



Sperrfrist:
13. Juli, 12:00 Uhr

Zusammenfassung der Ergebnisse

zur

Peer Review der
Eidgenössischen
Finanzkontrolle

1 Vorbemerkung zur Peer Review

Wir haben im Rahmen einer Peer Review die Organisation, die Arbeitsweise und die Wirkung der Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) näher untersucht. Dazu werteten wir Unterlagen der EFK, interne Regelungen, Arbeitshilfen und Prüfungsakten aus; ergänzend zogen wir Berichte des Parlaments und Publikationen Dritter hinzu. In zahlreichen Gesprächen und Interviews mit Angehörigen der EFK sowie mit Vertretern des Parlaments und der Regierung der Schweiz und mit verschiedenen geprüften Stellen konnten wir uns ein aussagekräftiges Bild machen, inwieweit die EFK ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt, professionell arbeitet und spürbaren Nutzen für die Geprüften und andere Adressaten ihrer Arbeit stiftet. Dabei wurde die Arbeit des Prüfungsteams in jeglicher Weise umfassend unterstützt.

2 Gesetzlicher Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle

(1) Zentrale gesetzliche Grundlage für die Arbeit der EFK ist das Finanzkontrollgesetz. Danach prüft die EFK den gesamten Finanzhaushalt auf allen Stufen des Vollzugs des Voranschlags (Finanzaufsicht). Vergleichbar einer „Konzernprüferin“ prüft sie jährlich die Staatsrechnung des Bundes. Die Revision von Verwaltungseinheiten (Dienststellenrevisionen) führt sie aufgrund einer Risikoanalyse durch. Wichtige Prüffelder bilden auch Interne Kontrollsysteme sowie Informatikrevisionen. Darüber hinaus ist sie mit Abschlussmandaten bei Internationalen Organisationen beauftragt.

(2) Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes prüft die EFK die gesamte Einnahme- und Ausgabeseite des Bundeshaushalts. Ihr obliegt die Aufsicht über die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung. Kontrollbefugnisse sind ihr auch gegenüber den Empfängern von Finanzhilfen und Abgeltungen eingeräumt. Die Finanzaufsicht der EFK erstreckt sich auf Körperschaften, Anstalten, Betriebe und Institute, die mit eigenem Rechnungskreis ausgestattet sind, oder denen der Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen hat. Der Aufsichtsbereich der EFK erfasst auch Unternehmen, an denen der Bund mit Mehrheit beteiligt ist.

(3) Die EFK strebt an, mittelfristig Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluationen zu einem tragenden Pfeiler ihrer Kontrollaufgaben weiter auszubauen. Auch sieht sie für sich eine wichtige Rolle darin, Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Sie deckt mit ihrer Prüftätigkeit alle vom Gesetz vorgesehenen Aufsichtsbereiche ab. Sie nimmt ihren Gesetzesauftrag nach unserem Eindruck umfassend wahr, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung. So sind z. B. Prüfungsvorhaben, die sich auf Mehrheitsbeteiligungen des Bundes beziehen, eher selten.

3 Professionalität und Nutzen für die Adressaten

Die EFK sieht die Professionalität ihrer Arbeitsweisen sowie den Nutzen für die Geprüften und andere Adressaten als wesentliche Kriterien für die Bewertung ihrer Arbeit. Aufgrund unserer Erhebungen ergibt sich folgendes Bild:

3.1 Personaleinsatz im Prüfungsbereich

Die EFK hat rd. 80 % ihrer Beschäftigten (72 Stellen) im Prüfungsdienst eingesetzt und die übrigen (17 Stellen) der Direktion, dem Stab und dem Support zugeordnet (Stand: Januar 2005). Internationale Vergleichswerte weisen daraufhin, dass die Personalausstattung angemessen ist. Im Vergleich zu anderen Rechnungskontrollbehörden setzt die EFK einen hohen Anteil ihrer Personalressourcen für die Prüftätigkeit ein.

3.2 Ablauf- und Aufbauorganisation

(1) Die EFK hat sich im Jahr 2000 eine neue Organisation gegeben. Ziel der Umgestaltung war, die Organisation auf die Kernaufgaben, Kernkompetenzen und Kernprozesse der EFK auszurichten.

Ihre Aufbauorganisation legte die EFK als Matrixorganisation fest, die Kundenorientierung und Fachkompetenz für die Organisationsstruktur vorgibt. Während die Prüfbereiche (Mandatsleiterebene) die Kundenverantwortung wahrnehmen und die mehrjährige Prüfstrategie definieren sollen, tragen die Fachbereiche (Fachbereichsleiter-

ebene) die Personalverantwortung und erhalten das für ihren Fachbereich relevante Wissen. Die Prüfer und Prüferinnen sind einem Fachbereich fest zugeordnet.

(2) Die EFK hat mit der Wahl der Matrixorganisation einen weit reichenden Schritt unternommen, um Flexibilität und Effizienz ihres Handelns zu verbessern. Im Ergebnis ist heute die Matrix bei den Mitarbeitenden fest verankert. Der tendenzielle Verlust an kundenspezifischem Wissen – das die EFK selbst vor der Umorganisation als ihre Kernkompetenz angesehen hat – bleibt weiterhin das zentrale Problem der Matrix.

(3) Zu einer erfolgreichen Weiterentwicklung der Matrix könnten nach unserer Einschätzung strukturelle Maßnahmen beitragen, die die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der „Kanten“ der Matrix neu austarieren. Mit dieser Zielsetzung empfehlen wir der EFK Maßnahmen, die die Auswahl querschnittlicher Prüfungsansätze sowie das kundenspezifische Wissen der Prüferinnen und Prüfer stärken und den bestehenden Polarisierungstendenzen eine verstärkte Durchlässigkeit entgegenzusetzen können.

3.3 Leitbild

(1) Das neue Leitbild der EFK, das der mit der Reorganisation einhergehenden grundsätzlichen strategischen Neuausrichtung Rechnung trägt, stellt den Output der Tätigkeit – Nutzen für Parlament, Regierung und Verwaltung zu stiften – in den Vordergrund. Die Mitarbeitenden der EFK waren in den Prozess der Entstehung des Leitbildes eingebunden und tragen es ganz überwiegend mit.

(2) Die EFK hat mit dem Leitbild eine klare Orientierung für das Handeln ihrer Angehörigen geschaffen, die die Professionalität und den Nutzen ihrer Arbeit in den Vordergrund stellt. Nach unserer Einschätzung leistet die auch für Außenstehende nachvollziehbare Darstellung ihrer Ziele und Maßstäbe einen Beitrag dazu, dass das Handeln der EFK für die Adressaten transparent ist und damit einen größeren Nutzen stiften kann.

3.4 Internes Kontrollsystem

(1) Die EFK hat in einem veröffentlichten Leitfaden für die Verwaltung (Audit Letter) die Grundstruktur und die wesentlichen Anforderungen an ein internes Kontrollsystem definiert. Über eine eigene Innenrevision verfügt sie nicht, sondern lässt sich durch eine kantonale Finanzkontrolle als unabhängige Revisionsstelle prüfen.

Wir empfehlen der EFK, in Einklang mit den von ihr für die Verwaltung entwickelten Orientierungen eine Analyse der für sie selbst bestehenden Risiken durchzuführen und auf dieser Grundlage mögliche Notwendigkeiten einer Weiterentwicklung ihres internen Kontrollsystems abzuschätzen. So könnte daran gedacht werden, die Kontrolle von Abläufen, die zur Vermeidung identifizierter Risiken wichtig sind, wechselnden internen Prüfgruppen zu übertragen.

(2) Die EFK hat Ansätze für ein wirksames Controlling ihrer Aktivitäten entwickelt. Die dabei verfolgten Schwerpunkte werden in Zielgrößen und Kennziffern deutlich, wie sie in der balanced scorecard enthalten sind. Die Möglichkeiten, diese Größen für Steuerungszwecke zu verwenden, erscheinen uns derzeit noch begrenzt.

Wir empfehlen der EFK, geeignete Indikatoren insbesondere für die Wirksamkeit und Qualität ihrer Arbeit zu identifizieren. Ein Ansatzpunkt könnte das erfolgreich eingeführte Empfehlungscontrolling sein.

3.5 Grundlagen der Prüftätigkeit

Das Informationssystem i-World EFK stellt den Rahmen für das datenbankgestützte Wissensmanagement der EFK und das zentrale Element der Informationsvermittlung dar. Den Prüfkraften steht insbesondere das elektronische Handbuch für Prüfungen der EFK zur Verfügung. Durch die Bereitstellung des Handbuchs in ihrem Intranet stellt die EFK sicher, dass die Mitarbeitenden schnell auf alle Richtlinien, Weisungen oder Verfahren in der jeweils aktuellen Fassung zugreifen können.

3.5.1 Kernprozess Prüfung und Berichterstattung

Der Prozess „Prüfung und Berichterstattung“ steht an erster Stelle unter den Kernprozessen und umfasst sämtliche prüfungsbezogenen Aktivitäten von der Themen-

auswahl bis zur Berichterstattung. Gemessen an der Prüferkapazität vermittelt die Zahl der jährlichen Prüfungen – die allerdings nur von begrenzter Aussagekraft für die Effizienz und Leistungsfähigkeit sein kann – ein positives Bild von der Produktivität der EFK.

3.5.1.1 Prüfungsplanung

(1) Zentraler Ansatzpunkt für die Auswahl der Prüfungsthemen ist die objektbezogene Risikoanalyse PORA (Prüfobjekte und Risikoanalyse). Die Direktion der EFK entscheidet über die in das Jahresprogramm aufzunehmenden Prüfungen.

(2) Insbesondere im parlamentarischen Bereich wird das vergleichsweise geringe Gewicht querschnittlicher Prüfungsansätze als nachteilig bezeichnet und darauf hingewiesen, dass verwaltungsübergreifende Erkenntnisse in besonderem Maße als wichtige Orientierungen für Politik und Verwaltung wahrgenommen werden. Insgesamt führt das bei der EFK praktizierte Verfahren der Themenwahl tendenziell zu objektbezogenen Einzelprüfungen. Eine stärkere Themenorientierung würde das Gewicht der Prüfungsfeststellungen erhöhen.

(3) Wir empfehlen deshalb, ein Verfahren zu entwickeln, das objektbezogene und fachbezogene Risikoerwägungen gleichermaßen berücksichtigt. Mögliche Ansätze sind die gleichwertige Behandlung fach- und objektbezogener Themenvorschläge bei möglichst umfassender Berücksichtigung identifizierbarer Risiken.

3.5.1.2 Prüfungsdurchführung

(1) Die Unterlagen lassen durchweg erkennen, dass die Prüfungen sorgfältig vorbereitet waren und einem klar strukturierten, auch für die geprüften Stellen transparenten Vorgehen folgten. Sie erlauben eine vollständige Übersicht über die Arbeitsergebnisse.

(2) Sowohl bei den geprüften Stellen als auch bei den Adressaten in Parlament und Regierung genießt die Arbeit der EFK hohes Ansehen insbesondere im Hinblick auf Seriosität, Zuverlässigkeit und Objektivität. Die fachliche Kompetenz der EFK,

die in den Prüfungsergebnissen ihren Niederschlag findet, wird von ihnen mit wenigen Ausnahmen positiv bewertet.

3.5.1.3 Qualitätsmanagement

(1) Zur Sicherung der Qualität hat die EFK eine Reihe von Kontrollmaßnahmen beschrieben und die Verantwortlichkeiten den handelnden Personen zugeordnet. Daneben ist vorgesehen, dass der Revisionsleiter oder die Revisionsleiterin nach größeren Prüfungen mit dem Team wesentliche Fragen zum Ablauf der Prüfung erörtert (debriefing). Eine schriftliche Dokumentation der Ergebnisse ist nicht vorgesehen.

(2) Der Verzicht auf eine schriftliche Dokumentation führt dazu, dass wichtige Erkenntnisse aus einem Prüfvorgang nicht für eine Verwendung außerhalb des Kreises der unmittelbar Betroffenen verfügbar sind. Damit Prüfungserfahrungen möglichst umfassend für Qualitätsziele der EFK nutzbar gemacht werden können, sollten die verantwortlichen Führungskräfte und die Revisionsteams angehalten werden, gemeinsam jeweils positive und negative Aspekte der Prüfung zu identifizieren. Diese könnten in i-World kommuniziert und an zentraler Stelle ausgewertet werden.

3.5.1.4 Empfehlungscontrolling

(1) Die EFK hat im Jahr 2004 ein IT-gestütztes Empfehlungsmanagement eingeführt, das die Nachverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen in den Revisionsberichten erleichtern soll. Von den geprüften Stellen wurde bestätigt, dass die EFK konsequent nachfragt, was aus einzelnen Empfehlungen geworden ist. Dadurch wird der Druck auf die geprüften Stellen erhöht, sich mit den Prüfberichten und insbesondere den Empfehlungen auseinanderzusetzen.

(2) Das Empfehlungscontrolling erscheint uns als geeignetes Instrument, um die Umsetzung der Empfehlungen der EFK wirksam nachzuhalten.

3.5.2 Ausgewählte Prüffelder

3.5.2.1 Staatsrechnung

(1) Wir haben einen vollständigen Bericht über die Revision der Staatsrechnung durchgesehen, in dem das Ergebnis einer offenkundig systematischen und gründlichen Recherche dargestellt war. Trotz der Priorität, die die EFK der Staatsrechnung bei den internen Abläufen und bei der Bereitstellung personeller Kapazitäten einräumt, bleibt das zentrale Problem der Testierung der Staatsrechnung die kurze Zeitspanne zwischen der Zustellung durch das Finanzdepartement und der Frist für die Zustellung des Prüfberichts an das Parlament.

(2) Die Tatsache, dass die EFK trotz der kurzen Frist bisher stets einen auch in der parlamentarischen Diskussion sehr beachteten und geschätzten Bericht abgeliefert hat, bedeutet nach unserer Einschätzung einen auch im internationalen Vergleich beachtlichen Beweis ihrer Leistungsfähigkeit.

(3) Die Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) wird erheblichen Einfluss auf die Staatsrechnung haben. Eine Neuerung durch das NRM wird auch die Aufstellung einer „Konzernrechnung“ sein, die alle Konsolidierungskreise einbezieht. In der Umstellungsphase auf das NRM trifft die EFK die besondere Verantwortung, die fachliche und technische Vorbereitung der Dienststellen auf die geänderte Rechnungslegung zu prüfen.

3.5.2.2 Revisionsstellenmandate

(1) Die Jahresplanung 2004 weist etwa 25 % der Kapazitäten den Revisionsstellenmandaten zu. Die EFK stellt die Kosten der Wahrnehmung solcher Mandate grundsätzlich den geprüften Stellen in Rechnung. Anfang 2005 hat der Bundesrat eine Gebührenordnung für die Leistungen der EFK verabschiedet. Nach ihrem Leitbild nimmt die EFK Revisionsstellenmandate wahr, wenn sie fachlich interessant oder politisch erforderlich sind oder wenn sie Synergiepotenziale mit der Finanzaufsicht erschließen.

(2) Die zahlreichen Revisionsstellenmandate führen zu einer erheblichen Kapazitätsbelastung der EFK. Der spezifische Nutzen dieser Prüftätigkeit dürfte begrenzt sein, wenn es lediglich um ein Testat für den Jahresabschluss geht. In diesen Fällen werden sich auch kaum Synergieeffekte für die EFK ergeben können, aus denen sich Ansatzpunkte für weitergehende Prüfaktivitäten ableiten lassen. Zudem beauftragt die EFK private Wirtschaftsprüfer für die Wahrnehmung von Revisionsstellenmandaten. Dies ist zwar rechtlich zulässig, aber nicht frei von Risiken, da die EFK die Verantwortung für die Wahrnehmung des Mandats behält.

(3) Zum Umgang der EFK mit ihren Revisionsstellenmandaten empfehlen wir, den Prozess der Konzentration auf wesentliche Tätigkeitsfelder fortzusetzen und dabei auch zu prüfen, ob das Interesse der EFK an der Verantwortung für einzelne Revisionsstellen die Risiken für zu diesem Zweck erteilte Aufträge an externe Wirtschaftsprüfer überwiegt.

3.5.2.3 Mandate bei internationalen Organisationen

(1) Die EFK nimmt traditionell Rechnungsprüfungsmandate bei internationalen Organisationen wahr, z. B. bei Spezialorganisationen der Vereinten Nationen wie der Weltorganisation für Geistiges Eigentum oder bei der Internationalen Postunion. Die Prüfungsaktivitäten beanspruchen einen erheblichen Teil ihrer Prüfressourcen.

(2) Die EFK leistet mit ihrer Prüftätigkeit im internationalen Bereich eine wichtige und auch in der Einschätzung der geprüften Stellen erfolgreiche Arbeit. Angesichts der hohen Kapazitätsbelastung erscheint uns die Frage nach der optimalen Intensität berechtigt. Wesentlich für die Festlegung ist die Bedeutung, die die EFK diesem Tätigkeitsbereich selbst für ihre strategische Ausrichtung beimisst.

(3) Wir empfehlen der EFK, den Umfang der für internationale Mandate einzusetzenden personellen Ressourcen klar zu definieren, für die Angehörigen der EFK und für Dritte darzustellen und ggf. zu begründen.

3.5.3 Kernprozesse Stellungnahmen und Evaluationen

3.5.3.1 Stellungnahmen und Unterstützung des Parlaments

(1) Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben gibt die EFK dann ab, wenn Aufsichts- und Finanzfragen betroffen sind. Zum Voranschlag wird die EFK so gut wie nicht beigezogen. Die Unterstützung des Parlaments zu Kreditbegehren betrifft Einzelfälle. Soweit sie zu den Verhandlungen beigezogen wird, beschränkt die EFK ihre Äußerung auf eine prüfungsgestützte Stellungnahme und vermeidet allgemeine Bewertungen. Weitere Aktivitäten der EFK bei Entscheidungen des Parlaments überschreiten nach ihrer Einschätzung den durch das FKG gezogenen Rahmen.

(2) Der Bedarf an sachkundigen Stellungnahmen als Grundlage für eine wirtschaftlichkeits- und risikoorientierte Bewertung von Gesetzesvorhaben ist nach unserem Eindruck aus den Gesprächen sehr hoch einzuschätzen, da nicht selten finanzielle Aspekte und Risiken von komplexen Vorhaben im Vorfeld nicht hinreichend erkannt werden. Daher messen wir einer fachlichen Analyse in den Fällen, in denen die EFK aufgrund von Prüfungserkenntnissen und spezifischem know how dazu in der Lage ist, große Bedeutung bei. Voraussetzung ist allerdings eine ausreichende personelle Kapazität. Die EFK könnte von sich aus deutlich machen, zu welchen aktuellen Fragestellungen sie über besonderes prüfungsgestütztes Wissen und die notwendigen Kapazitäten für eine wirksame Unterstützung des Parlaments verfügt.

3.5.3.2 Evaluationen

(1) Die EFK richtete im Jahr 2000 den Fachbereich „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“ ein. Ziel ist, durch die Analyse der Wirksamkeit politischer Programme und Maßnahmen Potenziale für größere Effizienz und Effektivität aufzuzeigen. Die EFK hat sich zum Ziel gesetzt, jedes Jahr fünf bis sechs hochwertige Evaluationen vorzulegen, die auch veröffentlicht werden.

(2) Das Ziel eines anerkannten Kompetenzzentrums „Evaluierung“, das seine fachlichen Möglichkeiten zum größtmöglichen Nutzen der Verwaltung ausschöpft, ist nach unserer Einschätzung noch nicht erreicht. Gerade vor dem Hintergrund von

Evaluationsaktivitäten anderer Einrichtungen muss die EFK ein eigenständiges Profil mit besonderen Stärken entwickeln, wenn sie dieses Ziel erreichen will. Dazu muss sie immer wieder sowohl bei der Auswahl der Themen als auch bei der Erarbeitung der Ergebnisse ein hohes Maß an Fachkompetenz, an Problembewusstsein und an Objektivität unter Beweis stellen.

(3) Vor diesem Hintergrund empfehlen wir der EFK, den eingeschlagenen Weg hin zu einem Kompetenzzentrum für Evaluationen konsequent fortzusetzen. Eine wichtige Orientierung könnte dabei von einer Zwischenbilanz ausgehen. Eine solche Bilanz könnte auch für Außenstehende deutlich machen, welchen Beitrag die EFK mit ihren Evaluationen für Politik und Verwaltung leisten kann.

3.5.3.3 Begleitende Beratung

(1) Die Begleitung des Projekts NEAT bildet einen Schwerpunkt der Beratungsaktivitäten der EFK. Sie hat dabei verschiedene Aufgaben. Auf Behördenstufe obliegen ihr die finanzielle Oberaufsicht über das Projekt sowie die Koordination der Revisionsstellen, Finanzinspektorate und der externen Revisionsstellen der beteiligten Gesellschaften. Sie wacht über die Einhaltung des Kontrollkonzeptes, die Aufgabenerfüllung und darüber, dass keine prüffreien Räume entstehen. Neben diesem Koordinierungsauftrag prüft sie im Rahmen ihres Kontrollstellenmandats die Rechnung des Fonds.

(2) Mit ihren Beratungsaktivitäten stiftet die EFK einen erheblichen Nutzen für die gesamte Verwaltung. Sie kann wirksam dazu beitragen, Fehlentwicklungen zu vermeiden und aus begangenen Fehlern zu lernen. In der Begleitung des Projekts NEAT gelingt es nach unserem Eindruck in idealer Weise, Prüftätigkeit und Beratungskompetenz miteinander zu verzahnen. Der hieraus entstehende Nutzen, sowohl für die geprüften Strukturen des NEAT-Projekts als auch für das Parlament, ist zweifellos hoch.

(3) Insgesamt empfehlen wir der EFK zu prüfen, in welchen Feldern eine verstärkte Beratungsaktivität größeren Nutzen letztlich auch für ihre eigenen strategischen Schwerpunktsetzungen bringen könnte.

3.5.3.4 Risikomanagement und Risikoanalyse

(1) Der sachgerechte Umgang mit Risiken und die Existenz von Risikokontroll- und -managementsystemen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Ziele einer sparsamen, effizienten und effektiven Mittelverwendung nachhaltig erreicht werden können. Die EFK hat ihre Bereitschaft verdeutlicht, aktiv an einer Risikopolitik des Bundes mitzuwirken. Bisher ist die EFK aber nicht erkennbar einbezogen.

(2) Wir empfehlen der EFK, ihren möglichen Beitrag zur Risikopolitik des Bundes klar zu definieren. Sie sollte zugleich den Umgang mit Risiken, die Fortschritte in der Risikoüberwachung und im Risikomanagement zum Gegenstand einer kontinuierlichen Prüftätigkeit machen und ggf. dem Bundesrat und dem Parlament anbieten, hierüber zu berichten.

3.6 Zusammenarbeit und Außenwirkung

3.6.1 Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

(1) Die Zusammenarbeit mit der Finanzdelegation nimmt die EFK nicht weisungsgebunden, sondern eigenständig als unabhängiges Fachorgan wahr. Die Finanzdelegation kann der EFK Prüfungsaufträge erteilen; diese kann sie wiederum ablehnen, wenn dadurch ihr eigenes Arbeitsprogramm gefährdet würde. Diese Möglichkeit, Prüfaufträge abzulehnen, spielt in der Praxis kaum eine Rolle und wird sowohl auf Seiten des Parlaments als auch der EFK als hypothetisch angesehen.

(2) Die Berichte der EFK gehören – wie uns Angehörige der Finanzdelegation bestätigt haben – zu den zentralen Arbeitsgrundlagen des Gremiums. Bei allen Sitzungen der Finanzdelegation ist die EFK in Person ihres Direktors vertreten. Dies gibt die Gelegenheit, Sachfragen zu einzelnen Prüfberichten unmittelbar zu klären und bei entsprechendem Informationsbedarf der Finanzdelegation beratend die Prüfungserfahrungen der EFK einzubringen oder auf laufende bzw. geplante Prüfungen der EFK hinzuweisen. Darüber hinaus unterstützt die EFK die Finanzdelegation auch bei der Durchführung von Kontroll- und Informationsbesuchen.

(3) Der Kernprozess „Unterstützung der Finanzdelegation“ funktioniert nach unserem Eindruck hinsichtlich der Zusammenarbeit und der Rollenverteilung reibungslos. Die EFK wird als unabhängiger und kompetenter Partner geschätzt. Die bereitgestellten Informationen und Empfehlungen sind problemorientiert und mit Sorgfalt aufgearbeitet. Die Finanzdelegation bescheinigt der EFK insgesamt, ihre Aufgabe effizient, weitsichtig und engagiert zu erfüllen.

Wir empfehlen der EFK u. a., mit der Finanzdelegation Möglichkeiten für eine wirksamere Verzahnung der Informations- und Kontrollbesuche zu erörtern. So könnten sich die Besuche auf diejenigen Einrichtungen konzentrieren, die in gewissem Zeitabstand zuvor von der EFK geprüft wurden.

3.6.2 Wirkung in der Öffentlichkeit

(1) Die EFK berichtet der Finanzdelegation und dem Bundesrat jährlich über ihre Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe. Sie veröffentlicht regelmäßig ihren Jahresbericht sowie ausgewählte Berichte, insbesondere über die von ihr durchgeführten Evaluierungen. In den letzten Jahren ist die EFK dazu übergegangen, spezielle Audit Letters für die Verwaltungsöffentlichkeit zu verbreiten, die aus querschnittlichen Erkenntnissen gewonnene allgemeine Empfehlungen und Orientierungen darstellen. Nach unserem Eindruck aus Gesprächen mit Angehörigen der Verwaltung wurden diese Audit Letters – soweit bekannt - als positiv und hilfreich angenommen.

(2) Die Jahresberichte werden in der Regel in den Medien beachtet. Eine über den Einzelfall hinausgehende Wahrnehmung der EFK und ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit ist damit jedoch nicht verbunden. Die Frage, ob mehr Öffentlichkeit wünschenswert wäre, ist ein wesentliches Element der unabhängig zu treffenden strategischen Festlegung einer Finanzkontrollbehörde. Die EFK hat sich für einen moderaten, sachorientierten Weg entschieden, der eine spektakuläre Medienberichterstattung möglichst vermeidet. Neben dem fallbezogenen Medieninteresse gibt es ein fachbezogenes Interesse der Öffentlichkeit an Aussagen zu Entwicklungsperspektiven und Optimierungspotenzialen staatlichen Handelns. Dies zeigt die positive Aufnahme der

Audit Letters, die allerdings eher auf die Verwaltungsöffentlichkeit beschränkt bleiben.

(3) Wir empfehlen der EFK zu prüfen, wie sie mit der Veröffentlichung von Prüfungserkenntnissen und daraus abgeleiteten fachlichen Positionen stärker die an Sachfragen orientierte Öffentlichkeit ansprechen kann. Sie sollte dabei die Möglichkeit in Betracht ziehen, durch eine begleitende Pressearbeit Sachthemen zu erläutern und damit zugleich das Interesse und das Verständnis für die Arbeit der EFK zu fördern.

3.6.3 Kantonale Finanzkontrollen

(1) Als wesentlicher Eckpfeiler der gesetzlich festgeschriebenen Zusammenarbeit haben sich die jährlichen Konferenzen mit den kantonalen Finanzkontrollen entwickelt, die jeweils unter einem Leitthema stattfinden. Die Zusammenarbeit bei der Planung gemeinsamer Informatikprüfungen von bundesweiten und kantonalen Datenverarbeitungssystemen hat die EFK ebenfalls deutlich intensiviert. Auf ihre Initiative gibt es einen engen Erfahrungsaustausch und ein weitgehend einheitliches Vorgehen bei der Direkten Bundessteuer. Dort wird nach einem einheitlichen Prüfraster geprüft, den die gemeinsame Arbeitsgruppe Steuern entwickelte und weiter aktualisiert.

(2) Nach unserer Einschätzung hat sich die Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen in den letzten Jahren gut entwickelt. Durch die intensiv genutzten Möglichkeiten des Erfahrungs- und Informationsaustauschs in gemeinsamen Arbeitsgruppen ist es gelungen, gemeinsame Standards zu entwickeln und zu erproben. So konnte im Bereich der Direkten Bundessteuern in Zusammenarbeit mit kantonalen Finanzkontrollen ein wirkungsvolleres Prüfungskonzept umgesetzt werden.

3.6.4 Finanzinspektorate

(1) Die EFK kann die Initiative zur Errichtung neuer Finanzinspektorate ergreifen und genehmigt deren Geschäftsordnungen. Sie überwacht die Wirksamkeit der Kontrollen der Finanzinspektorate und sorgt für die Koordination. Dazu kann sie

fachliche Weisungen, insbesondere zur Arbeits- und Vorgehensweise erlassen. Zudem ist der EFK die übergreifende Verantwortung für die Aus- und Weiterbildung der Angehörigen der Finanzinspektorate übertragen.

(2) Die EFK führt einen intensiven fachlichen Dialog mit den Finanzinspektoraten. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Aus- und Fortbildung. Hier hat die EFK die Möglichkeit einer Teilnahme an der Januar-Fortbildung geöffnet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzinspektorate nutzen diese Möglichkeit zunehmend. Die EFK strebt eine klare Aufgabenteilung mit den Finanzinspektoraten an. Die EFK will sich zudem bei der Abschlussprüfung der Staatsrechnung auf die Arbeit der Finanzinspektorate stützen. Fachliche Weisungen hat die EFK den Finanzinspektoraten bisher noch nicht erteilt. Sie sieht diese Möglichkeit allenfalls auf rein verfahrensmäßige Vorgaben beschränkt.

(3) Die Zusammenarbeit der EFK mit den Finanzinspektoraten ist nach unserem Eindruck durch die Fachführerschaft der EFK, die Eigenständigkeit der Finanzinspektorate und den Wunsch nach wirksamer Arbeitsteilung geprägt. Dazu empfehlen wir, gemeinsam mit den Finanzinspektoraten ein Leitbild zu entwickeln, das den gesetzlichen Rahmen konkretisiert und zu einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung beiträgt.

4 Zusammenfassende Bemerkungen

(1) Die Schweiz verfügt mit der EFK über ein effektives oberstes Finanzkontrollorgan. Ihre Prüftätigkeit trägt wesentlich zu einer wirksamen Finanzaufsicht bei. Innerhalb des gesetzlichen Aufgabenspektrums bindet die verpflichtende Wahrnehmung von Revisionsstellenmandaten im nationalen und im internationalen Bereich einen großen Teil der Prüfkapazitäten. Inwieweit die EFK diese Verpflichtungen begrenzen und in stärkerem Maße die Möglichkeit zur Setzung eigener Prüfungsprioritäten nutzen kann, sollte mit Blick auf die weitere strategische Entwicklung der EFK in grundsätzlicher und transparenter Weise beantwortet werden.

(2) Die Vorgehensweise der EFK ist von hoher Professionalität gekennzeichnet. Ihre Prüftätigkeit folgt aktuellen nationalen und internationalen Prüfstandards als auch klaren internen Vorgaben. Die fachliche Kompetenz ihrer Prüferinnen und Prüfer sowie ihre sorgfältige und sachorientierte Vorgehensweise tragen wesentlich dazu bei, dass die Verlässlichkeit, Objektivität und Integrität der Ergebnisse der EFK bei den geprüften Stellen und bei den Adressaten der Tätigkeit in Parlament und Regierung hohes Ansehen genießen. Die EFK ist auch bestrebt, durch eine möglichst wirksame Gestaltung innerer Abläufe die Potenziale für eine professionelle, effiziente und flexible Aufgabenwahrnehmung auszuschöpfen. Für die Organisation und Steuerung ihrer Aktivitäten setzt sie auf fortschrittliche Methoden, die sich vielfach noch in einem Prozess der Weiterentwicklung und Optimierung befinden. Dies gilt für moderne Instrumente des Controlling und der internen Steuerung ebenso wie für den internen, IT-gestützten Wissenstransfer. Die im Jahr 2000 eingeführte Matrixorganisation hat neben eindeutigen Vorteilen für die Flexibilität des Ressourceneinsatzes auch strukturelle Schwächen offenbart. Wir empfehlen der EFK insbesondere, ihren Ansatz, die Matrixstruktur weiterzuentwickeln, konsequent und konsistent weiterzuvollziehen.

(3) Die EFK stellt als wesentliches Erfolgskriterium den Nutzen in den Vordergrund, den ihre Arbeit für Parlament, Regierung und Verwaltung stiftet. Die in den letzten Jahren zunehmende Betonung von Wirtschaftlichkeitsaspekten und insbesondere die rasche Entwicklung des Evaluationsbereichs der EFK dienen nicht zuletzt dem Ziel, den Nutzen der Adressaten zu erhöhen. Gleiches gilt auch für die verstärkte Kommunikation insbesondere von querschnittlichen Prüfungsergebnissen in der Öffentlichkeit. Die Wirksamkeit, mit der die EFK diese Orientierungsfunktion wahrnehmen kann, hängt dabei nicht zuletzt davon ab, inwieweit sie als eigenständiges Zentrum fachlicher Kompetenz anerkannt und wahrgenommen wird. Möglichkeiten, diese Wahrnehmung zu stärken, ohne zugleich Einbußen an Glaubwürdigkeit und Integrität in Kauf nehmen zu müssen, sollte die EFK nutzen.

(4) Nach dem in der Peer Review gewonnenen Eindruck geht der Bedarf von Parlament, Regierung und Verwaltung an einer objektiven, sachkundigen und kompetenten Analyse als Entscheidungsgrundlage über die Auswertung von im Nachhinein gewonnenen Prüfungsergebnissen hinaus. Von großem Nutzen könnten Hinweise der EFK auf finanzielle Risiken und mögliche Einsparpotenziale sein, wenn sie so rechtzeitig in Entscheidungsgrundlagen einfließen können, dass Fehlentwicklungen wirksam vermieden werden können. Eine solche Unterstützungsfunktion setzt voraus, dass die EFK einen angemessenen Anteil ihrer personellen Kapazitäten für die zeitnahe Analyse von Fragestellungen von besonderer Bedeutung einsetzen kann. Dazu wären Rahmenbedingungen vonnöten, die den Bedarf an unabhängiger Beratungsleistung und die Handlungsmöglichkeiten der EFK sachgerecht zusammenführen. Dabei kommt es wesentlich darauf an, die Unabhängigkeit der EFK auch in einem sich wandelnden Aufgabenzusammenhang wirksam sicherzustellen.

(5) Insgesamt hat die Peer Review anschaulich gezeigt, dass die EFK den an sie gestellten Anforderungen in eindrucksvoller Weise gerecht wird. Die Kompetenz und das Engagement ihrer Mitarbeitenden bergen ein erhebliches Potenzial, das noch stärker genutzt werden könnte, um einen wirksamen Beitrag für einen effizienten und vorausschauenden Umgang mit den finanziellen Mitteln des Bundes zu leisten.