

Bericht

der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2007

vom 19. März 2008

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 51 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) den Bericht der Finanzdelegation (FinDel) der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr zu unterbreiten.

In Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) erstattet die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) der Finanzdelegation und dem Bundesrat 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 2007 behandelten wichtigsten Geschäfte.

19. März 2008

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Ernst Leuenberger, Ständerat

Der Vizepräsident: Bruno Zuppiger, Nationalrat

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5505
1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2007	5508
2 Auftrag und Organisation	5509
2.1 Aufgaben und Kompetenzen	5509
2.2 Zusammensetzung der Delegation	5509
2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte	5510
2.4 Koordination mit den Aufsichtskommissionen	5511
2.5 Verabschiedung des Sekretärs	5512
2.6 Neuer Leiter des SPFA	5512
3 Grundsatzfragen	5513
3.1 Neues Rechnungsmodell des Bundes	5513
3.2 Oberaufsicht über den Neuen Finanzausgleich	5514
3.3 Finanzinspektorate	5515
3.4 Sanierung der Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahnen	5516
3.5 Voranschlag 2008: Information (Umsetzung Sparvorgaben/Aufgabenüberprüfung)	5516
3.6 Voranschlag 2008 der Eidgenössischen Finanzkontrolle	5518
3.7 Einnahmenmonitoring	5518
4 Personal- und Kreditgeschäfte	5519
4.1 Personalfragen	5519
4.1.1 Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat	5519
4.1.2 Personalrecht, Personalmanagement und Lohnbandsystem	5522
4.1.3 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung	5525
4.1.4 Externes Personal und Personal zu Lasten von Sachkrediten	5525
4.2 Personalgeschäfte	5527
4.2.1 Überblick	5527
4.2.2 Anstellungsregelung Carla del Ponte	5527
4.3 Kreditgeschäfte	5528
4.3.1 Bundesamt für Bauten und Logistik. Nachtragskreditbegehren von 110 Millionen Franken	5528
4.3.2 Eidgenössische Finanzverwaltung. Nachtragskreditbegehren von 7 Mrd. Franken zur Überweisung des Golderlöses an die Alters- und Hinterlassenenversicherung	5529
4.4 Weitere Kreditgeschäfte	5529
5 Prüfungsschwerpunkte nach Departementen	5530
5.1 Behörden und Gerichte	5530
5.1.1 Informationsbesuch der Sektion 1 beim Bundesverwaltungsgericht in Bern	5530
5.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	5532

5.2.1	Informationsbesuch der Sektion 2 bei der Direktion für Ressourcen und Aussenetz und der Politischen Abteilung V	5532
5.3	Eidgenössisches Departement des Innern	5533
5.3.1	Informationsbesuch der Sektion 3 bei Swissmedic	5533
5.3.2	Schweizer Häuser im Ausland	5536
5.3.3	Programmevaluation Komplementärmedizin	5537
5.3.4	Eidgenössische Technische Hochschulen. Versicherungssituation	5538
5.3.5	Bundesamt für Sozialversicherungen. Evaluation der Abgabe von Hörgeräten in der Invalidenversicherung und Alters- und Hinterlassenenversicherung	5539
5.3.6	Ausgleichsfonds Alters- und Hinterlassenenversicherung/Invalidenversicherung	5541
5.4	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	5541
5.4.1	Bundesanwaltschaft. Demission des Bundesanwalts und dreier Staatsanwälte (Fortsetzung)	5541
5.5	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	5542
5.5.1	Informationsbesuch der Sektion 3 bei der Nationalen Alarmzentrale innerhalb des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz	5542
5.5.2	Polycom	5543
5.5.3	Fussball-Europameisterschaft 2008 in Österreich und der Schweiz	5544
5.5.4	Liquidation von Armeematerial	5546
5.5.5	armasuisse. Liquidation von Immobilien	5547
5.5.6	Überwachung der Geheimen Projekte und der Nachrichtendienste	5548
5.5.7	Führungsinformationssystem Heer	5550
5.6	Eidgenössisches Finanzdepartement	5551
5.6.1	Informationsbesuch der Sektion 1 bei der Eidgenössischen Zollverwaltung in Kaiseraugst	5551
5.6.2	Umbau und Sanierung Parlamentsgebäude	5552
5.6.3	Melde- und Analysestelle «Melani»	5554
5.6.4	Eidgenössische Ausgleichskasse: Funktionalität und Sicherheit der Applikationen	5555
5.6.5	Informatikstrategieorgan des Bundes: E-Government-Strategie der Schweiz	5555
5.6.6	Bundestresorerie	5556
5.6.7	Laufende Prozesse des Bundes	5557
5.7	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	5558
5.7.1	Informationsbesuch der Sektion 1 beim Bundesamt für Landwirtschaft	5558
5.7.2	Bundesamt für Landwirtschaft. Subventionen an Tierzuchtorganisationen	5559
5.7.3	Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld	5560
5.7.4	Staatssekretariat für Wirtschaft. Exportrisikogarantie und Exportrisikoversicherung	5561
5.8	Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation	5562
5.8.1	Informationsbesuch der Sektion 2 beim Bundesamt für Verkehr	5562

5.8.2 Bundesamt für Strassen. Aufbau neuer Strukturen in Hinblick auf den Neuen Finanzausgleich	5564
5.8.3 Swisscom. Liquidation Immobilien	5564
5.8.4 Erhöhung des Kredits für die polizeilichen Kontrollen des Schwerverkehrs ab dem Jahre 2008	5565
6 Schlussfolgerungen	5566

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BA	Bundesanwaltschaft
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BLS AG	Bern Lötschberg Simplon AG
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BVersG	Bundesversicherungsgericht
DRA	Direktion für Ressourcen und Aussenetz (des EDA)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EAK	Eidgenössische Ausgleichsstelle
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement
ERG	Exportrisikogarantie (neu SERV)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule(n)
EU	Europäische Union
EURO	Fussball-Europameisterschaft
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt, Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FinDel	Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte
FISP	Finanzinspektorat
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GR	Gruppe Rüstung
GRD	Gruppe für Rüstungsdienste
GSC	Generalstabschef
GWK	Grenzwachtkorps

HGV	Hochgeschwindigkeitsverkehr
HGVAnG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz, HGV-Anschluss-Gesetz (SR 742.140.3)
HMG	Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte, Heilmittelgesetz (SR 812.21)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ISB	Informatikstrategieorgan des Bundes
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft, Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1)
NAD	NEAT-Aufsichtsdelegation
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFA	Neuer Finanzausgleich
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
öV	Öffentlicher Verkehr
PA	Politische Abteilung
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, Parlamentsgesetz (SR 171.10)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RUAG	Technologiekonzern, hervorgegangen aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBF	Staatssekretariates für Bildung und Forschung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung (ersetzt ERG)
SHARE	Schweizer Haus in Boston
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SR	Systematische Rechtssammlung
Swissmem	Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie
Swissnex	Schweizer Haus in San Francisco
TZV	Verordnung vom 14. November 2007 über die Tierzucht (SR 916.310)
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32)
VILB	Verordnung vom 14. Dezember 1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (SR 172.010.21)
VR	Verwaltungsrat
ZAF	Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Bericht

1 Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2007

Die Finanzierungsrechnung 2007 des Bundes schloss mit einem Einnahmenüberschuss von 4,1 Milliarden Franken ab. Damit liegt der Saldo der Finanzierungsrechnung um 3,2 Milliarden Franken über dem Budget. Das bessere Abschneiden ist zu rund zwei Drittel auf Mehreinnahmen und zu einem Drittel auf Minderausgaben zurückzuführen. Im Vergleich zur Rechnung 2006 mit einem Überschuss von 2,5 Milliarden Franken stellt das Jahresergebnis 2007 eine deutliche Verbesserung dar. Die Schulden konnten jedoch insgesamt um lediglich 2,6 auf noch 121 Milliarden Franken abgebaut werden. Die Differenz zum Überschuss von 4,1 Milliarden resultiert auf einer Anpassung des Schuldenbegriffs an internationale Standards sowie an die im kantonalen Rechnungsmodell verwendete Definition.

Die Finanzdelegation hat trotz der verbesserten finanzpolitischen Rahmenbedingungen die ihr obliegende mitschreitende Finanzaufsicht über die gesamten Bundesfinanzen auch im Berichtsjahr konsequent ausgeübt und den Finanzhaushalt des Bundes kritisch geprüft. Dabei geht die Finanzdelegation auch Anzeichen von Ineffizienzen in der Verwaltung sowie von unnötigen Aufwendungen beharrlich nach und strebt nach wirtschaftlicheren Lösungen. Dank ihrer vertieften Kenntnisse der verwaltungsinternen Abläufe und aufgrund ihrer Befugnisse in der mitschreitenden Oberaufsicht kann die Finanzdelegation unbefriedigende Geschäfte und Entwicklungen oft noch rechtzeitig beeinflussen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) leistet ihr mit ihren Audits und Prüfungen dabei wertvolle Hilfe. Die ihr zur Genehmigung überwiesenen Geschäfte im Personalbereich sowie bei den Nachtragskrediten konnte die Finanzdelegation grösstenteils gutheissen.

Die Finanzdelegation erstattet den Finanzkommissionen (FK) nach jeder ordentlichen Tagung mündlich Bericht über die wichtigsten behandelten Geschäfte. Im Bedarfsfall schlägt sie den FK vor, zu Botschaften mit erheblichen finanziellen Auswirkungen einen Mitbericht gemäss Artikel 50 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) zu verfassen oder bei gewichtigen Geschäften bzw. Fragestellungen weitere Abklärungen vorzunehmen.

Aufgrund ihres umfassenden Informations- und Einsichtsrechts erlangt die Finanzdelegation häufig Kenntnis von Angelegenheiten, bei denen eine vertrauliche Behandlung geboten ist. Die Finanzdelegation bietet – nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen Grösse – Gewähr dafür, dass solche Geschäfte mit der erforderlichen Diskretion behandelt werden. Gerade deshalb wird sie von der Verwaltung auch offen über Schwierigkeiten bei der Führung einzelner Geschäfte informiert. Um dieses für ihre Arbeit wichtige Vertrauensverhältnis zu erhalten, übt die Finanzdelegation bei der Bekanntgabe ihrer Befunde Zurückhaltung und erstattet vorab dort Bericht, wo aufgrund der Tragweite eines Geschäfts sowie der politischen Implikationen effektiv ein breiteres Interesse an der Meinung der Finanzdelegation besteht.

2 Auftrag und Organisation

2.1 Aufgaben und Kompetenzen

Die Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in erster Linie im Parlamentsgesetz (ParlG, SR 171.10), aber auch in weiteren Rechtserlassen geregelt.

Der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes (Art. 51 Abs. 2 ParlG). Sie erstattet den Finanzkommissionen Bericht und stellt Antrag (Art. 51 Abs. 4 ParlG).

Gemäss Artikel 169 der Bundesverfassung können den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegation von Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. So hat die Finanzdelegation gemäss Artikel 154 Absatz 2 ParlG insbesondere das Recht, Unterlagen einzusehen, die der unmittelbaren Entscheidung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim gehalten werden. Zudem kann sie Personen als Zeugen einvernehmen.

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des Finanzkontrollgesetzes (FKG, SR 614.0) erhält die Finanzdelegation sämtliche Berichte und Unterlagen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle.

Die Finanzdelegation erhält laufend und regelmässig sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG).

Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den FK oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 5 ParlG).

Gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0) fällt der Finanzdelegation die Zuständigkeit zu, anstelle des Parlaments dringliche Zahlungskredite – so genannte Nachtragskredite mit gewöhnlichem Vorschuss – und dringliche Verpflichtungskredite zu beschliessen.

Ausserdem bedürfen gestützt auf eine Vereinbarung mit dem Bundesrat aus dem Jahr 2002 Besoldungsmassnahmen bei Kadermitarbeitenden ab Lohnklasse 32 der Zustimmung der Finanzdelegation.

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit führt die Finanzdelegation schliesslich Informations- und Kontrollbesuche bei Ämtern und Dienststellen der Bundesverwaltung durch.

2.2 Zusammensetzung der Delegation

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Finanzdelegation, die sich selbst konstituiert (Art. 51 Abs. 1 ParlG). Präsident ist abwechslungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates.

Zusammensetzung der Finanzdelegation

Die Finanzdelegation setzte sich im Berichtsjahr wie folgt zusammen:

<i>Präsident</i>	<i>Vizepräsident</i>
Nationalrat Urs Hofmann	Ständerat Hans Fünfschilling

<i>Erste Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Behörden und Gerichte	Nationalrat Urs Hofmann
– Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	Ständerat Simon Epiney
– Eidg. Finanzdepartement	Nationalrat Urs Hofmann

<i>Zweite Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten	Nationalrat Bruno Zuppiger
– Eidg. Volkswirtschaftsdepartement	Ständerat Hans Fünfschilling

<i>Dritte Sektion</i>	<i>Referenten</i>
– Eidg. Departement des Innern	Ständerat Hans Lauri
– Eidg. Justiz- und Polizeidepartement	Nationalrätin Marianne Kleiner
– Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	Nationalrätin Marianne Kleiner

2.3 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Während der Berichtsperiode trat die Finanzdelegation zu sechs ordentlichen Sitzungen zusammen, die jeweils einen bis zwei Tage dauerten. Ferner fanden zur Behandlung von dringlichen Geschäften während den Parlamentssessionen vier ausserordentliche Sitzungen statt. Die Finanzdelegation traf sich auch mit der Geschäftsprüfungsdelegation. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt sieben Informations- und Kontrollbesuche durch. Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über die Anzahl der behandelten Geschäfte.

Behandelte Geschäfte im Zweijahresvergleich (2006 und 2007)

	2006 Anzahl	Mio. Fr.	2007 Anzahl	Mio. Fr.
Besoldungsvorschläge für höhere Kadermitarbeitende (gemäss Vereinbarung 2002)	20	–	21	–
Vorschussbegehren (Zahlungskredite)				
– Total	13	308	7	7195
– genehmigt	12	306	7	7195
– abgelehnt	1	2	–	–
Zusatzkreditbegehren (Verpflichtungskredite)				
– Total	4	204	1	8
– genehmigt	3	18	1	8
– abgelehnt	1	186	–	–
Revisions- und Inspektions- berichte der EFK	145	–	124	–
Haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse	136	–	187	–

2.4 Koordination mit den Aufsichtskommissionen

Während die zehn so genannten parlamentarischen Legislativkommissionen die Aufgabe haben, in den ihnen zugewiesenen Sachbereichen – zum Beispiel Sicherheit, Sozialwerke, Wirtschaft, Umwelt, Ausbildung und Forschung – Gesetze vorzubereiten, nehmen die so genannten Aufsichtskommissionen und –delegationen die parlamentarische Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung wahr. Ihre Arbeit ist deshalb sachgebietsübergreifend und flächendeckend.

Da die Verwaltungstätigkeit ständig an Komplexität gewinnt und da Finanzhaushalt und Geschäftsführung sich nicht klar abgrenzen lassen, müssen die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane ihr Vorgehen zeitlich und sachlich immer enger abstimmen. Diese Koordination wird auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Form sichergestellt.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Zusammenarbeit im Berichtsjahr erfolgreich verlief. Die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA) hat 2007 einmal getagt. Die für Dezember vorgesehene Sitzung musste aufgrund von Verzögerungen bei der Besetzung von Kommissionssitzen und -präsidien verschoben werden; sie ist nun für anfangs März 2008 geplant. Inhalt dieser Sitzungen ist insbesondere die organisatorische Abstimmung der Programme der Aufsichtsorgane.

Die Koordination erfolgte ebenfalls auf der Ebene der Subkommissionen der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen: Es finden gemeinsame Sitzungen statt zur Prüfung der Rechnung und des Voranschlags des Bereichs der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) sowie die Rechnungen und Geschäftsberichte der bundesnahen Betriebe (SBB, Swisscom, Post, RUAG, Skyguide).

Die Finanz- und die Geschäftsprüfungsdelegation vertieften ihre Beziehungen im Sinne einer engeren Abstimmung ihrer Tätigkeiten bezüglich der geheimen Projekte (s. Ziff. 5.5.6).

Die Koordination mit der NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) wird dadurch gewährleistet, dass das Sekretariat der NAD Teil des Sekretariats der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation bildet. Die NAD erstellt ihren eigenen Tätigkeitsbericht und richtet ihn an die beiden Aufsichtskommissionen (FK, GPK), die Finanzdelegation und die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF).

Schliesslich sind die Sekretariate der Kontrollorgane zu 6 Koordinationssitzungen zusammengetroffen. Die für die einzelnen Dossiers zuständigen Mitarbeiter der beteiligten Sekretariate stellen die Koordination zudem laufend durch direkte Kontakte sicher.

2.5 Verabschiedung des Sekretärs

Per 31. Dezember 2007 verabschiedete sich Christian Ayer im Rahmen seines frühzeitigen Altersrücktritts vom Bundeshaus, wo er insgesamt 30 Jahre für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation tätig war.

Christian Ayer trat am 1. Oktober 1977 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in das Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit (SPFA) ein. Per 1. August 1990 übernahm er von Fritz Bucher die Leitung des Sekretariates. Die lange Karriere im Dienste der Finanzaufsicht und seine Ausbildung als *avocat* erlaubten Christian Ayer, einen grossen Erfahrungsschatz aufzubauen. Seine Dossierkenntnis und das «Gespür» für die Belange der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen waren immer wieder beeindruckend. Das trug zusammen mit seinen Kontakten auf allen Ebenen des Bundes in wesentlichem Masse zum Wirken der Finanzdelegation bei. Damit erwarb er sich den Respekt und die Wertschätzung der von ihm betreuten Gremien, zu denen seit 1999 auch die NEAT-Aufsichtsdelegation gehörte. Er pflegte zudem eine intensive Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die mit ihren Prüfungen wesentlich zur Aufsicht über die Bundesfinanzen beiträgt.

Die Finanzdelegation dankt Christian Ayer für seine Arbeit, die stets von Spontaneität, Herzlichkeit und tiefgründigem Humor begleitet war.

2.6 Neuer Leiter des SPFA

Per 1. November 2007 übernahm Herr Mark Schipperijn die Leitung des SPFA. Nach dem Abschluss seines Studiums an der Universität Genf und am Polytechnikum der ETH Zürich mit dem Diplom als Ingenieur Geologie-Geophysik besuchte Herr Schipperijn das INSEAD in Fontainebleau, wo er 1990 den «Master of Busi-

ness Administration MBA» erwarb. In den Folgejahren eignete er sich umfassende Kenntnisse in den Bereichen Industrie, Holding und Bankwesen an. Ab 1996 war er beim Kanton Genf als Direktor Finanzen und Projekte im «Département des constructions et des technologies de l'information» tätig.

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

3 Grundsatzfragen

3.1 Neues Rechnungsmodell des Bundes

Bekanntlich führte die Bundesverwaltung auf den 1. Januar 2007 ein Neues Rechnungsmodell (NRM) ein. Um den wachsenden Ansprüchen an die finanzielle Führung genügen zu können, wurde das Rechnungswesen des Bundes tiefgreifend umgestaltet. Das NRM weist im Kern zwei grundlegende Neuorientierungen auf: Erstens beleuchtet das NRM die finanziellen Vorgänge und Verhältnisse aus doppelter Perspektive. Für die finanzpolitische Gesamtsteuerung steht weiterhin die Finanzierungssicht im Mittelpunkt (Finanzierungs- und Mittelflussrechnung). Für die Verwaltungs- und Betriebsführung steht dagegen neu die Erfolgssicht im Zentrum (Erfolgsrechnung, Kostenrechnung). Die Voraussetzungen für einen effizienten und wirkungsvollen Mitteleinsatz werden damit entscheidend verbessert. Zweitens lehnt sich die Rechnungslegung des Bundes mit NRM an IPSAS an (International Public Sector Accounting Standards), dem einzigen umfassenden und allgemein anerkannten Regelwerk im öffentlichen Sektor. Dies gewährleistet Transparenz und Kontinuität in der Rechnungslegung und erhöht die Aussagekraft der Finanzberichterstattung. Zudem resultiert eine markante Annäherung des Bundes an die Rechnungslegungspraxis anderer Gemeinwesen und der Privatwirtschaft.

Aufgrund von Prüfberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) stellte die Finanzdelegation fest, dass sich vor allem bezüglich der Einführung von NRM (beispielsweise hinsichtlich Anforderungsprofil für Finanzverantwortliche, Wissenstransfer von externen Beratern) sowie der Eröffnungsbilanz (beispielsweise hinsichtlich Bewertung und Konsolidierungskreis) gewichtige und teilweise heikle Fragen stellen. Sie beschloss deshalb, das Thema NRM als Standardtraktandum aufzunehmen und sich von der EFK laufend über die Situation orientieren zu lassen. Im Rahmen dieser regelmässigen Berichterstattung diskutierte die Finanzdelegation namentlich Fragen zum geplanten Konsolidierungskreis. Sie nahm dabei von gewissen Vorbehalten der EFK gegenüber einer vollständigen Konsolidierung Kenntnis. Sie unterstützt die Absicht, die Frage der Konsolidierung auch unter dem Aspekt von Kosten-/Nutzen-Überlegungen (zusätzlicher Aufwand versus Transparenz- und Kenntnissgewinn) zu beurteilen. Sie konnte an ihrer 1. Tagung 2008 zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat der EFK folgte und vorerst auf eine Vollkonsolidierung verzichtet. Die Konsolidierung per 1.1.2009 erfordert eine Revision der Finanzhaushaltsverordnung; diese wird den beiden Finanzkommissionen zur Konsultation unterbreitet. Der Einbezug von weiteren Organisationen ist längstens innerhalb von vier Jahren zu prüfen.

Die Finanzdelegation wird der Einführung des Neuen Rechnungsmodells auch 2008 ihre volle Aufmerksamkeit schenken.

3.2 Oberaufsicht über den Neuen Finanzausgleich

Bei der Diskussion eines Bundesratsbeschlusses über den Neuen Finanzausgleich (NFA) im Bereich der Nationalstrassen erörterte die Finanzdelegation die grundsätzliche Frage, wie die Umsetzung des NFA nach dessen Inkraftsetzung per 1. Januar 2008 parlamentarisch begleitet werden soll. Ausgangspunkt dieser Überlegungen waren nicht zuletzt Feststellungen der beiden Finanzkommissionen im Rahmen der Budgetberatung 2008 über verschiedene Schwierigkeiten bei der operativen Umsetzung des NFA bzw. beim Übergang auf die neue Regelung. Probleme zeigten sich namentlich in denjenigen Bereichen, wo Bund und Kantone die Aufgaben weiterhin im Verbund wahrnehmen (beispielsweise Naturschutz und Denkmalpflege) und per Ende 2007 in erheblichem Umfang altrechtliche Verpflichtungen bestehen.

Zwar ist im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vorgesehen, dass der Bundesrat dem Parlament alle vier Jahre einen Wirkungsbericht vorlegt, der Auskunft geben soll, inwieweit die mit dem NFA angestrebten Ziele erreicht worden sind. Nach Auffassung der Finanzdelegation kommt aber im Lichte der erwähnten Beispiele dem operativen Controlling der Umsetzung des NFA und damit auch der laufenden Begleitung des Projektes durch das Parlament ein grosser Stellenwert zu.

In einer Aussprache mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das EFD eine Oberaufsicht über den NFA durch sie befürwortet und die parlamentarische Begleitung des Einführungsprozesses als wichtig erachtet. Aus Sicht des EFD soll der Finanzdelegation über die Umsetzung des NFA substantiell Bericht erstattet werden. Es ist aber eine zeitliche Abstimmung mit der Berichterstattung der EFK – welche die Qualitätssicherung bei Ressourcenindex und Lastenausgleich zu prüfen hat – anzustreben. Das EFD schlug deshalb vor, erstmals im Frühling 2009 über die NFA-Umsetzung zu orientieren. Zu diesem Zeitpunkt wird auch ein Bericht vorliegen, der unter anderem offene Fragen bezüglich des Übergangs zum Neuen Finanzausgleich beleuchtet. Die Finanzdelegation einigte sich mit dem Vorsteher des EFD, dass im Verlaufe des Jahres 2008 eine mündliche Berichterstattung über die wesentlichen Aspekte bei der Umsetzung des NFA erfolgen soll.

Die Finanzdelegation wird die Umsetzung des Neuen Finanzausgleichs eng begleiten und sich vom EFD im Verlaufe des Jahres 2008 mündlich und im Frühjahr 2009 erstmals umfassend schriftlich orientieren lassen.

3.3

Finanzinspektorate

Gemäss Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) sind die Finanzinspektorate (FISP) des Bundes für die Kontrolle des Finanzgebarens in ihrem Bereich verantwortlich. Sie sind direkt der Amts- bzw. Geschäftsleitung unterstellt, in der Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben jedoch selbständig und unabhängig. Ihre Geschäftsordnungen unterliegen der Genehmigung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Die EFK kann dem Bundesrat Anträge zur Schaffung von FISP unterbreiten. Im Weiteren überwacht die EFK die Wirksamkeit der Kontrollen der FISP und sorgt für die Koordination. Sie kann fachliche Weisungen erlassen. Die FISP bringen der EFK die Revisionsprogramme und alle Berichte zur Kenntnis und melden ihr ohne Verzug alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung. Derzeit verfügen 14 Bundesämter über ein FISP.

Im Jahr 2005 hat die Finanzdelegation aufgrund von Unzulänglichkeiten in einem Bundesamt die Ausgestaltung der internen Revision im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) diskutiert. Dabei ging es namentlich um die Anbindung der FISP bzw. deren Unterstellung. Die Finanzdelegation vertrat die Ansicht, dass Lösungen auf Departementsstufe die Ausnahme bleiben müssen und nur dort realisiert werden können, wo auch die Finanzfunktionen zentralisiert sind. Zudem hat ein solches Inspektorat den Grundsätzen des Finanzkontrollgesetzes zu entsprechen und darf nicht zu einer zusätzlichen Kontrollebene führen. In diesem Sinne hielt die Finanzdelegation in ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2005 fest, sie halte am Grundsatz der heutigen Konzeption von Inspektoraten auf Amtsstufe fest. Sie forderte den Bundesrat auf, bei Reorganisationen rechtzeitig mit der EFK Lösungen zu suchen, welche den Grundsätzen des Finanzkontrollgesetzes entsprechen.

In den Jahren 2006, 2007 und 2008 führte bzw. führt die EFK eine Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung bei verschiedenen FISP durch. Jeweils per Ende 2006 und Ende 2007 legte sie der Finanzdelegation dazu einen Zwischenbericht vor; der Schlussbericht ist für anfangs 2009 terminiert. Die Prüfung der EFK erfolgte mit Hilfe von verschiedenen anerkannten Kriterien der Branche unter Verwendung einer Zielerreichungsskala. Beurteilt wurden folgende Kriterien: Abhängigkeit und Objektivität; Fachkompetenz und berufliche Sorgfalt; Qualitätssicherung und Verbesserung; wirksame und wertschöpfende Führung der FISP; Beurteilung der Prozesse; Planung und Durchführung der Aufträge; Berichterstattung; Überwachung der Empfehlungen und Risikoübernahme durch das Management.

Der erste Zwischenbericht über die Prüfung von sechs FISP zeigt auf, dass eines die Qualitätskriterien erfüllt und bei dreien ein leichtes, bei einem ein deutliches Verbesserungspotenzial liegt; ein FISP schliesslich war unzureichend. Es überrascht dabei nicht, dass vor allem die kleinen, lediglich mit ein oder zwei Personen ausgestatteten Inspektorate mässig abgeschnitten haben. Sie erfüllen ihre Funktion als Überwachungs- und Kontrollorgan des Managements offensichtlich nicht immer im erforderlichen Umfang bzw. nach den Regeln des Berufsstandes. Dadurch besteht die Gefahr, dass sie bei den Amtsleitungen den notwendigen Stellenwert nicht besitzen, um ihren Aufgaben wirksam nachkommen zu können. Die zweite Prüfungsstaffel führte zu einem insgesamt erfreulichen Ergebnis. Lediglich in gewissen Fällen ist ein leichtes Verbesserungspotenzial zu erkennen.

Die Finanzdelegation wird 2009 den Schlussbericht der EFK und allfällige Massnahmen diskutieren. Ziel ist eine möglichst wirkungsvolle Ausgestaltung der internen Revision in der Bundesverwaltung.

3.4 Sanierung der Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahnen

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) erarbeiteten 2006 ein Sanierungskonzept, welches eine Sanierung des Aktivenanteils aus Mitteln der SBB bis zu einer Höhe von 1,45 Milliarden Franken vorsieht. Diese Sanierung soll in Form einer zeitlich gestaffelten Rückzahlung eines von der Pensionskasse SBB an die SBB gewährten Kredits erfolgen. Die SBB verzinsen und amortisieren den Kredit mittels des im Immobilienbereich erarbeiteten Cash Flows. Dazu ist eine forcierte Umsetzung der von der SBB bisher geplanten Immobilienstrategie notwendig.

Der Bund rekapitalisiert auf der anderen Seite die SBB mit rund 1,4 Milliarden, so dass diese den Rentneranteil sanieren kann. Um allfälligen weiteren Finanzbedarf abzudecken, *kann* der Bund bei Bedarf eine ergänzende Rekapitalisierungszahlung, welche betragsmässig und zeitlich begrenzt ist, an die SBB erbringen.

Die Finanzdelegation nahm von diesem Sanierungskonzept anhand des Bundesratsbeschlusses vom 21. Dezember 2006 Kenntnis und führte daraufhin mit dem Vorsteher des EFD und dem Direktor der EFV eine Aussprache. In dieser erläuterte der Vorsteher des Finanzdepartements die Ausgangslage des Geschäfts und den beabsichtigten Zeitplan für das weitere Vorgehen.

In einer weiteren Aussprache anlässlich der 4. ordentlichen Tagung 2007 stellten der Vorsteher EFD und der Direktor der EFV vier Lösungsvarianten vor. Die EFV wird diese Varianten vertieft darstellen, die Vorlage ausarbeiten und dem Bundesrat unterbreiten. Danach wird der Bundesrat entscheiden, welche Lösung er in die Vernehmlassung schickt.

3.5 Voranschlag 2008: Information (Umsetzung Sparvorgaben/Aufgabenüberprüfung)

Im Jahre 2006 hatte sich die Finanzdelegation wiederholt mit der Überprüfung des Aufgabenportfolios des Bundes befasst und zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat für den Zeitraum von 2008–2015 unter Einschluss des Finanzierungsbedarfs der Sozialversicherungen von einem Ausgabenwachstum von 3 Prozent pro Jahr ausgeht. Damit setzte sich der Bundesrat für die Aufgabenüberprüfung ein Sparziel von 8,5 Milliarden Franken. Im Juli 2006 legte der Bundesrat die mittleren jährlichen Wachstumsraten und die entsprechenden Ausgabenziele bis ins Jahr 2015 für 16 der insgesamt 18 Aufgabenbereiche fest; diese 16 Bereiche tragen zusammen rund 3 Milliarden an die Zielvorgabe bei. Der Aufgabenbereich «Finanzen und Steuern» wurde ausgeklammert, da er sich primär aus nicht steuerbaren Ausgaben zusammensetzt. Für den Aufgabenbereich «Soziale Wohlfahrt» entschied sich der Bundesrat für ein anderes Vorgehen; demnach hatte das EDI strukturelle Massnahmen zur Haushaltsentlastung in einem ersten Schritt einem Ausschuss des Bundes-

rates zu unterbreiten. Dem Gesamtbundesrat sollen die strukturellen Massnahmen erst nach Abschluss dieser Vorarbeiten, jedoch gleichzeitig mit den übrigen Aufgabebereichen, unterbreitet werden.

Mittel- bis längerfristige Abbauvorgaben sind mit Einsparungen, die sich aus strukturellen Reformen im Rahmen der Aufgabenüberprüfung ergeben, zu erfüllen. Da solche Reformen jedoch Verfassungs- und Gesetzesänderungen bedingen, sind Sparwirkungen erst ab der zweiten Hälfte des Legislaturfinanzplanes zu erwarten. Damit die haushaltpolitischen Ziele erreicht werden können, legte der Bundesrat 2006 Abbauvorgaben von 700, 950 bzw. 1200 Millionen Franken für 2008, 2009 und 2010 fest. In ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2006 hielt die Finanzdelegation fest, dass das ursprünglich gewählte methodische Vorgehen vom Bundesrat wiederholt angepasst wurde und der Zeitplan des Projektes 2006 nicht eingehalten werden konnte. Sie forderte den Bundesrat auf, die Aufgabenüberprüfung gemäss der ursprünglichen Idee umzusetzen und erachtete eine Weiterführung des Projektes auf der Basis herkömmlicher Budgetkürzungen als nicht zielführend.

In der Folge beschäftigte sich die Finanzdelegation auch während des vergangenen Jahres an mehreren Sitzungen mit diesem Geschäft, namentlich mit der Umsetzung der Sparvorgaben im Voranschlag 2008 des Bundes. Sie liess sich vom Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes im Rahmen mehrerer Aussprachen über den Fortgang des Projektes orientieren. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Abbauvorgaben im Rahmen der Budgetberatung 2008 und im Lichte der günstigen Ausgabenentwicklung und der positiven Korrekturen im Einnahmenbereich um rund die Hälfte auf noch 350 Millionen (2008), 500 Millionen (2009) und 600 Millionen Franken (2010) herabsetzte. Damit wird der Bedarf an herkömmlichen Budgetkürzungen auf das zur Erreichung der finanzpolitischen Ziele des Bundesrates Notwendige beschränkt. Spätestens ab dem Jahr 2011 soll die Abbauvorgabe weitestgehend mit Massnahmen aus der Aufgabenüberprüfung erfüllt werden. Während die Abbauvorgaben 2008 und 2009 in die Ausgabenplafonds der Departemente eingerechnet werden, sind die Vorgaben 2010/11 weder auf die Departemente verteilt noch durch konkrete Massnahmen abgesichert. Sie werden deshalb «unter dem Strich» geführt.

Schliesslich nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die in 18 Bereichen definierten Aufgaben bis zum Frühjahr 2008 in einem Portfolioprozess bearbeitet werden sollen. Dabei ist jede Aufgabe daraufhin zu beurteilen, ob sie noch notwendig ist, anders gelöst, zusammengeführt oder ausgelgliedert werden kann.

Die Finanzdelegation wird den Prozess der Aufgabenüberprüfung mit voller Aufmerksamkeit weiter verfolgen. Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, sie laufend über den Fortgang des Projektes zu informieren und sie zu gegebener Zeit umfassend über die konkreten Auswirkungen auf das Budget 2009 und die Finanzplanung des Bundes zu orientieren.

3.6

Voranschlag 2008 der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Im Jahre 1999 trat das revidierte Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 614.0) in Kraft. Das Parlament stärkte mit dieser Vorlage die Autonomie und Unabhängigkeit der EFK. Diese reicht seither ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihn unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet (Art. 2 Abs. 3 FKG). Die Finanzdelegation stellt ihrerseits der Bundesversammlung Antrag über das Budget der EFK.

Abgeleitet aus dem gesetzlichen Auftrag (Finanzaufsicht, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, einzelne Kontrollaufgaben, Begutachtung und Beratung) richtet die EFK ihre Arbeiten auf ein prozess- und risikoorientiertes Vorgehen aus. Knapp 60 Prozent der Ressourcen werden für die Finanzaufsicht eingesetzt; rund ein Drittel entfällt auf Abschlussprüfungen.

Im Jahr 2008 wird die EFK erstmals die Staatsrechnung gemäss dem neuen Rechnungsmodell (NRM; siehe auch Ziff. 3.1) prüfen. Sie hat sich bereits im Jahr 2006 auf diese veränderte Aufgabenstellung vorbereitet und das Konzept für diese Prüfungen den neuen Rahmenbedingungen angepasst. Im Rahmen des neuen Finanzausgleichs (NFA; siehe auch Ziff. 3.2) wird die EFK zudem ab 2008 gesetzlich verpflichtet, bei den Kantonen den Ressourcen- und den Lastenausgleichsindex im Sinne einer Qualitätssicherung zu prüfen.

Die EFK unterstützt die Finanzdelegation und die NEAT-Aufsichtsdelegation und übernimmt Aufträge aus der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen. Die Berichterstattungen aus den Finanzaufsichtsprüfungen und den Abschlussrevisionen dienen der Finanzdelegation für die Ausübung ihrer Oberaufsicht über die Bundesfinanzen. Darüber hinaus unterstützt die EFK die Finanzdelegation bei Informations- und Kontrollbesuchen, Folgeaufträgen aus Revisionsgeschäften sowie Sonderaufträgen.

Der Voranschlag 2008 der EFK basiert auf den Weisungen des Bundesrates sowie den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Das Budget beläuft sich mit rund 19 Millionen Franken auf rund 0,3 Promille des Gesamtaufwandes des Bundes. Mit Abstand gewichtigste Position sind die Personalaufwendungen (13,4 Mio. Fr. bzw. 77 %). Hier wies der Direktor der EFK auf zunehmende Schwierigkeiten hin, auf dem Arbeitsmarkt die nötigen Spezialisten gewinnen zu können. Mit dem eigenen Personal wickelt die EFK rund 90 Prozent des Jahresprogramms ab; die restlichen zehn Prozent werden mit Beizug von Externen realisiert.

3.7

Einnahmenmonitoring

Das im Jahr 2005 eingeführte neue Aufsichts- und Steuerungsinstrument für die Darstellung der Entwicklung der Einnahmenprognosen hat sich auch im Berichtsjahr bewährt. Das Einnahmenmonitoring wurde der Finanzdelegation regelmässig fristgerecht vorgelegt. Zudem standen den Finanzkommissionen auch 2007 die mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes eingeführten Hochrechnungen per Ende Juni und Ende September zur Verfügung.

Die Finanzdelegation diskutierte die Ergebnisse des Einnahmenmonitorings jeweils mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes. Sie stellte fest, dass zwar die Fiskaleinnahmen im September leicht unter den Vorjahreswerten lagen, die Gesamteinnahmen aber kumuliert seit Jahresbeginn insgesamt höher liegen. Die Gründe dafür lagen namentlich bei der Verrechnungssteuer, deren Einnahmen deutlich über ihrem (für die Budgetierung massgebenden) langjährigen Trendwert lag. Aber auch die Fiskaleinnahmen profitierten von der verbesserten Konjunkturlage. So zeichnete sich bereits im Spätherbst 2007 ab, dass die Staatsrechnung in erheblichem Masse positiv abschliessen wird, was dem Bund erlaubt, erneut Schulden abzubauen.

Die Finanzdelegation erachtet dieses Steuerungs- und Aufsichtsmittel nach wie vor als zweckmässig. Es erlaubt, gegebenenfalls rasch auf sich abzeichnende Veränderungen reagieren zu können.

4 Personal- und Kreditgeschäfte

4.1 Personalfragen

4.1.1 Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat

Vereinbarung 2002

Die Vereinbarung vom 26. November 2002 zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation regelt die Oberaufsicht und das Reporting betreffend die Personalpolitik des Bundes und der Unternehmungen des Bundes. In dieser Vereinbarung wird festgehalten, dass bestimmte Personalmassnahmen der Zustimmung der Finanzdelegation bedürfen, so namentlich die Errichtung neuer Stellen oder die Höhereinreihung von Funktionen in den Lohnklassen 32 und höher. Auch die Gewährung von wiederkehrenden Sonder- und Arbeitsmarktzulagen sowie die Ausrichtung von Entschädigungen bei der Auflösung von Dienstverhältnissen bei gewissen Funktionen des höheren Kadern bedürfen der Zustimmung der Finanzdelegation.

Im Laufe des Berichtsjahres zeigte sich, dass die Vereinbarung 2002 wegen verschiedener Änderungen im Personalrecht einer Anpassung und Präzisierung bedarf. Die Notwendigkeit einer klareren Regelung zeigte sich namentlich in den Diskussionen um die Zuständigkeit der Finanzdelegation bei der Ausrichtung von Abgangsentschädigungen – erwähnt sei hier, stellvertretend für andere Fälle, diejenige an den Bundesanwalt. Das Eidgenössische Finanzdepartement bejaht den Klärungsbedarf und wird der Finanzdelegation 2008 einen Änderungsvorschlag unterbreiten.

Funktionsbewertungen der eidgenössischen Gerichte

Wie in Ziffer 4.1.2 des vorliegenden Berichts dargestellt, delegierte der Bundesrat am 24. Januar 2007 mit seinem Beschluss «Personalrecht, Personalmanagement und Lohnbandsystem: Umsetzung» die Kompetenzen der Funktionsbewertung bis Besoldungsklasse 31 an die Departemente. Zu diesem Zweck änderte er verschiedene Bestimmungen in der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3). Damit sind ab 1. Februar 2007 die Departemente Bewertungs-

stellen für die Funktionen der Lohnklassen 1 bis 31. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes bewertet die Funktionen der Lohnklassen 32 und höher.

Im Lichte dieser Änderung ersuchten die Präsidenten des Bundesstrafgerichts (BStGer) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) mit Schreiben vom 23. März und 5. Juli 2007 das Bundesamt für Justiz, bei den zuständigen Gremien eine Anpassung von Artikel 7 der Verordnung vom 26. September 2003 über die Arbeitsverhältnis des Personals des BStGer und BVGer (PVSVG; SR 172.220.117) an die revidierte BPV zu veranlassen. Nach jener Bestimmung wenden die beiden Gerichte die Bewertungskriterien gemäss BPV und die Richtlinien des Eidgenössischen Finanzdepartementes sinngemäss an. Sie sorgen dafür, dass das Lohngefüge im Vergleich mit der Bundesverwaltung kohärent ist und koordinieren ihre Funktionsbewertungen mit dem Bundesgericht. Die bisherige Fassung sah dabei vor, dass Einreihungen in Lohnklasse 28 oder höher der Zustimmung der Finanzdelegation bedürfen.

Nach Absprache mit dem Eidgenössischen Personalamt und den beiden erstinstanzlichen Bundesgerichten schlug das Bundesamt für Justiz folgende Änderung von Artikel 7 Absatz 2 PVSVG vor: «Reiht das Bundesstrafgericht oder das Bundesverwaltungsgericht eine Funktion in die Lohnklasse 32 oder in eine höhere Lohnklasse ein, so holt es vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation ein. Es legt seinem Antrag ein Gutachten des EFD bei.»

Die Finanzdelegation stimmte diesem Antrag aus sachlichen Überlegungen zu. Damit sind die Gerichte in ihrer Zuständigkeit bei der Bewertung von Funktionen gleich gestellt wie die Departemente der Bundesverwaltung.

Personalreporting

Neben der mitschreitenden Finanzaufsicht übt die Finanzdelegation auch eine nachträgliche Oberaufsicht aus. Dazu erhält sie vom Bundesrat jeweils im Frühjahr einen Bericht über die beim obersten Kader des Bundes im vergangenen Kalenderjahr getroffenen Personalmassnahmen. Mit diesem Bericht wird die Finanzdelegation über die Entwicklung von personalpolitischen Kennzahlen, wie beispielsweise vorzeitige Pensionierungen, Lohnentwicklung, Prämien und Zulagen sowie Nebenbeschäftigungen, orientiert.

Die Berichterstattung für das Jahr 2006 betrifft 995 oberste Kader der Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste und der Eidgenössischen Gerichte (Lohnklassen 32–38). Die einzelnen Kennzahlen bleiben gegenüber dem Vorjahr grossteils stabil, namentlich bei den vorzeitigen Pensionierungen, bei den Lohnmassnahmen für den beruflichen Aufstieg und bei den Nebenbeschäftigungen. Eine Zunahme war bei den ausgerichteten Prämien und Zulagen zu verzeichnen (666 gegenüber 546; Kosten von 4,3 Mio. Fr. gegenüber 3,4 Mio.). Das oberste Kader macht 2,66 Prozent des gesamten Bundespersonals aus (Vorjahr: 2,60 %). Die Zahl der Frauen stieg gegenüber dem Vorjahr von 72 auf 92 (0,25 Prozent des Bundespersonals; Vorjahr 0,20 %).

An ihrer 3. ordentlichen Tagung erörterte die Finanzdelegation dieses Personalreporting im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes. Dabei diskutierte sie namentlich den Aspekt der vorzeitigen Pensionierungen im Lichte des bevorstehenden Primatwechsels bei der Pensionskasse Publica. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass das Eidgenössische Finanzdepartement zunehmend Probleme im Bereich der Spezialisten ortet, z.B. in Aufsichtsbereichen

des Bundes. Um den Know-how-Verlust infolge der Altersaustritte zu minimieren, fasst das EFD fünf Massnahmen ins Auge: So ist erstens bei allen Ämtern für eine saubere Nachfolge- und Karriereplanung zu sorgen. Zweitens müssen den Kadern Weiterbildungsmöglichkeiten offeriert werden. Drittens muss sich lohnpolitisch ab der Lohnklasse 24 etwas ändern, weil der Bund ab diesen Besoldungsbereichen schlechter zahlt als die Privatwirtschaft. Viertens sollen die Stellenprofile optimiert werden. Und fünftens können zusätzliche Massnahmen getroffen werden, wie Weiterbeschäftigung nach Erreichen des Pensionierungsalters, vermehrte Teilzeit- und Telearbeit, Übertragung von Projektarbeiten an Ausgetretene. Verantwortlich für die konkrete Umsetzung von Massnahmen bleiben jedoch die einzelnen Departemente.

Diese Problematik hat sich gemäss einer Mitteilung des EFD vom Januar 2008 inzwischen offenbar deutlich entschärft (siehe Ziff. 4.1.2, Ressourcen im Personalbereich). Nach Ansicht der Finanzdelegation muss aber grundsätzlich weiterhin angestrebt werden, vorzeitigen Pensionierungen und dem damit eintretenden Wissensverlust mit einer verbesserten Nachfolgeplanung, vermehrten Weiterbildungsmöglichkeiten und mit der flexibleren Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen – konkret: vermehrte Schaffung von Teilzeitstellen auch im oberen Kader – Rechnung zu tragen.

Kaderlohnreporting

Die Kaderlohnverordnung vom 19. Dezember 2003 (SR 172.220.12) ist seit dem 1. Februar 2004 in Kraft. Die Verordnung regelt die Verhältnisse bei den dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) unterstellten Unternehmen, einschliesslich jener, die als dezentralisierte Verwaltungseinheiten dem BPG unterstellt sind. Sie gilt ferner für Unternehmen, die in ihren Spezialgesetzen einen Verweis auf das BPG enthalten. Die Kaderlohnverordnung verpflichtet die Unternehmen und Anstalten des Bundes zur Berichterstattung über die Entlohnung und weiteren Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane.

In ihrem Tätigkeitsbericht 2006 (Ziff. 4.1.1) wies die Finanzdelegation darauf hin, dass das Kaderlohnreporting vom Oktober 2006 ihren früheren Anregungen grösstenteils Rechnung getragen hatte. Insbesondere enthielt der Bericht eine detaillierte Liste über die Leistungen der Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder der 23 wichtigsten Bundesunternehmen. Anlässlich der Beratung dieses Reportings bemängelte jedoch die Finanzdelegation, dass die Angaben betreffend der Leistungen für die berufliche Vorsorge zu allgemein und uneinheitlich gehalten sind. Bei der Beratung des Kaderlohnreportings vom Oktober 2007 erörterte die Finanzdelegation den Aspekt der Lohn-Nebenleistungen erneut und erkundigte sich in einem Einzelfall über die Gründe für eine einmalige Einlage in das Pensionskassenguthaben des Geschäftsleitungsvorsitzenden einer grossen Bundesunternehmung. Auch wies sie auf in Einzelfällen weiterhin ungenügende Transparenz der Zahlen hin. Sie nahm zur Kenntnis, dass der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt hat, eine Anpassung der Kaderlohnverordnung zu prüfen.

Am 21. Dezember 2007 beschloss der Bundesrat, die Verwaltungsräte von Post, SBB, Skyguide, SRG und RUAG künftig nach einheitlichen Kriterien zu entschädigen. Massgebend für die Honorare sollen neben dem unternehmerischen Risiko und der Grösse auch die Art der Finanzierung des Unternehmens sein. Die einzelnen Kriterien sind insbesondere die Verantwortung für den Service Public, das unternehmerische Risiko (Wettbewerbsintensität, internationale Verflechtung), die Grösse des Unternehmens (Umsatz, Personal), die Art der Finanzierung (Abteilungen,

öffentliche Gebühren) sowie die zeitliche Beanspruchung. Der Bundesrat hat für die oben erwähnten fünf grossen Bundesunternehmungen die neuen Eckwerte für die Verwaltungsräte und die VR-Präsidenten festgelegt. Die Finanzdelegation wird die neue Praxis im 2008 vertieft diskutieren und die Auswirkungen anhand des Kaderlohnreportings und im Lichte der angekündigten Überarbeitung der Kaderlohn-Verordnung näher unter die Lupe nehmen.

Bei der Vereinbarung 2002 besteht Anpassungsbedarf. Die Finanzdelegation wird diese Vereinbarung im Laufe des Jahres 2008 in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement überarbeiten.

Bezüglich des Personalreportings ersucht die Finanzdelegation das EFD, ihr den in Aussicht gestellten Bericht über die Kaderanstellungspolitik zu gegebener Zeit zur Kenntnis zu bringen.

Im Bereich des Kaderlohnreportings begrüsst die Finanzdelegation die vom Bundesrat beschlossene Entschädigung von Verwaltungsräten nach einheitlichen Kriterien. Sie wird dem Thema auch im Jahre 2008 und namentlich im Hinblick auf die angekündigte Überarbeitung der Kaderlohnverordnung durch das EFD ihre volle Aufmerksamkeit schenken.

4.1.2 Personalrecht, Personalmanagement und Lohnbandsystem

Funktionsbewertungen

Am 24. Januar 2007 delegierte der Bundesrat mit seinem Beschluss «Personalrecht, Personalmanagement und Lohnbandsystem: Umsetzung» die Kompetenzen der Funktionsbewertung bis Besoldungsklasse 31 an die Departemente. Zu diesem Zweck änderte er verschiedene Bestimmungen in der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3). So wird namentlich in deren Artikel 52 neu festgelegt, dass jede Funktion auf der Basis eines für die Bundesverwaltung einheitlich geltenden Bewertungssystems einer Lohnklasse zugewiesen wird. Die Koordinationskommission für die Einreihung höherer Ämter wurde durch Streichung von Artikel 54 aufgehoben, im Gegenzug muss sich das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) in seiner Berichterstattung gemäss Artikel 21 neu auch über die Verteilung der Stellen in den Lohnklassen äussern. Mit Schreiben vom 14. März 2007 an den Vorsteher des EFD erachtete es die Finanzdelegation als grundsätzlich positiv, mehr Kompetenzen in die Departemente zu verlagern. Sie wies jedoch auf die Gefahr hin, dass die Einheitlichkeit der Funktionsbewertungen verloren geht und ein Trend zu Höhereinreihungen Platz greift, wenn der Bundesrat das Gerippe des Personalwesens – namentlich die Funktionsbewertungen – nicht konsequent in der Hand behält. Sie erachtet deshalb eine starke zentrale Steuerung im Kernbereich des Personalwesens als unabdingbar.

Im August 2007 stellte das Eidgenössische Personalamt (EPA) der Finanzdelegation den verlangten Halbjahresbericht für die Periode vom 1. Februar bis 30. Juni 2007 zur Verfügung. In den Schlussfolgerungen hält das EPA fest, es sei kein direkter negativer Einfluss auf die Konsistenz des bundesweiten Einreihungsgefüges auszu-

machen. Dennoch weist das EPA auf einige sich abzeichnende Trends hin (Höhereinreihung von wissenschaftlichen und Querschnittsfunktionen in Lohnklasse 25; zunehmende Departementalisierung im Bewertungsprozess; keine Höhereinstufungen bei den Lohnklassen 28 bis 31, jedoch eine markante Zunahme der Funktionen). Die Finanzdelegation erörterte den Bericht mit dem Vorsteher des EFD und diskutierte die wesentlichen Schlussfolgerungen des Berichts. Sie nimmt in Aussicht, das Thema aufgrund der nächsten Berichterstattung und im Lichte der im oben erwähnten Schreiben vom 14. März 2007 formulierten Vorbehalte 2008 erneut zu traktandieren.

Aufgaben des Eidgenössischen Personalamtes

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) ist das Fachamt für die Personalpolitik des Bundes. Mit der Strategie des Bundesrates zur Sanierung des Bundeshaushaltes hat sich in den letzten Jahren auch die Personalpolitik und das Personalwesen auf neue Herausforderungen ausrichten müssen. Vor diesem Hintergrund entschloss sich der damalige Direktor des EPA, per Ende August 2005 von der Möglichkeit des vorzeitigen Altersrücktritts Gebrauch zu machen. Angesichts der anstehenden Reformen im Personalwesen besetzte der Bundesrat daraufhin die Leitung des EPA ad interim. Mit dieser Lösung wurde sichergestellt, dass das Tagesgeschäft in einer schwierigen Situation sichergestellt und die laufenden Reformen vorangetrieben wurden. Gleichzeitig liess diese Lösung für die Zukunft alle Optionen offen. Ende 2007 hat der Bundesrat per 1. Mai 2008 eine neue Direktorin an die Spitze des EPA gewählt.

Nach Ansicht des Eidgenössischen Finanzdepartementes kann die Übergangsphase als abgeschlossen und das EPA als neu ausgerichtet betrachtet werden. So wurden beispielsweise die Rollen im Personalwesen des Bundes im Rahmen der Bundesverwaltungsreform geklärt. Auch die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen dem EPA und den Departementen sind gemäss EFD geklärt und im Grundsatz zugewiesen. Ebenso ist die Anpassung der Prozesse und der personellen Ressourcen im Personalbereich in die Wege geleitet. Ausserdem hat der Bundesrat Richtungsentscheide für die Weiterentwicklung der Personalpolitik gefällt (Revision Bundespersonalgesetz; Anpassungen im Honorierungssystem; Neuerungen in der Aus- und Weiterbildung). Die Finanzdelegation wird der Umsetzung dieser Neuausrichtung 2008 ein besonderes Augenmerk schenken.

Ressourcen im Personalbereich

In Ziffer 4.1.2 ihres Tätigkeitsberichts 2006 hatte sich die Finanzdelegation über die Personalsituation in der Bundesverwaltung geäussert und dabei auch auf die Frage des Know-how-Verlustes durch die grosse Zahl von Altersrücktritten im Hinblick auf den Primatwechsel bei der Pensionskasse Publica hingewiesen. Sie stellte damals fest, dass der Bund im ungünstigsten Falle im Alterssegment der 58- bis 60-Jährigen innert kurzer Zeit rund 2000 Angestellte verliert (abzüglich die ohnehin laufenden Restrukturierungen rund 1100 Personen) und etwa ein Drittel davon Kaderstellen betrifft. Die Finanzdelegation anerkannte zwar, dass diese Austritte für den Bund auch eine Chance für eine Verjüngung und einen rascheren Kulturwandel darstellen, forderte aber das EFD dennoch auf, diesem Aspekt die nötige Aufmerksamkeit zu schenken und Anreize zu prüfen, damit sich nicht übermässig viele ältere Bundesangestellte vorzeitig pensionieren lassen.

Die Finanzdelegation konnte aufgrund der Medienmitteilung vom 30. Januar 2008 des EFD zur Kenntnis nehmen, dass die Einführung des Beitragsprimats bei der Publica zu keinem Exodus der Bundesbediensteten führt. Bis Mitte Januar 2008 haben in der Bundesverwaltung rund 850 Personen gekündigt; diese Zahl ist halb so hoch wie im Sommer 2007 angenommen. Dies zeigt nach Ansicht des EFD, dass die durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) initiierten Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen erfolgreich waren. Die Erhebungen des EPA haben zudem ergeben, dass rund 70 Stellen, die durch eine freiwillige vorzeitige Pensionierung frei werden, aufgrund von Aufgabenüberprüfungen und Nachfolgeplanung nicht mehr wiederbesetzt werden. Ebenso wird der ordentliche Lauf der Verwaltungsarbeit durch die Abgänge gemäss EPA nicht beeinträchtigt.

Arbeitsmarktzulagen

Mit solchen Zulagen kann der Bund Personen, die auf dem Arbeitsmarkt stark umworben oder abberufungsgefährdet sind, mit einer finanziellen Zusatzleistung gewinnen oder halten. Im Interesse der Kohärenz bedarf die Ausrichtung einer Arbeitsmarktzulage der Zustimmung des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD). Zulagen an Personen im Lohnklassenspektrum 32 oder höher bedürfen gemäss der Vereinbarung 2002 (siehe dazu Ziff. 4.1.1 des vorliegenden Berichts) der Zustimmung der Finanzdelegation. Die Arbeitsmarktzulagen sind mindestens einmal jährlich zu überprüfen. Gemäss geltender Praxis erfolgt diese Prüfung durch die Departemente. Es liegt in deren Ermessen zu entscheiden, ob die Voraussetzungen zur weiteren Gewährung der Zulage erfüllt sind oder ob sie zu kürzen oder zu streichen ist.

Die Finanzdelegation liess sich 2006 erstmals durch das EFD über die Gewährung und Überprüfung von Arbeitsmarktzulagen gemäss Artikel 50 der Bundespersonalverordnung informieren. Aufgrund des zweiten Berichts vom Oktober 2007 stellte sie fest, dass die verwaltungsinternen Kontrollprozesse offensichtlich vermehrt systematisch durchgeführt werden. Dies lassen zumindest die Angaben über die Überprüfung und Bewilligung der Gesuche vermuten. Insgesamt sind gegenüber dem Vorjahr keine grundlegenden Abweichungen festzustellen. 2007 wurden Zulagen in der Höhe von 796 000 Franken gewährt (Vorjahr: 685 000 Fr.). Das Schwergewicht der Zulagen liegt im Bereich der Finanzmarktaufsicht; dort werden diese Aufwendungen allerdings primär durch Gebühren finanziert. Der Staatshaushalt wird dadurch bundesweit insgesamt lediglich mit rund 170 000 Franken belastet. Die Finanzdelegation nahm den Bericht zur Kenntnis; sie wird sich 2008 erneut mit dem Thema befassen.

Die Finanzdelegation erachtet es als unabdingbar, dass der Bundesrat die Kernbereiche des Personalwesens zentral steuert. Sie wird diesen Aspekt 2008 aufgrund der Berichterstattung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vertiefen. Ein besonderes Augenmerk wird sie dabei der Umsetzung der Neuausrichtung im Personalbereich schenken.

4.1.3 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat im Oktober 2006 ihren Bericht über Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbezugs in der Bundesverwaltung veröffentlicht (BBl 2007 1661). Unter dem Titel der «hohen Dezemberzahlungen» (Ziff. 2.1.3 des Berichts) wird namentlich gerügt, 15 Dienststellen hätten im Jahr 2004 Zahlungen von insgesamt gut 5 Millionen Franken für 39 Mandate geleistet, mit deren Erfüllung erst im Folgejahr begonnen worden sei. In diesem Zusammenhang ersuchte die GPK-S den Bundesrat um Abklärung, ob es sich hier um begründete Einzelfälle handle.

In seiner Stellungnahme vom 14. Februar 2007 zum Bericht der GPK-S stellte der Bundesrat zu diesem Aspekt fest, die Abklärungen hätten ergeben, dass diese Vorauszahlungen in der Regel aufgrund sachlicher Begründungen erfolgten. Ende Juni 2007 gelangte die GPK-S erneut an den Bundesrat, weil ihr die Antwort des Bundesrates nicht genügte. Sie bat daher um die Erstellung eines detaillierten Berichts und um Abklärung, ob einzelne Vorauszahlungen eine strafrechtliche Verzeigung rechtfertigten. Ende August 2007 beauftragte der Bundesrat die Eidgenössische Finanzkontrolle mit einer Abklärung über die festgestellten Dezemberzahlungen.

In ihrem Bericht vom 22. Oktober 2007 hält die EFK fest, dass sie keine besonders schwerwiegenden Fälle festgestellt hat, namentlich auch keine mit strafrechtlicher Relevanz. In 20 Fällen waren vertragliche Vorauszahlungen vereinbart worden; 6 der geprüften Fälle sind nicht branchenüblich. Ausserdem wurden 12 Zahlungen noch auf das alte Geschäftsjahr verbucht. Diese Feststellungen entsprechen jedoch den Erfahrungen der EFK, wie sie sich regelmässig bei Dienststellenprüfungen ergeben und wie sie auch in den jeweiligen Prüfberichten beanstandet werden. Indes stellte die EFK auch fest, dass die von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) gelieferten und beurteilten Basisdaten in wesentlichem Umfang geändert werden mussten. Die PVK hatte ihre Untersuchungen auf Angaben der Ämter basiert, die Daten jedoch nicht verifiziert.

Aus Sicht der Finanzdelegation war damit das Geschäft erledigt. Sie nahm aber zur Kenntnis, dass die GPK-S in einem Brief vom 13. November 2007 den Bundesrat aufforderte, sicher zu stellen, dass künftig keine vertraglich nicht vereinbarten oder branchenunüblichen Vorauszahlungen mehr vorkommen. Die in diesem Schreiben zudem geäusserten Bedenken der GPK-S, ob das in einzelnen Fällen festgestellte Verhalten der Dienststellen möglicherweise einem weiter verbreiteten Phänomen entspricht, das trotz regelmässigen Beanstandungen der EFK nicht korrigiert wird, teilt die Finanzdelegation aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung nicht.

4.1.4 Externes Personal und Personal zu Lasten von Sachkrediten

An der 1. ordentlichen Tagung 2007 hat die Finanzdelegation einen Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Prüfung der Beschaffungen beim Bundesamt für Umwelt behandelt. Dabei wurde die Frage aufgeworfen, wie die im Zusammenhang mit den geprüften Verträgen geleisteten Ausgaben kredit- und beschaffungsrechtlich zu behandeln seien. Die Finanzdelegation beschloss daraufhin, sich näher über das Ausmass und die Details von solchen Personalstellungen zu informieren. In ihrer Notiz vom 13. März 2007 weist die EFK unter anderem darauf

hin, dass für die Abgrenzung zwischen Dienstleistungsverträgen und Personalverleih insbesondere die konkreten Arbeitsumstände bei Einsatzbetrieb sowie der Inhalt der Stellenbeschreibungen entscheidend sind. Sie kommt aber zum Schluss, dass aus rechtlicher Sicht eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Vertragstypen grundsätzlich möglich ist. Allerdings wird es bei der praktischen Umsetzung immer wieder Fälle geben, wo sich eine klare Abgrenzung schwierig gestaltet.

Die Finanzdelegation nahm von dieser Stellungnahme der EFK Kenntnis, nahm das Geschäft aber als Ausgangspunkt, um auch die befristeten Arbeitsverhältnisse des Bundesamtes für Bildung und Technologie (BBT) zu diskutieren. Wie die zuständige Sektion der Finanzdelegation in ihrem Kurzbericht über einen Informationsbesuch beim BBT im Jahre 2005 festgehalten hatte, wird das Personal für die Umsetzung des Berufsbildungsgesetzes zum grossen Teil über Sachkredite finanziert. Das widerspricht dem Konzept, wonach solche Sachkredit-Stellen nur für befristete Projekte eingesetzt werden dürfen. Die Finanzdelegation vertrat deshalb damals die Ansicht, dass diese Kredite in Personalkredite überführt werden sollten, da es sich nicht um temporäre, sondern um dauerhafte Aufgaben handelt. Das zuständige Departement stimmte zwar Ende 2005 in seiner Stellungnahme der Haltung der Finanzdelegation zu. Trotzdem wird in der BFI-Botschaft 2008–11 die Verlängerung dieser 36 Sachkreditstellen beantragt.

Die Finanzdelegation verlangte vom BBT einen Bericht ein und führte eine Aussprache mit Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartementes. Sie stellte fest, dass die Aufgaben, welche mit den Sachkreditstellen bewältigt werden, in aller Regel Daueraufgaben sind. Fast jede vierte Stelle des BBT läuft über Sachkredite. Die in der BFI-Botschaft beantragten Stellen erachtet das BBT als zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendig, räumt aber ein, mit der Verlängerung dieser Stellen werde keiner längerfristige Lösung dieses Stellenproblems erreicht. Die Finanzdelegation kam zum Schluss, es sei finanzhaushaltrechtlich korrekt, diese Stellen künftig im Personaletat einzustellen und nicht mehr über Sachkredite zu finanzieren. Sie ersuchte daraufhin die Finanzkommissionen, für das Budget 2008 eine entsprechende Lösung zu finden. Die Subkommission EVD der nationalrätlichen Finanzkommission beantragte ihrer Kommission die Übertragung dieser Stellen von Sach- auf Personalkredite. Beide Finanzkommissionen folgten diesem Vorschlag oppositionslos.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass die unbefriedigende Situation im BBT bereinigt werden konnte. Allerdings erachtet sie es als doch etwas erstaunlich, dass von der Verwaltung zwar der im Jahre 2005 aufgegriffene Sachverhalt damals bestätigt und ein Handlungsbedarf bejaht, jedoch keine konkreten Schritte zur Lösung dieser Situation in die Wege geleitet wurden.

Die Finanzdelegation wird diesem heiklen Bereich auch weiterhin volle Aufmerksamkeit widmen.

4.2 Personalgeschäfte

4.2.1 Überblick

Im Laufe des Berichtsjahres beschäftigte sich die Finanzdelegation im Rahmen ihrer Kompetenzen mit einer Reihe von Personalgeschäften. In den meisten Fällen handelte es sich um Routinegeschäfte, wie beispielsweise die Neueinreihung von Direktoren und Vizedirektoren, die Ernennung von Chefbeamten und die Neuschaffung von Funktionen. Die Ausrichtung einer Abgangschädigung an den Direktor der Swissmedic im Zusammenhang mit der Auflösung seines Arbeitsverhältnisses gab der Finanzdelegation Anlass, die grundsätzliche Frage ihrer Zuständigkeit im Rahmen der Vereinbarung 2002 (vgl. dazu Ziff. 4.1.1) zu diskutieren. Bezüglich weiterer Schwerpunkte im Personalbereich wird auf die vorstehenden Ziffern verwiesen, beispielsweise bezüglich Arbeitsmarktzulagen und Funktionsbewertungen.

Daneben erörterte die Finanzdelegation jedoch auch einige spezifische Themen. So liess sie sich beispielsweise näher über das Verfahren bei der Wahl des neuen Direktors der Swissmedic orientieren. Anlass für eine eingehende Diskussion und eine Aussprache mit dem betroffenen Departementsvorsteher war schliesslich die Weiterbeschäftigung eines früheren Kadermitarbeiters, der nach seiner Entlassung auf Mandatsbasis in einem Bundesamt desselben Departementes weiter beschäftigt worden war, ohne dass die Instanz, die seine Entlassung veranlasst hatte, davon Kenntnis hatte. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass dieses Mandat die Bearbeitung einiger heikler Rechtsfälle umfasste, für welche die betroffene Person besonders qualifiziert war. Die Finanzdelegation erachtet allerdings solche Mandate als eine nicht akzeptable Art der Arbeitsbeschaffung entlassener Bundesbediensteter.

4.2.2 Anstellungsregelung Carla del Ponte

Mit Beschluss vom 1. September 1999 hatte der Bundesrat der damaligen Bundesanwältin einen Urlaub gewährt, damit Frau Del Ponte die Funktion der Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien wahrnehmen konnte. Dieser Urlaub dauerte schliesslich, nach einer Verlängerung dieses Mandates durch die UNO, bis Ende 2007. Mit der Beendigung des Mandates stellte sich die Frage der Reintegration von Frau Del Ponte in die Bundesverwaltung. Im Bundesratsbeschluss von 1999 war dazu vorgesehen, dass sie am Ende des Urlaubs zu angemessenen finanziellen Konditionen (z.B. in einer Funktion der früher so genannten Überklasse) wieder in der Bundesverwaltung angestellt wird, prioritär im EJPD. Sollte dies nicht möglich sein, war die Ausrichtung einer angemessenen Abfindung vorgesehen.

Nach längeren Diskussionen zwischen EDA und EJPD konnte schliesslich mit der Ernennung von Frau Del Ponte als neue Missionschefin auf der Botschaft in Buenos Aires per 1.1.2008 eine Lösung gefunden werden. Um Frau Del Ponte nicht wesentlich schlechter zu stellen als seinerzeit in ihrer Funktion als Bundesanwältin, beschloss der Bundesrat eine Arbeitsmarktzulage gemäss Artikel 50 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3). Zudem wurde vereinbart, dass die neue Missionschefin auf Sicherheitsmassnahmen, welche über das übliche Schutzniveau in Argentinien hinausgehen, verzichtet.

Die Finanzdelegation erachtete diese Ernennung und die ausgehandelten finanziellen Bedingungen letztlich als gute Lösung, vor allem im Lichte der im erwähnten Bundesratsbeschluss 1999 zugesicherten Abgangsentschädigung, die im Falle einer Nicht-Anstellung auszurichten wäre. Als unklar erachtete die Finanzdelegation jedoch die Finanzierung des Gehaltes und der Nebenleistungen. Insbesondere leuchtete ihr die im Ernennungsbeschluss vorgesehene Kompensation der beim EDA anfallenden Aufwendungen von jährlich 350 000 Franken im Budget des EJPD nicht ein. Sie verlangte deshalb vom EJPD einen ergänzenden Bericht. Aus diesem gingen zwar die Modalitäten der Finanzierung von Gehalt und Nebenleistungen hervor. Auch wurde im Bericht dargelegt, es sei üblich, dass bei der Lösungsfindung im Rahmen von Personalangelegenheiten das abgebende Departement dem empfangenden Departement zumindest die anfallenden Personalkosten deckt. Trotzdem blieb für die Finanzdelegation letztlich unklar, weshalb das EJPD dem EDA de facto das Gehalt von Frau Del Ponte bezahlt. Ohne eine entsprechende Korrektur in seinem eigenen Budget würde für das EDA dadurch ein Minderaufwand resultieren, der sich nicht sachlogisch begründen lässt. Die Finanzdelegation leitete das Geschäft zur weiteren Bearbeitung an die Finanzkommissionen weiter.

Aus Sicht der Finanzdelegation sollte bei Personalgeschäften künftig auf undurchsichtige und letztlich nicht nachvollziehbare Kreditkompensationen verzichtet werden. Solche Finanzierungsstrukturen gefährden die Transparenz und stehen damit nicht zuletzt den Bestrebungen des Neuen Rechnungsmodells entgegen.

4.3 Kreditgeschäfte

4.3.1 Bundesamt für Bauten und Logistik. Nachtragskreditbegehren von 110 Millionen Franken

Im Budget 2007 wurde das gesamte Beschaffungsvolumen des BBL im Umfang von 110,5 Millionen Franken finanzierungswirksam auf verschiedenen Aufwandskrediten eingestellt. Mit dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) wird jedoch kredit- und kostenmässig unterschieden zwischen Waren, welche einem Kunden direkt geliefert werden (Streckengeschäft) und Waren, welche auf Lager beschafft werden. Diese Beschaffungen auf Lager haben über einen Investitionskredit zu erfolgen.

Im Zeitpunkt der Budgetierung ist jeweils noch unklar, in welchem Umfang Beschaffungen auf Lager erfolgen werden. Dies hängt von der Kundennachfrage und der Marktsituation ab. Deshalb wurde im Budget 2007 noch kein Investitionskredit eingesetzt; es wurde also alles so budgetiert, wie wenn das gesamte Beschaffungsvolumen ohne Lagerhaltung direkt an die Kunden geleitet würde.

Mit der Gewährung des Nachtragskredites von rund 110 Millionen Franken im Januar 2007 wurde dem BBL ermöglicht, die nötigen Lagerbeschaffungen vorzunehmen. Die Finanzdelegation liess sich darüber orientieren, dass dieser Nachtrag nur eine buchungstechnische Folge des NRM ist, der keine Auswirkungen auf die vom Parlament beschlossenen Ausgaben hat. Beim Budgetvollzug wird im Ausmass des Streckengeschäftes der Investitionskredit gesperrt, so dass sich die im Budget bewilligten Aufwendungen nicht erhöhen.

Die NRM-bedingte rechnermässige Abbildung von Beschaffungen vermag noch nicht zu befriedigen. Das EFD stellte in Aussicht, für das Jahr 2008 nach einer anderen Lösung zu suchen, um diese Doppelspurigkeiten bei der Kreditgewährung zu vermeiden.

4.3.2 Eidgenössische Finanzverwaltung. Nachtragskreditbegehren von 7 Mrd. Franken zur Überweisung des Golderlöses an die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Im Voranschlag 2007 waren für diesen ausserordentlichen Zahlungsaufwand keine Mittel eingestellt, da im Zeitpunkt der Budgetverabschiedung durch den Bundesrat die Verwendung des Verkaufserlöses des überschüssigen Nationalbankgoldes noch nicht definitiv feststand. Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Verwendung des Bundesanteils am Nationalbankgold (SR 951.19) trat am 1. März 2007 in Kraft. Die Auszahlung des Betrages erfolgte ab 1. März 2007 in 10 wöchentlichen Tranchen. Damit die Überweisungen an den Fonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Fonds) fristgerecht vorgenommen werden konnten, war ein Nachtragskredit mit gewöhnlichem Vorschuss notwendig.

Die Finanzdelegation bewilligte das Vorschussbegehren trotz des enormen Betrages, da dieses Geschäft weder rechtlich noch finanziell Probleme bot. Letztlich war dieser Kredit nur notwendig, um einen bereits beim Bund eingegangenen Betrag an den AHV-Fonds weiterzuleiten. Auch die Bundestresorerie wurde durch dieses Geschäft nicht tangiert, da das Geld stets separat angelegt war.

4.4 Weitere Kreditgeschäfte

Nebst den zwei in den vorstehenden Ziffern erwähnten aussergewöhnlichen Vorschussbegehren hatte die Finanzdelegation lediglich über sieben weitere Anträge im Umfange von total rund 54 Millionen Franken zu entscheiden. Diese Entwicklung wertet die Finanzdelegation auch als Lohn dafür, dass sie an die Dringlichkeit und an die Notwendigkeit der Kreditbegehren stets hohe Anforderungen stellt. In zwei Fällen verlangte sie denn auch ergänzende Auskünfte über die Dringlichkeit der Kreditbegehren. Während der eine Vorschuss von rund 286 000 Franken aufgrund der ergänzenden Akten diskussionslos genehmigt wurde, veranlasste ein Vorschussbegehren von 26,6 Millionen Franken für das Wiederauffüllen von Lagerbeständen die Finanzdelegation, mit dem Vorsteher des betreffenden Departementes eine Aussprache zu führen. Dabei wurde insbesondere erörtert, weshalb man den sich abzeichnenden Bedarf nicht frühzeitig erkennen und damit den ordentlichen Weg über den Nachtrag I/2007 beschreiten konnte. Letztlich genehmigte die Finanzdelegation den Vorschuss mit einem gewissen Unmut, stellte jedoch fest, dass die Begründung für die Dringlichkeit nicht restlos zu überzeugen vermochte und solche Begehren künftig von vornherein mit den notwendigen Erläuterungen zu versehen sind.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass sich die Vorschussbegehren in der Regel auf das absolut Notwendige beschränken. Trotzdem erwartet sie, dass ihr vom Bundesrat nur umfassend begründete und zeitlich nicht aufschiebbare Begehren übermittelt werden. Insbesondere ist bei jedem Geschäft konsequent aufzuzeigen, weshalb der Weg über den normalen Nachtragskredit nicht beschritten werden konnte.

Tabelle 2

Entwicklung der Nachtragskredite 1997–2007

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	Davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite	Kreditreste in Mio. Fr.
1997	1552	3,5	371	24	1826
1998	764	1,6	345	45	1764
1999	962	2,1	532	55	1620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925 ^a	65	1659
2002	1250	2,4	584	47	1778
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	7194 ^b	98	1276

^a davon 1,248 Mrd. Franken für die Luftfahrt

^b davon 7,038 Mrd. Franken für den Golderlös

5 Prüfungsschwerpunkte nach Departementen

5.1 Behörden und Gerichte

5.1.1 Informationsbesuch der Sektion 1 beim Bundesverwaltungsgericht in Bern

Ende August 2007 führte die Sektion 1 eine Informationssitzung beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) durch. Schwerpunkte waren die Kompetenzen und die Struktur des BVGer, die Bereiche Personal und Finanzen sowie der bevorstehende Umzug nach St. Gallen.

Strukturen

Die Überführung von 36 Vorgängerorganisationen in das neue BVGer brachte die bei solchen Vorhaben bekannten Probleme mit sich, die sich aber im Rahmen hielten. Ein vorübergehender Einbruch in der Produktion war allerdings nicht zu vermeiden. Inzwischen arbeitet das BVGer praktisch im Normalbetrieb, man trat in die

Phase der Feinjustierung ein. Der Aufbau wird allerdings weiterhin erschwert durch den bevorstehenden Umzug nach St. Gallen.

Der Aufbau einer Führungskultur forderte den Verantwortlichen einiges ab. Die Mitarbeitenden nahmen aber die Herausforderung an. Aus Sicht des BVGer hat die Zusammenführung der bisherigen Rekurskommissionen zu einem neuen und besseren Selbstverständnis geführt. Es ist aber noch zu früh, um die Auswirkungen auf die Rechtsprechung genau abschätzen zu können.

Das BVGer ist gegenwärtig in der Lage, mit den Eingängen neuer Fälle Schritt zu halten und ganz leicht Pendenzen abzubauen. 7500 Pendenzen wurden von den Vorgängerorganisationen übernommen, die Zahl stieg als Folge des Produktivitätseinbruchs beim Aufbau des Gerichts um rund 1000 an. Einen Einfluss haben auch gewisse Probleme im Bereich der IV, wo man eine Häufung von Fällen aus dem Ausland feststellte. Das BVGer ist daran, zusätzliches Personal einzustellen (Gerichtsschreiber, Kanzlei). Zudem sollen zwei zusätzliche, von der Bundesversammlung bereits bewilligte Richterstellen besetzt werden. Ziel ist es, den Pendenzenberg bis zum Wechsel nach St. Gallen auf rund 4000 Fälle abzubauen. Die Sektion 1 nahm im Weiteren zur Kenntnis, dass ein rascher Anstieg bei den Asylfällen sich nicht 1:1 und nur mit Verzögerung auf das BVGer auswirken würde. Nach Ansicht der Sektion 1 sollte trotzdem das Nötige vorgekehrt werden, um im konkreten Fall rasch reagieren zu können.

Personal und Finanzen

Per Mitte 2007 verfügte das BVGer über gut 300 Stellen; davon waren rund 20 vakant. Etwa 85 Prozent des Personals war aus den Vorgängerorganisationen rekrutiert worden, um möglichst viel Know-how einzubringen. Der Start erfolgte bewusst mit einem eher geringen Personalbestand; inzwischen erkannte man, dass in gewissen Bereichen die Anforderungen unterschätzt wurden (namentlich Kanzleibereich) und man aufstocken muss. Die Fluktuationsrate beim Personal liegt über dem Durchschnitt, was allerdings auch Ausdruck der Umorganisation ist. Bei den Richtern ist die Zahl der Fluktuationen hingegen gering. Im Hinblick auf den Umzug nach St. Gallen stellen sich einige Probleme, namentlich bezüglich der Rekrutierung von französischsprachigen Mitarbeitenden. Lösungen sind denkbar in Form von Einschulungshilfen, Zulagen für Wochenaufenthalter, Wohnungsvermittlung etc. Jedoch kann die Lösung nach Ansicht der Sektion 1 nicht in einer unterschiedlichen Bezahlung liegen.

Die Einreihungen liegen im Vergleich mit dem Bundesgericht und teilweise auch mit dem Bundesstrafgericht tiefer, vor allem bei den Gerichtsschreibern und den Kanzleifunktionen. Eine Überprüfung in Zusammenarbeit mit den beiden anderen Gerichten ist vorgesehen. Das BVGer erachtet es aber als durchaus sinnvoll, junge Leute als Gerichtsschreiber zu gewinnen. Hingegen ist man sich bewusst, dass die Lohnskala die Gewinnung ausgewiesener Spezialisten (z.B. im Finanzbereich) stark erschwert.

Für 2008 veranschlagt das BVGer Kosten von rund 60 Millionen Franken, davon knapp 46 Millionen für die Bezüge der Richter und des Personals. Raummiete und Informatik machen je rund 4,8 Millionen Franken aus. Im Finanzplan ist die Sitzverlegung nach St. Gallen noch weitgehend unberücksichtigt. Das bestehende Finanz- und Personalreporting soll zu einem Daten-Cockpit ausgebaut werden, das auch Kennzahlen aus den Verfahren widerspiegelt und damit eine einfachere und transpa-

rentere Verwaltungssteuerung ermöglicht. Das Budget soll grundsätzlich tief gehalten und auf den Einbau von Reserven verzichtet werden. Bei den Einnahmen wird geprüft, ob das Inkasso ausstehender Forderungen von der Zentralen Inkassostelle der Eidgenössischen Finanzverwaltung übernommen werden kann; auch die beiden anderen Gerichte sind an einer solche Lösung interessiert.

Den Abbau von Pendenzen bis zum Umzug nach St. Gallen erachtet die Finanzdelegation als richtige Zielsetzung. Sie empfiehlt dem BVGer, die erforderlichen Massnahmen in die Wege zu leiten und die Folgen (Personal- und Sachausgaben; eingesparte Kosten) transparent aufzuzeigen. Zudem soll das BVGer der Finanzdelegation auf Ende 2008 über den Stand der Verfahren, die Organisationsstruktur und den Stand der Vorbereitungsarbeiten für den Umzug nach St. Gallen berichten.

5.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

5.2.1 Informationsbesuch der Sektion 2 bei der Direktion für Ressourcen und Aussennetz und der Politischen Abteilung V

Im August 2007 führte die Finanzdelegation einen Informationsbesuch bei der Direktion für Ressourcen und Aussennetz (DRA) und bei der Politischen Abteilung V (PA V) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) durch. Schwerpunkte der Diskussion waren das Karrieresystem des Diplomatischen Personals und die neue Politische Abteilung.

Karrieresystem des Diplomatischen Personals

Wesentliche Elemente des Karrieresystems sind das Rotationsprinzip und die damit verbundene Versetzungsdisziplin sowie das Rekrutierungssystem. Im Rahmen des Rotationssystems wechseln die Diplomaten etwa alle vier Jahre ihren Einsatzort. Dieser kann entweder im Ausland oder an der Zentrale in Bern sein. Ein solches System ist international gängig.

Da das Vertretungsnetz ständig angepasst wird, bietet das Rotationssystem dem EDA die nötige Flexibilität. Die Voraussetzung für dessen Funktionieren ist die Versetzungsdisziplin: Die Angestellten verpflichten sich beim Eintritt, dort in den Einsatz zu gelangen, wo es vom EDA gewünscht wird. Allerdings stösst dies aus mehreren Gründen zusehends auf Schwierigkeiten. Immer weniger Personen sind bereit, sich der Versetzungsdisziplin zu unterwerfen. Nebst den teils prekären Sicherheitslagen und schwierigen Lebensbedingungen ist dies auf die mangelnden Erwerbs- und Karrieremöglichkeiten der Begleitpersonen zurückzuführen.

Bezüglich Lohn und Zulagen wird beim diplomatischen Personal intensiv über die Erosion des Lohnsystems diskutiert. Der neue Lohnausweis führt dazu, dass die Bezüge nach Steuern z.T. erheblich kleiner werden. Das Aussendepartement bezeichnet es als zentrale Aufgabe, auch künftig ein attraktiver Arbeitgeber zu sein, der mit der Privatwirtschaft auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren kann.

Das EDA selektioniert die künftigen Diplomaten in einem Concours. Im vergangenen Jahr sind die Bewerbungszahlen massiv gesunken. Besonders wenige Bewerbungen stammen von Juristen und Ökonomen, weil diese gute Stellenaussichten in der Privatwirtschaft haben.

Die Sektion 2 sieht eine Herausforderung des EDA darin, das System in einer globalisierten Welt, in welcher die Wirtschaft immer mehr Posten mit sehr attraktiven Konditionen auch im Ausland anbietet, attraktiv zu halten. Das EDA hat die Werbemassnahmen – richtigerweise – verstärkt. Es wird sich aber erst später zeigen, ob dies genügt. Möglicherweise stellt sich die grundsätzlichere Frage, ob nicht das System vertieft hinterfragt werden muss, z.B. im Hinblick auf schnellere Übertragung von grösserer Verantwortung.

Politische Abteilung V

Die Politische Abteilung V ist aus dem Bedürfnis entstanden, die Koordination und Kohärenz der Schweizerischen Positionen im internationalen Umfeld zu verbessern. Anders als einige bereits bestehende politische Abteilungen befasst sie sich nicht mit geographischen Gebieten, sondern mit Sachbereichen, ist also thematisch ausgerichtet. Die neu entstandene PA V ist in drei Abteilungen gegliedert (Finanz und Wirtschaft; Umwelt, Verkehr, Energie und Gesundheit; Kultur, Bildung und Wissenschaft).

Die zentrale Aufgabe der PA V besteht darin, die verschiedenen Ämter, die mit einer bestimmten Thematik befasst sind, im Hinblick auf die Kontakte mit dem Ausland zu koordinieren. Gemäss der Sektion 2 nimmt die PA V eine wichtige Funktion im Bereich der Aussen- wie der Innenpolitik ein. Sie schafft einen Mehrwert für die Schweiz, indem die Kohärenz der Aussenpolitik erhöht und Verhandlungsmandate sinnvoll verknüpft werden, so dass bei Verhandlungen bessere Gesamtergebnisse resultieren.

Sinnvoll ist, dass das EDA hier sachkundige Personen einsetzt, was den Dialog mit den Fachspezialisten in den Ämtern und die Kommunikation erleichtert. Das System, mit einem Amt eine Stelle zu teilen, ist zu begrüssen und zur Nachahmung zu empfehlen. So können auch allfällige Doppelspurigkeiten verhindert und ein guter Informationsfluss gewährleistet werden.

Im Bereich der Aussenwirtschaftsförderung besteht nach Auffassung der Sektion 2 Handlungsbedarf, da immer noch ein gewisses nicht produktives Konkurrenzdenken zwischen den verschiedenen Akteuren vorhanden ist. Auch der Stellenwert der Exportförderung in den einzelnen Botschaften ist noch zu unterschiedlich, weil er noch zu stark von der Werthaltung des Botschafters abhängt.

5.3 Eidgenössisches Departement des Innern

5.3.1 Informationsbesuch der Sektion 3 bei Swissmedic

Im Oktober 2007 hat die Sektion 3 der Finanzdelegation eine Informationssitzung bei Swissmedic durchgeführt. Im Nachgang an den wiederholt erfolgten Direktionswechsel und dem damit verbundenen Krisenmanagement, nahm die Sektion diesen Informationsbesuch wahr, um sich namentlich über die aktuelle Geschäftsführung des Instituts, die Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben sowie die Eigenstrategie des Bundes orientieren zu lassen.

Aufbau, Organisation und Aufgaben

Als Heilmittelkontrollbehörde des Bundes ist Swissmedic eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Sie ist aus dem Zusammenschluss der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel und der Facheinheit Heilmittel des Bundesamts für Gesundheit entstanden und ist als Organ des dritten Kreises dem EDI angegliedert. Mit dem Inkrafttreten der zentralen Rechtsgrundlage in Form des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG, SR 812.21) hat Swissmedic im Jahre 2002 ihre Tätigkeit aufgenommen. Das Heilmittelgesetz fasst bisherige kantonale, interkantonale und eidgenössische Regelungen in einem Gesetz zusammen.

Im Rahmen des gesetzlichen Auftrags gemäss HMG, des vierjährigen Leistungsauftrags des Bundesrates und der jährlichen Leistungsvereinbarung werden die Aufgaben der Swissmedic bestimmt. In den Aufgabenbereich von Swissmedic fallen sämtliche mit der Heilmittelkontrolle zusammenhängenden Fragen. Gemäss Artikel 1 HMG hat sie die Gesundheit von Mensch und Tier zu schützen, indem «nur qualitativ hoch stehende, sichere und wirksame Heilmittel in Verkehr gebracht werden». Um diese Ziele zu erreichen, verfügt sie über die folgenden Instrumente: Zulassung von Arzneimitteln, Erteilen von Betriebsbewilligungen, Marktüberwachung und das Strafrecht.

Der 7-köpfige Institutsrat, der Direktor und die Revisionsstelle sind die drei Organe von Swissmedic. Sie werden vom Bundesrat gewählt. Der Bundesrat seinerseits wird durch das EDI vertreten. Das Generalsekretariat EDI nimmt die Aufsichts- und Kontrollfunktionen des Eigners wahr.

Aufsicht und Steuerung

Der Bund als Eigner definiert den Leistungsauftrag. Der Institutsrat, dessen Aufgaben sich an diejenigen des Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft lehnen, ist für die strategische Führung verantwortlich. Gestützt auf parlamentarische Vorstösse kann der Bund jederzeit die gesetzlichen Grundlagen ändern, die sich ihrerseits sowohl auf den Leistungsauftrag als auch auf den Aufgabenvollzug und die Strategie der Swissmedic auswirken.

Swissmedic verfügt über ein umfassendes Führungs- und Controllingssystem. Neben der Halbjahres- und Jahresberichterstattung sowie der in Quartalsabständen durchgeführten Aussprachen der Direktion mit dem GS-EDI findet jährlich mindestens ein Treffen des Institutsrates mit dem Departementsvorsteher statt. Zusätzlich wird zurzeit im Auftrag des Institutsrates das Controllingssystem überprüft und an die Anforderungen der neuen Prozessorganisation angepasst, einschliesslich des Risikomanagements.

Als Revisionsstelle des Instituts hat der Bundesrat die EFK bezeichnet. Gemäss Artikel 74 HMG gehen die Aufgaben der Revisionsstelle weiter als die reine Finanzaufsicht der EFK gemäss Artikel 6 des FKG. Insbesondere hat sie auch die Berichterstattung über die Erfüllung von Leistungsauftrag und -vereinbarung und das Funktionieren der Planungs-, Steuerungs- und Berichtssysteme zu überprüfen.

Finanzstruktur

Swissmedic finanziert sich durch Gebühren, Abgeltungen des Bundes für gemeinwirtschaftliche Leistungen und durch Entgelte für Dienstleistungen für Behörden und Private. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden in einem Leistungsauf-

trag des Bundesrates und in einer jährlichen Leistungsvereinbarung mit dem EDI festgelegt. Gemäss HMG ist eine Gebühr so festzusetzen, dass sie «die Vorgaben des Leistungsauftrags hinsichtlich Kostendeckung erfüllen» kann.

Das Budget von Swissmedic für das Jahr 2007 beläuft sich auf rund 70 Millionen Franken. Davon werden gut drei Viertel durch Gebühren (Verfahrensgebühren: 17 Mio. Fr., Verkaufsgebühren: 35,5 Mio. Fr.) und der Rest durch Bundesbeiträge (16,6 Mio. Fr.) für gemeinwirtschaftliche Leistungen gedeckt. Die Bundesbeiträge wurden in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesenkt. Gemäss geltendem Leistungsauftrag für die Jahre 2007–2010 sollte sich diese Tendenz fortsetzen.

Die Bilanzsumme per Ende 2006 beträgt rund 76 Millionen Franken. Das Eigenkapital beläuft sich auf 40 Millionen Franken (Dotationskapital 14,5 Mio. Fr., Reserven 25,5 Mio. Fr.). Das Anlagevermögen beträgt rund 58 Millionen Franken und betrifft vornehmlich die Liegenschaften, die sich im Eigentum der Swissmedic befinden.

Haftungsrisiko

Das Institut als selbständige Anstalt des Bundes haftet für seine Verbindlichkeiten selber (Art. 80 HMG). Für Handlungen und Unterlassungen im Rahmen der *öffentlichrechtlichen Aufgabenerfüllung* von Swissmedic haftet in erster Linie das Vermögen des Instituts. Swissmedic hat sich zudem gegen alle Haftpflichtrisiken für eine Summe von maximal 100 Millionen Franken versichert. Der Bund haftet subsidiär gemäss Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (VG, SR 170.32). Diese sog. Ausfallhaftung des Bundes gemäss Artikel 19 VG käme zum Tragen, wenn die Schadenersatzpflicht die erwähnte Versicherungsdeckung und das Vermögen des Instituts zusammen übersteigen würde. Aufgrund der umfangreichen klinischen Studien und der arbeitsteiligen, standardisierten Begutachtung von Zulassungsdosiers geht Swissmedic kaum vom Eintritt eines solchen Schadensfalls aus.

Für seine *privatrechtliche Handlungen* haftet Swissmedic gegenüber Dritten ausschliesslich mit ihrem Institutsvermögen.

Die Finanzdelegation erachtet es als verfrüht, heute eine Gesamtbeurteilung der Leistungen der Swissmedic vorzunehmen. Immerhin stellt sie das Folgende fest:

Die Sektion konnte sich davon überzeugen, dass in der jüngeren Vergangenheit tief greifende und gründlich vorbereitete Reorganisationsarbeiten vorgenommen wurden. Sie wertet die breit durchgeführten Projektanalysen zur Erkennung von Stärken und Schwächen sowie die Massnahmen für Verbesserungen und die Weiterentwicklung des Instituts positiv. Noch sind nicht alle Prozesse abgeschlossen bzw. vollständig eingeschliffen, wie die Institutsleitung selbst festhält. Der eingeschlagene Weg ist jedoch zielführend.

Die Sektion hat einen guten Einblick in die Kernkompetenzen des Instituts erhalten. Bei all seinen Prüfarbeiten stellt es hohe Anforderungen, so auch bei der Zulassung bzw. Beurteilung von Arzneimitteln der Komplementärmedizin und der Phytotherapie (Naturheilkunde), was zu längeren Verfahrensdauern führen kann. Eine Zulassung erfolgt nur, wenn das Heilmittel gemäss den gesetzlichen Vorgaben den wissenschaftlichen Ansprüchen an Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit genügt. Dass dadurch in gewissen Fällen ein Spannungsfeld entstehen kann, ist offensichtlich: So bewerben sich einerseits die Anbieter in der

Naturheilkunde und Komplementärmedizin um die wirtschaftlich wichtige Anerkennung ihrer Produkte, andererseits empfinden sie die damit verbundenen gesetzlich abgestützten Prüfverfahren als umständlich und lange dauernd.

Swissmedic sieht sich einer starken Zunahme von Gesuchen gegenüber. Das Institut ist bemüht, die Bearbeitungsfristen bei gleich hoher Qualität der Begutachtung kurz zu halten und die Pendenzen bis Mitte des Jahres 2008 abzubauen.

5.3.2 Schweizer Häuser im Ausland

Die Schweizer Häuser im Ausland sind auf Initiative des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) errichtet worden und haben zum Ziel, die Hochschulen, den Schweizerischen Nationalfonds, die Kommission für Innovation und Technologie und die interessierten Unternehmen bei der Schaffung von Partnerschaften und dauerhaften Austauschbeziehungen zu unterstützen. Sie beabsichtigen dadurch, die Präsenz der Schweizer Wissenschaft und des Schweizerischen Wissens zu strukturieren und zu verstärken und gleichzeitig das Netz der Partnerinstitutionen und Forscher zu koordinieren. Die Umsetzung dieses Projektes wird zusammen mit dem EDA und dem EDI vorgenommen. Gegenwärtig existieren deren vier in Boston, San Francisco, Singapur und Shanghai. Geplant sind weitere Standorte in Bangalore, Moskau und Kapstadt.

Ende 2006 informierte die EFK die Finanzdelegation über die Revisionen bei den Schweizer Häusern in Boston und San Francisco, welche auf ausdrücklichen Wunsch des zuständigen Staatssekretariates für Bildung und Forschung (SBF) durchgeführt wurden.

Vor allem die Prüfung der EFK in Boston zeigte, dass die Buchführung nicht den Anforderungen der Ordnungsmässigkeit entsprach. Dringende Massnahmen, um das interne Kontrollsystem zu verbessern, wurden schon während der Revision vorgenommen. Die Empfehlungen der EFK veranlassten das EDI, gewisse Prozessabläufe zu überdenken und eine Reihe von Massnahmen zu ergreifen, um die Verwaltung und die finanzielle Führung zu verbessern. Das EDA seinerseits hat die administrative Unterstützung im Bereich der Rechnungsführung in Boston verstärkt.

Mit einem Brief an den Bundesrat unterstrich die Finanzdelegation die Bedeutung der Buchführung und Rechnungslegung und der Einhaltung einschlägiger gesetzlicher Vorschriften und Weisungen bei der Gründung und Führung neuer Institutionen im Ausland. Der Bundesrat bestätigte diese Meinung und wies zusätzlich darauf hin, dass die Mängel in zahlreichen Gesprächen mit der EFK, dem SBF und den zuständigen Stellen des EDA besprochen und bearbeitet worden seien. Die Buchhaltung und Rechnungsführung werden seit Januar 2007 nun vor Ort geführt. Des Weiteren wurden eine Prüfung des Schweizer Hauses in Singapur durchgeführt und ab Mai 2007 für alle Schweizer Häuser eine «Corporate Identity» eingeführt.

Die Finanzdelegation bat daraufhin den Vorsteher des EDI um einen Bericht zum Aufbau, Konzept, den Zuständigkeiten und den Projektverantwortlichkeiten bei den Schweizer Häusern im Ausland. Zudem bat sie um Zustellung des Evaluationsberichtes, welcher vom SBF in Auftrag gegeben wurde.

Der Bericht des EDI weist darauf hin, dass der Aufbau der Häuser, für welche das SBF inhaltlich und administrativ die Verantwortung trägt, in Zusammenarbeit mit dem EDA erfolgt. Eine entsprechende Vereinbarung wurde unterzeichnet.

Jedes Schweizer Haus ist verpflichtet, die Finanzierung von Aktivitäten und Projekten durch eine Mischfinanzierung ($\frac{1}{3}$ Bundesmittel, $\frac{2}{3}$ Drittmittel) sicherzustellen. Im Rahmen einer Leistungsvereinbarung sind die Häuser dazu aufgefordert, eine jährliche Evaluation aufgrund festgelegter Indikatoren durchzuführen. Der Ausbau des Netzes in weiteren Ländern gemäss BFI-Botschaft 2008–11 wird nur stattfinden, wenn die notwendigen Massnahmen umgesetzt und alle bestehenden Probleme gelöst sind.

Aus Sicht des EDI hat die Schweiz mit dem Aufbau des Netzes der Schweizer Häuser eine sehr innovative Initiative ergriffen. Aufgrund der externen Evaluation und der Berichte der EFK konnten die Probleme identifiziert und die notwendigen Massnahmen eingeleitet werden; deren Umsetzung ist im Gange. Parallel dazu werden die neuen Leistungsvereinbarungen formuliert, welche die Empfehlungen der Evaluation berücksichtigen.

Die Finanzdelegation erachtet es als wesentlich, dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Bereich der Schweizer Häuser klar geregelt sind. Es sollte vermieden werden, dass in mehreren Departementen Know-how aufgebaut wird und es zu einer unterschiedlichen Praxis kommt.

5.3.3 Programmevaluation Komplementärmedizin

Mit Brief vom 30. April 2007 unterbreitete die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zu diesem Thema einen Untersuchungsantrag, der ihres Erachtens in den Kompetenzbereich der Finanzdelegation falle. Ausgangslage war der von einem Parlamentsmitglied gegenüber der GPK geäusserte Verdacht, dass rund 6 Millionen Franken an Steuergeldern nicht mit der erforderlichen Sorgfalt eingesetzt wurden. Namentlich stand die Frage im Raum, ob das Projektmanagement der Programmevaluation Komplementärmedizin (PEK) professionell gehandhabt wurde.

Die Finanzdelegation erteilte daraufhin der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) den Auftrag, die Qualität des Projektmanagements und den sorgfältigen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu prüfen. Keinen Untersuchungsgegenstand bildeten hingegen die Beurteilung der Konzipierung der Studie im Hinblick auf Fragen der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der komplementärmedizinischen Methoden bzw. Therapien sowie die Beurteilung des wissenschaftlichen Wertes der Ergebnisse.

Die EFK kommt zum Schluss, dass der Auftrag der PEK mehrheitlich erfüllt worden ist. Die Organisation des Projektes und die Programmleitung waren insgesamt zufrieden stellend. Die finanziellen Mittel wurden mit der nötigen Sorgfalt eingesetzt. Während zu Beginn des PEK-Programms ein eher Alternativmedizinfreundliches Klima herrschte, standen bei Programmende 2005 infolge der ständig steigenden Gesundheitskosten offensichtlich vermehrt ökonomische Überlegungen im Vordergrund.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass die Projektorganisation befriedigend war und die öffentlichen Mittel mit der nötigen Sorgfalt eingesetzt wurden. Sie hat das Dossier zur weiteren Bearbeitung an die GPK-N weitergeleitet.

5.3.4 Eidgenössische Technische Hochschulen. Versicherungssituation

Im Juli 2007 beriet die Finanzdelegation einen neuen Artikel 19a der Verordnung vom 19. November 2003 des ETH-Bereichs (VO ETH-Bereich, SR 414.110.3) betreffend Risikomanagement. Sie stellte sich in diesem Zusammenhang die Frage, in welchem Umfang der ETH-Bereich Versicherungen abgeschlossen hat. In seiner Antwort weist der ETH-Rat darauf hin, dass das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG, SR 170.32) die Frage der Haftung der mit der Erfüllung öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organe regelt und auch für den ETH-Bereich Anwendung findet. Gemäss Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a VG haften die ETH und ihre Forschungsanstalten gegenüber Dritten für Schäden, die sich aus ihrem Betrieb ergeben. Der Bund haftet gemäss diesem Gesetz bloss subsidiär.

Artikel 19a Absatz 4 der VO ETH-Bereich regelt den Fall der gefährdeten Aufgabenerfüllung durch die ETH oder die Forschungsanstalten, wenn diese selber von einem Schadenereignis betroffen sind. Er sieht vor, dass der ETH-Rat nötigenfalls eine Anpassung des Leistungsauftrags oder eine Erhöhung des Finanzierungsbeitrages des Bundes und allenfalls des Zahlungsrahmens beantragen kann (Art. 33 Abs. 5 und 34b ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991, SR 414.110). Diese Regelung kommt unabhängig vom Grund des Schadens und vom Kreis der Betroffenen zum Zuge. Sie ist das Resultat einer zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem ETH-Rat gefundenen tragfähigen Lösung in Bezug auf die Kostentragung. Grundsätzlich haben die ETH als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit ihre Risiken selber zu tragen. Die Grundzüge des Risikomanagements werden in den vom ETH-Rat dazu erlassenen Weisungen stipuliert. Der Terminus «Gefährdung der Erfüllung der in der Bundesgesetzgebung verankerten Aufgaben» ist unklar, deshalb kann keine Aussage gemacht werden, ab welcher Schadenhöhe und wie häufig der Bund um finanzielle Unterstützung nachgesucht werden muss. Den Versicherungen kommt deshalb aus Sicht des ETH-Rates eine massgebende Bedeutung zu.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Arbeiten zum Thema des Risikomanagements im ETH-Bereich offenbar systematisch an die Hand genommen wurden und ein gewisser Stand erreicht ist. Nicht zu befriedigen vermag aus Sicht der Finanzdelegation jedoch das Risikomanagement auf Stufe Bund. Zwar hat der Bundesrat anfangs 2005 die Departemente beauftragt, die Risikopolitik in ihrem Bereich umzusetzen. Im Dezember 2006 gaben die Departemente dem Eidgenössischen Finanzdepartement je ein Reporting über ihre Kernrisiken und einen Zusatzbericht ab. Es zeigte sich jedoch die Notwendigkeit, die gemeldeten Risiken zu harmonisieren und auf Stufe Bund zu konsolidieren, um ein für den Gesamtbund aussagekräftiges Bild zu erhalten. Schliesslich beschloss aber die Generalsekretärenkonferenz (GSK) am 27. April 2007, am Status quo ohne Kompetenzzentrum festzuhalten und somit auf

ein konsolidiertes Reporting auf Stufe Bund zu verzichten. Die Departemente wurden beauftragt, je in ihrem Bereich die fünf wichtigsten Risiken zu bestimmen und der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu melden. Weiter wurde beschlossen, die vorliegenden Berichterstattungen 2006 dem Bundesrat zur Kenntnis vorzulegen; künftig sollen die Berichterstattungen jährlich der GSK und anschliessend dem Bundesrat vorzulegen sein.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass zwar die Risiken des Bundes konsequent und umfassend erfasst wurden, jedoch nach wie vor eine gesamtheitliche Strategie fehlt. Sie nimmt im Weiteren zur Kenntnis, dass diese Risikoanalyse auch für die Eidgenössische Finanzkontrolle von sehr grosser Bedeutung ist, weil sie in der aufgrund des NRM zu erstellenden Eröffnungsbilanz des Bundes auch die Höhe der Rückstellungen zu beurteilen hat. Zudem sind die Dienststellen gemäss dem neuen Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0) gehalten, ein Internes Kontrollsystem aufzubauen, welches auch den festgestellten Risiken Rechnung zu tragen hat. Die EFK hat deshalb das Projekt «Risikomanagement» in ihre Prüfungsplanung 2008 aufgenommen. Dieser Bericht wird der Finanzdelegation Gelegenheit bieten, das Thema zu vertiefen.

Die Finanzdelegation bedauert, dass offenbar der Mut fehlte, eine zentrale Stelle einzurichten und mit entsprechenden Vorgaben eine einheitliche Strategie auf Stufe Bund durchzusetzen. Sie wird 2008 die Thematik vertiefen.

5.3.5 Bundesamt für Sozialversicherungen. Evaluation der Abgabe von Hörgeräten in der Invalidenversicherung und Alters- und Hinterlassenenversicherung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beschloss im April 2006, eine Evaluation der Abgabe von Hilfsmitteln in der Invalidenversicherung (IV) und der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) am Beispiel der Hörgeräte durchzuführen. Hörmittel stellen mit 140 Millionen Franken einen bedeutenden Ausgabenposten der beiden Sozialversicherungen dar. In den letzten Jahren haben diese Ausgaben stark zugenommen.

Gemäss Artikel 21 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20) werden in der Invalidenversicherung (IV) Hilfsmittel grundsätzlich in einfacher und zweckmässiger Ausführung abgegeben. Durch eine andere Ausführung verursachte zusätzliche Kosten hat der Versicherte selbst zu tragen. In der IV werden Versicherten, welche die medizinischen Kriterien erfüllen, Hörgeräte zum Preise von bis rund 1600 Franken (einfache monaurale Versorgung) bzw. bis rund 4000 Franken (sehr komplexe binaurale Versorgung) abgegeben. In diesen Beträgen sind neben den Geräten auch die Dienstleistungen der Akustiker inbegriffen (6–8 Konsultationen). Dazu kommen die Ausgaben der Sozialversicherungen für zwei obligatorische medizinische Expertisen von ca. 750 Franken pro Versorgung. Die AHV übernimmt nur die Kosten einer monauralen Versorgung und sieht ausserdem eine Selbstbeteiligung des Versicherten von 25 % vor. Die Batterie-kosten und die Reparaturen werden in der IV übernommen, nicht aber in der AHV. In der IV kann man in der Regel alle sechs Jahre eine neue Versorgung beantragen,

in der AHV alle fünf Jahre. Für die Leistungen der IV besteht beim Übergang ins AHV-Alter ein Besitzstand.

Die EFK anerkennt in ihrem Bericht eine gute Tragerate und eine hohe Zufriedenheit mit Hörgeräten. Sie stellt jedoch eine im internationalen Vergleich stark medicalisierte und umfassende Dienstleistungspalette, eine starke Mengenzunahme in den letzten Jahren und als Folge ein massives und unkontrolliertes Ausgabenwachstum fest. Die Position des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) gegenüber den Leistungserbringern erachtet die EFK als schwach. Als wichtigsten Mangel lokalisiert die EFK den Umstand, dass mit dem aktuellen System die Anreize für eine bestmögliche statt einfache Versorgung überwiegen. Die EFK erkannte die Notwendigkeit von Änderungen und formulierte acht Empfehlungen mit einem gesamten jährlichen Einsparungspotenzial von rund 35 Millionen Franken pro Jahr.

In einer Aussprache mit Vertretern des BSV erörterte die Finanzdelegation die Feststellungen der EFK. Sie nahm zur Kenntnis, dass das BSV Massnahmen ergriffen hat, welche den Empfehlungen der EFK weitgehend Rechnung tragen und teilweise sogar weiter gehen. Das BSV ortet angesichts der im Ausland deutlich günstigeren Preise für Hörgeräte grosses Potenzial. So beträgt beispielsweise in Grossbritannien der Durchschnittspreis der von den Versicherungen bezahlten Geräte – es wird allerdings nur ein einziges Standardmodell angeboten – lediglich einen Zehntel des Durchschnittes in der Schweiz. Deshalb sollen die Geräte im Wettbewerb ausgeschrieben werden, mit dem Ziel, den Versicherten eine beschränkte Zahl von Modellen zur Verfügung zu stellen (heute bezahlen die Versicherungen 165 verschiedene Modelle). Diese Massnahme erachtet das BSV als rascher wirksam als die Ausrichtung eines Pauschalbetrages. Später sollen auch die aus Sicht des Fachamtes zu umfangreichen Dienstleistungen der Akustiker und Ärzte geprüft werden.

Die Finanzdelegation schliesst sich den Überlegungen des BSV an. Insbesondere anerkennt sie, dass eine Abschaffung der heutigen drei Indikationsstufen gemäss Empfehlung der EFK die Gefahr in sich birgt, dass die Preise durch zahllose Ausnahmen wiederum nach oben gedrückt werden. Auch die Abschaffung des Besitzstandes erachtet sie als politisch kaum durchsetzbar. Die Ausschreibung der Geräte im Wettbewerb wertet die Finanzdelegation als rasch wirksame Massnahme, auch wenn aus ihrer Sicht die Ausrichtung einer Pauschale – wie in anderen Bereichen durchaus üblich – als theoretisch bessere Lösung den Vorteil hätte, dem Konsumenten seine Freiheiten zu belassen, womit sich der Markt von selber regulieren würde. Deshalb sollte aus Sicht der Finanzdelegation in einer späteren Phase der Übergang zu einer Pauschalvergütung überprüft werden.

Angesichts der Kostenentwicklung und der im Ausland teilweise sehr deutlich geringeren Preise erkennt die Finanzdelegation im Bereich der Hörgeräte dringenden Handlungsbedarf. Sie unterstützt deshalb die Bestrebungen des Bundesamtes für Sozialversicherung, die Geräte künftig im Wettbewerb auszuscriben. Auch die in einer zweiten Phase vorgesehene Überprüfung der Dienstleistungen erachtet sie im Hinblick auf eine spürbare Kostensenkung als zielführend. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit vom BSV über die konkreten Massnahmen und deren Auswirkungen orientieren lassen.

5.3.6

Ausgleichsfonds Alters- und Hinterlassenenversicherung/Invalidenversicherung

Bei der Prüfung der Rechnungen 2006 der verschiedenen Sozialwerke verwies die EFK zwar auf einen um 7,5 Prozentpunkte auf 101,3 Prozent gestiegenen Deckungsgrad der AHV. Sie hielt aber fest, es sei zu berücksichtigen, dass der Verlustvortrag der IV von rund 9,3 Milliarden Franken praktisch ausschliesslich aus Mitteln der AHV vorfinanziert wird. Die EFK erachtete dieses Guthaben gegenüber der IV angesichts deren laufender Verluste als nicht werthaltig. Ihrer Ansicht nach wird damit die Nachhaltigkeit der Finanzierung der AHV zunehmend eingeschränkt. Per Ende 2006 betrug der Verlustvortrag der IV immerhin einen Viertel der Aktiven des AHV-Fonds im Betrag von rund 36 Milliarden Franken.

Die Finanzdelegation nahm den Revisionsbericht zum Anlass, vom Verwaltungsratspräsidenten des AHV-Ausgleichsfonds Auskunft zum Einfluss des Verlustvortrages der IV auf die Anlagepolitik des Fonds einzuverlangen. Die Antworten darauf erörterte sie anschliessend in einer Aussprache mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass der Verlustvortrag der IV auch nach Ansicht des AHV-Fonds nicht werthaltig und der Vergleich des Kapitals mit der Jahresausgabe falsch ist. Per Ende 2006 betrug das Verhältnis zwischen frei verfügbaren Mitteln zur Summe der Jahresausgaben der AHV/IV/EO nur 47 %. Der Verlustvortrag der IV ist jedoch für das Liquiditätsmanagement nicht direkt relevant. Wäre dieser Verlustvortrag, hypothetisch betrachtet, als liquide Mittel zusätzlich vorhanden, würde sich das Verhältnis der frei verfügbaren Mittel zwar deutlich verbessern, läge aber auch nach dem Zufluss der rund 7 Milliarden Franken immer noch deutlich unter 100 %. Aufgrund dieses Geldeinganges aus dem Golderlös hat der Verwaltungsrat des AHV-Fonds die Aufteilung der Anlagen geändert.

Die wichtigste Erkenntnis aus Sicht der Finanzdelegation ist, dass sich die Vermutung, ohne den IV-Verlustvortrag könnte der Fonds risikoreichere Anlagen tätigen und damit eine erheblich höhere Rendite erzielen, nicht bestätigte. Inzwischen hat sich die Ausgangslage für die Diskussion um den AHV-Ausgleichsfonds insofern markant verändert, als die Sozial- und Gesundheitskommission (SGK) des Ständerates zur Sanierung der IV vorschlug, einen eigenen IV-Fonds zu schaffen, den Verlustvortrag der IV im AHV-Fonds abzuschreiben und dort für die entgangene Verzinsung 250 Millionen Franken einzuschiessen. Das Geschäft befindet sich derzeit in der SGK-N in Beratung, die sich im Grundsatz dem Konzept der SGK-S anschloss.

5.4

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

5.4.1

Bundesanwaltschaft. Demission des Bundesanwalts und dreier Staatsanwälte (Fortsetzung)

Im 2006 befasste sich die Finanzdelegation mit den finanziellen Konsequenzen des Rücktritts des ehemaligen Bundesanwaltes Valentin Roschacher. Die Demission gründete auf einer Auflösungsvereinbarung, für welche die Zustimmung der Finanzdelegation nötig gewesen wäre. Die Finanzdelegation räumt ein, dass es mit dem

geltenden Recht fast unmöglich ist, sich während der Amtsdauer auf eine sinnvolle Art von einem Bundesanwalt zu trennen und regt an, dieses zu ändern.

Dieses Personalgeschäft führte zu einer Diskussion der Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat (Vgl. Ziff. 4.1.1).

Anlässlich ihrer 1. ordentlichen Tagung 2007 hat die Finanzdelegation zudem von den Demissionen dreier Staatsanwälte Kenntnis genommen und sich beim Bundesrat über den Kündigungsgrund erkundigt. Gemäss diesem handelt es sich hierbei um ordentliche Kündigungen der Anstellungsverhältnisse auf Ende Amtsdauer ohne Abgangschädigungen. Die Ermittlungsfälle könnten ohne Verzug intern weiter-erarbeitet werden. Als Kündigungsgründe wurden private Gründe für einen Stellenwechsel nach fast sechs Jahren Tätigkeit bei der Bundesanwaltschaft geltend gemacht. Die Neubesetzung der Stellen wurde danach durch Ausschreibung in die Wege geleitet.

5.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

5.5.1 Informationsbesuch der Sektion 3 bei der Nationalen Alarmzentrale innerhalb des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz

Anlass für diesen Informationsbesuch vom 25. Oktober 2007 war die Behandlung des Bundesratsbeschlusses zum Bericht OWARNA (Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren). Die Sektion 3 liess sich zudem über die Organisation der NAZ und über die Umsetzung der Empfehlungen aus einer Prüfung der EFK im Jahre 2005 informieren.

Die NAZ ist die Fachstelle des Bundes für ausserordentliche Lagen. Seit dem 1.1.2003 ist sie in das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) integriert. Die Zusammenarbeit funktioniert gut, nachdem zu Beginn das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Kulturen zu gewissen Problemen geführt hatte. Das BABS misst der NAZ eine hohe Bedeutung zu; so ist diese beispielsweise der einzige Bereich des Amtes, in welchem in den letzten Jahren kein Stellenabbau erfolgte. Die NAZ kann mit den heutigen Ressourcen die aktuellen Aufgaben erfüllen. Kein Problem stellt der Wechsel in das Beitragsprimat bei der Publica dar, nur eine einzige Person geht frühzeitig in Pension. Zurzeit wird die Standortfrage überprüft, namentlich hinsichtlich der Notwendigkeit eines zweiten, redundanten Standortes.

Auslöser für den Bericht OWARNA war das Unwetter vom August 2005, welches Unzulänglichkeiten in der Kooperation der Warnungs- und Alarmierungskette zutage förderte. Der Bundesrat beauftragte das VBS, Optimierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Die Fragestellung wurde in verschiedenen Teilprojekten bearbeitet. Der Schlussbericht vom Dezember 2006 kristallisierte sechs prioritäre Massnahmen auf Stufe Bund heraus (Sicherstellung personelle Durchhaltefähigkeit; Sicherstellung essentieller Systeme; Verbesserung Vorhersagen; Aufbau eines Melde- und Lagezentrums auf Stufe Bund; Konzept zur verbesserten Information der Bevölkerung; Schaffung von Rechtsgrundlagen). Der Bundesrat hat am 30. Mai 2007 vom Bericht Kenntnis genommen und den meisten Anträgen zugestimmt. Er hat allerdings anstelle der beantragten vier zusätzlichen Stellen nur deren zwei bewilligt. Für die anderen zwei Stellen muss im BABS nach Lösungen gesucht werden.

Die Sektion 3 gelangte zum Schluss, dass die NAZ gute Arbeit leistet. Die Mitarbeitenden sind engagiert und man hat eine klare Vorstellung der gestellten Aufgaben. Die von der EFK in ihrem damaligen Prüfbericht aufgeworfene Kulturfrage ist bereinigt. Auch die von der EFK angesprochenen Probleme im Bereich Finanz- und Rechnungswesen wurden mittlerweile gelöst. Die Transparenz wurde aufgrund des Übergangs des BABS in den FLAG-Status verbessert.

Aus Sicht der Finanzdelegation wurden mit dem Bericht OWARNA wichtige Schlussfolgerungen aus den 2005 festgestellten Mängeln gezogen und entsprechende Massnahmen getroffen. Deren Umsetzung wird die Finanzdelegation weiter verfolgen. Auch wenn gewisse Redundanzen notwendig sind, sollte ihrer Ansicht nach nicht übertrieben werden. Eine zusätzliche Alarmzentrale scheint nicht notwendig. Ein allfälliger anderer Entscheid bedürfte einer genauen Begründung. Die Finanzdelegation wünscht, über den Standortentscheid und dessen Begründung informiert zu werden.

5.5.2 Polycom

Seit dem Jahr 2002 befasst sich die Finanzdelegation anlässlich ihrer mitschreitenden Oberaufsicht mit dem Projekt Sicherheitsfunknetz Polycom¹. Dieses Vorhaben, welches auf einer Anregung der Kantone basiert, sieht den Aufbau eines abhörsicheren, schweizerischen Funknetzes für die Sicherheits- und Rettungsorganisationen vor. Jedes Jahr im März legt der Bundesrat der Finanzdelegation einen Bericht über den Stand des Projektes vor, welcher Auskunft über den Projektfortschritt, die finanziellen Aspekte sowie mögliche Risikoszenarien für den Projektfortgang und Lösungsansätze geben soll. Anlässlich der 3. ordentlichen Tagung im April 2007 hat die Finanzdelegation diesen Bericht diskutiert und zur Kenntnis genommen.

Der Bericht stellt fest, dass der Aufbau des Netzes mit zunehmender Dynamik voranschreitet und in weiteren fünf Kantonen politische Entscheide gefällt wurden, welche die Einführung von Polycom anstreben. Im Jahr 2006 trieb das Projektmanagement Polycom des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) die Anpassung auf den neusten Software-Release sowie die Umstellung auf den 10 kHz-Raster der 12 operativen Teilnetze (inkl. denjenigen des Grenzwachtkorps, GWK) voran. Bis ins Jahr 2008 (u.a. Austragungsjahr der EURO 08) sollen gemäss Planung 13 der 26 Kantone über operationelle Funkssysteme verfügen.

Die Gesamtsumme der Investitionen von Bundesseite für das gesamte Projekt Sicherheitsfunknetz Polycom haben sich gegenüber der letztjährigen Berichterstattung des Bundesrates nur marginal um 1 Million auf 404 Millionen Franken erhöht (Grund: Ausbau der Schulungsanlage in Schwarzenburg). Die Investitionsausgaben der Bundesstellen im Jahr 2006 fielen mit 29,4 Millionen Franken um 15,8 Millionen Franken geringer aus als die gegenüber dem letztjährigen Bericht geplanten

¹ Siehe Tätigkeitsbericht 2006 (BBl 2007 0895), S. 3356–3358; Tätigkeitsbericht 2005 (BBl 2006 1218), S. 4133–4134; Tätigkeitsbericht 2004 (BBl 2005 0983), S. 3048–3049; Tätigkeitsbericht 2003 (BBl 2004 0566), S. 2638–2641; Tätigkeitsbericht 2002 (BBl 2003 1516), S. 6965–6967

Ausgaben von 45,2 Millionen Franken. Diese Minderausgaben lassen sich durch Verzögerungen bei den Baubewilligungsverfahren beim GWK und die verspätete Fertigstellung des Teilnetzes Kanton Waadt erklären.

Für das Jahr 2007 rechnet der Bund mit Investitionsausgaben in der Höhe von 42,6 Millionen Franken und wiederkehrenden Ausgaben von 13 Millionen Franken. Bis zum Vollausbau im Jahr 2012 rechnet man mit noch notwendigen Verpflichtungskrediten in der Höhe von 84,6 Millionen Franken.

Betreffend die Realisierung des Gesamtsicherheitsnetzes bestehen verschiedene Risiken, welche zu zeitlichen Verzögerungen führen könnten (Erteilung von Baubewilligungen für Sendestandorte; Einführung neuer Teilnetze, weil ab 2007 die zu realisierende Anzahl Teilnetze stark zunimmt; Markteinführung einer neuen Generation Polycom-Funkgeräte ab 2008).

Für die EURO 08 werden alle Austragungsorte ausser Zürich über Polycom miteinander verbunden sein. Der Kanton Zürich wird aufgrund einer knapp vor der Lancierung des Projektes Polycom betätigten Neuinvestition erst im Jahre 2009 zum Funknetz stossen.

Die Finanzdelegation ist erfreut über die Projektfortschritte, welche unter anderem durch Vorarbeiten zur EURO 08 begünstigt wurden. Auch nimmt sie zur Kenntnis, dass es zu keiner grossen Kostensteigerung gekommen ist.

Anfangs 2008 wird sich die Finanzdelegation über den Ausbaustand von Polycom in Hinblick auf die EURO 08 informieren lassen. Des Weiteren wird sie sich im Rahmen der 3. ordentlichen Tagung 2008 wieder mit dem alljährlichen Standbericht über die neusten Entwicklungen bezüglich Polycom in Kenntnis setzen.

5.5.3 Fussball-Europameisterschaft 2008 in Österreich und der Schweiz

Auch im Berichtsjahr hat die Finanzdelegation die Vorbereitungen zur Fussball-Europameisterschaft 2008 in Österreich und der Schweiz (EURO 08) im Rahmen ihrer mitschreitenden Finanzaufsicht eng begleitet². Einerseits hat sie sich durch Berichte der Projektorganisation über den Stand der Vorbereitungen informiert und andererseits hat sie in Aussprachen mit den Verantwortlichen einige Fragen zum Gesamtprojekt EURO 08 vertieft.

Die Finanzdelegation konnte sich darüber ins Bild setzen, dass gegenwärtig keine effektiven oder absehbaren Kreditüberschreitungen auf Stufe Gesamtprojekt bestehen. Bei den einzelnen laufenden Unterprojekten wird mit regelmässigem Kostencontrolling die Einhaltung der einzelnen Budgets überwacht.

Im Jahr 2007 hat sich die Finanzdelegation insbesondere eingehend über die Quellensteuer und die Sicherheitskosten informiert.

² Vgl. Tätigkeitsbericht 2006 (BBI 2007 0895), S. 3341–3342 sowie S. 3355–3356; Tätigkeitsbericht 2005 (BBI 2006 1218), S. 4137–4138.

Quellensteuerpflicht

Anlässlich ihrer 5. ordentlichen Tagung 2006 kam in der Aussprache mit dem Gesamtkoordinator Öffentliche Hand UEFA EURO 2008 die Quellenbesteuerung zur Sprache: Während die ESTV und die Kantone der Meinung sind, dass die Spielerprämien der Quellensteuer unterliegen, spricht die UEFA von einer Praxisänderung, sollten die Einkünfte der Spieler besteuert werden. Daraufhin verlangte die Finanzdelegation vom Bundesrat eine Darstellung seiner Haltung und der geplanten Massnahmen zu dieser Frage.

Der Bundesrat informierte die Finanzdelegation, dass sowohl Österreich als auch die Schweiz abgestimmt vorgehen wollen, wobei die unterschiedlichen steuergesetzlichen Regelungen zu berücksichtigen seien, und sie bis im Herbst 2007 einen Entscheid erreichen möchten. Er tat der Finanzdelegation kund, dass er ihre Auffassung teile, dass eine Lösung im Vorfeld der EURO 2008 gesucht werden müsse, statt dass eine höchstrichterliche Auseinandersetzung mit ungewissem Ausgang abgewartet werde. Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Grundsatz, dass Sportler ihre Prämien im Austragungskanton versteuern müssen, auch für die EURO 2008 angewendet werden könne und erachtet die Haltung der Steuerbehörden des Bundes und der Kantone grundsätzlich als richtig.

Ende November 2007 haben die UEFA und die Behörden Österreichs und der Schweiz beschlossen, auf die Spielerprämien eine Quellensteuer von 20 Prozent zu erheben. Gemäss Schätzungen sollen die Steuererträge zwischen 4 und 8 Millionen CHF betragen.

Mehraufwand Sicherheitskosten

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat 2005 entschieden, dass die Entsendung von Polizeikräften zugunsten der Austragungsorte der EURO 08 (Host Cities) unentgeltlich erfolgen soll (Solidaritätsbeitrag). Daraufhin vereinbarten die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und das VBS im Jahr 2007, dass der Mehraufwand für die Teilprojektleitung in der Höhe von 1,4 Millionen Franken über den Bundeskredit «Mehraufwand Sicherheitskosten» abzugelten sei. Die Finanzdelegation wurde durch den Vorsteher des VBS schriftlich über diesen Sachverhalt informiert und diskutierte diesen anlässlich ihrer 4. ordentlichen Tagung 2007. In einem Schreiben an den Vorsteher des VBS bestand die Finanzdelegation darauf, dass dieser Betrag innerhalb des vom Parlament gesprochenen Kredits aufgefangen werden müsse und die Kostenübernahme durch den Bund nicht zu einem zusätzlichen Kreditbegehren führen darf.

Auch im Austragungsjahr der EURO 08 wird die Finanzdelegation das Projekt im Rahmen ihrer mitschreitenden Oberaufsicht begleiten und sich vor allem über die kritischen Bereiche und die Beanspruchung der Kredite informieren lassen.

5.5.4

Liquidation von Armeematerial

Bei der Liquidation von Armeematerial geht es um die Ausserdienststellung, welche Material für die Nachwelt, den Geschenkfundus, die humanitäre Hilfe, die Zweitverwendung sowie den Verkauf und die Entsorgung umfasst. Im Rahmen von diversen Reorganisationsprojekten (z.B. Übergang von Armee 95 zu Armee XXI) wurde immer mehr Material obsolet und soll daher liquidiert werden.

Im Oktober 2006 entschied die Finanzdelegation, die Liquidation von Armeematerial³ im Jahre 2007 als Schwerpunktthema zu behandeln. Aus diesem Grund ersuchte sie das VBS um einen Bericht betreffend Arten und Mengen des zu liquidierenden Materials, Entsorgungsstrategie, Akteure und Kompetenzen, Schnittstellen, Kosten und Erträge sowie Controlling.

Im Januar 2007 erhielt die Finanzdelegation einen Prüfbericht der EFK zum Thema Liquidationsprozess Armeematerial bei der Gruppe Verteidigung, der armasuisse und RUAG. In diesem hielt die EFK fest, dass rechtlich und organisatorisch Verbesserungsmaßnahmen getroffen werden sollten. Anlässlich ihrer 1. ordentlichen Tagung vom Januar 2007 nahm die Finanzdelegation diesen Bericht zur Kenntnis.

Im Vorfeld der 2. ordentlichen Tagung 2007 erhielt die Finanzdelegation vom VBS einen internen Bericht über die Verwendung von überzähligem Armeematerial als historisches Armeematerial und Material für die humanitäre Hilfe. Dieses Gutachten wurde vom ehemaligen Generalstabschef und alt Korpskommandant Arthur Liener in Zusammenarbeit mit Alfred Nyffeler, ehemaliger Direktor des Rüstungsamtes 2 der Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) und Gesamtprojektleiter der Bundesprojekte an der Expo, und Peter Wittmer, ehemaliger Vizedirektor bei der Gruppe Rüstung (GR) und zuständig für die kommerzielle Abwicklung von Rüstungsbeschaffungen, erstellt (im Folgenden: Bericht Liener).

Der Bericht Liener bestätigt die beiden Prüfberichte der EFK von 2005 und 2006 und betont, dass dem darin aufgezeigten Handlungsbedarf die notwendige Nachachtung verschafft werden sollte. Verschiedene gesetzliche Grundlagen und Weisungen sollten revidiert und ergänzt werden, beispielsweise betreffend die Definition von «historischem Armeematerial» oder die Abgabe an Sammlerorganisationen. Das überzählige historische Armeematerial soll nach einem festen Zeitplan rasch möglichst mittels Verkauf, Versteigerungen und/oder Entsorgung abgebaut werden. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) soll für alle Materialbestellungen im Bereich der internationalen Unterstützung verantwortlich sein und diese koordinieren.

Im Vorfeld der 3. ordentlichen Tagung 2007 stellte das VBS der Finanzdelegation den gewünschten Standbericht zum Thema Liquidation von überzähligem Armeematerial zu. Gemäss diesem Bericht soll die neue (revidierte) Verordnung «Beschaffung des Armeematerials», welche auch die Ausserdienststellung beinhaltet, insbesondere die Prozesse, Rollen und Verantwortlichkeiten abbilden und auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten. In Bezug auf das historische Material hat das VBS ein Projekt zur Ausarbeitung eines Konzeptes zur Organisation und wissenschaftlichen Betreuung gestartet. Im Rahmen der ihrer 3. ordentlichen Tagung 2007 wurde der

³ Die Liquidation von Armeematerial war bereits Thema in früheren Jahren. Vgl. Tätigkeitsbericht 2004 (BBl 2005 0983), S. 3047–3048; Tätigkeitsbericht 2003 (BBl 2004 0566), S. 2641–2642; Tätigkeitsbericht 2002 (BBl 2003 1516), S. 6967–6968

Standbericht in einer Aussprache mit dem Vorsteher VBS und dem Generalsekretär des VBS erörtert.

Anhand der Diskussion mit den Vertretern des VBS erhielt die Finanzdelegation den Eindruck, dass das VBS dabei ist, eine Lösung zur komplexen Ausserdienststellung von Armeematerial mit klaren Strukturen und Abläufen zu erarbeiten. Die Finanzdelegation lässt sich im Frühjahr 2008 vom VBS über den Stand der Dinge im Bereich der Liquidation von Armeematerial und über den Stand des Projektes Historisches Material der Schweizer Armee informieren.

5.5.5 armasuisse. Liquidation von Immobilien

Eine Revision der EFK im Jahre 2006 zeigte Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Abbildung der Verkaufsgeschäfte sowie des Dokumentations- und Berichtswesens auf. Insbesondere fehlten im Prüfzeitpunkt noch Instrumente für den Nachweis, dass für den Verkauf von Objekten die besten Voraussetzungen gesucht und geschaffen wurden. Wie die Finanzdelegation in ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2006 in Ziffer 5.5.5 festhält, begehrte sie vom Vorsteher des VBS einen Bericht über den Stand der Dinge bezüglich Verkauf, Konzept der Immobilienverwaltung, Verkaufsstrategie sowie der kalkulierten Erlöse und Kosten im Budget.

Anlässlich ihrer 3. ordentlichen Tagung 2007 führte die Finanzdelegation auf der Basis dieses Berichtes eine Aussprache mit dem Vorsteher des VBS über die aufgeworfenen Fragen. Sie nahm zur Kenntnis, dass für den Dispositionsbestand das neue FLAG-Amt «armasuisse Immobilien» zuständig ist. Vorgaben und Grundsätze für Verkauf, Vermietung, Stilllegung oder Rückbau dieses Bestandes sind in der Immobilienstrategie des VBS und im Sachplan Militär festgelegt und werden durch die Eigentümerstrategie konkretisiert. Für den Verkauf sind eigene Fachbereiche aufgebaut worden. Die wenigen marktfähigen Objekte sollen renditeorientiert gepflegt und dem Meistbietenden verkauft werden. Dabei besteht eine klare Hierarchie möglicher Käufer mit einem faktischen Vorkaufsrecht der Kantone und Gemeinden im Nachgang an die Bundesstellen. Da aber die meisten Objekte des Dispositionsbestandes entweder ausserhalb der Bauzone oder überwiegend in der Zone für öffentliche Bauten liegen, wird das Umnutzungspotenzial sehr eingeschränkt und der Verkaufserlös daher erheblich vermindert. Die «Filetstücke» könnten mehrfach verkauft werden, auf abgelegenen Kampfbauten bleibt die Armee sitzen. Verkäufe an Private sind selten. Die Preisfindung der Objekte basiert auf einer externen Verkehrswertschätzung; sie soll in Zukunft vermehrt auf die kantonalen Schätzungskommissionen abgestützt werden. Die Verkäufe ziehen sich auch deshalb in die Länge, weil die Kantone ihre Planungen anpassen müssen. Entsprechend der Immobilienstrategie des VBS sollen leer stehende Objekte, bis sie wieder selber genutzt oder veräussert werden können, zu möglichst marktüblichen Konditionen vermietet werden.

Im Jahr 2005 wies das VBS einen Verkaufserlös von 24,4 Millionen Franken aus; 2006 belief sich dieser Betrag auf 22,2 Millionen Franken, im Jahre 2007 auf 32,3 Millionen. Der Zielwert lag jeweils bei 25 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation anerkennt die im Bereich der Immobilienliquidation an die Hand genommenen Massnahmen und die inzwischen erreichten Fortschritte. Sie sieht vor, sich jährlich über den Stand dieses Geschäftes orientieren zu lassen.

5.5.6 Überwachung der Geheimen Projekte und der Nachrichtendienste

Die Finanzdelegation überwacht in enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) die als geheim eingestufteten Projekte der Nachrichtendienste sowie deren Finanzgebaren. Die Zusammenarbeit ist geregelt in der Vereinbarung betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste vom 6. November 2006. Die FinDel konzentriert sich dabei gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag auf die Finanzoberaufsicht, währenddem die GPDel als Spezialdelegation für die Überwachung der Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienst (vgl. Art. 53 ParlG) sich mit einem gesamtheitlicheren Ansatz mit diesem Bereich befasst. In die Zusammenarbeit einbezogen ist auch die Eidgenössische Finanzkontrolle, welche ebenfalls Prüfungen in diesem Bereich durchführt. Die Sekretariate der beiden Delegationen sowie die EFK sprechen sich bei der Festlegung der Prüfbereiche eng miteinander ab, um Doppelspurigkeiten und Lücken zu vermeiden.

Zu Beginn des Jahres legten die beiden Delegationen fest, welche Projekte sie im Jahre 2007 gemeinsam vertieft überwachen wollten. Zu diesen Projekten gehörten das System Onyx, welches die FinDel seit längerem verfolgt, sowie die Kurzwellensysteme. Mit diesen werden Informationen vor allem aus dem Militärbereich (z.B. Truppenbewegungen) erfasst. Mittels Kurzwelle kann aber auch weltweit kommuniziert werden. Es ist eine Art Ausfallsystem, wenn andere technische Systeme (z.B. Satelliten) in einem Krisenfall nicht mehr funktionieren. Die beiden Delegationen formulierten gemeinsame Fragen an das VBS zu diesen verschiedenen Systemen. Die FinDel bat die GPDel zudem, ihr eine Expertise über die Kurzwellensysteme zu erstellen.

An einer gemeinsamen Sitzung im August stellte die GPDel dieses Gutachten vor, welches auf verschiedene Probleme hinwies. So wirft insbesondere die Frage der Mittelverteilung innerhalb des Gesamtsystems Kurzwelle (Aufteilung zwischen Investitionen in die Technik und die Auswertung der gewonnenen Informationen) Fragen auf. Das VBS verfügte zu diesem Zeitpunkt über zu wenig Experten, um die technischen Informationen auswerten zu können, was den Nutzen und die Wirksamkeit des Systems in Frage stellt. Die GPDel hält das System trotz der festgestellten Probleme grundsätzlich für sinnvoll. Für die FinDel stellte sich auch die Frage, ob das System noch notwendig sei, da aufgrund der technischen Entwicklung die Satellitenüberwachung (System Onyx) für die Nachrichtendienste wichtiger geworden ist als die Überwachung der Kurzwellenkommunikation. Die FinDel nahm in Aussicht, den beiden Finanzkommissionen Kürzungen beim Voranschlag 2009 zu beantragen, sollten die festgestellten Probleme nicht gelöst werden, wollte die Feststellungen der GPDel aber zuerst mit dem Vorsteher des VBS erörtern. Dieser wies darauf hin, dass die Kurzwelle unverzichtbar sei, wenn die Schweiz in Krisengebieten aktiv werde. Oft könne nur mit Kurzwellenkommunikation die Verbindung in ein Krisengebiet

sichergestellt werden, was unabdingbar sei, wenn Schweizer Staatsangehörige in ein solches Gebiet gesandt würden. Eine Kürzung der Mittel würde grosse Probleme für das ganze System schaffen. Die FinDel verzichtete nach eingehender Diskussion darauf, den Finanzkommissionen eine Kürzung der Mittel im Budget zu beantragen, weil dies nicht zur Lösung des Problems beiträgt, sondern neue schafft. Sie wird die Entwicklung in diesem Bereich aber weiter eng verfolgen und erwartet vom VBS, dass die Probleme rasch und nachhaltig gelöst werden.

Gemeinsames Überwachungsobjekt von FinDel und GPDel ist das Funkaufklärungssystem Onyx. Der Stand des Projektes Onyx wurde ebenfalls an der gemeinsamen Sitzung im August diskutiert. Für die Findel hatte sich schon früher die Frage gestellt, ob das System die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Diese Frage wurde in den letzten Jahren mehrmals mit der GPDel besprochen. Diese wies dabei jeweils darauf hin, dass die Messung des Nutzens eines solchen Systems grundsätzlich sehr schwierig sei. Im Jahre 2003 veröffentlichte die Geschäftsprüfungsdelegation einen umfassenden Bericht und gab verschiedene Empfehlungen ab. Deren Umsetzung hat sie nun überprüft und dazu einen weiteren Bericht veröffentlicht (Rechtmässigkeit und Wirksamkeit des Funkaufklärungssystem Onyx, Bericht der GPDel vom 9. November 2007). Die GPDel stellt darin u.a. fest, dass die Wirksamkeit von Onyx von einer von den Nachrichtendiensten unabhängigen Stelle überprüft werden soll. Des Weiteren wird der Bundesrat aufgefordert, das VBS mit der Überarbeitung seiner Fünfjahresstrategie im Bereich der Funkaufklärung zu beauftragen. Die beiden Aufsichtsdelegationen werden dieses Projekt weiterhin gemeinsam überwachen.

Anlässlich der gemeinsamen Sitzung vom August orientierte die Geschäftsprüfungsdelegation auch über ihre Aktivitäten im Bereich der Zusammenarbeit der beiden Nachrichtendienste, dem im EJPD angesiedelten Dienst für Analyse und Prävention (DAP) sowie dem Strategischen Nachrichtendienst (SND) im VBS. Die GPDel stellt seit Jahren grundlegende Mängel bei der politischen Führung der Nachrichtendienste fest. Die Zusammenarbeit muss ihrer Auffassung nach stark verbessert werden, was durch eine Zusammenführung in einem Departement erreicht werden könne. Die GPDel hat hierzu eine entsprechende parlamentarische Initiative eingereicht (07.404 Pa.Iv. Hofmann Hans, Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement). Die FinDel schloss sich aufgrund ihrer eigenen Erkenntnisse der Auffassung der GPDel an und beschloss, deren Forderung nach mehr Effizienz und besserer Zusammenarbeit im Bereich der Nachrichtendienste zu unterstützen. Sie führte dazu eine Aussprache mit den zuständigen Departementsvorstehern des EJPD und des VBS, welche ihre Sichtweise des Problems und der anzustrebenden Lösung darlegten. Die FinDel konnte dabei zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat in diesem Bereich aktiv geworden ist und einen Bericht zur Situation und möglichen Lösungsansätzen diskutieren wird. Sobald in diesem Bereich Entscheide getroffen werden, wird sich die Finanzdelegation damit befassen. Die sich stellenden Fragen wird sie auch in Zukunft mit der GPDel besprechen.

In Bezug auf ihre Zusammenarbeit beschlossen FinDel und GPDel, weitere Erfahrungen mit der Zusammenarbeitsvereinbarung zu sammeln und dann zu prüfen, ob sich Anpassungen aufdrängen.

Die Finanzdelegation wird in Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungsdelegation die Tätigkeiten im Bereich des Staatsschutzes der Nachrichtendienste weiterhin eng überwachen, da in diesem Bereich hohe Finanzmittel eingesetzt sind. Sie erwartet vom Bundesrat, dass auch in diesem sensiblen Bereich sorgfältig mit den öffentlichen Mitteln umgegangen wird.

5.5.7 Führungsinformationssystem Heer

Für dieses Projekt FIS Heer wurden mit den Rüstungsprogrammen 2006 und 2007 erste Verpflichtungskredite von total rund 700 Millionen Franken bewilligt. Insgesamt ist für dieses Vorhaben mit Kosten von 1,5 bis 1,8 Milliarden Franken (Planungsstand 2006) zu rechnen. Die Finanzkommission des Nationalrates beantragte im Mai 2007 der Finanzdelegation, die Eidgenössische Finanzkontrolle zu ersuchen, beim FIS Heer eine Prüfung durchzuführen und folgende Fragen zu klären: Kosten/Nutzen-Analyse; Risikoprofilanalyse; Schnittstellenanalyse; IT-Sicherheitsaudit; Abgleich mit internationalen Standards; jährliche Unterhaltskosten; Störanfälligkeit in Krisenzeiten.

Zur Machbarkeit einer solchen Prüfung stellt die EFK in ihrer Notiz vom 21. Juni 2007 fest, dass es sich bei FIS Heer um ein sehr komplexes System handelt. Zur Beantwortung der oben erwähnten Fragen seien umfangreiche Spezialkenntnisse und entsprechende externe Unterstützung notwendig. Pro Frage sei mit mindestens 30 Prüfungstagen zu rechnen; für einzelne Fragestellungen werde ein Mehrfaches dazu notwendig sein. Für die EFK wäre damit dieser Prüfungsauftrag ein sehr anspruchsvolles Projekt. Dazu müsste sie erst eine Machbarkeitsstudie durchführen. Dazu wäre es vorteilhaft, wenn sie auf einem klaren Pflichtenheft – mit Spezifizierung des Inhalts der gestellten Fragen – basieren könnte.

In Kenntnis dieser ersten Einschätzung der EFK diskutierte die Finanzdelegation den Antrag der Finanzkommission des Nationalrates. Sie schätzt die Fragen als sehr komplex ein, was zu einer erheblichen Belastung der EFK führen würde. Die Finanzdelegation legt grossen Wert darauf, das parlamentarische Verfahren einzuhalten. Zu beachten ist insbesondere auch der Aufgabenbereich der einzelnen Kommissionen, ausserdem die Regeln des Zweikammersystems. Die von der Finanzkommission des Nationalrates gestellten Fragen fallen auch in den Aufgaben- und Prüfbereich der Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK). So ist nach Ansicht der Finanzdelegation insbesondere die Nutzenfrage des FIS Heer von den SiK zu beantworten.

Die Finanzdelegation bat deshalb die beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen sowie die ständerätliche Finanzkommission um eine Beurteilung, ob es aus ihrer Sicht sinnvoll und notwendig ist, dass die Finanzdelegation die EFK beauftragt, in einer vertieften Machbarkeitsstudie zu prüfen, was eine solche Evaluation erfordern würde und ob eine begleitende Kontrolle dieses Projektes als sinnvoll erachtet wird.

Sowohl die Finanzkommission des Ständerates als auch die beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen haben der Finanzdelegation in ihren Stellungnahmen empfohlen, bis auf weiteres auf die Erteilung eines Auftrages betreffend FIS Heer an die Eidgenössische Finanzkontrolle zu verzichten. Die Finanzdelegation schloss sich

diesen Stellungnahmen an. Sie entschied jedoch, dieses Projekt mitschreitend zu begleiten und sich zu diesem Zweck vom VBS regelmässig über die Projektfortschritte orientieren zu lassen.

5.6 Eidgenössisches Finanzdepartement

5.6.1 Informationsbesuch der Sektion 1 bei der Eidgenössischen Zollverwaltung in Kaiseraugst

Im August 2007 war die Sektion 1 anlässlich eines Informationsbesuchs bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) in Kaiseraugst zu Gast. Dabei liess sie sich über die Zusammenarbeit der EZV mit Partnerorganisationen, der Europäischen Union (EU) und mit dem Kanton Aargau informieren. Des Weiteren waren die Kontrollen des internationalen Zugverkehrs, die Organisation und das Personal der EZV sowie die Leistungsaufträge der EZV Themen des Informationsbesuchs.

Zusammenarbeit mit der Europäischen Union

Gemäss der EZV wird das Schengen-Abkommen mit der EU in der Praxis keine wesentlichen Änderungen bei den Kontrollen zur Folge haben. Einerseits kann die Schweiz weiterhin Personenkontrollen vornehmen und andererseits wurden in der Vergangenheit aufgrund des hohen Verkehrsvolumens keine systematischen Kontrollen aller Einreisenden vorgenommen.

Die im Dezember 2006 von der EU beschlossene 24-Stunden-Regel verlangt, dass Waren, welche die EU-Aussengrenze überqueren, bis zu 24 Stunden vorher am Zoll angemeldet werden. Weil eine solche Massnahme die Exportwirtschaft massiv behindern würde, hat der Bundesrat der Oberzolldirektion das Mandat erteilt, mit der EU eine Sonderlösung zu suchen, woran auch die EU grundsätzlich ein Interesse haben dürfte.

Zusammenarbeit der Kantonspolizei Aargau mit der EZV

Der Kanton Aargau hat mit dem GWK 1999 die erste Vereinbarung über die Zusammenarbeit abgeschlossen, welche im Jahr 2006, basierend auf der Mustervereinbarung der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), erneuert wurde. Mittlerweile wurde diese Mustervereinbarung auch durch andere Kantone umgesetzt.

Das Funksystem Polycom⁴ wird von den Nutzern sehr geschätzt und als wesentliche Voraussetzung zur Neugestaltung einer effizienten Zusammenarbeit zwischen dem GWK und den lokalen bzw. kantonalen Institutionen eingestuft. Im Zusammenhang mit Polycom weist das GWK aber auch darauf hin, dass bei der Erschliessung von Tunnelanlagen ein erheblicher Nachholbedarf besteht.

Kontrollen im internationalen Zugverkehr

Für die Kontrollen des Reiseverkehrs im Zollbereich auf dem schweizerischen Schienennetz ist das GWK zuständig. Im November 2006 entschied der Bundesrat, das GWK mit Mitteln des VBS dauerhaft zu unterstützen, so dass das Korps die Kontrolle in den internationalen Zügen übernehmen kann. Gleichzeitig wurde das

⁴ Vgl. 5.5.2. Polycom

GWK ermächtigt, mit den Kantonen Verträge abzuschliessen, so dass die Personenkontrollen im internationalen bzw. regionalen Bahnverkehr, sowohl im Grenz- als auch im Binnenraum, an das GWK delegiert werden können.

Das GWK erachtet die Übernahme dieser Aufgaben als sinnvoll, da die Präsenz der kantonalen Polizeikorps auf den Zügen einerseits oft bescheiden ist und das GWK andererseits im Bereich der illegalen Migration über ein ausgewiesenes Know-how verfügt.

Wie eine zukünftige Bahnpolizei ausgestaltet werden soll, ist gegenwärtig noch offen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Kontrolle im Sicherheitsbereich ebenfalls dem GWK übertragen werden soll, was innenpolitisch jedoch zu kritischen Fragen führen dürfte. Umgekehrt ist festzuhalten, dass mit dem GWK ein national agierendes und bewaffnetes Kontrollorgan besteht, das insbesondere auch Zugriff auf Fahndungsdaten hat.

Die zunehmende Delegation der kantonalen Kontrolltätigkeiten an das GWK im Bereich des Eisenbahnverkehrs wird durch die Vertreter der EZV begrüsst. Ob der bislang geltende Grundsatz, den Kantonen diese Leistungen nicht in Rechnung zu stellen, aufrechterhalten werden soll, ist mittelfristig jedoch zu prüfen.

Leistungsaufträge der EZV

Gemäss der EZV wird es zunehmend schwieriger, mit dem kleineren Personalbestand das im Leistungsauftrag definierte Dienstleistungsangebot aufrecht zu erhalten. Die kurzfristigen Auswirkungen der rückläufigen Zielerreichungsgrade zeigen sich insbesondere in den Qualitätsstandards der Dienstleistungen. Die EZV weist aber darauf hin, dass bei einem anhaltenden Trend mittelfristig ein Absinken der Kontrolldichte möglich ist, was entsprechend auch zu einer Reduktion der Einnahmen führen könnte.

Die Finanzdelegation wird die polizeilichen Tätigkeiten des Grenzwachtkorps und dessen künftige Entwicklung auch 2008 aufmerksam verfolgen.

5.6.2 Umbau und Sanierung Parlamentsgebäude

Die Finanzdelegation hatte, nachdem bekannt geworden war, dass der Umbau des Parlamentsgebäudes 13 Millionen Franken teurer wird als geplant, die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beauftragt zu klären, ob kreditrechtliche Vorschriften verletzt worden sind. Die EFK hielt in ihrem Bericht fest, beim Zusatzkredit handle es sich um zusätzliche Leistungen, die zu einem guten Teil auf erweiterte Nutzerbedürfnisse zurückzuführen seien. Die Mängel bei der Bedarfserhebung waren auf Schwachstellen in der Projektorganisation zurückzuführen. Die EFK bestätigte in ihrem Bericht, dass keine haushaltsrechtlichen Bestimmungen verletzt worden seien, verwies jedoch auf unterschiedliche Betrachtungsweisen über die Verantwortlichkeiten zwischen den Parlamentsdiensten (PD) und dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL).

Die Delegation diskutierte den Ablauf des Umbaus in einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD und dem Direktor des Bundesamtes für Bauten und Logistik

(BBL). Das Gespräch bestätigte, dass die Kompetenzen im Bereich des Baumanagements des Bundes in einzelnen Bereichen nicht genügend klar geregelt sind. Schon früher gab es Konflikte, unter anderem bei der Gesamtanierung des Bernerhofs.

Bei den Departementen, welche grundsätzlich der Verordnung vom 14. Dezember 1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21) unterstellt sind, ist der Ansprechpartner das Generalsekretariat (GS) und bei nicht lösbaren Konflikten entscheidet der Vorsteher EFD. Mit den Gerichten hatte man eine bilaterale Lösung gefunden. Da die Parlamentsdienste aber nicht zur Bundesverwaltung gehören, sind sie nicht der VILB unterstellt und daher fehlt eine entsprechende Regelung betreffend Kompetenzen und Eskalationsbehörde. Dieser Sachverhalt führte zu den unterschiedlichen Auffassungen betreffend der Rechtslage.

Der Vorsteher EFD wird eine Revision der VILB prüfen. Insbesondere muss klarer geregelt werden, wer die Entscheidkompetenzen besitzt, wenn im Verlaufe eines Bauprojekts Zusatzwünsche realisiert werden sollen, und wer im Streitfall die Entscheidkompetenz besitzt, wenn sich das BBL und der Besteller des Baus, der nicht der Verwaltung angehört (z.B. Gerichte, Parlament), nicht einigen können.

Anlässlich ihrer 1. ordentlichen Tagung 2008 diskutierte die Finanzdelegation einen Antrag der Verwaltungsdelegation (VD) des Parlamentes, welcher die oberste Leitung der Parlamentsdienste obliegt (Art. 20 Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003, SR 171.115), auf einen weiteren Zusatzkredit von 3,5 Millionen Franken für dieses Vorhaben. Ausgelöst wurde das Kreditbegehren durch den Zuwachs der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei anlässlich der Wahlen vom vergangenen Oktober und dem dadurch entstandenen Bedürfnis nach einem Sitzungszimmer adäquater Grösse. Diese Vergrößerung war für die Finanzdelegation unbestritten. Vertieft diskutiert wurde jedoch einerseits, ob die Dringlichkeit des beantragten Kredites in vollem Umfange gegeben ist und andererseits, in welchem Umfang die technischen Installationen, die auch weitergehende Nutzungen ermöglichen, auf die neue Grösse des Sitzungszimmers angepasst werden sollen.

Die Finanzdelegation gelangte zum Schluss, dass die Dringlichkeit des gesamten Kredites aus verschiedenen Gründen anerkannt werden muss. Mit knapper Mehrheit unterstützte sie den Antrag der VD und folgte damit deren Argumentation, wonach mit der Raumvergrößerung zweckmässigerweise auch die technischen Installationen und die permanente Simultanübersetzung modifiziert werden sollen. Anlass zu verfahrensrechtlichen Diskussionen gab jedoch das von der Verwaltungsdelegation gewählte Vorgehen, das Begehren direkt an die Finanzdelegation zu richten, ohne den gemäss Artikel 27 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 dafür zuständigen Bundesrat zu begrüssen.

Die Finanzdelegation erachtet es als zwingend, dass das Antragsrecht für sämtliche Zusatzkredite dem Bundesrat vorbehalten bleibt. Dass sich in der Praxis weitere, im Finanzhaushaltrecht nicht vorgesehene Verfahren der dringlichen Kreditsprechung etablieren, wird von der Finanzdelegation nicht nur aus rechtlichen Gründen, sondern auch im Sinne einer kohärenten finanzpolitischen Beschlussfassung sowie aus Gründen der Kreditbewirtschaftung klar abgelehnt.

5.6.3

Melde- und Analysestelle «Melani»

An ihrer 2. ordentlichen Tagung 2007 nahm die Finanzdelegation vom Bundesratsbeschluss betreffend «Melani» Kenntnis. Aufgabe dieser Melde- und Analysestelle ist der Schutz der kritischen Informationsstrukturen und der von diesen abhängigen kritischen Infrastrukturen (z.B. Energieversorgung, Telekommunikation, Banken etc.) in der Schweiz. Ziel ist, dass Netz- und Betriebsunterbrechungen selten, von kurzer Dauer, beherrschbar, lokal begrenzt und von geringem Schadenausmass sind. Für die Finanzdelegation stellten sich verschiedene Fragen, namentlich zu Vertragsbindung, möglichem Ausstieg, Vertraulichkeit und Sicherung des Know-hows, Funktionen des eingesetzten Personals, Finanzierung von Stellen und zur Transparenz der Gesamtkosten. Sie forderte deshalb vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) einen Bericht an.

In seiner Antwort vom Juni 2007 hält das EFD fest, zur Erreichung der oben erwähnten Ziele würden den entsprechenden Betreibern der kritischen Infrastrukturen erkannte Probleme unverzüglich mitgeteilt und diese bei der Behandlung von Vorfällen unterstützt. Dabei gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Melani beschränkt sich darauf, Wissen und Mittel einzusetzen, welche die einzelnen Mitglieder des geschlossenen Benutzerkreises nicht selber am Markt beziehen können. Zu den konkreten Fragestellungen der Finanzdelegation hält das EFD fest, dass die längerfristige Bindung durch Verträge keine Gefahr darstellt, technischen oder wirtschaftlichen Veränderungen bei den Rahmenbedingungen nicht Rechnung tragen zu können. Die Ausstiegsbedingungen sind klar geregelt. Die Mitarbeitenden von Melani unterliegen dem Amtsgeheimnis und sind sicherheitsüberprüft. Die Abwanderung von Mitarbeitenden und ihren Kenntnissen ist ein grundsätzliches Problem, dem man mit geeignetem Weiterbildungsangebot und möglichst guten Anstellungsbedingungen (im Rahmen des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000, SR 172.220.1) zu begegnen sucht. Die Finanzierung von zwei Stellen bei SWITCH erfolgt über das IKT-Wachstums-Budget beim Bund. Die Gesamtkosten sind grösstenteils im IKT-Wachstumsbudget enthalten; die Kredite werden jeweils an die betreffenden Dienststellen abgetreten.

Da inzwischen die Projektphase von Melani abgeschlossen und das System definitiv eingeführt ist, erscheint es der Finanzdelegation nicht mehr angebracht, Melani über Budgetpositionen der Investitionsrechnung zu finanzieren. Zudem regt sie an, die Gesamtkosten zur Verbesserung der Transparenz vollständig an einer einzigen Stelle auszuweisen.

Die Finanzdelegation ersuchte das Eidgenössische Finanzdepartement, die Finanzierung von Melani zu überprüfen und eine vollständige Transparenz der Gesamtkosten anzustreben.

5.6.4

Eidgenössische Ausgleichskasse: Funktionalität und Sicherheit der Applikationen

Die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK) ist der Zentralen Ausgleichskasse (ZAS) zugeordnet und betreut im Rahmen der 1. Säule die ihr angeschlossenen Angestellten der Bundesverwaltung sowie anderer Unternehmen mit engem Bezug zum Bund und unterhält Geschäftsbeziehungen mit diesen Arbeitgebern (insbesondere Beitragsabrechnungen).

Anlässlich der 2. ordentlichen Tagung 2007 liess sich die Finanzdelegation von der EFK über die Nachprüfung der Informatikrevision der Applikationen COTISATIONS und PRESTATIONS bei der EAK informieren. Das Ziel der EFK war die Prüfung der Funktionalität und Sicherheit der beiden Applikationen. Im Follow-Up stellte die EFK fest, dass die Programme nach rund drei Jahren im produktiven Einsatz trotz erheblicher Anstrengungen teilweise noch immer unvollständig und fehlerhaft waren, obwohl die Empfehlungen aus der Revision 2004 umgesetzt wurden. Nach wie vor unbefriedigend ist insbesondere der Zustand der Anwendung PRESTATIONS.

Mit ihrem Schreiben vom März 2007 unterstützte die Finanzdelegation die Erwartungen der EFK, dass von Seiten der ZAS ein Entscheid über das weitere Vorgehen gefällt werden sollte. Die Direktorin der ZAS nahm schriftlich und anlässlich einer Aussprache im Rahmen der 3. ordentlichen Tagung 2007 zum Stand des Projektes Stellung: Im Februar und März 2007 sind Grundsatzentscheide über das weitere Vorgehen gefällt worden. In einer Vergleichsstudie wurden intern verschiedene Lösungen näher geprüft und eine Machbarkeitsstudie durchgeführt. Gemäss den Ausführungen der Direktorin kam die ZAS zum Schluss, dass die Variante des Neukaufs einer bestehenden Software zu bevorzugen ist. Im April 2007 erfolgte dementsprechend nach Spezifikation der Projektanforderungen eine WTO-Ausschreibung.

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2007 orientierte das EFD die Finanzdelegation auftragsgemäss über die Umsetzung des neuen Projektes. An ihrer 1. ordentlichen Tagung 2008 nahm die Finanzdelegation von diesem Bericht Kenntnis und beschloss, sich von der Eidgenössischen Finanzkontrolle im Rahmen der Berichterstattung über die Prüfung der Jahresrechnung 2007 der ZAS über den weiteren Fortgang des Projektes orientieren zu lassen.

Die Finanzdelegation wird die Realisierung des neuen Projektes auch 2008 aufmerksam begleiten.

5.6.5

Informatikstrategieorgan des Bundes: E-Government-Strategie der Schweiz

Mit E-Government soll die Verwaltung effizient und bürgernah ausgestaltet sein, Synergien durch abgestimmte Prozesse genutzt, die Standortqualität erhöht und der Föderalismus als Chance genutzt werden. Die E-Government-Strategie dient Bund, Kantonen und Gemeinden als Leitlinie für eigene E-Government-Strategien und Massnahmen.

Die Ziele von Bund, Kantonen und Gemeinden sind:

- Die Wirtschaft wickelt den Verkehr mit den Behörden elektronisch ab.
- Die Behörden haben ihre Geschäftsprozesse modernisiert und verkehren untereinander elektronisch.
- Die Bevölkerung kann die wichtigen – häufigen oder mit grossem Aufwand verbundenen – Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln.

Im Rahmen ihrer 2. ordentlichen Tagung 2007 nahm die Finanzdelegation vom Bundesratsbeschluss betreffend E-Government-Strategie Schweiz Kenntnis. An der 3. ordentlichen Tagung 2007 führte sie eine Aussprache mit dem Vorsteher des EFD und dem Delegierten ad interim des Informatikstrategieorgans des Bundes (ISB), um sich ausführlicher über dieses Geschäft zu informieren.

Der Bund hat zusammen mit den Kantonen eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen, welche die wesentlichen Elemente des Projektes beinhaltet. Ein Steuerungsgremium, welches sich aus Vertretern des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Städte zusammensetzt, soll die Umsetzung steuern, die dazugehörigen Instrumente pflegen und die Fortschritte regelmässig messen. Den Vorsitz übernimmt der Vorsteher des EFD. Zudem wird ein Expertenrat mit max. 9 Mitgliedern geschaffen. Eine Geschäftsstelle übernimmt die übergreifende Koordinationsaufgabe des Bundes und soll beim EFD (ISB) angesiedelt werden. Die Umsetzung des Projektes soll im Rahmen der im Budget eingestellten ordentlichen Kredite erfolgen und es soll mit vorhandenen Strukturen gearbeitet werden.

Um auf eine erfolgreiche Umsetzung des Projektes hinzuwirken, ist aus Sicht der Finanzdelegation ein starkes Projektmanagement unabdingbar. Die Finanzdelegation erachtet es als angezeigt, dass sie sich jährlich über den Stand dieses Programmes informieren lässt.

5.6.6 Bundestresorerie

Im Jahre 2005 hatte die Finanzdelegation bei der Bundestresorerie einen Informationsbesuch durchgeführt. Gegenstand dieses Besuchs war die Tresoreriebewirtschaftung im Allgemeinen sowie die organisatorische Neuausrichtung, insbesondere im Bereich der Aufsichts- und Controllingfunktionen. 2006 erörterte die Finanzdelegation an einer Aussprache mit Verantwortlichen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und aufgrund eines Berichtes der Eidgenössischen Finanzkontrolle insbesondere das neu eingeführte standardisierte Reporting über das Risk-Controlling, die Liquiditätsplanung sowie die Absicherung der Währungsrisiken. Sie stellte zudem fest, dass die neu konzipierten Aufsichtsstrukturen und -prozesse operativ sind. Sie erachtete deshalb in ihrem Tätigkeitsbericht 2006 die Konsolidierungsphase der Bundestresorerie grundsätzlich als abgeschlossen und nahm in Aussicht, deren Arbeitsweise unter Beizug der EFK und externer Experten auch in Zukunft zu überprüfen.

Anfangs 2007 beauftragte die Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der Ausarbeitung eines Fragenkatalogs für den Bereich Bundestresorerie. Dieser Katalog umfasste eine Reihe von Fragen zu den Themen Prozesse und Strukturen,

zum Risikomanagement und zum Performancemanagement. Die Antworten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) wurden in einer Aussprache mit dem Vorsteher des Finanzdepartementes und dem Direktor der EFV erörtert. Themen dieser Diskussion waren insbesondere die Dokumentation der Prozesse, der Aufbau dynamischer Analysen, die Institutionalisierung von Performance-Messungen, die Sicherstellung der Liquidität sowie der Erfolgsausweis namentlich in den Bereichen Passivzinsen und Devisenabsicherung. Die Finanzdelegation erachtet den Bericht der EFV als eine ausgezeichnete Grundlage für ihre künftigen Prüfungen.

5.6.7 Laufende Prozesse des Bundes

Die Finanzdelegation hat sich bei der EFV über die vom Bund oder gegen den Bund hängigen Zivilprozessverfahren informieren lassen, insbesondere über die Art und Anzahl der hängigen Prozesse, über die Streitwerte, das Verfahrensstadium sowie die Prozessaussichten und -risiken.

Dabei gilt es zwischen Staatshaftungsfällen und zivilgerichtlichen Verfahren zu unterscheiden. Erstere sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 3

Quantitative Übersicht über die beim EFD hängigen Staatshaftungsfälle:

Art des Verfahrens	Anzahl Fälle	Streitwert (in CHF)
<i>Verfahren nach Art. 10 Abs. 1 VG:</i>		
– erstinstanzlich vom EFD zu entscheiden	18	328,9 Mio.
– Beschwerden vor dem Bundesverwaltungsgericht	7	0,17 Mio.
– Verwaltungsgerichtsbeschwerden vor dem Bundesgericht	2	3,1 Mio.
<i>Verfahren nach Art. 10 Abs. 2 VG:</i>		
– zur Stellungnahme an den Bundesrat	1	1 Mrd.
– Klagen vor dem Bundesgericht	1	1 Mio.
Total	29	1,3 Mrd.
<i>Pro memoria:</i> Vom EFD sistierte Verfahren	64	10,8 Mrd.

Bei den zivilgerichtlichen Verfahren vor inländischen Gerichten tritt der Bund in vier Fällen als Kläger auf, während er in neun Fällen Beklagter ist. Wo der Bund als Kläger auftritt, handelt es sich um Fälle des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241). In den Fällen, in welchen der Bund Beklagter ist, sind drei Fälle eng mit dem Fall Swissair verbunden.

Vor ausländischen Gerichten, wo der Bund vom EDA vertreten wird, ist er in zwei Fällen Kläger und in neun Fällen Beklagter.

5.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

5.7.1 Informationsbesuch der Sektion 1 beim Bundesamt für Landwirtschaft

Ende August 2007 führte die Sektion 1 eine Informationssitzung beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) durch. Schwergewicht waren die Direktzahlungen, namentlich das Vollzugskonzept und die Zusammenarbeit mit den Kantonen.

Auftrag, Struktur und Finanzen des BLW

Die Organisationsstruktur richtet sich nach Prozessen und der Kundenorientierung und bildet damit auch die Lebensmittelkette ab. Der Personalbestand des BLW stieg zwar bis 2001 nominell an; dies war aber das Resultat der Übernahme verschiedener Bereiche aus anderen Ämtern (Obst und Kartoffeln; Ein-/Ausfuhr; Inspektorat Zentralverband; Preiskontrollstelle; Butyra). Per Saldo konnte das BLW in erheblichem Masse Stellen einsparen. Trotzdem liegt das Amt bei der Personalzufriedenheit über dem Durchschnitt.

Direktzahlungen: Ausgangslage und Entwicklung

Bei den Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung stellen die Direktzahlungen mit rund 2,5 Milliarden Franken pro Jahr mit Abstand den grössten Posten des BLW-Budgets dar (rund 2/3). Bei der Reform der Agrarpolitik stand in einem ersten Schritt «mehr Ökologie» im Vordergrund, ab 1998 im zweiten Schritt die Deregulierung (mehr Markt), während ab 2004 im dritten Schritt nach «Wettbewerbsfähigkeit» gestrebt wird. Bei der aktuellen Reformetappe Agrarpolitik 2011 (AP2011) hat das Parlament die Teile 1 und 5 behandelt und das Tempo bei der Umwandlung eines Teils der Marktstützungsmittel in produktunabhängige Direktzahlungen etwas gedrosselt. Die Umsetzung der Vorlage ist in der Vernehmlassung.

Der Anteil der Direktzahlungen beträgt über alle Betriebe rund 22 % des Bruttoertrages. Die Abstufung bei den Direktzahlungen aufgrund der Betriebsgrösse wurde mit dem Entlastungsprogramm 04 weitergeführt bzw. mit der AP2011 wieder eingeführt. Damit erhalten Betriebe ab einer bestimmten Grösse nur einen gekürzten DZ-Beitrag. Dies ist störend, weil damit teilweise der Strukturwandel gebremst wird. Die Abstufungen der Beiträge nach Flächen oder Tierzahl tangierten im Jahre 2005 fast 9000 Betriebe und führten zu einer Reduktion von rund 37,5 Millionen Franken. Die Begrenzungen des Einkommens bzw. des Vermögens betrafen rund 1200 Betriebe, im Betrag von 9,4 Millionen Franken.

Insgesamt ist das schweizerische System zwar relativ komplex, im internationalen Vergleich aber einfach. Die Evaluation der Direktzahlungen ergab grundsätzlich gute Resultate, das System als solches ist effektiv und effizient. Die Zielsetzungen der Agrarpolitik werden grossmehrheitlich erfüllt. Allerdings stellt sich das Problem der Ambivalenz im politischen Umfeld: Idealerweise wäre jedes Ziel singular mit einem Instrument zu steuern. Das vergrössert aber die Palette der Massnahmen; dem steht das Bestreben nach Vereinfachung entgegen.

Vollzugskonzept und Zusammenarbeit mit Kantonen

Das BLW strebt eine Verbesserung der Kontrollen an. Dies entspricht auch den politischen Forderungen (Motion Darbellay 04.3764: administrativen Aufwand um 30 % senken) und findet Niederschlag in Handlungsachse 5 der AP2011 (Adminis-

tration vereinfachen und Kontrollen koordinieren). In einem Bericht wurden acht Massnahmen erarbeitet. Eine davon betrifft die risikobasierte Ausrichtung der Kontrollen, eine weitere die Koordination durch den Kanton (Aufbau einer Koordinationsstelle). Eine wichtige Erkenntnis ist die Notwendigkeit einer nationalen Kontrolldatenbank. Das würde erlauben, dass alle Interessierten und gemäss Datenschutz auch Befugten auf die Prüfbefunde in den einzelnen Betrieben zugreifen können. Der Projektidee liegt die Tatsache einer heute sehr heterogenen Datenbandoandschaft zugrunde. Mit einer einheitlichen und aufeinander abgestimmten Systemlandschaft sollen der administrative Aufwand und die Gesamtkosten reduziert, der Vollzug der Rechtserlasse vereinfacht, die Datenqualität optimiert und für alle Akteure ein Nutzen generiert werden. Das Projekt passt auch in die E-government-Strategie des Bundes.

Ausblick

Gegenwärtig laufen die Beratungen zur AP2011 und zu den entsprechenden Umsetzungspaketen. Das BLW hat bis 2009 aufgrund der Motion der WAK-S (06.3635) einen Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems zu erstellen, mit einer Analyse verschiedener Kriterien (Entwicklung bei anderen Direktzahlungs-Systemen; Angemessenheit der Abgeltung von nicht marktfähigen Leistungen; möglichst zielgenauer Einsatz der Mittel; Anreizmöglichkeiten; Bezugskriterien; kostengünstiger Vollzug). Die Arbeiten zur Erstellung des Berichts sind im Gange. In einem ersten Schritt werden die Leistungen sauber definiert und Ziele festgelegt, in einem zweiten Schritt die Instrumente bestimmt und schliesslich ein optimales System aufgebaut.

Ein weiteres Projekt ist die Akkreditierung der Abteilung Direktzahlungen im BLW. Ausgangslage ist die Forderung, dass alle an der Kontrolle des ökologischen Leistungsnachweises beteiligten Kontrollorgane akkreditiert sein müssen. Ziele des Projektes sind namentlich eine Vereinheitlichung der Oberaufsicht, die Verbesserung der Akzeptanz durch die Beaufsichtigten sowie die Sicherheit bezüglich der Vollzugsüberwachung.

Die Sektion 1 beurteilt die beabsichtigte Akkreditierung der Prüfer und der Abteilung Direktzahlungen des BLW sehr positiv. Sie nahm zudem Kenntnis von der Absicht, eine nationale Kontrolldatenbank aufzubauen. Sie empfiehlt dem BLW, der Finanzdelegation auf Anfang 2009 über den Stand bzw. Abschluss der beiden Projekte zu berichten und insbesondere auch darzulegen, ob mit der Akkreditierung der angestrebte einheitliche Vollzug in den Kantonen erreicht werden kann.

5.7.2 Bundesamt für Landwirtschaft. Subventionen an Tierzuchtorganisationen

Anlässlich der 3. ordentlichen Tagung vom April 2007 wurde die Finanzdelegation von der EFK über eine Querschnittsprüfung beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) informiert. Diese Prüfung betraf die wirtschaftliche Verwendung der Bundesbeiträge durch die Zuchtorganisationen im Viehzuchtbereich (ZO), die effiziente Aufgabenerfüllung durch diese Organisationen sowie die Prozesse der Beitragsgesu-

che, Bewilligungen und Zahlungen. Die EFK stellte fest, dass die finanziellen Mittel durch das BLW zweckdienlich und zielgerichtet eingesetzt werden und die wesentlichen Subventionsempfänger ein hohes Kostenbewusstsein zeigen. Allerdings erkannte man auch Verbesserungspotenzial in den Bereichen der Anerkennung von Zuchtorganisationen, der Schaffung von Anreizen bei einzelnen Entschädigungen und der Kontrollen der Subventionsempfänger durch das BLW.

In einem Brief hat die Finanzdelegation die Vorsteherin des EVD um die Beantwortung einiger Fragen betreffend Anerkennungspraxis der Organisationen, Anreizsystem und Kontrollen der Subventionsempfänger ersucht. In ihrem Antwortschreiben wies die Vorsteherin darauf hin, dass das BLW in der Zwischenzeit eine Totalrevision der Tierzuchtverordnung vom 14. November 2007 (TZV; SR 916.310) vorbereitet hat, welche unter anderem die Umsetzung der Empfehlungen der EFK beinhaltet.

Die neue TZV sieht vor, dass die Anerkennung von ZO auf 10 Jahre befristet wird und die altrechtlichen Anerkennungen noch bis Ende 2009 gültig sind. Des Weiteren soll per Anfang 2009 eine sogenannte Förderschwelle eingeführt werden, womit verhindert werden soll, dass ZO mit kleinen Tierbeständen staatliche Beiträge erhalten. Schweizer Rassen, für die Projekte zur Erhaltungszucht mitfinanziert werden, sollen davon ausgenommen sein. Zudem sollen die neuen Regelungen nur dort Anreize zur Mengenausdehnung schaffen, wo für die Züchter ein messbarer Mehrwert entsteht. Schliesslich wird das BLW der EFK bis Ende 2007 ein Kontrollkonzept vorlegen, welches eine Erhöhung sowohl der Zahl als auch der Qualität der externen Kontrollen vorsieht.

5.7.3 Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld

Aufgrund einer Notiz der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) befasste sich die Finanzdelegation im ersten Halbjahr 2007 mit einem Bericht des Finanzinspektorates (FISP) des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) betreffend der Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld (ZAF), welche in den letzten Jahren einen Teil der Bundesmittel dafür verwendet haben, umfangreiche Rückstellungen und Reserven zu bilden.

Das FISP stellte in seinem Bericht fest, dass in den letzten sieben Rechnungsjahren (1999/2000 bis 2005/06) kumulierte Bundesbeiträge von über 284 Millionen Franken an die ZAF flossen und in derselben Zeitperiode kumulierte Erfolge von rund 100 Millionen Franken resultierten. Gemäss der EFK belaufen sich die Reserven der ZAF derzeit auf über 170 Millionen Franken.

Dieser Sachverhalt stellt die Höhe der Subventionen an die ZAF in Frage, welche auch Gegenstand der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 des Bundesrates vom 17. Mai 2006 sind. In der erwähnten Botschaft sieht der Bundesrat vor, dass nur noch für die Produktion von Zuckerrüben und nicht mehr für die Verarbeitung und Verwertung Bundesbeiträge ausgerichtet werden können.

Der Ständerat diskutierte die Agrarpolitik 2011 in der Wintersession 2006 und schlug in einem neuen Artikel 54 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) vor, dass der Bundesrat den ZAF eine Abgeltung sowohl für die Produktion als auch für die Verarbeitung von Zuckerrüben ausrichten kann. Der Nationalrat ist demgegenüber dem Bundesrat gefolgt und hat es abgelehnt, dass der

Bundesrat weiterhin Abgeltungen für Verarbeitung (und Verwertung) ausrichten darf. Inzwischen entschieden sich die Eidgenössischen Räte mittels einer Einigungskonferenz für eine übereinstimmende Lösung, welche dem Vorschlag des Bundesrates entspricht und somit nur noch Abgeltungen für die Produktion vorsieht.

Das FISP des BLW und die EFK sind der Ansicht, dass die Höhe der finanziellen Unterstützung der ZAF für die beiden Übergangsjahre 2007/08 und 2008/09 neu zu beurteilen sind. In einem Schreiben an den Bundesrat unterstützte die Finanzdelegation diese Haltung und forderte den Bundesrat dazu auf, eine Korrektur der Bundesbeiträge für die zwei Übergangsjahre zu prüfen. Zudem sei zu berücksichtigen, in welcher Form diese Reserven in den Bilanzen enthalten sind und ob diesen Reserven entsprechende Aktivpositionen gegenüberstehen.

Der Bundesrat teilt die Meinung der Finanzdelegation, dass Subventionen nicht über ein unternehmerisch notwendiges Mass hinaus für die Bildung von Reserven verwendet werden dürfen. Des Weiteren werde er die Höhe der Abgeltung im Sinne des Berichts des FISP des BLW prüfen.

Die Finanzdelegation verwies das Geschäft zur weiteren Bearbeitung im Rahmen der Voranschläge 2008 und 2009 an die Finanzkommissionen des National- und Ständerates.

5.7.4 Staatssekretariat für Wirtschaft. Exportrisikogarantie und Exportrisikoversicherung

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes, welche per 1. Januar 2007 die Schweizerische Exportrisikogarantie (ERG) ablöste. Durch die SERV wird Schweizer Exporteuren die Übernahme von Auslandsaufträgen, bei welchen der Zahlungseingang aufgrund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse gefährdet ist, erleichtert. Die SERV hat das Leistungsangebot der ERG übernommen und versichert neu auch das private Käuferrisiko (PKR). Sie wird allerdings nur subsidiär zum Privatmarkt tätig.

Im Jahr 2006 nahm die Finanzdelegation vom Bericht der EFK über die Exportförderung sowie von der Prüfung der Jahresrechnung der ERG durch die EFK Kenntnis. Sie beschloss im Jahr 2007 anlässlich des Berichts zum Follow-up der EFK eine Aussprache mit dem Staatssekretär für Wirtschaft zu führen.

An ihrer 4. ordentlichen Tagung 2007 nahm die Finanzdelegation von den Resultaten der Prüfung der Jahresrechnung 2006 der ERG durch die EFK Kenntnis. Um sich ausführlicher über die zukünftige Ausgestaltung der ERG und die Höhe der erforderlichen Reserven zu informieren, führte die Finanzdelegation anlässlich ihrer 5. ordentlichen Tagung 2007 eine Aussprache mit dem Staatssekretär für Wirtschaft und dem Präsident des Verwaltungsrates (VR) der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV).

Die Höhe des Kapitals der SERV beträgt 2 Milliarden Franken: 1,25 Milliarden risikotragendes Kapital, 700 Millionen Kernkapital als Risikopuffer und 74 Millionen Ergebnisvortrag. Die SERV ist angehalten, eigenwirtschaftlich zu arbeiten. Mit Ausnahme von allfälligen kurzfristigen und marktverzinslichen Darlehen des Bun-

des zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen, sind keine Bundesbeiträge vorgesehen.

Die SERV muss insbesondere mit den neuen Deckungen von PKR und seinen Ausfallwahrscheinlichkeiten Erfahrungen sammeln. Bei der Ermittlung der Bonität und Kreditwürdigkeit im Rahmen der PKR besteht ein relativ hoher Analyse- und Risikobedarf, der aufgebaut werden muss. Die Risiko- und Geschäftspolitik soll 2–3 Jahre dem Praxistest unterworfen werden.

Mitte 2007 betrug das Gesamtengagement der SERV gemäss Angaben des VR-Präsidenten der SERV 7,8 Milliarden Franken. Das Ergebnis konnte seit Ende 2006 um 100 Millionen Franken gesteigert werden. Die grundsätzlichen Versicherungszusagen von 1,6 Milliarden Franken nahmen um 90 Millionen zu, was ein Projektvolumen von 9,4 Milliarden Franken ergibt.

Für die Finanzdelegation stellte sich insbesondere die Frage nach dem Risiko, dass der Bund möglicherweise im Rahmen der Ausfallhaftung zu Zahlungen verpflichtet werden könnte.

Im Jahr 2008 wird das Risikomanagement des Bundes und seine Umsetzung im Zusammenhang mit der Eröffnungsbilanz NRM ein Schwerpunktthema der Finanzdelegation sein.

5.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation

5.8.1 Informationsbesuch der Sektion 2 beim Bundesamt für Verkehr

Die Sektion 2 der Finanzdelegation liess sich im August 2007 anlässlich eines Informationsbesuchs beim Bundesamt für Verkehr über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, die Leistungsvereinbarung der SBB und insbesondere über die Hochgeschwindigkeitsverkehr-Anschlüsse (HGV-Anschluss) informieren.

Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

Der öffentliche Verkehr (öV) erhält Mittel aus dem ordentlichen Bundesbudget, dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) und ab 2008 aus dem Infrastrukturfonds für Projekte in den Agglomerationen (Infrastrukturfonds). Für die Infrastruktur stehen im Rahmen des Leistungsauftrages der SBB 5880 Millionen Franken für die Jahre 2007 bis 2010 zur Verfügung. Für die Privatbahnen gilt gegenwärtig der 9. Rahmenkredit (2007–2010) von rund 800 Millionen Franken. Mit dem FinöV-Fonds stehen 30,5 Milliarden Franken für Projekte im Rahmen der NEAT, der Bahn 2000, dem Lärmschutz und der HGV-Anschlüsse zur Verfügung. Durch den Infrastrukturfonds werden ab 2008 6 Milliarden Franken zur Verfügung stehen, die auch für Eisenbahnprojekte eingesetzt werden können.

Für den Bereich Verkehr muss zwischen regionalem Personenverkehr und Güterverkehr unterschieden werden. Bund und Kantone bestellen die Leistungen des regionalen Personenverkehrs und entschädigen die Transportunternehmen für die geplanten ungedeckten Kosten dieser Leistungen. Der Bundesanteil variiert je nach Kanton

und beträgt im Durchschnitt 69 Prozent, mit NFA noch gut 50 Prozent. Im Rahmen der vom Parlament beschlossenen flankierenden Massnahmen zur Unterstützung der Verlagerungspolitik im Güterverkehr unterstützt das BAV den unbegleiteten Verkehr und die rollende Landstrasse.

Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) 2007–2010

Die Leistungsvereinbarung 2007/10 in der Höhe von 5,8 Milliarden Franken wurde zwischen dem Bundesrat und dem Verwaltungsrat der SBB abgeschlossen. Das Parlament legt jeweils den Zahlungsrahmen fest. Die Leistungsvereinbarung formuliert die Ziele und die Leistungen der SBB, enthält aber auch die Planung der mittel- und langfristigen Entwicklung des Schienennetzes. Diese 5,8 Milliarden Franken sollen dazu dienen, die Betriebs- und Infrastrukturausgaben der SBB zu decken, nicht aber ein allfälliges Defizit. Das Controlling des BAV bezieht sich auf die Überprüfung der Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung bei der SBB Infrastruktur.

Der Bereich von SBB Cargo bereitet sowohl den SBB als auch dem BAV permanent Sorgen. Im internationalen Vergleich und auch im Lichte der gegenwärtigen Hochkonjunktur weisen die Defizite von SBB Cargo auf mangelnde finanzielle Führung hin. Aus strategischer Sicht steht eine Veräusserung der SBB Cargo nicht zur Diskussion.

Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss)

Gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVAnG, SR 742.140.3) sollen diese Anschlüsse die Schweiz als Wirtschafts- und Tourismusstandort stärken sowie den internationalen Strassen- und Luftverkehr so weit wie möglich auf die Schiene verlagern. Dies beinhaltet 16 zu realisierende Objekte und ein Kostendach von 1090 Millionen Franken. An der Projektorganisation sind verschiedene Akteure beteiligt, u.a. Steuerungsausschüsse der betroffenen Länder, die SBB sowie die BLS und die Begleitorgane für die Ost- und Westschweiz. Die Projekte in der Westschweiz sind teilweise schon in der Realisierungsphase, während sich jene in der Ostschweiz mehrheitlich erst in der Planungsphase befinden. Zum Zeitpunkt des Informationsbesuchs war das BAV daran, das Controlling für die Projekte der HGV-Anschlüsse zu erarbeiten. Dabei sind auch Abstimmungen mit dem Controlling beim neuen Infrastrukturfonds nötig geworden. Das BAV hat inzwischen beschlossen, eine allgemeine Controlling-Weisung zu erarbeiten.

Die Hauptverantwortung bei der Projektauficht liegt beim Bund und wird durch das BAV wahrgenommen. Zudem bestehen Lenkungsausschüsse mit Deutschland und mit Frankreich, Führungsorgane mit Beteiligung von SBB und BLS für die Grossprojekte sowie Begleitgremien für die Ost- und Westschweiz. Die Ausführung der einzelnen Projekte ist Gegenstand von Vereinbarungen mit SBB und BLS. Besondere Herausforderungen stellen die Vertragsverhandlungen und die wechselnden Minister der Nachbarländer dar, wodurch das Beziehungsnetz immer wieder angepasst werden muss.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs auf einer gesunden Basis steht. Dem BAV empfiehlt sie, der Kostentransparenz auch im Bereich der HGV-Anschlüsse volle Aufmerksamkeit zu schenken und der Finanzdelegation die neuen Controlling-Weisungen nach deren Freigabe zuzustellen (voraussichtlich Sommer 2008). Die Finanzdelegation sieht zudem vor, sich vom UVEK regelmässig über die Entwicklung bei SBB Cargo orientieren zu lassen.

5.8.2 Bundesamt für Strassen. Aufbau neuer Strukturen in Hinblick auf den Neuen Finanzausgleich

Durch das Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs (NFA) auf den 1. Januar 2008 werden die Nationalstrassen in das Eigentum des Bundes übergehen und das Bundesamt für Strassen (ASTRA) neu – an Stelle der Kantone wie bisher – für Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zuständig sein. Aus diesem Grund baut das ASTRA, welches seit dem 1. Januar 2007 als FLAG-Amt geführt wird, schweizweit eine neue Struktur auf. Durch dieses Projekt NFA sollen Einsparungen von jährlich 100 Millionen Franken erzielt werden.

Aufgrund ihrer Kompetenz zur begleitenden Finanzaufsicht hat die Finanzdelegation an ihrer 2. ordentlichen Tagung 2007 beschlossen, dieses grösste NFA-Projekt näher zu verfolgen. In einer Aussprache mit dem Direktor des ASTRA liess sie sich über den Umstellungsprozess orientieren und stellte dabei fest, dass sich dieser auf Kurs befindet. Insbesondere nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das ASTRA daran ist, die Geschäftsprozesse fertig zu definieren, neue Instrumente auf die Beine zu stellen und abzunehmen, die Daten zu migrieren und laufende Projekte, abgestimmt mit den Kantonen, zu übernehmen. Bei der Personalrekrutierung werden nach Möglichkeit Mitarbeiter der Kantone rekrutiert, womit das Know-how erhalten bleibt.

Die Finanzdelegation wird den Aufbau der neuen Strukturen des ASTRA im Hinblick auf NFA weiterverfolgen und im Frühjahr 2008 einen ersten Standbericht des ASTRA diskutieren.

5.8.3 Swisscom. Liquidation Immobilien

Aufgrund eines Begehrens der GPK-N ersuchte die Finanzdelegation das UVEK um Auskunft zu den von der Swisscom in den Jahren 2000/01 vorgenommenen Liegenschaftsverkäufen. Kern der Fragestellung war, inwieweit das Generalsekretariat des UVEK über die Beschlüsse des Verwaltungsrates der Swisscom sowie über das Verfahren dieser Verkäufe informiert war und wie es diese damaligen Transaktionen einschätzt.

In seiner Antwort stellt das Generalsekretariat des UVEK fest, dass der Bundesrat gemäss Telekommunikationsunternehmungsgesetz vom 30. April 1997 (SR 784.11) die strategischen Ziele der Swisscom festlegt. Gemäss Statuten hat der Bundesrat zudem einen Staatsvertreter in den neuköpfigen Verwaltungsrat der Swisscom abgeordnet. Dieser orientiert das EFD und das UVEK jeweils vorgängig über die Geschäfte im Verwaltungsrat. Zudem erhalten diese beiden Departemente bei regelmässigen Aussprachen mit einer erweiterten Delegation (Verwaltungsratspräsident, Staatsvertreter, Mitglieder der Geschäftsleitung) Informationen über wesentliche Geschäfte der Swisscom.

Der Verwaltungsrat der Swisscom hatte sich im Zusammenhang mit der angestrebten Konzentration auf das Kerngeschäft entschlossen, den für eine Telekommunikationsunternehmung sehr grossen Liegenschaftsbestand zu bereinigen. Durch den Verkauf von Grundeigentum und gleichzeitigem Ersatz durch Mietverhältnisse sollten sich für Swisscom einerseits rasch Mittel für die damals erwarteten Investitionen im technisch-betrieblichen Bereich schaffen lassen und andererseits sollten durch die flexibleren Mietsituationen Kosten eingespart werden.

Im Rahmen der strategischen Vorgaben des Bundesrates ist der Verwaltungsrat der Swisscom selbständig verantwortlich für den Entscheid, welche Liegenschaften zur Erfüllung der unternehmerischen Tätigkeit erforderlich sind. Das UVEK und das EFD wurden im Rahmen des Informationsaustausches über den Grundsatzentscheid des Verwaltungsrates und über das geplante Vorgehen beim Verkauf von Liegenschaften orientiert. Aufgrund der erhaltenen Informationen bestand keine Veranlassung, den Bundesrat um Intervention über den Staatsvertreter im Verwaltungsrat zu ersuchen. Der Grundsatzentscheid und das gewählte Vorgehen sind nach Ansicht des UVEK auch im Nachhinein nicht zu beanstanden.

Das Geschäft gibt aus Sicht der Finanzdelegation zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Sie hat die Antwort des UVEK und die Antworten der Swisscom zu den in der GPK-N aufgeworfenen 14 Einzelfragen an die GPK weitergeleitet.

5.8.4 Erhöhung des Kredits für die polizeilichen Kontrollen des Schwerverkehrs ab dem Jahre 2008

Anlässlich ihrer 4. ordentlichen Tagung 2007 nahm die Finanzdelegation vom Bundesratsbeschluss betreffend die Erhöhung des Kredits für die polizeilichen Kontrollen des Schwerverkehrs ab dem Jahre 2008 zu Lasten der Erträge aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) Kenntnis. Gestützt darauf informierte sie sich in einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD darüber, aus welchen Gründen der Bundesrat nur knapp die Hälfte der vom UVEK beantragten zusätzlichen Mittel bewilligte und ob eine Intensivierung der polizeilichen Schwerverkehrskontrollen zusätzliche Erträge generiert. Zudem formulierte sie zu diesem Geschäft verschiedene Fragen an das UVEK.

Das EFD wies darauf hin, dass die Intensivierung von Kontrollen erfahrungsgemäss grundsätzlich zu Mehreinnahmen und im konkreten Fall auch zu mehr Sicherheit führt, der zusätzliche Nutzen irgendwann aber abnimmt, weil die Geprüften auf die Massnahmen reagieren. Dabei stellen sich aus Sicht des EFD auch Fragen der Gerechtigkeit, gilt es doch zu vermeiden, dass diejenigen, die ihre Pflicht erfüllen, wegen einiger «Sünder» mitbestraft werden. Diese Aspekte bei der Festlegung der Kontrolldichte abzuwägen, sei allerdings heikel.

Wie das UVEK feststellt, resultiert bei diesen Kontrollen für die Bundeskasse, wie bei den meisten Massnahmen zur Umsetzung des Verlagerungszieles, kein direkter Investitionsrückfluss. Die aufgrund der Kontrollen verhängten Bussen fliessen an die Kantone. Auch ergeben sich keine höheren LSVA-Einnahmen, da sich die Kontrollen in erster Linie auf den technischen Zustand der Fahrzeuge, die Ladung sowie die Fahrtüchtigkeit der Lenker beziehen. Der Nutzen der Massnahme liegt vielmehr im Bereich der indirekten, gesamtwirtschaftlichen Kostenbetrachtung. Die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen bewirkt aber gleichzeitig eine signifikante Verbesserung der Verkehrssicherheit. Hier liegt gesamtwirtschaftlich ein erhebliches Einsparpotential, werden doch die sozialen Kosten aller Strassenverkehrsunfälle auf rund 13 Milliarden Franken pro Jahr beziffert.

Mit den vermehrten Schwerverkehrskontrollen werden zudem zwischen Strasse und Schiene gleich lange Spiesse geschaffen, indem die Transporteure keine Wettbewerbsvorteile mehr durch Missachten von Vorschriften haben. Die Verminderung der Einlage in den FinöV-Fonds wegen der Erhöhung der Beiträge des Bundes an die Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen ist aus Sicht des UVEK letztlich angesichts des Gesamtvolumens des FinöV-Fonds eher von untergeordneter Bedeutung.

Die Finanzdelegation nahm schlussendlich zur Kenntnis, dass der Beschluss des Bundesrates Folge einer Interessenabwägung zwischen Umfang einer Massnahmen und der dafür zur Verfügung stehenden Mittel war. Die konkret beschlossenen Krediterhöhungen ermöglichen neben den Kontrollen auf den neuen Zentren auch künftig eine respektable Unterstützung der mobilen Kontrollen, wenngleich nicht mehr im heutigen Ausmass.

6 Schlussfolgerungen

Es gilt nochmals zu betonen, was die Finanzdelegation bereits im Vorjahresbericht festgehalten hat: Eine wesentliche Stärke der Finanzdelegation liegt in ihren Kompetenzen in der mitschreitenden Oberaufsicht, dank welchen sie sich während des Haushaltsprozesses beim Bundesrat und bei der Bundesverwaltung einschalten und eine unerwünschte oder kostspielige Entwicklung der Geschäfte noch rechtzeitig korrigieren kann. Damit erzielt die Finanzdelegation eine erhebliche Präventionswirkung, die im Laufe der letzten Jahre Früchte getragen hat. Dazu trägt auch bei, dass sich die Finanzdelegation in ihren Entscheiden und in der Beurteilung der ihr vorgelegten Geschäfte stets sehr restriktiv gezeigt hat.

Die Finanzdelegation erwähnt in ihren Jahresberichten zwar in erster Linie Geschäfte, die Anlass zu Korrekturen oder zu Empfehlungen gaben. Dennoch will sie es nicht unterlassen, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die gute

Haushaltsführung und für die insgesamt wirksame und sparsame Verwendung öffentlicher Mittel zu danken.

Der Dank der Finanzdelegation gehört auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ihres Sekretariates für ihren grossen Einsatz sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle für ihre Aufsicht über die Bundesfinanzen. Die EFK hat ihre Aufgabe wie gewohnt effizient, weitsichtig und engagiert im Dienste der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes erfüllt.

