

Bericht

der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2009

vom 17. März 2010

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrter Herr Präsident
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 2009 behandelten wichtigsten Geschäfte.

17. März 2010

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Hans Altherr, Ständerat

Der Vizepräsident: Arthur Loepfe, Nationalrat

Zusammenfassung

Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält die wichtigsten Geschäfte, mit denen sich die Finanzdelegation 2009 befasste. Die Zusammenfassung beleuchtet nachstehend in geräffter Form diejenigen Themen, mit den sich die Finanzdelegation besonders beschäftigte.

Die Revision der Vereinbarung zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten konnte abgeschlossen werden. Gemäss der neuen Vereinbarung 2009 bedürfen bestimmte Personalmassnahmen im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht weiterhin der Zustimmung der Finanzdelegation, insbesondere die Einstufungen, Umbenennungen und Höhereinreihungen in den obersten Lohnklassen des Bundes. Neu umfasst diese Aufsicht auch den Bereich der verselbständigten Einheiten des Bundes. Konkret bedeutet dies, dass neue personalrechtliche Erlasse vor der Antragstellung an den Bundesrat der Finanzdelegation zur Konsultation unterbreitet werden müssen.

Bezüglich der Kompetenzen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) hat die Finanzdelegation den Bundesrat darauf hingewiesen, dass eine zentrale Koordination von personalpolitischen Geschäften und der personellen Ressourcen des Bundes durch das EPA im Interesse der gesamten Bundesverwaltung liegt. In der Bundesverwaltung sind im Laufe der Jahre eine Reihe von personalrechtlichen Ausnahmeregelungen entstanden. Ziel muss es sein, im Rahmen der Revision des Bundespersonalgesetzes und der -verordnung die wichtigsten Parameter der Personalpolitik zu vereinfachen und zentral festzulegen. Bei der Beurteilung der Personalressourcen sollte zudem das EPA seine Kompetenzen im Interesse einer effektiven und langfristigen Entlastung des Bundeshaushaltes ungehindert einbringen können.

Bei der Beurteilung von Kreditbegehren ausserhalb des Budgets und der regulären Nachträge ist für die Finanzdelegation von besonderer Bedeutung, ob die Dringlichkeit gegeben ist. Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Entscheid der Finanzdelegation an Stelle eines Beschlusses der eidgenössischen Räte tritt. 2009 stimmte zwar die Finanzdelegation allen Kreditbegehren im Umfang von rund 103 Millionen Franken zu (davon 84 Millionen für die Vorsorgemassnahmen Pandemie). In einzelnen Fällen bemängelte sie, dass der Kredit bei einer sorgfältigen Planung auch über den normalen Nachtrag hätte beantragt werden können.

Auch 2009 liess sich die Finanzdelegation über den Stand des Risikomanagements des Bundes und über mögliche Verbesserungen bezüglich Zielsetzungen, klarer Weisungen und deren Umsetzung orientieren. Angesichts der Tatsache, dass Risiken stets auch finanzielle Auswirkungen haben können, erhält das Risikomanagement eine grosse Bedeutung für die Entwicklung des Bundeshaushaltes. Um allfällige Doppelspurigkeiten in der Oberaufsicht über diesen Bereich zu vermeiden, wurde ein Mitglied in die Arbeitsgruppe «Risikoreporting Bundesrat» der Geschäftsprüfungskommissionen delegiert.

Bei der Aufgabenerüberprüfung des Bundes beschloss der Bundesrat anfangs 2009 ein neues Umsetzungskonzept. Das Reformpaket wurde aufgeschmürt; es soll nun nach individuell gestaltbaren Agenden der Departemente umgesetzt werden. Die Finanzdelegation musste zur Kenntnis nehmen, dass die Departemente 2009 zwar eine Reihe von Vorschlägen ausgearbeitet haben, der Bundesrat jedoch erst im Februar 2010 über das weitere Vorgehen entschied und konkrete Massnahmen erst im Rahmen des Budgets 2011 realisiert werden können. Sie wird deren Umsetzung in Zusammenarbeit mit den Finanzkommissionen prüfen.

Das rund 80-jährige Alkoholgesetz wird den heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Realitäten nicht mehr gerecht. Die staatlichen Eingriffe sind weit reichend, die Verfahren kompliziert und aufwendig. Allein auf Stufe Bund beschäftigen sich elf Ämter mit Alkoholfragen. Die Finanzdelegation begrüsst die Zielsetzung des Bundesrates, bei der Totalrevision des Alkoholgesetzes auch die Aufgaben auf Bundesebene zu überprüfen und Rationalisierungsmassnahmen vorzuschlagen. Sie erwartet, dass die Gesetzesrevision zu klaren und deutlich vereinfachten Strukturen in der Bundesverwaltung führt. Sie wird das Geschäft unter diesem Aspekt aufmerksam begleiten.

Beim Immobilienbereich im Ausland verwies die EFK auf eine ungenügende Kommunikation zwischen dem Fachamt BBL und dem EDA sowie auf unklare Regelungen hinsichtlich der Verantwortlichkeiten. Die Finanzdelegation nahm diese Feststellungen zum Anlass, das finanziell gewichtige Thema in verschiedenen Aussprachen zu erörtern und mögliche Lösungsansätze zu diskutieren. In Zusammenarbeit mit dem BBL hat das EDA inzwischen die nötigen Schritte veranlasst, um das Immobilienmanagement zu verbessern. Insbesondere wurden die Zuständigkeiten klar geregelt und die Kostentransparenz verbessert.

Im Bereich der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz diskutierte die Finanzdelegation anlässlich eines Informationsbesuches bei der DEZA deren Reorganisation sowie die Rahmenbedingungen, die Instrumente und die Erfolgskontrollen bei der Entwicklungszusammenarbeit. Mit der Reorganisation soll die Arbeit der DEZA wirksamer und operationeller ausgerichtet werden. Dabei geniesst auch die klare Trennung zwischen einem Kontrollinstrument (Audit) und dem Controlling als Steuerungsinstrument eine hohe Priorität. Mit gezielten Evaluationen soll geprüft werden, ob die Projekte die angestrebte Wirkung erzielen konnten. Insgesamt erlauben die neuen Kontrollstrukturen auch, die Effizienz der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz besser beurteilen zu können.

Über das Konzept und die Finanzierung der Schweizer Schulen im Ausland erstattete der Bundesrat im August 2009 einen seit langem erwarteten Bericht. Darin werden drei Varianten zur weiteren Entwicklung aufgezeigt; allerdings wurde erst auf Nachfrage der Finanzdelegation klar, welche Variante der Bundesrat bevorzugt. Der Nationalrat hat auf Antrag der WBK-N den Bundesrat beauftragt, eine Gesetzesrevision für die Aktualisierung und Optimierung des bisherigen Fördermodells auszuarbeiten.

Im Januar 2009 beantragte die GPK-N der Finanzdelegation, die Prämien genehmigung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu evaluieren. Die Finanzdelegation beauftragte die EFK mit der Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie. Mit der Evaluation soll die Zweckmässigkeit und die Nachvollziehbarkeit des Genehmigungsverfahrens geprüft werden. Die EFK stellte im Rahmen ihrer bisherigen Arbeiten fest, dass die gesetzlichen Reservevorschriften insofern nicht optimal ausgestaltet sind, als sie nicht auf einem risikoorientierten Ansatz basieren. Der Schlussbericht der EFK soll im Sommer 2010 vorliegen.

Die Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin ist ein Vorhaben, das grosse personelle und finanzielle Ressourcen bindet. Die Finanzdelegation hat das Projekt deshalb auch 2009 eng begleitet. Die verschiedenen Vorhaben sind grossenteils auf Kurs, allerdings stehen dem Projekt noch einige wichtige Schritte und Herausforderungen bevor. Angesichts der teilweise unsicheren Terminalsituation sind auch bisher nicht budgetierte Mehrkosten nicht auszuschliessen.

Der Ressourcenmehrbedarf in den Bereichen Asyl- und Einbürgerungsverfahren veranlasste die Finanzdelegation, vom EJPD einen Bericht über die Entwicklung im Asylbereich zu verlangen. Sie nahm zur Kenntnis, dass es schwierig ist, die finanziellen Auswirkungen des Assoziierungsabkommens von Dublin zu beziffern. Grundsätzlich ist die Entwicklung im Asylbereich kaum abschätzbar. Aus Sicht der Finanzdelegation ist nach wie vor eine realistische, auf den aktuellsten Zahlen basierende Budgetierung angezeigt, mit der Möglichkeit, bei unerwarteten Entwicklungen präzise und umfassend begründete Nachtragskredite anzubegehren.

Beim Beschaffungswesen im VBS gelangte die EFK bei der RUAG zum Schluss, dass die VBS-Aufträge durchschnittlich eine leicht tiefere Gewinnmarge aufweisen als Aufträge von Dritten. Die Frage der SiK-N nach allfälligen Quersubventionierungen konnte klar verneint werden. Bei der Prüfung des strategischen Beschaffungs-Controllings in der armasuisse stellte die EFK fest, dass die Wichtigkeit einer einheitlichen Lieferantennummer auch im VBS unbestritten ist. Indessen wurde eine Lösung gewählt, deren Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit aus Gesamtsicht Bund zweifelhaft ist. Aus Sicht der Finanzdelegation zeigt sich einmal mehr, dass komplexe departementsübergreifende Projekte oft schlecht geführt werden.

Die Prüfungen der EFK im Bereich der Informatikprojekte im VBS zeigten, dass zwar der Bereich der elektronischen Kriegsführung funktioniert, jedoch eine Gesamtstrategie fehlt und die Zusammenarbeit mangelhaft ist. Verschiedene Schwierigkeiten im VBS führten im vergangenen Oktober zu einem vorübergehenden Verpflichtungsstopp durch den Armeechef für das Projekt C41STAR. Ein Teil der Mittel wurde inzwischen wieder freigegeben, der Rest von 300 Millionen Franken wurde mit Auflagen belegt. Die Finanzdelegation nimmt die Probleme bei verschiedenen Führungs- und Informatiksystemen der Armee zum Anlass, das Thema 2010 bei einem Informationsbesuch zu vertiefen.

Massnahmenpaket Finanzsystem Schweiz: Die Finanzdelegation begrüsst, dass der Bund sein UBS-Engagement im vergangen August liquidieren konnte. Insgesamt erzielte der Bund dabei einen Nettoerlös von rund 1,2 Milliarden Franken. Ungeachtet dessen erinnerte die Finanzdelegation den Vorsteher des EFD wiederholt an

die Bedingungen, unter welchen sie im Oktober 2008 dem Nachtragskredit von 6 Milliarden Franken für eine Refinanzierung der UBS zugestimmt hatte (Verbesserung Einlegerschutz; Sicherstellung Kreditgewährung; Anpassungen im Bereich Corporate Governance). Sie wird die Umsetzung des Massnahmenpakets weiterhin kritisch verfolgen.

In einem Bericht über die Informatikstrategie des Bundes stellt die EFK fest, dass der Auftrag des Bundesrates vom Mai 2007 über die Klärung der Rollen, Aufgaben und Kompetenzen des Informatikrates und des Strategieorgans noch nicht umgesetzt wurde. Zudem wird die Einhaltung der Normen und Standards nur teilweise überwacht. Unklarheiten ergeben sich offenbar auch beim Geltungsbereich der Informatikverordnung. Nach Meinung der Finanzdelegation sind angesichts der eingesetzten finanziellen Mittel eine zügige Reform des Informatikbereichs und die Nutzung von Synergien vordringliche Ziele. Sie hat darum den Bundesrat ersucht, ihr bis im Juni 2010 einen Zeitplan für die Umsetzung des parl. Vorstosses Noser (07.3452) zu unterbreiten und ihr mitzuteilen, welche Grundsatzentscheide über den Geltungsbereich der Informatikverordnung getroffen worden sind.

Die Finanzdelegation liess sich im Mai 2009 eingehend über die Schwerpunkte und den Umsetzungsstand der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen orientieren. Aus finanzpolitischer Sicht wurden insbesondere die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Schuldenbremse diskutiert. Angesprochen wurde zudem die Frage, wie die Wirksamkeit der Massnahmen beurteilt werden kann. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass der Bundesrat beabsichtigt, die Massnahmen zu evaluieren. Sie behält sich vor, zu gegebener Zeit die EFK mit ergänzenden Abklärungen zu beauftragen.

Das Ende Januar 2009 vom Bundesrat beschlossene Massnahmenpaket zur Entlastung des Milchmarktes mit einem zusätzlichen Bundesengagement von 14 Millionen Franken war für die Finanzdelegation Anlass, sich vom Bundesamt für Landwirtschaft laufend über die Situation auf dem Milchmarkt orientieren zu lassen. Sie konnte zur Kenntnis nehmen, dass mit diesem Massnahmenpaket insbesondere die Lagerbestände bei der Butter abgebaut werden konnten. Zudem formierte sich die Branche im Sommer zu einer neuen Branchenorganisation. Im Oktober 2009 gab der Bundesrat weitere 4,5 Millionen Franken aus dem Butterimportfonds frei. Die Finanzdelegation wird sich weiterhin über die Entwicklung der Agrarpolitik und deren Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Bundes orientieren lassen.

Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs gingen die Nationalstrassen am 1. Januar 2008 in das Eigentum des Bundes über. Durch diese neue Struktur sollen Einsparungen von jährlich 100 Millionen Franken erzielt werden. Das Bundesamt für Strassen bezifferte letztes Jahr diese Einsparungen auf eine Bandbreite von 10–25 Millionen beim betrieblichen Unterhalt bzw. von 110–180 Millionen Franken durch den Verzicht auf gewisse Projektelemente. Die Effizienzgewinne infolge einer Optimierung der Beschaffungspraxis und als Folge der Konzentration der Bauherrenaufgabe sind noch nicht bezifferbar. Das ASTRA wird die Einsparungen Ende 2010 detailliert evaluieren.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5224
Abkürzungsverzeichnis	5230
1 Auftrag und Organisation	5233
1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation	5233
1.2 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte	5233
1.3 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle	5235
1.4 Koordination mit den Aufsichtscommissionen	5236
1.5 Hinschied von Ernst Leuenberger	5236
2 Querschnittsthemen	5237
2.1 Personalgeschäfte	5237
2.1.1 Neue Vereinbarung 2009 mit dem Bundesrat betreffend Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten	5237
2.1.2 Kompetenzen des Eidgenössischen Personalamts	5239
2.1.3 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich 2009	5239
2.1.4 Kaderlohnreporting 2008	5240
2.1.5 Vorzeitiger Altersrücktritt für besondere Personalkategorien	5241
2.1.6 Neugestaltung der Aus- und Weiterbildung der Bundesverwaltung	5241
2.2 Kreditgeschäfte	5242
2.2.1 US-Amtshilfesuch	5242
2.2.2 Public-Affairs Strategie gegenüber den USA	5243
2.2.3 Vorsorgemassnahmen Pandemie	5243
2.2.4 Diplomatischer und konsularischer Schutz	5244
2.2.5 Weitere Kreditgeschäfte	5245
2.3 Weitere Querschnittsthemen	5246
2.3.1 Risikomanagement des Bundes	5246
2.3.2 Aufgabenüberprüfung des Bundes	5246
2.3.3 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)	5247
2.3.4 Finanzinspektorate der Bundesverwaltung	5248
2.3.5 Alkoholaufsichtsbehörden; Revision der Alkoholgesetzgebung	5249
3 Schwerpunkte nach Departementen	5250
3.1 Behörden und Gerichte	5250
3.1.1 Informationsbesuch der Subdelegation 1 bei der Verwaltungsdelegation	5250
3.1.2 Dienststellenrevision im Bundesverwaltungsgericht	5250
3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	5251
3.2.1 Immobilienmanagement im Ausland	5251
3.2.2 Informationsbesuch der Subdelegation 2 bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	5252
3.2.3 Effizienz der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz	5253
3.3 Eidgenössisches Departement des Innern	5254
3.3.1 Schweizer Schulen im Ausland	5254
3.3.2 MeteoSchweiz	5255

3.3.3	Prämiengenehmigung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung	5256
3.3.4	Informationsbesuch der Subdelegation 3 beim Bundesamt für Sozialversicherungen	5257
3.4	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement	5258
3.4.1	Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin	5258
3.4.2	Aufnahme von Guantánamo-Inhaftierten	5259
3.4.3	Ressourcenmehrbedarf in den Bereichen Asyl- und Einbürgerungsverfahren	5260
3.5	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	5261
3.5.1	Beschaffungswesen im VBS	5261
3.5.2	Elektronische Führungs- und Aufklärungssysteme; Informatikprojekte VBS	5262
3.5.3	Immobilienmanagement im VBS	5263
3.5.4	Projekt Polycom; Optimierung von Warnung und Alarmierung	5264
3.6	Eidgenössisches Finanzdepartement	5266
3.6.1	Massnahmenpaket zur Stabilisierung des Finanzsystems Schweiz	5266
3.6.2	Aktuelle Situation und Perspektiven Bundeshaushalt	5268
3.6.3	Informatikstrategieorgan des Bundes	5268
3.6.4	Prüfung im Bereich Bausubventionen	5270
3.6.5	Sanierung der Pensionskassen der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB)	5271
3.7	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	5272
3.7.1	Konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen	5272
3.7.2	Informationsbesuch der Subdelegation 1 beim Bundesamt für Landwirtschaft	5273
3.8	Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation	5274
3.8.1	Neuer Finanzausgleich im Bereich Nationalstrassen	5274
4	Schlussbemerkungen	5275

Abkürzungsverzeichnis

AAG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1987 über die Förderung der Ausbildung junger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz (SR 418.0)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AllgGebV	Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (SR 172.041.1)
armasuisse	Gruppe armasuisse
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFM	Bundesamt für Migration
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BNE	Bruttonationaleinkommen
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BSK	Bausubventionskonferenz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz
EAV	Eidgenössische Alkoholverwaltung
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
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV
EO	Erwerbsersatzordnung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EURO	Fussball-Europameisterschaft
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f./ff.	folgend/e
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt, Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)

FISP	Finanzinspektorate des Bundes
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
H1N1	Schweinegrippe
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IRB	Informatikrat Bund
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
IV	Invaliditätsversicherung
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
LBA	Logistikbasis der Armee
LBT	Lötschberg-Basistunnel
LWG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft, Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1)
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFA	Neuer Finanzausgleich
NGO	Nichtregierungsorganisation
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
N-SIS	Nationales Schengen Information System
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
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
PK SBB	Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahnen
Q-SAT	Quality-Self-Assessment-Tool
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RAG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren, Revisionsaufsichtsgesetz (SR 221.302)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SAP	Systemanalyse und Programmentwicklung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates

SIS II	Schengener Informationssystem der zweiten Generation
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Verwaltungsdelegation
VILB	Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (SR 172.010.21)
VIS	VISA Information System
WBK-N	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates
WBK-S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates

Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidg. Räte 2009

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 Informations- und Kontrollbesuche bei Dienststellen des Bundes durch.

Gestützt auf eine 2009 erneuerte Vereinbarung mit dem Bundesrat bedürfen zudem gewisse Besoldungsmassnahmen bei Kadermitarbeitenden der Zustimmung der Finanzdelegation; siehe dazu Ziffer 2.1.1.

Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können gemäss Artikel 169 BV keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. So hat die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 154 Absatz 2 ParlG insbesondere das Recht, Unterlagen einzusehen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim gehalten werden. In diesem Sinne erhält die Finanzdelegation laufend und regelmässig sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG).

Schliesslich ist die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 FHG zuständig, anstelle des Parlaments dringliche Zahlungskredite – so genannte Nachtragskredite mit gewöhnlichem Vorschuss – und dringliche Verpflichtungskredite zu beschliessen. Siehe dazu auch Ziffer 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 Bruno Zuppiger (Präsident), Arthur Loepfe und der Nationalrätin Marina Carobbio Guscelli sowie aus den Ständeräten Hans Altherr (Vizepräsident), Urs Schwaller und Alain Berset. Letzterer wurde von der Finanzkommission des Ständerates am 12. Oktober 2009 in die Finanzdelegation gewählt. Er ersetzte Ständerat Ernst Leuenberger, welcher Ende Juni 2009 im Amt verschied.

Die Finanzdelegation ist in drei Subdelegationen gegliedert, die sich aus je einem National- und einem 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 Departementvorsteher derselben Partei angehört. Die Mitglieder sind während mindestens zwei Jahren für dieselben Departemente zuständig.

Im Berichtsjahr konnte die Überarbeitung des Reglements vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation¹ erfolgreich abgeschlossen werden. Es hatte sich gezeigt, dass dieses Reglement für den Bereich der Finanzdelegation in verschiedenen Punkten nicht mehr mit dem geltenden Recht – insbesondere dem Parlamentsgesetz – und der Praxis übereinstimmt. Am 29. Juni 2009 verabschiedete die Finanzdelegation neue Handlungsgrundsätze, welche insbesondere ihre Organisation, ihre Aufgaben, ihre Ziele und Kriterien, ihre Mittel, die Koordination und die Vorgehensgrundsätze klar regeln.

Ausserdem konnte auch die Revision der «Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat bezüglich Personalmassnahmen» zu Ende geführt werden. Ausgangslage für diese Überarbeitung war die Tatsache, dass die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Vereinbarung 2002 basierte, teilweise Änderungen erfahren hatten und das Genehmigungsverfahren einer klareren Ausgestaltung bedurfte. Mit der neuen «Vereinbarung 2009» wurden die Kompetenzen der Finanzdelegation bei der mitschreitenden und die Informationsbedürfnisse bei der nachträglichen Oberaufsicht präzise definiert. Es wird auf Ziffer 2.1.1 im vorliegenden Bericht verwiesen.

Die Finanzdelegation trat 2009 zu sechs ordentlichen und sechs ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Die zweite ordentliche Sitzung fand in Riga, Lettland, statt. Insbesondere interessierte sich die Finanzdelegation für die Auswirkungen des EU-Beitritts von Lettland auf seine Finanzaufsicht. Die drei Subdelegationen führten insgesamt sechs Informationssitzungen durch.

Im Berichtsjahr wurden der Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) 122 Revisions- und Inspektionsberichte übermittelt (Vorjahr: 125), wovon 63 Berichte für den Aufgabenbereich der Finanzdelegation von Relevanz waren. Die Finanzdelegation behandelte 108 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse (Vorjahr: 92) und 6 Personalmassnahmen (Vorjahr: 16) für höhere Kadermitarbeitende (gemäss Vereinbarung 2009; siehe Ziff. 2.1.1). Des Weiteren behandelte die Finanzdelegation 5 Vorschussbegehren (Vorjahr 9), die sie alle genehmigte (Vorjahr 9), entsprechend einem Gesamtbetrag von 102,8 Millionen Franken (Vorjahr: 6137 Millionen Franken); siehe auch Ziffer 2.2.

¹ Reglement vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (SR 171.126).

1.3

Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Der gesetzliche Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wird gemäss FKG insbesondere wie folgt definiert:

- Prüfkriterien, wie Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 5).
- Kontrollaufgaben, wie Prüfung Finanzhaushalt, Interne Kontrollsysteme, Preisprüfungen und EDV-Anwendungen (Art. 6).
- Begutachtungen, unter anderem in den Bereichen Buchhaltung, Zahlungsverkehr und Inventarführung sowie Beratung der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 7).
- Aufsichtsbereich (Art. 8) mit den zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, den Parlamentsdiensten, den Empfängern von Abteilungen und Subventionen, den Organisationen mit öffentlichen Aufgaben sowie Bundesunternehmen.
- Unterstützung der Finanzinspektorate durch Wirksamkeitsprüfungen sowie Aus- und Weiterbildung (Art. 11).

Die EFK legt jährlich ihr Revisionsprogramm fest und bringt dieses der Finanzdelegation und dem Bundesrat zur Kenntnis (Art. 1 Abs. 2 FKG). Über jede von ihr 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 ihrer 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 Revisionsprogramms gefährden.

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 FKG reicht die EFK ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihn unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet. Die Finanzdelegation stellt ihrerseits der Bundesversammlung Antrag über das Budget der EFK, welches auf den Weisungen des Bundesrates sowie den einschlägigen Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) basiert.

Der Voranschlag 2010 der EFK liegt mit 20,9 Millionen Franken leicht unter der Staatsrechnung 2008 (21,1 Millionen Franken); insbesondere fielen die Beiträge an die 2. Säule tiefer als budgetiert aus. Das Budget der EFK beträgt unverändert rund 0,3 Promille des Gesamtaufwandes des Bundes. Die Personalaufwendungen der EFK machen etwa drei Viertel ihres Aufwandes aus. Mit dem eigenen Personal wickelt die EFK etwa 90 Prozent ihres Jahresprogramms ab, die restlichen zehn Prozent werden mit Unterstützung von Externen realisiert.

Am 8. September 2009 erhielt die EFK von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) die Zulassung als Revisionsstelle im Sinne des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG). Als Kontrollorgan der Bundesverwaltung wäre diese Zulas-

sung nicht obligatorisch, jedoch entschied sich die EFK zu diesem Schritt als Zeichen der Qualitätssicherung und der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt.

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. Im Lichte einer zunehmenden Komplexität der Verwaltungstätigkeit und weil sich Fragen des Finanzhaushaltes und der Geschäftsführung meist nicht klar abgrenzen lassen, müssen die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht ihr Vorgehen zeitlich und sachlich eng koordinieren. Der Grundsatz zur Koordination ist in Artikel 49 des ParlG festgehalten («Die Kommissionen jedes Rates koordinieren ihre Tätigkeit untereinander sowie mit den Kommissionen des anderen Rates, die dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten»). Eine wirkungsvolle Koordination wird insbesondere über die Sekretariate der Aufsichtskommissionen und -delegationen sichergestellt. So treffen sich die Sekretariate der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation in regelmäßigen Abständen, um ihre Tätigkeit gegenseitig abzustimmen. Im Jahre 2009 hielten sie drei Sitzungen ab.

Wo nötig und sinnvoll, wird die Koordination auch durch die gegenseitige Mitwirkung in Subkommissionen oder Arbeitsgruppen sichergestellt. So besteht beispielsweise seit Juni 2009 eine Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen, welche sich mit dem Risikomanagement des Bundes befasst. Um allfällige Doppelspurigkeiten zwischen den beiden Aufsichtskommissionen und -delegationen zu vermeiden, nahm auch ein Mitglied der Finanzdelegation Einsitz in dieses Gremium (siehe Ziff. 2.3.1 «Risikomanagement des Bundes»). Im Bereich der Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste ist die Zusammenarbeit zwischen der Finanzdelegation und der Geschäftsprüfungsdelegation in einer Vereinbarung geregelt, die 2009 leicht angepasst wurde. Gemäss deren Ziffer 1 «arbeiten die beiden Delegationen insbesondere bei geheimen Projekten von hohem staatspolitischem Risiko, hohem finanziellen Mitteleinsatz und problematischem Finanzgebaren im Rahmen der Oberaufsicht zusammen».

1.5 Hinschied von Ernst Leuenberger

Am 30. Juni 2009 verstarb Ständerat Ernst Leuenberger im Alter von 64 Jahren. Er war seit 2008 Mitglied der Finanzdelegation, die er 2008 auch präsidierte. Seit seiner Wahl zum Ständerat 1999 sass er unter anderem in der ständerätlichen Finanzkommission, in der Verkehrskommission und bereits seit 1998 in der NEAT-Aufsichtsdelegation.

Der Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation ist nicht der geeignete Ort, um das politische und berufliche Wirken von Ernst Leuenberger zu würdigen. Sein Lebenswerk wurde im vergangenen Jahr umfassend beleuchtet. Indessen kann auch die Finanzdelegation feststellen: «Aschi» war ein politisches Urgestein. Unumwunden und direkt sagte er seine Meinung, oft mit seinem ureigenen, tief sinnigen Humor gewürzt. Seine Stimme hatte Gewicht, mit seiner Kompetenz und Beharrlichkeit gewann er den Respekt auch über Parteigrenzen hinweg.

Ernst Leuenberger war aber auch ein Visionär. So hielt er 1998 als Nationalratspräsident in der Bundesfeieransprache am 1. August in Olten fest: «... ich meine das enorme Problem, dass die Schweiz heute in massgebenden ausländischen Kreisen das Image erhalten hat von einer Schweiz der Egoisten, der Hehler, der Batzenklemmer, der Geizigen, ja der Betrüger.» Auch wenn ihn damals die nachrichtlosen Vermögen diese Feststellung machen liessen: Seine Aussage ist auch 12 Jahre später von ungebrochener Aktualität.

Die Finanzdelegation wird Ernst Leuenberger stets ein ehrendes Andenken bewahren.

2 Querschnittsthemen

2.1 Personalgeschäfte

2.1.1 Neue Vereinbarung 2009 mit dem Bundesrat betreffend Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten

Die Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend die Aufsicht und das Reporting bei Personalmassnahmen beim obersten Kader des Bundes bzw. der bundesnahen Unternehmen war wegen geänderter gesetzlicher Grundlagen seit längerem anpassungsbedürftig. Im Juni 2008 erörterte die Finanzdelegation mögliche Stossrichtungen einer Revision (siehe Tätigkeitsbericht 2008², Ziff. 2.1.1).

In der Diskussion wurde deutlich, dass die Finanzdelegation an der mitschreitenden Finanzaufsicht als zentrales Instrument festhalten will. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und der Bundesrat schlossen sich dieser Haltung an. Entsprechend bedürfen gemäss der neuen Vereinbarung 2009 auch künftig folgende Personalmassnahmen der Zustimmung der Delegation:

- Einstufung von Stellen in die Lohnklassen 32 oder höher bzw. Höhereinreihung von Stellen im Lohnklassenspektrum 32–38 (Art. 36 BPV).
- Vorzeitige Pensionierungen in den Lohnklassen 32–38 im Rahmen von Umstrukturierungen (Art. 105 BPV).
- Arbeitsmarktzulagen in den Lohnklassen 32–38 (Art. 50 BPV).
- Umbenennung von Funktionen zum/zur Stv. Direktor/in oder zum/zur Stv. Generalsekretär/in.
- Ausrichtung von Abgangsentschädigungen in den Lohnklassen 1–38, die einen Jahreslohn übersteigen (Art. 79 Abs. 7 BPV).

Auch die nachträgliche Oberaufsicht wurde an die geltenden gesetzlichen Grundlagen angepasst. Sie umfasst das jährliche standardisierte Reporting des Bundesrates an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über folgende Entscheide und Aufwände:

² Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

- Vorzeitiger Altersrücktritt für besondere Personalkategorien in den Lohnklassen 30–38 (Art. 33 BPV).
- Vorruhestand in den Lohnklassen 30–38 (Art. 34 BPV).
- Prämien und Zulagen in den Lohnklassen 30–38 (Funktionszulagen Art. 46 BPV, Sonderzulagen Art. 48 BPV, Leistungsprämien Art. 49 BPV).
- Kosten der ausgerichteten Renten gemäss Artikel 79 Absatz 5 BPV in den Lohnklassen 30–38.
- Ausrichtung von Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses in den Lohnklassen 30–38 (Art. 78 und 79 BPV).
- Nebenbeschäftigung in den Lohnklassen 30–38 (Art. 91 BPV).
- Ablieferungspflicht in den Lohnklassen 30–38 (Art. 92 BPV).
- Massnahmen bei Umstrukturierungen in den Lohnklassen 30–38 (Art. 104–106 BPV).
- Funktionsbewertung in den Lohnklassen 24–31 (Art. 52 BPV).
- Arbeitsmarktzulagen in den Lohnklassen 1–38 (Art. 50 BPV).

Neu übt die Finanzdelegation ihre mitschreitende Oberaufsicht auch im Bereich der verselbstständigten Einheiten des Bundes aus. Konkret bedeutet dies, dass 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 unterbreiten müssen. Diese Regelung betrifft verselbständigte Einheiten des Bundes, deren Personal dem Bundespersonalgesetz unterstellt ist oder deren spezialgesetzliche Regelung öffentlichrechtliche Anstellungsverhältnisse unter der obersten Verantwortung des Bundesrates begründet.

Die neue Vereinbarung zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten (Vereinbarung 2009) wurde am 19. November 2009 von Bundespräsident Merz und dem Präsidenten der Finanzdelegation, Nationalrat Zuppiger, unterzeichnet. Sie trat per 1. Januar 2010 in Kraft. Damit ist die Grundlage geschaffen für eine weiterhin wirkungsvolle Aufsicht der Finanzdelegation in einem wichtigen Bereich.

Die Delegation begrüsst die grundsätzliche Feststellung des Bundesrates, dass die personellen Mittel in einem vertretbaren Verhältnis mit den Aufgaben stehen müssen und er deshalb bei seiner Eventualplanung für das Konsolidierungsprogramm 2010 auch Anpassungen am Mengengerüst prüfen wird.

Das EPA sollte aus Sicht der Finanzdelegation nicht nur im Rahmen der jährlich erfolgenden Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich, sondern auch bei der Aufgabenüberprüfung des Bundes und im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2010 seine Kompetenz bezüglich der Ressourcen im Personalbereich im Interesse einer effektiven und langfristigen Entlastung des Finanzhaushaltes des Bundes ungehindert einbringen können.

2.1.4 Kaderlohnreporting 2008

Das Kaderlohnreporting 2008 wurde der Finanzdelegation wie gewünscht bereits im Juni (statt wie bisher erst im Oktober) zur Kenntnis gebracht; zudem wurde es erstmals durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) kommentiert. Die Finanzdelegation begrüsst diese für sie wichtige Beurteilung des Kaderlohnreportings durch das EPA. Sie begrüsst auch den Beschluss des Bundesrates, die Unternehmen des Bundes zu beauftragen, die Bemessung der variablen Lohnanteile zu überprüfen und gemäss Artikel 8 Kaderlohnverordnung⁴ auf einen Beurteilungshorizont von mindestens zwei Jahren auszurichten. Weiter ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat, seine Eignerverantwortung wahrzunehmen und seine Strategien bezüglich der Unterschiede der Entschädigungssysteme vergleichbarer Unternehmen zu klären.

Die Delegation begrüsst die Bemühungen des Bundesrates, die in der Kaderlohnverordnung, im Kommentar dazu und in begleitenden Bundesratsbeschlüssen festgehaltenen Grundsätze vollumfänglich sicherzustellen. Um die Verhältnisse besser beurteilen zu können, erwartet der Bundesrat im nächsten Reporting zusätzliche Informationen. Dazu gehören nähere Ausführungen der Unternehmen zum Lohnsystem, insbesondere zum Bemessungshorizont der variablen Lohnanteile. Zum Teil sind auch ausführlichere Beurteilungen durch die Departemente erwünscht. Aufgrund dieser Angaben wird es möglich sein zu beurteilen, ob die Unternehmen und Anstalten den Vorgaben des Bundesrats nachleben.

Die Finanzdelegation begrüsst die Bemühungen des Bundesrates, die in der Kaderlohnverordnung, im Kommentar dazu und in begleitenden Bundesratsbeschlüssen festgehaltenen Grundsätze vollumfänglich umzusetzen. Sie wird den Umsetzungsstand im Zusammenhang mit dem Kaderlohnreporting überwachen.

⁴ Verordnung vom 19. Dezember 2003 über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung, SR 172.220.12).

2.1.5 Vorzeitiger Altersrücktritt für besondere Personalkategorien

Der Finanzdelegation werden regelmässig vorzeitige Altersrücktritte für besondere Personalkategorien zur Kenntnis unterbreitet. Die Möglichkeit solcher Altersrücktritte besteht gemäss Artikel 33 BPV insbesondere für gewisse Personalkategorien des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD). So bestehen beispielsweise Regelungen für die Berufsoffiziere und Berufsunteroffiziere, für Angehörige des Grenzwachtkorps sowie für versetzungspflichtige Angestellte des EDA. Die Finanzdelegation stellt fest, dass im Rahmen des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat der Pensionskasse des Bundes (Publica) grosszügige Lösungen zum tragen kamen. So übernimmt der Bund regelmässig die Zahlung von fehlendem Deckungskapital oder entrichtet namhafte Abfindungen, welche in der Regel ebenfalls in die Pensionskasse einbezahlt werden.

Die Finanzdelegation brachte beim EDA und beim VBS in Erfahrung, wie oft solche Lösungen in den letzten Jahren zur Anwendung gelangten und welche Kosten für den Bund dadurch angefallen sind. Sie erkundigte sich weiter nach der diesbezüglichen Entwicklung in den nächsten Jahren. Die Antworten aus den Departementen zeigen, dass die jährlich für den Bund anfallenden Kosten beträchtlich sind.

Die Kosten, die der Bund aufgrund vorzeitiger Altersrücktritte für besondere Personalkategorien übernehmen muss, sind beträchtlich. Die Finanzdelegation ersucht die betroffenen Departemente, von diesen Möglichkeiten äusserst restriktiv Gebrauch zu machen. Nach Auffassung der Finanzdelegation sind diese Sonderregelungen im Rahmen der anstehenden Revision der Bundespersonalgesetzgebung kritisch zu überprüfen.

2.1.6 Neugestaltung der Aus- und Weiterbildung der Bundesverwaltung

Die Aus- und Weiterbildung der Bundesverwaltung wird gemäss Beschluss des Bundesrats ab 1. Januar 2010 durch einen einzigen Anbieter durchgeführt. Dadurch wird das Angebot kohärenter und die Aus- und Weiterbildung wirtschaftlicher. Das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung wird dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) angegliedert. Die dezentralen Verwaltungseinheiten treten als Besteller auf und steuern damit das Angebot. Nicht Teil dieser Aufgabenbündelung sind die Fachausbildungen, die Ausbildungen im Bereich der Monopolberufe sowie die Ausbildungen zu departements- und amtsspezifischen Inhalten.

Aus Sicht der Finanzdelegation sichert die Neugestaltung der Aus- und Weiterbildung in der Bundesverwaltung die hohe Leistungsfähigkeit und Flexibilität des Bundespersonals. Zudem bieten vermehrt ermöglichte Zertifikatsabschlüsse den Mitarbeitenden des Bundes einen realen Mehrwert.

Die Finanzdelegation begrüsst eine zentrale Steuerung der allgemeinen Aus- und Weiterbildung durch das EPA, insbesondere im Hinblick auf eine Stärkung der Kompetenzen des EPA.

2.2 Kreditgeschäfte

2.2.1 US-Amtshilfegesuch

An einer ausserordentlichen Sitzung im Oktober 2009 befasste sich die Finanzdelegation mit mehreren Kreditbegehren des Bundesrates für die Sicherstellung der Amtshilfe gegenüber den USA in Sachen «UBS-Fälle». Vom Amtshilfeabkommen mit den USA betroffen sind die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), welche die Gesuche behandelt, und das Bundesverwaltungsgericht (BVGer), welches allfällige Beschwerden bearbeiten muss. Um die bereits aufgenommenen Arbeiten ohne Verzug fortsetzen zu können, beantragte der Bundesrat für die ESTV Nachtragskredite von 11 Millionen Franken; auch das BVGer beantragte Nachtragskredite von rund 1,26 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation liess sich in einer Aussprache mit dem Direktor der ESTV und dem Gerichtspräsidenten des BVGer ausführlich über den geplanten Ablauf der Arbeiten und die dadurch entstehenden Kosten orientieren. Für die ESTV fallen neben Personal- und Informatikkosten auch Beratungskosten an, da sie für die Prüfung der Dossiers aus Kapazitätsgründen externe Unterstützung in Anspruch nehmen muss. Beim BVGer fallen Ausgaben für fünf zusätzliche Richter, weitere Personalkosten sowie Ausgaben für den Aufbau der Informatik an.

Bei der Beurteilung von Kreditbegehren ausserhalb des Budgets und der regulären Nachträge ist für die Finanzdelegation von besonderer Bedeutung, ob die Dringlichkeit gegeben ist. Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Entscheid der Finanzdelegation an Stelle eines Beschlusses der eidgenössischen Räte tritt. Die Finanzdelegation stellt darum an den Nachweis der Dringlichkeit und der Notwendigkeit der Kreditbegehren sehr hohe Anforderungen. Im vorliegenden Fall zeigten die Diskussionen klar auf, dass die Voraussetzungen für eine Bevorschussung durch die Finanzdelegation gegeben sind. Der Staatsvertrag gibt einen straffen Zeitplan vor, der keine Verzögerungen der Arbeiten erlaubt. Da die Kredite auch inhaltlich gut begründet waren, stimmte ihnen die Finanzdelegation zu.

Sie ersuchte den Bundesrat, die Möglichkeit zu prüfen, den Aufwand, welcher dem Bund im Zusammenhang mit dem Steuerstreit entstanden ist, auf die UBS zu überwälzen. In seiner Antwort gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass der Aufwand für die Durchführung der Amtshilfeverfahren mangels Rechtsgrundlage nicht auf die UBS überwälzt werden kann. Den Aufwand für die Unterstützung der UBS in den Vergleichsverhandlungen im US-Zivilverfahren wird das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hingegen gestützt auf die Allgemeine Gebührenverordnung des Bundes in Rechnung stellen.

2.2.2

Public-Affairs Strategie gegenüber den USA

Mitte Juni 2009 beschloss der Bundesrat, die Verhandlungen mit den USA zum Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens sowie zur Entschärfung des Risikos aus dem Verfahren gegen die UBS mit einer Public-Affaires Strategie zu unterstützen. Dieses Lobbying solle sich an die politisch entscheidenden Mitglieder in Administration und Kongress richten, mit dem Ziel, das Verständnis für die schweizerischen Anliegen zu erhöhen, die wirtschaftspolitischen Netzwerke auf- und auszubauen und die Medienberichterstattung zur Schweiz, dem Schweizer Finanzplatz und zur UBS zu verbessern. Mit der Umsetzung dieser Massnahmen wurde das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beauftragt, das dafür auf die Dienste und Netzwerke der Schweizer Botschaft in den USA zurückgreifen würde. Zudem erhielt das EDA den Auftrag zum Beizug einer US-amerikanischen Public-Affaires-Agentur. Das EDA wurde vom Bundesrat ermächtigt, einen Nachtragskredit von 2 Millionen Franken mit gewöhnlichem Vorschuss zu beantragen und weitere 2,5 Millionen im Voranschlag 2010 plafonderhöhend einzustellen.

In einer Aussprache mit Vertretern von Präsenz Schweiz erörterte die Finanzdelegation Ende August 2009 eingehend die Notwendigkeit und den Nutzen solcher Kommunikationsmassnahmen. Bezüglich der Dringlichkeit des Kredites nahm sie insbesondere zur Kenntnis, dass eine Genehmigung der Mittel auf dem ordentlichen Nachtragsweg und damit erst im Dezember 2009 verschiedene Massnahmen gefährden würde und ein sachliches Interesse vorliegt, die Interessen der Schweiz in den USA wirkungsvoll und möglichst rasch verteidigen zu können. Um die in die Wege geleiteten Massnahmen nicht zu gefährden, stimmte sie diesem Kreditbegehren trotz einer gewissen Skepsis zu. In der Dezembersession 2009 lehnte das Parlament die erwähnte plafonderhöhende Aufstockung des Budgets 2010 von 2,5 Millionen Franken ab.

2.2.3

Vorsorgemassnahmen Pandemie

Ende August 2009 stimmte die Finanzdelegation einem Nachtragskreditbegehren mit gewöhnlichem Vorschuss von 84 Millionen Franken für die Beschaffung von Impfstoff gegen die Grippe A (H₁N₁, «Schweinegrippe») zu. Sie liess sich von Vertretern des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) eingehend über den Ablauf des Geschäftes orientieren und erörterte insbesondere die Ausgestaltung der Verträge, die Frage der Haftung sowie die kredittechnischen Aspekte. Sie nahm zur Kenntnis, dass aufgrund der damaligen epidemiologischen Erkenntnisse ab Herbst 2009 mit einer Pandemiewelle zu rechnen und deshalb ein rasches Auslösen dieses Zahlungskredites nötig sei. Einen Verpflichtungskredit von 93 Millionen Franken hatte das Parlament bereits im Dezember 2006 bewilligt.

Im Verlaufe des Herbstes 2009 zeigten sich bekanntlich in der Schweiz gewisse Probleme bezüglich Verfügbarkeit und Verteilung des Impfstoffes. Auch blieb die Impfbereitschaft der Bevölkerung deutlich hinter den Erwartungen zurück. Es zeigte sich bald, dass nur ein kleiner Teil der insgesamt bestellten 13 Millionen Impfdosen benötigt wird. Die daraufhin einsetzenden Diskussionen um die Verwendung von überzähligen Impfdosen zugunsten von Entwicklungsländern veranlassten die Finanzdelegation, den Einsatz der gesprochenen Mittel und das weitere Vorgehen Ende November 2009 in einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI eingehend zu

erörtern. Die Finanzdelegation konnte zur Kenntnis nehmen, dass der beschaffte Impfstoff in erster Priorität für die Versorgung der schweizerischen Bevölkerung eingesetzt werde und es in zweiter Priorität darum gehe, eine Reserve für eine allfällige zweite Grippewelle zu bilden. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt seien, sollen Impfstoffdosen an Entwicklungsländer weitergegeben oder an andere Industrieländer verkauft werden.

Der Bundesrat hat Mitte Dezember 2009 die Strategie für die weitere Verwendung des Pandemieimpfstoffes in diesem Sinne festgelegt. Damit ist ein genügender Impfschutz für 80 % der Bevölkerung gewährleistet. Auf 4,5 Millionen Impfdosen kann hingegen verzichtet werden. Diese sollen teils der WHO gespendet und teils an andere Länder weiter verkauft werden. In einer Medienmitteilung vom 28. Januar 2010 informierte das Bundesamt für Gesundheit (BAG), dass die Schweiz dem Iran 750 000 Dosen verkauft und ihm weitere 150 000 Dosen geschenkt hat.

Aus Sicht der Finanzdelegation ist es unabdingbar, diese Grippepandemie aufzuarbeiten, zu analysieren und die nötigen Lehren für die Zukunft zu ziehen. Insbesondere sollten bei einer nächsten Pandemie die letztes Jahr aufgetretenen Versorgungs-, Bereitschafts- und Informationsprobleme vermieden und auf kurzfristige Kreditbeschlüsse der Finanzdelegation verzichtet werden können.

2.2.4 Diplomatischer und konsularischer Schutz

Die Finanzdelegation genehmigte an einer ausserordentlichen Sitzung im Juni 2009 ein Kreditbegehren von 3 Millionen Franken im Zusammenhang mit den in Mali festgehaltenen Schweizer Geiseln. Sie verband diese Zustimmung mit der Bedingung, ihr nach Abschluss des Unternehmens über die Bemühungen zur Freilassung dieser Geiseln und insbesondere über die damit verbundenen Kosten Bericht zu erstatten. Ausserdem erachtete es die Finanzdelegation als vordringlich, Lehren aus diesem Fall zu ziehen, um zu verhindern, dass der Steuerzahler für die Abenteuer Einzelner zur Kasse gebeten wird.

An ihrer Tagung Ende November 2009 diskutierte die Finanzdelegation einen Bericht des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Der Bericht äussert sich zu den Kosten, welche dem Bund entstanden sind, zur Präventionsarbeit des EDA und zur Frage der Kostenbeteiligung von Betroffenen. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass für die gesamten Massnahmen zu Vollkosten gerechnet insgesamt rund 5,5 Millionen Franken aufgewendet wurden. Den beiden Schweizer Betroffenen wurden, entsprechend der geltenden Rechtsgrundlagen sowie gemäss schweizerischer Praxis, die unmittelbaren Repatriierungskosten von je 20 000 Franken verrechnet. Die Finanzdelegation beauftragte daraufhin die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die vom EDA vorgelegte Vollkostenrechnung zu prüfen und dabei insbesondere die Kostenerstattung an den Drittstaat zu beurteilen. Die EFK gelangt zum Schluss, dass die Vollkosten ordnungsgemäss abgerechnet wurden. Transparenz und Nachvollzug der Ausgaben sind gegeben. Die Abwicklung der Kostenerstattungen an Mali ist nachvollziehbar.

Aufgrund des Berichts des EDA und des Berichts der EFK erörterte die Finanzdelegation das Geschäft an ihrer 1. ordentlichen Tagung Ende Januar 2010 mit der

Vorsteherin des EDA. Diskutiert wurden insbesondere die Kostenerstattungen an Mali sowie mögliche Verbesserungen bei den Präventionsmassnahmen des EDA. Insgesamt teilt die Finanzdelegation die Haltung der EFK, die in ihrem Bericht das Vorgehen des EDA im bekannten politischen Kontext als nachvollzieh- und vertretbar erachtet.

2.2.5 Weitere Kreditgeschäfte

Nebst den vier vorstehend erwähnten Vorschussbegehren hatte die Finanzdelegation nur noch über einen weiteren Antrag im Betrag von 450 000 Franken zu befinden. Dabei ging es um den dringlichen Ersatz eines Helikopter-Triebwerks beim Büro für Flugunfalluntersuchungen.

Damit hatte die Finanzdelegation 2009 insgesamt über fünf Kreditgeschäfte im Gesamtbetrag von knapp 103 Millionen Franken zu befinden. Diese Zahl liegt – nach Ausklammerung ausserordentlicher Geschäfte wie beispielsweise 2009 der Kredit von 6 Milliarden Franken für die UBS – leicht unter dem Durchschnitt der Vorjahre.

Die geringe Zahl von dringlich angebehrten Nachtragskrediten ist einerseits erfreulich und zeigt, dass die kritische Haltung der Finanzdelegation Früchte trägt. Andererseits stellte die Finanzdelegation auch im Berichtsjahr fest, dass einzelne Kredite bei einer sorgfältigen Planung auf dem normalen Nachtragsweg hätten abgewickelt werden können.

Tabelle 1

Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite* 1999–2009

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	Davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite	Kreditreste in Mio. Fr.
1999	962	2,1	532	55	1620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925 ^a	65	1659
2002	1250	2,4	584	47	1778
2003	684	1,3	424	62	1886
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	7194 ^b	98	1276
2008	6554	11,5	6137 ^c	94	805
2009	593 ^d	1,0	103	17	2136

* Ab 2007 ohne Kreditübertragungen

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

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

^c davon 6 Mrd. Franken für die Massnahmen UBS

^d ohne Stufe 2 der Stabilisierungsmassnahmen (Nachtrag Ia/2009, 710 Mio.)

2.3 Weitere Querschnittsthemen

2.3.1 Risikomanagement des Bundes

Die Finanzdelegation beschloss 2008, das Thema als Schwerpunkt aufzunehmen und an den Aussprachen mit den Departementsvorstehenden zu erörtern. Diese Diskussionen führte sie auch im Berichtsjahr fort. Von Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) liess sie sich laufend über den Stand des Projektes und über mögliche Verbesserungen, insbesondere bezüglich Zielsetzung und hinsichtlich der Notwendigkeit klarer Weisungen sowie deren konkrete Umsetzung, informieren.

Um allfällige Doppelspurigkeiten in der Oberaufsicht über den Bereich Risikomanagement zu vermeiden, wurde ein Mitglied der Finanzdelegation in die Arbeitsgruppe «Risikoreporting Bundesrat» der Geschäftsprüfungskommissionen delegiert. Diese Arbeitsgruppe, die seit Juni 2009 aktiv ist, hat die Verantwortlichen für das Risikomanagement und -reporting der Departemente sowie der Bundeskanzlei angehört. Weiter hat sie Vertreter der Finanzverwaltung des Kantons Bern sowie den Leiter der Konzernabteilung Risikomanagement der Novartis eingeladen, um zu erfahren, wie das Risikomanagement und -reporting in einer kantonalen Verwaltung, bzw. in einem grossen, international tätigen Unternehmen organisiert ist. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, eine Konsolidierung des Risikomanagements und -reportings des Bundes zu erwirken.

Im Lichte der Tatsache, dass Risiken stets auch finanzielle Auswirkungen haben können, erhält das Risikomanagement des Bundes im Hinblick auf die Entwicklung des Bundeshaushaltes eine grosse Bedeutung. Die Finanzdelegation wird deshalb den Bereich in Zusammenarbeit mit den Geschäftsprüfungskommissionen auch in Zukunft eng begleiten.

2.3.2 Aufgabenüberprüfung des Bundes

Mit diesem Thema beschäftigt sich die Finanzdelegation schon seit rund drei Jahren. Sie hat den Werdegang dieses ambitionösen Projektes letztmals in ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2008⁵ (Ziff. 2.3.5) dargestellt. Dabei verwies sie insbesondere auf das neue Umsetzungskonzept, welches der Bundesrat anfangs 2009 beschlossen hat. Durch diesen Beschluss wurde die ursprüngliche Absicht aufgegeben, die Reformstossrichtung weiter zu konkretisieren, in einem gemeinsamen Aktionsplan zu veröffentlichen und diesen in einem politischen Dialog zur Diskussion zu stellen. Stattdessen wurde das Reformpaket aufgeschnürt und soll nun nach individuell gestaltbaren Agenden der Departemente umgesetzt werden.

Die Finanzdelegation erkennt in dieser Konzeptänderung zwei Risiken: Einerseits wird durch die Departementalisierung die Gesamtverantwortung des Bundesrates erschwert, andererseits besteht die Gefahr weiterer Verzögerungen bei der Umsetzung

⁵ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

des Vorhabens. Die Finanzdelegation sah deshalb vor, sich 2009 im Detail über das Umsetzungskonzept orientieren zu lassen. Sie musste jedoch zur Kenntnis nehmen, dass die Departemente zwar eine ganze Reihe von Vorschlägen ausgearbeitet haben, der Bundesrat jedoch erst im Verlaufe des Februars 2010 über das weitere Vorgehen entscheidet. Damit können konkrete Massnahmen erst im Rahmen des Budgets 2011 umgesetzt werden.

Die Finanzdelegation bedauert, dass das ursprüngliche Konzept der Aufgabenüberprüfung geändert und der Zeitplan bereits mehrfach modifiziert wurde. Sie wird die Umsetzung im Rahmen des Budgets 2011 in Zusammenarbeit mit den Finanzkommissionen umfassend prüfen.

2.3.3 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)

Rechtliche Grundlage für die Umsetzung von FLAG bilden Artikel 44 RVOG sowie die Artikel 42–46 FHG. Das Reformprojekt FLAG wurde während der Pilotphase von 1996–2001 in einem mehrstufigen Verfahren evaluiert. Im November 2001 legte der Bundesrat dem Parlament seinen ersten Evaluationsbericht vor und setzte anschliessend diverse Optimierungsmassnahmen um. In der Botschaft vom 24. November 2004 zum FHG formulierte er seine Strategie im FLAG-Bereich und stellte in Aussicht, nach Ablauf von vier Jahren wieder Bericht zu erstatten. Die parlamentarischen Aufsichtskommissionen wünschten zudem eine Analyse der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung im nationalen und internationalen Umfeld.

Am 4. November 2009 verabschiedete der Bundesrat den Evaluationsbericht FLAG 2009 zu Händen des Parlamentes⁶. Gestützt auf diesen Bericht hat der Bundesrat zudem das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, drei Optionen bezüglich Nutzen und Kosten vertieft zu analysieren und ihm die Ergebnisse binnen Jahresfrist zu unterbreiten. Dabei geht es um drei Stossrichtungen: 1. Konsolidierung von FLAG, 2. Ausbau von FLAG oder 3. Ergebnisorientiertes Steuerungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung.

Der FLAG-Evaluationsbericht vom 4. November 2009 wurde der ständerätlichen Finanzkommission (FK-S) zur Beratung zugewiesen. Die Finanzdelegation ihrerseits wird sich aufgrund der Beurteilung der FK-S und nach Vorliegen der Beurteilung der erwähnten Optionen durch das EFD voraussichtlich 2011 mit der Weiterentwicklung von FLAG befassen.

⁶ Bericht über Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Evaluation und weiteres Vorgehen (09.088 – Evaluationsbericht des Bundesrates vom 4. November 2009).

2.3.4 Finanzinspektorate der Bundesverwaltung

Gemäss Artikel 11 FKG sind die Finanzinspektorate (FISP) des Bundes für die Kontrolle des Finanzgebarens in ihrem Bereich verantwortlich. Sie sind direkt der Amts- bzw. Geschäftsleitung unterstellt, in der Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben jedoch selbständig und unabhängig. Ihre Geschäftsordnungen sind durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zu genehmigen. Diese überwacht die Wirksamkeit der Kontrollen der FISP, sorgt für die Koordination und kann fachliche Weisungen erlassen. Die FISP bringen der EFK alle Berichte zur Kenntnis und melden ihr alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung. Zurzeit bestehen in der Bundesverwaltung 15 FISP.

In den Jahren 2006–2008 führte die EFK eine Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung bei allen FISP durch. Sie verwendete dazu das vom Schweizerischen Verband für Interne Revision zur Verfügung gestellte Quality-Self-Assessment-Tool «Q-SAT». Dabei führten die FISP eine Selbstbeurteilung durch, welche anschliessend durch die EFK analysiert und mittels Stichproben überprüft wurde. Nachdem bereits zwei Zwischenberichte per Ende 2006 bzw. Ende 2007 ein gutes Ergebnis aufzeigten, bestätigte der Schlussbericht vom Januar 2009 die insgesamt positive Wertung. So stellt die EFK als Fazit fest, dass die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Prüfungstätigkeit der FISP grundsätzlich gegeben sind. Die organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen für eine wirksame Prüfungstätigkeit sind weitgehend gegeben. So erfolgt die Kommunikation der Prüfungsergebnisse zeit- und empfängergerecht und die Umsetzung von Empfehlungen wird grösstenteils systematisch verfolgt. Leichtes Verbesserungspotenzial ortet die EFK insbesondere beim fehlenden Spezialwissen in Kleinorganisationen sowie bei der Dokumentation von Planungs- und Prüfungshandlungen.

Aufgrund der erwähnten Zwischenberichte erörterte die Finanzdelegation auch die Frage einer engeren Anbindung der FISP an die EFK (beispielsweise in Form einer direkten Unterstellung der FISP unter die EFK). Obwohl dadurch die Unabhängigkeit der Revisionsorgane in der Bundesverwaltung verstärkt würde, möchte die EFK die aktuellen Strukturen beibehalten. Insbesondere wird mit der heutigen Lösung der Verantwortung der Amtsdirektionen für eine sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte Rechnung getragen. Ein der Amtsleitung unterstelltes FISP operiert nahe am Tagesgeschäft und verfügt über vertiefte amtsspezifische Fachkenntnisse. In diesem Sinne erachtet die EFK die organisatorische Anbindung eines FISP auf Stufe Generalsekretariat als nicht optimal.

Bereits im Jahr 2007 rief die EFK eine Konferenz der FISP-Leiter ins Leben. Sie dient dem gegenseitigen Wissens-, Informations- und Erfahrungsaustausch. Zudem wird die EFK ihre Erwartungen bezüglich der einzuhaltenden Standards und Qualitätskriterien in einer Fachanweisung verbindlich formulieren.

Aus Sicht der Finanzdelegation hat sich die heutige, pragmatische Ausgestaltung der FISP und deren grundsätzliche Ansiedlung auf Stufe Amt bewährt. Die Zweckmässigkeit von Ausnahmeregelungen – FISP auf Stufe Departement – ist von der EFK laufend zu beurteilen. Die Finanzdelegation begrüsst und unterstützt die Anstrengungen der EFK für eine Professionalisierung der Finanzinspektorate im Bund.

2.3.5

Alkoholaufsichtsbehörden; Revision der Alkoholgesetzgebung

Das rund 80-jährige Alkoholgesetz wurde im Verlaufe der Zeit zwar mehrfach revidiert, es wird aber den heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Realitäten nicht mehr gerecht. Die staatlichen Eingriffe in das Marktgeschehen sind weit reichend, die Verfahren kompliziert und aufwendig. Insgesamt weist ein im Rahmen der Totalrevision erarbeitetes Aufgabeninventar 50 Stellen (Bund, Kantone, Dritte) aus, die sich gegenwärtig mit alkoholpolitischen Aufgaben befassen. Auf Stufe Bund beschäftigen sich elf Ämter mit Alkoholfragen und erfüllen unterschiedliche Aufgaben.

Im Jahre 2007 beauftragte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines Berichtes, um die Aufgaben des Bundes im Alkoholbereich zu überprüfen und Rationalisierungsmassnahmen für den Tätigkeitsbereich der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) vorzuschlagen. In ihrem internen Bericht vom 31. August 2007 ortet diese Arbeitsgruppe erhebliches Optimierungspotenzial im Verfahren der Besteuerung und der Kontrolle, aber auch strukturellen Handlungsbedarf in der Aufgabenerfüllung.

Die Finanzdelegation nahm die äusserst komplexen und schwerfälligen Strukturen zum Anlass, die Problematik Ende Juni 2009 in einer Aussprache mit dem Direktor des EAV zu vertiefen. Sie begrüsst die Zielsetzung des Bundesrates, bei der Totalrevision des Alkoholgesetzes auch die Aufgaben auf Bundesebene zu überprüfen, strukturellen Handlungsbedarf zu orten und entsprechende Rationalisierungsmassnahmen vorzuschlagen. Sie erachtet es als nahe liegend, diese Arbeiten auf die oben erwähnten Vorarbeiten (Aufgabeninventar, Bericht der Arbeitsgruppe) abzustützen und die Erfüllung der alkoholpolitischen Aufgaben des Bundes zu optimieren. Durch diese Massnahmen wird eine bessere Synergienutzung bei den Kontrollorganen im Alkoholbereich erwartet. Zudem bietet die Totalrevision des Alkoholgesetzes die Gelegenheit, um die Rückführung der Aufgaben der EAV in die zentrale Bundesverwaltung zu prüfen.

Die Finanzdelegation betont in ihrem Brief vom 27. August 2009 an den Bundesrat, dass bei diesem Projekt den Führungsstrukturen besondere Beachtung zu schenken ist. Als prüfungswert erachtet die Finanzdelegation auch den Beizug von verwaltungsexternen Ressourcen, um eine objektive und zielgerichtete Strukturbereinigung zu unterstützen. Zu begrüssen ist aus ihrer Sicht zudem, wenn mit dem neu zu konzipierenden Steuersystem eine Abkehr von der produktorientierten Gesetzgebung vorgenommen wird.

Die Finanzdelegation erwartet, dass die Revision des Alkoholgesetzes in der Bundesverwaltung zu einer deutlich vereinfachten und klaren Struktur führt. Sie wird das Geschäft unter diesem Aspekt weiterhin aufmerksam begleiten.

3 Schwerpunkte nach Departementen

3.1 Behörden und Gerichte

3.1.1 Informationsbesuch der Subdelegation 1 bei der Verwaltungsdelegation

Gemäss Artikel 65 Absatz 1 ParlG übt die Verwaltungsdelegation (VD) die Aufsicht über die Parlamentsdienste (PD) aus, die ihrerseits gemäss Artikel 64 Absatz 1 ParlG die Bundesversammlung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Die Aufgabe der VD wird in Artikel 20 ParlVV konkretisiert und umfasst demnach die Beaufsichtigung der Geschäftsführung und der Finanzen der PD. Insbesondere ist die VD zuständig für das Budget und die Rechnung der Bundesversammlung, die Schaffung und Auslösung von Arbeitsverhältnissen, die Genehmigung der Geschäftsordnung sowie das Controlling und Reporting im Personalbereich der PD. Die Finanzdelegation ihrerseits prüft und überwacht den gesamten Finanzhaushalt des Bundes. Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den beiden Delegationen ist in einer Vereinbarung aus dem Jahre 1999 festgehalten.

Der Informationsbesuch im Dezember 2009 bot Gelegenheit, sich über die Kompetenzen, die Arbeitsweise und die Zusammenarbeit der beiden Delegationen zu orientieren. Diskutiert wurden dabei Fragen der Finanzaufsicht über die PD, das Vorgehen bei Kreditüberschreitungen sowie die Genehmigung von Einreihung bei Kaderpositionen der PD. Erörtert wurde auch die markante Erhöhung der Stellenzahl bei den Parlamentsdiensten in den letzten Jahren. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Dienstleistungen an das Parlament – nicht zuletzt mit Hilfe einer immer komplexeren Informatik – stark ausgebaut, die Öffentlichkeitsarbeit verbessert, gewisse administrative Aufgaben von der Bundesverwaltung übernommen und die Sicherheit im Parlamentsgebäude stark erhöht wurden. Indessen müssen auch die PD die vom Parlament für das Budget 2010 beschlossene Kürzung von 1 % des Personalkredits umsetzen. Die Geschäftsleitung der PD und die VD sind gefordert, den verschiedenen Bedürfnissen der Organe des Parlaments und der Ratsmitglieder gerecht zu werden und gleichzeitig den finanziellen Beschlüssen des Parlaments zu genügen.

Als Fazit zeigte dieser Informationsbesuch, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Delegationen bewährt hat und dass eine unabhängige Aufsicht über die Finanzen der PD durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) gewährleistet ist. Die Vereinbarung aus dem Jahre 1999 bedarf allerdings einer Überarbeitung bzw. einer Aktualisierung. Dabei soll insbesondere die Aufsicht der Finanzdelegation in personalrechtlichen Angelegenheiten inhaltlich an die Vereinbarung 2009 mit dem Bundesrat (siehe Ziff. 2.1.1) angepasst werden.

3.1.2 Dienststellenrevision im Bundesverwaltungsgericht

Auf den 1. Januar 2007 wurde das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) aus 36 eidgenössischen Rekurskommissionen und Beschwerdediensten der Departemente zu einer einzigen unabhängigen Gerichtsbehörde gebildet. Mit der neuen Struktur musste auch das Finanz-, Rechnungs- und Personalwesen aufgebaut werden. Dies veranlasste die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), 2009 eine Dienststellenrevision durchzuführen. Diese Revision zeigte, dass das Rechnungs- und Personalwesen

ordnungsgemäss geführt wird. Empfehlungen formulierte die EFK insbesondere bezüglich des Internen Kontrollsystems, wo Optimierungspotenzial besteht. Zudem empfahl sie Massnahmen in den Bereichen SAP-Zugriffsberechtigungen, Dokumentationen und Kontenkontrollen. Das BVGer sicherte die Umsetzung der Empfehlungen zu.

Unmittelbaren Handlungsbedarf erkannte die EFK hingegen im Lohnbereich: Das BVGer richtete seinen Bediensteten mit Dienstort Zollikofen einen zu hohen Ortszuschlag aus (Stufe 13 statt 12). Nach Ansicht der EFK fehlte dafür die Rechtsgrundlage. Nachdem auch das Eidgenössische Personalamt (EPA) diese Auffassung vertrat, forderte die EFK das BVGer auf, seinen Mitarbeitenden den Ortszuschlag gemäss den geltenden Vorschriften auszurichten, solange keine explizite Ausnahmeregelung geschaffen sei. Inzwischen hat das BVGer den Ortszuschlag entsprechend korrigiert.

3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

3.2.1 Immobilienmanagement im Ausland

In zwei Revisionsberichten betreffend die Schweizer Botschaften in Albanien und Moskau wies die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) auf verschiedene Probleme beim Immobilienbereich im Ausland hin. Bemängelt wurden insbesondere eine ungenügende Kommunikation zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) sowie unklare Regelungen hinsichtlich der Verantwortlichkeiten. Angesichts der erheblichen finanziellen Bedeutung des Immobilienmanagements des Bundes nahm die Finanzdelegation diese Feststellungen der EFK zum Anlass, das Thema in Aussprachen mit Verantwortlichen sowohl des EDA als auch des BBL grundsätzlich zu erörtern und mögliche Lösungsansätze zu diskutieren.

In Zusammenarbeit mit dem BBL hat das EDA daraufhin die nötigen Schritte unternommen, um das besonders im Ausland anspruchsvolle Immobilienmanagement zu verbessern. In der Verordnung VILB zwischen dem EDA und dem BBL wurden die Zuständigkeiten klar geregelt. Das BBL ist verantwortlich für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung und der hierfür benutzten zivilen Gebäude des Bundes einschliesslich der Immobilien im Ausland. Analog zum Mietermodell Schweiz werden die im Ausland entstehenden Kosten der Direktion für Ressourcen und Aussennetz (DRA) verrechnet. Das garantiert eine bessere Kostentransparenz. Künftig wird das BBL die Kosten jedes einzelnen Standortes ausweisen können. Die neue Regelung wird ab 2010 eingeführt.

Die Finanzdelegation begrüsst die zwischen dem EDA und dem BBL getroffene Vereinbarung, da das Immobilienmanagement insbesondere auch im Ausland von grosser finanzieller Bedeutung für den Bund ist.

3.2.2

Informationsbesuch der Subdelegation 2 bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Schwerpunkte des Informationsbesuchs vom Februar 2009 waren einerseits die Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), andererseits die Rahmenbedingungen, die Instrumente und die Erfolgskontrollen bei der Entwicklungszusammenarbeit, der Osthilfe und der humanitären Hilfe. Mit dem Thema der Reorganisation hat sich die Finanzdelegation bereits im Vorjahr auseinandergesetzt (siehe Ziff. 3.2.3 Tätigkeitsbericht 2008⁷).

Die Reorganisation der DEZA sieht eine grundlegende Änderung in der Arbeits- und Organisationsweise sowie eine stärkere thematische und geographische Fokussierung vor. Ziel ist insbesondere eine wirksamere und operationellere Ausrichtung der DEZA. Auch soll sich die Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Bundesverwaltung verbessern, und die DEZA soll in Zukunft klarere und schlankere Führungsstrukturen aufweisen. Zu diesem Zweck wurden die Bereiche Finanzinspektorat und Audit dem Generalsekretariat des EDA angegliedert. Die DEZA verfügt aber nach wie vor über ein internes Controlling, das auch systematische Prüfungen vor Ort vornimmt.

Die Subdelegation 2 begrüsst die Stossrichtung der Reorganisation. Sie ist sich bewusst, dass die Bestrebungen erst nach einer gewissen Zeit Auswirkungen zeigen können. Beim Controlling gewann die Subdelegation den Eindruck, dass das System insgesamt relativ umfangreich und aufwändig ist. Das DEZA ist sich dieser Problematik bewusst und hat im Rahmen der Reorganisation bereits Verbesserungen eingeleitet. Dabei hat die klare Trennung zwischen einem Kontrollinstrument (Audit) und dem Controlling als Steuerungsinstrument eine hohe Priorität.

Im Weiteren erörterte die Subdelegation die Frage der Auftragsvergabe. Im Bereich der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist eine möglichst sorgfältige Vergabe der Aufträge durch die DEZA von grosser Bedeutung. Wenn immer möglich und sinnvoll sollte deshalb im Sinne der Effizienz eine Wettbewerbssituation geschaffen werden. Die von der Finanzdelegation bevorzugte Strategie, die Beschaffung gewisser Güter- und Dienstleistungen vor Ort vorzunehmen, wird auch von der DEZA geteilt.

Diskutiert wurde ausserdem die multilaterale bzw. bilaterale Hilfe. Sollte die Erhöhung der für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens nicht zustande kommen, wird die Schweiz ihre multilateralen Beiträge nicht einhalten können. Dies als Folge der vom Parlament im Dezember 2008 beschlossene Reduktion des multilateralen Anteils im 11. Rahmenkredit 2009–2012 auf 40 Prozent⁸. Die DEZA beziffert den multilateralen Anteil am nächsten Rahmenkredit unter den aktuellen Gegebenheiten mit 46 Prozent. Ohne Erhöhung der Mittel müsste sich folglich die Schweiz aus gewissen Projekten im Rahmen der multilateralen Hilfe zurückziehen.

⁷ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

⁸ Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (Bundesbeschluss vom 8. Dezember 2008).

Die Finanzdelegation wird die Reorganisation der DEZA weiterhin begleiten und dabei dem Controllingssystem ein besonderes Augenmerk widmen.

3.2.3 Effizienz der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz

2008 gab die Schweiz nach den Richtlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 2210 Millionen Franken für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aus. Das entspricht gegenüber 2007 einer Zunahme um 189 Millionen Franken oder 9 %. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Zunahme der Ausgaben für Asylsuchende aus Entwicklungsländern zurückzuführen. Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, die 2008 zu einer Abnahme des Bruttonationaleinkommens (BNE) um 2,4 % führte, beeinflusste auch das Verhältnis der öffentlichen Entwicklungshilfe zum BNE. Ausgedrückt in Prozent des BNE stieg die öffentliche Entwicklungshilfe gegenüber 2007 von 0,37 % auf 0,41 % im Jahr 2008.

In den beiden Bundesbeschlüssen vom 8. Dezember 2008 für die Rahmenkredite über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) erteilte das Parlament dem Bundesrat den Auftrag, im Jahr 2009 eine Botschaft für einen zusätzlichen Rahmenkredit vorzulegen. Dies mit dem Ziel, den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz bis zum Jahr 2015 auf 0,5 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen.

Der Bundesrat hat am 21. Oktober 2009 den Bericht zu den Bundesbeschlüssen vom 8. Dezember 2008 über die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit⁹ zu Händen des Parlaments verabschiedet. Dieser zeigt auf, welche finanziellen und entwicklungspolitischen Folgen eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,5 % des BNE haben kann. Laut dem Bericht müssen die jährlichen Ausgaben der öffentlichen Entwicklungshilfe um 7,1 % wachsen, um das 0,5 %-Ziel bis 2015 tatsächlich zu erreichen. In den Jahren 2010–2013 würden die kumulierten zusätzlichen Mittel 775 Millionen Franken, und in den Jahren 2014–2015 963 Millionen Franken betragen. Dem steht das Konsolidierungsprogramm 2011–2013 des Bundeshaushalts gegenüber. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) wurde vom Bundesrat beauftragt, ein entsprechendes Programm zu erarbeiten, das den Haushalt gegenüber dem Finanzplan 2011–2013 um jährlich 1,5 Milliarden Franken entlasten kann.

Die Finanzdelegation ist sich der grossen finanzpolitischen Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit bewusst. Sie interessierte sich darum insbesondere für die Bemessungsgrundlagen der OECD für die öffentliche Entwicklungshilfe und deren Anwendung sowie für die Effizienz der eingesetzten Mittel.

⁹ Bericht über Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit. (09.078 – Bericht des Bundesrates vom 21. Oktober 2009).

Anlässlich einer Aussprache hat die Finanzdelegation diese Fragen mit der Vorsteherin des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Direktor der DEZA diskutiert. Der Direktor der DEZA erklärte, dass es explizit die Aufgabe der DEZA ist, in der Entwicklungszusammenarbeit selbst Projekte zu entwickeln und durchzuführen und somit operationell tätig zu sein. Für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ist es auch in Zukunft wichtig, einen Mehrwert schaffen zu können, indem schweizerische Kenntnisse, Expertise und Technologie zur Verfügung gestellt werden. Darum ist ein erklärtes Ziel der Reorganisation der DEZA (vgl. Tätigkeitsbericht 2008, Ziff. 3.2.3) eine wirksamere und operationellere Ausrichtung ihrer Entwicklungszusammenarbeit. Es ist demnach gerade nicht das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, die Overhead-Kosten zu minimieren, Ansonsten würde die Aufgabe der DEZA auf die Leistung von Transferzahlungen reduziert.

Im Rahmen der Reorganisation der DEZA wurde auch deren internes Controlling neu strukturiert. Zudem wurde das Finanzinspektorat zentral dem Generalsekretariat des EDA unterstellt. Gemäss Aussage der Vorsteherin des EDA konnte mit diesen Massnahmen eine hohe Kontrolldichte erreicht werden. In den Evaluationen werden nicht nur die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Projektabrechnungen geprüft, sondern auch, ob die Projekte die angestrebte Wirkung erzielen konnten.

Die Finanzdelegation begrüsst die neuen Kontrollstrukturen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die mit gezielten Evaluationen mehr Transparenz im Bereich der Projektführung und -abrechnung bewirken sollen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wird 2010 eine Prüfung im Bereich der Osthilfe abschliessen. Die Prüfung soll aufzeigen, welcher Anteil eines Entwicklungshilfefrankens effektiv in das Projekt und welcher Anteil in die Projektadministration, das heisst in die Over-head-Kosten fliesst. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit von der EFK über die Ergebnisse der Prüfung informieren lassen.

3.3 Eidgenössisches Departement des Innern

3.3.1 Schweizer Schulen im Ausland

Bereits vor geraumer Zeit hatte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) einen Bericht zum Konzept und zur Finanzierung der Schweizer Schulen im Ausland in Aussicht gestellt. Entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der beiden Finanzkommissionen lag dieser Bericht jedoch weder für die Beratung des Voranschlags 2008 noch für den Voranschlag 2009 vor. Anlässlich einer Aussprache im Rahmen der fünften ordentlichen Tagung 2008 der Finanzdelegation teilte der Departementsvorsteher des EDI mit, dass die Schweizer Schulen im Ausland im Rahmen der Aufgabenüberprüfung des Bundes näher untersucht werden und die Resultate dieser Überprüfung in den Konzeptbericht einfließen sollen. Mit einer Motion vom 5. Mai 2009 beauftragte schliesslich die Finanzkommission des Ständerates den Bundesrat, den erwähnten Bericht gleichzeitig mit dem Voranschlag 2010 vorzulegen.

Am 19. August 2009 hiess der Bundesrat den Bericht «Schweizerschulen im Ausland: Rückblick und Ausblick¹⁰» gut. Der Bericht umfasst eine Darstellung des bestehenden Fördermodells, erläutert seine gesetzlichen Grundlagen sowie seine pädagogischen, organisatorischen und politischen Auswirkungen. Er zeigt im Weiteren drei Alternativen zum geltenden Fördermodell auf: So soll entweder 1.) jegliche Bundeshilfe eingestellt werden, oder 2.) der gegenwärtige Budgetkredit auf noch 10 Millionen Franken jährlich halbiert werden oder 3.) soll die internationale Bildungspräsenz der Schweiz mit den zur Verfügung stehenden 20 Millionen Franken verstärkt werden.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass der Bericht wohl drei verschiedene Konzepte darstellt und deren Vor- und Nachteile aufzeigt, jedoch unklar bleibt, welche Variante der Bundesrat bevorzugt und umsetzen will. Die Finanzdelegation ersuchte deshalb den Bundesrat, sie über das weitere Vorgehen und die allenfalls nötigen Gesetzesänderungen zu informieren. In seinem Schreiben vom 27. Januar 2010 betont der Bundesrat, dass er der Variante 3 – Aktualisierung und Optimierung des bisherigen Fördermodells sowie Beibehaltung des gegenwärtigen Budgetkredits von jährlich 20 Millionen Franken – den Vorrang gibt. Die Umsetzung dieses Modells erfordert eine Revision des Auslandschweizer-Ausbildungsgesetzes, AAG. Das Geschäft wurde durch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) inzwischen aufgrund des erwähnten Berichts des Bundesrates beraten. Auf Antrag der WBK-N hat der Nationalrat in der Wintersession 2009 ohne Gegenstimme beschlossen, den Bundesrat zu beauftragen, eine Gesetzesrevision im Sinne der erwähnten Variante 3 vorzubereiten. Das Geschäft ist der WBK-S zur weiteren Beratung zugewiesen worden. Damit ist das Geschäft für die Finanzdelegation abgeschlossen.

3.3.2 MeteoSchweiz

Die Aufgabenerfüllung und der Finanzierungsmodus von MeteoSchweiz standen in den letzten Jahren wiederholt in der Kritik. Aus diesem Grund liess das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Amt durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eingehend evaluieren. Gestützt auf den Bericht der EFK wurde das EDI im Dezember 2008 vom Bundesrat beauftragt, rasch eine generelle Reform von MeteoSchweiz an die Hand zu nehmen und bis Ende 2009 Reformvorschläge zu unterbreiten.

Das EDI prüfte drei Varianten: 1) MeteoSchweiz konzentriert sich einzig auf die Kernaufgaben, 2) erbringt zusätzlich Flugwetter-Dienstleistungen oder 3) erbringt auch gewerbliche Leistungen am Markt. Die Finanzdelegation nahm Kenntnis vom Beschluss des Bundesrates vom 16. Dezember 2009, dass Variante 3 weiter zu verfolgen und zu vertiefen ist. Dabei sind verschiedene Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, insbesondere hinsichtlich Aussagekraft der Kostenrechnung, Kompensation von Einnahmefällen, dem Ausbau der gewerblichen Leistungen, Zentralisierungspotenzial von Standorten und Auslagerungsmöglichkeiten sowie

¹⁰ Bericht über Schweizer Schulen im Ausland. Rückblick und Ausblick. (Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern, in Erfüllung der Motion 09.3465 der Finanzkommission Ständerat vom 5. Mai 2009, vom Bundesrat gutgeheissen am 19. August 2009).

Partnerschaften. Das EDI hat dem Bundesrat bis Ende 2010 über den Stand der Arbeiten und das weitere Vorgehen zu berichten.

Die Finanzdelegation wird das Geschäft zu gegebener Zeit weiter verfolgen.

3.3.3 Prämiengenehmigung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

Im Januar 2009 hat die nationalrätliche Geschäftsprüfungscommission (GPK-N) beschlossen, die Prämiengenehmigung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu evaluieren. Da die GPK-N der Meinung war, dass die sich stellenden Fragen mehrheitlich in den Kompetenzbereich der Finanzdelegation fallen, hat sie der Finanzdelegation beantragt, die von der zuständigen Subkommission der GPK-N formulierten Fragen bezüglich Genehmigung der Krankenkassenprämien durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) gemäss Artikel 61 KVG in ihr Arbeitsprogramm einzuschliessen. In ihrer Sitzung von anfangs Februar 2009 hat die Finanzdelegation dieses Anliegen geprüft und daraufhin die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit der Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie betraut.

In ihrem Zwischenbericht vom 3. August 2009 hält die EFK fest, dass die Prüfung durchführbar ist. Evaluationsgegenstand bildet das Prämiengenehmigungsverfahren in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch das BAG, mit dem Ziel, dessen Zweckmässigkeit und Nachvollziehbarkeit zu prüfen. Die Evaluation soll folgende Aspekte beurteilen: Aufsichtsfunktion des BAG; kantonale und regionale Abstufungen der kostendeckenden Prämien; transparente Trennung der Kosten und Erträge zwischen den verschiedenen Krankenversicherungen wie auch den Grund- und Zusatzversicherungen; Zusammensetzung und Entwicklung der Verwaltungskosten; gesetzliche Vorschriften für die Reserven und Anlagen; Auftreten und Risikoselektion von so genannten Billigkassen.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie konnte die EFK bereits erste Ergebnisse gewinnen. Insbesondere zeigte sich, dass die Grundlagen für die Aufsicht und die Prämiengenehmigung umfassend sind und das BAG damit über alle notwendigen Informationen verfügt. Zu beurteilen sein wird die Frage, wie das BAG diese Informationen auswertet und welche Erkenntnisse daraus abgeleitet werden. Weiter stellte die EFK fest, dass die gesetzlichen Reservevorschriften insofern nicht optimal ausgestaltet sind, als sie nicht auf einem risikoorientierten Ansatz basieren. Im Weiteren sind die Anlagebestimmungen der Grundversicherung sehr allgemein formuliert; als wesentlicher Unterschied zu den Anlagebestimmungen anderer Sozialversicherungen ist der Aktienanteil gesetzlich nicht limitiert. Das BAG hat deshalb die Überarbeitung dieser Richtlinien an die Hand genommen.

Der Schlussbericht der EFK soll im Sommer 2010 vorliegen. Die Finanzdelegation wird sich alsdann erneut mit dem Geschäft befassen.

3.3.4

Informationsbesuch der Subdelegation 3 beim Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Subdelegation 3 der Finanzdelegation stattete dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) am 25. März 2009 einen Informationsbesuch ab. Ziel dieses Besuchs war es, sich ein Bild über den Stand der Dossiers im Zuständigkeitsbereich des Amtes zu machen, namentlich über die finanzielle Lage der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie der Invalidenversicherung (IV).

Da die Sozialwerke die Finanzmarktkrise mit voller Wucht zu spüren bekamen, wiesen die Jahresrechnungen der AHV, der IV und der Erwerbsersatzordnung (EO) einen Anlageverlust von 4,8 Milliarden Franken auf, was einer Anlagerendite von minus 18,2 Prozent entspricht. Im Gegensatz zum Anlageergebnis fiel das Umlageresultat positiv aus: Es konnte ein Plus von 541 Millionen Franken erwirtschaftet werden. Am 31. Dezember 2008 war der Stand des AHV-, IV- und EO-Fonds wie folgt: AHV 38 452, IV –12 756, EO 1486 Millionen Franken. Die Investitionsstrategie für 2010 sieht vor, den Aktienanteil zu verringern, damit die Liquiditätsreserve rund 50 Prozent der ordentlichen Ausgaben erreicht. Ende 2008 betrug der Aktienanteil 51,6 Prozent des Totals des ordentlichen Aufwands von AHV, IV und EO.

Bezüglich der finanziellen Aussichten ist der Trend für die AHV klar. Der Rentenquotient (Anzahl Rentenbezügerinnen und -bezüger pro erwerbstätige Person) wird sich im Vergleich zu 2005 im Zeitraum zwischen 2025 und 2040 verdoppeln. Ohne Gegensteuer wird der AHV-Fonds Ende der 2020er Jahre aufgebraucht sein. Durch die Entwicklung der Wirtschaft und der Zinssätze kann sich dieses Szenario zwar um ein paar Jahre verschieben, sicher ist jedoch, dass der Fonds ohne Gegenmassnahmen zwangsläufig einmal ausgeschöpft sein wird. Die nächste AHV-Revision ist für den Zeitraum 2013–2015 vorgesehen.

Das BSV stellte zudem den IV-Sanierungsplan vor, der in drei Schritten erfolgen soll: 5. IV-Revision, befristete Zusatzfinanzierung und 6. IV-Revision.

Ziel der 5. IV-Revision war es, die Zahl der Neurenten zu reduzieren. Die provisorischen Resultate weisen auf eine markante Reduktion der Neurenten im Vergleich zu 2003 hin (minus 40 Prozent). Sollten sich diese Zahlen bestätigen, hätte sich die finanzielle Lage der IV stabilisiert. Dann wäre noch das Problem der Altlasten zu lösen. Mit dem zweiten Schritt im Sanierungsplan soll die Finanzierung zwischen der 5. und der 6. Revision gesichert werden, indem befristet die Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte angehoben wird und der Bund die Schuldzinsen der IV übernimmt. Die erste Etappe der 6. IV-Revision wiederum umfasst Massnahmen zur Wiedereingliederung der IV-Rentnerinnen und -Rentner sowie einen neuen Finanzierungsmechanismus. Mit der zweiten Etappe der 6. IV-Revision soll – u.a. mittels Überprüfung bestehender Renten – eine dauerhaft ausgeglichene Rechnung erzielt werden.

Nach Meinung der Subdelegation 3 ist es unabdingbar, die beschlossenen Massnahmen umzusetzen, damit sich die Situation des AHV-Fonds nicht weiter verschlechtert. Sie betonte die Bedeutung einer Zustimmung von Volk und Ständen zur IV-Vorlage, um einen Zusammenbruch des Systems zu verhindern. (Die Mehrwertsteuererhöhung um 0,4 Prozentpunkte wurde in der Volksabstimmung vom 27. September 2009 angenommen.)

Im Bereich der beruflichen Vorsorge ging der Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtungen von 117 Prozent (Ende 2007) auf 102,6 Prozent (Ende 2008) bzw. gar auf

100,2 Prozent (Ende Februar 2009) zurück, was vor allem auf die Finanzmarktkrise zurückzuführen ist. Damit der Anteil der Kassen mit einem Deckungsgrad von weniger als 90 Prozent nicht zunimmt, sind Sanierungsmassnahmen erforderlich. Die Subdelegation 3 teilt die Auffassung des BSV, dass mit den Sanierungsmassnahmen bei den Pensionskassen nicht zugewartet werden sollte. Vielmehr sind Massnahmen zu ergreifen, sobald der Deckungsgrad unter 100 Prozent fällt. Auch ist sie der Ansicht, dass für sämtliche Pensionskassen die gleichen Konditionen gelten sollten. Zudem wies die Subdelegation 3 darauf hin, dass die Volksabstimmung über den Umwandlungssatz für den Fortbestand des Systems von zentraler Bedeutung ist.

Ferner wurden die Schaffung eines nationalen Familienregisters und dabei insbesondere verschiedene Finanzierungsoptionen und mögliche Zeitpunkte des Inkrafttretens diskutiert. Schliesslich wurde der Stand der Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung erörtert. Nach Meinung der Subdelegation 3 sollte die Verlängerung des Impulsprogramms an bestimmte Mindestanforderungen geknüpft werden. Dabei kann es sich um finanzielle Bedingungen oder andere von den Begünstigten zu erfüllende Auflagen handeln. Unterschiedliche Praktiken der einzelnen Kantone sind absolut zu vermeiden.

3.4 Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement

3.4.1 Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin

Die Finanzdelegation begleitet das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) seit 2008 eng bei der Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin. Die Delegation erhält halbjährlich einen Controllingbericht des EJPD und führt zu diesem Thema regelmässig Aussprachen mit der Departementsvorsteherin. Die Umsetzung der Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin ist ein äusserst komplexes Projekt, welches für die Schweiz von grosser Bedeutung ist. Die Finanzdelegation nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Beitritt der Schweiz zum Schengen und Dublin-Raum planmässig verläuft.

Per 12. Dezember 2008 wurde der Schengen-Besitzstand für die Schweiz in Kraft gesetzt, mit Ausnahme des Abbaus der Personenkontrollen auf Schengen-Binnenflügen. Auf den nächstfolgenden Zeitpunkt des Flugplanwechsels, den 29. März 2009, wurden auch die Personenkontrollen auf den Schengen-Binnenflügen abgeschafft. Die erste Phase der Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin ist damit operativ abgeschlossen. Der mit dem Grundsatzentscheid vom 16. Mai 2007 zum Ausdruck gebrachte politische Wille des Bundesrats für einen raschen Beitritt zu Schengen und Dublin konnte termingerecht und innerhalb des Zahlungskredits umgesetzt werden.

Parallel dazu wurden die erforderlichen Arbeiten der weiteren Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Abkommen von Schengen und Dublin gegenüber der EU vorangetrieben. Diese sind im Wesentlichen:

- die Anbindung der Schweiz an das Visa Informationssystem VIS;
- die Ausstellung von Schweizer Pässen mit biometrischen Daten;
- die Einführung der definitiven Lösung des nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS);

- Einführung neuer Ausländer Ausweis mit biometrischen Daten;
- Anbindung an das Schengener Informationssystem II (SIS II).

Im Bereich der Umsetzung des VIS und des SIS II hat sich aufgrund erheblicher Probleme der EU eine Entspannung des Termindrucks seitens der EU ergeben. Aktuell kann das genaue Datum der Inbetriebnahme des SIS II nicht abgeschätzt werden. Das VIS soll Ende 2010 einsatzbereit sein. Weitere Verzögerungen sind jedoch nicht ausgeschlossen. Die Vorbereitungsarbeiten in der Schweiz konnten dennoch planmässig vorangetrieben werden.

So wird neu ein erstes Release des Nationalen Schengen Information Systems N-SIS auf Mitte 2010 geplant.

Die EU entwickelt die verschiedenen Systeme im Rahmen der Abkommen von Schengen und Dublin laufend weiter. Die Schweiz ist verpflichtet, diese Weiterentwicklungen zu übernehmen, da sonst eine Kündigung der Verträge zu Schengen und Dublin durch die EU erfolgen und ein Ausschluss aus dem Schengenraum drohen würde. Diese Weiterentwicklungen werden zusätzliche, bisher nicht budgetierte Kosten verursachen.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass die Umsetzung des Assoziierungsabkommens von Schengen und Dublin bisher teilweise planmässig verlaufen ist. Dem Projekt stehen aber noch einige wichtige Schritte und Herausforderungen bevor; insbesondere sind weitere Verzögerungen und bisher nicht budgetierte Mehrkosten nicht auszuschliessen. Die Finanzdelegation wird das Projekt deshalb weiterhin eng begleiten.

3.4.2 Aufnahme von Guantánamo-Inhaftierten

Die USA wollen das Gefangenenlager in Guantánamo schliessen und hatten die Schweiz bereits im Jahr 2008 informell angefragt, die Aufnahme einer oder mehrerer inhaftierter Personen zu prüfen. Der Bundesrat hat sich daraufhin mehrmals mit dem Geschäft befasst und schliesslich am 21. Januar 2009 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, weitere Fragen (u.a. Sicherheitsaspekte, Kostenfolgen, rechtliche Implikationen) abzuklären, um später dem Bundesrat formell Antrag betreffend die Aufnahme eines oder mehrerer aus Guantánamo freigelassenen Häftlinge zu stellen.

Die Vorsteherin des EJPD informierte die Finanzdelegation an mehreren Aussprachen über den Auftrag und den Fortschritt dieser Abklärungen, welche durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe vorgenommen wurden. Für die Finanzdelegation standen dabei die möglichen – auch langfristigen – finanziellen Auswirkungen für den Bund im Vordergrund.

Aufgrund der Ergebnisse der Abklärungen der Arbeitsgruppe und unter dem Vorbehalt, dass für diese Personen ein Platz in einem Kanton gefunden werden könnte, beschloss der Bundesrat Ende 2009, drei in Guantánamo inhaftierte Personen aufzunehmen. Es handelt sich um zwei Uiguren chinesischer Nationalität und um einen Usbeken.

Gemäss Vereinbarung mit den USA übernehmen diese die Reisekosten und verpflichten sich weiter, der Schweiz pro Person einen bestimmten Betrag als einmaligen Anteil an die Lebens-, Gesundheits- und Ausbildungskosten zu überweisen, der wiederum an die zur Aufnahme bereiten Kantone fliesst. Die Aufnahme der drei Guantánamo-Inhaftierten soll gemäss Bundesrat keine weiteren finanziellen oder personellen Auswirkungen für den Bund haben.

Die Finanzdelegation wird sich vom EJPD zu gegebener Zeit über den Abschluss des Geschäftes orientieren lassen.

3.4.3 Ressourcenmehrbedarf in den Bereichen Asyl- und Einbürgerungsverfahren

Dem Voranschlag 2009¹¹ des Bundesamtes für Migration (BFM) lag die Annahme von 10 000 Asylgesuchen zugrunde. Bereits in der zweiten Jahreshälfte 2008 stieg jedoch die Zahl der Gesuche stark an und es zeigte sich schliesslich, dass im Jahr 2009 mit rund 15 000–16 000 Gesuchen gerechnet werden muss. In der Folge reichten die beim BFM budgetierten Mittel für die Entschädigungen an die Kantone, für die Betriebsausgaben der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie für die BFM-eigenen Aufwendungen nicht aus. Der Bundesrat ermächtigte deshalb das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), im Rahmen der Nachtrags I/2009 zusätzliche Mittel für die Bewältigung der stark zunehmenden Asyl- und Einbürgerungsverfahren anzubegehren, insbesondere auch 20 zusätzliche Stellen, die bis Ende 2011 befristet sind.

Die Finanzdelegation diskutierte die Problematik der fehlenden Ressourcen in den Bereichen Asyl- und Einbürgerungsverfahren bereits Anfang 2009 mit der Departementsvorsteherin und ersuchte daraufhin das EJPD um einen Bericht über die Entwicklungen im Asylbereich, insbesondere auch im Hinblick auf die ersten Erfahrungen mit dem Assoziierungsabkommen von Dublin. Dieses Abkommen wird seit dem 12. Dezember 2008 operativ umgesetzt und hat zum Ziel, dass eine asylsuchende Person nach einem negativen Entscheid nicht mehr die Möglichkeit haben soll, in einem anderen Dublin-Staat erneut ein Asylverfahren einzureichen. Eine präzise Abschätzung der finanziellen Auswirkungen dieses Abkommens ist schwierig. Allerdings betragen die Einsparungen für jede Person, die an einen anderen Dublin-Staat überstellt werden kann, jährlich rund 18 000 Franken.

Die Entwicklung im Asylbereich ist kaum abschätzbar. Das stellt das EJPD bei der Budgetierung vor Probleme. Aus Sicht der Finanzdelegation ist nach wie vor eine realistische Budgetierung angezeigt, mit der Möglichkeit, bei unerwarteten Entwicklungen präzise und umfassend begründete Nachtragskredite anzubegehren.

Die Finanzdelegation hat sich im Zusammenhang mit dem Ressourcenbedarf im Asylbereich auch an den Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gewandt und diesen ersucht, dem EJPD in einer Situation ansteigender Asylbewerberzahlen bezüglich Asylunter-

¹¹ Botschaft zum Voranschlag des Bundes (08.041 – Botschaft des Bundesrates vom 20. August 2008).

künfte Hand zu bieten. Das VBS und das EJPD haben daraufhin die Verwaltungsvereinbarung über die Notfallorganisation Asyl zwischen dem EJPD und dem VBS vom 22. Dezember 2005 aufgehoben und durch neue Vereinbarungen ersetzt. Damit ist sichergestellt, dass das VBS auch in Zukunft das EJPD seinen Möglichkeiten entsprechend bei der Bewältigung der Herausforderungen im Asylwesen unterstützen wird.

Die Entwicklung im Asylbereich ist kaum abschätzbar, was bei der Budgetierung der notwendigen Ressourcen Probleme bietet. Die Finanzdelegation erachtet es auch in diesem Ausgabenbereich weiterhin als angezeigt, aufgrund von aktuellen Grundlagen möglichst realistisch zu budgetieren und bei unerwarteten Entwicklungen nötigenfalls gut begründete Nachtragskredite anzubegehren.

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

3.5.1 Beschaffungswesen im VBS

Im Berichtsjahr behandelte die Finanzdelegation zwei Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu diesem Thema. Dabei ging es einerseits um die Prüfung von Bundesaufträgen an den Technologiekonzern RUAG und andererseits um einzelne Aspekte beim Projekt «strategisches Beschaffungs-Controlling» bei der armasuisse bzw. beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD).

1. Bundesaufträge an den Technologiekonzern RUAG

Aufgrund eines Antrages der Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) beauftragte die Finanzdelegation die EFK 2008 mit einer Prüfung in diesem Bereich. Zweck dieser Prüfung war, die aktuelle Situation bezüglich Einhaltung des fairen Wettbewerbs und des besten Preis-/Leistungsverhältnisses aufzuzeigen und insbesondere festzustellen, welche Margen die Aufträge des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Verhältnis zu Drittaufträgen aufweisen und ob es dabei zu Quersubventionierungen kommt.

Wie die EFK in ihrem Bericht aufzeigt, beliefen sich die Aufträge des VBS im Jahre 1999 auf 86 Prozent des Umsatzes der RUAG. 2007 sank dieser Anteil auf 34 Prozent, insbesondere als Folge eines deutlichen Umsatzwachstums bei der RUAG. Dieses ist primär auf Akquisitionen von Unternehmungen im In- und Ausland zurückzuführen. Die Prüfung zeigte auch, dass die VBS-Aufträge im Inlandgeschäft durchschnittlich eine leicht tiefere Gewinnmarge ausweisen als Drittaufträge. Die EFK kommt zum Schluss, dass keine Querfinanzierungen zu Gunsten von Drittaufträgen stattfinden. Verlustbringende Aktivitäten wurden entweder verkauft oder ganz aufgegeben. Im Weiteren stellt die EFK die korrekte Einhaltung der geltenden Bestimmungen im Rüstungsbereich fest.

Aus Sicht der Finanzdelegation konnte die Frage der SiK-N nach allfälligen Quersubventionierungen klar verneint werden. Die Zusammenfassung der EFK wurde an die beiden SiK weitergeleitet.

2. Strategisches Beschaffungs-Controlling in der armasuisse

Der Bundesrat hatte sich im Januar 2007 für mehr Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen ausgesprochen und die Realisierung eines strategischen Beschaffungscontrollings beschlossen. Ziel ist die transparente Darstellung von Beschaffungen (wer bei wem für welchen Betrag welche Güter und Dienstleistungen beschafft). Wesentliches Element dieses Controllings ist der Aufbau einer zentralen Beschaffungsstatistik. Dazu ist eine eindeutige, bundesweite Lieferantenummer im Rahmen des im EFD gestarteten Projektes «Strategisches Beschaffungs-Controlling» einzuführen.

Bei einer Querschnittsprüfung im Bereich der Dienstleistungsverträge hatte die EFK bereits 2006 eine solche Lieferantenummer gefordert. Die Wichtigkeit einer einheitlichen Lieferantenummer wurde auch im VBS nicht bestritten, indessen wählte die armasuisse für ihren Bereich eine Lösung, die auf einem internationalen, standardisierten Zahlencode basiert. Die 2009 durchgeführte Prüfung der EFK zeigte, dass die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Lösung aus Gesamtsicht Bund zweifelhaft ist. Es wurde keine Bedürfnisabklärung durchgeführt und es wurden auch keine Alternativen eingehend geprüft (z.B. Mehrwertsteuernummer; Synergien mit dem bundeseigenen Projekt einer einheitlichen Unternehmer-Identifikationsnummer). Ausserdem stellte die EFK bei diesem vom EFD geführten Projekt auch einige Verstösse gegen das Beschaffungsrecht fest und bemängelte, dass keine gesamtheitliche Kostenübersicht besteht und der Nutzen der gewählten Lösung nicht nachvollziehbar ist. Die EFK empfahl der armasuisse zu prüfen, wie die unterschiedlichen Nummernsysteme für die Identifikation künftig zusammen gepflegt werden können und insbesondere zu untersuchen, wie die Priorisierung der bundeseigenen Lösung sichergestellt werden kann.

Aus Sicht der Finanzdelegation zeigt sich einmal mehr, dass komplex depar-
tements-übergreifende Projekte oft nicht richtig geführt werden. Sie wird des-
halb diese grundsätzliche Thematik auch weiterhin im Auge behalten.

3.5.2 Elektronische Führungs- und Aufklärungssysteme; Informatikprojekte VBS

Bereits in ihren Vorjahresberichten äusserte sich die Finanzdelegation zu verschiedenen Führungs- und Informatikprojekten des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) (Tätigkeitsbericht 2007¹², Ziff. 5.5.7 «Führungsinformationssystem Heer»; Tätigkeitsbericht 2008¹³, Ziff. 3.5.5 «Informatiksysteme VBS»). Dabei wies sie insbesondere auf die erheblichen finanziellen Risiken in diesem Bereich hin. Auch 2009 diskutierte die Finanzdelegation regelmässig den Stand der Projekte im VBS. Dabei musste sie von den erheblichen Schwierigkeiten des VBS mit seiner Informatik Kenntnis nehmen, die schliesslich Ende Oktober 2009 zu einem Verpflichtungsstopp des Armeechefs für das Projekt

¹² Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2007.

¹³ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

C4ISTAR führte. Unter diesem Projekt versteht man die Instrumente und Massnahmen, welche als Plattform für die vernetzte Operationsführung angewendet werden. Dieser Kreditstopp war auch eine Folge verschiedener Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu den Projekten «Integriertes Funkaufklärungs- und Sendesystem», «Elektronische Aufklärung Luftwaffe» und den Informatikprogrammen «C4ISTAR».

Die Prüfungen der EFK zeigten zusammenfassend, dass zwar der Bereich der elektronischen Kriegsführung funktioniert, jedoch eine Gesamtstrategie im VBS fehlt und die Zusammenarbeit mangelhaft ist. Die EFK empfiehlt insbesondere, die Tätigkeiten und Zuständigkeiten für den Betrieb und die Nutzung der Systeme in einem zentralen Kompetenzzentrum zu bündeln, den Leistungsbedarf zuverlässig zu definieren und das Kostenbewusstsein zu stärken.

An ihrer Tagung von Ende Januar 2010 diskutierte die Finanzdelegation den Stand bei C4ISTAR. Für dieses Projekt wurden im Zeitraum 2000–2009 vom Parlament Kredite von 3,6 Milliarden Franken bewilligt. Vom erwähnten Verpflichtungsstopp waren noch nicht verpflichtete Finanzmittel in der Höhe von 1,1 Milliarden Franken betroffen. Im November 2009 gab der Chef der Armee davon 800 Millionen Franken wieder frei und belegte die verbleibenden Mittel mit Auflagen. Eine Freigabe weiterer Kredite ist abhängig von einer Bedarfsbestätigung der Armee, von der Klarheit bezüglich der Anforderungen, des Einsatzes und des Betriebes sowie von der technischen Kompatibilität mit bereits existierenden Systemen. Die Konzeption des Projektes wird vom VBS in Abstimmung mit der Gesamtschau Armee 2010 überprüft und neu ausgerichtet.

Die Finanzdelegation ist besorgt über die Probleme bei verschiedenen Führungs- und Informatiksystemen der Armee. Sie wird deshalb 2010 zu diesem Thema einen Informationsbesuch durchführen und die Fragestellungen in einer Aussprache mit dem Vorsteher des VBS vertiefen.

3.5.3 Immobilienmanagement im VBS

Die Finanzdelegation hat sich bereits in den vergangenen Jahren mit dem Immobilienmanagement im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) befasst (vgl. Tätigkeitsbericht 2008¹⁴, Ziff. 3.5.3). Diesbezügliche Vorgaben sind in der Immobilienstrategie des VBS und im Sachplan Militär festgelegt und werden durch die Eigentümerstrategie konkretisiert.

Mit Blick auf eine erfolgreiche Umsetzung der Immobilienstrategie des VBS empfahl die EFK bereits 2008, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung im Bereich armasuisse Immobilien und insbesondere auch die Schnittstellen zur Logistikkbasis der Armee (LBA) noch klarer zu definieren. Die Finanzdelegation wurde im Februar 2009 von der EFK über weitere Prüfergebnisse im Kompetenzbereich armasuisse Immobilien informiert, insbesondere in Bezug auf die Beschaffung von Planerleistungen und die Steuerung der immobilienrelevanten Betreiberleistungen.

¹⁴ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

Die Finanzdelegation erkannte zudem Klärungsbedarf im Bereich Liquidation des Immobiliendispositionsbestandes des VBS.

Im Juni 2009 führte die Finanzdelegation eine Aussprache mit dem Vorsteher und der Generalsekretärin des VBS zu diesen verschiedenen Themen. Es wurde deutlich, dass die Erwartungen an das im Rahmen des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) eingeführte Mietermodell noch nicht erfüllt werden konnten. Durch die Einführung des NRM und des Immobilienmanagements VBS sollen das Kostenbewusstsein gefördert und der häushälterische Mitteleinsatz unterstützt werden. Die Verwaltungseinheiten sind aufgefordert, ihre Flächenbedürfnisse sorgfältig zu analysieren, mittel- und langfristig zu planen und die entsprechenden Mieten zu budgetieren. Gemäss Aussagen des Departementsvorstehers muss das Verständnis für NRM sowie das Kostendenken im VBS weiter gefördert werden. Die Bauvorhaben werden nach wie vor über die Investitionskredite anstatt über die Leistungs- und Mietzinsverrechnung gesteuert. Dadurch fehlen die Anreize für eine konsequente betriebswirtschaftliche Anwendung des NRM.

Ein weiteres Problem im Immobilienmanagement des VBS liegt darin, dass die Liquidation von Liegenschaften aus dem armasuisse-Bereich schwierig ist. So ist unter anderem nur ein sehr kleiner Teil der Objekte marktfähig, auch sind die Anliegen der Kantone und Gemeinden zu berücksichtigen. Die Betreiberleistungen werden dennoch weiter reduziert, obwohl der Immobilienbestand noch nicht abschliessend bereinigt ist. Dieses Vorgehen birgt das Risiko in sich, dass der Unterhalt wichtiger Immobilien vernachlässigt wird.

Der Bericht der EFK vom August 2009 über die Prüfung der Aufgabenwahrnehmung des Planungsstabs der Armee als strategischer Mieter bestätigte die aus der Aussprache mit dem Vorsteher des VBS gezogenen Schlüsse. Die EFK empfiehlt, die noch fehlenden objektgenauen Immobiliennutzungskonzepte so rasch wie möglich zu erarbeiten sowie die Massnahmen aus den bereits erstellten Konzepten umzusetzen. Das VBS akzeptierte die Empfehlungen der EFK, wies allerdings darauf hin, dass die Umsetzung derselben vor 2011 wenig wahrscheinlich ist.

Mit dem Ziel, ein effizientes Immobilienmanagement im VBS zu realisieren, sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der beteiligten Stellen zu klären und festzulegen. Eine konsequent betriebswirtschaftliche Anwendung des NRM und des Mietermodells ist anzustreben. Die Finanzdelegation wird die Entwicklungen im Immobilienmanagement des VBS weiter eng begleiten.

3.5.4 Projekt Polycom; Optimierung von Warnung und Alarmierung

1. Polycom

Die Finanzdelegation befasst sich im Rahmen ihrer mitschreitenden Oberaufsicht seit rund sieben Jahren mit dem Projekt Sicherheitsfunknetz Polycom (siehe letztmals den Tätigkeitsbericht 2007¹⁵, Ziff. 5.5.2). Dieses Projekt sieht den Aufbau

¹⁵ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2007.

eines schweizerischen Funknetzes für die Sicherheits- und Rettungsorganisationen vor. Der Bundesrat erstattet der Finanzdelegation jedes Jahr im März einen Bericht über den Projektfortschritt, die finanziellen Aspekte, mögliche Risiken für den Projektverlauf sowie Lösungsansätze dazu.

Nach einem zähen und schwierigen Start gewann das Projekt in den letzten Jahren erheblich an Fahrt, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen der Hochwasser 2005/2007 sowie der EURO 08. Im Frühjahr 2008 gelang es, die damals elf operativen Teilnetze zu vernetzen. Das ermöglichte den Polizeiangehörigen, während der EURO 08 erstmals mit ihren persönlichen Geräten in einem anderen Kanton zu kommunizieren. Im Zusammenhang mit der Funkversorgung in den Eisenbahntunneln wurde zudem im August 2008 eine neue Arbeitsgruppe «Polycom Bahntunnel» gebildet. Ende 2009 verfügten 14 von 26 Kantonen über operationelle Funksysteme, weitere acht Kantone hatten Finanzierungsbeschlüsse gefasst und zwei Kantone haben Grundsatzentscheide gefällt. Somit haben sich per Ende 2009 insgesamt 24 Kantone für Polycom entschieden.

Bezüglich der Finanzen musste die Finanzdelegation eine erhebliche Kostensteigerung zur Kenntnis nehmen. Während der Bundesratsbeschluss aus dem Jahre 2001 noch von Gesamtkosten von 420 Millionen Franken ausgeht (Bund und Kantone je 210 Millionen Franken), haben gemäss Controllingbericht vom März 2008 Bund und Kantone bereits 729 Millionen Franken investiert. Notwendig sind beim Bund noch Verpflichtungskredite von rund 108 Millionen, so dass das System am Schluss ungefähr das Doppelte kosten wird als bei Projektbeginn angenommen wurde. Die Finanzdelegation nahm diese Informationen zum Anlass, sich an einer Aussprache mit Vertretern des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vertieft über den Projektstand und über die Gründe der Kostensteigerungen informieren zu lassen. Die Finanzdelegation konnte dabei feststellen, dass die Koordination des Projektes heute gut funktioniert und die Lebensdauer von Polycom nach Einschätzung des VBS bis ins Jahr 2025 garantiert ist. Die Mehrkosten sind aus Sicht der Finanzdelegation teilweise nachvollziehbar; beispielsweise ergeben sich allein aus den erhöhten Sicherheitsanforderungen in Strassentunnels Mehrausgaben von 58 Millionen Franken. Trotzdem nimmt die Finanzdelegation diese Entwicklung zum Anlass, ihr Augenmerk anhand des nächsten Standberichts vom März 2010 besonders auf den Nachweis der Mehraufwendungen und die Entwicklung der Kosten bei Bund und Kantonen zu richten.

2. Warnung und Alarmierung

Das Unwetter vom August 2005 zeigte verschiedene Unzulänglichkeiten in der Kooperation der Warnungs- und Alarmierungskette auf. Der Bundesrat beauftragte daraufhin das VBS, Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen. Daraus resultierte schliesslich Ende Dezember 2006 der Bericht Owarna (Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren). Diesen Bericht nahm die Finanzdelegation im Oktober 2007 zum Anlass, sich bei einem Informationsbesuch der Nationalen Alarmzentrale im Bundesamt für Bevölkerungsschutz über die Umsetzung von Verbesserungsmassnahmen zu orientieren. Sie stellte daraufhin fest, dass mit diesem Bericht wichtige Schlussfolgerungen aus den 2005 festgestellten Mängeln gezogen

und entsprechende Massnahmen getroffen wurden (siehe Tätigkeitsbericht 2007¹⁶, Ziff. 5.5.1).

Ende Juni 2009 diskutierte die Finanzdelegation einen Bundesratsbeschluss vom 25. März 2009 zum Thema «Alarmierung der Bevölkerung». Aus dem Antrag des VBS zu diesem Beschluss geht hervor, dass das heutige System der Alarmierung mittels Sirenen dringend abgelöst werden muss, da die Swisscom aus wirtschaftlichen Überlegungen ihre Netzleistungen für den Wasseralarm auf 2012 und für den allgemeinen Alarm auf 2015 gekündigt hat. Gemäss Bundesratsbeschluss soll künftig die Alarmierung über VBS-eigene Netze bzw. über Polycom erfolgen. Daraus entstehen im Zeitraum von 2010–2015 Mehrkosten von rund 30 Millionen Franken; die Betriebskosten dürften sich hingegen etwas reduzieren. Gemäss VBS hat die neue Lösung aus sicherheitspolitischer Warte insbesondere den Vorteil, dass die Alarmierung durch die Entflechtung vom Netzwerk der Swisscom künftig in der Kontrolle von Bund und Kantonen liegt und damit auch sichergestellt ist, wenn die Swisscom später privatisiert wird.

Nach Ansicht der Finanzdelegation könnte eine zuverlässige und sicherheitspolitisch unbedenkliche Alarmierung auch sichergestellt werden, wenn weiterhin die Netze der Swisscom benutzt werden. Der Bund als Mehrheitsaktionär der Swisscom hätte ohne weiteres die Möglichkeit, die Swisscom auch im Falle einer Privatisierung durch Gesetzgebung und langfristige Verträge zu dieser Dienstleistung zu verpflichten.

Die Finanzdelegation wertet die Entwicklung des Projektes Polycom grundsätzlich positiv. Fragen stellen sich allerdings bezüglich der erheblich höheren Investitionen und in Bezug auf die Betriebskosten. Die Finanzdelegation wird diese Aspekte aufmerksam verfolgen.

Bei der Alarmierung der Bevölkerung zeigt sich die Finanzdelegation nicht überzeugt, dass die vom Bundesrat beschlossene Entflechtung von den Swisscom-Netzen die günstigste Lösung darstellt. Immerhin hätte der Bund als Mehrheitsaktionär der Swisscom für den künftigen Betrieb des bestehenden Alarmierungsnetzes Auflagen machen können. Die Finanzdelegation nimmt dieses Geschäft als Ausgangspunkt, um die Rolle des Bundes als Eigner von bundesnahen Unternehmungen (insbesondere Post, Swisscom, SBB) im laufenden Jahr grundsätzlich zu erörtern.

3.6 Eidgenössisches Finanzdepartement

3.6.1 Massnahmenpaket zur Stabilisierung des Finanzsystems Schweiz

Der Bundesrat, die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Bankenkommision hatten im Oktober 2008 ein Massnahmenpaket beschlossen, um das Schweizer Finanzsystem zu stabilisieren und das Vertrauen in den Schweizer

¹⁶ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2007.

Finanzmarkt nachhaltig zu fördern. Unter anderem stärkte der Bund die Eigenmittel der UBS mit der Zeichnung einer Pflichtwandelanleihe im Betrag von 6 Milliarden Franken. Die Finanzdelegation hatte diesem Kredit an einer ausserordentlichen Sitzung zugestimmt; siehe dazu auch Ziffer 3.6.3 ihres Tätigkeitsberichts 2008¹⁷.

Die Finanzdelegation hat sich 2009 anlässlich jeder ihrer Aussprachen mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) über die Situation des Schweizer Finanzmarktes informieren lassen und die Lage der zwei Schweizer Grossbanken und des Schweizer Bankensektors im Allgemeinen diskutiert. Kritisch hinterfragt wurde insbesondere die Umsetzung des Massnahmenpakets vom Oktober 2008, also die Handlungsalternativen bezüglich der UBS-Pflichtwandelanleihe, die Vorlage betreffend die Anpassungen des Einlegerschutzes, die Rolle und Verantwortung der verschiedenen beteiligten Akteure in Bezug auf die geplante Auszahlung flexibler Lohnanteile (Boni) sowie die möglichen künftigen Entschädigungssysteme der Finanzbranche. Weitere Themen waren die Massnahmen, welche der Bundesrat bezüglich der Situation der UBS in den USA traf.

Die Finanzdelegation nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bund sein UBS-Engagement am 20. August 2009 liquidieren konnte. Mit dem Verkauf seiner rund 332 Millionen Aktien zu einem Preis von 16.50 Franken pro Aktie an institutionelle Investoren im In- und Ausland und dem Rückverkauf der Couponzahlungen an die UBS konnte ein Verkaufserlös von rund 7,2 Milliarden Franken realisiert werden. Der Bund erzielte somit einen Nettoerlös von rund 1,2 Milliarden Franken, was einer Rendite von über 30 Prozent p.a. entspricht.

Ungeachtet dessen erinnerte die Finanzdelegation den Vorsteher des EFD regelmässig an die Bedingungen, unter welchen sie im Oktober 2008 dem Nachtragskredit für eine Refinanzierung der UBS zugestimmt hatte. Dies waren erstens die rasche Verbesserung des Einlegerschutzes, zweitens die Sicherstellung der Kreditgewährung, insbesondere an die KMU sowie drittens die Anpassungen im Bereich Corporate Governance, bzw. Entlohnungssysteme der Finanzbranche.

Die Finanzdelegation erörterte aber auch die Rollen und die Verantwortlichkeiten der an diesem Geschäft beteiligten Gremien. Bezüglich des eidgenössischen Parlamentes stellte sie fest, dass sich zwar mehrere Kommissionen wiederholt über den Verlauf des Geschäftes orientieren liessen, die rege Tätigkeit der Kommissionen jedoch insgesamt wenig zu einer konstruktiven Mitarbeit des Parlamentes beizutragen vermochte.

Die Finanzdelegation wird die Umsetzung des Massnahmenpaketes durch den Bundesrat weiterhin kritisch verfolgen und sich regelmässig über den aktuellen Stand des Geschäftes informieren lassen.

¹⁷ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

3.6.2 Aktuelle Situation und Perspektiven Bundeshaushalt

Unter dem Eindruck verschlechterter Konjunkturtendenzen und -prognosen diskutierte die Finanzdelegation anlässlich ihrer zweiten ordentlichen Sitzung im April 2009 generell über die aktuelle Situation und die Perspektiven des Bundeshaushaltes. In der Folge brachte die Finanzdelegation ihre Schlussfolgerungen dem Bundesrat in einem Schreiben zur Kenntnis. Sie äusserte insbesondere ihre grosse Sorge über die voraussichtlich schwierige Entwicklung des Bundeshaushalts in den nächsten Jahren.

Die Finanzdelegation vertrat die Meinung, dass aufwändige Entlastungsprogramme mit generellen Kreditsperren möglicherweise nicht vermeidbar, aber letztlich weniger zielführend sind als andere Projekte und Massnahmen, welche der Bundesrat bereits in den letzten Jahren aufgeleistet hatte und die es in der aktuellen Situation erst recht umzusetzen gilt. Die Finanzdelegation betonte dabei die insbesondere Bedeutung der Aufgabenüberprüfung (vgl. Ziff. 2.3.2), erwähnte aber auch die Informatikstrategie sowie das Risikomanagement des Bundes (vgl. Ziff. 2.3.1 sowie 3.6.3).

Der Bundesrat bekräftigte, dass er an den übergeordneten Zielen der Aufgabenüberprüfung festhält. Nur mit einer langfristig kontrollierten Ausgabenentwicklung kann ein finanzpolitischer Handlungsspielraum geschaffen werden. Dieser Spielraum ist nicht nur nötig für eine kontinuierliche und verlässliche Ausgabenpolitik auf lange Sicht, sondern auch um neuen Herausforderungen wie beispielsweise einem Konjunkturereinbruch wirksam begegnen zu können. Der Voranschlag 2010 erfüllt trotz Defizit noch die Vorgaben der Schuldenbremse. Für die Jahre 2011–2013 hingegen zeichnet sich ein Bereinigungsbedarf ab. Diesen bezifferte der Bundesrat im September 2009 mit rund 1,5 Milliarden Franken. Er soll nun trotzdem mit einem Konsolidierungsprogramm 2011–2013 aufgefangen werden. Die Eckwerte dieses Konsolidierungsprogramms hat der Bundesrat im November 2009 festgelegt.

Die wahrscheinlich schwierige Entwicklung des Bundeshaushaltes in den nächsten Jahren gibt der Finanzdelegation zu grossen Sorgen Anlass. Das Konsolidierungsprogramm 2011–2013 mag sich zwar – wie bereits die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 – als wirksame Sofortmassnahmen zur kurz- und mittelfristigen Ausgabenbegrenzung erweisen. Aus Sicht der Delegation ist indessen eine integrierte Betrachtung von Aufgaben und Ressourcen des Bundes dringlich und unabdingbar.

3.6.3 Informatikstrategieorgan des Bundes

Der Informatikrat Bund (IRB) trägt die strategische Gesamtverantwortung für die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der Bundesverwaltung. Das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) koordiniert die Umsetzung der Vorgaben durch die Departemente und die Bundeskanzlei und stellt für den IRB die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen einschliesslich des strategischen Controllings bereit. Es leitet ferner departementsübergreifende Projekte und Programme.

Die Finanzdelegation befasste sich bereits im Jahr 2008 mit dem ISB (vgl. Tätigkeitsbericht 2008¹⁸, Ziff. 3.6.2). Aus Sicht der Finanzdelegation sollten ein zentrales Controlling sowie eine zentrale Überprüfung der Kompatibilität der Systeme in der Verantwortung des Delegierten bzw. des ISB liegen.

Ebenfalls im Jahr 2008 hatte der Bundesrat den IRB damit beauftragt, seine Steuerungsstrukturen zu überprüfen. Zielsetzung dieses Auftrags war es, die Strukturen zu vereinfachen, die Informatiksteuerung stärker in die Linie zu integrieren sowie insbesondere Kompetenzdelegationen an den IRB zu überprüfen. Weiter sollten Standardisierungen und Zentralisierungen dort, wo diese möglich, sinnvoll und effizient sind (wie z.B. im Bereich der Büroautomation) konsequent umgesetzt werden. Departementseigene Lösungen sollten zumindest kompatibel mit den vorherrschenden Systemen (z.B. SAP) sein. Zudem sollten die IKT-Mittel stärker in den Budgetprozess eingebunden werden.

Die Finanzdelegation diskutierte den Fortschritt dieser Vorgaben des Bundesrates im Mai 2009 mit der Vorsitzenden des IRB, dem Delegierten des ISB sowie dem Direktor des Bundesamtes für Informatik und Technologie (BIT). Insbesondere wurde auch die Führung und Kontrolle von IT-Grossprojekten thematisiert. Gemäss Aussage des Direktors des BIT obliegt die Verantwortung für eine erfolgreiche Durchführung von Informatikprojekten in erster Linie den Auftraggebern aus der Verwaltung. Das BIT sieht sich lediglich als Leistungserbringer. Das ISB setzt sich nach Aussage seines Delegierten für die Einführung und Durchsetzung von bundesweiten Normen und Standards ein. Allerdings hat es keine Weisungsbefugnis bei spezifischen Fachanwendungen einzelner Departemente. Mit HERMES hat das ISB aber bereits eine Methodik zur Führung von Informatikprojekten zur Verfügung gestellt.

Die Finanzdelegation wandte sich daraufhin erneut schriftlich an den Bundesrat. Sie legte dar, dass aus ihrer Sicht zentrale Controllingkompetenzen von grosser Bedeutung für einen effizienten Mitteleinsatz bei grossen Informatikprojekten sind. Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat darum, alle notwendigen Schritte zu veranlassen, damit möglichst rasch ein zentrales Controlling für grosse Informatikprojekte sowie eine zentrale Überprüfung der Kompatibilität der Informatiksysteme des Bundes beispielsweise durch den Delegierten des ISB realisiert werden können. Der Bundesrat hatte der Delegation bereits im Jahr 2008 zugesichert, die Frage eines zentralen Reportings für strategische Projekte in der Überprüfung der IKT-Steuerungsstruktur zu behandeln.

Der Bundesrat vertrat in seinem Antwortschreiben vom Juni 2009 die Meinung, dass ein angemessenes und wirksames Controlling des Einsatzes der IKT unabdingbar ist, bindet doch die IKT unterdessen nahezu 1 Milliarde Franken an finanzwirksamen Ausgaben in der Bundesverwaltung. Der Bundesrat zeigte sich gegenüber der Delegation bereit, die strategische IKT-Steuerung (dazu gehören z.B. die Informatikstrategie des Bundes, die e-Government Strategie oder themenspezifische Teilstrategien sowie IKT-Prozesse, Normen, Standards und Methoden) anhand eines Gesamtportfolio-Managements zu stärken und dafür zu sorgen, dass dem ISB die nötigen Informationen zur Verfügung stehen. Durch ein geeignetes Reporting wird dadurch auch die Transparenz über das Projektportfolio und das diesbezügliche Controlling des gesamten Bundes verbessert. Hingegen strebt der Bundesrat nicht an, das Controlling der departementalen IKT-Projekte, auch nicht der grossen, zu zentralisieren.

¹⁸ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

Aus seiner Sicht gehört dieses zur Verantwortung der Linie des entsprechenden Geschäftsprozesses. Ein zentrales Projektcontrolling soll weiterhin nur für zentral geführte Programme und Projekte, insbesondere bei bundesweit standardisierten Leistungen, geführt werden.

Ende Januar 2010 diskutierte die Finanzdelegation einen Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Informatikstrategie des Bundes. Die EFK stellte fest, dass der Auftrag des Bundesrates vom Mai 2007 über die Klärung der Rollen, Aufgaben und Kompetenzen des Informatikrates und des Strategieorgans noch nicht umgesetzt wurde. Zudem wird die Einhaltung der Normen und Standards nur teilweise überwacht. Unklarheiten ergeben sich offenbar auch beim Geltungsbereich der Informatikverordnung, insbesondere in Bezug auf das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Zudem bestehen im Bereich der Public Key Infrastructure zwei parallele Strukturen im BIT und im VBS.

Die Finanzdelegation ist angesichts der eingesetzten finanziellen Mittel der klaren Meinung, dass eine zügige Reform des Informatikbereichs und die Nutzung von Synergien ein vordringliches Ziel des Bundesrates sein muss. Sie hat darum den Bundesrat ersucht, ihr bis im Juni 2010 einen Zeitplan für die Umsetzung des parlamentarischen Vorstosses Noser zu unterbreiten und gleichzeitig mitzuteilen, welche Grundsatzentscheide über den Geltungsbereich der Informatikverordnung und die Public Key Infrastructure getroffen worden sind.

Nach Ansicht der Finanzdelegation entsprechen die Führungsstrukturen im Informatikbereich des Bundes noch immer nicht den Vorgaben der Motion der Finanzkommission des Nationalrates «Festlegung und Durchsetzung von Normen und Standards im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien».¹⁹ Sie wird deshalb weiterhin mit Nachdruck auf eine rasche Umsetzung der nötigen Reformen und auf eine konsequente Nutzung des Synergiepotenzials hinwirken.

3.6.4 Prüfung im Bereich Bausubventionen

Thema der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) war die Flächenkostenpauschale, welche im Bereich der Bildungsbauten die wichtigste Methode zur Berechnung des Bundesbeitrages darstellt. In der Bemessungsgrundlage der Bausubventionskonferenz (BSK) ist festgelegt, dass die Pauschalwerte laufend überwacht und der Entwicklung angepasst werden müssen. Die EFK untersuchte insbesondere, ob diese Bestimmung genügend beachtet wird. Die Projektleitung zur Überprüfung der Flächenkostenpauschale hat die BSK dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) übertragen.

Die Prüfung der EFK zeigte, dass die Arbeiten zur Anpassung der letztmals 2001 angepassten Pauschalwerte 2004 begonnen wurden. In Bezug auf die Abwicklung

¹⁹ Motion zur Festlegung und Durchsetzung von Normen und Standards im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (05.3470 – Motion der Finanzkommission Nationalrat vom 26. August 2005).

dieses Projektes stellte die EFK jedoch erhebliche Mängel fest. So wurde der Projektauftrag ungenügend definiert, es fehlten beispielsweise klare Aussagen zum Lösungsumfang und zum Kostendach. Infolge der beim BBL fehlenden Mittel wurden externe Beauftragte teilweise von Bundesämtern bezahlt, die selber Subventionen ausrichten; die Verantwortlichkeiten wurden dadurch vermischt. Auch vermochte die Objektdokumentation nicht zu befriedigen. Aus diesen Feststellungen resultierten schliesslich Empfehlungen der EFK an alle am Projekt beteiligten Instanzen, vor allem bezüglich Projektleitung, Leistungs-, Termin- und Kostenvorgaben, Honoraransätzen sowie Konzept zur Überwachung der Bemessungsgrundlagen BSK.

Die neuen Flächenpauschalen wurden auf Juli 2009 durch die BSK in Kraft gesetzt. Sie stützen sich auf Werte, welche das BBL auf Basis des von den externen Beauftragten vorgelegten Warenkorbs und aufgrund von aktuellen Objekten nochmals selber überarbeitet hat.

3.6.5 Sanierung der Pensionskassen der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB)

Die Pensionskasse der SBB (PK SBB) wurde per 1. Januar 1999 vom Bund auf einen Deckungsgrad von 100 Prozent ausfinanziert. Seit einigen Jahren befindet sich die PK SBB in Unterdeckung. Ende 2008 belief sich diese auf rund 3 Milliarden Franken, insbesondere infolge ungenügender Anlageerträge. Dazu kommt, dass die Kasse einen weit überdurchschnittlich hohen Rentneranteil aufweist (rund 63 Prozent des Vorsorgekapitals entfällt auf die Rentner), was eine Sanierung erschwert. Weiter sind bis Ende 2006 nicht finanzierte Leistungen, z.B. im Zusammenhang mit freiwilligen Frührenten, erbracht worden. Sodann macht die PK SBB geltend, bei der Ausfinanzierung seien insbesondere die Pensionierung von Frauen der Eintrittsgeneration sowie die Umstellung der versicherungstechnischen Grundlagen nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Ein erster Schritt zur Gesundung der PK SBB wurde mit der Sanierung des Aktiventils durch Mittel der SBB in Höhe von 1,5 Milliarden Franken per 1. Januar 2007 bereits getan. Nun muss noch für den Alters- und Invalidenrentneranteil eine Lösung gefunden werden. 2008 gab der Bundesrat eine Vorlage mit vier Varianten in die Vernehmlassung. Drei davon sahen eine Rekapitalisierung der PK SBB durch den Bund vor (rund 0,7 bis max. 3,2 Milliarden Franken), während die vierte Variante keine Bundeshilfe vorsah.

Aus Sicht des Bundesrates ist eine Hilfe an die SBB zur Sanierung ihrer Pensionskasse notwendig. Er hat daher das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, bis Ende 2009 eine Botschaft mit einem Bundesbeitrag von 1148 Millionen Franken zu erarbeiten. Bei dieser Lösung zahlt der Bund die Unterdeckung der Altersrentner per Ende 2006 sowie die Kosten für die Senkung des technischen Zinssatzes von 4% auf 3,5%. Davon werden die von der PK SBB erlittenen Verluste aus nicht finanzierten Leistungen (wie z.B. aus freiwilligen vorzeitigen Pensionierungen) abgezogen. Damit orientiert sich der Bundesrat am Vorgehen bei der PUBLICA: Auch diese Kasse erhielt vom Bund eine Einmaleinlage zur Finanze-

rung des fehlenden Deckungskapitals bei den Altersrenten aufgrund der Senkung des technischen Zinssatzes. Ausserdem berücksichtigt diese Lösung, dass über 80 Prozent der Altersrentner der PK SBB ehemalige Bundesrentner sind, welche bis Ende 2004 Anrecht auf Gleichbehandlung hatten. Mit diesem Bundesbeitrag allein kann die PK SBB wahrscheinlich nicht saniert werden. Daher erwartet der Bundesrat, dass sich die SBB und ihre Mitarbeitenden substanziell an der Sanierung der Kasse beteiligen. Die Botschaft²⁰ des Bundesrates wird im Frühjahr in der Fachkommission des Erstrates beraten und kommt alsdann in der Sommersession 2010 ins Parlament.

Die Finanzdelegation hat dieses Geschäft in den letzten zwei Jahren laufend begleitet und sich in verschiedenen Aussprachen mit Vertretern des EFD über die Eckpunkte des Sanierungskonzeptes orientieren lassen; siehe dazu auch die Tätigkeitsberichte 2007²¹ (Ziff. 3.4) und 2008²² (Ziff. 2.3.6) der Finanzdelegation. Die Beurteilung der finanziellen Aspekte der Sanierung der PK SBB bzw. deren Auswirkungen auf den Bundeshaushalt obliegen nun den beiden Finanzkommissionen. Diese werden zum Geschäft einen Mitbericht an die zuständige Fachkommission verfassen.

3.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

3.7.1 Konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen

Im Herbst 2008 verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage weltweit derart, dass trotz guter binnenwirtschaftlicher Ausgangslage auch die Schweiz zunehmend vom globalen Abschwung erfasst wurde. Dauer und Tiefe der Rezession waren damals kaum abschätzbar, weshalb sich der Bundesrat für eine stufenweise Reaktion auf die Konjunkturlage entschied. Im November 2008 löste er ein erstes Paket von Massnahmen aus; dabei benutzte er einen Teil des Spielraums, der im Rahmen der Schuldenbremse im Budget 2009 verblieben war. Der Bundesrat beantragte dem Parlament, zur Stützung der Nachfrage gezielt Ausgaben zu erhöhen. Da sich die Wirtschaftslage weiter verschlechterte, beantragte der Bundesrat anfangs Februar 2009 in einer Botschaft²³ dem Parlament, eine zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen auszulösen. Die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen wurden in einem separaten Nachtragsbegehren (Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009) zusammengefasst. Diese zweite Stufe nutzte den gesamten noch verbliebenen finanzpolitischen Handlungsspielraum von rund 700 Millionen Franken für die Finanzierung von Mehrausgaben in den Bereichen Infrastruktur Strasse und Schienen, Projekte der Neuen Regionalpolitik, Forschung sowie Energie- und Umweltbereich.

Ende Mai 2009 erörterte die Finanzdelegation in einer Aussprache mit der Vorsteherin des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) eingehend die

²⁰ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (10.000 – Botschaft des Bundesrates vom 5. März 2010).

²¹ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Obergrenze über die Bundesfinanzen im Jahre 2007.

²² Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Obergrenze über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

²³ Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009 und weitere Massnahmen (09.013 – Botschaft des Bundesrates vom 11. Februar 2009).

Schwerpunkte und den Umsetzungsstand der Stabilisierungsmassnahmen. Zudem liess sie sich über die Stossrichtungen und die Vorbereitungsarbeiten für ein 3. Massnahmenpaket orientieren. Aus finanzpolitischer Sicht wurden insbesondere die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt bzw. die Schuldenbremse diskutiert. Angesprochen wurde zudem die Frage, wie die Wirksamkeit der Massnahmen geprüft werden kann.

Aufgrund der nochmals verschlechterten Konjunkturprognosen beschloss der Bundesrat Mitte Juni 2009 eine dritte Stufe konjunktureller Stabilisierungsmassnahmen. Er beantragte²⁴ dem Parlament zusätzliche Massnahmen im Umfang von rund 400 Millionen Franken, insbesondere im Bereich des Arbeitsmarktes. Damit nützte er den gesamten im Budget 2010 verbleibenden Spielraum innerhalb der Schuldenbremse aus.

Die Wirkung von Konjunkturpaketen ist erfahrungsgemäss nur schwer messbar. So stellt sich beispielsweise die Frage, welche Projekte ohnehin realisiert worden wären (Trittbrettfahrer-Effekt). Einer aussagekräftigen Evaluation konkreter Massnahmen kommt im Hinblick auf die künftige Stabilisierungspolitik grosse Bedeutung zu. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb, die Massnahmen zu evaluieren.

Die Finanzdelegation wird das Thema aufgrund des Evaluationsberichts erneut aufgreifen. Sie behält sich vor, zu gegebener Zeit die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit ergänzenden Abklärungen zu beauftragen.

3.7.2 Informationsbesuch der Subdelegation 1 beim Bundesamt für Landwirtschaft

Ende Januar 2009 einigten sich die Dachorganisationen der Land- und Milchwirtschaft und der Bund auf ein Massnahmenpaket, mit dem der Milchmarkt entlastet werden soll. Bestandteil dieses Paketes war ein zusätzliches Engagement des Bundes im Umfang von 14 Millionen Franken. Im Hinblick auf die Aufhebung der Milchkontingentierung per 1. Mai 2009 gemäss Artikel 36a Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes (LWG) war dies für die Subdelegation 1 Anlass, sich an einer Aussprache mit Vertretern des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) über die aktuelle Situation auf dem Milchmarkt orientieren zu lassen.

Der 2008 weltweit sinkende Produzentenpreis für die Milch, die Wechselkursentwicklung sowie der Konsumrückgang infolge der Wirtschaftslage beeinträchtigten insbesondere die Exportmöglichkeiten für Schweizer Käse. Dadurch sahen sich die Milchverarbeiter gezwungen, vermehrt Milchpulver und Butter zu produzieren. Weil sich diese Produkte nur zu sehr tiefen Preisen verkaufen lassen und zudem die Milchproduktion weiterhin steigende Tendenz aufwies, führte dies zu einem andauernden Druck auf den Milchpreis. Ende 2008 lag der Milchpreis in der Schweiz um rund 30 Rappen über demjenigen in der Europäischen Union. Gestützt auf Artikel 13 des LWG kann sich der Bund bei ausserordentlichen Marktentwicklungen an

²⁴ Botschaft zu einem Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes und der Informations- und Kommunikationstechnologien (09.062 – Botschaft des Bundesrates vom 10. August 2009).

den Kosten befristeter Massnahmen zur Marktentlastung beteiligen, wenn die interessierten Organisationen ihrerseits angemessene Leistungen erbringen. Im konkreten Fall übernahm die Branche insbesondere die Kosten für die Sanierung des Pulvermarktes, akzeptierte eine befristete Produzentenabgabe von maximal 1 Rappen pro kg vermarktete Milch für Marktentlastungsmassnahmen und forderte von den Produzenten- und Milchverwerterorganisationen einen Verzicht auf die Einreichung von neuen Mehrmengengesuchen.

Die Subdelegation gelangte aufgrund der Informationssitzung zum Schluss, dass der Übergang in den freien Markt angesichts der lange andauernden, früheren staatlichen Einflussnahme in der Landwirtschaft mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist und die Probleme teilweise auch in den Organisationen bzw. deren Strukturen liegen. Die Finanzdelegation beschloss, sich Ende 2009 erneut über die Situation auf dem Milchmarkt informieren zu lassen. Dabei konnte sie zur Kenntnis nehmen, dass durch das Massnahmenpaket vom Frühjahr 2009 insbesondere die Lagerbestände der Butter abgebaut werden konnten. Zudem hat sich die Branche im Sommer 2009 aufgrund der schwierigen Marktsituation, mit Unterstützung durch den Bund, zu einer neuen «Branchenorganisation Milch» formiert. Produzenten und Verwerter können so die Herausforderungen der Liberalisierung des Milchmarktes gemeinsam angehen.

Am 21. Oktober 2009 beschloss der Bundesrat ein weiteres Massnahmenpaket. Es sieht namentlich vor, weitere 4.5 Millionen Franken aus dem Butterimportfonds freizugeben. Zusammen mit den 16 Millionen Franken der Branche stehen somit rund 20 Millionen zur Entlastung des MilCHFetmarktes zur Verfügung. Dem gleichen Ziel dient die Aufstockung des Kredits für Preisausgleichsmassnahmen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Schoggigesetz²⁵) um 18 Millionen Franken, mit einer BLW-internen Kompensation. Das Parlament hat diese Massnahmen im Rahmen des Nachtrages II/2009²⁶ verabschiedet.

Die Finanzdelegation behält das Thema pendent. Insbesondere wird sie sich regelmässig über die Weiterentwicklung der Agrarpolitik und die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Bundes orientieren lassen.

3.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation

3.8.1 Neuer Finanzausgleich im Bereich Nationalstrassen

Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) gingen die Nationalstrassen am 1. Januar 2008 in das Eigentum des Bundes über. Damit übernahm das Bundesamt für Strassen (ASTRA) von den Kantonen die Verantwortung für Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes ist weiterhin eine Verbundaufgabe von Kantonen und Bund. Durch diese neue Struktur

²⁵ Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz», SR 632.111.72).

²⁶ Bundesbeschluss über den Nachtrag II zum Voranschlag 2009 (Bundesbeschluss vom 2. Dezember 2009).

sollen Einsparungen von jährlich 100 Millionen Franken erzielt werden. Die Finanzdelegation hatte diese Ausgangslage 2008 zum Anlass genommen, sich in einem Informationsbesuch in der ASTRA-Filiale in Winterthur insbesondere über die finanziellen Auswirkungen dieses Umstellungsprozesses und über die neuen Strukturen des ASTRA orientieren zu lassen. Zudem hatte sie in Aussicht genommen, diesem finanziell ausserordentlich gewichtigen Bereich auch künftig ihre volle Aufmerksamkeit zu schenken und ihr Augenmerk namentlich auf einen klaren Nachweis des Effizienzgewinnes zu richten (siehe Tätigkeitsbericht 2008²⁷, Ziff. 3.8.1).

Im Rahmen einer Aussprache mit Vertretern des ASTRA diskutierte die Finanzdelegation im Mai 2009 die oben erwähnten Einsparungen. Das Amt zeigte detailliert auf, in welchen Bereichen bzw. durch welche Massnahmen Effizienzgewinne (Verbesserung Verhältnis Aufwand/Ertrag) und Effektivitätsgewinne (Durchsetzung des Prinzips «wer zahlt, befiehlt», Verzicht auf «Nice-to-have-Elemente») möglich sind. Im betrieblichen Unterhalt wird ein jährlicher Effizienzgewinn zwischen 10 und 25 Millionen Franken prognostiziert. Diese Einsparung resultiert vor allem durch die Ablösung von 24 kantonalen Tiefbauämtern durch elf Gebietseinheiten. Beim Verzicht auf «Nice-to-have-Elemente» beträgt die Einsparung zwischen 110 und 180 Millionen Franken. Sie wird insbesondere erzielt durch einen Verzicht auf Elemente, welche über die rechtlichen Bestimmungen hinausgehen und durch einen Verzicht auf Finanzierung von Investitionen, die primär Dritten dienen. Die Effizienzgewinne infolge einer Optimierung der Beschaffungspraxis (z.B. bessere Konditionen als Folge grösserer Projekte; tiefere Planungs- und Overheadkosten) und die Reorganisation bzw. Konzentration der Bauherrenaufgabe sind noch nicht bezifferbar. Einsparungen werden sich zudem durch eine Harmonisierung der Instandstellungsintervalle ergeben; dieser Effekt ist jedoch erst längerfristig wirksam. Das ASTRA plant, per Ende 2010 die Effektivitäts- und Effizienzgewinne zu evaluieren.

Die Finanzdelegation wird die Thematik der Effizienzgewinne bei den Nationalstrassen weiterhin im Auge behalten und ihre Aufmerksamkeit besonders auf eine klare Definition und einen transparenten Nachweis der erzielten Einsparungen richten.

4 Schlussbemerkungen

Die Finanzdelegation arbeitet vorwiegend im Sinne der mitschreitenden Oberaufsicht. Das ermöglicht es ihr, die Geschäfte nicht erst im Nachhinein, sondern in Begleitung des laufenden Entscheidprozesses zu beurteilen und so rechtzeitig auf unerwünschte Entwicklungen Einfluss nehmen zu können. Daraus resultiert auch eine erhebliche präventive Wirkung. Dazu trägt bei, dass sich die Finanzdelegation in ihren Entscheiden und bei der Beurteilung der Geschäfte seit Jahren stets restriktiv zeigt. Eine strenge Haltung legt sie insbesondere bei der Beurteilung von Personalgeschäften und bei der Bevorschussung von Nachtragskrediten an den Tag.

²⁷ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Finanzdelegation hier in erster Linie über diejenigen Punkte berichtet, welche zu kontroversen Diskussionen und kritischen Bemerkungen Anlass gaben. Es gilt aber ausdrücklich festzuhalten, dass die Finanzdelegation die meisten Geschäfte positiv beurteilen konnte. Es ist ihr deshalb ein Anliegen, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die gute Haushaltsführung und für die insgesamt effiziente Verwendung der öffentlichen Mittel zu danken.

Der Dank der Finanzdelegation geht auch an die Mitarbeitenden ihres Sekretariates für ihren täglichen Einsatz im Dienste einer wirkungsvollen Finanzaufsicht sowie an die Mitarbeitenden der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für ihre Aufsicht über die Bundesfinanzen. Die EFK nimmt ihre bedeutungsvolle Aufgabe in einem zunehmend komplexen Umfeld in gewohnter und bewährter Weise effizient, wirkungsvoll und engagiert wahr.