

Bericht

der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2011

vom 20. April 2012

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren National- und Ständeräte

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

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

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die im Jahre 2011 behandelten wichtigsten Geschäfte.

20. April 2012

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Urs Schwaller, Ständerat

Die Vizepräsidentin: Marina Carobbio Guscetti, Nationalrätin

Zusammenfassung

Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält die wichtigsten Geschäfte, mit denen sich die Finanzdelegation 2011 befasste. Die Zusammenfassung beleuchtet nachstehend in geraffierter Form diejenigen Themen, mit denen sich die Finanzdelegation besonders beschäftigte.

Bei der Behandlung von Kredit- und Personalgeschäften kommt der Zuverlässigkeit des Informationsaustausches zwischen Bundesrat und Finanzdelegation inhaltlich wie formell grosse Bedeutung zu. Zwar hat sich die Situation nach einer Intervention des Finanzdelegation verbessert (siehe Ziff. 1.5 des Tätigkeitsberichts 2010), eine Aussprache mit der Bundeskanzlerin zeigte aber, dass im Zusammenwirken zwischen Bundesrat, Departementen und Fachämtern weiterhin gewissen Unklarheiten bestehen. Die Finanzdelegation wird das Thema 2012 anlässlich eines Informationsbesuchs bei der Bundeskanzlei vertiefen.

Die Finanzdelegation anerkennt die Zulagen im Entschädigungssystem der Bundesverwaltung grundsätzlich als wichtiges Instrument, um innerhalb eines relativ starren Besoldungssystems die notwendige Flexibilität zu erzielen. Sie fordert aber eine Überprüfung sämtlicher Sonder- und departementsspezifischen Zulagen und erwartet im diesbezüglich vom Bundesrat in Aussicht gestellten Bericht konkrete Umsetzungsvorschläge. Die Finanzdelegation wird auch die vom Bundesrat beschlossene Überprüfung der Ruhestandsregelungen für besondere Personalkategorien eng begleiten.

Die Finanzdelegation begrüsst die vom Bundesrat beschlossenen neuen Grundsätze für den Prozess der Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich. Dieses Instrument soll es dem Bundesrat erlauben, die Entwicklung des Stellenbestandes in der Bundesverwaltung frühzeitig zu steuern und gegenüber dem Parlament transparent offenzulegen. Insbesondere befürwortet die Finanzdelegation, dass künftig in Botschaften an die eidgenössischen Räte die personellen Auswirkungen umfassend darzustellen sind.

Bei den Kreditgeschäften hatte die Finanzdelegation erstmals eine Kreditüberschreitung zu bewilligen. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen müssen ihr seit der Rechnung 2011 Kreditüberschreitungen von über 5 Millionen Franken vorgelegt werden.

Bei den dringlichen Nachtragskrediten musste die Finanzdelegation lediglich drei Vorschüsse im Betrag über insgesamt 23 Millionen Franken bewilligen. Diese Zahl liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Vorjahre und bestätigt die Finanzdelegation in ihrer Haltung, dass das Parlament in aller Regel in die Gewährung von Nachtragskrediten mit einbezogen werden kann.

Die Finanzdelegation beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit der Informatikstrategie des Bundes. 2011 begleitete sie auch die Ausarbeitung einer neuen Bundesinformatik-Verordnung (BinfV) durch den Bundesrat. Insgesamt anerkennt die Finanzdelegation die Stossrichtung des Bundesrates und begrüsst, dass er eine

strategische Verantwortung in diesem zentralen Bereich übernimmt. Sie erwartet vom Bundesrat, dass die beschlossenen Neuerungen nun auch konsequent umgesetzt werden. Von besonderem Interesse ist dabei, wie sich die neue BinJV und die neue Informatikstrategie konkret auf die grossen Informatikprojekte in der Bundesverwaltung auswirken werden und welche Standarddienste bis wann eingeführt werden sollen. Die Finanzdelegation wird die Thematik weiterhin eng begleiten.

Bei der Vergabe von Expertenaufträgen hatte eine Erhebung gezeigt, dass ein erhebliches Volumen freihändig vergeben und das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen nicht in jedem Fall eingehalten worden war (siehe Ziff. 2.3.4 im Tätigkeitsbericht 2010). Ende 2011 unterbreitete der Bundesrat der Finanzdelegation seine Erkenntnisse aus einer vertieften Datenanalyse und legte Verbesserungsmassnahmen vor. Insbesondere sollen die Instrumente des Beschaffungswesens verbessert, Verantwortungen und Kompetenzen präziser geregelt und das Controlling ausgebaut werden. Dazu soll in allen Departementen ein Vertragsmanagement eingeführt werden. Auf die Einführung eines übergeordneten, bundesweiten Beschaffungscontrollings will der Bundesrat aber, entgegen seiner ursprünglichen Absicht, verzichten. Die Finanzdelegation begrüsst die Verbesserungsmassnahmen, besteht jedoch auf der Realisierung einer bundesweiten Lösung.

Im Rahmen einer ordentlichen Tagung in Genf liess sich die Finanzdelegation bei der FIPOI (Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen) über die laufenden Kredite, den Immobilienbestand und den aktuellen sowie den künftigen Finanzierungsbedarf orientieren. Dabei nahm sie insbesondere zur Kenntnis, dass für das Internationale Genf in den nächsten zehn Jahren erhebliche finanzielle Mittel benötigt werden, damit Immobilienvorhaben realisiert und Renovierungsarbeiten vorgenommen werden können. Die Finanzdelegation ersuchte daraufhin den Bundesrat, ihr eine Strategie und eine Langfristplanung zur Finanzierung des Internationalen Genf vorzulegen. Ein entsprechender Bericht befindet sich beim EDA in Arbeit. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit mit den finanziellen Auswirkungen der künftigen Ausrichtung der FIPOI befassen.

Bei einem Informationsbesuch bei der neu geschaffenen Konsularischen Direktion des EDA liess sich die Finanzdelegation über die Zielsetzungen der Reorganisation und die neuen Strukturen orientieren. Sie konnte insbesondere feststellen, dass die Schaffung der neuen Direktion kostenneutral erfolgte und ein wirkungsvolles Controlling aufgebaut wurde. Bei der Diskussion über die Ausgestaltung und die Aufgaben des Vertretungsnetzes nahm die Finanzdelegation Kenntnis von der Schaffung regionaler Konsularcenter. Sie steht dieser Massnahme eher skeptisch gegenüber. Aus ihrer Sicht kommt der Qualität der Dienstleistungen für die Schweizer im Ausland grosse Bedeutung zu. Die Auswirkungen der Zentralisierung von konsularischen Dienstleistungen sind deshalb durch das EDA genau zu beurteilen. Im Weiteren stellt die Finanzdelegation fest, dass die Koordination im Ausland unter den verschiedenen Schweizer Diensten noch nicht zufriedenstellend gelöst ist. Sie begrüsst deshalb den Auftrag des Bundesrates an das EDA, die Schweizer Präsenz unter einem Dach zu vereinen und ab 2014 im Vertretungsnetz Synergiegewinne von 30 Millionen Franken zu realisieren.

Ein Informationsbesuch bei der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL) zeigte, dass als Folge der ausgezeichneten internationalen Positionierung der beiden ETH die Drittmittel bei der EPFL seit vielen Jahren kontinuierlich ansteigen. Aufgrund der zunehmenden Zahl von Finanzquellen muss eine steigende Komplexität bewältigt werden. Damit belasten die Einnahmen aus Drittmitteln – zurzeit rund 30 Prozent der Bundesbeiträge – durch die entstehenden Overhead-Kosten auch das Grundbudget. Die EPFL ist bestrebt, den administrativen Aufwand durch möglichst schlanke und effiziente Controllingprozesse in Grenzen zu halten. Im Weiteren stellte die Finanzdelegation ein gut funktionierendes Immobilienmanagement fest. Dem Aspekt der Lebenszykluskosten ist jedoch grösste Aufmerksamkeit zu schenken. So wird beispielsweise das zum grossen Teil fremdfinanzierte Rolex Learning Center erhebliche Unterhaltskosten generieren. Zudem wird die Frage zu diskutieren sein, ob beim Immobilienmanagement Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung an einer Stelle wahrgenommen werden können

Bei der Zentralstelle Historisches Armeematerial (ZSHAM) zeigte eine Prüfung der EFK verschiedene Mängel auf, insbesondere eine eingeschränkte Transparenz und Steuerbarkeit. Die EFK empfahl, die Führung durch die ZSHAM zu verstärken und die anfallenden Kosten in einem eigenen Kredit abzubilden. Ein Informationsbesuch der Finanzdelegation bestätigte die aufgezeigten Schwachpunkte, zeigte aber auch, dass sich die im Umsetzungskonzept 2008 vorgesehene Lösung grundsätzlich bewährt hat. Ohne den grossen Einsatz der beteiligten Stiftungen und dem sehr erheblichen Mass an Freiwilligenarbeit wäre die Aufgabe kaum zu erfüllen. Die Finanzdelegation begrüsst, dass das VBS die nötigen Schritte in die Wege geleitet hat, um die Empfehlungen der EFK umzusetzen.

Da grosse Teile des Armeematerials auch im Flughafen Dübendorf (FD) untergebracht sind, nahm die Finanzdelegation mit besonderem Interesse von einem Prüfbericht der EFK zur Bewirtschaftung des FD Kenntnis. Dieser zeigte erhebliche Mängel auf, so bestehen bei der Bewirtschaftung unklare Kompetenzen, es werden ohne Rechtsgrundlagen Subventionen geleistet und die Besitz- und Nutzungsverhältnisse sind teilweise nicht klar geregelt. Die Finanzdelegation wird sich 2012 intensiv mit diesem Geschäft befassen.

Im Rahmen eines Informationsbesuches bei der ESTV und einer Aussprache mit Vertretern des EFD liess sich die Finanzdelegation über den Stand des Informatikprojektes INSIEME orientieren. Sie nahm mit Besorgnis zur Kenntnis, dass in der Projektleitung erneut einschneidende Veränderungen vorgenommen werden mussten, die Projektarchitektur nach drei Jahren erneut hinterfragt worden war und der verbleibende finanzielle Rahmen nur noch die elementaren Projektziele abzudecken vermag. Wesentliche Fragen der Führung und der finanziellen Verantwortung sind innerhalb der ESTV nicht klar geregelt und das Projekt dauert zu lange. Dass mit einem Gesamtvolumen von rund 150 Millionen Franken eine ganze Reihe der ursprünglich geplanten Funktionalitäten nicht abgedeckt werden kann, erachtet die Finanzdelegation als nicht akzeptabel. Zwar strebt die ESTV an, die Fristen und den finanziellen Rahmen einzuhalten, dies jedoch auf Kosten stark reduzierter Projekt- und Anforderungsziele. Insbesondere ist der Grundgedanke des Projektes, die Pro-

zesse über die ganze ESTV zu vereinen, gefährdet. Die Finanzdelegation wird sich 2012 erneut mit der Situation befassen.

Im Bereich der Entlastung bei der direkten Bundessteuer im Rahmen der Regionalpolitik nimmt das SECO eine Aufsichtsfunktion über die Kantone wahr. Eine Prüfung der EFK zeigte diesbezüglich gewisse Mängel auf, namentlich bei der Koordination zwischen der ESTV und dem SECO. In der Zwischenzeit hat das SECO ein detailliertes Aufsichts- und Controllingkonzept über die Steuerleichterungen erarbeitet. Zudem ist eine Revision der Anwendungsrichtlinien für die Gewährung solcher Erleichterungen geplant. Die Finanzdelegation wird sich aufgrund von Folgeprüfungen der EFK weiterhin über die Entwicklung in diesem Geschäft orientieren lassen.

Ein Informationsbesuch beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) befasste sich mit den Aufgaben, der Organisation und die Ressourcensituation des Amtes. Die Finanzdelegation begrüsst den klaren Willen der Vorsteherin des UVEK, das BAFU politisch zu führen und für eine kohärente und einheitliche Ausgestaltung der Amtstätigkeit zu sorgen. Ebenfalls positiv würdigt die Finanzdelegation, dass die Führungsstrukturen und die Organisationsform des BAFU im Rahmen des Neuen Führungsmodells Bund überprüft und die problematische Situation bei den Mandatsstellen haushaltneutral bereinigt werden sollen.

Bezüglich des Projektes 3. Rhönekorrekturen konnte die Finanzdelegation den ersten Standbericht des BAFU zur Kenntnis nehmen. Sie erkennt weiterhin Verbesserungsbedarf beim Controlling und Reporting dieses gewichtigen Vorhabens und begrüsst daher die von der EFK erarbeitete mehrjährige Prüfungsplanung.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6994
Abkürzungsverzeichnis	7000
1 Auftrag und Organisation	7003
1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation	7003
1.2 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte	7003
1.3 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)	7004
1.4 Koordination mit den Aufsichtscommissionen	7006
1.5 Informationsrechte der Aufsichtscommissionen	7007
1.6 Behandlung von Kredit- und Personalgeschäften	7007
2 Querschnittsthemen	7008
2.1 Personalgeschäfte	7008
2.1.1 Zulagen im Entschädigungssystem der Bundesverwaltung, Ruhestandsregelungen für besondere Personalkategorien	7008
2.1.2 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich 2011, neue Grundsätze	7009
2.1.3 Kaderlohnreporting 2010	7010
2.1.4 Weitere Personalgeschäfte	7012
2.2 Kreditgeschäfte	7013
2.2.1 Bundespatentgericht	7013
2.2.2 DEZA, finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen	7014
2.2.3 Kreditüberschreitungen	7014
2.2.4 Weitere Kreditgeschäfte; Übersicht	7015
2.3 Weitere Querschnittsthemen	7016
2.3.1 Informatikstrategie des Bundes, Revision der Bundesinformatikverordnung (BinFV)	7016
2.3.2 Vergabe von Expertenaufträgen/ Vertragsmanagement	7018
3 Schwerpunkte nach Departementen	7019
3.1 Behörden und Gerichte	7019
3.1.1 Informationsbesuch beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer)	7019
3.2 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	7020
3.2.1 Informationsbesuch bei der FIPOI	7020
3.2.2 Informationsbesuch bei der Konsularischen Direktion	7022
3.2.3 Swiss Business Hubs, Prüfung der EFK	7023
3.3 Eidg. Departement des Innern (EDI)	7025
3.3.1 BAG: Stärkung der Aufsicht über die Krankenversicherer; Tarmed	7025
3.3.2 BSV: Hörmittel	7026
3.3.3 Informationsbesuch bei der EPF Lausanne	7027
3.4 Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	7029
3.4.1 Umsetzung der Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin	7029

3.4.2 fedpol: Projekt AFIS	7030
3.4.3 Informationsbesuch beim Bundesamt für Migration (BFM); Ressourcensituation und Reorganisation	7031
3.5 Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	7032
3.5.1 Informatik im VBS	7032
3.5.2 Informationsbesuch bei der Zentralstelle Historisches Armeematerial/Umnutzung von Waffen- und Flugplätzen	7033
3.6 Eidg. Finanzdepartement (EFD)	7035
3.6.1 ESTV: Informatikprojekt INSIEME, Informationsbesuch bei der ESTV	7035
3.6.2 Informationsbesuch bei der ZAS	7036
3.6.3 BBL: Unterbringungskonzept 2024	7037
3.7 Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)	7038
3.7.1 SECO: Entlastung bei der direkten Bundessteuer, Aufsicht über die Kantone	7038
3.7.2 SECO: Frankenstärke	7039
3.8 Eidg. Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)	7040
3.8.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Umwelt	7040
3.8.2 BAFU: Rhônekorrektur	7042
4 Schlussbemerkungen	7043

Abkürzungsverzeichnis

AFIS	Automatisiertes Fingerabdruck-Identifikationssystem
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFM	Bundesamt für Migration
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BinfV	Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011 (SR 172.010.58)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BPatGer	Bundespatentgericht
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EPFL	ETH Lausanne
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
ETHZ	ETH Zürich
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt, Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen

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
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IGE	Institut für Geistiges Eigentum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
INSIEME	Informatikprojekt der ESTV
IRB	Informatikat Bund
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
IV	Invalidenversicherung
KD	Konsularische Direktion
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10)
MWST	Mehrwertsteuer
NFA	Neuer Finanzausgleich
NFB	Neues Führungsmodell Bund
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
OSEC	Office Suisse d'Expansion Commercial
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, Parlamentsgesetz (SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung, Parlamentsverwaltungsverordnung (SR 171.115)
PD	Parlamentsdienste
PUBLICA	Pensionskasse des Bundes
PVO-ETH	Personalverordnung ETH-Bereich vom 15. März 2001 (SR 172.220.113)
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RLC	Rolex Learning Center
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SLA	Service Level Agreement
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Tarmed	Tarif für ambulant erbrachte ärztliche Leistungen

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UK 2024	Unterbringungskonzept 2024 vom 15. April 2011
VILB	Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (SR 172.010.21)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZSHAM	Zentralstelle Historisches Armeematerial

Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidg. Räte 2010

1 Auftrag und Organisation

1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation

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

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

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

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

Ausserdem ist die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 FHG zuständig, anstelle des Parlamentes dringliche Zahlungskredite – so genannte Nachtragskredite mit gewöhnlichem Vorschuss – und dringliche Verpflichtungskredite zu beschliessen. Neu muss die Finanzdelegation gemäss Artikel 34 FHG schliesslich auch Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken genehmigen. Siehe dazu auch Kapitel 2.2.

1.2 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder und drei Ersatzmitglieder in die Finanzdelegation, die sich selber konstituiert (Art. 51 Abs. 1 ParlG). Präsident ist abwechselungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Ständebeziehungsweise des Nationalrates. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation zusammen aus den Nationalräten Arthur Loepfe (Präsident), Marina Carobbio Guscetti und Bruno Zuppiger sowie den Ständeräten Urs Schwaller (Vizepräsident), Hans Altherr und Alain Berset.

Die Finanzdelegation gliedert sich in drei Subdelegationen, die sich aus je einem National- und Ständerat zusammensetzen. Diese Subdelegationen betreuen die sieben Departemente des Bundes sowie die Behörden und Gerichte. Den Mitgliedern wird in der Regel kein Departement zugewiesen, dessen Departementsvorsteher derselben Partei angehört. Die Mitglieder sind während mindestens zwei Jahren für dieselben Departemente zuständig.

Die Finanzdelegation trat 2011 zu sechs ordentlichen und 7 ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Die drei Subdelegationen führten im Berichtsjahr insgesamt 8 Informationssitzungen durch.

2011 wurden der Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle 126 Revisions- und Inspektionsberichte übermittelt (Vorjahr: 144), wovon 53 Berichte für den Aufgabenbereich der Finanzdelegation von Relevanz waren. Die Finanzdelegation behandelte 100 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse (Vorjahr: 111) und 19 Personalmassnahmen (Vorjahr: 24) für höhere Kadermitarbeitende gemäss Vereinbarung 2009. Des Weiteren behandelte die Finanzdelegation 3 Vorschussbegehren (Vorjahr: 10), die sie alle genehmigte (Vorjahr 9), entsprechend einem Gesamtbetrag von rund 22 Millionen Franken (Vorjahr: 71 Millionen); siehe dazu auch Kapitel 2.2.

1.3 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)

Aufgaben der EFK

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie unterstützt einerseits die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege und andererseits den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung (Art. 1 Abs. 1 FKG). Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrollen der EFK werden gemäss FKG wie folgt definiert:

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

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

Voranschlag der EFK

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 FKG reicht die EFK ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihm unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet. Die Finanzdelegation ihrerseits prüft den Voranschlag und stellt der Bundesversammlung Antrag. Das Budget 2012 der EFK basiert mit Ausnahme der Personalkredite auf den Weisungen des Bundesrates sowie den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Das Budget 2012 der EFK beläuft sich auf rund 22,2 Millionen Franken. Das entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme um 1,1 Millionen Franken bzw. 5,2 Prozent. Diese Aufwandsteigerung ist im Wesentlichen auf die Zunahme des Personalaufwandes von 16,8 auf 17,7 Millionen Franken (plus 5,3 Prozent) zurückzuführen. Zwar bleibt der Personalbestand seit der Reorganisation im Jahr 2001 trotz neuer Prüfungsaufgaben – Lasten- und Ressourcenausgleich, Angemessenheit Saldosteuersätze bei der MWST – und erhöhten Aufwendungen bei der Prüfung der Staatsrechnung unverändert bei 92 Einheiten. Auch die Einreihungen erfuhren keine Anpassungen. Jedoch führten die Besoldungsmassnahmen des Bundes in den letzten Jahren zu einer zunehmenden Knappheit des Personalkredits. Infolgedessen musste die EFK 2011 verschiedene Massnahmen ergreifen, um den Voranschlagskredit nicht zu überschreiten. So wurde insbesondere bei Abgängen ein mehrmonatiges Anstellungsmoratorium eingeführt, ausserdem wurde auf die Ausrichtung von Einsatzprämien verzichtet. Die Kreditsituation führte dazu, dass in der Finanzaufsicht, im Bau- und Beschaffungsbereich sowie im Kompetenzzentrum für Wirtschaftlichkeitsprüfungen Stellen nicht mehr besetzt werden konnten. Längerfristig führt aber die Nichtbesetzung von Stellen zu einer empfindlichen Schwächung der Kernkompetenzen der EFK. Um dies zu verhindern, ist eine massvolle Erhöhung des Personalkredits für 2012 erforderlich. Ausserdem führt das hohe Durchschnittsalter des EFK-Personals zu hohen Beiträgen an die Publica und die Sozialversicherungen. Die Finanzdelegation liess sich im Detail über die Gründe für die Erhöhung des Personalkredits der EFK orientieren und stimmte dem Budget 2012 schliesslich oppositionslos zu.

Zugang zu Berichten der EFK

Aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ) ist die EFK verpflichtet, ihre Prüfberichte auf Anfrage zu veröffentlichen. Im Berichtsjahr häuften sich Fälle, wo in der Sonntagspresse aus Berichten der EFK zitiert wurde. Nach Ansicht der EFK führt

dies unter Umständen dazu, dass die geprüften Stellen Informationen verweigern, um eine Publikation von heiklen Daten in der Presse zu vermeiden. Dadurch wird die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der EFK erschwert. Die Finanzdelegation teilt diese Bedenken und ersuchte darum die Vorsteherin des EFD, die EFK mit einer Ausnahmebestimmung vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen. Ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz zeigte indessen auf, dass die nötigen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, damit der Bundesrat die EFK auf dem Verordnungsweg vom Geltungsbereich des BGÖ ausnehmen könnte. Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, den Zugang zu amtlichen Dokumenten unter bestimmten Voraussetzungen einzuschränken oder zu verweigern, genügen nach Meinung des BJ aus heutiger Sicht, um einerseits die Arbeit der EFK nicht unverhältnismässig zu erschweren und gleichzeitig ein hohes Mass – grundsätzlich erwünschter – Transparenz zu gewährleisten.

Die Finanzdelegation erörterte die Thematik anlässlich einer Aussprache mit Vertretern des EJPD und gelangte zum Schluss, das Gutachten des BJ zur Kenntnis zu nehmen. Sie beauftragte jedoch die EFK, bis Ende 2012 eine Lagebeurteilung vorzunehmen und das Geschäft der Finanzdelegation erneut vorzulegen.

Aus Sicht der Finanzdelegation kommt einem Vertrauensverhältnis zwischen EFK und geprüfter Stelle im Hinblick auf eine transparente Information hohe Bedeutung zu. Die Bedenken der EFK sind deshalb ernst zu nehmen; die Finanzdelegation wird die Thematik aufmerksam verfolgen.

1.4 Koordination mit den Aufsichtskommissionen

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen des Parlamentes nehmen die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung wahr (Art. 50 ff. ParlG). Diese Aufgaben sind sachgebietsübergreifend und flächendeckend. Da sich der Aspekt der finanziellen Relevanz meist nicht von Fragen der Geschäftsführung abgrenzen lässt, koordinieren die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht ihr Vorgehen zeitlich und sachlich (Art. 49 ParlG). Die formelle und inhaltliche Koordination wird insbesondere über die Sekretariate der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation sichergestellt. Die beiden Sekretariate hielten zu diesem Zweck 2011 vier Sitzungen ab, um ihre Tätigkeit abzustimmen und sich über die Schwerpunkte der Arbeit der Aufsichtskommissionen und -delegationen zu orientieren.

Im Bereich der Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste ist die Zusammenarbeit in einer Vereinbarung der Finanz- und Geschäftsprüfungsdelegation vom 6. Dezember 2006 detailliert geregelt. Als Folge der Revision des ParlG bezüglich der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (siehe nachstehend Ziff. 1.5) wurde die Vereinbarung per 1. November 2011 entsprechend angepasst.

Vereinzelt wird die Koordination auch durch gegenseitige Mitwirkung in Subkommissionen oder Arbeitsgruppen sichergestellt. So besteht beispielsweise seit 2009 eine Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen, welche sich mit dem Risikomanagement des Bundes befasst. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, nahm ein Mitglied der Finanzdelegation in dieses Gremium Einsitz.

1.5

Informationsrechte der Aufsichtskommissionen

Im Jahr 2009 stellte der Bundesrat im Rahmen von zwei Untersuchungen der GPK deren Informationsrechte in Frage und verweigerte die Herausgabe von Unterlagen. Die GPK beschloss daraufhin im Januar 2010, mit einer parlamentarischen Initiative eine Klärung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen in die Wege zu leiten. Die GPK-S erarbeitete in der Folge eine entsprechende Gesetzesvorlage aus, der die eidgenössischen Räte 2011 mit wenigen Modifikationen grossmehrheitlich zustimmten. Die Änderung des ParlG trat per 1. November 2011 in Kraft. Die Gesetzesrevision bringt für die GPK insbesondere einen verbesserten Zugang zu den Akten des Bundesrates. Für Einzelheiten wird auf den Jahresbericht 2011 der GPK vom 27. Januar 2012 verwiesen (Parlamentsgeschäft 12.004).

Diese Revision des ParlG führte für die Finanzdelegation inhaltlich zu keinen Änderungen. Nach wie vor erhält sie laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates zugestellt, einschliesslich der Anträge und Mitberichte der Departemente. Neu ist, dass FinDel und GPDel gemeinsam die Einzelheiten der Zustellung, der Einsichtnahme und der Aufbewahrung festlegen. Wie in Ziffer 1.4 erwähnt, wurde die Vereinbarung vom 6. Dezember 2006 zwischen FinDel und GPDel in diesem Sinne modifiziert.

1.6

Behandlung von Kredit- und Personalgeschäften

Bei der Behandlung von Kredit- und Personalgeschäften hatten sich in früheren Jahren gewisse Schwierigkeiten bezüglich der rechtzeitigen Zurverfügungstellung der notwendigen Unterlagen gehäuft. Die Finanzdelegation gelangte daraufhin im März 2010 an den Bundesrat, mit dem Ziel, im Hinblick auf eine angemessene Auseinandersetzung mit den jeweiligen Geschäften konkrete Vorgaben in praktischer Hinsicht anzubringen. Der Bundesrat nahm die Anregungen auf und wies mit Beschluss von Ende Mai 2010 die Bundeskanzlei an, bei Kredit- und Personalgeschäften die signierten Bundesratsbeschlüsse der Finanzdelegation unverzüglich zuzustellen (siehe auch Ziff. 1.5 des Tätigkeitsberichts 2010 der FinDel). Zwar hat sich inzwischen die Situation verbessert, indessen war sich die Finanzdelegation bei Kreditgeschäften vereinzelt nicht sicher, ob sie über die aktuellsten Informationen verfügt. Der Grund liegt offenbar im Umgang mit Sachgeschäften innerhalb der Departemente, welche bei der Antragsstellung an den Bundesrat ohne Einbezug aller betroffenen Dienststellen des EFD direkt an die Bundeskanzlei weitergeleitet werden. Insgesamt ortete sie in ihrer Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und den Departementen ein gewisses Verbesserungspotenzial. Die Finanzdelegation erörterte darum die Thematik in einer Aussprache mit der Bundeskanzlerin. Die Diskussion zeigte, dass im Zusammenwirken zwischen Bundesrat, Departementen und Fachämtern weiterhin gewisse Unklarheiten bestehen.

Aus Sicht der Finanzdelegation kommt der Zuverlässigkeit des Informationsaustausches zwischen Bundesrat und der Finanzdelegation inhaltlich wie formell grosse Bedeutung zu. Sie sieht deshalb vor, 2012 das Thema an einem Informationsbesuch bei der Bundeskanzlei zu vertiefen.

2 Querschnittsthemen

2.1 Personalgeschäfte

2.1.1 Zulagen im Entschädigungssystem der Bundesverwaltung, Ruhestandsregelungen für besondere Personalkategorien

Der Bund verfügt über einen heterogenen Personalkörper für den zahlreiche, historisch gewachsene Ausnahmeregelungen in Form von verschiedenen Zulagen bestehen. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat sich bereits im Tätigkeitsbericht 2010 dazu geäußert (vgl. Kap. 2.1.1).

Die Zulagen im Vergütungssystem des Bundes anerkennt die Delegation grundsätzlich als wichtiges Instrument, um eine notwendige Flexibilität in einem relativ starren Entschädigungssystem zu schaffen. Allerdings wehrt sich die Finanzdelegation insbesondere gegen eine zu breite Anwendung verschiedener Sonder- und departementsspezifischen Zulagen. Dies führt zu einer Intransparenz, welche für das Entschädigungssystem des Bundes unangebracht ist. Die FinDel setzt sich darum für eine systematische Überprüfung dieser Zulagenkategorien ein mit dem Ziel, diese wenn immer möglich aufzuheben. Die vom Bundesrat diesbezüglich an die Hand genommenen Massnahmen wie die Überprüfung der Flugzulagen im VBS und im UVEK begrüsst sie ausdrücklich.

Die FinDel hat im Jahr 2011 sowohl mit der Vorsteherin des EFD als auch mit der Direktorin des EPA Aussprachen zum Zulagensystem geführt. Dazu wurde ihr vom EFD eine umfassende Zusammenstellung sämtlicher in der Bundesverwaltung ausbezahlter Zulagen zur Kenntnis gebracht. Die Delegation erhielt eine Übersicht über die verschiedenen Zulagenkategorien wie Zulagen in Anlehnung an das Arbeitsgesetz; Zulagen zur Abgeltung funktions- oder arbeitsmarktspezifischer Besonderheiten; die erwähnten Sonder- oder departementsspezifischen Zulagen; Zulagen zur Abgeltung arbeitsorganisatorischer Besonderheiten oder Zulagen für den Vollzug gesetzlicher Aufträge ausserhalb der Bundesverwaltung. Die jährlichen Kosten für alle Zulagenkategorien betragen im Jahr 2010 rund 109 Millionen Franken, diejenigen für die Sonder- und departementsspezifischen Zulagen rund 85,75 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation teilt die Auffassung des EFD nicht, wonach sich eine Änderung der Zulagenpraxis nicht aufdrängt. Selbst wenn die Ausrichtung von Zulagen immer der Zustimmung des EFD oder sogar des Bundesrates bedarf.

Aufgrund der erhaltenen Unterlagen sowie der geführten Diskussionen bekräftigte die Delegation ihre Position gegenüber dem Gesamtbundesrat. Dieser legte gegenüber der FinDel dar, dass die zu überprüfenden Sonder- oder departementsspezifischen Zulagen modular aufgebaut und aufeinander abgestimmt seien. Dies erschwere aus Sicht des Bundesrates Systemvereinfachungen. Der Bundesrat führte aber weiter aus, dass die betroffenen Departemente zusammen mit dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) gerne bereit seien, im Rahmen des von der Finanzdelegation vorgeschlagenen Austauschs das weitere Vorgehen zu diskutieren und bis Ende 2012 über die Ergebnisse der Überprüfung Bericht zu erstatten.

Weiter begrüsst die Delegation den Beschluss des Bundesrates die Ruhestandsregelungen für besondere Personalkategorien im Rahmen der Aufgabenüberprüfung anzupassen. Dabei ist aus Sicht der FinDel eine Lösung anzustreben, die neben möglichen finanziellen Entlastungen für den Bundeshaushalt vor allem auch mehr Transparenz erzielt.

Die Zulagen im Entschädigungssystem der Bundesverwaltung anerkennt die Finanzdelegation grundsätzlich als wichtiges Instrument, um die notwendige Flexibilität zu erzielen. Allerdings fordert die FinDel bis Ende 2012 eine Überprüfung sämtlicher Sonder- und departementsspezifischen Zulagen. Sie erwartet im diesbezüglich in Aussicht gestellten Bericht des Bundesrates klare Umsetzungsvorschläge. Weiter wird die Delegation in diesem Zusammenhang auch die vom Bundesrat beschlossene Überprüfung der Ruhestandsregelungen für besondere Personalkategorien im Rahmen der Aufgabenüberprüfung eng begleiten.

2.1.2 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich 2011, neue Grundsätze

Die Finanzdelegation zeigte sich in ihrem Tätigkeitsbericht 2010 beunruhigt über die seit 2007 festzustellende Zunahme des Stellenbestandes in der Bundesverwaltung. Sie begrüsste deshalb, dass der Bundesrat das EFD beauftragt hatte, den aktuellen Prozess der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich zu überprüfen. Aus Sicht der Finanzdelegation sollte diese Überprüfung zu einem Instrument führen, welches dem Bundesrat erlaubt, die Entwicklung des Stellenbestandes in der Bundesverwaltung frühzeitig zu steuern sowie gegenüber dem Parlament transparent und im Mehrjahresvergleich offenzulegen. Die Delegation erachtete es als zwingend, dass das Parlament neue Aufgaben möglichst in Kenntnis des entsprechenden Ressourcenmehrbedarfs im Personalbereich beschliesst.

Der Bundesrat hat im Mai 2011 neue Grundsätze für die Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich festgelegt. Die FinDel hat diese im Juni 2011 zur Kenntnis genommen. Im Folgenden sind die wichtigsten Grundsätze aufgeführt:

- Die Verwaltungseinheiten sind verpflichtet bei der Ausarbeitung von Botschaften an die eidgenössischen Räte die personellen Auswirkungen transparent und umfassend darzustellen. Diese Darstellung umfasst auch mögliche Einsparungen von personellen Ressourcen durch Aufgabenverzicht oder effizientere Prozesse. Bei Änderungen der Vorlagen in der parlamentarischen Beratung wird auf deren mögliche personelle Konsequenzen hingewiesen.
- Das heutige Verfahren der Gesamtbeurteilung wird fortgesetzt. Dem Bundesrat wird mit dem ersten Budgetantrag ein gefestigtes Bild über die zu beurteilenden Anträge der einzelnen Departemente unterbreitet.
- Das EFD unterbreitet dem Bundesrat jeweils zeitgleich mit der finanzpolitischen auch eine personalpolitische Standortbestimmung. Aufgrund dieses Antrags legt der Bundesrat für den Voranschlag ein Zielband für die Entwicklung des Personalaufwands fest.

- Liegt das Wachstum des Personalaufwands über dem Zielband stellt das EFD dem Bundesrat Antrag auf lineare Kürzung der Personalkredite im Voranschlag des Folgejahres. Die Departemente zeigen im Rahmen des Personalvoranschlags auf, wie sie diese Kürzung umsetzen.

Die Finanzdelegation hatte bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2009 gefordert, dass das EPA im Rahmen der jährlichen Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich die Möglichkeit haben sollte, die einzelnen Anträge der Departemente besser beurteilen und bewerten zu können. Darum begrüsst die FinDel, dass dem EPA ab 2012 und befristet bis Ende 2015 für diese Aufgabe zwei zusätzliche Stellen zugestanden worden sind. Ob die damit beabsichtigte Optimierung der Steuerung im Personalbereich mit der Stärkung des EPA in diesem Bereich erzielt werden kann, bleibt abzuwarten.

Der Personalaufwand der Bundesverwaltung ist unter Berücksichtigung der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2011 im Voranschlag 2012 gegenüber dem Voranschlag 2011 um 2,8 Prozent gewachsen.

Die Finanzdelegation begrüsst die vom Bundesrat beschlossenen neuen Grundsätze für den Prozess der Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich. Insbesondere befürwortet die FinDel dass die Verwaltungseinheiten in Zukunft verpflichtet sind bei der Ausarbeitung von Botschaften an die eidgenössischen Räte die personellen Auswirkungen transparent und umfassend darzustellen. Die Delegation erachtete es als zwingend, dass das Parlament neue Aufgaben in Kenntnis des entsprechenden Ressourcenmehrbedarfs im Personalbereich beschliesst.

2.1.3 Kaderlohnreporting 2010

Im Rahmen der Umsetzung von Artikel 6a BPG und der Kaderlohnverordnung berichten die bundesnahen Unternehmen und Anstalten jährlich detailliert über die wichtigsten Anstellungsbedingungen der Mitglieder der Geschäftsleitung und des obersten Leitungsorgans (Verwaltungsrat). Das Kaderlohnreporting erlaubt der Finanzdelegation einen transparenten Einblick in die Entlohnungen und weiteren Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes.

In den letzten Jahren (vgl. auch Tätigkeitsberichte 2010 und 2009) wurde dieses Reporting auf Wunsch der Finanzdelegation mehrmals verbessert und ergänzt, beispielsweise in der Darstellung variabler Lohnanteile und durch einen Kommentar des EPA. Auch resultierten verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat bezüglich der Wahrnehmung seiner Eignerverantwortung bei der Strategie der Entschädigungssysteme vergleichbarer Unternehmen des Bundes.

Aufgrund des Kaderlohnreportings 2009 gelangte die Finanzdelegation zum Schluss, dass die Situation im Bereich der Holdings bzw. ihrer Tochtergesellschaften noch nicht vollständig geklärt ist. Sie beauftragte deshalb die EFK, im Rahmen ihres Jahresprogrammes 2011 eine Evaluation bezüglich der Tochtergesellschaften zu prüfen. Bei den Leistungen des Arbeitgebers an die berufliche Vorsorge und bei den

Nebenleistungen ist aus Sicht der FinDel jedoch eine zurückhaltende und möglichst einheitliche Praxis zu verfolgen.

Gemäss Aussage der Direktorin des EPA beabsichtigen verschiedene Departemente ausgehend von der Kaderlohnverordnung die Entschädigungspolitik für die obersten Leitungsorganen oder die Arbeitgeberleistungen für Kadermitarbeitende von Unternehmen und Anstalten des Bundes bei nächster Gelegenheit besser aufeinander abzustimmen.

Im Auftrag der FinDel führte die EFK wie bereits erwähnt bei ausgewählten Unternehmen und Anstalten des Bundes (nämlich FINMA, Pro Helvetia, IGE, EPFL, OSEC, Schweiz Tourismus, ETH-Rat, SERV, PUBLICA und ENSI) eine Prüfung über folgende Punkte durch:

- Entwicklung von Stellen- und Personalaufwand zwischen 2006 und 2010
- Quervergleich der Vergütung ausgewählter Funktionen zwischen den geprüften Einheiten und mit Referenzwerten aus der zentralen Bundesverwaltung im Jahr 2010
- Beurteilung des Personalreportings

Die Finanzdelegation nahm Anfang 2012 vom EFK-Bericht Kenntnis. Bei der Entwicklung der Stellenbestände stellte die EFK bei den untersuchten dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung zwischen 2006 und 2010 ein höheres Wachstum als bei der zentralen Bundesverwaltung fest. Die Lohnsysteme der geprüften Organisationen unterscheiden sich gemäss Aussage der EFK stark, sind jedoch grundsätzlich zweckdienlich. Anhand von acht für die Prüfung definierten Referenzfunktionen wurde für das Jahr 2010 ein Salärvergleich zwischen den dezentralen Einheiten, aber auch mit der zentralen Bundesverwaltung vorgenommen. Die Mediane der Bezüge in den dezentralen Einheiten liegen in der Regel in der für die zentrale Bundesverwaltung vorgesehenen Bandbreite. Bei Minima und Maxima wurden jedoch erhebliche Abweichungen festgestellt. Die dezentralen Einheiten sind aufgrund ihres jeweiligen rechtlichen Statuts unterschiedlich in die Reportings gegenüber Bundesrat und Parlament eingebunden. Die EFK empfahl in ihrem Bericht, dass das EPA im Rahmen des Reportings der dezentralen Einheiten des Bundes auch Informationen zur Entwicklung dieses Lohngefüges erhebt. Dies würde dem Bund als Eigner ermöglichen, im Rahmen von personalpolitischen Vorgaben korrigierend einzugreifen.

Das Kaderlohnreporting ermöglicht der Finanzdelegation zusammen mit dem begleitenden Kommentar des Eidgenössischen Personalamtes einen guten Einblick in die Entlöhnungen und in die weiteren Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes. Die Empfehlungen der EFK sind aus Sicht der Finanzdelegation zu berücksichtigen, wenn damit die Eignerverantwortung des Bundes im personalpolitischen Bereich noch besser wahrgenommen werden kann.

2.1.4

Weitere Personalgeschäfte

Gestützt auf die Vereinbarung zwischen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat betreffend die Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten (Vereinbarung 2009) unterbreiten die Departemente im Rahmen der mit-schreitenden Finanzaufsicht bei Personalmassnahmen in der Bundesverwaltung folgende Geschäfte vor Inkrafttreten zur Genehmigung: Einstufungen von Stellen in die Lohnklassen 32 oder höher bzw. Höhereinreihung von Stellen in diesem Lohnklassenspektrum; vorzeitige Pensionierungen im Rahmen von Umstrukturierungen; Arbeitsmarktzulagen; Umbenennungen von Funktionen zum/zur Stv. Direktor/in oder zum/zur Stv. Generalsekretär/in sowie Ausrichtungen von Abgangsschädigungen, die einen Jahreslohn übersteigen.

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft hat der Finanzdelegation Ende August 2011 den Entwurf einer Vereinbarung mit dem im Juni 2011 von der Bundesversammlung nicht wiedergewählten Bundesanwalt unterbreitet, in der eine Abgangsschädigung vorgesehen war. Die diesbezügliche Rechtslage war unklar. Die Finanzdelegation genehmigt Abgangsschädigungen ausschliesslich gemäss Artikel 79 Absätze 3 und 7 BPV. Im Auftrag der eidgenössischen Räte übt die Finanzdelegation jedoch die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes aus (Art. 26 Abs. 2 ParlG). In dieser Kompetenz und unter Berücksichtigung der besonderen Rechtslage befürwortete die FinDel die ihr unterbreitete Vereinbarung. Die Delegation wollte mit diesem Vorgehen keinen Präzedenzfall schaffen und hat darum die Gerichtskommission der eidgenössischen Räte eingeladen, möglichst bald die unklare Rechtslage im Falle einer Nichtwiederwahl durch die Bundesversammlung zu beseitigen. Dies für alle Funktionen, welche auf Amtszeit durch die Bundesversammlung gewählt werden. Die Gerichtskommission war mit den Feststellungen der FinDel einverstanden und hat wiederum die Rechtskommissionen aufgefordert, den Handlungsbedarf zu prüfen.

Ebenfalls gestützt auf die erwähnte Vereinbarung 2009 unterbreiten die zuständigen Departemente neue personalrechtliche Erlasse ihrer ausgelagerten Einheiten (z.B. Personalreglemente oder Personalverordnungen) bzw. Änderungen dieser Erlasse vor der Antragstellung an den Bundesrat der Finanzdelegation zur Konsultation. Auf deren Antrag hatte das EDI der FinDel nachträglich die Änderung der vom Bundesrat im Februar 2011 genehmigten und rückwirkend per 1. Januar 2011 in Kraft gesetzten teilrevidierten Personalverordnung ETH-Bereich (PVO-ETH) zur Konsultation unterbreitet. Gleichzeitig beantragte der Vorsteher des EDI der Delegation von der Vereinbarung 2009 im Fall der PVO-ETH abzuweichen. Die Finanzdelegation hat die PVO-ETH im September 2011 geprüft und dem Antrag des EDI im Sinne einer Ausnahme zugestimmt. Demnach wird in Zukunft auf eine vorgängige formelle Konsultation der PVO-ETH durch die Delegation verzichtet, wenn die Lohnmassnahmen im ETH-Bereich identisch sind mit denjenigen in der Bundesverwaltung oder gar tiefer ausfallen. Die Finanzdelegation wird im Nachgang über die vom Bundesrat beschlossenen Lohnmassnahmen umgehend in Kenntnis gesetzt. Die FinDel hat den Vorsteher des EDI allerdings darauf hingewiesen, dass auch für die PVO-ETH die vorgängige Konsultation der Finanzdelegation angezeigt ist, falls die Änderungen über diese Lohnmassnahmen hinausgehen.

Weiter hat die Finanzdelegation die Verordnung über das Personal der Stiftung Pro Helvetia geprüft und diskutiert. Der Empfehlung der FinDel an das EDI, den Artikel Melderecht und Schutz (Art. 14 Abs. 4) in Anlehnung an Artikel 22a BPG umzuformulieren, wurde nachgekommen. Der Bundesrat hat Ende November beschlossen, die Pro Helvetia Personalverordnung per 1. Januar 2012 bzw. spätestens mit Inkrafttreten des Kulturförderungsgesetzes in Kraft zu setzen.

2.2 Kreditgeschäfte

2.2.1 Bundespatentgericht

Gemäss Bundesgesetz über das Bundespatentgericht vom 20. März 2009 stellt das BVGer dem BPatGer die Infrastruktur sowie die personellen Ressourcen für die Bewältigung der administrativen Aufgaben zur Verfügung. Im Frühjahr 2011 beantragte der Bundesrat einen Nachtragskredit I/2011 von rund 2,1 Millionen Franken, davon einen gewöhnlichen Vorschuss von einer Million Franken. Begründet wurde der Nachtrag mit den Vorbereitungsarbeiten zur Betriebsaufnahme des BPatGer, deren Aufwendungen im Voranschlag 2011 des Bundes nicht aufgenommen werden konnten, da sich deren Notwendigkeit erst nach der parlamentarischen Beratung des Budgets gezeigt hätten.

Die Finanzdelegation liess sich in einer Aussprache mit Vertretern des BVGer über die Gründe für dieses Kreditbegehren orientieren. Insbesondere erörterte sie die Frage, warum die Aufwendungen nicht im ordentlichen Budget eingestellt werden konnten und warum ein Vorschuss notwendig sei. Mit einigem Erstaunen nahm sie zur Kenntnis, dass offenbar erhebliche Zeit verstrich, bis klar war, wer für die Vorarbeiten des BPatGer zuständig ist. Erst Ende September 2010 bat dann das EFD das BVGer, für die anfallenden Aufwendungen einen Nachtragskredit I/2011 auszuarbeiten.

Die Finanzdelegation gelangte schliesslich zur Überzeugung, dass dem anbegehrten Vorschuss angesichts der inzwischen angefallenen Ausgaben zuzustimmen sei. Nicht befriedigt zeigte sie sich jedoch über die ihrer Ansicht nach unsorgfältige Abwicklung der Vorarbeiten. Auch erachtete sie die Einsetzung des BPatGer per 1.1.2012 als eine unnötig teure Lösung, entstanden doch dadurch Zusatzkosten für ein halbes Jahr, die durch eine Inkraftsetzung per Mitte 2012 – zeitgleich mit dem Umzug des BVGer nach St. Gallen – hätten vermieden werden können. In einem Brief an den Bundesrat brachte die Finanzdelegation ihr Unbehagen zum Ausdruck. In seiner Antwort stellt der Bundesrat jedoch fest, dass er gemäss Artikel 142 ParlG die Budgetanträge der Gerichte unverändert übernimmt und somit auch nicht die Kompetenz hat, die Dringlichkeit der Nachträge zu beurteilen. Zudem sei der Mittelbedarf nicht rechtzeitig angemeldet worden, damit ihn der Bundesrat in den Voranschlag 2011 hätte übernehmen können. Und schliesslich sei eine Nachmeldung nicht in Frage gekommen, weil der Mittelbedarf für 2011 nicht abschliessend eruiert werden konnte.

Die Finanzdelegation nahm die Antwort des Bundesrates zur Kenntnis. Sie ist jedoch nach wie vor der Ansicht, dass mit einer sorgfältigeren Planung des Geschäftes ein Nachtragskredit – zumindest aber eine Bevorschussung durch die Finanzdelegation – hätte vermieden werden können und bei einer Inkraftsetzung des BPatGer per Mitte 2012 deutlich geringere Kosten angefallen wären.

Im Weiteren diskutierte die Finanzdelegation die personelle Ausstattung des BPatGer; siehe dazu die Ziffer 3.1.1 im vorliegenden Tätigkeitsbericht.

2.2.2 DEZA, finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen

Im Verlaufe des letzten Jahres nahm die Hungerkatastrophe am Horn von Afrika gravierende Ausmasse an. Im Sommer 2011 stellten die Vereinten Nationen fest, dass inzwischen mehr als 12 Millionen Menschen Nothilfe benötigen. Erforderlich war deshalb ein rasches und koordinierte Handeln, um noch Schlimmeres zu vermeiden. Der Bundesrat beschloss Ende August einen zusätzlichen Beitrag der Schweiz, insbesondere mit dem Schwerpunkt Ernährungsprogramme für unterernährte Kinder in Flüchtlingslagern, den Gastgemeinden in Kenia sowie die Bevölkerung im südlichen Somalia. Er ermächtigte das EDA, einen Nachtragskredit von 20 Millionen Franken zu beantragen, mit der Auflage, davon 15 Millionen Franken departementsintern zu kompensieren.

In einer Aussprache mit Vertretern des EDA und der DEZA liess sich die Finanzdelegation über die Hintergründe dieses Kreditbegehrens orientieren. Aufgrund der erhaltenen Informationen erachtete die Finanzdelegation die Notwendigkeit und Dringlichkeit des angebehrten Kredites als unbestritten. Indessen vertrat sie die Ansicht, es sei der ganze Betrag EDA-intern zu kompensieren. Aufgrund ergänzender Auskünfte der EFV stimmte die Finanzdelegation schliesslich dem Vorschuss von 20 Millionen Franken zu, knüpfte diese Zustimmung jedoch an die Bedingung, dass der gesamte Betrag innerhalb des EDA zu kompensieren sei. Mit Mutationsjournal vom 5. September 2011 bestätigte die EFV die Sperrung des Betrages auf dem Kredit «übriger Betriebsaufwand» des EDA.

2.2.3 Kreditüberschreitungen

Das Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17. Dezember 2010 ist seit 1. Mai 2011 in Kraft. Der Mantelerlass führte auch zu Änderungen im Finanzhaushaltsgesetz. Neu müssen nach Artikel 34 FHG Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken von der Finanzdelegation genehmigt werden.

Per Ende 2011 lag lediglich eine Kreditüberschreitung über 5 Millionen Franken vor. Diese umfasste 8,6 Millionen Franken und betraf das ASTRA. Sie war erforderlich, weil das Nationalstrassenprojekt «Engpassbeseitigung Blegi-Rütihof» aus zwei verschiedenen Kreditgefässen finanziert wird und sich in der Kostenaufteilung gegenüber dem Budget eine Verschiebung ergeben hatte. Konkret lag per Ende 2011 der Kostenanteil für Ausbau und Unterhalt höher, während sich die Kosten bei der Engpassbeseitigung – finanziert aus dem Infrastrukturfonds – reduzierten. Somit stellte die Kreditüberschreitung letztlich nur die Haushaltneutralität und die korrekte Belastung der tangierten Kredite bzw. Finanzierungsgefässe sicher (Spezifikation). Insgesamt gab das ASTRA für die Engpassbeseitigung 2011 deutlich weniger aus als budgetiert. Demzufolge hatte die Kreditüberschreitung auch keine zusätzlichen Ausgaben gegenüber dem Voranschlag 2011 zu Folge.

2.2.4

Weitere Kreditgeschäfte; Übersicht

Neben den vorstehend erwähnten Nachtragskrediten mit gewöhnlichem Vorschuss hatte die Finanzdelegation lediglich über einen weiteren Antrag im Betrag von 1,0 Million Franken zu entscheiden (Swissmint, Metallankäufe). Damit hat die Finanzdelegation 2011 insgesamt drei Nachtragskredite im Gesamtbetrag von genau 23 Millionen Franken bewilligt. Diese Zahl liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Vorjahre.

Das in der vorstehenden Ziffer erwähnte Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17. Dezember 2010 führte im Übrigen zu einem neuen Absatz 4 in Artikel 34 des Finanzhaushaltsgesetzes. Danach kann bei der Bevorschussung von Krediten über 500 Millionen Franken innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation eine ausserordentliche Session verlangt werden. Unter diese Bestimmung wäre in den letzten Jahren beispielsweise die Gewährung von 6 Milliarden Franken für die Stützung der UBS gefallen.

Die Finanzdelegation wertet es als Erfolg ihrer restriktiven Haltung, dass im letzten Jahr lediglich drei Nachtragskredite dringlich angebeht werden mussten. In zwei Fälle waren die Dringlichkeit und die Nicht-Vorhersehbarkeit gegeben, einzig beim Kredit für das BPatGer brachte die Finanzdelegation diesbezüglich gewisse Vorbehalte an. Damit hat sich Insgesamt die Situation gegenüber den Vorjahren – wo die Finanzdelegation den Bundesrat wiederholt auf die klaren Voraussetzungen für die Bevorschussung von Krediten erinnern musste – deutlich verbessert. Die Finanzdelegation sieht sich deshalb in ihrer Meinung bestätigt, dass das Parlament in aller Regel in die Gewährung von Nachtragskrediten mit einbezogen werden kann.

Tabelle 1

Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite*) 2002–2011

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	davon durch die FinDel genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite	Kreditreste in Mio. Franken
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	a) 7194	98	1276
2008	6554	11,5	b) 6137	94	805
2009	c) 593	1,0	103	17	2136

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	davon durch die FinDel genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite	Kreditreste in Mio. Franken
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	d) 340	0,3	23	7	2043

*) Ab 2007 ohne Kreditübertragungen

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

b) davon 6 Mrd. Franken für die Massnahmen UBS

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

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

2.3 Weitere Querschnittsthemen

2.3.1 Informatikstrategie des Bundes, Revision der Bundesinformatikverordnung (BinfV)

Die Finanzdelegation anerkennt die Stossrichtung des Bundesrates in der neuen Informatikstrategie des Bundes. Die FinDel hat sich seit Anfang 2008 mit der Thematik auseinandergesetzt und wiederholt mit dem Bundesrat, den verantwortlichen Departementsvorstehenden und ihren Fachleuten einen vertieften Austausch gepflegt (vgl. auch Tätigkeitsbericht 2008, 2009 und 2010). Die Delegation legte dabei Wert auf die Koordination mit den Finanzkommissionen gerade, weil die Schlussfolgerungen der Aufsichtsgremien nicht immer in allen Punkten übereinstimmten.

Verschiedene Informatikprojekte der Bundesverwaltung, die aufgrund ungenügender Führungsstrukturen und Projektorganisation Mehrkosten verursachen, beschäftigen die Finanzdelegation regelmässig (vgl. zu Beispiel Kap. 3.6.1 zum Informatikprojekt INSIEME im vorliegenden Tätigkeitsbericht). Mit Blick auf diese Erfahrungen ist es der FinDel ein Anliegen, dass die Verantwortungen für die Informatik in der Bundesverwaltung eindeutig zugewiesen und in der Praxis auch effektiv wahrgenommen werden können. Mit der neuen Informatikstrategie des Bundes und der parallel dazu erarbeiteten Revision der Bundesinformatikverordnung (BinfV) ist der Bundesrat diese Problematik im vergangenen Jahr entschieden angegangen. Die FinDel begrüsste es, dass er damit seine strategische Verantwortung in diesem zentralen Bereich wahrnimmt.

Aufgrund der vertieften Auseinandersetzung mit der Thematik erlaubte sich die Finanzdelegation dem Bundesrat im September 2011 drei grundsätzliche Überlegungen zur sich in Vorbereitung befindlichen Revision der BinfV zu unterbreiten:

Erstens ist aus Sicht der FinDel unbestritten, dass es eine zentrale, strategische Führung der Informatik des Bundes braucht. Es ist deshalb sinnvoll, zentral verbindliche Vorgaben für Standarddienste zu definieren. Die Verantwortung für diese strategische Führung liegt klar beim Bundesrat. Die Verantwortung für die operative Umsetzung der Strategie und der verbindlichen Standards sollte aus Sicht der FinDel allerdings eine dezentralisierte Struktur in den Departementen übernehmen. Der Bundesrat bestätigte, dass die totalrevidierten BinfV eine klare Zuordnung der Führungsverantwortung vorsehe. So sollen die Departemente dezentral die Verantwortung für die Führung ihrer Fachanwendungen wahrnehmen. Das EFD übernimmt im Bereich der IKT eine Querschnittsverantwortung wie dies auch in anderen Sup-

portprozessen (Logistik, Finanzen oder Personal) der Fall ist. Aus Sicht des Bundesrates entspricht dieses Führungsmodell den Bedürfnissen der Bundesverwaltung.

Zweitens kann eine Trennung der Verantwortungen für Effizienz- und Effektivität bei Standarddiensten in der Auffassung der FinDel nur eine theoretische sein und ist aus ihrer Sicht nicht umsetzbar. Ebenso wenig ist es zielführend, Verantwortungen für Investitionen und Betriebskosten bei Standarddiensten zu trennen. Den – nicht bezifferten – in Aussicht gestellten Effizienzgewinnen einer zentralen operativen Führung der Bundesinformatik sind die damit verbundenen – kaum abschätzbaren – Komplexitätskosten und vor allem die nicht mehr eindeutig zuweisbare Verantwortung für die Effektivität der eingesetzten Informatik gegenüberzustellen. Der Bundesrat stellte klar, dass er mit der revidierten BinfV eine Zentralisierung der Verantwortung für die IKT-Effizienz nur im Bereich der IKT-Standarddienste anstrebt. In allen übrigen Bereichen bleibt die vollständige Führungsverantwortung bei den Departementen bzw. den Ämtern. Sollten sich im Rahmen der Erhebung der Anforderungen der Departemente und der Bundeskanzlei unterschiedliche Beurteilungen ergeben, sei das in der Definition des jeweiligen Standarddienstes zu berücksichtigen. Der Bundesrat hat den Entwurf für eine revidierte BinfV ausgehend von der Bemerkung der FinDel dahingehend angepasst, dass die Verantwortung für die Betriebskosten in erster Linie dann dezentral wahrgenommen wird, wenn damit die Mengen- und Qualitätssteuerung durch die dezentralen Verwaltungseinheiten verbunden ist.

Drittens unterstützt die FinDel die Absicht des Bundesrats, umfassende Transparenz über die gesamte Informatik der Bundesverwaltung zu fordern und die Umsetzung der zentralen strategischen Vorgaben mittels eines strikten, zentral geführten Controllings durchzusetzen. Eine zentrale operative Führung zu wählen, alleine um die Durchsetzung der Standards gewährleisten zu können, ist aus Sicht der FinDel in einer Gesamtbetrachtung aber nicht zielführend. Geeigneter sind in diesem Zusammenhang sicherlich entsprechende Prüf- und Steuerungsinstrumente der zentralen strategischen Führung beispielsweise im Budgetprozess. Der Bundesrat legte dar, dass die zentrale Führung der Standarddienste im institutionellen und kulturellen Umfeld der Bundesverwaltung zu beurteilen sei. Die neue BinfV und auch die IKT-Strategie 2012–2015 wollen bundesweit ein übergreifendes und umfassendes Projektportfolio-Management und Controlling aufbauen und eine Qualitätskontrolle (Quality-Gate) für Schlüsselprojekte etablieren. Dies wird auch einem Controlling der Wirkung von Standarddiensten auf Stufe Bund dienlich sein. Die Durchsetzung und die Kontrolle der IKT-Vorgaben sei Sache der Linien.

Die Finanzdelegation anerkennt die Stossrichtung, die der Bundesrat mit der neuen Informatikstrategie und der neuen Bundesinformatikverordnung (BinfV) des Bundes einschlägt. Sie begrüsst, dass der Bundesrat seine strategische Verantwortung in diesem zentralen Bereich übernimmt. Die FinDel erwartet vom Bundesrat, dass die beschlossenen Neuerungen nun auch konsequent umgesetzt werden. Von besonderem Interesse ist dabei, wie sich die neue BinfV und die neue Informatikstrategie konkret auf die grossen Informatikprojekte in der Bundesverwaltung auswirken werden. Die FinDel hat beim Bundesrat per Mitte 2012 einen entsprechenden Bericht angefordert. Weiter wird sich die FinDel auch der Implementierung der Standarddienste annehmen. Insbesondere interessiert sie, welche dieser Standarddienste bis wann eingeführt werden sollen.

2.3.2

Vergabe von Expertenaufträgen/ Vertragsmanagement

Bereits im Tätigkeitsbericht 2010 äusserte sich die Finanzdelegation zur Frage des Vertragsmanagements in der zentralen Bundesverwaltung sowie in diesem Zusammenhang und ausgehend von einem Einzelfalle auch zur Vergabe von Expertenaufträgen (vgl. Tätigkeitsbericht 2010, Kap. 2.3.3 und 2.3.4).

Die Finanzdelegation hatte vom Bundesrat eine Zusammenstellung angefordert über die im Zeitraum 2009 und 2010 im freihändigen Verfahren vergebenen Aufträge, deren Beschaffungsvolumen über dem definierten Schwellenwert lagen. Aufgrund der ausgewiesenen Anzahl der freihändigen Beschaffungen hatte der Bundesrat seinerseits einen Handlungsbedarf anerkannt. Ende 2011 unterbreitete er der Delegation Erkenntnisse aus einer vertieften Datenanalyse und legte Massnahmen für weitere Verbesserungen dar.

Gemäss der erfolgten Analyse muss festgehalten werden, dass die Durchführung der freihändigen Vergaben nicht in jedem Fall dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) entspricht, auch wenn die Beschaffungsverfahren in den Departementen im Grundsatz ordnungsgemäss und korrekt abgewickelt werden. Die Beschaffungsvolumina der freihändigen Vergaben über dem Schwellenwert betrugen in den Jahren 2009 und 2010 rund 370,8 bzw. 249,1 Millionen Franken. Dies entspricht im Verhältnis zum Gesamtvolumen der Zahlungen für kommerzielle Leistungen und Lieferungen des Bundes einem Anteil von 7,5 bzw. 4,9 Prozent.

Der Bundesrat lancierte bereits 2007 das Projekt «Strategisches Beschaffungs-Controlling». Neben dem Aufbau der zentralen Beschaffungsstatistik, der Straffung des Beschaffungsprozesses und der Stärkung der Aus- und Weiterbildung sollten im Rahmen des Projektes die Mindestanforderungen an ein operatives Vertragsmanagement und ein strategisches Beschaffungs-Controlling festgelegt werden. Die Verbesserungsmassnahmen im Rahmen des Projektes standen entsprechend im Zeichen der Konzeption und des Ausbaus einer Reihe von Instrumenten, welche den Beschaffungsprozess unterstützen und spezifische Informationen zu den Beschaffungen liefern.

Mit dem Ziel, weitere Verbesserungen zu erreichen, verfolgt der Bundesrat nun Optimierungen in den folgenden drei Bereichen: konsequente Weiterentwicklung der Instrumente des Beschaffungswesens, Anpassungen bei den Beschaffungen – insbesondere klare Regelungen über Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auf Amtsstufe – sowie einen gezielten Ausbau des Beschaffungscontrollings auf Departementsstufe. Vorgesehen ist, dass hierzu in den nächsten drei Jahren auf freiwilliger Basis ein Vertragsmanagement in allen Departementen eingeführt werden soll.

Bei der Prüfung zur Einführung eines Bundesstandards für Vertragsmanagement stellte die EFK im Januar 2012 fest, dass der Bundesrat auf die Einführung eines übergeordneten, bundesweiten Beschaffungscontrollings entgegen seiner ursprünglichen Absicht verzichten will. Die Departemente sollen das Beschaffungscontrolling eigenständig definieren und umsetzen. Die Finanzdelegation und die EFK befürworten allerdings eine Gesamtkonzeption des strategischen Beschaffungscontrollings. Wird definitiv auf ein gesamtheitliches Controlling verzichtet, ist die Einführung einer neuen einheitlichen IT-Lösung «Vertragsmanagement» in allen Departementen aus Kosten- und Nutzenüberlegungen zu hinterfragen.

Die Finanzdelegation begrüsst grundsätzlich die vom Bundesrat dargelegten Verbesserungsmassnahmen im Bereich der Beschaffung der zentralen Bundesverwaltung. Sie besteht aber auf der ursprünglichen Zielsetzung eines übergeordneten, bundesweiten Beschaffungscontrollings. Die FinDel wird ihr Anliegen dem Bundesrat entsprechend zukommen lassen.

3 Schwerpunkte nach Departementen

3.1 Behörden und Gerichte

3.1.1 Informationsbesuch beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer)

Auf den 1. Januar 2007 wurde das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) aus 36 eidgenössischen Rekurskommissionen und Beschwerdediensten zu einer einzigen unabhängigen Gerichtsbehörde gebildet. Die Herausforderungen rund um die Überführung von den Vorgängerorganisationen in das neue BVGer, allem voran der Aufbau neuer Organisationsstrukturen sowie der bevorstehende Umzug nach St. Gallen. Im Jahr 2012 nahm die Finanzdelegation zum Anlass, dem BVGer im August 2007 am Standort Bern einen Informationsbesuch abzustatten (vgl. Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation im Jahr 2007, Kap. 5.1.1). Darüber hinaus befasste sich die Finanzdelegation im Jahr 2009 mit der Dienststellenrevision der EFK 2009 im BVGer, welche trotz Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Ortszulage am Standort Zollikofen positiv ausfiel (vgl. Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation 2009, Kap. 3.1.2). Die Finanzdelegation, vertreten durch die Subdelegation 1, liess sich über den aktuellen Stand im BVGer im August 2011 im Rahmen einer weiteren Informationssitzung am Standort Bern orientieren.

Gemäss Darstellung der Vertreter des BVGer sind alle Voraussetzungen für einen geordneten Übergang und eine Weiterführung des Betriebs am neuen Standort in St. Gallen gewährleistet, einschliesslich der Informatiklösung. Die reinen Umzugskosten, die Vollumfänglich vom Bundesamt für Bauten und Logistik übernommen werden, belaufen sich auf 1,3 Millionen Franken. Zu Lasten des BVGer gehen die auf 30 000–40 000 Franken budgetierten Umzugsvorbereitungskosten, also Konzept, Planung und Beratung. Weil das BVGer gewisse Leistungen, die am heutigen Standort vom BBL erbracht werden, in St. Gallen selber übernimmt, wird im Generalsekretariat eine neue Organisationseinheit «Betrieb und Sicherheit» geschaffen. In personeller Hinsicht soll die Reorganisation insgesamt trotzdem kostenneutral sein, vor allem als Folge der Verkleinerung der Anzahl Bereiche im Generalsekretariat und einer Überprüfung des Einreichungsgefüges.

Ungewiss war allerdings, wie viele Mitarbeitende im Raum Ostschweiz neu rekrutiert werden müssen. Eine Herausforderung stellten in erster Linie die rund 50 Prozent der Mitarbeitenden dar, welche im Frühjahr 2011 in einer Befragung angaben, entweder nicht oder nur vorübergehend mit nach St. Gallen zu kommen. Als Anreiz sah das BVGer deshalb vor, jedem Mitarbeitenden, der bis mindestens Ende 2013 beim Gericht bleibt, eine Umzugsentschädigung von 5000 Franken auszuzahlen, um in der Übergangsphase eine gewisse personelle Kontinuität zu gewährleisten. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage sowie der möglichen präjudiziellen

Wirkung in der Bundesverwaltung erachtete die Finanzdelegation diese Massnahmen als verfehlt, überliess den Entscheid jedoch den für die Beratung des Budgets zuständigen Finanzkommissionen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Voranschlag 2012 fand die Umzugszulage schliesslich keine Unterstützung.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Pendenzen des BVGer seit 2007 insgesamt um einen Drittel abgebaut werden konnten. Für die Erledigung der noch hängigen älteren Verfahren benötigt das BVGer allerdings noch Zeit. Lösungsansätze liefern die guten Erfahrungen mit den zeitlich befristeten zusätzlichen Richter-Stellen im Rahmen des UBS-Amtshilfeverfahrens. Dagegen erkennt die Finanzdelegation Verbesserungspotential bei den aus ihrer Sicht noch zu langen Verfahrensdauern, insbesondere im Asylbereich. Die Verantwortlichen des BVGer teilen diese Bedenken und versicherten, alle möglichen rechtsstaatlichen Lösungen für eine Beschleunigung der Verfahren zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund hat sich das BVGer als Ziel gesetzt, in Zukunft 80 Prozent der Fälle innerhalb eines halben Jahres mit den heutigen Mitteln erledigen zu können.

An mehreren Sitzungen diskutierte die Finanzdelegation zudem die Arbeiten zur Schaffung des neuen Bundespatengerichtes (BPatGer), das seine Tätigkeit inzwischen am 1. Januar 2012 in St. Gallen aufgenommen hat (siehe auch Ziff. 2.2.1 im vorliegenden Tätigkeitsbericht betreffend Nachtragskredit). Sie erachtete die Regelung, dass das BVGer seine Infrastruktur und das Personal zur Erfüllung der administrativen Aufgaben dem BPatGer zu Selbstkosten zur Verfügung stellt, als zweckmässig. Jedoch akzeptierte die Finanzdelegation die Absicht des BPatGer nicht, eine eigene Verwaltung aufzubauen und einen eigenen Generalsekretär und Kanzleipersonal anzustellen. Auf ihre Intervention hin unterstützte das Bundesgericht das BVGer und das BPatGer in einer einvernehmlichen Lösung. Danach stellt das BPatGer die nötige Anzahl Gerichtsschreiber selber an, wobei einer davon diejenigen Aufgaben wahrnimmt, die institutionell nicht an das BVGer delegiert werden können. Das Kanzleipersonal wird vom BVGer angestellt. Damit wird den Einwänden der Finanzdelegation Rechnung getragen.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass der geplante Standortwechsel des BVGer nach St. Gallen auf guten Wegen ist. Für sie ist entscheidend, dass das neue Organisationsmodell des Generalsekretariats kostenneutral sein wird und zu einer effizienteren Organisationsstruktur führt. Die Finanzdelegation wird den Abbau der noch hängigen älteren Verfahren weiterhin aufmerksam verfolgen. Sie unterstützt zudem nach Möglichkeit konkrete Massnahmen, die zur Beschleunigung von Verfahren beitragen können.

3.2 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

3.2.1 Informationsbesuch bei der FIPOI

Die Finanzdelegation hat im Mai 2011 im Rahmen einer ordentlichen Tagung in Genf der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) einen Informationsbesuch abgestattet. Ziel des Besuchs war, die Entwicklung bei der

FIPOI seit der letzten Informationssitzung der Subdelegation 2 im August 2008 (vgl. Tätigkeitsbericht 2008, Kap. 3.2.1) zu beurteilen.

Die FIPOI ist eine Stiftung privaten Rechts, an welcher der Bund und der Kanton Genf beteiligt sind. Der Stiftungszweck besteht darin, den internationalen Organisationen in Genf Immobilien zur Verfügung zu stellen. Der Bund steuert die Finanzmittel bei, während der Kanton Genf den Boden unentgeltlich zur Verfügung stellt. Die FIPOI untersteht der Stiftungsaufsicht des Bundes, wobei die Eidgenössische Finanzkontrolle seit drei Jahren als alleinige Revisionsstelle der FIPOI fungiert. Aus finanzieller Sicht gewährte der Bund der FIPOI seit ihrer Gründung 1964 bis zum 31. Dezember 2010 Darlehen in Höhe von insgesamt 758 Millionen Franken sowie Schenkungen von 372 Millionen. Per Ende 2010 schuldet die FIPOI dem Bund 378 Millionen Franken.

Gemäss Gaststaatesgesetz und Statuten der FIPOI kann Letztere institutionellen Begünstigten unter anderem zinslose, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbare Baudarlehen gewähren, Räumlichkeiten vermieten oder sie in Sachen Immobilienkonstruktion und Gebäudeunterhalt beraten. Darlehen der FIPOI und damit vom Bund waren allerdings nicht immer zinslos. Die nun geltenden Darlehensbedingungen wurden vom Parlament beschlossen, um die Attraktivität des Internationalen Genf zu steigern. Ausserdem stellt die FIPOI bei vom Bund finanzierten Bauvorhaben den institutionellen Begünstigten keine Beratungskosten in Rechnung.

Im Nachgang zur Informationssitzung liess sich die Finanzdelegation umfassend über die laufenden Kredite, den Immobilienbestand und den aktuellen sowie künftigen Finanzierungsbedarf orientieren. Dabei nahm sie insbesondere zur Kenntnis, dass für das Internationale Genf in den nächsten zehn Jahren erhebliche finanzielle Mittel benötigt werden, um einerseits künftige Immobilienvorhaben mit der Beteiligung der FIPOI zu realisieren und andererseits notwendige Renovierungsarbeiten an Gebäuden von internationalen Organisationen mit Sitz in Genf vorzunehmen. Die Unterhaltskosten werden auf über eine Milliarde Franken für die nächsten zehn Jahre geschätzt. Sie ersuchte daraufhin den Bundesrat, ihr eine Strategie und eine Langfristplanung zur Finanzierung des Internationalen Genf vorzulegen. Der Bundesrat verwies in seiner Antwort darauf, dass das EDA dem Bundesrat im Laufe des Jahres 2012 einen entsprechenden Bericht erstatten wird. Darin sollen unter anderem konkrete Vorschläge unterbreitet werden, wie die Schweiz als Gastgeberland auf allfällige Anfragen von internationalen Organisationen reagieren soll, die nach einer Unterstützung bei der Renovation ihrer Bauten fragen.

Die Finanzdelegation unterstützt die Aktivitäten der FIPOI, die für das Internationale Genf von grosser Bedeutung sind. Zudem begrüsst sie Massnahmen, die zur Transparenz in den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten und Zahlungsmodalitäten beitragen. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit mit den finanziellen Auswirkungen der künftigen Ausrichtung der FIPOI befassen. Ein besonderes Augenmerk wird sie dabei auf die Aufgaben- und Kompetenzteilung zwischen Bund, Kanton und Stadt Genf richten.

3.2.2

Informationsbesuch bei der Konsularischen Direktion

Als Folge der wachsenden Mobilität der Schweizerbürger stiegen in den letzten Jahren die Anforderungen an die konsularischen Dienstleistungen. Das EDA schuf deshalb auf Anfang Juni 2011 eine neue Konsularische Direktion (KD). Deren Dienstleistungen waren bis anhin auf zwei Direktionen aufgeteilt gewesen. Um den Service Public auszubauen, Synergien zu nutzen und für die künftigen Anforderungen gerüstet zu sein, bot sich eine Zusammenlegung der betroffenen Verwaltungseinheiten an.

Anlässlich eines Informationsbesuchs bei der neuen Direktion liess sich die Subdelegation 1 der Finanzdelegation Ende August 2011 über deren Organisation und die Zielsetzungen der Reorganisation orientieren. Der eine Schwerpunkt der Diskussionen tangierte Fragen der Strukturen, der Ressourcen und der laufenden Projekte. Die Subdelegation konnte insbesondere feststellen, dass die Schaffung der KD haushaltneutral erfolgte und für die neuen Kredite der KD ein wirkungsvolles Controlling aufgebaut wurde. Ob die gesetzten Ziele bezüglich grösserer Effizienz erreicht werden können, lässt sich nach so kurzer Zeit naheliegenderweise noch nicht beurteilen, die Subdelegation gewann aber den Eindruck, dass die Schaffung der KD ein richtiger Schritt war und die Umsetzung der neuen Strukturen auf gutem Weg ist.

Der zweite Schwerpunkt des Informationsbesuchs betraf die Ausgestaltung und die Aufgaben des Vertretungsnetzes des EDA im Ausland. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass dieses Netz nach wie vor eines der weltweit dichtesten ist. Die globalen Veränderungen rufen nach einer ständigen Überprüfung und Anpassungen, wobei tendenziell die Ressourcen von Europa in die Schwellenländer verschoben werden. Weil die wachsende Geschäftslast nicht mit höheren Finanzmitteln aufgefangen werden kann und die Strukturen in den Vertretungen nicht optimal auf den Leistungskatalog ausgerichtet sind, hat das EDA begonnen, regionale Konsularcenter zu schaffen. Damit sollen gewisse Synergien genutzt und gleichzeitig ein hoher Grad an Bürgernähe realisiert werden können. Die für den Bürger teilweise erheblich längeren Anreisewege sollen mit flankierenden Massnahmen aufgefangen werden. Die Finanzdelegation steht dieser Zentralisierung eher skeptisch gegenüber. Aus ihrer Sicht kommt der Qualität der Dienstleistungen für die Schweizer im Ausland grosse Bedeutung zu und darf nicht durch primär ökonomisch bedingte Reorganisationen gefährdet werden.

Die Finanzdelegation stellt im Weiteren fest, dass die Koordination im Ausland unter den verschiedenen in einem Land tätigen Schweizer Diensten noch nicht zufriedenstellend gelöst ist. Die Finanzdelegation erkennt in der vermehrten räumlichen Zusammenlegung solcher Dienste ein erhebliches Sparpotenzial. Sie nimmt deshalb mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat das EDA beauftragt hat, die Schweizer Präsenz im Ausland unter einem Dach zu vereinen und ab 2014 im Vertretungsnetz Synergiegewinne in der Höhe von jährlich 30 Millionen Franken zu realisieren. Das EDA ist sich der Problematik bewusst und hat eine Reihe möglicher Massnahmen definiert, die in Zusammenarbeit mit allen Partnern realisiert werden sollen.

Die Finanzdelegation gewann von der neu geschaffenen Konsularischen Direktion einen guten Eindruck. Die Auswirkungen der Zentralisierung von konsularischen Dienstleistungen sind durch das EDA genau zu beurteilen. Die Finanzdelegation wird sich im Weiteren laufend über die Koordination der Schweizer Präsenz im Ausland und über die im Vertretungsnetz angestrebten Synergiegewinne von jährlich 30 Millionen Franken orientieren lassen.

3.2.3 Swiss Business Hubs, Prüfung der EFK

Auf der Grundlage des Exportförderungsgesetzes vom 6. Oktober 2001 beauftragt das EVD/SECO die Osec mittels einer Leistungsvereinbarung mit der operativen Exportförderung und Standortpromotion. Die darin festgelegten Leistungen im In- und Ausland werden Osec gegenwärtig pro Jahr mit 17 Millionen Franken (Exportförderung) respektive 4,7 Millionen Franken (Standortpromotion) abgegolten. An die Standortpromotion leisten die Kantone zusätzlich einen Beitrag von 1,3 Millionen Franken pro Jahr.

In den Auslandaktivitäten ist das EDA der wichtigste Partner der Osec: Einerseits verfügen die Vertretungen des Bundes weltweit über einen Grundversorgungsauftrag im Bereich der Aussenwirtschaftsförderung; andererseits kann sich die Osec für ihre Tätigkeiten auf das Netz von 18 Swiss Business Hubs (SBH) stützen, die bis auf zwei Ausnahmen alle dem EDA-Vertretungsnetz angeschlossen sind. Die eidgenössischen Räte haben bestätigt, dass die Exportförderung der Osec über das Aussenetz des Bundes erfolgen soll.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat seit Anfang 2010 bereits mehrfach von EFK-Berichten zu verschiedenen Swiss Business Hubs Kenntnis genommen (namentlich zu den Swiss Business Hubs Brasilien, USA, ASEAN und China). Die EFK-Berichte kritisieren vor allem Mängel in Finanz- und Buchhaltungsfragen, eine unzureichende Umsetzung der Vereinbarung zwischen dem EDA und dem EVD sowie ungenügende Auslastung und Geschäftstätigkeit in einzelnen Swiss Business Hubs.

An ihrer ordentlichen Tagung Ende Juni 2011 führte die FinDel darum sowohl mit dem Vorsteher des EVD als auch mit dem Generalsekretär des EDA eine Aussprache zu diesem Geschäft. Die Schlussfolgerungen dieser Aussprachen teilte die Delegation dem Bundesrat schriftlich mit. Deren zwei zentralen Punkte sind:

- Die Doppelunterstellung der Swiss Business Hubs (EDA und EVD/SECO/Osec) führt zu unklaren Führungs- und Verantwortungsverhältnissen. Hier stellte die Delegation Handlungsbedarf fest. Eine organisatorische Straffung und klare Führung des schweizerischen Aussennetzes ist aus Sicht der Delegation die Grundlage für eine erfolgreiche Vertretung der Interessen der Schweiz im Ausland. In diesem Zusammenhang ist aber zu klären, wo die Schweiz mit welchen Dienstleistungen vor Ort vertreten sein soll. Es gilt, die Kompetenzen und auch die damit verbundenen Verantwortungen klar zuzuordnen.

- Die Anwendung des Rotationsprinzips des EDA auf die Swiss Business Hubs beurteilte die Finanzdelegation als fraglich. Die Swiss Business Hubs sollten über vor Ort entsprechend gut vernetzte Mitarbeitende verfügen. Nur dann sind sie in der Lage, den schweizerischen Unternehmen gute Dienstleistungen zu bieten. Das Rotationsprinzip erschwert den langfristigen Aufbau von tragfähigen Netzwerken.

Der Bundesrat hielt im Oktober 2011 in seiner Stellungnahme an die FinDel fest, dass die durch das EDA im Nachgang zur Überprüfung der Swiss Business Hubs in Chicago und Singapur eingeleiteten Sofortmassnahmen (im Wesentlichen Information, Ausbildung und Überwachung) zur Behebung der administrativ-finanziellen Mängel einen unmittelbaren Erfolg gezeigt habe. Dies zeige sich insbesondere auch bereits im positiven EFK-Bericht zum Swiss Business Hub in China.

Weiter räumte der Bundesrat ein, dass die heutige Doppelunterstellung der Swiss Business Hubs mit Zuständigkeiten des EDA und der OSEC im Auftrag des EVD/SECO in der Tat relativ komplex erscheint. Allerdings habe das EDA, das EVD und die Osec ihre Zusammenarbeit über die Jahre verfeinert, und wesentliche Verbesserungen erzielt. Der Bundesrat stimmte jedoch der Schlussfolgerung der Finanzdelegation zu, dass weiteres Optimierungspotential besteht. Ende 2011 wurden die Leistungsvereinbarungen des SECO mit der Osec für die Periode 2012–2015 und die Vereinbarung des EDA mit der Osec über die Zusammenarbeit im Aussennetz für den Zeitraum 2012–2015 erneuert. Das Anliegen der FinDel, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten grundsätzlich zu klären, will der Bundesrat mittels einer neuen Rahmenvereinbarung zwischen dem EDA und dem EVD/SECO über die Zusammenarbeit in der Exportförderung im Aussennetz angehen.

Der Bundesrat befürwortete im Gegensatz zur FinDel, das Rotationsprinzip bei der Besetzung von Stellen in Swiss Business Hubs mit von der Schweiz entsandten Angestellten beizubehalten. Dies im Wesentlichen aus den folgenden zwei Gründen:

- Neben der Fähigkeit zum Aufbau eines Kontaktnetzes und der Zurverfügungstellung eines Dienstleistungsangebots für Schweizer Unternehmen im Ausland bedingt diese Aufgabe auch eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Gaststaat und seinen Institutionen. Mit einer regelmässigen Rotation auch auf Leitungsstellen bei Swiss Business Hubs kann Interessenkonflikten infolge zu enger Verflechtungen im Gaststaat vorgebeugt werden.
- Mit dem in Swiss Business Hubs angestellten lokalen Personal, das den Leiter des Hubs unterstützt, kann sichergestellt werden, dass dieses auch bei einer Rotation von entsandten Angestellten aus der Schweiz nachhaltig gepflegt werden kann.

Die Delegation begrüsst, dass der Bundesrat Ende 2011 die Frage der Doppelunterstellung der Swiss Business Hubs und die damit verbundenen unklaren Führungs- und Verantwortungsverhältnisse mittels einer neuen Rahmenvereinbarung zwischen dem EDA und dem EVD/SECO über die Zusammenarbeit in der Exportförderung im Aussennetz angeht. Die Delegation wird sich zu gegebenem Zeitpunkt anhand der geplanten Nachprüfungen der EFK über die Entwicklung in diesem Geschäft informieren.

3.3 Eidg. Departement des Innern (EDI)

3.3.1 BAG: Stärkung der Aufsicht über die Krankenversicherer; Tarmed

Im Nachgang eines Informationsbesuchs im Sommer 2010 beim BAG sprach sich die FinDel bereits im Tätigkeitsbericht 2010 für eine Vereinfachung des Prämiensystems und eine transparentere sowie effektivere Gestaltung der Krankenversicherungsaufsicht aus. Deshalb begrüsst sie damals die grundsätzliche Stossrichtung, welche das EDI insbesondere bei der Stärkung der Aufsicht über die Krankenversicherung eingeschlagen hatte. Die Finanzdelegation hatte zudem im November 2010 den EFK-Berich zu Tarmed beraten. Die Finanzdelegation beurteilte die Empfehlungen der EFK als prüfenswert und hatte alle beteiligten Partner dazu eingeladen, ausgehend von den Feststellungen der EFK konkrete und zielführende Vorschläge in die politische Diskussion einzubringen.

Ende März 2011 hat die FinDel eine Aussprache mit dem Direktor des BAG und seinen Mitarbeitenden zu den beiden Themen geführt. Die Finanzdelegation zeigte sich nur bedingt zufrieden mit den erhaltenen Auskünften. Im Rahmen einer weiteren Aussprache, diesmal Anfang September 2011 mit dem Vorsteher des EDI, musste die Finanzdelegation feststellen, dass die Strategie des EDI im Bereich Tarmed keine baldige Intervention des Bundesrates vorsah. Sie hat sich darum sowohl an den Vorsteher des EDI als auch an den Bundesrat gewandt, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen:

- So sollten aus Sicht der Delegation die Tarifverhandlungen prioritär behandelt und auch die entsprechenden Ressourcen im Bundesamt für Gesundheit freigespielt werden. Weiter sollte der Bundesrat seine Verantwortung in den Tarifverhandlungen übernehmen und dem Parlament die notwendigen gesetzlichen Anpassung unterbreiten, falls die vorhandenen Rechtsgrundlagen dazu nicht ausreichen.
- Die Frage der Aufsicht über die sozialen Krankenversicherer beurteilte die Delegation im Vergleich als weniger prioritär. Sie wies das EDI lediglich darauf hin, bei der Schaffung der neuen Aufsichtsstelle das nötige Kostenbewusstsein anzuwenden.

Der Vorsteher des EDI informierte die Delegation Anfang November 2011 über den aktuellen Stand beider Geschäfte. Demnach wird das Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (Krankenversicherungs-Aufsichtsgesetz, KVAG) ab 2012 von den eidgenössischen Räten beraten werden. Das KVAG umfasst auch die Organisation und die Kompetenzen der Aufsichtsbehörde.

Die Tarifpartner konnten sich nicht wie vom Bundesrat verlangt bis Ende September 2011 auf ein gemeinsames Revisionskonzept für Tarmed einigen. Angesichts der deutlichen Differenzen zwischen den Tarifpartnern und der Komplexität des Geschäftes erscheint eine rasche Revision bis Ende 2012 nun sehr ambitioniert. Das EDI zeigte sich bereit, zugunsten einer erfolgreichen Revision des Tarmed zu intervenieren. Auf Basis der parlamentarischen Initiative 11.429 «Tarmed: Subsidiäre Kompetenz des Bundesrates» wird der Bundesrat künftig Anpassungen an der Tarifstruktur festsetzen können, wenn sich diese als nicht mehr sachgerecht erweist und sich die Parteien nicht auf eine Revision einigen können. Die Bundesversammlung hat dieser Initiative Folge gegeben und in der Wintersession das KVG entspre-

chend geändert (Referendumsfrist bis 13. April 2012). Damit verfügt der Bundesrat bereits bald über die notwendige subsidiäre Kompetenz.

Die FinDel bedauert, dass sich die Tarifpartner bis Ende September 2011 auf kein gemeinsames Revisionskonzept für Tarmed einigen konnten. Hatte sie doch nach Vorliegen des EFK-Berichts im November 2010 alle beteiligten Partner dazu eingeladen, konkrete und zielführende Vorschläge in die politische Diskussion einzubringen. Die Delegation begrüsst darum die parlamentarische Initiative 11.429 «Tarmed: Subsidiäre Kompetenz des Bundesrates» die den Bundesrat mit ausreichenden Kompetenzen ausstattet, um in die Tarifstruktur eingreifen zu können. Sie fordert den Bundesrat und das Departement auf, der Revision des Tarmed weiterhin höchste Priorität zuzugestehen.

3.3.2 BSV: Hörmittel

Im Juni 2007 veröffentlichte die Eidgenössische Finanzkontrolle einen Evaluationsbericht zur Abgabe von Hörmitteln in der IV und der AHV. Darin stellte sie eine Verdoppelung der Ausgaben für Hörmittel innert zehn Jahren fest. Die Finanzkontrolle identifizierte mehrere system-inhärente, kostentreibende Faktoren und formulierte acht Empfehlungen mit einem theoretischen jährlichen Sparpotenzial von etwa 30–40 Millionen Franken (siehe auch den Tätigkeitsbericht 2007 der Finanzdelegation, Ziff. 5.3.5)

Die EFK prüfte 2011 in einem Follow-up die Umsetzung dieser Empfehlungen. Dabei stellte sie fest, dass das BSV inzwischen sieben Empfehlungen umgesetzt hat. Insbesondere hatte das BSV 2008 versucht, die Hörmittel mittels Ausschreibung direkt zu beschaffen. Die Branche erhob dagegen Beschwerde beim BVGer. Dieses hob daraufhin im Februar 2009 die Ausschreibung mit der Begründung auf, es fehle dazu eine gesetzliche Grundlage. Wohl ist inzwischen die nötige Rechtsgrundlage geschaffen worden, das BSV beschloss jedoch, auf Beschaffungen mittels Ausschreibungen zu verzichten und stattdessen eine einheitliche Versichertenpauschale einzuführen. Indessen führte die Massnahme des BSV bereits in den Jahren 2010/11 zu einem Entgegenkommen der Hörmittelbranche, die einen Rabatt von 40 Prozent auf den Hörgerätetarifen zusicherte. Damit konnten bei der IV und der AHV jährlich etwa 17 Millionen Franken eingespart werden. Mit der neuen, ab 1. Juli 2011 gültigen Pauschalvergütung sollen insgesamt jährlich sogar bis zu 30 Millionen Franken eingespart werden können.

Die einzige nicht umgesetzte Empfehlung der EFK betrifft die Abschaffung des Besitzstandes beim Wechsel von der IV zur AHV. Dieser bietet Anreize, noch kurz vor der Pensionierung Hörgeräte zu beschaffen, um im AHV-Alter weiterhin von den besseren Konditionen der IV zu profitieren. Allerdings werden die finanziellen Auswirkungen des Besitzstandes nach Ansicht der EFK mit der neuen Pauschalentschädigung entschärft. Der Frankenunterschied zwischen den Konditionen der IV und der AHV sind mit der Pauschale bedeutend geringer als mit dem vorherigen Tarifsystem. Ausserdem machte das BSV geltend, der Besitzstand gelte für alle Hilfsmittel und nicht nur für Hörgeräte. Eine Abschaffung des Besitzstandes in nur

einer Hilfsmittelkategorie würde zu einer Ungleichbehandlung der Versicherten führen.

Die Finanzdelegation nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der seinerzeitige Evaluationsbericht der EFK zu greifbaren Empfehlungen führte, aus deren strikter Umsetzung durch das BSV letztlich erhebliche Einsparungen für die IV und die AHV resultierten.

3.3.3 Informationsbesuch bei der EPF Lausanne

In der Legislaturperiode 2007–2011 beschäftigte sich die Finanzdelegation mehrfach mit Themen betreffend die Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne (EPFL). Sie befasste sich unter anderem mit EFK-Evaluationsberichten zu den Personalressourcen und zum Immobilienmanagement der EPFL sowie zum Synergiepotential im Beschaffungswesen bei den Forschungsanstalten der ETH (vgl. Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation 2010, Kap. 3.3.3). Vor diesem Hintergrund führte die Subdelegation 1 der Finanzdelegation Ende August 2011 einen Informationsbesuch bei der ETH Lausanne durch. Sie liess sich über den aktuellen Stand im Bereich Immobilienverwaltung sowie über die generelle finanzielle Lage der EPFL orientieren. Zudem vertiefte sie weitere Themen, wie etwa die Infrastrukturfinanzierung, die Entwicklung der Drittmittel und die geplanten Ausgaben im Zusammenhang mit künftigen Grossprojekten. Ebenfalls Gegenstand der Diskussion waren die aktuelle Situation und die Perspektiven im Personalbereich.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen in internationalen Rankings hervorragend abschneiden. Die Entwicklung der Drittmittel der ETH Lausanne, die seit den 1990er-Jahren kontinuierlich ansteigen, ist eine der Folgen dieser ausgezeichneten internationalen Positionierung. Die Finanzdelegation stellt aber fest, dass Drittmiteleinahmen das Grundbudget durch die entstehenden Overhead-Kosten auch belasten. Bei einem jährlichen Budget von etwa 700 Millionen Franken mit Bundesbeiträgen in Höhe von 500 Millionen betragen die Drittmittel 200 Millionen und damit rund 30 Prozent des Budgets – bei der ETH Zürich liegt der Drittmittelanteil bei nur 18 Prozent. Die zunehmende Internationalisierung der Forschungslandschaft sowie die Diversifikation der Förder- und Finanzierungsinstrumente führen zu einer höheren Komplexität der Finanzströme. Die EPFL ist bestrebt, den administrativen Aufwand durch möglichst schlanke und effiziente Controllingprozesse in Grenzen zu halten.

Anlässlich des Informationsbesuchs erläuterten Vertreter der ETH Lausanne den Mitgliedern der Subdelegation 1 auch die finanziellen Auswirkungen des Neuroinformatikprojekts «Blue Brain», mit welchem die EPFL grundlegende Abläufe im menschlichen Hirn mit Hilfe eines Hochleistungsrechners simulieren will. Um die aufwendige Forschungsinfrastruktur zu finanzieren, strebt die EPFL unter anderem eine Projektfinanzierung im Rahmen der EU-Förderprogramme an. Festzuhalten ist, dass auch die EPFL unter Währungsverlusten leidet. Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Abfederung der Frankenstärke wurden den beiden ETH ein einmaliger Bundesbeitrag von rund 10 Millionen Franken zugesprochen, um einen Teil der Währungsverluste des Jahres 2011 auszugleichen.

Ein Schwerpunkt des Informationsbesuches war dem Immobilienmanagement gewidmet. Die Besichtigung des architektonisch als Meisterleistung anerkannten Rolex Learning Center (RLC) liess erahnen, dass solche exklusiven Bauten künftig erhebliche Unterhaltskosten generieren. Der RLC wurde vom Bund mit 50 Millionen Franken mitfinanziert; die gesamten Baukosten betragen rund 110 Millionen Franken. Für die Betriebskosten sind jährlich 1,1 Millionen Franken budgetiert. Der gesamte Immobilienbestand der EPFL hat einen Wert von etwa 1,5 Milliarden Franken. Die für die Werterhaltung investierten Mittel entsprechen mit jährlich 18 Millionen Franken etwas mehr als einem Prozent des Anlagewertes. Dem Aspekt der Lebenszykluskosten kommt nach Ansicht der Finanzdelegation im Lichte der in den kommenden Jahren geplanten Investitionen grösste Bedeutung zu.

Die Finanzdelegation nahm im Weiteren zur Kenntnis, dass das Verhältnis zwischen den beteiligten Stellen im Immobilienmanagement seit Einführung des Neuen Rechnungsmodells klar geregelt ist. Eine grössere Flexibilität im Immobilienmanagement ist ein gemeinsames Anliegen von Bund, ETH-Rat und Institutionen. Einen erweiterten Handlungsspielraum sieht die Immobilienverordnung des ETH-Rates vor, die voraussichtlich im April 2012 in Kraft tritt. Die Einschränkung durch die Jährlichkeit der Investitionskredite bleibt allerdings bestehen, da sonst eine Anpassung des Finanzhaushaltsrechts erforderlich wäre. Aus Sicht der Finanzdelegation ist jedoch zu prüfen, ob die heutige Regelung, wonach die Immobilien des ETH-Bereiches vom BBL betreut werden, die Unterhaltskosten aber bei den ETH anfallen, nicht falsche Anreize setzt. Erfahrungsgemäss bedingt ein wirkungsvolles Projektmanagement, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in einer Hand liegen.

Die Frage einer Eigentumsübertragung der Immobilien vom Bund zur EPFL und die damit verbundenen Modalitäten und Konditionen sind derzeit beim ETH-Rat in Bearbeitung. Bisher wurden die Vorteile einer solchen Massnahme in der Beseitigung von Einschränkungen beim Handlungsspielraum im Umgang mit den Immobilien gesehen. Wieweit nach den bereits erfolgten Flexibilisierungen eine Eigentumsübertragung an die EPFL noch positive Wirkungen entfalten würde, ist durch den ETH-Rat abzuwägen. Diese Analyse ist vor allem im Zusammenhang mit der wachsenden Zahl von Public Private Partnership im Hochschulbereich wichtig.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hält fest, dass aufgrund der zunehmenden Anzahl von Finanzquellen der ETH Lausanne eine steigende Komplexität bewältigt werden muss. Damit belasten die Einnahmen aus Drittmitteln durch die entstehenden Overhead-Kosten auch das Grundbudget der EPFL. Zudem nimmt die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das Immobilienmanagement grundsätzlich gut funktioniert. Die Fragen der Lebenszykluskosten sowie der Wahrnehmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung an einer Stelle sind aber noch zu diskutieren. Die Finanzdelegation wird die entsprechenden Arbeiten des EDI bzw. des ETH-Rates aufmerksam verfolgen.

3.4 Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

3.4.1 Umsetzung der Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin

Die Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin ist ein äusserst komplexes Geschäft, das die FinDel seit Juni 2008 begleitet und auch in Zukunft eng begleiten wird. Die finanziellen Aufwendungen sind erheblich und die Projektumsetzung steht aufgrund der vielfältigen Bezüge zur EU und den EU-Staaten immer wieder vor neuen Herausforderungen. Bereits seit 2008 nimmt die Delegation von den halbjährlichen Controllingberichten des EJPD Kenntnis und führt mindestens einmal im Jahr eine Aussprache mit der zuständigen Departementsvorsteherin (vgl. Tätigkeitsbericht 2008, 2009 und 2010).

In ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht hält die Delegation fest, dass dem Projekt noch wichtige Schritte und Herausforderungen bevorstehen; insbesondere sind weitere Verzögerungen und bisher nicht budgetierte Mehrkosten nicht auszuschliessen. Die FinDel wollte zudem ein spezielles Augenmerk auf die finanziellen und personellen Auswirkungen (betriebliche Ressourcen) sowie auf die Realisierung der in Aussicht gestellten Einsparungen richten.

Im Februar 2011 legte das EJPD einen entsprechenden Bericht vor, der in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem EFD erstellt wurde. Gemäss Bericht stehen für die Zeitspanne von 2006 bis Ende 2010 gesamthaft einem Aufwand in der Höhe von 216,48 Millionen Franken insgesamt Einsparungen bzw. Mehreinnahmen von 93,00 Millionen Franken gegenüber. Für die Jahre 2011–2014 sind für die Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin ein Aufwand von 344,90 Millionen Franken und Einsparungen bzw. Mehreinnahmen von 203,65 Millionen Franken zu erwarten. Dieser Bericht wurde an der Informationsveranstaltung des EJPD im Mai 2011 über die Umsetzung der Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin mit dem Einverständnis der Finanzdelegation veröffentlicht.

Anfang September 2011 hat die FinDel vom Controllingbericht des EJPD per Mitte 2011 Kenntnis genommen und diesen mit der Vorsteherin des EJPD diskutiert. Gemäss Controllingbericht befand sich die Umsetzung von Schengen/Dublin zu diesem Zeitpunkt weiterhin auf Kurs. Die Erfahrungen aus den ersten zweieinhalb Betriebsjahren seit der Aufnahme der operativen Zusammenarbeit werden grundsätzlich positiv beurteilt. Dank der Terminverschiebungen der EU bei der Einführung von SIS II und VIS konnte die Schweiz den Rückstand bei der nationalen Umsetzung aufholen. Die Verzögerungen und die planerische Instabilität der EU führen in der Schweiz aufgrund der erforderlichen Neuplanungen und des wesentlich längeren Betriebs der Übergangslösungen aus der ersten Realisierungsphase zu Mehrkosten und Kostenverschiebungen. Da die EU die Einführung des SIS II in der ersten Hälfte 2013 plant, wird aber eine Verlängerung des Verpflichtungskredits Schengen/Dublin in das Jahr 2013 erforderlich.

Die Vorsteherin des EJPD informierte die Finanzdelegation im Rahmen der Aussprache ebenfalls über den aktuellen Stand der zwei Verpflichtungskredite. Der erste, der unter anderem für die Einführung von SIS II im Jahr 2013 vorgesehen ist, weist ein planerisches Defizit von 2,8 Millionen Franken aus. Dies entspricht dem Beschluss des Bundesrates vom Juni 2007, der eine Abweichung der Kosten von rund 20 Prozent vorsah. Seit Mai 2008 waren keine weiteren Anpassungen notwen-

dig. Gemäss Aussage der Departementsvorsteherin zeichnet sich aufgrund des aktuellen Planungsstandes auch für die Zukunft eine ähnliche Entwicklung ab.

Der zweite Verpflichtungskredit betrifft die Neu- und Weiterentwicklungen von Schengen/Dublin für den Zeitraum 2012–2017. Der Bundesrat hat diesen Verpflichtungskredit in der Gesamthöhe von 59 Millionen Franken für Investitionskosten beschlossen. Desweiteren wurde das EJPD ermächtigt, die für den Betrieb notwendigen Mittel in der Höhe von 8,1 Millionen Franken plafonderhöhend einzustellen.

Dem EJPD ist es gelungen, den Anteil der externen Aufträge ebenfalls seit 2008 von rund 50 auf 35 Prozent zu reduzieren. Die Neu- und Weiterentwicklungen von Schengen/Dublin können folglich zu einem grossen Teil vom ISC-EJPD bewältigt werden.

Die Finanzdelegation wird sich Anfang 2012 erneut über den Stand der Umsetzung des komplexen Programms informieren lassen und hat dazu im Rahmen der Controllingberichte des EJPD einen besonderen Fokus auf die finanzielle Situation angefordert.

3.4.2 fedpol: Projekt AFIS

Das automatisierte Fingerabdruck-Identifikationssystem (AFIS) unterstützt die Identifikation von Personen und Täterspuren. Das national genutzte System wird vom fedpol seit 1984 betrieben. Die technischen Leistungsgrenzen sind in allen Bereichen des Gesamtsystems erreicht, was eine dringliche Ablösung erfordert. Im Dezember 2010 genehmigte der Bundesrat den Finanzierungsvorschlag des EJPD für das «AFIS New Generation» und hiess einen Verpflichtungskredit von rund 18 Millionen Franken gut. Von den Umsetzungskosten werden 5,5 Millionen Franken durch das EJPD finanziert, der Rest wird aus dem IKT-Wachstum sichergestellt.

Im Rahmen einer Aussprache diskutierte die Finanzdelegation das Projekt mit der Vorsteherin EJPD. Im Vordergrund standen Fragen der Finanzierung und der Projektorganisation. Die Finanzdelegation beschloss, das Projekt AFIS angesichts seiner Komplexität und der doch erheblichen finanziellen Folgen weiter zu begleiten. Dies auch im Lichte der Tatsache, dass die Finanzdelegation im Bereich der Bundesinformatik wiederholt feststellen musste, dass Unklarheiten in der Strategie sowie im Bereich der Führung und des Controllings von Projekten zu erheblichen Mehrkosten führen können.

Die FinDel forderte das EJPD mit Brief vom 19. September 2011 auf, sie jährlich in einem Standbericht über die Umsetzung des Projektes AFIS zu orientieren, mit Fokus auf die finanziellen Aspekte. Zudem ersuchte sie das Departement um weitere Informationen über die Projektorganisation (Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen sowie der finanziellen Verantwortlichkeiten). Die Vorsteherin des EJPD hat der FinDel im November 2011 den ersten Standbericht Projekt AFIS New Generation mit Stand vom 1. Oktober 2011 zukommen lassen. Darin ist neben einer kurzen Darstellung der Ausgangslage des Projektes eine finanzielle Betrachtung zu finden, zudem wird die Projektorganisation und der Umsetzungsstand dargestellt und ein Ausblick in die Zukunft gegeben. Die Finanzdelegation konnte zur Kenntnis neh-

men, dass das Projekt erfolgreich gestartet ist und die Aktivitäten plangemäss voranschreiten.

Angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre bei verschiedenen Projekten der Bundesinformatik wird die Finanzdelegation das Projekt AFIS auf der Basis von regelmässigen Standberichten aufmerksam verfolgen. Dabei wird sie das Augenmerk insbesondere auf die Projektführung und die Finanzierung des Projektes, aber auch auf die Unterhaltskosten und den Personalbedarf legen.

3.4.3 Informationsbesuch beim Bundesamt für Migration (BFM); Ressourcensituation und Reorganisation

Die Subdelegation 2 der Finanzdelegation hat sich am im Juli 2011 vor Ort über die aktuellen Herausforderungen des Bundesamts für Migration (BFM) informieren lassen. Im Vordergrund standen dabei die Entwicklung der Ressourcensituation im Zusammenhang mit dem überdurchschnittlichen Anstieg der Asylgesuche sowie die Reorganisation des BFM. Zudem führte die FinDel Anfang September 2011 eine Aussprache mit der Vorsteherin des EJPD zu diesen Themen. Das Departement stellte der Delegation darüber hinaus Berichte zu den Kosten der Rückführungsverfahren im Rahmen von Dublin und zur Umsetzung der Reorganisation des Amtes zur Verfügung. Die Delegation legte dabei Wert auf die Koordination mit den sich ebenfalls mit dem BFM befassenden Aufsichtskommissionen.

Nach einer vertieften Auseinandersetzung mit der Ressourcensituation des Bundesamts für Migration erachtete die Finanzdelegation die Berechnung des Verhältnisses der Personalkosten des Amtes zu den Kosten für Sozialhilfe an Asylsuchende als zweckmässiges Instrument, um gewisse Auswirkungen von Massnahmen im Asylbereich aufzuzeigen. Vor dem Hintergrund, dass eine kurzfristige Anpassung der Personalressourcen des BFM an die stark volatile Anzahl Asylgesuche kaum möglich ist, sollten aus Sicht der Delegation befristete Anstellungsverhältnisse für ausgewählte Aufgaben auf jeden Fall geprüft werden.

Die im Zusatzbericht aufgezeigten Kosten für Annullierungen bei Rückführungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens sind nach Ansicht der FinDel erheblich. Es sind alle zweckdienlichen Schritte in die Wege zu leiten, um solche Annullierungen künftig wenn immer möglich zu vermeiden. Es ist zudem zu prüfen, ob das Verfahren beim Bund konzentriert werden kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, mit welchen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Auswirkungen diese Zusammenführung verbunden wäre.

Im Hinblick auf eine effektive und effiziente Zusammenarbeit mit dem Bundesverwaltungsgericht sind aus Sicht der Finanzdelegation Massnahmen zu prüfen, um die Prozesse – unter Berücksichtigung der Gewaltentrennung – zu beschleunigen. Die FinDel begrüsst den initiierten Informationsaustausch zwischen dem BFM und dem Bundesverwaltungsgericht.

Die finanziellen Auswirkungen der vom Bundesrat beschlossenen Arbeiten zur Verstärkung der spezifischen Integrationsförderung können nicht abschliessend beziffert werden. Es ist vorgesehen, dass der jährliche finanzielle Rahmen rund 15–20 Millionen Franken nicht überschreiten soll. Die Delegation ist der Meinung,

dass vor diesem Hintergrund insbesondere zu klären ist, ob mit den geplanten Massnahmen eine neue Verbundaufgabe für den Bund und die Kantone geschaffen wird und welche finanziellen Auswirkungen die Massnahmen konkret zur Folge haben.

Die FinDel begrüsst, dass die Vorsteherin des EJPD über die Hintergründe der Anfang September 2011 erfolgten personellen Änderungen an der Spitze des BFM informiert hatte. Für die Delegation steht aber im Vordergrund, dass im BFM wieder mehr Kontinuität einkehrt. In diesem Zusammenhang wird sie die externe Evaluation vom Dezember 2011 über die Reorganisation des BFM mit der Departementsvorsteherin diskutieren. Vordringlich ist zwar die einwandfreie Funktionsfähigkeit des BFM. Dennoch sollten aus Sicht der FinDel die in Aussicht gestellten Effizienzgewinne – als ursprüngliche Zielsetzung der Reorganisation – nicht ausser Acht gelassen werden.

3.5 Eid. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

3.5.1 Informatik im VBS

Die FinDel begleitete die im VBS seit Ende 2009 laufenden Reformprozesse der Führung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) bereits seit Beginn der Arbeiten und hat regelmässig im Rahmen von Aussprachen den Austausch mit dem Vorsteher des Departements sowie mit der zuständigen Task Force IKT VBS gesucht. Ende Juni 2011 führte die Delegation die letzte Aussprache mit den Verantwortlichen.

Bis Ende 2011 sollten die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und das Führungssystem wie von der Task Force geplant im VBS installiert sein. Anschliessend wollte das Departement überprüfen, wie die neuen Strukturen funktionieren. Mitte 2011 legte der Leiter der Task Force IKT VBS der Delegation den aktuellen Stand der Umsetzung und die weiteren geplanten Massnahmen dar. Zudem erläuterte er, anhand welcher Kriterien die Umsetzung ab 2012 überprüft werden sollte.

Stabilität der neuen Organisation: Die Aufbau- und Ablauforganisation für die Umsetzung des neuen Führungssystems waren bereits festgelegt und angelaufen. In der Führungsunterstützungsbasis (FUB) war das Führungssystem bereits umgesetzt. Die Umsetzung in der übrigen Armee stand unmittelbar bevor. Bis Ende 2011 sollte das Führungssystem im Armeebereich implementiert sein. Entscheidend war aus Sicht der Verantwortlichen, inwiefern sich zukünftige Projekte erfolgreich in das neue Führungssystem einordnen lassen würden.

Erreichen des Kosteneinsparungsziels (2012: um 20 Mio. Fr. auf 400 Mio. Fr. Betriebskosten): Die Kostentransparenz beurteilte der Leiter der Task Force IKT VBS als erreicht. Die Kosten waren bereits Mitte 2011 mit grosser Genauigkeit bekannt. Ein zentraler Punkt war zudem die Einführung so genannter Service Level Agreements. Die Führungskräfte waren neu für die Kosten der bezogenen Leistungen verantwortlich. Bereits Ende 2010 war im VBS ein erster SLA-Prozess durchgeführt worden. 2011 wollten die Verantwortlichen den Vorgang mit verbesserten

Instrumenten wiederholen. Allerdings wiesen sie auch darauf hin, dass es einige Zeit in Anspruch nehmen würde, bis sich bei den Führungskräften im VBS eine Kostenverantwortung etabliert hätte.

Planungssicherheit: Die sachgerechte Planung war aus Sicht des Leiters der Task Force IKT VBS von zentraler Bedeutung. Die kurzfristige Planung bereits laufender Projekte funktionierte weitgehend zufriedenstellend. Allerdings bestand im Bereich der längerfristigen Planung noch Verbesserungspotential. Im zweiten Halbjahr 2011 sollten die dazu notwendigen Instrumente etabliert werden.

Auch der Vorsteher des VBS zeigte sich gegenüber der Finanzdelegation erfreut über das Erreichte. Das neue Führungssystem sei akzeptiert, das VBS-interne Wissen habe sich verbessert. Das VBS strebt in den Folgejahren weitere Einsparungen an (2012: 20 Mio. Fr., 2013: 40 Mio. Fr. und ab 2014: 60 Mio. Fr.). Darum wollte der Departementsvorsteher den von der Task Force IKT VBS angestossenen Prozess mittelfristig weiter begleiten lassen. Dies auch wenn das VBS bezüglich der hohen Auftragskosten in der Kritik stand. Er zeigte sich überzeugt davon, dass diese anspruchsvolle Aufgabe nur mit entsprechend qualifizierten Fachleuten erfolgreich bewältigt werden könne. Der Vorsteher des VBS informierte die Finanzdelegation zudem, dass er sich überlege, das erarbeitete Führungssystem auch auf andere Querschnittsbereiche des VBS – wie zum Beispiel die Immobilienbewirtschaftung oder die Logistik – auszudehnen. Auch in diesen Bereichen seien die Verantwortlichkeiten unklar und die Kostentransparenz ungenügend.

Die Finanzdelegation zeigte sich befriedigt von den Auskünften, die sie vom Vorsteher des VBS und von den Verantwortlichen der Task Force IKT VBS zum aktuellen Stand der Umsetzung und den weiteren geplanten Massnahmen erhalten hat. Die Überlegung des Departementsvorstehers, das neue Führungssystem auch auf andere Querschnittsbereiche des VBS auszudehnen, ist aus Sicht der FinDel zu begrüssen.

3.5.2 Informationsbesuch bei der Zentralstelle Historisches Armeematerial/Umnutzung von Waffen- und Flugplätzen

Artikel 109a Militärgesetz (MG) erteilt dem VBS den Auftrag, als erhaltenswert eingestuftes Kulturgut der Armee sicherzustellen. Diese Aufgabe wurde teilweise ausgelagert an drei Stiftungen, die ihrerseits von Fördervereinen getragen werden. Die Zusammenarbeit mit dem VBS ist in Leistungsvereinbarungen geregelt. Die seit 2009 im VBS bestehende Zentralstelle Historisches Armeematerial (ZSHAM) hat die Gesamtverantwortung für die Sammlung des historischen Armeematerials. Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellte im Rahmen einer Prüfung bei der ZSHAM insbesondere eine eingeschränkte Transparenz und Steuerbarkeit in diesem Bereich fest. Zudem bestand im Zeitpunkt der Revision kein Nachweis über die tatsächlichen Gesamtkosten. Die EFK empfahl insbesondere, die Führung durch die ZSHAM zu verstärken und die anfallenden Kosten in einem eigenen Kredit abzubilden.

Die Finanzdelegation beauftragte daraufhin ihre zuständige Subdelegation, bei der ZSHAM einen Informationsbesuch abzustatten, um die Thematik vor Ort mit Vertretern aller beteiligten Stiftungen zu vertiefen. Aufgrund der Gespräche und ergänzender Abklärungen konnte die Subdelegation feststellen, dass sich die im Umsetzungskonzept 2008 vorgesehene Lösung grundsätzlich bewährt hat und weiterverfolgt werden sollte. Sowohl das VBS als auch die Stiftungen bezeichnen die Situation als erheblich besser als früher. Ohne den grossen Einsatz der Stiftungen und dem sehr erheblichen Mass an Freiwilligenarbeit wäre die Erfüllung der Aufgabe kaum möglich. Diese Lösung ist für den Bund kostengünstiger, als wenn die Arbeiten vollständig dem VBS übertragen würden. Gleichzeitig ortet die Finanzdelegation jedoch auch Verbesserungspotenzial, das von den Beteiligten bereits erkannt ist. Der Informationsbesuch bestätigte aus Sicht der Finanzdelegation die von der EFK aufgezeigten wesentlichsten Schwachpunkte: Die Stellung der ZSHAM ist zu schwach, und sie kann ihre Aufgaben mangels Ressourcen nicht in genügendem Mass wahrnehmen. Ihre Kontroll- und Aufsichtsrechte sind zu stärken. Zudem besteht ein erhebliches Optimierungspotenzial in Bezug auf die finanzielle Führung. Nur mit einer eigenen Kredittribrik ist die notwendige Transparenz bezüglich der eingesetzten öffentlichen Mittel erreichbar. Auch ist sicherzustellen, dass die Standorte und die Eigentumsverhältnisse des Materials lückenlos erfasst werden. Ausserdem ist bezüglich der gesammelten Menge an Material grosse Zurückhaltung zu üben.

Das VBS hat die von der EFK und der Finanzdelegation formulierten Empfehlungen entgegengenommen und deren Umsetzung in die Wege geleitet. Insbesondere werden ab 2012 mit den Stiftungen jährliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit genau spezifizierten Projekten abgeschlossen, mit darauf abgestimmten Budget- und Kostenverrechnungen. Angestrebt wird auch die Zuteilung einer eigenen Budgettribrik mit entsprechender Kredithoheit. Damit werden sich Transparenz und Kontrolle der eingesetzten Finanzmittel deutlich verbessern. Zudem werden die Überbestände an Material anhand eines Kriterienkatalogs laufend überprüft, auch soll das vorhandene Sammlungskonzept im Hinblick auf eine optimale Sammelmenge überarbeitet werden. Die Finanzdelegation wird die Wirksamkeit dieser Massnahmen aufmerksam im Auge behalten.

Wesentliche Teile des historischen Armeematerials – Flug- und Fliegerabwehrmaterial sowie das Material der Übermittlung und Führungsunterstützung – sind in den Standorten Thun, Burgdorf und Uster sowie im Flughafen Dübendorf untergebracht. Die Finanzdelegation nahm deshalb mit besonderem Interesse von einem Prüfbericht der EFK zur Bewirtschaftung des FD Kenntnis. Sie musste mit grosser Beunruhigung feststellen, dass der Bericht erhebliche Mängel aufzeigt. Die EFK stellt unter anderem fest, dass bei der Bewirtschaftung unklare Kompetenzen bestehen und ohne Rechtsgrundlagen Subventionen geleistet werden. Die Besitz- und Nutzungsverhältnisse sind ebenfalls teilweise nicht klar geregelt. Niemand scheint den Überblick über die bestehenden Rechtsverhältnisse zu haben.

Die Finanzdelegation ortet erheblichen Handlungsbedarf und hat darum den Bundesrat ersucht, die aufgezeigten Probleme rasch zu lösen. Dass die Prüfung vom VBS selber angeregt wurde, zeigt immerhin, dass das Departement die Probleme erkannt hat.

Die Finanzdelegation wird sich intensiv mit dem Geschäft «Bewirtschaftung Flugplatz Dübendorf» befassen und 2012 eine Aussprache mit dem Vorsteher des VBS führen. Zudem wird sich die zuständige Subdelegation im Rahmen eines Besuches vor Ort mit den Arbeiten zur Bereinigung der Situation befassen.

3.6 Eidg. Finanzdepartement (EFD)

3.6.1 ESTV: Informatikprojekt INSIEME, Informationsbesuch bei der ESTV

Mit dem Projekt INSIEME sollen einerseits die beiden alten Informatiksysteme STOLIS und MOLIS von zwei Hauptabteilungen abgelöst werden. Andererseits sieht das Projekt vor, eine ganze Reihe von ergänzenden Funktionalitäten abzudecken und eine Vielzahl weiterer dezentraler Informatiklösungen in das neue System zu integrieren. Schon bald nach dem Projektstart zeigten sich in der Zusammenarbeit mit der beauftragten externen Firma grosse Probleme, die schliesslich zum Abbruch und zu einem Neustart des Projektes führten. Indessen stiess das Vorhaben auch im zweiten Anlauf auf erhebliche Schwierigkeiten, wie eine Prüfung der EFK im Jahre 2009 zeigte. Insbesondere erachtete die EFK die Projektorganisation und das Projektmanagement als nicht ausreichend. Als schliesslich im Herbst 2010 auch noch ein dringlicher Nachtragskredit gesprochen werden musste (siehe Ziff. 2.2.3 des Tätigkeitsberichts 2010), war dies war für die Finanzdelegation Anlass, sich eingehend über den Projektstand orientieren zu lassen und 2011 einen Informationsbesuch bei der ESTV durchzuführen.

Dieser Informationsbesuch zeigte auf, dass seit dem Herbst 2010 keine Verbesserung, sondern sogar eine weitere Verschlechterung der Situation eingetreten war. Erneut wurden in der Projektleitung einschneidende Veränderungen vorgenommen und zentrale Entscheide, wie die zugrundeliegende Projektarchitektur, wurden nach drei Projektjahren erneut hinterfragt. Als besonders besorgniserregend empfand die Finanzdelegation den Umstand, dass der verbleibende finanzielle Rahmen nur noch die elementaren Projektziele abzudecken vermag. Damit ist nach Ansicht der Finanzdelegation auch der von der ESTV in Aussicht gestellte erhebliche Effizienzgewinn – weniger Schnittstellen, vermeiden von Doppelerfassungen, geringere Fehlerquote etc. – fraglich.

Im Herbst 2011 führte die EFK eine weitere Prüfung des Projektes durch. Die dabei festgestellten Problemfelder bestätigen das Unbehagen der Finanzdelegation. Der Grundgedanke des Projektes, die Prozesse über die ganze ESTV zu vereinen, ist nicht mehr gewährleistet, weil die Projektziele, wie vorstehend erwähnt, stark reduziert wurden. Zudem erschweren die enorme Heterogenität und die fehlende interne Fachkompetenz die Führung des Projektes. Und schliesslich stellte die EFK im Beschaffungswesen erhebliche Ungereimtheiten fest, die in der Empfehlung mündeten, diesbezüglich eine Administrativuntersuchung einzuleiten. Als Fazit lässt sich feststellen, dass in diesem Vorhaben der Ressourceneinsatz, die Fristen sowie die Funktionalitäten nicht ausgewogen sind. Zwar strebt die ESTV an, die Fristen und den finanziellen Rahmen einzuhalten, dies jedoch auf Kosten stark reduzierter Projekt- und Anforderungsziele. Die Finanzdelegation wird sich Anfang 2012 im Detail mit dem Revisionsbericht der EFK auseinandersetzen.

Die Finanzdelegation ist sehr besorgt über den Stand des Projektes INSIEME. Einmal mehr zeigt sich, dass der Bund in der Handhabung solcher gewichtiger Vorhaben überfordert ist. Wesentliche Fragen der Führung und der finanziellen Verantwortung sind innerhalb der ESTV nicht klar geregelt, das Projekt dauert zu lange und wesentliche Elemente der Projektarchitektur werden wiederholt in Frage gestellt. Dass mit einem Gesamtvolumen von 150 Millionen Franken eine ganze Reihe der ursprünglich geplanten Funktionalitäten nicht abgedeckt werden kann, erachtet die Finanzdelegation als nicht akzeptabel. Dass schliesslich bei INSIEME bezüglich der Einhaltung der Vorschriften des Beschaffungswesens auch noch eine Administrativuntersuchung eingeleitet wurde, passt ins Gesamtbild. Die Finanzdelegation wird sich 2012 im Rahmen eines Informationsbesuches bei der ESTV erneut mit der Situation befassen.

3.6.2 Informationsbesuch bei der ZAS

Am 13. Mai 2011 führte die Finanzdelegation im Rahmen ihrer dritten ordentlichen Tagung einen Informationsbesuch bei der Zentralen Ausgleichsstelle der Schweiz (ZAS) in Genf durch. Ziel der Informationssitzung war, sich mit den Strukturen und den internen Abläufen der ZAS sowie den Schnittstellen der ZAS zu anderen Dienststellen der Bundesverwaltung – insbesondere im Bereich der Informatik – näher zu befassen. Gemäss aktueller Organisation ist die ZAS institutionell eine Hauptabteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), die nach den Grundsätzen von FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) gesteuert wird. Gleichzeitig ist sie aber dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) als Fachstelle unterstellt. Vor diesem Hintergrund machten die Verantwortlichen der ZAS die Mitglieder der Finanzdelegation insbesondere auf die Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) und dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) aufmerksam. Als FLAG-Amt beschränkt sich der Handlungsspielraum der ZAS auf das Globalbudget. Im Rechnungswesen, bei der Beschaffung, in der Informatik oder beim Personalwesen untersteht sie grundsätzlich denselben Bestimmungen wie die übrige Bundesverwaltung. So ist etwa für die Gewährung einer Arbeitsmarktzulage die Zustimmung des EFD erforderlich und im Bereich der Informatik muss auch ein FLAG-Amt die definierten Standarddienstleistungen übernehmen.

Angesichts der teilweise seit Jahren anhaltenden Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen ZAS und BIT erörterte die Finanzdelegation in mehreren Aussprachen mit Vertretern von ZAS, BIT und EFV mögliche Lösungsansätze. Sie regte eine rasche Realisierung konkreter Massnahmen an und diskutierte dabei auch Fragen der organisatorischen Eingliederung der ZAS in die Bundesverwaltung. Die Finanzdelegation durfte daraufhin zur Kenntnis nehmen, dass bereits per Ende Juni eine Reorganisation der Informatik-Dienstleistungen für die ZAS in die Wege geleitet wurde. Konkret soll das in der ZAS in Genf angesiedelte, mit bisher über 60 Mitarbeitenden bestückte Lösungszentrum des BIT deutlich reduziert werden, künftig weniger Leistungen erbringen und sich auf langfristig nachgefragte und vertraglich vereinbarte Leistungen beschränken. Modernisierungsprojekte der Informatik-Infrastruktur werden künftig von Bern aus betreut.

Ausserdem nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass sich die angespannte Personalsituation bei der ZAS mit der Gewährung einzelner Arbeitsmarktzulagen beruhigte und im Bereich der Unterbringung aufgrund einer Einigung mit dem AHV-Fonds die Finanzierung sichergestellt werden konnte. Die EFV ist zudem daran, den noch bis Ende 2015 laufenden FLAG-Leistungsauftrag im Hinblick auf klare Kriterien von Corporate Governance zu überprüfen.

Die Finanzdelegation wird die Umsetzung der bei der ZAS und dem BIT eingeleiteten Reorganisationsmassnahmen aufmerksam verfolgen. Sie begrüsst eine Überprüfung der Aufgaben und der Strukturen der ZAS im Hinblick auf den neuen FLAG-Leistungsauftrag ab 2016.

3.6.3 BBL: Unterbringungskonzept 2024

In Artikel 2 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vom 5. Dezember 2008 (VILB) sind die strategischen Ziele für das Immobilienmanagement wie folgt festgehalten: Konzentration der Unterbringung von Organisationseinheiten der Bundesverwaltung; Anstreben von Objekten im Eigentum des Bundes, soweit dies wirtschaftlich ist; Schaffung nachhaltiger Standards bezüglich Planung, Bau, Einrichtung, Bewirtschaftung, Betrieb und Rückbau. Gestützt auf diese Grundsätze hat das EFD das «Unterbringungskonzept 2024 (UK 2024)» vom 15. April 2011 erarbeitet. Darin sind die Grundsätze für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung in Bern und Umgebung festgehalten. Damit soll ein massives Wachstum der Unterbringungs- und Betriebskosten im Raum Bern vermieden werden. Der Bundesrat nahm das UK 2024 im Mai 2011 zur Kenntnis, beauftragte das EFD mit der Umsetzung und forderte periodische Berichterstattung über den Stand des Konzeptes.

Die Finanzdelegation erachtet die Zielsetzungen des UK 2024 grundsätzlich als richtig. Hingegen stellt sie fest, dass das Konzept sehr allgemein gehalten ist und weitestgehend auf konkrete finanzielle Kenngrössen verzichtet. Ergänzende Informationen des BBL zeigen zwar ein erhebliches Sparpotenzial auf, indem eine Umsetzung des Unterbringungskonzeptes bis zum Jahr 2024 zu Kosten von 267 Millionen Franken führt, während die Weiterführung des bisherigen Gebäudeportfolios solche von 295 Millionen Franken zur Folge hätte. Erzielt wird diese Einsparung vor allem durch einen Abbau von unwirtschaftlichen Mietobjekten. In einer Aussprache mit dem Direktor des BBL erörterte die Finanzdelegation einige Aspekte des UK 2024 und nahm insbesondere zur Kenntnis, dass mit dem Konzept die Unterbringung bis ins Jahr 2024 sichergestellt ist, ohne dass das jährliche Budget des BBL erhöht werden muss. Jedoch blieb teilweise unklar, an welche Voraussetzungen die geplanten Massnahmen zur Kostenreduktion geknüpft sind, wie sie berechnet werden bzw. auf welche Weise sich die verschiedenen Parameter der Kostenkalkulation verschieben, wenn sich bestimmte Ausgangswerte verändern. Die Finanzdelegation sieht deshalb vor, 2012 das Unterbringungskonzept 2024 nochmals vertieft zu behandeln.

Die Finanzdelegation unterstützt alle Bestrebungen, die Verwaltungseinheiten des Bundes möglichst kostengünstig unterzubringen. Dabei ist von klaren und vom Bundesrat genehmigten Planungsgrundlagen auszugehen. Zu prüfen sind zudem Möglichkeiten neuer Arbeitsmodelle – z.B. Telearbeit – und eine Verlagerung von Dienststellen ausserhalb des Standortes Bern.

3.7 Eid. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

3.7.1 SECO: Entlastung bei der direkten Bundessteuer, Aufsicht über die Kantone

Im Jahr 2010 wurden beim Vergleich der Daten des Finanzausgleichs (NFA) mit denjenigen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) Unstimmigkeiten im Bereich der Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer festgestellt. Die EFK überprüfte darum die Aufsicht des SECO über die Kantone. Sie stellte fest, dass die Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer die dem Parlament gemeldeten Finanzvolumen übertrafen und im Bereich der Definition der Laufzeit der Steuererleichterung Unklarheiten vorlagen. Die Prüfung der EFK deckte weiter Mängel bei der Aufsicht auf, namentlich bei der Koordination zwischen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und dem SECO. Die EFK empfahl verschiedene Massnahmen für eine Verbesserung der Aufsicht über die gewährten Steuererleichterungen. Die Finanzdelegation hat Anfang 2011 von diesem EFK-Bericht Kenntnis genommen.

Ende Juni 2011 erläuterte der Vorsteher des EVD der Finanzdelegation im Rahmen einer Aussprache den vom SECO vorgeschlagenen Lösungsansatz zur verbesserten Zusammenarbeit mit der ESTV. Der neue Arbeitsablauf sieht vor, dass die ESTV dem SECO die Daten über die steuerlichen Tatbestände der Unternehmen übermittelt, die von Steuererleichterungen profitieren. Ausgehend von diesen Daten kontrolliert das SECO neu auch den effektiven Beginn und das effektive Ende der Steuererleichterungen. Für die ESTV führt dieser Datenaustausch zu einer zusätzlichen Überprüfung der Vollständigkeit der von den Kantonen erhaltenen Informationen.

Wie das SECO der FinDel Mitte November 2011 mitteilte, erfolgte eine erste Durchführung des vereinbarten Arbeitsablaufs im Sommer 2011. Neu kann damit der Betrag der Steuererleichterungen mit den Daten des Finanzausgleichs plausibilisiert werden. Das SECO beurteilte die Zusammenarbeit mit der ESTV als erfolgreich verstärkt. In Zukunft wird der neu vereinbarte Arbeitsablauf jährlich durchgeführt.

Die EFK setzte ihre Untersuchungen im Jahr 2011 fort. Sie prüfte dabei stichprobenartig, ob die Entscheide des EVD bzw. des SECO den Kriterien der geltenden Gesetzgebung entsprachen und ob die Betriebe die Auflagen der EVD-Entscheide erfüllten. Die EFK erhielt von den ausgewählten Firmen die genauen Daten über die Arbeitsplätze und Investitionen sowie über die Zusammenarbeit mit den Hochschulen und der regionalen Wirtschaft. Die EFK musste unter anderem feststellen:

- Die Laufzeit der Steuererleichterungen beträgt in der Regel fünf Jahre. Sie kann für weitere fünf Jahre verlängert werden, wenn die fraglichen Firmen gewisse Arbeitsplatz- und Investitionsziele erreicht haben. Die EFK hat Differenzen bei der Bestimmung dieser Fünfjahresetappe festgestellt, die in einigen Kantonen nicht von Kalender-, sondern von Geschäftsjahren ausgehen. Die Unterscheidung kann sich auf die Beurteilung auswirken, ob die Ziele als erreicht gelten.
- Das Aufsichtsdispositiv, das auf Vertrauen gegenüber den Betrieben und den Kantonen beruht, ist unvollständig und ineffizient. Die Aufgaben wurden informell den kantonalen Stellen übertragen, die für die Standortförderung zuständig sind. Diese sehen sich als Partner und Berater der Firmen mit Steuererleichterungen oft mit Interessenskonflikten konfrontiert.

Die EFK hat in ihrem zweiten Bericht, den die Finanzdelegation Ende November 2011 zur Kenntnis genommen hat, darum zwei Massnahmen empfohlen, um die Kontrolle der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze in der Region sicherzustellen:

- Das SECO sollte ein neues, detailliertes Reportingformular zu den Arbeitsplätzen erstellen und den Kantonen rasch zustellen.
- Wegen des fehlenden Datenaustauschs zwischen der Steuerverwaltung und der Wirtschaftsförderung auf kantonalen Ebene sollten sich die Kantone verpflichten, die Steuerpflicht der Angestellten der betroffenen Firmen zu überprüfen.

Die FinDel begrüsst, dass das SECO in der Zwischenzeit ein detailliertes Aufsichts- und Controllingkonzept über die Steuererleichterungen erarbeitet hat, das Ende Dezember 2011 vom Vorsteher des EVD genehmigt wurde. Zudem ist eine Revision der Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik des SECO im ersten Halbjahr 2012 geplant. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebenem Zeitpunkt anhand der von der EFK geplanten Nachprüfung (2014–2015) über die Entwicklungen in diesem Geschäft informieren lassen.

3.7.2 SECO: Frankenstärke

Im Jahr 2010 wertete der Schweizer Franken auf breiter Ebene stark auf. Die Geschwindigkeit der Aufwertung und das Überschreiten der Wechselkursveränderung gefährdeten die konjunkturelle Entwicklung der Schweiz. Dies war der Anlass, dass der Bundesrat im Februar 2011 mögliche Gegenmassnahmen prüfte. Mittelfristig will er mit verstärktem Nachdruck die Wachstumspolitik weiterführen. Ergänzend beschloss der Bundesrat kurzfristige Massnahmen, um den Unternehmen die Anpassung zu erleichtern. Er ermächtigte das EVD dem Parlament Nachtragkredite zum Voranschlag 2011 für den Tourismus und die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) zu beantragen. Schliesslich beschloss er Massnahmen im Bereich der Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) und eine Untersuchung der Weitergabe von Wechselkursgewinnen bei den Importen von Vorleistungen. In der Sommersession stimmte das Parlament diesen Nachtragskrediten und

dem Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der SERV zu.

Die Finanzdelegation zeigte sich ebenfalls beunruhigt über die Frankenstärke und setzte im Juni 2011 eine Aussprache mit dem zuständigen Departementvorsteher an. Die Finanzdelegation liess sich bei dieser Gelegenheit über die aktuelle Währungssituation und die zukünftigen Risiken für den Werkplatz Schweiz informieren. Sie nahm zur Kenntnis, dass die Volkswirtschaft relativ stabil ist und die tiefe Schuldenlast eine Stärke der Schweiz. Sie anerkannte, dass in diesem Umfeld Massnahmen gegen die Frankenstärke schwierig umsetzbar sind, betonte aber, dass eine Verschlechterung der Situation antizipiert werden muss.

Anfangs August 2011 befasste sich der Bundesrat in einer ausserordentlichen Sitzung mit der Situation des starken Frankens und diskutierte mögliche Massnahmen. In der Folge legte er dem Parlament eine separate Botschaft für einen Nachtragskredit IIa/2011 vor. Das Massnahmenpaket umfasste insgesamt 869 Millionen Franken, vor allem im Bereich der Arbeitslosenversicherung, des Tourismus, der Technologie und Innovation sowie des Verkehrs. Das Parlament verabschiedete die Vorlage bereits in der Herbstsession 2011.

Die Finanzdelegation ihrerseits liess sich Anfang Februar 2012 in einer Aussprache mit Vertretern des EFD über die aktuelle Situation und die Perspektiven des Bundeshaushalts sowie über die möglichen Auswirkungen der Finanzkrise in Griechenland auf die Schweiz bzw. den Bundeshaushalt orientieren.

Die Finanzdelegation wird das Thema aufgrund seiner weitgreifenden finanzpolitischen Relevanz weiterhin mit grösster Aufmerksamkeit verfolgen und sich laufend über die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt orientieren lassen.

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

3.8.1 Informationsbesuch beim Bundesamt für Umwelt

Ende September 2011 führte die Subdelegation 3 der Finanzdelegation (FD3) auf Anregung des UVEK einen Informationsbesuch beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) durch. Diskutiert wurden insbesondere die Entwicklung der Aufgaben sowie die Organisation und Führungsstruktur des BAFU. Daneben standen die Ressourcensituation des Amtes, vor allem die Entwicklung des Personalbestands und -kredits sowie die Problematik der Mandatsstellen im Vordergrund. Auch der Bereich des Produkt- und Projektmanagements des BAFU (Organisation und [finanzielle] Führung von Projekten, vgl. dazu auch das Kap. 3.8.2 im vorliegenden Tätigkeitsbericht) wurde besprochen. Die FD 3 fasste ihre Beurteilungen in einem Kurzbericht an die Vorsteherin des Departementes zusammen.

Darin hat die Subdelegation festgestellt, dass der Aufgabenbereich des BAFU heterogen und komplex ist. Das BAFU nimmt offensichtlich auch eine Vielzahl von Querschnittsaufgaben wahr (in den Bereichen Landwirtschaft, Energie etc). Es ist zu überlegen, in welchen Bereichen solche Funktionen allenfalls an die jeweiligen Fachämter übertragen werden könnten. Schnittstellen gilt es aus Sicht der FD3 klar

zu definieren und abzugrenzen. Nach Beurteilung der FD3 kommt der politischen Führung des BAFU darum grosse Bedeutung zu. Die Strategie sollte aus ihrer Sicht vermehrt vom Departement bestimmt werden.

Die Aufgaben des BAFU sind in insgesamt 13 Gesetzen und rund 70 Verordnungen festgeschrieben. Die Anzahl rechtlicher Grundlagen muss als sehr hoch beurteilt werden. Aus den Ausführungen der Vertreter des BAFU war aber zu erkennen, dass die Impulse für Massnahmen im Umweltbereich häufig auch von Kantonen oder externen Stellen an den Bund herangetragen werden. Mittelfristig sollte darum geprüft werden, auf welche Aufgaben allenfalls auch verzichtet werden könnte und welche Voraussetzungen das Parlament dafür zu schaffen hätte.

In Anlehnung an FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) hat sich das BAFU in Produktgruppen, Produkte und Aktivitäten organisiert. Das BAFU verfügt jedoch nicht über FLAG-Status. Die Wahl der Führungsform spiegelt sich im Organigramm des Amtes wieder. Das BAFU verfügt über knapp 500 Mitarbeitende, die in 15 Abteilungen und etwas mehr als 60 Sektionen organisiert sind. Auch wenn der Aufgabenbereich des BAFU sehr heterogen und komplex ist, erscheint die Führungsstruktur des Amtes der FD 3 als eher schwerfällig. Es stellt sich die Frage, ob die gewählte Organisationsform ideal ist. Die Struktur des BAFU ist darum aus Sicht der FD3 im Rahmen des Neuen Führungsmodells Bund (NFB) zu überprüfen.

Der Personalbestand des BAFU hat sich in den Jahren 2007–2011 von 358 auf rund 405 Vollzeitstellen entwickelt. Im Bereich der Personalausgaben verfügt das BAFU über keinen zusätzlichen Spielraum; dies auch aufgrund von verschiedenen Sparprogrammen in den letzten Jahren. Problematisch ist aus Sicht der FD3, dass im BAFU Daueraufgaben des Amtes über so genannte Mandatsstellen abgewickelt werden. Das BAFU hat seine Mandatsstellen seit 2008 auf rund 50 Einheiten abgebaut. Etwa 20 davon sind von der Problematik der Daueraufgaben betroffen. In diesem Bereich besteht aus Sicht der FinDel Handlungsbedarf. Sie hat darum die für das UVEK zuständigen Subkommissionen der beiden Finanzkommissionen angeregt, diese Fragen im Rahmen des Budgets 2012 zu diskutieren und mit dem UVEK nach Lösungen zu suchen. Die angespannte Situation beim Personalkredit des BAFU ist aus Sicht der FD3 vom Departement aufmerksam zu verfolgen. Allenfalls nötige Korrekturmassnahmen sind frühzeitig einzuleiten.

Die Vorsteherin des Departementes hat in ihrer Stellungnahme zum Kurzbericht zusammenfassend festgehalten, dass sie mit den Schlussfolgerungen der Subdelegation einverstanden sei und dass sie den darin formulierten Empfehlungen zu gegebener Zeit gerne nachkommen werde.

Die Finanzdelegation hat von diesem Geschäft an ihrer ordentlichen Tagung Ende November 2011 Kenntnis genommen und gleichzeitig die Gelegenheit gehabt, mit der Vorsteherin des UVEK und mit dem Direktor des BAFU eine Aussprache zu den im Kurzbericht dargestellten Punkten zu führen. Die Mitglieder der Delegation zeigten sich befriedigt von den erhaltenen Auskünften. Für die FinDel besteht im Augenblick kein Handlungsbedarf.

Die Entwicklung der Aufgaben, die Organisation und Führungsstruktur sowie die Ressourcensituation des Amtes, vor allem im Bereich des Personalkredits, beurteilt die Subdelegation 3 der FinDel nach ihrem Informationsbesuch kritisch. Die Finanzdelegation begrüsst darum den klaren Willen der Vorsteherin des UVEK, das BAFU, wie auch die übrigen Ämter des UVEK, politisch zu führen und für eine kohärente und einheitliche Ausgestaltung der Tätigkeit des BAFU zu sorgen. Die Führungsstrukturen und die Organisationsform des BAFU sollen im Rahmen des neuen Führungsmodells des Bundes überprüft werden. Die problematische Situation mit den Mandatsstellen will das UVEK bis im Jahr 2013 haushaltsneutral bereinigen.

3.8.2 BAFU: Rhônekorrektur

Die für das UVEK zuständige Subdelegation führte bereits im Jahr 2010 einen Informationsbesuch beim BAFU durch (vgl. Ziff. 3.8.1 des Tätigkeitsberichts 2010). Beim Projekt «3. Rhônekorrektur» fielen dabei Mängel im Bereich Controlling und Reporting auf. Die Finanzdelegation stellte Handlungsbedarf fest und richtet eine Reihe von Empfehlungen an das BAFU. Zudem wünschte sie, regelmässige Standberichte über den Projektstand zu erhalten.

Die finanziellen und zeitlichen Dimensionen dieses sehr komplexen Projekts «3. Rhônekorrektur» waren für die EFK Anlass, im Herbst 2010 eine Risikoanalyse dieses Projektes zu erstellen und gestützt darauf eine mehrjährige Prüfungsplanung festzulegen. 2011 wurde das Aufsichtskonzept des BAFU einer Revision unterzogen. Dabei stellte die EFK fest, dass das BAFU zwar verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des Projektcontrolling eingeleitet hat. Namentlich wurde auf Anfang 2011 ein Überwachungskonzept erarbeitet. Trotzdem stellt die EFK eine Reihe von Mängeln fest, insbesondere bezüglich der Kostenkontrolle und der Zusammenarbeit mit dem federführenden Kanton Wallis beim Projekt Visp/Lonza sowie bezüglich der Behandlung von Baurisiken bei der Offertstellung und der Qualitätssicherung einzelner Vorhaben beim Gesamtprojekt. Das BAFU hat zugesichert, die Empfehlungen der EFK umzusetzen.

Per Ende Oktober 2011 erstattete das BAFU der Finanzdelegation den ersten Standbericht zum Projekt Rhônekorrektur. Die Finanzdelegation nahm davon Kenntnis, ist indessen der Ansicht, dass der Bericht noch nicht besonders aussagekräftig ist. Ein Vergleich von Soll-/Ist-Werten und deren Spezifizierung auf einzelne Projektphasen ist nicht auf Anhieb erkennbar. Zudem bleiben einzelne Aussagen relativ grob oder sind zahlenmässig nicht quantifiziert (z.B. bezüglich Zusatzkosten oder finanziellen Risiken). Aus Sicht der Finanzdelegation ist anzustreben, den Aussagegehalt der Standberichte demjenigen der Standberichte des BAV über die FinöV-Grossprojekte anzugleichen.

Die Finanzdelegation wird das gewichtige und komplexe Projekt «3. Rhônekorrektur» weiterhin eng begleiten. Ziel muss es sein, das Controlling und das Reporting auf einen dem Vorhaben adäquaten Stand zu bringen. Sie begrüsst daher die von der EFK erarbeitete mehrjährige Prüfungsplanung.

4 Schlussbemerkungen

Im Gegensatz zu den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte übt die Finanzdelegation ihre Oberaufsicht über die Bundesfinanzen mitschreitend aus. Dank dieser Kompetenz kann sie sich während des Haushaltsprozesses bei Bundesrat und Bundesverwaltung einschalten und eine unerwünschte Entwicklung eines Geschäftes noch rechtzeitig korrigieren. Diese präventive Wirkung trägt schon seit vielen Jahren Früchte und hat zu einer grösseren Haushaltsdisziplin beigetragen. Wesentlich war und ist dabei auch, dass sich die Finanzdelegation in ihren Beurteilungen und Entscheidungen bei den ihr vorgelegten Geschäften stets sehr restriktiv und sparsam gezeigt hat.

Es liegt in der Natur des Auftrages der Finanzdelegation als parlamentarische Oberaufsicht, in erster Linie über diejenigen Erkenntnisse und Feststellungen zu berichten, die zu kontroversen Diskussionen und zu kritischen Bemerkungen Anlass gaben. Trotzdem konnte die Finanzdelegation die behandelten Geschäfte in den meisten Fällen positiv beurteilen. Die Finanzdelegation will es darum nicht unterlassen, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die sorgfältige Haushaltsführung und für die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel zu danken.

Die Arbeit der Finanzdelegation wäre nicht denkbar ohne die tatkräftige Unterstützung durch ihr Sekretariat und die Eidgenössische Finanzkontrolle. Ihr Dank geht deshalb auch an die Mitarbeitenden des SPFA, die es immer wieder verstehen, aus der enormen Datenfülle die wesentlichen Informationen kurz und prägnant aufzubereiten und die Interventionen der Finanzdelegation in den Schriftstücken an Bundesrat und Verwaltung in einen höflichen, aber bestimmten Ton zu kleiden. Und schliesslich geht der Dank auch an die Eidgenössische Finanzkontrolle für ihre Oberaufsicht über die Bundesfinanzen. Sie hat ihre vielfältige Aufgabe in einem zunehmend komplexeren Umfeld in bewährter Manier effizient, weitsichtig und engagiert wahrgenommen. Die Finanzdelegation wird der EFK weiterhin die nötige Unterstützung gewähren.

