren und effektiveren Ausgestaltung der Krankenversicherungsaufsicht hingewiesen. Sie vertiefte das Thema 2011 in Form von Aussprachen mit dem Vorsteher des EDI bzw. mit Vertretern des BAG. Dabei wies sie das EDI insbesondere darauf hin, bei der Schaffung der neuen Aufsichtsstelle das nötige Kostenbewusstsein anzuwenden (siehe Ziff. 3.3.1 des Tätigkeitsberichts 2011). Ausserdem hatte die Finanzdelegation 2010 Kenntnis genommen von einem Bericht der EFK über die Evaluation der Prämien genehmigung und der Aufsicht über die Krankenversicherer beim BAG. Dieser Bericht wurde im Juli 2010 veröffentlicht (siehe Webseite der EFK).

Im Februar 2012 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAG; Geschäft 12.027) verabschiedet. Die Finanzdelegation liess sich an einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI über die Eckpunkte des neuen Gesetzes orientieren. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass der Bundesrat mit dieser Vorlage die Aufsicht stärken und die Transparenz erhöhen will. Das EDI schätzt den Mehrbedarf für die Umsetzung der verstärkten Bundesaufsicht auf drei bis vier Stellen. Aus Sicht der Finanzdelegation ist entscheidend, die Aufsicht mit den nötigen Fachkompetenzen auszustatten, damit der Bund seine Aufgaben in genügender Qualität wahrnehmen kann.

Die Aufsicht über die Versicherer, welche die Grundversicherung anbieten, wird vom BAG ausgeübt. Die Aufsicht über die Zusatzversicherungen, welche dem Privatversicherungsrecht unterliegen, obliegt der FINMA. In einer Aussprache mit Vertretern der FINMA diskutierte die Finanzdelegation über finanzielle und aufsichtsrechtliche Fragen im Bereich der Schnittstellen zwischen der Grund- und den Zusatzversicherungen im Krankenversicherungsbereich. Erörtert wurden insbesondere Fragen der Ressourcen, der Schnittstellen, des Informationsaustausches sowie die Problematik der Gruppenaufsicht.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) ist im August 2012 ohne Gegenstimme auf die Vorlage eingetreten. In der Detailberatung hat die SGK-S inzwischen unter anderem beschlossen, das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell der Prämien genehmigung – mit kleinen Änderungen – anzunehmen. Zu Diskussionen Anlass gab die Frage, wie weit die Aufsicht gehen soll über die Beziehungen einer Krankenkasse zu der Versicherungsgruppe, der sie angehört. Die Vorlage kommt 2013 in die eidgenössischen Räte.

Die Finanzdelegation wird sich nach Verabschiedung des neuen Gesetzes mit der Frage der konkreten Umsetzung im BAG und in der FINMA beschäftigen. Dabei wird sie vor allem die Aspekte des Personalmehrbedarfs und der Qualitätssicherung ins Auge fassen.

3.3.2 BSV: Beiträge private IV-Hilfe

Das System der Beiträge nach Artikel 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung zur Unterstützung von Organisation der privaten Behindertenhilfe für Leistungen im Bereich sozialer Integration war im Frühjahr 2012 Gegenstand einer Prüfung durch die Eidg. Finanzkontrolle. Die jährlichen Subventionsleistungen bewegen sich in der Grössenordnung von 150 Millionen Franken. Die Vergabepaxis mündete nach einer im Auftrag der GPK durchgeführten Untersuchung in den Neunzigerjahren in ein Beitragssystem, welches ab 2001 in den Grundzügen bis heute angewendet wird. Im Hinblick auf die Überarbeitung dieses Systems für die nächste Beitragsperiode ab 2015 formulierte die EFK eine Reihe von Empfehlungen. So sollten erstens anstelle der heutigen Leistungsverträge, welche zwingend zu erbringende Leistungen vorschreiben, neu Pauschalbeiträge für die einzelnen Leistungskategorien vorgesehen werden. Zweitens sollte bei der Festlegung der Pauschalsätze die bisherige Besitzstandsgarantie aus früheren Systemen durchbrochen werden. Drittens sollte ein Beitragssystem etabliert werden, mit welchem die Zielvorstellungen besser umgesetzt werden können (Systemvereinfachungen, administrative Entlastungen der Organisationen, Effizienzsteigerungen bei der Aufsicht). Viertens schliesslich formulierte die EFK eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen, mit welchen die Qualität und die Wirkungsweise der Aufsichtstätigkeiten verbessert werden könnten.

Ein Rückforderungsfall machte nach Ansicht der EFK deutlich, dass mit dem heutigen System und den bestehenden Aufsichtsinstrumenten Fehlleistungen nicht zuverlässig aufgedeckt werden können. Dieser Fall war ins Rollen gekommen, nachdem das BSV bei der Überprüfung von Leistungsdaten gewisse Unstimmigkeiten festgestellt hatte. Im Rahmen dieser Kontrollen führte das Bundesamt verschiedene Anhörungen durch und beauftragte schliesslich ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Durchführung einer vertieften Prüfung der Kosten- und Leistungsdaten bei der betroffenen Dachorganisation. Diese Überprüfung ergab, dass von dieser Organisation zu viele beitragsberechtigigte Stunden gegenüber dem Bund geltend gemacht worden. Die zu viel ausgerichteten 2,2 Millionen Franken wurden inzwischen dem Bund zurückerstattet. Die EFK kommt in ihrer Prüfung der Angelegenheit zum Schluss, dass das BSV nach dem Bekanntwerden der Vorwürfe rasch reagierte und angemessene Massnahmen eingeleitet hat. Als Lehren aus dem Vorfall wurden die

neuen Leistungsvereinbarungen nicht mehr mit der entsprechenden Dachorganisation, sondern direkt mit den einzelnen leistungserbringenden Organisationen abgeschlossen. Das BSV hat die Haftung von Dachorganisationen gegenüber den angeschlossenen Organisationen in einem Kreisschreiben präzisiert und hat eine Verstärkung seiner Kontrollen direkt bei den Leistungsempfängern in die Wege geleitet. Aktuell laufen die Arbeiten für die Vorbereitung der Leistungsperiode 2015–18, in welcher die Empfehlungen der EFK soweit möglich umgesetzt werden.

Die Finanzdelegation unterstützt die Feststellungen und die Empfehlungen der EFK. Einer risikogerechteren und engeren Aufsicht kommt gerade in solch sensitiven Subventionsbereichen grösste Bedeutung zu.

3.3.3 Finanzierung Hochschulbildung

Beschaffungswesen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führte 2010 eine Querschnittsprüfung im Bereich Beschaffungswesen bei den vier Forschungsanstalten des ETH-Bereichs durch. Sie gelangte zum Schluss, dass die übergreifende Zusammenarbeit ungenügend sei und aufgrund der dezentralen Organisation des Beschaffungswesens wenig Sparanreize bestehen. Die Finanzdelegation ortete gestützt auf diesen Prüfungsbezug ein erhebliches Synergiepotenzial in der Beschaffungsorganisation und führte zu diesem Thema Aussprachen mit dem Präsidenten des ETH-Rates und dem Vorsteher des EDI. Aufgrund dieser Aussprachen konnte die Finanzdelegation die Bereitschaft des EDI zur Kenntnis nehmen, eine wirksamere Koordination der operationellen Geschäfte – insbesondere beim Einkauf – der beiden ETH und der vier Forschungsanstalten zu prüfen und den nächsten Leistungsauftrag entsprechend anzupassen (siehe dazu Ziff. 3.3.3 des Tätigkeitsbericht 2010 der Finanzdelegation).

Im vergangenen Jahr liess sich die Finanzdelegation über den Stand dieser Arbeiten orientieren. Aus einem Bericht des EDI geht hervor, dass die beiden ETH und die vier Forschungsanstalten im Jahr 2011 Beschaffungen von insgesamt rund einer Milliarde Franken vornahmen. Allein diese Summe zeigt, wie gross die Bedeutung einer koordinierten Beschaffung bzw. das Erzielen von Einsparungen ist. An der 2003 gestarteten Initiative «Koordinierte Beschaffung ETH+» ist nebst den ETH und den Forschungsanstalten auch die Universität Zürich beteiligt. Ziel ist es, für alle Institutionen gleich gute Konditionen bei den Lieferanten auszuhandeln. Durch die verstärkte Kooperation konnten allein an der ETH Zürich bei der Beschaffung von wissenschaftlichen Geräten in den Jahren 2007–2011 Einsparungen von über 15 Millionen Franken erzielt werden. Die ETH vermutet jedoch bei verschiedenen Warengruppen noch ein erhebliches Potenzial für weitere Verbesserungen, z.B. durch Mengenrabatte infolge Bedarfsbündelung und Standardisierung.

Folgekosten aus Drittmittelfinanzierungen

In der Folge eines Informationsbesuches bei der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL) diskutierte die Finanzdelegation 2011 unter anderem die Entwicklung der Drittmittel der EPFL (siehe dazu Ziff. 3.3.3 des Tätigkeitsberichts 2011 der Finanzdelegation). Diese haben sich in den letzten Jahren kontinuier-

lich erhöht und beliefen sich 2010 auf rund 200 Millionen Franken, entsprechend 30 Prozent des Gesamtbudgets von rund 700 Millionen Franken. Die Finanzdelegation stellte aber auch fest, dass Drittmiteleinahmen das Grundbudget durch die entstehenden Overhead-Kosten belasten. Bei Kofinanzierungen (Drittmittel aus Schenkungen und Sponsoring) von Immobilien wies sie zudem auf die Problematik der daraus entstehenden, möglicherweise erheblichen Folgekosten bei Betrieb und Unterhalt hin. Dem Aspekt der Lebenszykluskosten kommt deshalb nach Ansicht der Finanzdelegation im Lichte der in den kommenden Jahren geplanten Investitionen grösste Bedeutung zu.

Im obenstehend erwähnten Bericht des EDI vom August 2012 zeigt das Departement auf, dass im ETH-Bereich im Durchschnitt jährlich 240 Millionen Franken für Immobilieninvestitionen aufgewendet werden, davon seit 2007 jährlich schwankend zwischen 2,4 und 44,4 Millionen aus Kofinanzierungen. Drittmittelfinanzierungen machen somit ca. 1–17 Prozent der Bauausgaben aus. Daraus resultieren – neben den gesetzlichen Abschreibungen – Folgekosten für Betrieb und Unterhalt von 3–4 Prozent. Um den langfristigen Finanzbedarf für die Immobilien im ETH-Bereich bestimmen zu können, wurde ein generalisiertes Modell für die Planung und Steuerung der einzelnen Portfolios erstellt. Dieses Instrument wird in die räumlichen und finanziellen Gesamtkonzepte integriert; damit werden die Folgekosten Teil des Immobilienreportings. Verbesserungspotenzial erkennt die ETH insbesondere noch bei der Koordination der akademischen Planung mit der Immobilienplanung sowie in der Optimierung und Vereinheitlichung der Prozesse.

Die Finanzdelegation anerkennt die Anstrengungen des ETH-Bereichs für eine verstärkte Kooperation bei den Beschaffungen und für eine verbesserte Planung und Steuerung der Immobilienportfolios. Sie ortet jedoch insbesondere bei den Beschaffungen noch weiteres Verbesserungspotenzial. Ausserdem sind die durch Drittmittel induzierten Folgekosten systematischer zu planen. Sie hat deshalb den Finanzkommissionen empfohlen, der Frage der Koordination bei den Beschaffungen im ETH-Bereich und den Auswirkungen der durch Drittmittel induzierten Folgekosten im Rahmen der Beratung der Staatsrechnung 2012 nachzugehen.

3.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

3.4.1 Umsetzung des Abkommens Schengen/Dublin

Die Finanzdelegation begleitet dieses komplexe Geschäft seit Mitte 2008 und lässt sich durch jährliche Controllingberichte laufend über den Stand des Projektes orientieren. Diese Informationen vervollständigt sie durch regelmässige Aussprachen mit der Departementsvorsteherin des EJPD. Dementsprechend berichtete die Finanzdelegation seit 2008 jedes Jahr in ihren Tätigkeitsberichten über dieses Vorhaben. Das Projekt wird aus zwei Verpflichtungskrediten gespiesen: VK I beträgt rund 142 Millionen Franken für Investitionen; Laufzeit 2007–2013. VK II beträgt rund 59 Millionen für Weiterentwicklungs- und Unterhaltskosten; Laufzeit ab 2012. Der ursprüngliche Verpflichtungskredit I vom Juni 2007 hatte noch 101,8 Millionen

Franken betragen, musste jedoch aufgrund der Mehraufwendungen für die parallele Umsetzung des alten und des neuen Informatiksystems auf 141,8 Millionen Franken angepasst werden. Auf die Entwicklung der Gesamtkosten ist die Finanzdelegation unter anderem in ihrem Tätigkeitsbericht 2011 (Ziff. 3.4.1) eingegangen.

Da aufgrund der langen Projektdauer und als Folge mehrfacher Verzögerungen das Risiko zunimmt, dass die bestehenden zwei Verpflichtungskredite nicht ausreichen und auch die Betriebskosten weiter ansteigen, steht für die Finanzdelegation die finanzielle Entwicklung des Projektes ganz besonders im Vordergrund. Wie sie in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht erwähnt, hat sie vom EJPD verlangt, in den Controllingberichten jeweils einen besonderen Fokus auf die finanzielle Situation zu richten. Die Finanzdelegation hält zudem die beiden Finanzkommissionen im Hinblick auf die Beratungen des Budgets des EJPD mit Protokollauszügen auf dem Laufenden.

Im letzten Controllingbericht vom Frühjahr 2012 hält das EJPD fest, dass sich die Umsetzung von Schengen/Dublin weiterhin auf Kurs befindet und die Erfahrungen aus den ersten drei Betriebsjahren seit der Aufnahme der operativen Zusammenarbeit zufriedenstellend sind. Die Verzögerungen und die planerische Instabilität der EU führten aber in der Schweiz aufgrund der erforderlichen Neuplanungen und des wesentlich längeren Betriebs der Übergangslösungen SISone4all zu Mehrkosten. Sollte die Einführung des neuen Systems SIS II durch die EU nicht wie geplant im März 2013 erfolgen, wäre eine Verlängerung des Projektes notwendig. Aus einer ergänzenden Übersicht des EJPD über die Entwicklung und die geplante künftige Beanspruchung der beiden Verpflichtungskredite geht hervor, dass die gesprochenen Mittel bei einer Einführung von SIS II per März 2013 bis Ende 2017 plangemäss ausreichen sollten.

Aus der Antwort des EJPD zum Kurzbericht der Informationssitzung beim fedpol (siehe nachstehend Ziff. 3.4.2) geht hervor, dass die EU-Kommission nach wie vor an einer Migration per 27. März 2013 festhält. Der Migrationszeitpunkt müsste jedoch nochmals überprüft werden, falls die Vorbereitungsarbeiten und die Tests nicht fristgerecht abgeschlossen werden können. Gemäss dem Bericht der EU-Kommission vom 4. Januar 2013 scheint das Vorhaben aber plangemäss voranzukommen.

Die Finanzdelegation verfolgt das ambitionierte und aufwendige Vorhaben weiterhin mit grosser Aufmerksamkeit. Das Jahr 2013 ist für den Fortgang des Projektes von entscheidender Bedeutung, der Fokus der Finanzdelegation wird sich vor allem auf die Kostenentwicklung, auf die Abwicklung der bestehenden Verpflichtungskredite sowie auf eine allenfalls nötige zusätzliche Finanzierung richten.

3.4.2 Informationsbesuch fedpol

Ende August 2012 führte die Subdelegation 3 im Flughafen Basel-Mulhouse einen Informationsbesuch beim Bundesamt für Polizei (fedpol) durch, in Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps. Ziel des Besuchs war erstens, sich über die Abwicklung der Grenzformalitäten bei der Einreise von Personen ausserhalb des Schengen-

Raumes orientieren zu lassen (Einsatz des Informatiksystems SISone4all, siehe auch obenstehende Ziff. 3.4.1). Zweitens informierte sich die Subdelegation über den Einsatz des Systems AFIS (Automated Fingerprint Identification System, nachstehend mit «AFIS» bezeichnet) und über den Stand des Nachfolgeprojektes AFIS New Generation. AFIS unterstützt die Identifikation von Personen und Täterspuren. Das System wird vom fedpol seit 1984 betrieben. Die technischen Grenzen des Gesamtsystem sind erreicht, was eine baldige Ablösung erfordert. Im Dezember 2010 genehmigte der Bundesrat dafür einen Verpflichtungskredit von rund 18,3 Millionen Franken. Dieses Projekt wird von der Finanzdelegation auf der Basis von jährlichen Standberichten seit 2011 aufmerksam verfolgt; siehe dazu den Tätigkeitsbericht 2011, Ziffer 3.4.2.

Die Präsentation des konkreten Einsatzes von SIS und AFIS vor Ort zeigte, dass die Systeme gut funktionieren. Für die tägliche Arbeit an der Grenze sind schnelle, leistungsfähige und stabile Systeme von grosser Bedeutung. Beeindruckt zeigte sich die Subdelegation insbesondere der Antwortzeit des AFIS: Übermittelte Fingerabdrücke (Zweifinger-Abfragen) können in der Regel von einem Mitarbeitenden des fedpol innert maximal dreier Minuten beantwortet werden. Damit lassen sich die Wartezeiten von Betroffenen auf ein verträgliches Mass beschränken. Dies stellt jedoch an die Verfügbarkeit des Systems sehr hohe Anforderungen. Aus Sicht der Subdelegation ist deshalb wichtig, dass das fedpol Probleme beim Betrieb des alten Systems und unerwartete Schwierigkeiten bei der Realisierung des Nachfolgeprojektes der Finanzdelegation genügend rasch kommuniziert, nötigenfalls ausserhalb des jährlichen Standberichts. Dabei wäre auch transparent auf mögliche terminliche und finanzielle Konsequenzen hinzuweisen.

Anfang 2013 konnte die Finanzdelegation aufgrund des AFIS-Standberichts per 1. Dezember 2012 zur Kenntnis nehmen, dass die WTO-Ausschreibung erfolgreich abgeschlossen wurde und das fedpol die Vorbereitungsarbeiten für die Ausarbeitung des Vertrags mit der beauftragten Firma aufgenommen hat. Da die angebotenen Preise sich innerhalb der geplanten Grössenordnungen bewegen, sollte nach Ansicht des fedpol ein Überschreiten der Kreditlimite vermieden werden können. Die Finanzdelegation wird sich auch 2013 über die weitere Entwicklung des Projektes informieren lassen.

3.4.3 Reorganisation BFM

Im Juli 2011 hatte sich die Subdelegation 2 der Finanzdelegation bei einem Informationsbesuch über die Herausforderungen des BFM informieren lassen. Im Vordergrund standen die Entwicklung der Ressourcensituation sowie die Reorganisation des BFM. Die Finanzdelegation vertiefte diese Themen in einer Aussprache mit der Vorsteherin des EJPD und aufgrund ergänzender Berichte des Departementes. In ihrem Tätigkeitsbericht 2011 (Ziff. 3.4.3) hielt die Finanzdelegation fest, dass zwar die einwandfreie Funktionsfähigkeit des BFM im Vordergrund steht, aus ihrer Sicht aber dennoch die in Aussicht gestellten Effizienzgewinne – als ursprüngliche Zielsetzung der Reorganisation – nicht ausser Acht gelassen werden sollten.

Auch im Berichtsjahr beschäftigte sich die Finanzdelegation mit dem Stand der erfolgten Reorganisation und laufenden Organisationsentwicklung des BFM. Dabei wurde sie von der GPK-N auf verschiedene Aufträge an externe Berater aufmerksam gemacht, die im Rahmen der Reorganisation ohne öffentliche Ausschreibung erteilt

worden waren. Die Finanzdelegation nahm die Bitte der GPK-N nach Abklärung des Sachverhalts auf und empfahl der Vorsteherin des EJPD, das interne Finanzinspektorat (FISP) des EJPD zu beauftragen, die Einhaltung des öffentlichen Beschaffungsrechts des Bundes beim BFM zu prüfen. Aufgrund des Berichts des FISP nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die Vergaben in den Jahren 2009–2011 an zwei Firmen nicht vollständig dokumentiert und damit auch nicht im Detail nachvollziehbar sind. Zudem wurden die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts von den damaligen Verantwortungsträgern nicht eingehalten oder sind umgangen worden.

Aufgrund der detaillierten Abklärung des FISP EJPD sah die EFK keinen Grund für eine Prüfung ihrerseits. Hingegen wird die EFK 2013 die Beschaffungen des EJPD insgesamt einer Prüfung unterziehen und der Finanzdelegation darüber Bericht erstatten. Vor diesem Hintergrund erkennt die Finanzdelegation keinen Grund, weitergehende Abklärungen zur Auftragsvergabe an die zwei externen Firmen zu verlangen. Die Finanzdelegation unterstützt aber ausdrücklich die von der Vorsteherin des EJPD angeordneten Massnahmen, namentlich die Sensibilisierung der Mitarbeitenden des BFM für die strikte Einhaltung des Vergaberechts sowie die Einführung eines formalisierten Prüfverfahren für grössere Beschaffungen, einer systematischen Dokumentation und eines Beschaffungscontrollings.

In den letzten Jahren beschäftigten sich verschiedenste parlamentarische Gremien mit dem Asylbereich und dem BFM, was zu einer erheblichen Belastung des Departementes bzw. Bundesamtes führte. Im Sinne einer effizienten Koordination der parlamentarischen Oberaufsicht haben die Finanzdelegation und die GPK-N vereinbart, dass sich die Finanzdelegation künftig auf Fragen im Zusammenhang mit der Einreihung der Kader und dem Personalbedarf sowie der damit verbundenen Ziele der Verfahrenserledigungen im Asylbereich konzentriert. Die GPK-N fokussiert ihre begleitende Oberaufsicht auf die Organisationsentwicklung, die Umsetzung der Empfehlungen aus der Evaluation von Professor Hans Wüthrich und auf die Zielvorgaben der strategischen Agenda (siehe dazu auch Ziff. 3.4.4 des Jahresberichts 2012 der GPK vom 24. Januar 2013). Diese Arbeitsteilung soll dazu beitragen, dass die Oberaufsicht die Entwicklung dieses bedeutenden Aufgabenbereichs weiterhin eng begleitet, die Departementsleitung und das BFM dennoch nicht übermässig vom Parlament beansprucht werden.

Mit der vorstehend erwähnten Aufgabenteilung zwischen Finanzdelegation und der GPK-N ist das Geschäft «Reorganisation BFM» für die Finanzdelegation abgeschlossen.

Im Rahmen des im Aufbau befindlichen departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings und der Auswertung aller freihändigen Vergaben des Bundes im Jahre 2012 wird sich die Finanzdelegation weiterhin schwerpunktmässig mit der Frage auseinandersetzen, mit welchen Instrumenten der Einhaltung des öffentlichen Beschaffungsrechts in der Bundesverwaltung Nachachtung verschafft wird (siehe Ziff. 2.3.3).

3.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

3.5.1 Informatik VBS

Die Finanzdelegation befasst sich seit längerem mit der Informatik des VBS. Auslöser waren insbesondere verschiedene Probleme mit dem System FIS Heer und weiteren Projekten im Bereich C4ISTAR. Als Reaktion auf diese Schwierigkeiten setzte der Vorsteher des VBS ab 2010 eine Task Force IKT VBS ein und besetzte diese mit zwei externen Experten. Die Finanzdelegation begleitet von Beginn weg diese Bestrebungen und Massnahmen des VBS, im Departement die Führung der Informatik zu verbessern. Sie führte dazu regelmässig Aussprachen mit dem Vorsteher des VBS sowie mit den zwei externen Experten. Zudem konnte sie die Thematik aufgrund mehrerer Prüfberichte der Eidg. Finanzkontrolle vertiefen. Über dieses finanziell sehr bedeutende Geschäft hat die Finanzdelegation in den Vorjahren berichtet; siehe dazu die Tätigkeitsberichte 2010 und 2011, jeweils Ziffer 3.5.1.

Das VBS formulierte 2010 verschiedene Zielsetzungen im Hinblick auf Verbesserungen in der Informatik. Die Erreichung dieser Ziele war auch im Berichtsjahr Gegenstand verschiedener Aussprachen in der Finanzdelegation. Letztmals liess sie sich Ende November 2012 eingehend über den Stand der Arbeiten orientieren. Dabei nahm sie zur Kenntnis, dass in den vergangenen drei Jahren einiges erreicht wurde. Insbesondere fand ein ausgeprägtes Umdenken statt bezüglich Projektleitung und kostenbewusstes Führen. Die Projekte werden heute nicht mehr allein durch den Projektleiter geführt, vielmehr wird die Linie in die Verantwortung einbezogen. Der zeitliche Aufwand für die Umsetzung der in die Wege geleiteten Massnahmen wurde allerdings unterschätzt. Immerhin konnte die Finanzdelegation zur Kenntnis nehmen, dass die Aufbauorganisation im Bereich Führungsunterstützung der Armee steht und die Reorganisation abgeschlossen ist. Allerdings fehlt noch ein umfassendes Projektcontrolling. Das Finanzführungssystem ist aufgebaut, die Datenqualität ist aber noch ungenügend. Zudem machte das VBS auf die Schwierigkeit aufmerksam, dass die betriebswirtschaftliche Kostensicht momentan nicht mit den Finanzsystemen der Armee kompatibel ist.

Das Ziel einer Kosteneinsparung von 20 Millionen im Jahr 2012 bei den Betriebskosten wurde gemäss Darstellung des VBS durch die Umsetzung von kurzfristig wirksamen Massnahmen realisiert, wie z. B. die Reduktion von bestellten, aber nicht notwendigen Leistungen, die Reduktion der Einkäufe der FUB, die Streichung von nicht zwingend notwendigen Projekten, die Internalisierung von externen Mitarbeitern und die Optimierung des Change Managements. Die Einsparungen für die kommenden Jahre – 40 Millionen Franken für 2013, 60 Millionen für 2014, entsprechend 10 bzw. 15 Prozent der heutigen Gesamtkosten – sind eine sehr grosse Herausforderung. Die Zielerreichung hängt von der konsequenten Fortführung der kurzfristig wirkenden Massnahmen sowie in zunehmendem Masse von der Umsetzung mittelfristig wirkender Massnahmen ab, wie z. B. Reduktion der Komplexität in der Basisinfrastruktur der IKT, Standardisierung von IKT-Plattformen sowie Neuverhandlungen von Verträgen mit Lieferanten.

Die Finanzdelegation anerkennt die erheblichen Anstrengungen des VBS im Bereich der Informatikführung. Von den bisher erreichten Effekten und den für die kommenden Jahren geplanten Ziele nimmt sie Kenntnis. Sie forderte das VBS auf, ihr in einem Bericht darzulegen, mit welchen konkreten Massnahmen die Kosteneinsparungen im Jahre 2012 erreicht wurden bzw. in den Folgejahren erreicht werden

sollen. Für die Finanzdelegation ist von entscheidender Bedeutung, dass die Einsparungen transparent und nachvollziehbar ausgewiesen werden.

Der Auftrag des VBS an die Task Force wurde 2012 auf die unternehmerische Führung des VBS ausgedehnt. Absicht des VBS ist, die mit der Task Force IKT gewonnenen Erkenntnisse, insbesondere der betriebswirtschaftlichen Organisation und Führung, schrittweise auf die ganze Armee anzuwenden. Der erweiterte Auftrag umfasst ein Controlling der Umsetzung des Führungssystems IKT V, der Umsetzung der geplanten IKT-Effizienzsteigerungen sowie die Beratung des Departementsvorstehers und des Chefs der Armee bei der systematischen Optimierung der unternehmerischen Führung und Organisation der Armee. Die Finanzdelegation nahm von dieser inhaltlichen Erweiterung des Auftrags an die beiden Experten Kenntnis. Offen blieb indessen die Frage, wie die Wirksamkeit dieses Mandats gemessen werden kann. Es leuchtet zwar ein, dass die Probleme in der Informatik letztlich Führungsprobleme sind und sich umgekehrt die bei der Informatik eingeleiteten Schritte zur Verbesserung der Führung und des Controllings auch auf andere Bereiche übertragen lassen. Ob aber die Erweiterung des Expertenmandats die erhofften Synergiegewinne erbringt, bleibt abzuwarten. Die Finanzdelegation wird dieser Frage die nötige Beachtung schenken. Unklar ist aus Sicht der Finanzdelegation zudem, wie die Aufgabenteilung zwischen den Experten und dem Generalsekretariat im Einzelnen ausgestaltet ist, insbesondere im Bereich der Informatik. Sie ersuchte das VBS diesbezüglich um eine Präzisierung.

Die Finanzdelegation anerkennt die bisherigen Anstrengungen des VBS und die erzielten Verbesserungen bei der Führung der Informatik. Aufgrund der verlangten Berichte wird sie die Thematik auch 2013 eng verfolgen und sich im Rahmen von Aussprachen mit dem VBS insbesondere über die erzielten Einsparungen sowie über die Zusammenarbeit mit den beiden Experten orientieren lassen.

3.5.2 Bewirtschaftung Flugplatz Dübendorf

Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüfte 2011 die Bewirtschaftung des Flugplatzes Dübendorf (FD). Sie stellte in ihrem Bericht insbesondere unklare Regelungen bezüglich Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten fest. Diese Schwächen hatten dazu geführt, dass auf dem Flugplatz über die Jahre relativ unkontrolliert eine Vielzahl privater Nutzer Aktivitäten aufgenommen hatten, welche teilweise nicht zonenkonform waren bzw. welche durch die kantonalen Behörden erst nachträglich provisorisch bewilligt wurden. Bemängelt wurde zudem die Gewährung von Subventionen ohne klare Rechtsgrundlage. Die Finanzdelegation ortete aufgrund der gewichtigen Mängel erheblichen Handlungsbedarf und forderte den Bundesrat auf, zu den aufgezeigten Problemen Stellung zu nehmen. Zudem beschloss sie, einen Informationsbesuch vor Ort durchzuführen und das Thema in einer Aussprache mit dem Vorsteher des VBS zu vertiefen.

In seiner Antwort vom Januar 2012 hielt der Bundesrat fest, dass er den Handlungsbedarf anerkennt und selber ein grosses Interesse daran hat, die Probleme im Hinblick auf die Zukunft des Standorts Dübendorf einer Lösung zuzuführen. Darum unterstützt er die Absicht des VBS, die Empfehlungen der EFK umzusetzen und

insbesondere die vertragliche und rechtliche Situation rund um die zivilen Nutzungen aufzuarbeiten. Zudem vertrat der Bundesrat die Ansicht, dass Kanton und Gemeinden bei der Regelung der zivilen Nutzungen angemessen einzubeziehen seien, da sie im Falle einer gänzlichen oder teilweisen Aufgabe des FD über die Umzonungen entscheiden werden.

Die Informationssitzung der Subdelegation vom März 2012 bestätigte die von der EFK festgestellte Situation: Die formelle Organisation ist zu kompliziert und die Verantwortlichkeiten sind unklar geregelt. Bezüglich der zivilen Nutzer fehlt eine lückenlose Übersicht, zudem haben diese zu viel Einfluss und der Flugplatzkommandant verfügt nicht über die notwendigen Führungsmittel. Ausserdem erbringt der Bund Unterstützungsleistungen ohne genügende Rechtsgrundlage bzw. ohne explizite politische Entscheide (Fliegermuseum, Solarimpulse). Und schliesslich bestanden Funktionsvermischungen, indem hohe Funktionsträger des VBS Einsitz bei privaten, der Armee nahe stehenden Vereinen hatten und in beiden Funktionen Vereinbarungen unterschrieben.

Im Juni 2012 führte die Finanzdelegation eine Aussprache mit Vertretern des VBS zu diesem Thema. Sie konnte zur Kenntnis nehmen, dass das VBS die Arbeiten zur Umsetzung der von der EFK formulierten Empfehlungen an die Hand genommen hat. So hat das VBS mit dem Kanton Zürich vereinbart, dass die Bewilligungen für nicht zonenkonform benutzte Gebäude provisorisch bis Ende 2014 verlängert werden. Zudem wurden die personellen Verflechtungen bereinigt; Mitarbeitende des Departementes traten aus den Vorständen von tangierten Vereinen zurück. Offen waren zum Zeitpunkt der Aussprache mit dem Vorsteher des VBS noch drei Punkte: 1) Für die bisher teilweise ohne klare Rechtsgrundlage erbrachten Leistungen des Bundes an das Fliegermuseum Dübendorf soll eine Lösung gefunden werden, die eine Weiterführung des Museums erlaubt. 2) Die Bundesunterstützung an Solarimpulse soll in einem formellen Beschluss klar geregelt werden. 3) Die bestehenden Mietverträge werden in Abhängigkeit zur Planung der Zukunft des Flugplatzes aufgelöst bzw. nicht mehr erneuert.

Das VBS hat zugesichert, die Finanzdelegation bis im Frühjahr 2013 detailliert über den Stand der Arbeiten und die weiteren Schritte zu orientieren.

Die Finanzdelegation wird das Geschäft 2013 aufgrund des Berichts des VBS weiterverfolgen. Es gilt aus ihrer Sicht, alles Nötige vorzukehren, damit Bund, Kanton und Gemeinden in absehbarer Zeit über die Zukunft des Flugplatzes Dübendorf entscheiden können.

3.6 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

3.6.1 Finanzkrise Euroraum

Die starke Aufwertung der Schweizer Franken im Jahr 2010 war für den Bundesrat Anlass, im Februar 2011 mögliche Gegenmassnahmen zu prüfen. Im Herbst 2011 legte er schliesslich dem Parlament im Rahmen einer separaten Botschaft (Nachtragskredit IIa/2011) ein Massnahmenpaket im Umfang von 869 Millionen Franken vor. Die Finanzdelegation ihrerseits diskutierte im Februar 2012 mit Vertretern des

EFD die aktuelle Situation und liess sich über die möglichen Auswirkungen der Finanzkrise auf die Schweiz bzw. den Bundeshaushalt orientieren. Sie stellte zudem in Aussicht, das Thema aufgrund seiner finanzpolitischen Relevanz mit grösster Aufmerksamkeit zu verfolgen (siehe Tätigkeitsbericht 2011, Ziff. 3.7.2).

Die Finanzdelegation interessiert sich aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht in erster Linie für die möglichen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Mit Blick auf die Erfahrungen beim Swissair-Grounding (2001) und der Massnahmen zur Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS (2008) will sie frühzeitig abschätzen können, wie wahrscheinlich ein Einbezug der Finanzdelegation bei allfälligen dringlich zu beschliessenden Massnahmen wäre (Art. 28 und 34 FHG). Aufgrund der seit Anfang 2012 eingetretenen Entwicklung verlangte die Finanzdelegation im Juni 2012 vom EFD einen Statusbericht, um Antwort auf folgende Fragen zu erhalten: 1) Wie sicher ist das Schweizer Finanzsystem aufgebaut für den Fall, dass sich die Lage im Euroraum weiter verschärft? 2) Ist der Bundesrat darauf vorbereitet, nötigenfalls umgehend Massnahmen zu ergreifen, um die finanziellen Folgen für die Schweiz zu minimieren?

Der Bundesrat zeigte der Finanzdelegation in seinem vertraulichen Bericht vom August 2012 die Ausgangslage auf, skizzierte die Auswirkungen einer verschärften Eurokrise auf die Volkswirtschaft und den Finanzsektor, ging auf die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt ein und verwies auf die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten. In einer Aussprache mit der Vorsteherin des EFD diskutierte die Finanzdelegation diesen Bericht. Unter anderem führte die Vorsteherin des EFD aus, dass der Bundesrat Massnahmen formuliert hat für den Fall, dass die Geldpolitik alleine den Frankenkurs nicht mehr stabilisieren könnte. Zudem verwies sie auf das Risiko, dass die Versicherungen aufgrund des tiefen Zinssatzes nicht genügend Mittel erwirtschaften können, um die Ansprüche zu decken. Die Finanzdelegation führte daraufhin eine weitere Aussprache mit Vertretern der Nationalbank sowie der FINMA. Sie erörterte dabei insbesondere Fragen bezüglich der Entwicklung des Frankenkurses, der Gefahr einer Immobilienblase, der drohenden Finanzrisiken aus der EU sowie der Aufsicht über Versicherungen und Banken.

Die Finanzdelegation wird sich weiterhin regelmässig über die Entwicklungen der Finanzkrise im Euroraum und die möglichen finanziellen Konsequenzen auf unser Land orientieren lassen. Für die Finanzdelegation ist im Lichte der Erfahrungen mit Geschäften wie Swissair oder UBS von grosser Bedeutung, dass sie vom Bundesrat rechtzeitig über allfällige von ihr zu bewilligende Massnahmen orientiert wird.

3.6.2 ESTV: Projekt Insieme

Ausgangslage

Das Gesamtvorhaben Insieme geht zurück auf das Jahr 2001. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren die Informatik-Anwendungen der beiden Hauptabteilungen Mehrwertsteuer (MWST) und Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (DVS) in die Jahre gekommen und sollten durch ein neues IT-System ersetzt werden. 2007 kam es zu einem Widerruf des WTO-Zuschlages für die technische

Realisierung des Projektes Insieme und zu einem Unterbruch. Anfangs 2008 entschied die ESTV, das IT-Projekt neu aufzusetzen. Die Planung sah vor, dass das neue Insieme in mehreren Etappen innerhalb von vier Jahren, das heisst bis Anfang 2013, realisiert werden sollte.

Das Vorhaben stiess indessen auch im zweiten Anlauf auf erhebliche Schwierigkeiten. So beurteilte die EFK im Jahre 2008 die Projektorganisation und das Projektmanagement als nicht ausreichend. Die EFK erkannte dringenden Handlungsbedarf und formulierte eine Reihe von Empfehlungen, deren Umsetzung die ESTV zusicherte. Eine Prüfung des internen Finanzinspektorates der ESTV sowie eine erneute Revision der EFK im Jahre 2011 zeigten jedoch, dass die meisten Empfehlungen der EFK von 2008 im Projektverlauf nicht konkretisiert wurden. Die EFK stellte zudem fest, dass per Ende 2011 nur ein kleiner Teil dessen realisiert war, was bis im Juni 2010 hätte fertiggestellt sein sollen. Schliesslich verwies sie auf gravierende Mängel bei der Beschaffung externer Ressourcen. Sie empfahl, dass seitens der ESTV die Verantwortlichkeiten zu klären seien und weitere Massnahmen im Beschaffungsrecht ins Auge gefasst werden sollten. Die Vorsteherin des EFD ordnete daraufhin gestützt auf die Empfehlung der EFK eine Administrativuntersuchung zu den Beschaffungsprozessen der ESTV im Bereich Insieme an. Die Untersuchung wurde mit Bericht von Mitte Juni 2012 abgeschlossen und der Finanzdelegation durch die Vorsteherin des EFD vorgestellt. Die Untersuchung ergab, dass die Verantwortlichen der ESTV beim Projekt Insieme bewusst und über längere Zeit gegen die Vorschriften des Beschaffungsrechts verstossen haben. Die Verstösse dauerten auch nach wiederholter Aufforderung durch die Vorsteherin des EFD zur zwingenden Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben an. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Administrativuntersuchung stellte die Vorsteherin des EFD den Direktor der ESTV vom Amt frei und verlangte eine Neuausschreibung der nicht WTO-konform beschafften Aufträge.

Das EFD beauftragte daraufhin die ESTV mit der Erarbeitung eines Analyseberichts, der als Basis für den Grundsatzentscheid über eine Weiterführung oder einen Abbruch des Projekts dienen sollte. Das EFD stellte aufgrund dieses Berichts und weiterer Abklärungen fest, dass eine korrekte Kostenplanung erst seit Oktober 2011 geführt wurde. Vor diesem Zeitpunkt existierte keine detaillierte Kostenrechnung, die es erlaubt hätte, die bisher angefallenen Kosten bestimmten Systemteilen zuzuweisen bzw. auf die einzelnen Projektteile aufzuschlüsseln.

Aktivitäten der Oberaufsichtsorgane

Die Finanzdelegation befasst sich seit Jahren mit dem Informatikprojekt Insieme. Seit 2010 begleitet sie dieses Projekt als ein Schwerpunktgeschäft. Damals wurde ihr ein Antrag auf einen dringlichen Nachtragskredit vorgelegt, dessen Notwendigkeit sie mit Vertretern der ESTV eingehend diskutierte (siehe auch Ziff. 2.3.3 des Tätigkeitsberichts 2010). Dieses Geschäft war für die Finanzdelegation der Auslöser, Insieme fortan auf der Basis von regelmässigen Standberichten eng zu begleiten. Basis für die Aktivitäten der Finanzdelegation bildeten insbesondere auch die Revisionsberichte der EFK, die, wie obenstehend erwähnt, 2008 und 2011 erhebliche Mängel aufgezeigt hatten. Die Finanzdelegation führte deshalb mehrere Aussprachen mit Vertretern der ESTV, und die zuständige Subdelegation führte bei der ESTV 2011 und 2012 je einen Informationsbesuch zu Insieme durch. Dabei wurde von der Verwaltung wiederholt versichert, dass wohl Probleme bestünden, diese aber im Griff seien und einer Lösung zugeführt würden. Die weitere Entwicklung

des Vorhabens – Abbruch des Projektes – zeigt, wie wichtig für die Finanzdelegation eine transparente und vollständige Information ist; siehe dazu auch Ziffer 1.2 des vorliegenden Berichts.

Ende November 2012 liess sich die Finanzdelegation von der Vorsteherin des EFD über den Stand der Abbrucharbeiten orientieren. Die ESTV hat die Planung und Umsetzung des vertragskonformen Personalabbaus für die externen Mitarbeitenden und die Reintegration der Mitarbeitenden der ESTV in die Linienorganisation vorgenommen. Bereits begonnene WTO-Ausschreibungen wurde abgebrochen und, wo notwendig, bestehende Verträge gekündigt. Auch wurden Projektdokumentationen fertiggestellt und diejenigen Projektteile sichergestellt, die wiederverwendbar sind. Alle Restarbeiten sollen bis Ende Juli 2013 abgeschlossen sein.

Bis Ende Oktober 2012 beliefen sich die Kosten des Abbruchs auf 99,4 Millionen Franken. Die Gesamtkosten werden voraussichtlich maximal 105 Millionen Franken erreichen. Der Betrieb der Altsysteme ist bis 2017 sichergestellt und kann nötigenfalls bis 2019 verlängert werden.

Weiteres Vorgehen

Nach dem Projektabbruch war in den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte unbestritten, dass das Debakel um das Projekt Insieme mit Blick auf zukünftige Informatikprojekte gründlich aufgearbeitet werden muss. Die Kommissionen beschlossen, eine gemischte Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Untersuchung bezweckt, den Projektverlauf von Insieme ab 2001 bis zu seinem Abbruch im Herbst 2012 im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht aufzuarbeiten. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe umfasst sowohl Aspekte der Geschäftsführung (Art. 52 ParlG) als auch der Finanzoberaufsicht (Art. 50 ParlG).

Die Finanzdelegation ihrerseits richtet ihren Blick in die Zukunft: Sie wird das neue Projekt der ESTV von Beginn weg mit grösster Aufmerksamkeit verfolgen. Sobald das Projekt neu gestartet ist, wird sie unverzüglich und in Zusammenarbeit mit der EFK ihre Anforderungen an die Ausgestaltung des Informationsflusses und des Reportings definieren. Insbesondere wird sie sich zur Struktur und zur Aussagekraft des Controllingberichts äussern und sich umfassend über den Neustart des Vorhabens orientieren lassen.

Die Finanzdelegation hat das Projekt Insieme ab 2010 in Zusammenarbeit mit den Finanzkommissionen eng begleitet. Inwieweit die Oberaufsichtstätigkeit der Finanzdelegation quantitativ und qualitativ dem Projekt Insieme angemessen war, wird die Untersuchung der Arbeitsgruppe aufzeigen. Für die Finanzdelegation ist von zentraler Bedeutung, daraus resultierende Erkenntnisse unverzüglich in die Aufsicht des neuen Informatikvorhabens der ESTV, aber auch generell in die Oberaufsicht über alle grösseren Informatikvorhaben des Bundes, einfließen zu lassen.

3.6.3

Informationsbesuch EZV

Schwerpunkte dieses Informationsbesuchs der Subdelegation 1 waren einerseits die Organisation, die finanziellen und personellen Ressourcen sowie das Controlling der EZV, andererseits deren Informatik. Bezüglich der Ressourcen orientierte die EZV über die Verkehrszunahmen, den Aufwand zusätzlicher internationaler Abkommen, die Bedürfnisse der Wirtschaft nach mehr Dienstleistungen sowie die von ihr in den letzten neun Jahren umgesetzten Sparvorgaben. Sie zeigte auf, dass sie ihre Ressourcen laufend umverteilt, um den politischen Prioritäten und den wechselnden Anforderungen Rechnung zu tragen.

Betreffend das Interne Kontrollsystem (IKS) hatte die Eidg. Finanzkontrolle in den letzten Jahren verschiedene Empfehlungen formuliert. Die EZV anerkennt den von der EFK aufgezeigten Handlungsbedarf. Die Umsetzung der Empfehlungen hat sich aufgrund der dezentralen Strukturen der EZV verzögert, die Massnahmen sollen aber bis Mitte 2013 vollständig umgesetzt werden. Die Finanzdelegation erachtet ein wirkungsvolles IKS in einer derart grossen Administration mit Umsätzen im zweistelligen Milliardenbereich als unabdingbar. Sie begrüsst deshalb eine vollständige Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen und wird die Thematik aufgrund der nächsten Prüfberichte der EFK weiterverfolgen.

Erheblichen Handlungsbedarf erkennt die Finanzdelegation indessen bei der Informatik der EZV. Die Zollverwaltung sieht die Informatik als Möglichkeit, Verfahren zu vereinfachen, die Risikoanalyse zu verbessern und damit die Ressourcen noch gezielter einzusetzen. Allerdings verzeichnet die EZV offenbar einen Projektstau und beziffert die fehlenden Mittel mit rund 20 Millionen Franken. Für die Finanzdelegation stellte sich die Frage, ob diese Situation Folge einer ungenügenden Planung ist und welche Massnahmen auf Stufe EZV bzw. seitens des EFD an die Hand genommen werden sollen. Sie ersuchte darum das EFD um entsprechende Erläuterungen. In seiner Stellungnahme betont das EFD, dass die EZV sämtliche Aufgaben beim grenzüberschreitenden Verkehr wahrnimmt. Folglich haben alle Informatikvorhaben, bei denen die EZV Vollzugsorgan an der Grenze ist, Auswirkungen auf deren IKT-Portfolio. So führte beispielsweise der Beitritt zu Schengen zu erheblichem Mehraufwand. Wie das EFD festhält, konnte die EZV die vertraglich und gesetzlich bedingten Vorhaben bislang mit den bestehenden Ressourcen umsetzen. 2012 mussten aber erstmals Vorhaben aufgrund der stetig wachsenden Betriebs- und Wartungskosten und des beschränkten IKT-Budgets zurückgestellt werden. Im Frühjahr 2012 hat das EFD darum die EZV beauftragt, eine verbindliche IKT-Gesamtplanung und ein priorisiertes Projektportfolio zu erstellen. Die inzwischen erstellte Planung macht deutlich, dass es bei der EZV im IKT-Bereich zu einem Ressourcenengpass kommen wird. Als Sofortmassnahme wird die EZV für die dringendsten Vorhaben einen Nachtragskredit I/2013 beantragen.

Angesichts der grundsätzlichen Problematik im Rahmen der Informatikstrategie Bund (siehe dazu auch Ziff. 2.3.1 im vorliegenden Bericht) vertiefte die Finanzdelegation das Thema Anfang 2013 in einer Aussprache mit der Vorsteherin des EFD. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die EZV 2013 für die dringendsten Vorhaben zusätzliche Mittel von 3,8 Millionen Franken benötigt. Alle weiteren Bedürfnisse werden dem Bundesrat erstmals über den neuen Prozess der Gesamtanschau Ressourcen IKT beantragt. Dieser entscheidet künftig jährlich über die Zuteilung der verfügbaren IKT-Mittel an die Departemente, nach Massgabe der Dringlichkeit und Wichtigkeit. Für das Budgetjahr 2014 und die Planjahre 2015–2017

erstellt die EZV eine fundierte Planung, die sowohl die finanziellen als auch die personellen Ressourcen umfasst. Damit soll langfristig den Bedürfnissen für einen gesicherten Betrieb Rechnung getragen werden.

Aus Sicht der Finanzdelegation präsentiert sich die Situation bei der EZV als bezeichnend für viele andere Informatikbereiche in der Bundesverwaltung: Über Jahre hinweg werden zwar die nötigen Mittel für die Investitionen bereitgestellt, den höheren Betriebs- und Wartungskosten als Folge der grösseren Komplexität und des zunehmenden Alters der Systeme wird jedoch nicht oder zu wenig Rechnung getragen. Den im Rahmen der Informatikstrategie Bund in die Wege geleiteten Massnahmen zur umfassenden Planung, Priorisierung und Mittelzuteilung von Informatikprojekten kommt deshalb grösste Bedeutung zu.

3.6.4 BBL: Unterbringungskonzept 2024

Die Finanzdelegation beschäftigte sich 2011 mit dem Unterbringungskonzept 2024 (UK 2024), das vom Bundesrat im Mai desselben Jahres verabschiedet worden war. Sie erachtete die Zielsetzungen des Konzepts als grundsätzlich richtig, stellte hingegen fest, das UK 2024 sei sehr allgemein gehalten und verzichte weitestgehend auf finanzielle Kenngrössen. Die Finanzdelegation nahm deshalb in Aussicht, 2012 das Konzept nochmals vertieft zu behandeln (siehe Ziff. 3.6.3 des Tätigkeitsberichts 2011).

In zwei Aussprachen mit dem Direktor des BBL liess sich die Finanzdelegation eingehend über die Kernelemente des UK 2024 orientieren. Dabei diskutierte sie insbesondere die Entwicklung des Immobilienportfolios, die Auswirkungen auf die Unterbringungskosten und die geographische Verteilung, das Verhältnis Eigentum/Miete und die Objektkapazitäten. Bezüglich der finanziellen Perspektiven nahm sie die Zielsetzung des BBL zur Kenntnis, durch gezielte Investitionen und Optimierung des Portfolios die jährlichen kalkulatorischen Kosten pro Büroarbeitsplatz unter 13 000 Franken zu halten. Bei unverändertem Portfolio würden die Kosten bis 2024 auf 14 400 Franken ansteigen.

In einer Aussprache mit der Direktorin des EPA erörterte die Finanzdelegation zudem die Frage, in welcher Art das EPA als Fachamt in die Planung der Unterbringung der Bundesverwaltung mit einbezogen ist. Sie nahm zur Kenntnis, dass die Federführung bei der Erarbeitung von Planzahlen für die Stellenentwicklung beim EPA liegt, die Bedarfsplanung von Arbeitsplätzen in enger Zusammenarbeit zwischen BBL und EPA erfolgt und fallweise auch das BIT mit einbezogen wird. Die Finanzdelegation wertet die Bestrebungen des EFD positiv, bei der Planung von Neu- oder Umbauten bzw. Renovationen den Möglichkeiten moderner Arbeitsplätze – Grossraumbüros, ortsunabhängige Arbeitsplätze, Einsatz von Telearbeit, Teilzeit und Jobshearing etc. – die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Aus Sicht der Finanzdelegation besteht durch die konsequente Nutzung moderner Bürotechnik ein erhebliches Potenzial zur Eindämmung eines stetig steigenden Anspruchs an Arbeitsflächen.

Die Finanzdelegation erachtet die Unterbringung der Bundesverwaltung angesichts der direkten und indirekten finanziellen Auswirkungen als sehr wichtiges Thema. Es ist aus ihrer Sicht vorteilhaft, dass die Baubotschaften des Bundes seit zwei Jahren von den Finanzkommissionen beraten werden. Damit wird der Beurteilung der finanziellen Aspekte des UK genügend Rechnung getragen und erlaubt der Finanzdelegation, das Thema in enger Zusammenarbeit mit den Finanzkommissionen weiterhin aufmerksam zu verfolgen.

3.7 Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

3.7.1 Informationsbesuch seco

Im Frühjahr 2012 behandelte die Finanzdelegation einen Bericht der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) mittels Programmvereinbarungen. Ziel dieser Prüfung in drei Kantonen war insbesondere die Einhaltung der gesetzlichen Neuausrichtung der Regionalpolitik (Inhalte der Projekte, Aspekte der Überwachung, Zweckmässigkeit des Controllings). Zusammenfassend stellte die EFK fest, dass zwar die Ausrichtung der Globalbeiträge von der Erreichung der im Voraus definierten Ziele abhängt, an deren Nichterreichung jedoch keine Rechtsfolgen geknüpft sind, weder auf Stufe Bund (gegenüber den Kantonen) noch auf Stufe Kanton (gegenüber den Leistungserbringern). Um den ursprünglichen Anliegen näher zu kommen, die NRP auf der Basis pauschal bemessener Beiträge abzuwickeln, bedarf es aus Sicht der EFK einer Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems, einer Standardisierung der Berichterstattung und eines entsprechenden Kulturwandels.

Die Feststellungen der EFK waren für die Subdelegation 3 Anlass, das Thema Ende August 2012 im Rahmen eines Informationsbesuches beim Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des seco zu vertiefen. Insgesamt gewann die Subdelegation einen guten Eindruck über die Ausgestaltung und die Handhabung der NRP. Sie begrüssst die sachliche und räumliche Fokussierungsstrategie des Bundes in der NRP, beurteilt diese aber als optimierbar hinsichtlich Inhalt und Grösse der Projekte. Sie stellt zudem einen Verbesserungsbedarf bei der Definition der Ziele sowie der Indikatoren der Programmvereinbarungen fest. Diese werden teilweise derart offen formuliert, dass keine präzise Evaluierung bzw. Messung möglich ist. In einigen Fällen wurde sogar auf Wirkungsziele verzichtet, da die kausalen Zusammenhänge nicht genügend belegt werden konnten oder die Soll-Werte zu wenig genau festgelegt wurden. Die Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems ist deshalb aus Sicht der Finanzdelegation prioritär. Zudem sollte auf politischer Ebene die Sanktionierung der Nichterreichung von Zielen diskutiert werden. Bezüglich des Aufwandes bei der Einreichung von Beitragsgesuchen stellte die Finanzdelegation fest, dass die Kantone dafür in vielen Fällen auf externe Unterstützung angewiesen sind. Darum ist aus Sicht der Finanzdelegation zu prüfen, inwieweit Vereinfachungen und damit administrative Einsparungen möglich sind. Betreffend die Steuererleichterungen nimmt die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass der Bundesrat auf dieses Instrument verzichten wollte und es auf Wunsch der Mehrheit der Kantone nachträglich in die NRP integriert wurde. Die gewährten Steuererleichterungen und deren Wirkungen müssen jedoch transparent ausgewiesen werden.

Um die Praxis bei der Vergabe von Beiträgen besser beurteilen zu können, ersuchte die Subdelegation um eine Liste der abgelehnten, als nicht förderungswürdig erachteten Gesuche. Das seco erhebt diese Daten in den Kantonen und wird diese Liste der Finanzdelegation im Frühjahr 2013 zustellen. Ausserdem fiel der Finanzdelegation auf, dass in einer Übersicht der NFA-Ausgleichszahlungen des Bundes im Rahmen der Neuen Regionalpolitik für die Periode 2012–15 die beiden Halbkantone BS und BL gemeinsam aufgeführt wurden. Dadurch wird jedoch die Aussagekraft der Liste verfälscht, weil Basel-Stadt ein Geberkanton, Basel-Landschaft hingegen ein Nehmerkanton ist. Die Finanzdelegation empfahl, die beiden Kantone künftig separat auszuweisen.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass das WBF ihre Einschätzung bezüglich der Formulierung von Zielen und Indikatoren für die Programmvereinbarungen teilt und eine Reihe von Massnahmen ergriffen hat, um einen gesetzeskonformen Mitteleinsatz sicherzustellen und gleichzeitig den gewollten Spielraum zu respektieren. Im Weiteren ist das Departement skeptisch gegenüber Sanktionen bei einer Nichterreicherung von Zielen, da es sich um politische Ziele handelt und ein grosser Interpretationsspielraum besteht. Das WBF erachtet es deshalb als wichtig, die richtige Balance zwischen Überwachungs- und Begleitungsmaßnahmen einerseits und Vertrauen andererseits zu finden. Die Finanzdelegation wird das Thema auch 2013 weiter verfolgen.

3.7.2 seco: SIFEM

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) tätig im Rahmen seiner wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit zahlreiche Investitionen in Privatunternehmen. 2005 wurden diese Beteiligungen zwecks Effizienzsteigerung und Professionalisierung an eine externe Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) übertragen. Diese vorerst privat gehaltene Gesellschaft wurde, nachdem die rechtlichen Grundlagen geschaffen waren, 2011 in eine verselbständigte Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Bundesrat verabschiedete im März 2010 das entsprechende Konzept. Zweck der SIFEM ist die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern, mittels Aktienbeteiligungen oder Darlehen. Die operative Portfolioverwaltung wird durch die Obviam AG wahrgenommen (die Gesellschaft erbringt Beratungsdienstleistungen für Investitionstätigkeiten). Die Finanzdelegation beschloss, den Aufbau der neu gegründeten SIFEM AG eng zu begleiten. Für Einzelheiten wird auf Ziffer 3.7.2 des Tätigkeitsberichts 2010 verwiesen, wo die Finanzdelegation auf die zentrale Bedeutung einer wirkungsvollen Oberaufsicht bei dezentralisierten Einheiten des Bundes verwies.

In einer Aussprache mit dem Vorsteher des EVD liess sich die Finanzdelegation Ende März 2012 über den Stand der Institutionalisierung der SIFEM orientieren. Aufgrund des jährlichen Standberichts der SIFEM vertiefte die Finanzdelegation Anfang September 2012 in einer Aussprache mit dem Verwaltungsratspräsidenten der SIFEM und der Direktorin des seco verschiedene Aspekte. Erörtert wurden insbesondere folgende Themen: Etablierung und Organisation der SIFEM, Höhe der administrativen Kosten, Ausgestaltung des Portfolios (Investitionsvolumen, geographische Verteilung), Entwicklungseffekte, Risikomanagement, Zusammenarbeit zwischen seco, SIFEM und Obviam sowie das Aufsichtskonzept des seco. Diskutiert

wurde auch die Unabhängigkeit von Verwaltungsräten der SIFEM. Die Finanzdelegation nahm aufgrund der ausführlichen Auskünfte zur Kenntnis, dass die SIFEM nach dem ersten Betriebsjahr insgesamt auf Kurs ist. Aufgrund der Diskussion verlangte sie von der SIFEM weiterführende Informationen zum Investitionsportefeuille, insbesondere eine vollständige Liste der risikobehafteten Mandate. Bezüglich der Zweckmässigkeit der gewählten Strukturen erachtet die Finanzdelegation eine abschliessende Wertung als verfrüht. Sie nimmt in Aussicht, diesen Aspekt in einigen Jahren aufgrund der inzwischen gemachten Erfahrungen vertieft zu prüfen. Schliesslich nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das seco letztes Jahr eine unabhängige Evaluation der Entwicklungseffekte des Investitionsportefeuilles in Auftrag gegeben hat und die SIFEM ein System zur detaillierteren Quantifizierung der Risiken einzelner Positionen erarbeitet.

Die Finanzdelegation wird die Tätigkeiten der SIFEM weiterhin eng begleiten. Sie wird sich 2013 schwergewichtig mit den Aspekten Risikobeurteilung und Entwicklungseffekten der Investitionen befassen.

3.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)

3.8.1 ASTRA, Nationalstrassen

Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) gingen die Nationalstrassen am 1. Januar 2008 in das Eigentum des Bundes über. Das Bundesamt für Strassen übernahm damit von den Kantonen die Verantwortung für Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Die Finanzdelegation widmete diesem finanziell sehr gewichtigen Bereich von Beginn weg grosse Aufmerksamkeit. Im Vordergrund standen dabei einerseits die neuen Strukturen im ASTRA, andererseits die finanziellen Auswirkung dieses Umstellungsprozesses. Von besonderem Interesse war für die Finanzdelegation, ob die als Folge der neuen Strukturen in Aussicht gestellten Effizienzgewinne von jährlich 100 Millionen Franken tatsächlich erreicht werden können. Bei einer Aussprache mit Vertretern des ASTRA liess sich die Finanzdelegation im Frühjahr 2009 detailliert darüber orientieren, in welchen Bereichen bzw. durch welche Massnahmen Effizienzgewinne (Verbesserung des Verhältnisses Aufwand/Ertrag) und Effektivitätsgewinne (Verzicht auf «Nice-to-have-Elemente») möglich sind. Die vom ASTRA geschätzten Einsparungen waren mit erheblichen Bandbreiten versehen, die Effizienzgewinne infolge einer Optimierung der Beschaffungspraxis und einer Konzentration der Bauherrenaufgabe liessen sich damals noch nicht beziffern. Das ASTRA stellte jedoch in Aussicht, die Effektivitäts- und Effizienzgewinne zu evaluieren.

Der Bericht des ASTRA über die Umsetzung der neuen Bundesaufgaben im Bereich der Nationalstrassen und die erzielten Effekte lag im November 2011 vor. Er bezifferte die seit 2008 realisierten jährlichen Kosteneinsparungen beim Ausbau, beim baulichen Unterhalt und bei Betrieb der Nationalstrassen mit total 141–227 Millionen Franken. Mit 110–180 Millionen Franken wesentliches Element ist die konsequente Beschränkung auf Projektelemente, die funktional notwendig und rechtlich zwingend sind (Verzicht auf «Nice-to-have»). Die Spareffekte aus der Zentralisie-

zung der Bauherrenaufgaben werden mit 7–8 Millionen, diejenigen aus der Nutzung der neuen Bestellerfunktion mit 24–39 Millionen Franken beziffert.

Die Finanzdelegation beauftragte daraufhin die Eidg. Finanzkontrolle (EFK), die Ergebnisse des ASTRA-Berichts zu prüfen. Die EFK gelangte zum Schluss, dass die im Bericht des ASTRA formulierten Aussagen transparent, nachvollziehbar und plausibel sind, auch wenn ein Frankengenauer Nachweis der einzelnen Elemente letztlich nicht zu erbringen ist.

Aus Sicht der Finanzdelegation werden die angestrebten Einsparungen von jährlich 100 Millionen Franken erreicht; der genaue Betrag bleibt offen.

3.8.2 Informationsbesuch BFE

Im Herbst 2012 führte die Subdelegation 2 beim Bundesamt für Energie einen Informationsbesuch durch. Sie wurde begleitet von Mitgliedern der Subkommission 4 der Finanzkommission des Ständerates. Im Vordergrund dieser Sitzung stand die Information über den Stand des Projektes «Energiestrategie 2050». Die Subdelegation richtete ihre Aufmerksamkeit aber auch auf eine Reihe weiterer Themen. Insbesondere liess sie sich über die Finanzen und das Controlling, das Risk-Management, das Vorgehen bei Evaluationen sowie über das Vertragsmanagement des BFE orientieren. Dabei erörterte sie auch die Ergebnisse der letzten Revision der EFK und die vom BFE an die Hand genommenen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der EFK.

Eine vertiefte Diskussion führte die Subdelegation schliesslich über den Vollzug des CO₂-Gesetzes (insbesondere: Gebäudeprogramm) und über die Umsetzung der Kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Sie gewann dabei den Eindruck, dass der Vollzug in gewissen Bereichen offenbar sehr komplex ist. Bezüglich Gebäudeprogramm – das vom Bundesamt für Umwelt betreut wird – nahm sie Kenntnis von einer aussergewöhnlichen Organisationsstruktur auf Stufe Kanton: Das Gebäudeprogramm wird von einer Dienstleistungszentrale unter den Ägide der kantonalen Energiedirektorenkonferenz geführt. Bei der KEV fiel der Subdelegation die sehr hohe Zahl von Gesuchen und Pendenzen auf, deren Verwaltung offenbar erheblichen Aufwand mit sich bringt. Nicht zu unterschätzen ist zudem der Aufwand für die Konkretisierung bzw. Umsetzung der Befreiungstatbestände. Diskutiert wurde auch ein Revisionsbericht der EFK aus dem Jahre 2011, in welchem sie auf eine Aufsichtslücke bei der KEV hingewiesen hatte.

In ihren Schlussfolgerungen ersuchte die Subdelegation daher das UVEK, sowohl im Bereich der CO₂-Abgabe als auch bei der KEV Vereinfachungen vorzuschlagen und die dafür notwendigen Massnahmen – insbesondere auf der Ebene der Gesetzgebung – aufzuzeigen. Die Finanzdelegation griff diesen Aspekt Ende November in einer Aussprache mit der Vorsteherin des UVEK kurz auf. Die Departementsvertreter anerkannten grundsätzlich die Feststellungen der Finanzdelegation. Sie wiesen aber beim Gebäudeprogramm auf die soeben beschlossene Totalrevision des CO₂-Gesetzes hin, welche ermöglicht, auf Verordnungsstufe erhebliche Vereinfachungen in den Abläufen zu realisieren. Insgesamt erachtet das UVEK die Transaktionskosten im Gebäudeprogramm auf Stufe Bund als angemessen, hingegen will

das zuständige Fachamt den von den Kantonen verrechneten Aufwand hinterfragen. Die Frage der Entlastung weiterer Unternehmen von der KEV wird das UVEK im Rahmen der Energiestrategie 2050 diskutieren.

Die Finanzdelegation nahm in der Zwischenzeit zur Kenntnis, dass die UREK-N eine punktuelle Änderung des Energiegesetzes vorschlägt, die eine Erhöhung der KEV-Zuschläge vorsieht. Damit könnte die lange Warteliste von 21 000 Projekten erheblich abgebaut werden. Ausserdem sieht die Vorlage einen Abbau der bürokratischen Schranken vor.

Die Finanzdelegation wird das Thema der Vereinfachung von Abläufen grundsätzlich weiterverfolgen und gegebenenfalls aufgrund der Stellungnahme des UVEK zum Kurzbericht der Subdelegation 2 vertiefen.

4 Schlussbemerkungen

Die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte beschäftigen sich hauptsächlich im Rahmen von Budget und Rechnung mit den Bundesfinanzen. Die Finanzdelegation hingegen übt ihre Oberaufsicht mitschreitend aus. Dank dieser Kompetenz kann sie nötigenfalls während des Haushaltsprozesses bei Bundesrat und Bundesverwaltung intervenieren und eine unerwünschte Entwicklung eines Geschäftes frühzeitig korrigieren. Diese präventive Wirkung hat sich seit vielen Jahren bewährt und massgeblich zu einer hohen Haushaltsdisziplin beigetragen. Wesentlich ist dabei, dass sich die Finanzdelegation in ihren Beurteilungen und Entscheiden bei den ihr vorgelegten Geschäften stets sehr restriktiv und sparsam gezeigt hat.

Es liegt in der Natur der Aufgabe eines Aufsichtsorganes, eine kritische Grundhaltung einzunehmen und primär über Geschäfte zu berichten, die zu kontroversen Diskussionen und zu Bemerkungen Anlass geben. Dies soll nicht darüber hinweg täuschen, dass die Finanzdelegation die behandelten Geschäfte in den meisten Fällen positiv beurteilt. Sie will es darum nicht unterlassen, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die sorgfältige Haushaltsführung und die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel zu danken.

Die Finanzdelegation könnte ihre Aufgabe ohne die Unterstützung durch ihr Sekretariat und durch die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht wahrnehmen. Ihr Dank geht darum einerseits an die Mitarbeitenden des SPFA für ihren grossen Einsatz. Aufgrund ihres Engagements und ihrer Tatkraft gelang es, die Fülle der Geschäfte zu bewältigen und auch erhebliche Zusatzbelastungen aufgrund komplexer Einzelthemen aufzufangen. Der Dank geht andererseits auch an die Eidgenössische Finanzkontrolle für ihre Aufsichtstätigkeit. Die EFK hat ihre Aufgabe in bewährter Weise effizient und engagiert wahrgenommen.

