



Verpflichtungskredite

Querschnittsprüfung zur Erstellung und
Nutzung der Informationen

Impressum

| | |
|-----------------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern |
| Indirizzo di ordinazione | http://www.efk.admin.ch/ |
| Order address | |
| Bestellnummer | 1.12411.100.00373.15 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Order number | |
| Zusätzliche Informationen | Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen |
| Complément d'informations | E-Mail: oliver.sifrig@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | Tel. 031 323 10 79 |
| Additional information | |
| Originaltext | Deutsch |
| Texte original | Allemand |
| Testo originale | Tedesco |
| Original text | German |
| Zusammenfassung | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze ») |
| Résumé | Français (« L'essentiel en bref ») |
| Riassunto | Italiano (« L'essenziale in breve ») |
| Summary | English (« Key facts ») |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reproduction | Authorised (please mention the source) |

Verpflichtungskredite – Querschnittsprüfung zur Erstellung und Nutzung der Informationen

Das Wesentliche in Kürze

Kontext der Prüfung

Der Verpflichtungskredit wurde mit dem Finanzhaushaltgesetz vom 18. Dezember 1968 ausgebaut und als Instrument zur Wahrung der Kredithoheit des Parlaments umfassend legislatorisch verankert. Seither sind die Verwaltungseinheiten auch gehalten, eine Verpflichtungskreditkontrolle zu führen. Darin muss die aktuelle und geplante Beanspruchung des Verpflichtungskredits jederzeit ausgewiesen werden. Der Bundesrat muss im Rahmen der Staatsrechnung Bericht über den Stand der Verpflichtungskredite erstatten.

Per Ende 2011 wird in der Staatsrechnung ein Volumen von bewilligten, laufenden Verpflichtungskrediten von 174 Milliarden Franken ausgewiesen. Davon waren 110 Milliarden Franken (rund 63%) bereits verpflichtet. Von diesen 110 Milliarden Franken wurden per Ende 2011 schon 81 Milliarden Franken beglichen, 29 Milliarden Franken sind noch offen. Per Ende 2011 bestanden rund 200 Verpflichtungskredite.

Mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes hat die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV eine standardisierte Lösung erarbeitet, die darauf ausgerichtet ist, die Rechenschaftsablage auf Stufe Bund zu automatisieren und die notwendige Qualität in der Verpflichtungskredit-Führung durch die verschiedenen Verwaltungseinheiten sicherzustellen.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung beleuchtet die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK das finanzpolitische Instrument der Verpflichtungskredite unter den Aspekten des Nutzens und der Effizienz. Im Mittelpunkt der Erhebungen standen die Informationen zu den Verpflichtungskrediten, welche sich in der Staatsrechnung und im Voranschlag befinden. Untersucht wurde der Erstellungsprozess inklusive der Implementierung der standardisierten Lösung durch die Verwaltungseinheiten und die Verwendung der Verpflichtungskredit-Informationen durch verschiedene Nutzergruppen.

Vorgaben zur Verpflichtungskredit-Führung

Die heute geltenden Vorgaben zur Führung der Verpflichtungskreditkontrolle gehen aus Artikel 25 des Finanzhaushaltgesetzes resp. aus Artikel 15 der Finanzhaushaltverordnung hervor. Im Zusammenhang mit dem per 1. Mai 2006 in Kraft getretenen Finanzhaushaltgesetz wurden höhere Qualitäts-Anforderungen an die Verpflichtungskreditkontrolle gestellt. Verlangt wurde eine Verbesserung, wobei insbesondere die Veränderungen in der Beanspruchung der Verpflichtungskredite laufend nachgeführt und einzeln dokumentiert werden sollen. Dies soll systemunterstützt erfolgen. Gemäss Finanzhaushaltverordnung wird insbesondere erwartet, dass

- die Beanspruchung eines Verpflichtungskredits jederzeit ausgewiesen werden kann und
- die Verpflichtungskredite im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit erfasst werden.

Damit diese Anforderungen erfüllt werden können, sollen die Verwaltungseinheiten nach den Vorgaben der EFV die eingegangenen und geplanten Verpflichtungen sowie die geleisteten Zahlungen in ihren Systemen integriert führen. Dadurch soll die Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der Verpflichtungskredite verbessert sowie der Aufwand der EFV für das Reporting in Staatsrechnung und Voranschlag minimiert werden. Hinsichtlich der operativen Kreditführung wurde den Verwaltungseinheiten der grösstmögliche Spielraum gelassen.

Ergebnisse der Prüfung

Die Prüfung zeigte, dass die Verwaltungseinheiten ihre Wahlfreiheiten nutzen und heterogene Instrumente für die operative Steuerung und Überwachung der Verpflichtungskredite einsetzen. Eine integrative Führung der Verpflichtungskredite, wie von der EFV mit der standardisierten Lösung vorgegeben, erfolgt hingegen nur bei wenigen Verwaltungseinheiten. Die in der Staatsrechnung abzubildenden IST-Werte (aufgelaufene Zahlungen) werden in der heutigen Praxis im Kreditführungssystem der Verwaltungseinheiten mehrheitlich laufend erfasst, die Verpflichtungen hingegen in der Regel stichtagbezogen summarisch. Dazu werden die Daten aus den eingesetzten Vorsystemen manuell übernommen und im System zur Kreditführung nachgeführt. Infolge fehlender oder wenig ausgeprägter und dokumentierter Kontrollen der Datenübernahmen ist prozessmässig nicht sichergestellt, dass die ausgewiesenen Werte durchgängig verifiziert sind.

Die Erhebungen der EFK zeigten auch, dass bezüglich der auszuweisenden Eckdaten zum Stand der Verpflichtungskredite Interpretationsspielraum besteht. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in der Frage, wann im konkreten Einzelfall eine Verpflichtung eingegangen wird, unterschiedliche Beurteilungen bestehen. Entsprechend führt dies zu nicht durchgängig vergleichbaren resp. nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten dargestellten Werten. Zur Interpretation der in Staatsrechnung und Voranschlag ausgewiesenen Werte sind daher teilweise zusätzliche Informationen notwendig.

Die vorbeschriebenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Abbildung der Verpflichtungskredite können sich auf die Qualität der ausgewiesenen Verpflichtungskredit-Information in Staatsrechnung und Voranschlag auswirken und die Vergleichbarkeit der Angaben zu den verschiedenen Verpflichtungskrediten beeinträchtigen.

Einschränkend auf die Aussagekraft der Informationen wirkt auch die Tatsache, dass ein Verpflichtungskredit vom Grundsatz her eine reine Ausgabensicht (finanzierungswirksamer Aufwand; Cash-Prinzip) darstellt. Der Verpflichtungskredit in seiner heutigen Konzeption enthält weder die intern verrechneten Kosten der Leistungserbringer (durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT zum Beispiel) noch die internen Kosten der Verwaltungseinheit (Personalkosten zum Beispiel) und lässt es daher zu, dass ein Vorhaben insgesamt mehr kosten kann, als im Verpflichtungskredit berücksichtigt wurde. Weil ein Verpflichtungskredit keine Vollkostensicht auf die Vorhaben gibt, sollten die nicht im Verpflichtungskredit abgebildeten, aber für die sachpolitische und finanzielle Steuerung relevanten Informationen nach Ansicht der EFK anderweitig dargestellt werden, zum Beispiel als Ergänzung in den Botschaften.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass nicht alle grösseren Vorhaben zwingend mit einem Verpflichtungskredit verbunden sind, weil Verpflichtungskredite nur für Vorhaben mit überjährigen Verpflichtungen beantragt werden müssen oder weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass Verwaltungseinheiten in Einzelfällen versäumen, einen Verpflichtungskredit zu beantragen. Zudem besteht eine Untergrenze von 10 Millionen Franken für längerfristige Mieten von Liegenschaften, die Beschaffung von Sachgütern ausserhalb des Bau- und Liegenschaftsbereichs und die Beschaffung von Dienstleistungen sowie eine Ausnahmeregelung für die Anstellung von Bundespersonal.

Nutzen der Verpflichtungskredit-Informationen

Die EFK hat den Nutzen bei den Verwaltungseinheiten, der EFV und bei verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren abgeklärt. Im Wesentlichen zeigte sich, dass kein einheitlicher Informationsbedarf besteht und dass die Daten in unterschiedlicher Weise genutzt werden. Trotz der verfügbaren Dokumentation über den Stand der Verpflichtungskredite sind sich die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner auf allen Ebenen mehrheitlich bewusst, dass die mittelfristige Steuerung des Haushalts ausschliesslich anhand dieser Informationen unmöglich ist. Die Informationen in den Verpflichtungskredit-Tabellen sind für sich alleine nur beschränkt aussagekräftig. Für ein vertieftes Verständnis müssen sie teilweise durch weitere Angaben aus Budget und Rechnung sowie Zusatzinformationen von den verpflichtungskreditführenden Verwaltungseinheiten ergänzt werden. Obwohl die Information als wenig selbstsprechend und transparent eingestuft wird, kennen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Art der Darstellung und schätzen sie als standardisierte Form der Rechenschaft, die es immerhin erlaubt, einen Verpflichtungskredit auf hoch aggregiertem Informationsstand zu verfolgen.

Das Vorhandensein der Information dient der Transparenz in der Rechnungslegung und der dafür entstehende Aufwand sollte aus Sicht der interviewten Personen weiterhin in Kauf genommen werden. Während einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner einem Ausbau der Informationen eher skeptisch gegenüberstehen, äusserten andere weitergehende Informationsbedürfnisse.

Fazit

Die Ergebnisse der vorliegenden Prüfung zeigen auf, dass in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf besteht, namentlich in der Kreditführung und der Berichterstattung.

Kurzfristig und unabhängig vom zukünftigen Umgang mit den Verpflichtungskredit-Informationen, empfiehlt die EFK im Bereich der Kreditbewilligung und Kreditführung

- eine korrekte und einheitliche Anwendung der Definitionen bezüglich Umfang und Ausweis der Verpflichtungskredite sicherzustellen und
- die Zuverlässigkeit der Daten im Erstellungsprozess durch Beseitigung von Medienbrüchen und durch IKS-Massnahmen zu erhöhen.

Für den zukünftigen Umgang mit den Verpflichtungskredit-Informationen bestehen aus Sicht der EFK mehrere Handlungsalternativen. Die heutige Berichterstattung könnte entweder stark reduziert oder aber ausgebaut und besser genutzt werden. Schliesslich ist auch vorstellbar, die Verpflichtungskredit-Informationen in eine umfassendere finanz- und sachpolitische Sicht zu integrieren, um eine transparente Verbindung von Aufgaben und Finanzen herzustellen. Die EFK empfiehlt der EFV, die im Bericht skizzierten und weitere Handlungsalternativen anhand von Kosten- / Nutzenanalysen zu prüfen, um dann festzulegen,

- in welcher Form Verpflichtungskredit-Informationen in Zukunft erhoben und dargestellt werden sollen und
- inwieweit für mehrjährige Vorhaben eine weitergehende Verbindung von Aufgaben und Finanzen hergestellt und wie die Informationen zu den Verpflichtungskrediten darin integriert werden können.

Im März 2013 fand eine Schlussbesprechung mit allen geprüften Verwaltungseinheiten und der EFV statt. Gemäss ihrer Stellungnahme zum Prüfbericht wird die EFV die Empfehlungen umsetzen. Allfällige Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sowie die Umsetzung sollen im Rahmen der Einführung des neuen Führungsmodells NFB oder des Projektes „Optimierung NRM“ gestaffelt bis Voranschlag 2016 erfolgen. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung im Mai 2013 vom Bericht der EFK Kenntnis genommen.

Crédits d'engagement: audit transversal sur l'élaboration et l'utilisation des informations

L'essentiel en bref

Contexte de l'audit

Le crédit d'engagement a été ancré dans la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération en tant qu'instrument visant à préserver la souveraineté du Parlement en matière de crédits. Depuis lors, les unités administratives sont tenues d'effectuer un contrôle des crédits d'engagement et de mentionner à tout moment l'utilisation actuelle et prévue des crédits concernés. Le Conseil fédéral doit présenter la situation des crédits d'engagement dans le cadre du compte d'Etat.

Fin 2011, le compte d'Etat affichait un volume de crédits d'engagement ouverts et autorisés antérieurement de 174 milliards de francs, dont 110 milliards de francs (environ 63 %) sont déjà engagés. Sur ces 110 milliards, 81 milliards avaient déjà été versés fin 2011 et 29 milliards étaient encore dus. A la même date, le nombre de crédits d'engagement se situait autour de 200.

Dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération, l'Administration fédérale des finances (AFF) a élaboré une solution standardisée visant à automatiser le compte rendu des activités au niveau de la Confédération et à assurer la qualité de la gestion des crédits d'engagement par les unités administratives.

Au cours du présent audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué l'instrument de politique budgétaire qu'est le crédit d'engagement sous l'angle de son utilité et de son efficacité, en examinant principalement les informations relatives aux crédits d'engagement qui figurent dans le compte d'Etat et dans le budget. Le CDF a analysé le processus d'élaboration, y compris la mise en œuvre de la solution standardisée par les unités administratives, ainsi que l'utilisation des informations concernant les crédits d'engagement par différents groupes d'utilisateurs.

Prescriptions relatives à la gestion des crédits d'engagement

Les prescriptions en vigueur concernant le contrôle des crédits d'engagement figurent à l'art. 25 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) et à l'art. 15 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC). Les exigences qualitatives relatives au contrôle des crédits d'engagement ont été renforcées avec l'entrée en vigueur de la LFC le 1^{er} mai 2006. L'amélioration concerne en particulier l'obligation d'indiquer et de documenter dans un système informatisé toute modification de l'utilisation des crédits d'engagement. L'OFC prévoit notamment les deux exigences suivantes:

- l'utilisation d'un crédit d'engagement peut être justifiée à tout moment;
- les crédits d'engagement doivent être saisis dans le système de comptabilité de l'unité administrative.

Pour pouvoir remplir ces exigences, les unités administratives doivent gérer dans le même système les engagements contractés et les engagements prévus ainsi que les paiements effectués, conformément aux prescriptions de l'AFF. Cette procédure vise à améliorer la traçabilité et le contrôle des crédits d'engagement et à réduire au minimum les charges de reporting de l'AFF dans le cadre du compte d'Etat et du budget. La plus grande marge de manœuvre possible a été accordée aux unités administratives en ce qui concerne la gestion opérationnelle des crédits.

Résultats de l'audit

L'audit a montré que les unités administratives font usage de leurs marges de manœuvre et utilisent des instruments hétérogènes pour le pilotage et la surveillance des crédits d'engagement. Par contre, seul un petit nombre d'entre elles pratiquent une gestion intégrée des crédits d'engagement telle que la prévoit la solution standardisée de l'AFF. Actuellement, les valeurs effectives qui doivent figurer dans le compte d'Etat (paiements cumulés) sont généralement saisies au fur et à mesure dans le système de gestion des crédits des unités administratives, alors que les engagements ne le sont que de manière sommaire et à une date de référence. De plus, les données provenant des systèmes en amont sont reprises et reportées manuellement dans le système de gestion des crédits. En l'absence d'un contrôle systématique et documenté des reprises de données, il n'est pas garanti que les valeurs indiquées ont toujours été vérifiées.

L'audit du CDF a également révélé l'existence d'une marge d'interprétation en ce qui concerne les chiffres clés relatifs à la situation des crédits d'engagement. En effet, les avis peuvent diverger sur le moment où un engagement est contracté, ce qui donne lieu à des valeurs qui ne sont pas tout à fait comparables entre elles ou qui ne sont pas présentées selon des critères uniformes. Par conséquent, il faut parfois recourir à des informations supplémentaires pour pouvoir interpréter les chiffres figurant dans le compte d'Etat et le budget.

Les difficultés décrites ci-dessus concernant la gestion et la présentation des crédits d'engagement sont susceptibles d'affecter la qualité des informations figurant dans le compte d'Etat et le budget et de nuire à la comparabilité des données relatives aux différents crédits d'engagement.

La pertinence des informations peut aussi être affectée par le fait qu'un crédit d'engagement est en principe un simple aperçu des dépenses (charges sans incidences financières; principe de la comptabilité de caisse). Dans sa conception actuelle, le crédit d'engagement ne comprend ni les coûts facturés par les prestataires internes (l'Office fédéral de l'informatique et de la communication, par exemple) ni les coûts internes de l'unité administrative (coûts de personnel, par exemple). Il est par conséquent possible que le coût global d'un projet dépasse le montant du crédit d'engagement. Etant donné qu'un crédit d'engagement ne fournit pas un aperçu des coûts totaux des projets, les informations qui n'apparaissent pas dans le crédit d'engagement, mais revêtent une certaine importance pour le pilotage politique et financier devraient, selon le CDF, être présentées d'une autre manière, par exemple sous la forme d'un complément au message.

Il faut aussi relever que les projets d'une certaine ampleur ne sont pas tous forcément financés par un crédit d'engagement, parce que ce type de crédit ne doit être demandé que pour les projets impliquant des engagements pluriannuels, ou parce qu'on ne peut exclure que les unités administratives omettent, dans certains cas, de demander un tel crédit. Il existe en outre un seuil minimum de 10 millions de francs pour la location à long terme d'immeubles, l'acquisition de biens matériels en dehors du domaine de la construction et de l'immobilier et l'acquisition de prestations de service, ainsi qu'une dérogation pour l'engagement de personnel.

Utilité des informations relatives aux crédits d'engagement

Le CDF a vérifié l'utilité de ces informations auprès des unités administratives, de l'AFF et de divers acteurs politiques. Ce faisant, il a constaté que les besoins en matière d'information sont hétérogènes et que les données sont utilisées de différentes manières. Malgré la documentation disponible sur la situation des crédits d'engagement, la plupart des interlocuteurs, à tous les niveaux, sont conscients que ces informations sont tout à fait insuffisantes dans l'optique d'une

gestion budgétaire à moyen terme. Prises séparément, les données figurant dans les tableaux des crédits d'engagement ont une pertinence limitée. Pour permettre une meilleure compréhension, elles doivent, dans certains cas, être complétées par d'autres indications provenant du budget et du compte d'Etat et par des informations complémentaires fournies par les unités administratives qui gèrent les crédits d'engagement. Bien que les informations soient jugées peu pertinentes et transparentes, les parlementaires sont habitués à ce type de présentation et l'apprécient en tant que forme standardisée de compte rendu, qui leur permet au moins d'avoir une vue globale d'un crédit d'engagement.

Selon les personnes interrogées, la présence de ces informations favorise la transparence des comptes et les charges qu'entraîne leur élaboration sont justifiées. Tandis que certains interlocuteurs sont plutôt sceptiques quant à la nécessité de développer ces informations, d'autres ont exprimé le souhait d'obtenir davantage de précisions.

Conclusion

Les résultats de l'audit ont montré que des mesures s'imposent dans divers domaines, notamment ceux de la gestion des crédits et de l'information.

A court terme, et indépendamment de la gestion future des informations concernant les crédits d'engagement, le CDF émet les recommandations suivantes en matière d'octroi et de gestion des crédits:

- assurer une application correcte et uniforme des définitions en ce qui concerne le volume et la présentation des crédits d'engagement ;
- augmenter la fiabilité des données au cours du processus de gestion en éliminant les ruptures de supports et en appliquant des mesures relevant du système de contrôle interne (SCI).

En ce qui concerne la gestion future des informations relatives aux crédits d'engagement, le CDF avance plusieurs propositions. Une possibilité consisterait soit à réduire nettement les informations, soit à les développer et à mieux les utiliser. Il serait également envisageable d'intégrer ces informations dans un contexte budgétaire et politique plus large, afin de créer un lien clair entre les tâches et les finances. Le CDF recommande à l'AFF d'évaluer le rapport coût-bénéfice des propositions contenues dans le rapport ainsi que d'autres mesures éventuelles en répondant notamment aux questions suivantes:

- Sous quelle forme les informations sur les crédits d'engagement doivent-elles être collectées et présentées à l'avenir?
- Dans quelle mesure peut-on créer un lien plus étroit entre les tâches et les finances pour les projets pluriannuels et comment peut-on y intégrer les informations sur les crédits d'engagement?

En mars 2013, une discussion finale a eu lieu entre l'AFF et toutes les unités administratives auditées. Conformément à sa prise de position sur le rapport d'audit, l'AFF suivra les recommandations du CDF. D'éventuelles modifications de loi ou d'ordonnance ainsi que leur mise en œuvre seront effectuées de manière échelonnée jusqu'au budget 2016, dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle de gestion NMG ou du projet d'optimisation du NMC. La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance du rapport du CDF lors de sa séance ordinaire de mai 2013.

Texte original en allemand

Crediti d'impegno - Verifica trasversale sull'elaborazione e sull'utilizzazione delle informazioni

L'essenziale in breve

Contesto della verifica

Con la legge federale del 18 dicembre 1968 concernente la gestione finanziaria della Confederazione il credito d'impegno è stato sviluppato e completamente ancorato a livello legislativo come strumento volto a garantire la sovranità del Parlamento sul credito. Da allora le unità amministrative devono tenere un registro di controllo dei crediti d'impegno, in cui deve sempre figurare l'utilizzazione attuale e pianificata del credito d'impegno. Nel quadro del consuntivo, il Consiglio federale deve fornire un rendiconto sullo stato dei crediti d'impegno.

Al termine del 2011 il volume di crediti d'impegno autorizzati e correnti rilevato nel consuntivo era pari a 174 miliardi di franchi, 110 dei quali erano già impegnati (circa 63%). Di questi 110 miliardi di franchi 81 miliardi sono già stati compensati nel 2011, mentre 29 miliardi sono ancora esigibili. Alla fine del 2011 risultavano circa 200 crediti d'impegno.

Con l'introduzione del nuovo modello contabile della Confederazione, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha elaborato una soluzione standardizzata che mira ad automatizzare il rendiconto a livello di Confederazione e a garantire la qualità necessaria nella gestione dei crediti d'impegno da parte delle diverse unità amministrative.

Nel quadro della presente verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) esamina lo strumento di politica finanziaria dei crediti d'impegno sotto gli aspetti dell'utilità e dell'efficienza. Le rilevazioni si sono concentrate sulle informazioni relative ai crediti d'impegno contenute nel consuntivo e nel preventivo. Sono stati esaminati il processo di elaborazione, compresa l'implementazione della soluzione standardizzata da parte delle unità amministrative e l'utilizzazione delle informazioni sui crediti d'impegno da parte dei diversi gruppi di utenti.

Prescrizioni relative alla gestione dei crediti d'impegno

Le prescrizioni attualmente in vigore sulla gestione del controllo dei crediti d'impegno derivano dall'articolo 25 della legge federale sulle finanze della Confederazione e dall'articolo 15 della relativa ordinanza. Con la legge sulle finanze della Confederazione, entrata in vigore il 1° maggio 2006, sono stati posti requisiti qualitativi più elevati al controllo dei crediti d'impegno. Il miglioramento richiesto concerneva in particolare la costante registrazione e documentazione dei singoli cambiamenti nell'utilizzazione dei crediti d'impegno mediante il supporto di un sistema. Conformemente all'ordinanza sulle finanze della Confederazione si richiede in particolare quanto segue:

- l'utilizzazione del credito d'impegno è indicata di volta in volta e;
- i crediti d'impegno devono essere iscritti nel sistema di contabilità dell'unità amministrativa.

Affinché questi requisiti siano soddisfatti le unità amministrative devono registrare nei loro sistemi, nel rispetto delle prescrizioni dell'AFF e in modo integrato, gli impegni assunti e quelli previsti come pure i pagamenti effettuati. In tal modo è possibile migliorare la comprensibilità e il controllo dei crediti d'impegno e ridurre l'onere dell'AFF per il rendiconto nel consuntivo e nel preventivo. Per quel che riguarda la gestione operativa dei crediti, alle unità amministrative è stato lasciato un margine di manovra più ampio possibile.

Risultati della verifica

La verifica ha mostrato che le unità amministrative fanno uso della loro libertà di scelta e impiegano strumenti eterogenei per la gestione operativa e la sorveglianza dei crediti d'impegno. Una gestione integrativa dei crediti d'impegno, come prescritto dall'AFF con la soluzione standardizzata, per contro, viene effettuata soltanto presso poche unità amministrative. Nella prassi attuale i valori effettivi (i pagamenti accumulati) che devono figurare nel consuntivo vengono per la maggior parte inseriti correntemente nel sistema di gestione dei crediti delle unità amministrative, mentre gli impegni vengono registrati di regola sommariamente e in base a un giorno di riferimento. Per questo fine i dati provenienti dai sistemi preesistenti vengono ripresi manualmente e riportati nel sistema di gestione dei crediti. A causa di controlli mancanti o poco approfonditi e documentati sul rilevamento dei dati, non è garantito a livello di processi che i valori indicati siano verificati in modo continuo.

I rilevamenti del CDF hanno anche mostrato che per quanto concerne i dati di riferimento da indicare sullo stato dei crediti d'impegno vi è un margine di interpretazione. Ciò è riconducibile in particolare al fatto che esistono valutazioni differenti sul momento in cui, nel singolo caso concreto, è stato contratto un impegno. Di conseguenza risultano valori non sempre confrontabili, oppure non rappresentati secondo criteri unitari. Pertanto, per interpretare i valori indicati nel consuntivo e nel preventivo sono in parte necessarie informazioni aggiuntive.

Le difficoltà appena descritte nell'attuazione e nella rappresentazione dei crediti d'impegno possono ripercuotersi sulla qualità delle informazioni relative ai crediti d'impegno indicate nel consuntivo e nel preventivo e pregiudicare la comparabilità dei dati sui diversi crediti d'impegno.

Ha un effetto limitativo sulla significatività delle informazioni anche il fatto che un credito d'impegno illustra di principio puramente gli aspetti legati alle uscite (spesa con incidenza sul finanziamento; principio cash). Il credito d'impegno nella sua forma attuale non contiene né i costi dei fornitori di prestazioni contabilizzati internamente (ad es. dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione UFIT), né i costi interni dell'unità amministrative (ad es. costi per il personale) e ammette quindi che un progetto possa essere nel complesso più costoso di quanto considerato nel credito d'impegno. Poiché un credito d'impegno non fornisce una visuale dei costi complessivi dei progetti, secondo l'avviso del CDF le informazioni non indicate nel credito d'impegno ma importanti per la gestione politica e finanziaria dovrebbero essere illustrate altrove, ad esempio quale completamento nei messaggi.

Occorre inoltre considerare che non tutti i progetti di grande portata sono per forza legati a un credito d'impegno, perché questi ultimi devono essere richiesti soltanto per progetti superiori a un anno o perché non può essere escluso che in alcuni casi le unità amministrative hanno tralasciato la richiesta di un credito d'impegno. Esiste pure un limite inferiore di 10 milioni di franchi per la locazione a lungo termine di immobili, l'acquisto di beni materiali al di fuori del settore edile e immobiliare e per l'acquisto di prestazioni di servizio come pure una deroga per l'assunzione di personale federale.

Utilità delle informazioni relative al credito d'impegno

Il CDF ha esaminato l'utilità delle informazioni presso le unità amministrative, l'AFF e i diversi attori politici. Sostanzialmente è emerso che non esiste un fabbisogno di informazione uniforme e che i dati vengono utilizzati in modo diverso. Nonostante la documentazione disponibile sullo stato dei crediti d'impegno gli interlocutori a ogni livello sono per la maggior parte consapevoli del fatto che è

impossibile gestire a medio termine il bilancio esclusivamente sulla base di queste informazioni. Le informazioni nelle tabelle dei crediti d'impegno non sono di per sé significative. Per una comprensione approfondita devono in parte essere completate da altre indicazioni provenienti da preventivo e consuntivo come pure da informazioni supplementari delle unità amministrative che gestiscono il credito. Benché l'informazione viene classificata come poco autoesplicativa e trasparente, i parlamentari conoscono questo tipo di rappresentazione e la apprezzano come forma standardizzata di rendiconto che permette almeno di seguire un credito d'impegno grazie a un'esposizione succinta delle informazioni.

La presenza dell'informazione serve alla trasparenza nella presentazione dei conti e, dal punto di vista delle persone intervistate, l'onere che ne risulta deve continuare a essere considerato. Mentre alcuni interlocutori erano piuttosto scettici nei confronti di uno sviluppo delle informazioni, altri hanno espresso un fabbisogno di ulteriori informazioni.

Conclusione

I risultati della presente verifica mostrano che in diversi settori sussiste una necessità di intervento, segnatamente nella gestione dei crediti e nel rendiconto.

A breve termine e indipendentemente dall'uso che si farà in futuro delle informazioni relative ai crediti d'impegno, nel settore dell'autorizzazione e della gestione dei crediti il CDF raccomanda di:

- garantire un'applicazione corretta e uniforme delle definizioni riguardanti perimetro e illustrazione dei crediti d'impegno e;
- aumentare l'affidabilità dei dati nel processo di elaborazione eliminando le interruzioni dei mezzi telematici e adottando misure SCI.

Dal punto di vista del CDF per l'utilizzazione futura delle informazioni relative ai crediti d'impegno esistono varie possibilità di intervento. La forma attuale di rendiconto potrebbe essere fortemente ridotta oppure più sviluppata e meglio utilizzata. Infine sarebbe pure possibile integrare le informazioni relative ai crediti d'impegno in una visuale di politica finanziaria e reale più ampia, per creare un collegamento trasparente tra compito e finanze. Il CDF raccomanda all'AFF di esaminare le possibilità d'intervento presentate nel rapporto come pure altre alternative sulla base di analisi sul rapporto costi-benefici. Al riguardo si presentano le questioni seguenti:

- come devono essere rilevate e riportate in futuro le informazioni relative ai crediti d'impegno e;
- in che misura si può creare un maggiore collegamento tra compiti e finanze per progetti pluriennali e come è possibile integrarvi le informazioni relative ai crediti d'impegno.

Nel mese di marzo del 2013 ha avuto luogo un colloquio finale con tutte le unità amministrative esaminate e l'AFF. Conformemente al suo parere in merito al rapporto di verifica, l'AFF attuerà le raccomandazioni. Eventuali adeguamenti a livello di legge e ordinanza nonché l'attuazione delle raccomandazioni saranno effettuati a tappe nel quadro dell'introduzione del Nuovo modello di gestione della Confederazione (NMG) o del progetto «ottimizzazione NMC» fino al Preventivo 2016. In occasione della sua seduta ordinaria del mese di maggio del 2013, la Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso conoscenza del rapporto del CDF.

Testo originale tedesco

Guarantee credits – horizontal audit of the capture and sharing of data

Key facts

With the Financial Budget Act of 18 December 1968, the guarantee credit was expanded to become fully enshrined in law as an instrument to safeguard the financial sovereignty of Parliament. Since then, the administrative units have been required to carry out guarantee credit controls. These must provide up-to-date documentation of current and planned use of guarantee credits. The Federal Council must report on the status of guarantee credits within the framework of the federal financial statements.

At the end of 2011 the federal financial statements showed a volume of current, approved guarantee credits in the amount of CHF 174 billion. Of that amount, CHF 110 billion (approximately 63%) are already committed. Of that CHF 110 billion, by the end of 2011 already CHF 81 billion had been paid, with CHF 29 billion still outstanding. At the end of 2011, the number of guarantee credits stood at approximately 200.

With the introduction of the New Accounting Model of the Confederation, the Federal Finance Administration (FFA) developed a standardised solution, which was intended to automate the rendering of accounts at the Federal level and assure the required quality of guarantee credit management by the different administrative units.

Within the framework of the present audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) has examined the aspects of use and efficiency of the guarantee credit as an instrument of financial policy. At the heart of the investigation was the data on guarantee credits contained in the federal financial statements and in the budget. The drafting process, including the implementation of the standardised solution by the administrative units and the use of guarantee credit data by various user groups, was closely examined.

Rules for guarantee credit management

The current rules for the management of guarantee credit controls come from Article 25 of the Financial Budget Act and Article 15 of the Financial Budget Ordinance. When the Financial Budget Act entered into force on 1 May 2006, heightened quality requirements were placed on guarantee credit controls. An improvement was needed, whereby changes in the use of guarantee credits in particular would be continuously updated and documented individually with system support. In accordance with the Financial Budget Ordinance, the particular expectations are:

- that the use of a guarantee credit can be shown at any time; and
- that guarantee credits are recorded in the accounting system of the administrative unit concerned.

In order to be able to meet these requirements, in their systems the administrative units must manage guarantees planned and already made, as well as payments made, in an integrated manner, according to FFA rules. In this way, traceability and control of guarantee credits should be improved, while reporting costs for the FFA in the federal financial statements and budget should be reduced to a minimum. As regards operational credit management, the administrative units have been left the greatest leeway possible.

Results of the audit

The audit showed that the administrative units are exercising their freedom of choice and are applying heterogeneous instruments for the operational management and oversight of guarantee credits. However, integrated management of guarantee credits, as defined by the FFA in its standardised solution, can be noted in only a few administrative units. In current practice the actual values (accrued payments) illustrated in the federal financial statements are mostly recorded on an ongoing basis in the credit management systems of the administrative units, whereas guarantees are usually only summarily reported on a key-date basis. In addition, the data from the upstream systems is retrieved manually and then fed into the credit management system. As a result of lacking or less than rigorous and poorly documented controls of data retrieval, in terms of processing it is impossible to ensure that the values shown have been verified consistently.

The SFAO's findings also showed that the required benchmark data on the status of guarantee credits is open to interpretation. This can be explained in that the question of when in specific individual cases a guarantee is entered into can illicit varying responses. Accordingly, this gives rise to values which are not consistently comparable or not presented from one single viewpoint. In order to interpret the values given in the federal financial statements and budget, additional data may thus be required.

The above-mentioned difficulties in converting and mapping guarantee credits can have an effect on the quality of guarantee credit data given in the federal financial statements and budget, and can impair the comparability of data concerning the different guarantee credits.

Another limiting factor on the validity of the data is that a guarantee credit by definition paints the picture purely in terms of expense (expenses of financial consequence; cash principle). The guarantee credit in its current state includes neither the internal costs incurred by service providers (such as the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication FOITT) nor the internal costs of the administrative unit (such as staff costs), and hence it allows a project to cost more in the end than initially imagined in the guarantee credit. As the guarantee credit does not offer a complete picture of the project's true cost, in the opinion of the SFAO the data which does not appear in the guarantee credit but which nevertheless is relevant for guiding policy and finance should appear elsewhere, for example as an appendix to the dispatches.

It should also be borne in mind that not all major projects must necessarily be tied to a guarantee credit, as guarantee credits must only be applied for if the project's liabilities extend over more than one year; nor indeed can it be excluded that in specific, individual cases an administrative unit might omit to apply for a guarantee credit. In addition there exists a lower limit of CHF 10 million for longer-term property rentals, the procurement of materials outside the areas of construction and property, the procurement of services and an exceptional rule for the hiring of federal staff.

Use of guarantee credit data

The SFAO looked into the usage by the administrative units, the FFA and the various political actors. It largely transpired that there is no uniform data requirement and that the data is used in any number of ways. Despite the documentation that is available regarding the status of guarantee credits, most of the partners involved at all levels are conscious that budget management in the medium term cannot be based on this data alone. The data in the guarantee credit tables is by itself only meaningful to a limited extent. For a deeper understanding, it must sometimes be supplemented by other budgetary or accounting data, or additional data from the administrative

units managing the guarantee credits. Although the data is considered to be not very self-explanatory or transparent, parliamentarians are familiar with this type of presentation and appreciate it as a standardised form of accounting which nevertheless allows a guarantee credit to be tracked using a highly aggregated level of data.

The availability of data aids transparency in the preparation of accounts and as far as those interviewed are concerned, the associated expenses should continue to be accepted. While some remain unconvinced of the need to expand the data provided, others expressed additional data requirements.

Conclusion

The results of this audit show that action is required in a number of areas, particularly in credit management and reporting.

In the short term and regardless of future handling of guarantee credit data, the SFAO recommends the following in the areas of credit approval and credit management:

- assure proper, uniform application of definitions regarding the scope and accounting of guarantee credits; and
- improve reliability of data in the drafting process by providing for seamless integration and through internal control system measures.

For the future handling of guarantee credit data, in the view of the SFAO a choice of action is available. Reporting as it stands today could be either sharply reduced or expanded and put to better use. One might also even imagine that guarantee credit data be integrated in a broader financial and political perspective, in order to create a transparent link between tasks and finances. The SFAO recommends that the FFA examine the alternatives outlined in the report, along with any other proposals, based on a cost-benefit analysis approach, in order to determine:

- in what form guarantee credit data is to be collected and presented in the future; and
- to what extent a more far-reaching link between tasks and finances can be created for projects spanning several years and how guarantee credit data can be integrated into it.

A concluding meeting was held with all audited administrative units and the FFA in March 2013. According to its response to the audit report, the FFA will implement the recommendations. The implementation, along with any adjustments to laws or ordinances, will take place gradually within the framework of the introduction of the new management model (NFB) or the New Accounting Model optimisation project by the 2016 budget. At its ordinary meeting in May 2013, the Finance Delegation took note of the SFAO report.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Auftrag und Vorgehen | 19 |
| 1.1 | Auftrag, Prüfungsziel und -fragen | 19 |
| 1.2 | Prüfungsumfang und -grundsätze | 19 |
| 1.3 | Unterlagen und Auskunftserteilung | 21 |
| 2 | Gesetzliche Grundlagen, Ziele und Konzept der Verpflichtungskredit-Führung | 22 |
| 2.1 | Gesetzliche Grundlage, Hauptziele des Instruments Verpflichtungskredit | 22 |
| 2.2 | NRM bringt auch für Verpflichtungskredite neue rechtliche Rahmenbedingungen | 23 |
| 2.3 | Standardisierung der Verpflichtungskredit-Führung | 24 |
| 2.3.1 | Kreditführung im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit | 24 |
| 2.3.2 | Veröffentlichte Verpflichtungskredit-Informationen | 25 |
| 2.4 | Typologie und Mengengerüst | 26 |
| 3 | Verpflichtungskredite decken nur einen Teil der finanziellen Konsequenzen der (vom Parlament bestellten) Leistung ab | 28 |
| 3.1 | Nicht alle gebundenen Ausgaben des Bundes sind Gegenstand von Verpflichtungskrediten | 28 |
| 3.2 | Der Verpflichtungskredit umfasst die finanzierungswirksamen Aufwendungen von Vorhaben / Aufgaben | 29 |
| 3.3 | Bei etappierten Vorhaben umfasst der Verpflichtungskredit nicht immer das (potenzielle) Gesamtvolumen der Bundesbeteiligung | 32 |
| 3.4 | Zwischenfazit: Eine konsequente Darlegung von Kosteninformationen in den Botschaften zu den Verpflichtungskrediten ist anzustreben | 33 |
| 4 | Erstellungsprozess der Verpflichtungskredit-Informationen ist fehleranfällig | 35 |
| 4.1 | Verpflichtungskredit-Führung als Gesamtprozess bei den Verwaltungseinheiten nicht verankert | 35 |
| 4.2 | Einsatz Buchhaltungssystem zur Verpflichtungskredit-Führung nicht optimal | 37 |
| 4.2.1 | SAP HHM wird nicht nach den Vorgaben der EFV eingesetzt | 37 |
| 4.2.2 | Die Verwaltungseinheiten setzen eigene Tools zur Verpflichtungskredit-Führung ein. Die Schnittstellen und Kontrollen sind in der Regel schlecht dokumentiert | 38 |
| 4.3 | Excel-basierte Verarbeitung der Daten auf Stufe EFV | 39 |
| 4.4 | Zwischenfazit: Zuverlässigkeit der Verpflichtungskredit-Informationen kann verbessert werden – Erstellungsprozess ist neu zu ordnen | 40 |
| 4.4.1 | Begründung für die heutige Situation | 40 |
| 4.4.2 | Beurteilung der Auswirkungen auf die Datenqualität | 41 |
| 5 | Konzept mit Tücken, es ist nicht gewährleistet, dass die Zahlen bei jedem Verpflichtungskredit auch dasselbe aussagen | 43 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.1 | Eingegangene Verpflichtungen: Verpflichtungszeitpunkt wird unterschiedlich ausgelegt und ist zum Teil schwierig zu bestimmen | 43 |
| 5.1.1 | Was heisst „verpflichtet“? | 44 |
| 5.2 | Geplante Verpflichtungen: Welche Mittel sind zur Vollendung des Vorhabens noch notwendig? | 48 |
| 5.3 | Der Kreditrest: Durch zusätzliche Faktoren beeinflusst | 51 |
| 5.3.1 | Mögliche Fehlinterpretation von Kreditresten durch intern bezogene Leistungen | 51 |
| 5.3.2 | Umgang mit Fremdwährungen führt zu Problemen | 52 |
| 5.3.3 | System stösst an Grenzen bei Verpflichtungskrediten mit Teuerung und Mehrwertsteuer | 54 |
| 5.4 | Zwischenfazit: Aussagekraft der Verpflichtungskredit-Informationen ist zu verbessern – Regelungsbedarf zur Minimierung des Interpretationsspielraums | 55 |
| 6 | Wer nutzt die Informationen aus der Verpflichtungskredit-Kontrolle in der heutigen Form? | 56 |
| 6.1 | Nutzergruppe Verwaltungseinheiten | 56 |
| 6.1.1 | Der Verpflichtungskredit ist für die meisten Verwaltungseinheiten nützlich | 56 |
| 6.1.2 | Für die Führung der Vorhaben benötigen die Verwaltungseinheiten andere Informationen | 56 |
| 6.2 | Nutzergruppe Eidgenössische Finanzverwaltung EFV | 57 |
| 6.2.1 | Plausibilisierung der gemeldeten Verpflichtungskredit-Informationen durch die EFV | 57 |
| 6.2.2 | Trotz Verpflichtungskredit-Informationen ist der direkte Kontakt zu den Verwaltungseinheiten für die EFV unersetzlich | 57 |
| 6.3 | Nutzergruppe Politik | 58 |
| 6.3.1 | Unterschiedlicher Bedarf an finanzpolitischen Informationen | 58 |
| 6.3.2 | Die Informationen zu den Verpflichtungskrediten dienen primär der Rechenschaftsablage | 59 |
| 6.3.3 | Zahlreiche Anregungen für die (künftige) Darstellung und Inhalte der Verpflichtungskreditkontrolle | 59 |
| 6.4 | Zwischenfazit: kein einheitlicher gemeinsamer Nutzen | 61 |
| 7 | Bewertung der Situation und Handlungsmöglichkeiten | 63 |
| 7.1 | Zusammenfassende Beurteilung und Empfehlungen | 63 |
| 7.1.1 | Massnahmen im Bereich der Kreditbewilligung und Kreditführung (kurzfristig) | 63 |
| 7.1.2 | Zukünftiger Umgang mit Verpflichtungskredit-Informationen (mittelfristig) | 65 |
| 7.2 | Alternativen | 67 |
| 7.2.1 | Alternative 1: Abbau des Reportings zu Verpflichtungskrediten | 67 |
| 7.2.2 | Alternative 2 : Beibehalten des Reportings in seiner heutigen Form | 68 |
| 7.2.3 | Alternative 3: Verbesserung der Nutzung der Informationen | 69 |
| 7.2.4 | Alternative 4: umfassende finanz- und sachpolitische Sicht | 69 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 8 | Schlussbesprechung und Stellungnahme der geprüften Einheiten | 71 |
| | Anhang 1: Rechtsgrundlagen | 72 |
| | Anhang 2: Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner | 73 |
| | Anhang 3: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK | 76 |
| | Anhang 4: Beispiele zu Kapitel 5.1.1 | 79 |

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Auftrag, Prüfungsziel und -fragen

Im Rahmen der vorliegenden Querschnittsprüfung beleuchtete die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK das finanzpolitische Instrument der Verpflichtungskredite unter den Aspekten des Nutzens und der Effizienz. Im Mittelpunkt der Erhebungen standen die Informationen zu den Verpflichtungskrediten, welche sich in der Staatsrechnung und im Voranschlag befinden.

Zu untersuchen war die Implementierung der Verpflichtungskredit-Führung bei den Verwaltungseinheiten. Die diesbezüglichen Prüftätigkeiten konzentrierten sich auf den Prozess und den damit zusammenhängenden Systemeinsatz, welche der Erstellung der Informationen zugrundeliegen. Ausserdem analysierte die EFK die Nutzung der Informationen durch verschiedene Anwendergruppen. Nicht Gegenstand der Prüfung war die Bestätigung der Ordnungsmässigkeit der ausgewiesenen Zahlen.

Zu den beiden Themenkreisen galt es die folgenden Fragen zu beantworten:

Prüfthema 1: Vorgaben und Erstellung der Verpflichtungskredit-Informationen

- Nutzen die verschiedenen Verwaltungseinheiten die Möglichkeiten der standardisierten Lösung der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV zur Abbildung ihrer Verpflichtungskredite?
- Bestehen wesentliche Unterschiede und falls ja, warum?

Prüfthema 2: Verwendung der Verpflichtungskredit-Informationen, die in der Staatsrechnung und im Voranschlag aufgeführt sind

- Verwenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die EFV und die jeweiligen Verwaltungseinheiten die mit der Verpflichtungskredit-Führung generierten Informationen?

Die Prüfung stützt sich auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0). Die für die Prüfung massgebenden Rechtsgrundlagen und weitere Vorgaben sind aus Anhang 1 ersichtlich.

1.2 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Oliver Sifrig (Revisionsleitung), Virginie Chevrier, Denise Ducrest, Roland Giger und Daniel Ortner unter der Federführung von Regula Durrer durchgeführt. Sie beinhaltete das Studium der Grundlagen sowie Erhebungen bei ausgewählten ausführenden Verwaltungseinheiten, bei der EFV und politischen Akteurinnen / Akteuren.

Die Auswahl der Verwaltungseinheiten erfolgte anhand der zu untersuchenden Verpflichtungskredite. Hierzu hat die EFK die Verpflichtungskredite nach deren geschäftlichem Hintergrund gruppiert (siehe Abbildung 1). Bei der Auswahl wurde insbesondere darauf geachtet, dass pro Gruppe im Minimum zwei Verpflichtungskredite gewählt werden, wobei die Verpflichtungskredite für Beschaffungen ausgeklammert wurden. Ausgewählt wurden primär Verpflichtungskredite, bei denen die Laufzeit noch nicht abgeschlossen war.

| Verpflichtungskreditgruppe | zugeordnete Verpflichtungskredit-Typen (Definition gemäss EFK) | Beispiele |
|---|--|--|
| Verpflichtungskredite im Transferbereich | Internationale Beiträge (einmalige oder regelmässige – zum Teil staatsvertraglich – festgelegte Zahlungen) | <ul style="list-style-type: none"> Beteiligung der Schweiz an der Erweiterung der EU Beteiligungen an Programmen der EU |
| | Nationale Beiträge (an definierte Vorhaben und/oder laufende Ausgaben oder Beiträge an Investitionsvorhaben) | <ul style="list-style-type: none"> Finanzierung Agglomerationsverkehr Finanzierung 3. Rhonekorrektur Finanzierung NEAT |
| | Beiträge aus Programmvereinbarungen | <ul style="list-style-type: none"> Beiträge Heimatschutz und Denkmalpflege Beiträge Hochwasserschutz |
| Verpflichtungskredite für die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen | Garantien und Bürgschaften | <ul style="list-style-type: none"> Garantieverpflichtung gegenüber SNB für Darlehen an IWF Beteiligung EBWE Beteiligung an der Weltbank |
| Verpflichtungskredite im Eigenbereich | Projekte der Bundesverwaltung | <ul style="list-style-type: none"> IT-Projekte Entwicklungsvorhaben |
| | Beschaffungen | <ul style="list-style-type: none"> Bauvorhaben, Liegenschaftskäufe Beschaffung von Rüstungsmaterial |

Abbildung 1: Gruppierung Verpflichtungskredite nach geschäftlichem Hintergrund, Darstellung: EFK 2012

Gestützt auf die oben erwähnte Vorgehensweise wurden die in Abbildung 2 aufgeführten 11 Verpflichtungskredite näher analysiert. In Verbindung mit den weitergehenden Abklärungen bei der EFV dient die Auswahl dazu, allgemein gültige Schlussfolgerungen zu der Art und Weise der Umsetzung der Verpflichtungskredit-Führung in den Verwaltungseinheiten zu ziehen.

| Verpflichtungskredit Typ | Verpflichtungskredit | Betrag, in Mio. Franken | Betroffene Verwaltungseinheit |
|-------------------------------------|---|-------------------------|---|
| Internationale Beiträge | Globale Umwelt | diverse Σ 384.0 | Bundesamt für Umwelt BAFU |
| | Beteiligungen an den Programmen der ESA 2008-2011 | 1'229.8 | Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF |
| | Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfen 2009-2012 | 5'070.0 | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA |
| Nationale Beiträge | Massnahmen nach Art. 4 Bst. b ZEBG | 4'420.0 | Bundesamt für Verkehr BAV |
| | 3. Rhonekorrektur 2009-2014 | 169.0 | Bundesamt für Umwelt BAFU |
| Beiträge aus Programmvereinbarungen | Beiträge Lärmschutz | 135.0 | Bundesamt für Umwelt BAFU |
| | Beiträge Heimatschutz und Denkmalpflege | 105.0 | Bundesamt für Kultur BAK |
| Garantien und Bürgschaften | Beteiligung EBWE | 397.8 | Staatssekretariat für Wirtschaft SECO |
| | Garantieerklärung Leistungsaushilfe Krankenversicherung | 300.0 | Bundesamt für Gesundheit BAG |
| Projekte der Bundesverwaltung | Volkszählung 2008-2015 | 21.5 | Bundesamt für Statistik BFS |
| | Ablösung HP NonStop Plattform | 27.1 | Generalsekretariat Eidg. Justiz- und Polizeidepartement GS-EJPD |

Abbildung 2: Ausgewählte Verpflichtungskredite für Erhebung, Darstellung: EFK 2012

Die EFK hat als Nutzergruppen der Informationen zu den Verpflichtungskrediten die jeweils erstellende Verwaltungseinheit, die EFV und die eidgenössischen Räte ausgewählt und Interviews durchgeführt.

Die Erhebung bei den politischen Akteurinnen / Akteuren basiert auf Interviews mit 8 Parlamentsmitgliedern sowie auf Interviews mit 2 Mitarbeitenden aus Kommissionssekretariaten und 4 Mitarbeitenden aus Fraktionssekretariaten. Angeschrieben wurden insgesamt 17 Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und/oder den Finanzkommissionen angehören, wovon sich 11 für ein Interview bereit erklärten. Durch Verhinderungen und nicht zustande gekommene Termine konnten letztlich 8 Interviews durchgeführt werden. Die Wahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bei den Kommissions- und Fraktionssekretariaten erfolgte in Absprache mit dem Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit. Die inhaltliche Auswertung der so gewonnenen Erkenntnisse befindet sich in Kapitel 6.3 und fließt in die Bewertung von Handlungsalternativen in Kapitel 7 ein.

Eine Liste mit den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern findet sich in Anhang 2.

1.3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die EFK bedankt sich bei allen Beteiligten für die offenen und konstruktiven Gespräche.

2 Gesetzliche Grundlagen, Ziele und Konzept der Verpflichtungskredit-Führung

2.1 Gesetzliche Grundlage, Hauptziele des Instruments Verpflichtungskredit

Für die kurzfristige Steuerung des Bundeshaushalts stellt der Voranschlag das zentrale finanzpolitische Führungsinstrument dar. Infolge zeitlicher Begrenzung auf ein Jahr sind diesem Instrument allerdings Grenzen gesetzt. Deshalb wurden dem Voranschlag im Laufe mehrerer Revisionen des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) weitere Steuerungsinstrumente zur Seite gestellt: Die Finanzplanung, der Verpflichtungskredit und der Zahlungsrahmen. Eine kurze Beschreibung der Instrumente sowie weitere Begriffserklärungen befinden sich in Anhang 3.

Ursprünglich wurde der Verpflichtungskredit für Grundstücke und Bauten sowie für grössere Materialbeschaffungen (speziell im Armeebereich) eingeführt. Im Jahr 1968 erfolgte ein Ausbau auf andere grosse Vorhaben und vom Bund subventionierte Werke erheblichen Umfangs sowie für Bürgschaften und Gewährleistungen. Die Verpflichtungskredite tragen dem Umstand Rechnung, dass sich viele Vorhaben nur durch mehrjährige Verpflichtungen realisieren lassen. In der Botschaft aus dem Jahr 1968 wird der Verpflichtungskredit wie folgt definiert: „Der Verpflichtungskredit enthält die Bewilligung, bis zum festgesetzten Betrag finanzielle Verpflichtungen für die Durchführung bestimmter Vorhaben zu Lasten künftiger Jahre einzugehen. Er ermöglicht es, grosse und komplexe Vorhaben langfristig zu planen und in ihren ganzen finanziellen Auswirkungen zu erfassen“¹.

Um jederzeit festzustellen zu können, ob der Kredit ausreicht, müssen die Verwaltungseinheiten eine Verpflichtungskontrolle führen. Aus dieser Kontrolle soll ersichtlich sein, welche Verpflichtungen eingegangen wurden und welche Verpflichtungen für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlich sind.

Aus den gesetzlichen Grundlagen geht hervor, dass das Instrument der Verpflichtungskredite primär ein Mittel zu Wahrung der Finanzhoheit des Parlaments darstellt. Zusammenfassend ergeben sich zwei Hauptanforderungen:

- a) Für mehrjährige Verpflichtungen sind in der Regel Verpflichtungskredite einzuholen.
- b) Mittels einer Verpflichtungskontrolle ist sicherzustellen, dass die bewilligten Kredite nach Möglichkeit nicht überschritten werden und dass Zusatzkredite beantragt werden, sobald sich abzeichnet, dass der bewilligte Kredit nicht ausreicht.

Ausnahmen von der Pflicht zur Einholung eines Verpflichtungskredites sind in Art. 11 FHG geregelt. Demnach sind keine Verpflichtungskredite erforderlich für längerfristige Mieten von Liegenschaften, die Beschaffung von Sachgütern ausserhalb des Bau- und Liegenschaftsbereichs und die Beschaffung von Dienstleistungen, wenn die Gesamtkosten im Einzelfall weniger als 10 Millionen Franken betragen. Für die Anstellung von Bundespersonal ist ebenfalls kein Verpflichtungskredit erforderlich.

¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (vom 21. Februar 1968), BBl 1968 Band 1, Seite 478/479

2.2 NRM bringt auch für Verpflichtungskredite neue rechtliche Rahmenbedingungen

Am 1. Mai 2006 ist mit dem neuen FHG das Neue Rechnungsmodell Bund (NRM) in Kraft getreten. Die vor NRM für die Verpflichtungskredite geltenden Bestimmungen wurden mit Ausnahme einer begrifflichen Anpassung unverändert übernommen. Verändert mit NRM wurden indes die Qualitäts-Anforderungen an die Verpflichtungskreditkontrolle. Verlangt wurde eine Verbesserung, wobei besonderes Gewicht darauf gelegt wurde, dass die Veränderungen im Verpflichtungsstand laufend nachgeführt und einzeln dokumentiert werden. Dies soll systemunterstützt erfolgen. Die zur Verbesserung der Qualität der Verpflichtungskreditkontrolle erforderlichen Massnahmen sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

Infolge der gesetzlichen Anforderungen wurde die Vorgabe, dass die Verpflichtungskreditkontrolle im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit, d.h. in der Praxis mit SAP geführt werden muss, als wesentliche Neuerung in die neue Finanzhaushaltverordnung (FHV) aufgenommen.

Im Übrigen konkretisiert die FHV die Anforderungen an die Führung und Kontrolle der Verpflichtungskredite wie folgt:

Finanzhaushaltverordnung FHV (Art. 15) Verpflichtungskontrolle

1 Die Verwaltungseinheit muss in der Kontrolle über die Beanspruchung eines Verpflichtungskredites jederzeit ausweisen:

- a. den Kreditsaldo;
- b. den Stand der eingegangenen, aber noch nicht abgerechneten Verpflichtungen und ihre voraussichtlichen Fälligkeiten;
- c. den Gesamtbetrag der geleisteten Zahlungen;
- d. die für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlichen Verpflichtungen.

2 Nach Abschluss des Vorhabens rechnet die Verwaltungseinheit den Kredit ab und berichtet darüber in der Staatsrechnung.

3 Die Verpflichtungskredite müssen im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit erfasst werden.

Abbildung 3: Anforderungen an Führung und Kontrolle der Verpflichtungskredite, Quelle: Schulungsunterlagen EFV

Die EFV hat die Neuerungen des NRM zum Anlass genommen, die Nachvollziehbarkeit und die Kontrolle der Verpflichtungskredite durch eine gewisse Standardisierung zu verbessern und gleichzeitig den Aufwand der EFV durch ein automatisiertes zentrales Reporting zu minimieren. Die rot umkreisten Punkte sind aus Sicht der EFV für die konzeptionelle Umsetzung (siehe Kapitel 2.3.1) von besonderer Bedeutung. Den Verwaltungseinheiten sollte dabei der grösstmögliche Spielraum für die Management-Rationalität belassen werden.

Exkurs: Finanzielle Zusagen nach IPSAS und Verpflichtungskredite der Bundesverwaltung

IPSAS 1 Art. 129 lit. d) sieht vor, dass nicht bilanzierte vertragliche Verpflichtungen im Anhang der Jahresrechnung offen gelegt werden. Dabei handelt es sich um gegenwärtige Verpflichtungen, die am Bilanzstichtag bestehen, aber erst zukünftige Rechnungsjahre betreffen. Betroffen sind beispielsweise langfristige Verträge zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, langfristige Abnahmeverträge, Verpflichtungen zum Kauf von Sachanlagen und immateriellen Anlagen oder mehrjährige Mietverpflichtungen (operatives Leasing).

Bei den Verpflichtungskrediten der Bundesverwaltung kann es sich um finanzielle Zusagen handeln. Es sind aber auch Mittel in den Verpflichtungskrediten gebunden, die unter IPSAS lediglich als Eventualverbindlichkeiten gelten und somit nicht als finanzielle Zusagen ausgewiesen werden dürfen. Für gesetzlich festgelegte Beiträge bestehen finanzielle Zusagen, die nicht als Verpflichtungskredite geführt werden. Auf Grund dieser Vielfältigkeit können die Verpflichtungskredite nicht ohne weiterführende Überlegungen und Einzelbeurteilung unverändert für den Ausweis der finanziellen Zusagen in der Staatsrechnung verwendet werden.

Bisher wurde ein Ausweis der finanziellen Zusagen in der Staatsrechnung nicht vorgenommen. Somit ist die Staatsrechnung in diesem Bereich momentan nicht IPSAS-konform. Es ist damit zu rechnen, dass ein Ausweis der finanziellen Zusagen zukünftig vorgenommen wird.

2.3 Standardisierung der Verpflichtungskredit-Führung

2.3.1 Kreditführung im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit

Mit der Einführung von NRM sollen alle Verwaltungseinheiten ihre Verpflichtungskredite mittels SAP R/3 führen. Zentral ist dabei die Systemintegration mit dem Einsatz von SAP R/3 im Prozess der Kreditführung. Dies bedeutet, dass die Verwaltungseinheiten ihre Verpflichtungskredite mit entsprechenden Objekten der Kosten/Leistungsrechnung (KLR) abbilden, wozu sich in den meisten Fällen das SAP Modul Controlling (CO) eignet. Für die Erfordernisse der Kreditführung und im Hinblick auf die Zusammenfassung der Daten auf Stufe Bund werden dabei die Daten im SAP Modul Haushaltsmanagement (SAP HHM) mittels Fonds „gespiegelt“. Im technischen Sinne wird dazu jeder Verpflichtungskredit im SAP HHM durch einen Fonds abgebildet, auf welchem via Mitbuchung sowohl die Verpflichtungen (geplant und eingegangen) wie auch die IST-Buchungen erfasst und dargestellt werden.

Der Fonds wiederum repräsentiert den ausgewiesenen Wert in der Finanzberichterstattung. Der Fokus liegt dabei auf der politischen Rationalität. Im Normalfall hat eine Verwaltungseinheit differenziertere Informationsbedürfnisse als es die politische Rationalität verlangt. Dazu kann sie grundsätzlich eine freie Strukturierung nach den eigenen Bedürfnissen (Management-Rationalität) vornehmen. Durch eine Zuordnung zum Fonds kann gewährleistet werden, dass die zentralen Informationsbedürfnisse der Finanzberichterstattung abgedeckt werden.

Zwischen dem Kreditwesen, SAP HHM und der politischen Rationalität bestehen enge Beziehungen. Es ergeben sich folgende Zusammenhänge:

1. Das Kreditwesen wird für das Stammhaus Bund vollständig in SAP HHM abgebildet.
2. SAP HHM ist grundsätzlich die Datenquelle für das Reporting zum Kreditwesen.

- Die Management-Rationalität wird ausserhalb von SAP HHM abgebildet. Bei der Verbuchung von Obligo/IST-Belegen ist es möglich, die HHM-Kontierungen automatisch abzuleiten, womit im Prinzip keine manuelle HHM-Kontierung erforderlich wird.

Die Verknüpfung von Politischer und Management-Rationalität wird in nachstehender Darstellung illustriert:

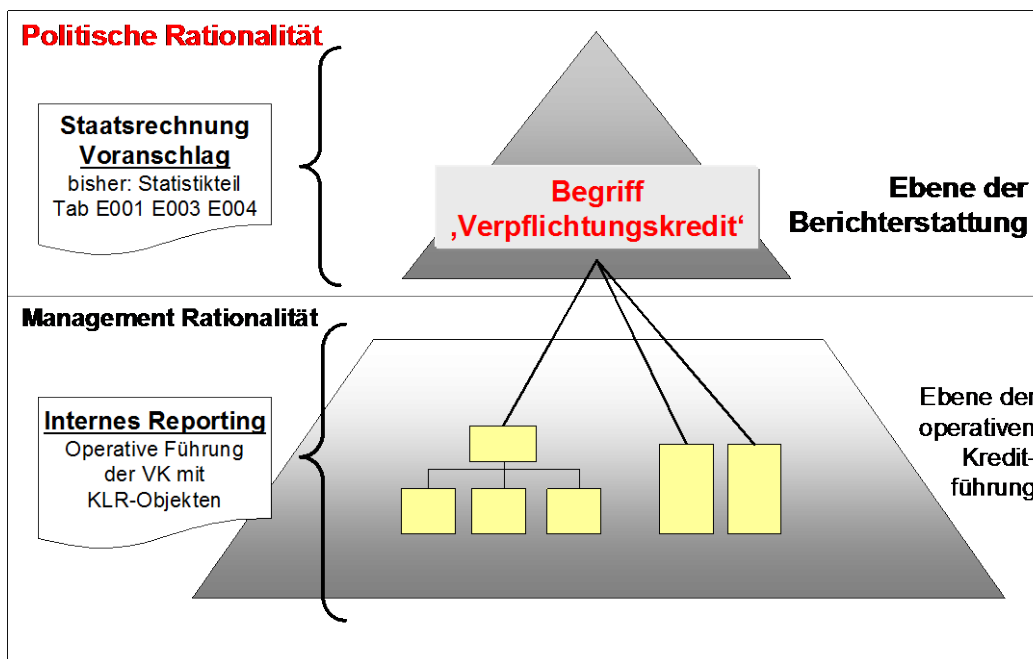


Abbildung 4: Das Prinzip der dualen Steuerung bei Verpflichtungskrediten, Quelle: EFV, Fachpapier Kredite, Januar 2005

Die mit der technischen Konzeption zur Abbildung der Verpflichtungskredite verfolgten Hauptziele der EFV lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Automatisches zentrales Reporting (keine manuellen Schnittstellen)
2. Nachvollziehbarkeit der Verpflichtungskredit-Führung in den Verwaltungseinheiten erhöhen
3. Den Verwaltungseinheiten den grösstmöglichen Spielraum für die Management-Rationalität belassen

Mit den entsprechenden Vorgaben zur Abbildung der Verpflichtungskredite in SAP will die EFV die wichtigsten Anforderungen bezüglich der ordnungsgemässen Führung der Verpflichtungskredite sicherstellen. Insbesondere ist damit die Grundlage für eine laufende Erfassung des Verpflichtungsbestandes gegeben, was erlaubt, die Vorgabe der Finanzhaushaltverordnung bezüglich jederzeitigem Ausweis des Standes zu erfüllen.

2.3.2 Veröffentlichte Verpflichtungskredit-Informationen

Gemäss Art. 26 FHG legt der Bundesrat zusammen mit der Staatsrechnung Rechenschaft ab über den Stand der Verpflichtungskredite. Eine gesetzlich vorgeschriebene Form für die Rechenschafts-ablage nach Art. 26 FHG existiert nicht. Die heutige von der EFV gewählte Darstellungsform in Staatsrechnung und Voranschlag entspricht in ihrer Granularität den genehmigten Verpflichtungskrediten und orientiert sich an dem Detaillierungsgrad, der in Art. 15 FHV für die Kontrolle der Verpflichtungskredite durch die Verwaltungseinheiten vorgesehen ist.

Staatsrechnung und Voranschlag geben in den jeweiligen Kapiteln 9 Auskunft über die Verpflichtungskredite:

| Voranschlag (Bsp. VA 2012) | Staatsrechnung (Bsp. SR 2012) |
|--|---|
| Zahlen (Band 2A): <ul style="list-style-type: none"> Mit dem Voranschlag 2012 beantragte Verpflichtungskredite Früher bewilligte, laufende Verpflichtungskredite | Zahlen (Band 2A): <ul style="list-style-type: none"> Früher bewilligte, laufende Verpflichtungskredite Abgerechnete Verpflichtungskredite |
| Begründungen (Band 2B): Erläuterungen zu den mit dem Voranschlag 2012 beantragten Verpflichtungskrediten | Begründungen (Band 2B): Erläuterungen zu den im Jahr 2011 abgerechneten Verpflichtungskrediten |

Abbildung 5: Publierte Informationen zu den Verpflichtungskrediten, Quelle: Voranschlag/Staatsrechnung,

Darstellung: EFK 2012

Im Zahlenteil (Band 2A) zu den früher bewilligten, laufenden Verpflichtungskrediten werden in den Spalten folgende Werte dargestellt:

| Früher bewilligte, laufende Verpflichtungskredite | | | | | | | | | |
|---|------------|--|---|---------------------------|---------|--------------------------------|------|--|--------|
| Buchungsdatum bis: | 31.12.2011 | Verpflichtungskredit (V) Voranschlagskredit (A) | Früher bewilligte Verpflichtungskredite | Verpflichtungen 2+3=4+5+6 | | Aufwand-/ Investitionsausgaben | | voraussichtlich nicht bean-sprucht 7=1-2-3 | |
| | | | | eingegan-gen | geplant | bis Ende 2010 | 2011 | | später |
| Mio. CHF | | 1 | | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | | | | | | | | | |

Abbildung 6: Detailangaben zu früher bewilligten, laufenden Verpflichtungskrediten, Quelle: Staatsrechnung 2011 Band 2A

Der Betrag des bewilligten Verpflichtungskredits (Spalte 1) umfasst auch allfällige Zusatzkredite. Die dazugehörigen Bundesbeschlüsse werden einzeln mit Datum erwähnt, nicht jedoch der jeweils gesprochene Kreditbetrag. Der bisher angefallene Aufwand (IST-Werte) wird in den Spalten 4 (vergangene Jahre) und 5 (aktuelles Rechnungsjahr) dargestellt. Künftige Ausgaben können der Spalte 6 (später anfallender Aufwand) entnommen werden. Die Verpflichtungen werden in den Spalten 2 (eingegangene Verpflichtungen) und 3 (geplante Verpflichtungen) aufgeführt. Der Wert in Spalte 7 (allfälliger Kreditrest) ergibt sich als rechnerische Grösse.

2.4 Typologie und Mengengerüst

Der Verpflichtungskredit kommt heute sowohl für den Transfer- als auch den Eigenbereich der Verwaltung zum Einsatz. So sind Verpflichtungskredite im Beitragsbereich für die Zusicherung von Subventionen, die erst in späteren Rechnungsjahren auszuzahlen sind, genauso unumgänglich wie im Eigenbereich für die meisten Bauvorhaben- und Liegenschaftskäufe sowie Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben. Ein weiteres wesentliches Einsatzgebiet der Verpflichtungskredite ist die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen.

Die Berichterstattung zu den Verpflichtungskrediten in Staatsrechnung und Voranschlag fasst die bewilligten Verpflichtungskredite nach Sachgebieten zusammen. Damit erfolgt bezogen auf die Typologie in der Berichterstattung eine Durchmischung.

Per Ende 2011 wird in der Staatsrechnung (Band 2A, Verwaltungseinheiten/Zahlen) ein Volumen von bewilligten, laufenden Verpflichtungskrediten von 174,2 Milliarden Franken ausgewiesen. Davon sind 110,4 Milliarden Franken (oder 63.4%) bereits verpflichtet worden. Von den eingegangenen Verpflichtungen wurden bis Ende 2011 rund 81,5 Milliarden Franken (oder 73.8%) beglichen. Es bestehen somit per Ende 2011 offene Verpflichtungen von 28,9 Milliarden Franken. Die Anzahl der laufenden Verpflichtungskredite beläuft sich auf rund 200. Die bewilligten Verpflichtungskredite beziehen sich auf die nachfolgend dargestellten Sachgebiete.

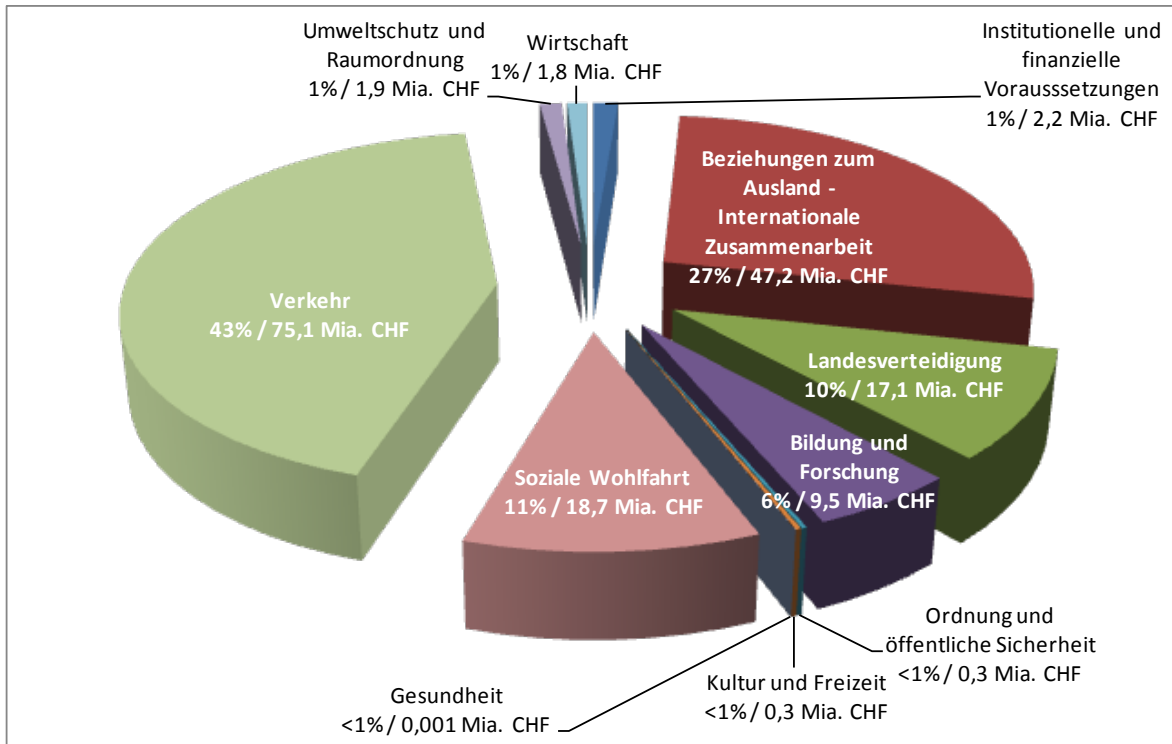


Abbildung 7: Prozentuale Verteilung der bewilligten Verpflichtungskredite auf Sachgebiete, Quelle: Staatsrechnung 2011, Darstellung EFK

- 3 Verpflichtungskredite decken nur einen Teil der finanziellen Konsequenzen der (vom Parlament bestellten) Leistung ab

3.1 Nicht alle gebundenen Ausgaben des Bundes sind Gegenstand von Verpflichtungskrediten

Weite Teile des Bundeshaushaltes sind heute gebunden. Gemäss Berechnungen der EFV haben rund 55 Prozent der Ausgaben – aufgrund entsprechender gesetzlicher Bestimmungen – eine hohe Gebundenheit. Dazu gehören: Beiträge an AHV, IV, EL, KVG; Anteile Dritter; Beiträge an den Finanzausgleich; Passivzinsen; reine Durchlaufposten und internationale Pflichtbeiträge. Für diese Zahlungen bzw. Beiträge sind – trotz ihres hohen Bindungsgrades – keine Verpflichtungskredite notwendig.

Mit dem Verpflichtungskredit erteilt das Parlament die Ermächtigung, weitere Bindungen einzugehen. In der Folge ist der Voranschlag stets in erheblichem Umfang durch früher – aufgrund der bewilligten Verpflichtungskredite – eingegangene Verpflichtungen vorgegeben.

Gemäss Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2013 vom 13. Dezember 2012 haben früher bewilligte, laufende Verpflichtungskredite im Jahr 2013 Zahlungen von immerhin 9,5 Milliarden Franken zur Folge; davon betreffen 2,8 Milliarden Franken den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) und den Infrastrukturfonds. Hinzu kommen noch die Ausgaben, die sich aus den mit dem Voranschlag 2013 beantragten Verpflichtungskrediten ergeben. Diese belaufen sich auf 0,4 Milliarden Franken. Die ordentlichen Ausgaben belaufen sich gemäss Voranschlag 2013 auf rund 65 Milliarden Franken². Somit ergibt sich ein durch Verpflichtungskredite bedingter Ausgabenanteil von mindestens 15 Prozent³.

Insgesamt können somit rund 70 Prozent des Haushalts als hoch gebunden bezeichnet werden. Der kurzfristige Handlungsspielraum ist damit eingeschränkt.

Abschliessend sei in diesem Zusammenhang noch auf verschiedene Beiträge hingewiesen, welche an bundeseigene oder bundesnahe Institutionen geleistet werden (z. B. Beiträge an die SBB für die ungedeckten Kosten der Infrastruktur, Beitrag an die ETH, Beitrag an den SNF, Beitrag an die Swissmedic, Beitrag an Pro Helvetia, Beitrag ans Angebot SRG für das Ausland etc.). Diese werden in der Regel über Zahlungsrahmen gesteuert⁴. Dies trifft im Übrigen auch auf das Aufgabengebiet Landwirtschaft zu. Aus den bewilligten, laufenden Zahlungsrahmen ergeben sich gemäss Bundesbeschluss über den Voranschlag 2013 Ausgaben von rund 10,6 Milliarden Franken (inkl. die mit dem Voranschlag 2013 bewilligten Zahlungsrahmen).

² VA 2013, Finanzierungsrechnung, Seite 37

³ Da es sich um die Ermittlung einer Grössenordnung handelt, wurden die Bevorschussungseffekte die sich aus den Funktionsweisen der beiden Fonds der Sonderrechnung ergeben, nicht berücksichtigt.

⁴ So werden – wie erwähnt – die Beiträge an die SBB aufgrund der Tatsache, dass die zugrundeliegende Leistungsvereinbarung durch das Parlament genehmigt wird, heute als Zahlungsrahmen abgebildet. Anders verhält es sich mit der Finanzierung der übrigen Bahnen. Da die jeweiligen Beiträge durch das BAV verhandelt und festgelegt werden, ist ein Verpflichtungskredit notwendig, der den Verhandlungsspielraum des BAV definiert.

3.2 Der Verpflichtungskredit umfasst die finanzierungswirksamen Aufwendungen von Vorhaben / Aufgaben

Über die Verpflichtungskredite sollen Vorhaben, für welche überjährige Verpflichtungen eingegangen werden müssen, identifiziert und in ihrem Umfang so verlässlich als möglich dargestellt werden. Artikel 22 FHG fordert, dass die Verpflichtungskredite auf Grund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnungen zu bemessen sind, wobei der Bundesrat für die Ermittlung des Finanzbedarfs verantwortlich ist. Die erstellende Verwaltungseinheit hat im Kreditbegehren die Berechnungsgrundlagen und die Unsicherheitsfaktoren darzulegen und nötigenfalls angemessene Reserven vorzusehen und offenzulegen. Spezifische Erläuterungen, ob der Kredit auf der Basis des zu finanzierenden Objekts oder nur gestützt auf die voraussichtlichen überjährigen Verpflichtungen zu bemessen ist, gehen nach Ansicht der EFK aus den gesetzlichen Grundlagen zu wenig explizit hervor.

Im Zusammenhang mit der Bemessung von Verpflichtungskrediten weist die EFV auf die seit längerem etablierte und von ihr durchgesetzte Praxis hin. Demnach umfassten Verpflichtungskredite ausschliesslich finanzierungswirksame Kreditanteile. Zudem würden die beantragten Verpflichtungskredite in allen Fällen sowohl die überjährigen als auch die unterjährigen Ausgaben eines Vorhabens einschliessen.

Wie in untenstehender Darstellung stark vereinfacht dargestellt, repräsentieren die mittels Verpflichtungskrediten gesteuerten finanzierungswirksamen Kreditanteile nur einen Teil der finanziellen Auswirkungen eines Vorhabens oder Aufgabengebiets. Dies liegt darin, dass der Verpflichtungskredit nicht dafür ausgelegt ist, die Vollkosten eines Vorhabens resp. eines Aufgabengebiets darzustellen.

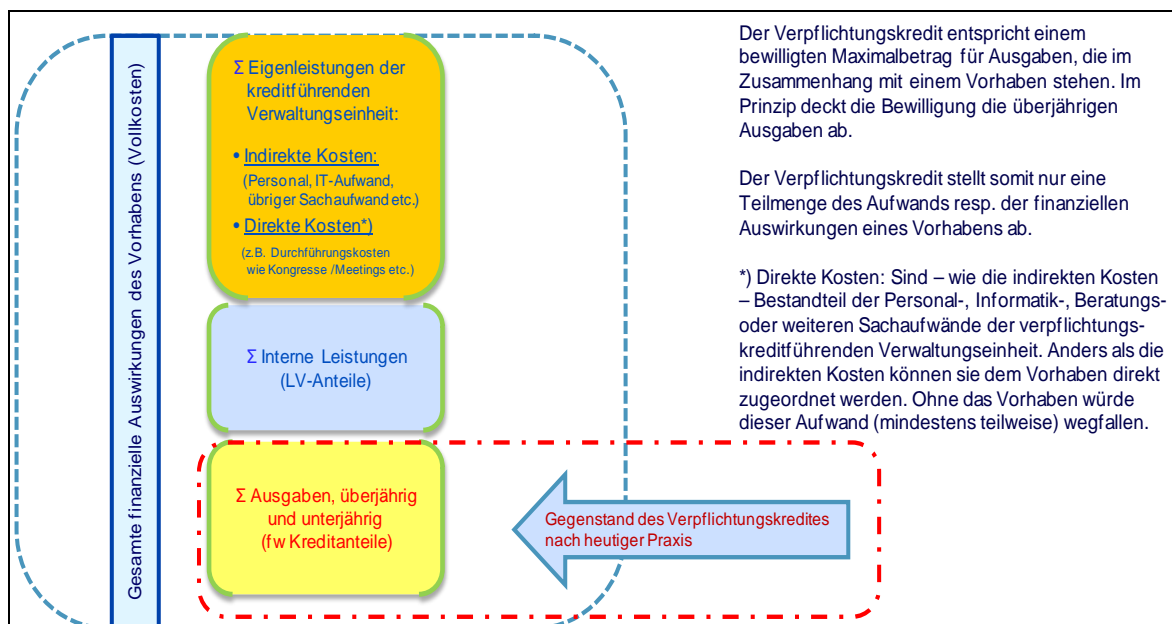


Abbildung 8: Finanzielle Tragweite von Vorhaben, Darstellung: EFK 2012

Die Erhebungen der EFK zeigen auf, dass die Verpflichtungskredite heute unterschiedlich weit gefasst werden. Bei den geprüften Verpflichtungskrediten ergab sich die nachfolgende Situation. Es handelt sich dabei um eine exemplarische Darstellung, die die verschiedenen Spielarten verdeutlichen soll:

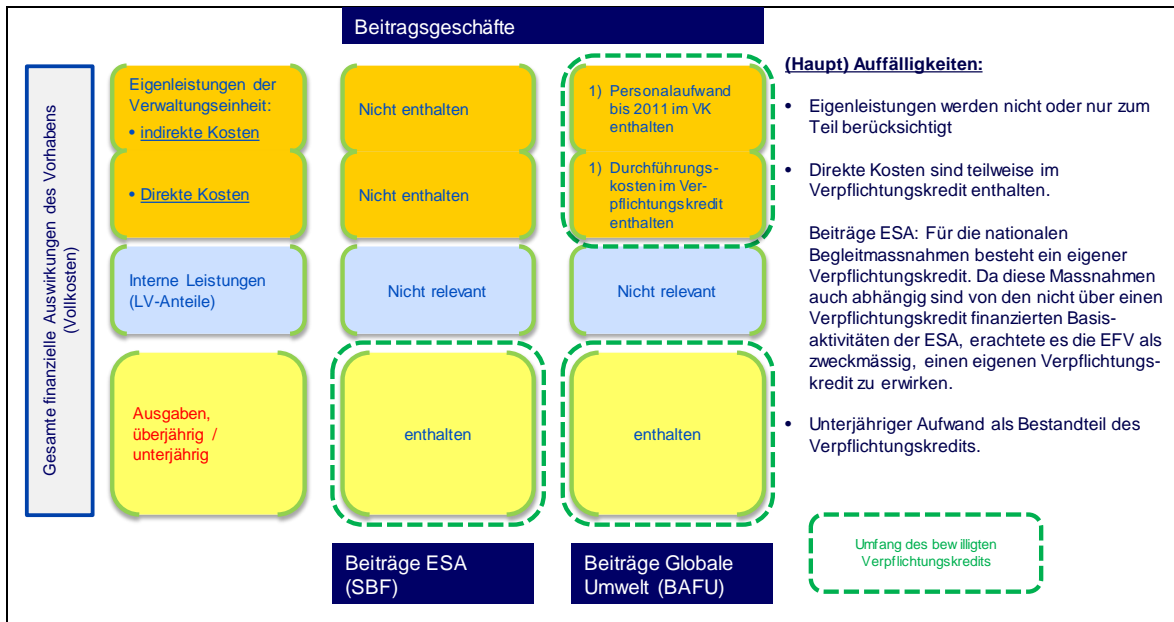


Abbildung 9: Vereinfachte Analyse der untersuchten Verpflichtungskredite, gruppiert nach Verpflichtungskredittyp, Darstellung: EFK 2012

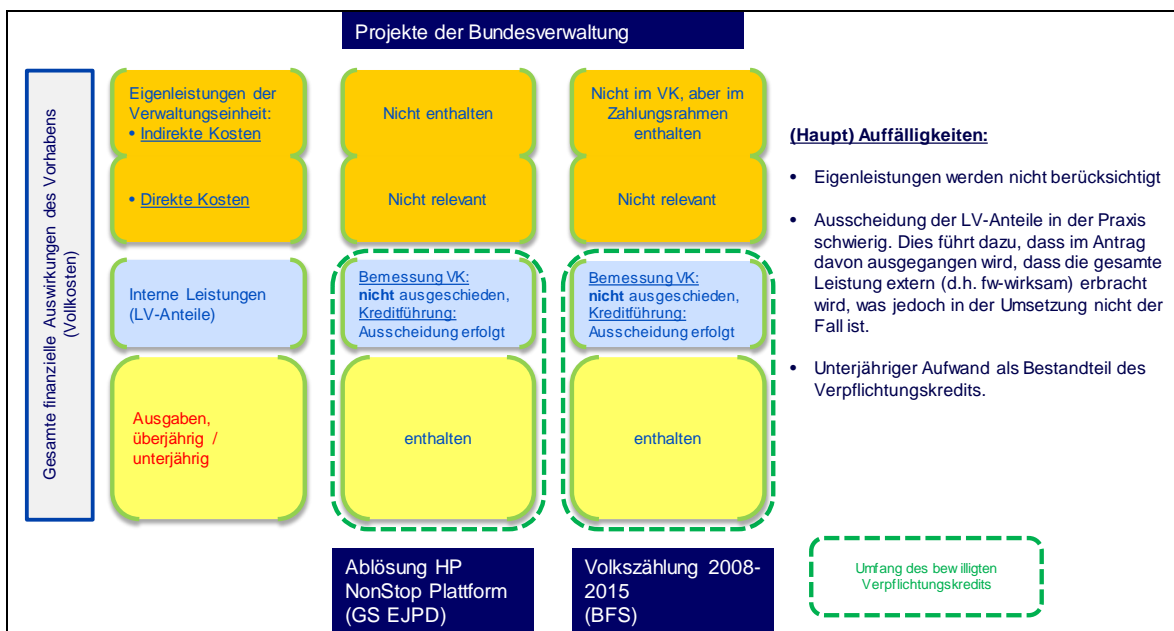


Abbildung 10: Vereinfachte Analyse der untersuchten Verpflichtungskredite, gruppiert nach Verpflichtungskredittyp, Darstellung: EFK 2012

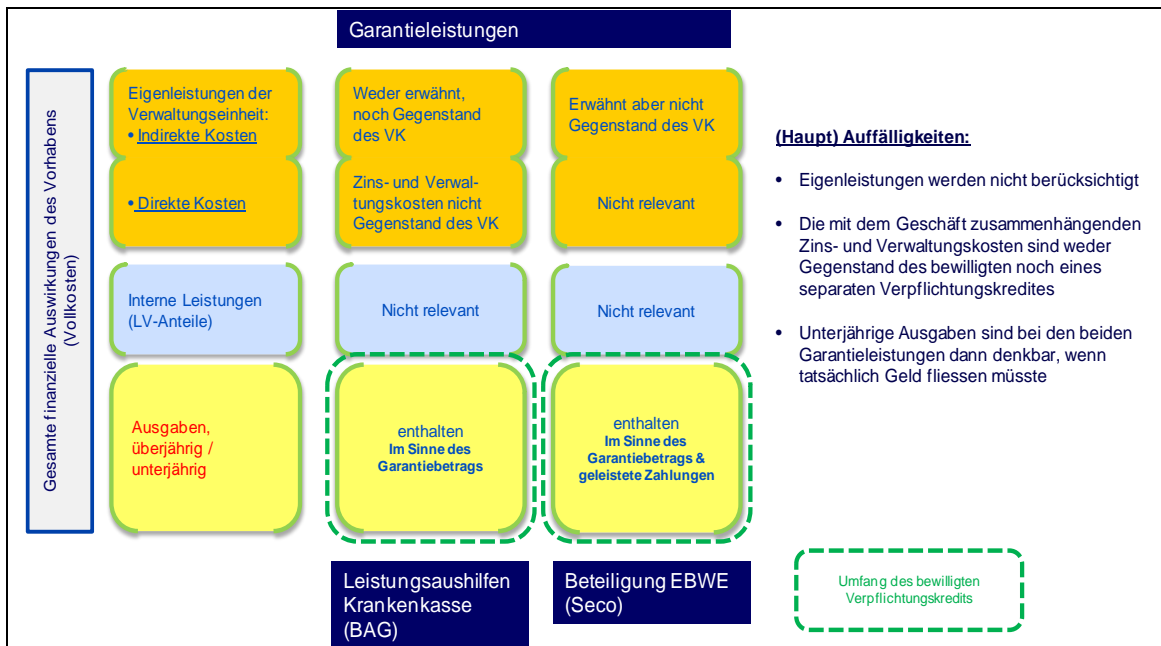


Abbildung 11: Vereinfachte Analyse der untersuchten Verpflichtungskredite, gruppiert nach Verpflichtungskredittyp, Darstellung: EFK 2012

Aufgrund der Analysen der Verpflichtungskredite der Stichprobe lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

Im Sinne der Einheit der Materie enthalten die beantragten Verpflichtungskredite auch Leistungsbezüge und Beiträge, die im gleichen Jahr verpflichtet und bezahlt werden und vom Prinzip her ohne Verpflichtungskredit abgewickelt werden könnten. Dies wird insbesondere darauf zurückgeführt, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung des Verpflichtungskredits gar nicht bekannt sei, für welche Zusicherungen die Zahlungen vollumfänglich ins gleiche Jahr fallen. Die EFK geht davon aus, dass auch bei der Anwendung des Ansatzes der Einheit der Materie für die Entscheidung, ob es einen Verpflichtungskredit braucht oder nicht, die Summe der überjährigen Verpflichtungen massgebend bleibt. Damit ist denkbar, dass für Vorhaben, die die Betragsgrenze gesamthaft überschreiten, keine Verpflichtungskredite beantragt werden, weil der Anteil der überjährigen Verpflichtungen allein diese Grenze nicht überschreitet.

Weil auch die bundesinternen Leistungen (LV-Anteil) in der Planungsphase nicht abschliessend bestimmt werden können, wird bei der Berechnung der Verpflichtungskredite in der Regel von einem externen Leistungsbezug ausgegangen. Können diese Leistungen dann (teilweise) intern bezogen werden, muss der Verpflichtungskredit nicht vollständig beansprucht werden, was zum Ausweis eines „eingesparten“ Betrages führen kann (siehe Kapitel 5.3.1)

Auch Eigenleistungen der kreditführenden Stelle werden zum Teil in die Verpflichtungskredite eingerechnet. Namentlich bei den Verpflichtungskrediten für die Entwicklungszusammenarbeit (DEZA, SECO, BAFU) wird die „enge“ Definition des Umfangs eines Verpflichtungskredits zum Teil verlassen und – gestützt auf entsprechende Bundesbeschlüsse – in gewissen Fällen auch Personal-, Beratungs- und Sachausgaben den Verpflichtungskrediten angerechnet. Gemäss Angaben der EFV kann dies auch bei Projekten im Eigenbereich der Fall sein. In diesen Fällen erachtet die EFV das Abweichen von einer restriktiven Linie im Interesse einer verbesserten Transparenz und Steuerung als sinnvoll: Insbesondere dann, wenn die Umsetzung von Projekten mit einem hohen

zusätzlichen Personalbedarf verbunden ist, sollte diese Art der Verpflichtungskreditbemessung in Betracht gezogen werden. Die EFV hat darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Erarbeitung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) diese Praxis aber überprüft werden soll.

Im Sinne einer Gesamtbetrachtung lässt sich folgendes festhalten:

- Bei der Festlegung des Umfangs des Verpflichtungskredits besteht keine einheitliche Praxis. Dies bedeutet, dass je nach dem, nach welchen Grundsätzen der Kredit bemessen wird, dies die Höhe des für ein Vorhaben beantragten Verpflichtungskredits beeinflusst.
- Was die finanziellen Auswirkungen des Vorhabens betrifft, ist der Verpflichtungskredit für sich alleine nicht aussagekräftig. Dafür ist er aber von seiner Konzeption her auch nicht vorgesehen. Der Verpflichtungskredit bildet - infolge seiner Beschränkung auf die finanzierungswirksamen Aufwendungen - in der Regel nicht die gesamten finanziellen Auswirkungen eines Vorhabens ab. Diese Informationen finden sich aber gemäss EFV in den Botschaften, mit denen die Verpflichtungskredite dem Parlament anbegehrt werden. Allerdings erfolge der Ausweis dieser Kosten in den Botschaften noch zu wenig konsequent.

3.3 Bei etappierten Vorhaben umfasst der Verpflichtungskredit nicht immer das (potenzielle) Gesamtvolumen der Bundesbeteiligung

Das Kapitel 3.2 befasste sich mit der Vollständigkeit der Verpflichtungskredite bezüglich der verschiedenen Kostenkomponenten eines Vorhabens. Ein weiterer Aspekt, der beim Umfang von Verpflichtungskrediten unterschiedlich gelöst werden kann, ist der Zeitraum, über welchen der Verpflichtungskredit bemessen wird. Insbesondere bei „Jahrhundertprojekten“ oder bei aussenpolitischen Zusagen bildet ein Verpflichtungskredit nicht immer ein vollständiges Bild der finanziellen Verpflichtung des Bundes ab. In solchen Fällen kann sich ein Verpflichtungskredit zum Beispiel auf eine bestimmte Etappe oder auf eine anstehende operative Umsetzungsmassnahme, welche sich aus einer eingegangenen politischen Verpflichtung ergibt, beziehen. Er fällt daher kleiner aus, als die Summe aller aktuellen und potenziellen Verpflichtungen, welche sich zum Beispiel aus den zugrundeliegenden Übereinkommen oder der politischen Zusage gesamthaft ergeben können.

Als Beispiel kann der Verpflichtungskredit für die 3. Rhonekorrektur genommen werden. Im Gegensatz zur NEAT-Finanzierung, für welche ein Gesamtkredit mit phasenweiser Freigabe der verschiedenen im Beschluss definierten Verpflichtungskredite besteht, bezieht sich der Verpflichtungskredit nur auf die erste Etappe der geplanten 3. Rhonekorrektur. Weitere Verpflichtungskredite werden folgen. In der Botschaft wird dargelegt, dass ein Vorgehen in drei Etappen geplant ist – abgestuft nach der Dringlichkeit der Massnahme. Ebenso wird erläutert, dass die Gesamtinvestitionen sich in den nächsten 30 Jahren auf etwa 1,6 Milliarden Franken belaufen dürften, dass aber exakte Schätzungen noch nicht möglich sind. Somit besteht heute rein aufgrund des Verpflichtungskreditbetrags keine Indikation darüber, wie hoch die Bundesbeteiligung letztlich ausfallen wird resp. bis zu welchem Volumen das Parlament gewillt ist, sich zu beteiligen. Dazu muss die Botschaft konsultiert werden. Auf der anderen Seite ist damit natürlich ein Ausstieg nach jeder Etappe „einfacher“, obwohl nicht davon auszugehen ist, dass ein solcher auf sachlicher / technischer Ebene sowie nach politischen Überlegungen zu erwarten ist. Im Unterschied zu einem Projekt wie die NEAT kann gemäss EFV indes bei der Rhonekorrektur jede Bauetappe für sich alleine genommen als eigenständiges Vorhaben betrachtet werden.

Bei der Bemessung von Verpflichtungskrediten für sogenannte „Jahrhundertprojekte“ sind deshalb zwei Varianten denkbar. Sofern ein Ausstieg des Bundes de facto nicht mehr möglich ist, die Gesamtkosten mit relativ hoher Sicherheit abschätzbar sind und eine Etappe für sich alleine genommen nicht sinnvoll ist, wäre nach Ansicht der EFK ein Verpflichtungskredit für das Gesamtvolumen vorzuziehen. Eine Etappierung ist nur dann angebracht, wenn sie technisch möglich und sachlich vertretbar ist, sich das Parlament eine Beteiligung des Bundes an weiteren Etappen tatsächlich vorbehalten will und das entsprechende Ausstiegsszenario politisch getragen wird.

3.4 Zwischenfazit: Eine konsequente Darlegung von Kosteninformationen in den Botschaften zu den Verpflichtungskrediten ist anzustreben

Von seiner Konzeption her umfasst der Verpflichtungskredit ausschliesslich finanzierungswirksame Verpflichtungen gegenüber Dritten, wobei in der heutigen Praxis sowohl überjährige als auch unterjährige Ausgaben eingeschlossen sind. Der Umfang eines Verpflichtungskredits stellt somit nicht in allen Fällen ein vollständiges Bild über die für ein Vorhaben benötigten Ressourcen dar. Er taugt daher nur beschränkt als entscheidungsrelevante Informationsgrundlage.

Sollen für die politische Entscheidungsfindung die für ein Vorhaben resp. Aufgabenfeld benötigten Ressourcen und die Auswirkungen auf die Beeinflussbarkeit der Ausgaben des Bundes vollständig dargelegt werden, müssten zusätzlich auch andere Aufwandskomponenten, die durch das Vorhaben ausgelöst werden, berücksichtigt werden. Da die betreffenden Aufwandelemente nicht in die Verpflichtungskredite aufgenommen werden können, sind sie anderweitig zu ergänzen. Im Rahmen von Verpflichtungskreditanträgen sollte daher künftig in den Botschaften des Bundesrats konsequent auf alle Aufwandelemente hingewiesen werden.

Bezüglich des Umfangs von Verpflichtungskrediten ist eine einheitliche Praxis zu etablieren. Dazu sollte die heutige Praxis mit entsprechenden Präzisierungen resp. Erläuterungen gefestigt werden.

Exkurs: Informationsbedarf zum Zeitpunkt eines Verpflichtungskreditantrags

Aus einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise müsste bei der Bewilligung von überjährigen Vorhaben eigentlich eine Vollkostensicht angestrebt werden. Im Prinzip ist es nämlich nur folgerichtig, wenn der Entscheid in Kenntnis nicht nur der finanziellen Verpflichtungen gegenüber Dritten, sondern aller mit dem Geschäft verbundenen Kosten gefällt wird. Diese sind zwar nicht immer im gleichen Grad gebunden, hängen aber unmittelbar mit dem Geschäft zusammen. Geht man davon aus, dass das Vorhaben grundsätzlich zu Ende geführt wird, stellen auch diese Elemente eine Einschränkung des finanziellen Spielraums dar. Wo relevant, können zudem auch die mit dem Vorhaben verbundenen Unterhalts- und Betriebskosten eine wesentliche Rolle spielen. Die Berücksichtigung von Vollkosten bedeutet aber nicht zwingend, dass alle betreffenden Aufwands-elemente in die Verpflichtungskredite aufgenommen werden müssen.

Folgt man den vorangehenden Überlegungen, so gehören Informationen zu sämtlichen mit einer Aufgabe verbundenen Kosten in einen Verpflichtungskredit-Antrag, so z. B. beim Beitragsgeschäft nicht nur die Beiträge selber, sondern auch die mit der Beitragsgewährung verbundenen Investitionen sowie Sach- und Personalaufwendungen. Nun mag dies in der heutigen Praxis nicht realisierbar sein, fehlen doch in der Regel die für die Ermittlung dieser Kosten notwendigen Kostenrechnungen resp. sind ausgeprägte Kosten/Leistungsrechnungen nicht in allen Fällen im Einsatz. Hinzu kommen die potenziellen Zuordnungsprobleme und der nicht zu unterschätzende Erhebungsaufwand.

Für die Frage, was es für die politische Entscheidungsfindung, die nachgängige Kontrolle und Berichterstattung braucht, sind die Bedürfnisse von Politik, Rechnungslegung und Entwicklungen im Bereich der finanziellen Führung Bund ausgewogen zu berücksichtigen. Für entsprechende Abwägungen sei an dieser Stelle auf Kapitel 7 verwiesen.

4 Erstellungsprozess der Verpflichtungskredit-Informationen ist fehleranfällig

4.1 Verpflichtungskredit-Führung als Gesamtprozess bei den Verwaltungseinheiten nicht verankert

Der Gesamtprozess „Verpflichtungskredite“ auf Ebene der Verwaltungseinheiten besteht aus folgenden Elementen:

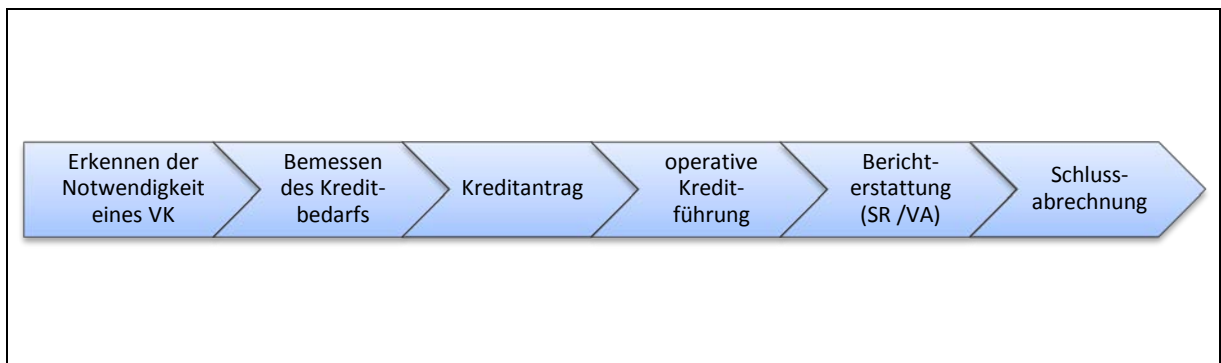


Abbildung 12: Vereinfachte Darstellung Gesamtprozess „Verpflichtungskredite“, Quelle: Grundlagen EFV, Darstellung: EFK

Die Führung und Kontrolle der Verpflichtungskredite wird in den wenigsten der geprüften Fälle als Gesamtprozess wahrgenommen. Zwar bestehen auf der Ebene der operativen Kreditführung in den jeweiligen Fachbereichen durchaus Prozessbeschreibungen und entsprechende technische Hilfsmittel. Diese sind auf die Komplexität und die Erfüllung des Tagesgeschäfts ausgerichtet und weniger auf die zusätzlichen Anforderungen der Verpflichtungskreditkontrolle in der Staatsrechnung.

Insgesamt erfolgen die verschiedenen Prozessschritte und das Zusammenspiel der involvierten Parteien in der Praxis informell und oft sogar unterschiedlich für verschiedene Vorhaben in der gleichen Verwaltungseinheit.

Wie aus der nachfolgenden Abbildung hervorgeht, fehlen in den meisten Fällen verbindlich geregelte, aufeinander abgestimmte und dokumentierte Verfahren und Abläufe. Entsprechend fehlt eine Dokumentation, aus welcher die Gesamtzusammenhänge, die daraus abgeleiteten Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die Beschreibung der einzelnen Prozessschritte und Maßnahmen zur Risikominimierung (Schlüsselkontrollen) hervorgehen.

| | BAFU | BfS | BAV | SECO | DEZA | BAK | BAG | GS-EJPD | SBF | |
|--|------|--|-----|------|------|-----|-----|---------|-----|--|
| Ist die VK-Führung als Gesamtprozess dokumentiert? | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2 | |
| Bewertung (Ausbaugrad) | 4 | Verpflichtungskredit-Führung als Gesamtprozess wahrgenommen und dokumentiert. | | | | | | | | |
| | 3 | Verpflichtungskredit-Führung als Gesamtprozess wahrgenommen, aber nicht dokumentiert. | | | | | | | | |
| | 2 | Prozesse / Praxis beziehen sich vorwiegend auf die fachliche Führung der Geschäfte und den Teilprozess Berichterstattung und/oder die Prozesse sind vorhabenbezogen organisiert. | | | | | | | | |
| | 1 | Kein Prozess / keine Praxis. | | | | | | | | |

Abbildung 13: Übersicht Prozessabbildung Verpflichtungskredit-Führung, Quelle: Erhebung EFK 2012

Mangels definierter Abläufe und Kontrollen zur Sicherstellung der Vollständigkeit des Verpflichtungskreditausweises in der Staatsrechnung ist nicht in jedem Fall prozessmässig sichergestellt, dass der Bedarf eines Verpflichtungskredits erkannt wird, und dass in den Tabellen der Staatsrechnung verifizierte Daten abgebildet werden. Das Interne Kontrollsystem IKS zum „Gesamtprozess Verpflichtungskredite“ beurteilt die EFK insgesamt als informell. Um den hier georteten Handlungsbedarf anzugehen, wäre zu prüfen, in wieweit die heutigen Regelungen im Handbuch HH+RF punktuell ergänzt werden müssen (z. B. könnte die EFV Richtlinien oder einen Leitfaden für den Gesamtprozess Verpflichtungskredite, vom Erkennen der Notwendigkeit bis zur Schlussabrechnung eines Verpflichtungskredites erlassen).

Exkurs: Verpflichtungskredit-Kataster unvollständig

Gemäss den Vorgaben der EFV müssen die Verwaltungseinheiten die Anlegung eines Verpflichtungskredits im SAP nach dessen Bewilligung veranlassen. Dazu ist das Antragsformular mit dem Beschluss unmittelbar nach Verabschiedung durch das Parlament an die Finanzverwaltung einzureichen.

Wie sich im Rahmen der Abklärungen der EFK zeigte, ist mit den vorhandenen Abläufen das Prozedere nicht in jedem Fall sichergestellt. So wurde beim SECO ein im Jahr 2011 bewilligter Verpflichtungskredit im Register nicht eröffnet.

Nebst dem Umstand, dass schon im Vorlauf zur Verpflichtungskredit-Führung keine geeigneten Massnahmen ergriffen werden, um die Verpflichtungskredit-Bewilligung zu beantragen, ist somit auch nicht sichergestellt, dass über jeden bewilligten Kredit auch eine Kontrolle geführt wird und die entsprechenden Angaben in der Staatsrechnung abgebildet werden. Die Schnittstelle EFV / Verwaltungseinheit ist zwar definiert, wird aber nicht durch entsprechende IKS-Massnahmen unterstützt.

4.2 Einsatz Buchhaltungssystem zur Verpflichtungskredit-Führung nicht optimal

4.2.1 SAP HHM wird nicht nach den Vorgaben der EFV eingesetzt

| | BAFU | BfS | BAV | SECO | DEZA | BAK | BAG | GS-EJPD | SBF |
|--|------|--|-----|------|------|-----|-----|---------|-----|
| Wird SAP HHM nach den Vorgaben der EFV eingesetzt? | 3 | 4 | 1 | 3 | 2 | 3 | n/a | 4 | 3 |
| Bewertung (Ausbaugrad) | 4 | Werte für das Verpflichtungskredit-Reporting in der Staatsrechnung / Voranschlag werden tagfertig, auf der Basis von Einzelbuchungen im SAP HHM integriert geführt. Ausnahme bildet die „summarische“ Mittelbindung, welche auf den Stichtag hin erfasst wird. | | | | | | | |
| | 3 | Nur die bisher aufgelaufenen Aufwand-/Investitionsausgaben (IST-Werte) werden im SAP HHM integriert geführt. | | | | | | | |
| | 2 | Werte werden periodisch oder stichtagbezogen im SAP HHM nacherfasst. | | | | | | | |
| | 1 | Keine Erfassung in SAP HHM, manuelle erstellte Meldung an EFV. | | | | | | | |
| Bemerkungen zu einzelnen Verwaltungseinheiten | BAV | Das BAV führt die Verpflichtungskredite des FinöV-Fonds nicht auf dem SAP R/3 der Bundesverwaltung. Die EFV akzeptiert manuelle Meldungen des BAV zum Verpflichtungskreditstand. | | | | | | | |
| | DEZA | Sämtliche Werte zum Verpflichtungsstand werden umfassend im SAP Modul Projektsystem (SAP PS) geführt. Die IST-Werte werden monatlich, die übrigen Tabellenwerte stichtagbezogen im SAP HHM nachgeführt. | | | | | | | |
| | BAG | Aktive Kreditführung aufgrund des Verpflichtungskredittyps nicht relevant. Es erfolgt eine einmalige Abbildung der Verpflichtung (abgeleitet aus der Garantiesumme) mit periodischen Anpassungen. | | | | | | | |

Abbildung 14: Übersicht Einsatz SAP HHM, Quelle: Erhebung EFK 2012

Die Erhebungen der EFK zeigten, dass SAP HHM entgegen der Vorgaben nicht bei allen Verwaltungseinheiten integrativ im Einsatz ist. In den meisten Fällen werden die Daten manuell aus den Vorsystemen übernommen. Die Erfassung der Werte im SAP HHM erfolgt in diesen Fällen stichtagbezogen und summarisch.

Der Verpflichtungskreditstand ist somit bei den meisten Verwaltungseinheiten nicht tagfertig im dafür vorgesehenen Modul HHM des Buchhaltungssystems SAP abrufbar.

Um jederzeit Auskunft über den Stand der Verpflichtungskredite zu erhalten, muss auf die Vorsysteme der Verwaltungseinheiten zurückgegriffen werden. Wie weit diese die Anforderungen aus FHG/FHV erfüllen, hat die EFK im Rahmen dieser Prüfung nicht untersucht.

4.2.2 Die Verwaltungseinheiten setzen eigene Tools zur Verpflichtungskredit-Führung ein. Die Schnittstellen und Kontrollen sind in der Regel schlecht dokumentiert

| | BAFU | BfS | BAV | SECO | DEZA | BAK | BAG | GS-EJPD | SBF | |
|--|--------------|--|-----|------|------|-----|-----|---------|-----|--|
| Erfolgen bei nicht integrierten Vorsysteme Kontrollen an den Schnittstellen? | 2 | n/a | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | n/a | 3 | |
| Bewertung (Ausbaugrad) | 4 | Vorsysteme im Einsatz (SAP PS, SAP CO, Excel usw.). Formelles IKS zur Datenabstimmung oder Übernahme etabliert (standardisierte und dokumentierte Kontrollen). | | | | | | | | |
| | 3 | Vorsysteme im Einsatz (SAP PS, SAP CO, Excel usw.). Nachweis zur materiellen Kontrolle der an die EFV gemeldeten Zahlen durch den Fachbereich liegt vor (dokumentierter Abstimm- bzw. Kontrollnachweis). | | | | | | | | |
| | 2 | Vorsysteme im Einsatz (SAP PS, SAP CO, Excel usw.). Für die durchgeführten Kontrollen durch den Fachbereich trifft eine oder mehrere der folgenden Aussagen zu: a) Kontrollen sind nicht dokumentiert, b) Kontrollen erfolgen punktuell (nicht systematisch), c) Kontrollen sind personenabhängig, d) Kontrollen sind u. U. wenig verlässlich. | | | | | | | | |
| | 1 | Vorsysteme im Einsatz. Buchungen ohne fachlichen Hintergrund oder Kontrollen seitens der Fachbereiche. Ausgewiesene Werte in der Staatsrechnung sind fehlerhaft. | | | | | | | | |
| Bemerkungen zu einzelnen Verwaltungseinheiten | BAK | Die per 30.6.2012 gemeldeten Werte stimmen nicht mit denjenigen in den Fachbereichen geführten überein. | | | | | | | | |
| | BfS/ GS-EJPD | Integrierte Führung der Verpflichtungskredite (siehe Abbildung 14). Nur die geplanten Verpflichtungen werden über eine manuelle Schnittstelle nachgeführt. | | | | | | | | |

Abbildung 15: Übersicht Einsatz Vorsysteme und deren Integration, Quelle: Erhebung EFK 2012

Bei den verschiedenen Verwaltungseinheiten sind Controllinginstrumente in höchst unterschiedlicher Ausprägung im Einsatz, ausgerichtet auf die heterogenen Anforderungen aus Sicht der Management-Rationalität. Im Einsatz stehen SAP CO, SAP PS, Datenbank- sowie selbst entwickelte Excel-Lösungen in unterschiedlich professioneller Ausprägung. Generell kann gesagt werden, dass die Verpflichtungskredit-Datenaufbereitung für die Tabellen der Staatsrechnung als „Nebenprodukt“ aus den hauseigenen Controllinginstrumenten der Verwaltungseinheit anfällt, ohne jeglichen weitergehenden Verwendungszweck bei den Verwaltungseinheiten.

Selbst dort, wo SAP-Module im Einsatz stehen, erfolgt die Datenübernahme in das HHM-Modul mittels manueller Schnittstelle. Bei jeder Verwaltungseinheit wird mindestens ein Wert zum Verpflichtungskreditstand manuell übernommen. Gewisse Kontrollen und Abstimmungen werden vorgenommen, in keinem Fall aber erfolgen diese mittels etabliertem Prozess (definierte Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten, Kontrollmassnahmen, Dokumentation). Mangels Dokumentation der durchgeführten Kontrollen wird die Nachvollziehbarkeit erheblich eingeschränkt bzw. in Fällen nicht mehr möglicher stichtagbezogener Datenabgleiche und fehlender Belege bei der Datenübernahme verunmöglicht. Übers Ganze gesehen liegen also weder vollständig integrierte Lösungen vor, noch werden die Datenübernahmen in das Modul SAP HHM und/oder die Meldung an die EFV durchgängig durch die Fachbereiche verifiziert und bestätigt. Infolge fehlender oder wenig ausgeprägter standardisierter und dokumentierter Kontrollen der Datenübernahme ist prozessmässig nicht sichergestellt, dass die ausgewiesenen Werte verifiziert sind.

4.3 Excel-basierte Verarbeitung der Daten auf Stufe EFV

Gemäss den Vorgaben der EFV müssen die Verwaltungseinheiten auf die beiden Stichtage (Ende Juni für die Budgetbotschaft / Mitte Januar für den Bundesbeschluss zu Voranschlag und Rechnung) die in SAP HHM geführten Daten zu den Verpflichtungskrediten überprüfen und diverse Qualitätstests durchführen. Die Durchführung ist der EFV schriftlich zu bestätigen, wozu die Verwaltungseinheiten entsprechende Crystal Reports zu erstellen und unterschrieben der EFV einzureichen haben. Beim Crystal Report handelt es sich um einen SAP Bericht zu den Verpflichtungskrediten, welcher auf den im SAP HHM geführten Daten basiert.

Die EFV bereitet die erhaltenen Informationen für die anschliessende Publikation auf. In diesem Zusammenhang überprüft sie einerseits die schriftlich gemeldeten Daten auf Übereinstimmung mit den in SAP HHM geführten Werten. Andererseits werden die Angaben bezüglich des Inhalts materiell plausibilisiert. Nach der Erstübernahme aus SAP HHM erfolgt die Verarbeitung der Daten durch die EFV ausschliesslich auf einer Excel-Tabelle. Die dazugehörigen Prozesse sind auf übergeordneter Ebene beschrieben. Ein formelles IKS, bezogen auf die Erstellung der Verpflichtungskredit-Informationen besteht hingegen nicht. In diesem Sinne existieren auch keine vordefinierten Kontrollen zum EFV-internen Erstellungsprozess.

Die Abklärungen der EFK haben Folgendes ergeben:

- Zum Teil verändern die Verwaltungseinheiten die mittels Crystal Report automatisch generierten Daten, d. h. die unterschriebene Version hat entweder handschriftliche Anmerkungen oder die Zahlen wurden im Report vor der Unterzeichnung noch angepasst.
- Anlässlich der Aufbereitung der Daten für die Berichterstattung nimmt die EFV – in der Regel nach Rücksprache mit den Verwaltungseinheiten – gegebenenfalls noch Korrekturen an den gemeldeten Werten vor. Die Korrekturen werden in der Excel-Tabelle der EFV nachgeführt, eine Anpassung in SAP HHM der Verwaltungseinheit wird nicht in jedem Fall verlangt. Ein Grund dafür ist die Problematik, dass mit dem heutigen SAP-Standard ein Verpflichtungskredit-Stichtagreporting nicht unterstützt wird. In der Praxis behilft sich die EFV damit, dass die Auswertungen des Verpflichtungskredit-Stichtagreportings jeweils auf einen vordefinierten Zeitpunkt (zum Beispiel 1.7. für die Auswertung per 30.6.) vorgenommen werden. Weitere systemgestützte Auswertungen nach diesem bestimmten Auswertungszeitpunkt sind mit der heutigen Praxis aber nicht mehr möglich, da diese nie mehr dasselbe Ergebnis ausweisen würden.
- Die Übermittlung der Daten zu den im FinöV-Fonds geführten Verpflichtungskrediten sowie die Angaben des BBL zu den Verpflichtungskrediten im Immobilienbereich der Eidg. Technischen Hochschule ETH erfolgt mittels manueller Meldung. Diese Verpflichtungskredite werden nicht im NRM-System Bund geführt.

Die vorbeschriebene Verarbeitung hat aus Sicht der EFK folgende Auswirkungen:

- Durch die nicht systematisch vorgenommene Rückkoppelung mit SAP HHM, basiert die Berichterstattung der EFV im Resultat nicht mehr direkt auf den im Buchführungssystem der Verwaltungseinheiten erfassten Daten. Die EFV bildet de facto Obligo-Werte in der Staatsrechnung ab, welche so in der Buchhaltung der Verwaltungseinheit nicht nachgeführt werden.
- Bei der Konsolidierung der Verpflichtungskreditdaten werden die Werte aus SAP HHM, ergänzt mit den Angaben aus den schriftlichen Meldungen der Verwaltungseinheiten, für die Weiterverarbeitung in Excel übernommen. Der Einsatz von Excel als Hilfsmittel zur Konsolidierung wirkt sich aufgrund des damit verbundenen Systembruchs auf verschiedenen Kriterien der

Ordnungsmässigkeit aus (Tagfertigkeit, Kennzeichnung von Korrekturen, Durchgängigkeit von Haupt- und Nebenbüchern). Diese können nicht, oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand, erfüllt werden.

- Mit manuellen Korrekturen des Crystal Reports durch die Verwaltungseinheit oder durch nachträgliche einseitige Korrekturen der gemeldeten Werte in der Excel-Tabelle der EFV kann die mangelnde Führung der Verpflichtungskredite im Buchführungssystem der Verwaltungseinheit aufgefangen werden. Damit riskiert die EFV andererseits, dass das von ihr vorgegebene System umgangen wird, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Datenqualität.

4.4 Zwischenfazit: Zuverlässigkeit der Verpflichtungskredit-Informationen kann verbessert werden – Erstellungsprozess ist neu zu ordnen

4.4.1 Begründung für die heutige Situation

Aus den Gesprächen mit den Verwaltungseinheiten liess sich eine Begründung für die heutige Situation herauskristallisieren: Zum Zeitpunkt der Einführung des NRM bestanden zum Teil ausgebaut, bewährte Instrumente, mit welchen die Verwaltungseinheiten ihre Geschäfte materiell und finanziell führten. Diese ermöglichten es, die verlangten Angaben für die Verpflichtungskredit-Kontrolle zu generieren. Die Umstellung der Systeme resp. der Aufbau der mit NRM-Einführung forcierten integrierten Lösung hätte für manche Verwaltungseinheit einen zusätzlichen Aufwand bedeutet. Für die Verwaltungseinheiten boten sich grundsätzlich folgende Ansätze an:

1. vollständige Umstellung auf die NRM-Lösung,
2. Schnittstellen zu den bestehenden Systemen aufbauen,
3. Systeme parallel führen oder
4. summarische Nachführung der mittels Management-Systemen generierten Daten in SAP HHM.

Lösung 1 kam für die Verwaltungseinheiten nicht in Frage; damit wären die bisherigen Investitionen in etablierte Management-Systeme obsolet geworden. Zudem können mit der Verpflichtungskredit-Kontrolle allein die Bedürfnisse der Management-Rationalität kaum oder gar nicht abgedeckt werden. Die Lösungen 2 und 3 wurden aus wirtschaftlichen Gründen verworfen, Lösung 2 zusätzlich auch aufgrund zu erwartender technischer Hürden. Verblieb Variante 4, für welche sich die mit dem Problem konfrontierten Verwaltungseinheiten schliesslich entschieden haben.

Gemäss der EFV stellt die Verpflichtungskredit-Führung hohe Anforderungen. Die Verwaltungseinheiten kommen deshalb nicht umhin, ein eigenes Konzept für die Verpflichtungskredit-Führung, zugeschnitten auf vorhandene Strukturen und spezifische Bedürfnisse, zu erarbeiten. Die EFV bietet dazu gewisse Hilfestellungen an, in Form einer Anleitung; für die vielgestaltigen Probleme offensichtlich nicht in ausreichendem Masse. Das Ergebnis der Erhebungen zeigt jedenfalls, dass die bisher erfolgten Massnahmen der EFV nicht ausgereicht haben, eine Verpflichtungskontrolle im Sinne ihrer Vorgaben zu etablieren und durchzusetzen.

Die von der EFV angedachte Lösung hat sich in der Praxis nicht durchgesetzt. Bei der Umsetzung helfen sich die Verwaltungseinheiten selbst, was zu einer Vielzahl von unterschiedlichen Lösungen führte. Die EFK stellte fest, dass die Erwartungen verschiedener Verwaltungseinheiten an die EFV hinsichtlich einer individuellen Unterstützung (z. B. bei der Konzeptentwicklung, Schulung, Hilfestellung bei der Lösung von Sonderfällen) nicht in jedem Fall erfüllt wurden. Die EFV hingegen sieht keinen Handlungsbedarf, hier eine stärkere Rolle einzunehmen. Die aktuell vorhandenen

Vorgaben seien ausreichend. Zudem liege es in der Verantwortung der Verwaltungseinheiten, die Umsetzung des einzelnen Verpflichtungskredites zu spezifizieren und zu dokumentieren. Bei Bedarf nähme die EFV zur vorgesehenen Umsetzung Stellung.

4.4.2 Beurteilung der Auswirkungen auf die Datenqualität

Mit der standardisierten Lösung verfolgte die EFV unter anderem das Ziel, die Datenqualität in der Verpflichtungskreditkontrolle zu verbessern und damit die Zuverlässigkeit der ausgewiesenen Werte zu erhöhen. Wie aus den Gesprächen mit der EFV hervorgegangen ist, wird die Qualität der Daten zu den Verpflichtungskrediten im Vergleich zu Zeiten vor NRM heute als stark verbessert eingeschätzt. Die standardisierte Lösung, die Abklärungen der EFV mit den Verwaltungseinheiten wie auch die durch Unterschrift zu bestätigende Crystal-Meldung hätten massgeblich zur Verbesserung beigetragen.

Nun zeigte aber die Erhebung der EFK, dass die Vorgaben der EFV zur Verpflichtungskredit-Führung in der Praxis nicht flächendeckend umgesetzt wurden. Nicht bei allen geprüften Verpflichtungskrediten besteht nämlich eine integrierte Abbildung in der Kreditführung mittels SAP HHM. Die Verwaltungseinheiten setzen zwar SAP HHM ein, aber im Wesentlichen nur zweimal im Jahr und zwar ausschliesslich im Hinblick auf die Berichterstattung in Staatsrechnung und Voranschlag. Die stichtagbezogene Übernahme der Daten ist mit Aufwand verbunden, der beim Einsatz einer integrierten Lösung nicht anfallen würde.

Eine Integration der heute bestehenden Lösungen zur Verpflichtungskredit-Führung in SAP über das Modul HHM würde die Ordnungsmässigkeit der Kreditführung unterstützen, sowohl bei den Verwaltungseinheiten als auch auf der Ebene der Staatsrechnung. Sie scheitert aber an der praktischen Umsetzung. Nun kann mit den verschiedenen im Einsatz stehenden Lösungen der Verwaltungseinheiten – bei Einhaltung der einschlägigen Kriterien – die Ordnungsmässigkeit der Verpflichtungskredit-Führung aller Voraussicht nach ebenso sichergestellt werden. Diese ist dann allerdings beschränkt auf die Ebene der Kreditführung durch die Verwaltungseinheit. Im Raum steht deshalb die Frage, wie es um die Zuverlässigkeit und Aktualität der Daten auf Stufe Bund steht und ob dieser mit der heutigen Praxis (von nicht integrierten Lösungen) angemessen Rechnung getragen werden kann. Folgendes lässt sich zu diesem Aspekt zusammenfassen:

1. Die Zuverlässigkeit der Daten kann durchaus auch ohne vollständige Integrierung der beteiligten Anwendungen gewährleistet sein. Nebst tagfertiger, vollständiger und überprüfbarer Buchungen in den Vorsystemen wäre auf organisatorischer Ebene Folgendes zu beachten:

- Die notwendigen – präziser vorzugebenden – Arbeitsabläufe müssen durchgängig etabliert, eingehalten und periodisch überprüft werden.
- Die Nachprüfbarkeit der manuellen Datenübernahme ist sicherzustellen, vorzugebende Kontrollen und Bestätigungen der Tabellenwerte durch die Fachbereiche sind zu dokumentieren.
- Jegliche – nachträgliche – Korrekturen haben nicht im Reporting, sondern ausschliesslich im Modul HHM zu erfolgen.
- Die Prozesse der EFV im Zusammenhang mit der Konsolidierung der Daten werden mit entsprechenden IKS-Massnahmen gestärkt.

2. Aufgrund der Erhebungen der EFK entstand der Eindruck, dass nicht alle verpflichtungskredit-führenden Verwaltungseinheiten dasselbe Niveau an Zuverlässigkeit im Erstellungsprozess erreicht haben. Es ist heute nicht sichergestellt, dass die in SAP HHM summarisch erfassten und mittels Crystal Report gemeldeten Daten durch die Prozesse resp. das IKS der Verwaltungseinheiten verifiziert werden. Übergeordnet kann sich die EFV nicht jederzeit auf die in SAP HHM erfassten Daten bezüglich Aktualität und Vollständigkeit verlassen. Da die EFV nicht die Möglichkeit hat, in der Plausibilisierung alle Fehler zu erkennen und zu korrigieren, besteht das Risiko von fehlerhaften Zahlen im Ausweis zum Verpflichtungskreditstand. Die Auswirkungen resp. die Bedeutung im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Daten lässt sich nicht verallgemeinern. In solchen Situationen kann die Zuverlässigkeit durchaus gegeben sein, muss aber nicht. Eine Aussage über die effektive Fehlerquote ist nur mit einer umfassenden Ordnungsmässigkeitsprüfung möglich.

3. Unter dem Aspekt der Zuverlässigkeit ist also das unter Punkt 1 skizzierte Vorgehen durchaus denkbar. Der Nachteil besteht aber darin, dass durch den Verzicht auf eine laufende Erfassung des Verpflichtungsbestandes in den Instrumenten der politischen Rationalität (SAP HHM) die Finanzhaushaltverordnung nicht eingehalten würde. Insbesondere die Forderungen nach einem jederzeitigen Ausweis des Kreditsaldos (und den anderen Bestandteilen) und der Führung der Verpflichtungskredite im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheiten sind betroffen.

Inwieweit auf Stufe der EFV und der politischen Rationalität aktuelle resp. tagfertige Daten zur Verfügung stehen müssen, kann aus Sicht der EFK durchaus in Frage gestellt werden. Wichtig erscheint, dass die Verwaltungseinheiten gewährleisten können, dass sie die gesetzlichen Anforderungen auf der Stufe der operativen Führung erfüllen können. Im Sinne einer dezentralen Lösung könnten die heutigen heterogenen Lösungen weiterbestehen. Sie sollten aus Sicht der EFK jedoch formalisiert und einzeln durch die EFV begutachtet, korrigiert und freigegeben werden. Insbesondere beurteilt werden müsste, ob mit der Lösung die Ordnungsmässigkeit der Verpflichtungskredit-Führung im Sinne von FHG/FHV durchgängig gewährleistet werden kann.

Sollte aber (andererseits) die Meinung vorherrschen, dass anstelle der heterogenen Lösungen die Vorgaben der EFV ihren zwingenden Charakter beibehalten, müsste nach Ansicht der EFK der mit der flächendeckenden Anwendung der standardisierten Lösung der EFV verbundene Aufwand und Nutzen zunächst abgeklärt werden. Mit Blick auf die Einführung des Vertragsmanagement Bund besteht durchaus die Chance, die Anforderungen aus der Verpflichtungskredit-Führung zu berücksichtigen: Mit dem Vertragsmanagement Bund ändert sich die Ausgangslage bezüglich der Vertragserfassung, und die integrative Führung der Verträge in SAP HHM könnte möglich werden.

Für eine abschliessende Beurteilung wird auf die Abwägungen in Kapitel 7 verwiesen.

5 Konzept mit Tücken, es ist nicht gewährleistet, dass die Zahlen bei jedem Verpflichtungskredit auch dasselbe aussagen

Für eine korrekte Interpretation der Spaltenangaben in den Tabellen zu den veröffentlichten Verpflichtungskredit-Informationen (siehe Kapitel 2.3.2) ist ein allgemein gültiges Begriffsverständnis wesentlich. Zu erreichen ist dies nur durch klare Definitionen der Begriffe, nach vorgängiger Abklärung der praktischen Anwendungsmöglichkeiten für die Mehrzahl der abzubildenden Geschäftsfälle. Ausnahmen müssten einzeln geprüft und auch für diese dann geltende Regelungen getroffen und konstant angewendet werden.

Bereits bei der Bemessung des bewilligten Kredites ist diese Voraussetzung nicht gegeben (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.2). Bei den eingegangenen, geplanten und bis zur Vollendung des Vorhabens notwendigen Verpflichtungen verhält es sich gleichermassen.

Wie in den folgenden Ausführungen dargelegt, werden die Inhalte für die Spalten 2 und 3 der Verpflichtungskredit-Tabelle in Staatsrechnung / Voranschlag unterschiedlich interpretiert. Oft bereitet die Abgrenzung, was als „verpflichtet“ bzw. als „geplant verpflichtet“ zu gelten hat, Schwierigkeiten. Fehlinterpretationen bei diesen Werten beeinflussen die weiteren Spalten der Tabelle und schwächen das gesamte Tabellenwerk.

5.1 Eingegangene Verpflichtungen: Verpflichtungszeitpunkt wird unterschiedlich ausgelegt und ist zum Teil schwierig zu bestimmen

| | BAFU | BfS | BAV | SECO | DEZA | BAK | BAG | GS-EJPD | SBF | |
|---|-----------------|--|-----|------|------|------------------------|-----|---------|-----|--|
| Umsetzung des Verpflichtungsbegriffs | 2 ^{a)} | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 | 4 | 2 | |
| | 4 ^{b)} | | | | | | | | | |
| | 4 ^{c)} | | | | | | | | | |
| | | siehe Exkurs Garantien | | | | siehe Exkurs Garantien | | | | |
| Kategorien | 4 | Keine spezifischen Probleme. | | | | | | | | |
| | 3 | Spezialregelung: mit EFV so festgelegt, aber in der Berichterstattung nicht ersichtlich oder Sonderfall Garantien, siehe Exkurs. | | | | | | | | |
| | 2 | Geschäftsfallbezogene Interpretation, in der Berichterstattung (Staatsrechnung / Voranschlag) nicht näher erläutert / darstellbar. Interpretation für einen Aussenstehenden nicht ersichtlich. | | | | | | | | |
| | 1 | Mangelhafte Umsetzung. | | | | | | | | |
| Bemerkungen zu einzelnen Verwaltungseinheiten | BAFU | a) Bewertung zum Verpflichtungskredit „Globale Umwelt“ b) Bewertung zum Verpflichtungskredit „Beiträge Lärmschutz“ c) Bewertung zum Verpflichtungskredit „3. Rhonekorrektur 2009-2014“ | | | | | | | | |

Abbildung 16: Übersicht Umsetzung Verpflichtungsbegriff (Zeitpunkt/inhaltlich), Quelle: Erhebung EFK 2012

5.1.1 Was heisst „verpflichtet“?

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen können im Rahmen des bewilligten Kredits finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden. Was aber darunter zu subsummieren ist, lässt sich allenfalls vom buchhalterischen Begriff herleiten⁵. In den Grundlagen der EFV (HH+RF und weiterführende Dokumente) wird der Verpflichtungsbegriff unter NRM eng mit dem Obligobegriff von SAP verknüpft. Im SAP-Systemverständnis wird der Obligobegriff im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen verwendet.

Als Folge ist die Umsetzung des Verpflichtungsbegriffs bei Verpflichtungskrediten, welche ausschliesslich oder vorwiegend über Einzelverträge abgewickelt werden, eher unproblematisch. Hier geht es primär darum, die jeweilige rechtliche Basis (Bestellungen, Verträge, Verfügungen), welche sinngemäss dem Obligobegriff in SAP und somit den Vorgaben der EFV entspricht, ordnungsgemäss nachzuführen.

Wie die Erhebungen der EFK zeigten, kann die Umsetzung des Verpflichtungsbegriffs in der Praxis aber auch etliche Schwierigkeiten bieten. Probleme ergeben sich vor allem beim Zeitpunkt, zu welchem eine eingegangene Verpflichtung auszuweisen ist. Dies erfolgt gemäss den Erhebungen der EFK in der Praxis unterschiedlich, wobei bei den analysierten Verpflichtungskrediten folgende drei Varianten existieren: 1. unmittelbar nach Bewilligung des Verpflichtungskredits durch das Parlament, 2. bei interner Projektfreigabe durch die Verwaltungseinheiten oder 3. nach Eingang einer effektiven vertraglichen Bindung gegenüber Dritten. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die einzelnen Varianten. Näheres kann aus den Erläuterungen zu den Beispielen im Anhang 4 entnommen werden.

| Zeitpunkt | Beschreibung und Beispiele | offene Fragen |
|--|--|---|
| Bewilligung Verpflichtungskredit durch das Parlament | Der Gesamtkredit wird als eingegangene Verpflichtung ausgewiesen, ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Verpflichtungszeitpunkts. Beispiel: ▪ BAFU / Globale Umwelt | Wie erfolgt die Bemessung des Verpflichtungskredits bei „politischen Versprechungen“, wenn die Höhe des Beitrags nicht bereits im Abkommen selber definiert ist? Was gilt als Verpflichtungszeitpunkt bei Geschäften, bei denen die ausgewählten Projekte nur den Vollzug eines übergeordneten Abkommens darstellen? Wie ist der verpflichtete Betrag zu bemessen? Nach welchen Kriterien erfolgt die Abgrenzung zu den sogenannten – nicht über Verpflichtungskredite abgebildeten – Pflichtbeiträgen? |
| Interne Projektfreigabe | Die intern freigegebenen Projektphasen eines Projekts gelten als Verpflichtungsbasis, nicht die im Laufe der Projektumsetzung erstellten Verträge mit den Leistungserbringern. Als verpflichtet wird der für die Projektphase freigegebene | Wie ist zu verfahren, wenn mit dem grundsätzlichen Projektentscheid resp. der als eingegangene Verpflichtung erfassten Phasenbewilligung auch die Folgephasen präjudiziert sind? Was gilt als Verpflichtungskreditzeitpunkt und -betrag? |

⁵ Verpflichtungen als Begriff der Finanzbuchhaltung sind Fremdkapital

| Zeitpunkt | Beschreibung und Beispiele | offene Fragen |
|---|--|--|
| | <p>Betrag ausgewiesen.</p> <p>Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ DEZA/Technische Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Grundsatzentscheid</u> für ein Projekt mit Gesamtprojektbudget ▪ <u>Freigabe erste Phase</u> des Projekts mit Gesamtprojektbudget (wenn damit Folgephasen präjudiziert werden) ▪ <u>Phasenbewilligung</u> freigegebene Phasen mit jeweiligen Phasenbudgets <p>Wie wird die Abgrenzung im operativen Geschäft vorgenommen?</p> |
| <p>vertragliche Bindungen gegenüber Dritten</p> | <p>Als Basis für die eingegangenen Verpflichtungen gelten Verträge, Verfügung oder Programmvereinbarungen.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ BFS / Volkszählung 2008-2015 ▪ GS-EJPD / Ablösung HP Non Stop Platform ▪ BAFU / Lärm ▪ BAFU / 3. Rhonekorrektion ▪ BAK / Heimatschutz und Denkmalpflege | |
| | <p>Als Basis für die eingegangene Verpflichtung gilt die Summe aller Programmzeichnungen. Der verpflichtete Betrag wird errechnet und stellt die geschätzten Endkosten der aktuell gezeichneten Programme dar. Eine aktualisierte Bewertung der eingegangenen Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Berichterstattung erfolgt insbesondere dann, wenn seit der letzten Berichterstattung zusätzliche Programmzeichnungen erfolgt sind.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ SBF / Beteiligung an den Programmen der ESA | |
| | <p>Bei den Verpflichtungskrediten für Eisenbahngrossprojekte wird auf Veranlassung der EFV bei den eingegangenen Verpflichtungen – abweichend von den anderen – nicht die Bundessicht dargestellt, sondern der Verpflichtungsstand des Erstellers gegenüber Dritten. Die EFV beabsichtigt mit dieser Darstellungsform eine sachgemässe und zeitgerechte Einschätzung der Kostenentwicklung bzw. der Projektsteuerung zu ermöglichen. Davon nicht betroffen sind die Projektaufschickredite des BAV, bei welchen im herkömmlichen Sinne die Verpflichtung</p> | <p>Wie sollen mehrstufige Vertragsverhältnisse zeitlich und betragsmässig erfasst werden?</p> <p>Werden andere vergleichbare Verpflichtungskredite analog gehandhabt?</p> <p>Geht die von der EFV bei den Eisenbahngrossprojekten beabsichtigte Steuerung nicht über das Ziel der heutigen Verpflichtungskreditkontrolle hinaus? Was ist der Mehrwert und wie wird die gesonderte Darstellung dem Leser offengelegt?</p> |

| Zeitpunkt | Beschreibung und Beispiele | offene Fragen |
|-----------|---|---------------|
| | <p>tungen des Bundes gegenüber Dritten dargestellt werden.</p> <p>Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ BAV / Massnahmen ZEBG <p>Hinweis: Analog dazu wird z. B. auch der NEAT-Verpflichtungskredit abgebildet.</p> | |

Die EFK konnte die in der Tabelle aufgeworfenen Fragen im Rahmen dieser Prüfung – sie beziehen sich letztlich auf eine Beurteilung des ordnungsgemässen Ausweises – nicht vertiefen. Je nachdem, wie die Fragen beantwortet werden, kann der heutige Ausweis der untersuchten Verpflichtungskredite durchaus korrekt sein. Die Tabelle dient vornehmlich dazu, den vorhandenen Interpretationsspielraum exemplarisch zu dokumentieren und die mit den offenen Begriffs-Definitionen verbundene Problematik anhand der Beispiele aus den Erhebungen aufzuzeigen. Wie im Fazit dargestellt, erwartet die EFK eine Klärung der Fragen und ergänzende detaillierte Ausführungsbestimmungen im Handbuch HH+RF der EFV (siehe Kapitel 5.4).

Exkurs: Darstellung der Problematik der Auslegung des Verpflichtungszeitpunkts am Beispiel der Verpflichtungsplanung bei der DEZA

Anhand des folgenden Beispiels lässt sich die Problematik, die mit der Auslegung der Begriffe verbunden ist, deutlich illustrieren. Es geht der EFK nicht darum, die richtige Darstellung im konkreten Fall festzulegen, als vielmehr zu veranschaulichen, welcher Einfluss auf die Darstellung der Verpflichtungskredit-Informationen besteht und dass daher präzise Vorgaben notwendig sind.

Aktueller Rahmenkredit: Im Fokus der Verpflichtungsplanung der DEZA steht jeweils der aktuelle Rahmenkredit. Diesem werden sowohl die freigegebenen Phasen von intern bewilligten Projekten als auch deren Folgephasen und Projektideen, die während der Laufzeit des aktuellen Rahmenkredits bewilligt werden sollen, planerisch zugeordnet. Damit kann der aktuelle Rahmenkredit eine Überprogrammierung ausweisen, was zu dessen operationellen Ausnützung dient. Diese Überprogrammierung ist dabei nicht mit einer Überverpflichtung gleichzusetzen, sind doch nicht alle Geschäfte formell (im Sinn einer internen Freigabe) genehmigt und damit im Sinne der Verpflichtungszeitpunktdefinition der DEZA auch noch nicht eingegangen.

Der Stand der Verpflichtungsplanung für den geltenden Rahmenkredit zeigt per September 2012 einen Projektumfang von 5,45 Milliarden Franken, wovon rund 4,6 Milliarden Franken im Sinne der DEZA verpflichtet sind. Somit sind rund 0,9 Milliarden Franken als planerisch vorgemerkt eingestuft. Davon sind 643 Millionen Franken entweder mit laufenden Projekten verknüpft (Folgephasen) oder ergeben sich aus bewilligten Eintretensentscheiden. Rund 224 Millionen Franken beziehen sich auf „Projektideen“.

Künftige Rahmenkredite: Zusätzlich zum aktuellen Rahmenkredit, bezieht die DEZA auch künftige Rahmenkredite in die Planung ein. Dies hat einen direkten Zusammenhang damit, dass für jedes Projekt, für das ein Grundsatzentscheid beantragt/bewilligt ist, das Gesamtbudget in die Verpflichtungsplanung einfließt. Gemäss den erhaltenen Auswertungen per September 2012 summieren sich diese Planungskosten auf rund 2,8 Milliarden Franken. Davon entfallen rund 1,8 Milliarden Franken auf Folgephasen von bewilligten Projekten oder bewilligte Eintretensanträge. Die restlichen 1 Milliarde Franken beziehen sich auf Projektideen (keine Zusicherung).

Bezogen auf die Verpflichtungsplanung ergibt sich per September 2012 folgendes Bild:

| | |
|---|-------------------------------|
| Verpflichtungsplanung (Folgephasen/Eintretensentscheide), | |
| Rahmenkredit aktuell | 0,6 Milliarden Franken |
| <u>künftige Rahmenkredite</u> | <u>1,8 Milliarden Franken</u> |
| Total | 2,4 Milliarden Franken |
| Verpflichtungsplanung (Projektideen) | |
| Rahmenkredit aktuell | 0,2 Milliarden Franken |
| <u>künftige Rahmenkredite</u> | <u>1,0 Milliarden Franken</u> |
| Total | 1,2 Milliarden Franken |

Für die Diskussion bezüglich der Auslegung des Verpflichtungszeitpunkts ist die Verpflichtungsplanung, welche sich auf die Folgephasen und Eintretensentscheide bezieht, relevant. Ohne detaillierte Abgrenzung der betroffenen Projekte lassen sich die 2,4 Milliarden Franken materiell nicht bewerten. Die Grundsatzfrage, die sich in diesem Zusammenhang stellt ist die, in wie weit und zu welchem Zeitpunkt, welche Projektphasen aus der internen Projektbewilligung als eingegangene oder geplante Verpflichtung den Verpflichtungskrediten angerechnet werden müssen (vgl. Ausführungen im Kapitel 5.1.1). Dies hängt eng damit zusammen, ob das Projekt etappierbar ist. Wird mit einer einzelnen Phase alleine bereits ein Mehrwert geschaffen, können die übrigen Phasen durchaus anderen Verpflichtungskrediten angerechnet werden. Sind die einzelnen Projektphasen hingegen nicht beliebig unterbrechbar (Stichwort: Investitionsruinen), so sollte die Anrechnung auf den aktuellen Kredit erfolgen, wobei noch zu definieren ist, ob als eingegangene oder geplante Verpflichtung.

Beurteilung

Um Unklarheiten auszuräumen, sollte der Begriff „Verpflichtung“ genauer als in den heutigen Grundlagen definiert sein. Selbst wenn darüber mehr Klarheit herrscht, müssen, um den je nach abzubildendem Geschäftsfall unterschiedlichen Ansprüchen gerecht zu werden, Ausnahmen gesondert beurteilt und bewilligt werden. Die Angaben gemäss Verpflichtungskredit-Tabellen zum jeweiligen Verpflichtungsstand sind weder homogen – und damit nicht vergleichbar – noch zuverlässig für Aussenstehende (z. B. Parlamentarier) interpretierbar. Weil eine einheitliche und einfache Umsetzung nicht möglich erscheint, sollten im Umgang mit solchen Geschäften bessere Hilfestellungen geboten und ein Verfahren zur Genehmigung von Sonderlösungen festgelegt werden. Anschliessend ist die konstante Anwendung sicherzustellen. Zurzeit wird im besten Fall die Praxis mit der EFV abgesprochen, in der Regel aber die Interpretation des Verpflichtungsbegriffs den Verwaltungseinheiten – und dort meistens den untergeordneten Ebenen – überlassen.

5.2 Geplante Verpflichtungen: Welche Mittel sind zur Vollendung des Vorhabens noch notwendig?

| | BAFU | BfS | BAV | SECO | DEZA | BAK | BAG | GS-EJPD | SBF |
|----------------------------------|-----------------|-----|------------------------|------|------|------------------------|-----|---------|-----|
| Umsetzung geplante Verpflichtung | 1 ^{a)} | 4 | 2 | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 |
| | 1 ^{b)} | | | | | | | | |
| | 2 ^{c)} | | | | | | | | |
| | | | siehe Exkurs Garantien | | | siehe Exkurs Garantien | | | |

| Kategorie | | |
|---|------|--|
| | 4 | Keine spezifischen Probleme. |
| | 3 | Die Verwaltungseinheit weist Gesamtkredit als verpflichtet aus. Geplante Verpflichtungen entfallen daher (grundsätzlich) oder Sonderfall Garantieleistungen, siehe Exkurs. |
| | 2 | Differenzbetrag im Reporting der Staatsrechnung / Voranschlag. Fachliche Grundlagen, die die Mittelreservierung in der Höhe und bezüglich der Fälligkeiten untermauern, liegen aber vor. |
| | 1 | Differenzbetrag: keine fachliche Grundlage, welche die Mittelreservierung in der Höhe und auch bezüglich der Fälligkeiten untermauern würde oder keine langfristige Planung möglich, da die Gesuche laufend eingehen und behandelt werden. |
| Bemerkungen zu einzelnen Verwaltungseinheit | BAFU | a) Bewertung zum Verpflichtungskredit „Globale Umwelt“ b) Bewertung zum Verpflichtungskredit „Beiträge Lärmschutz“ c) Bewertung zum Verpflichtungskredit „3. Rhonekorrektur 2009-2014“ |
| | BAK | Seitens BAK wurde darauf hingewiesen, dass die geforderte Spaltenangabe für das zu betreuende Geschäft wenig Sinne ergäbe. Aufgrund des Bedarfs kann davon ausgegangen werden, dass die bewilligten Mittel benötigt und zweckmässig eingesetzt werden können. Das Ziel der Verwaltungseinheit bestehe primär darin, die zur Verfügung stehenden Mittel am zweckmässigsten und nach definierten Prioritäten einzusetzen. Eine langfristige Planung aber ist in diesem Zusammenhang nicht möglich. Das BAK erachtet es als wenig sinnvoll, Kreditreste auszuweisen, nur weil die zu finanzierenden Projekte noch nicht abschliessend festgelegt wurden / werden konnten. Aus erwähnten Gründen sei für diesen Verpflichtungskredit-Typ die „Differenzmethode“ die einzig richtige. |

Abbildung 17: Übersicht „Realitätsbezug“ geplante Verpflichtungen, Quelle: Erhebung EFK 2012

Die geplanten Verpflichtungen sollen Auskunft darüber geben, welche Verpflichtungen zur Vollendung des Vorhabens noch notwendig sind. Die in der Berichterstattung der Staatsrechnung oder des Voranschlags ausgewiesenen Werte sollten nachweisbar sein und den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. In Anlehnung an das SAP-Systemverständnis umfassen die geplanten Verpflichtungen vom Konzept der EFV her zum einen die Vorgänge, die im Bestellprozess der Bundesverwaltung vor der eigentlichen Bestellung resp. Mittelbindung in der Buchhaltung erfasst werden. Zum anderen sind die Verwaltungseinheiten gehalten, allfällige Schätzwerte von geplanten Verpflichtungen in einer summarischen Form auf die Stichtage hin zu ergänzen. Mit dieser summarischen Buchung sollen alle geplanten Verpflichtungen, die bisher nicht im SAP erfasst worden sind, abgebildet werden. Mit einer solchen summarischen Mittelbindung kann also das ausgewiesene Restbudget beeinflusst werden.

Die EFK hat festgestellt, dass der Begriff „geplante Verpflichtungen“ je nach Art des Verpflichtungskredits resp. der damit geführten Geschäfte unterschiedlich interpretiert wird. Im Wesentlichen lassen sich folgende Ausprägungen identifizieren:

Beim Beitragsgeschäft „auf Gesuch hin“ werden die geplanten Verpflichtungen rechnerisch aus dem noch nicht verpflichteten Teil des Kredites ermittelt (Differenzmethode). Zum ausgewiesenen Betrag existiert in diesen Fällen keine Grundlage, die geplante Verpflichtung hat somit eher den Charakter einer „Reserve“ als einer fachlich nachgewiesenen Verpflichtungsplanung. Nach Ansicht

der EFV ist dieses Vorgehen namentlich bei Rahmenkrediten zweckmässig, da das Parlament einen Höchstbeitrag für eine Vielzahl von gleichartigen Projekten beschlossen hat und im Normalfall davon ausgegangen werden kann, dass der Verpflichtungskredit ausgeschöpft wird (z. B. DEZA). Bei denjenigen Beitragsgeschäften, bei denen der gesamte bewilligte Kredit als verpflichtet verbucht wird, entfällt eine Darstellung der geplanten Verpflichtungen gänzlich (siehe Kapitel 5.1.1).

Bei den beiden mittels Verpflichtungskrediten finanzierten Projekten liegen jeweils Endkostenprognosen aus dem Projektmanagement vor. Dies trifft zum Teil auch für andere Vorhaben zu, die mit Einzel-Verpflichtungskrediten geführt werden. Die EFK stellte fest, dass die geplanten Verpflichtungen in der Staatsrechnung nur in wenigen Fällen auf diesen Werten basieren.

Aus den Gesprächen mit den Verwaltungseinheiten ist hervorgegangen, dass sie Kreditreste nur ungern ausweisen oder darauf tendieren, diese erst gegen Schluss der Laufzeit des Verpflichtungskredits offenzulegen. Damit sollen Optionen für später zu planende Verpflichtungen nicht verbaut werden. Auch dort, wo aufgrund der aktuellen Planungssituation ein Ausweis eines Kreditrestes angebracht wäre, wird deshalb ein scheinbar verplanter Kredit ausgewiesen.

Exkurs Garantien

Gemäss Erklärungen in der Staatsrechnung / Voranschlag sind die für Garantien und Bürgschaften verpflichteten Mittel jeweils in der Spalte 6 der Verpflichtungskredit-Tabelle ersichtlich. Systemseitig müssen die Garantiekapitalien unter den eingegangenen Verpflichtungen verbucht werden. Damit der Ausweis in der Spalte 6 erfolgen kann, ist die Fälligkeit dieser Verpflichtung auf ein späteres Geschäftsjahr festzulegen.

In der Praxis scheint der Umgang mit Garantiekapitalien schwierig zu sein. Folgende Ausführungen zeigen, wie unterschiedlich mit diesem Thema umgegangen wird:

Beim SECO werden die Garantiekapitalien vollständig unter den geplanten Verpflichtungen gebucht. Da dies nicht kongruent mit ihren Anforderungen ist, nimmt die EFV offenbar für den Ausweis in der Staatsrechnung eine Umgruppierung in die eingegangenen Verpflichtungen vor. Korrekturen im System des SECO werden jedoch nicht veranlasst, nur so ist zu erklären, dass die systemseitige Abbildung per September 2012 noch immer falsch ist.

Beim BAG wird die Garantie zur Sicherstellung der Kreditforderungen von Banken gegenüber der – für die internationale Leistungsaushilfen in der Krankenversicherung durch die Versicherer in Form einer Stiftung gegründeten – „Gemeinsamen Einrichtung KVG“ im System unter den eingegangenen Verpflichtungen erfasst. Dabei wird aber nicht der genehmigte Verpflichtungskredit resp. die der Bank zugesicherte Garantiesumme über 300 Millionen Franken, sondern nur die augenblicklich bestehenden abgesicherten Vorschüsse (230 Millionen Franken) erfasst. Die Differenz von 70 Millionen Franken erscheint unter den geplanten Verpflichtungen. Da der Bund keinen unmittelbaren Einfluss auf die Bankgeschäfte des Vertragspartners hat, ist nach Ansicht der EFK der gesamte Betrag der Ausfallgarantie als verpflichtet auszuweisen.

Der Umgang mit Garantiekapitalien erfordert nach dem Dafürhalten der EFK eine einheitliche Regelung anstelle der auf den Einzelfall bezogenen Lösungen. Klare Regeln und Offenlegung in der Berichterstattung würden auch hier helfen, das Risiko für Fehlinterpretationen bei der Leserin / dem Leser der Verpflichtungskredit-Tabellen zu reduzieren.

Beurteilung

Aufgrund der vorgesehenen Möglichkeit, summarische Mittelbindungen auf die jeweiligen Stichtage hin zu erfassen, wird der in der Finanzhaushaltverordnung geforderte jederzeitige Ausweis der geplanten Verpflichtungen bereits im Konzept der EFV durchbrochen. Bezogen auf die voraussichtlich für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlichen Verpflichtungen erfüllt die Verpflichtungskredit-Führung demnach die Anforderungen der FHV nicht.

Seitens der Verwaltungseinheiten erfolgt die fachliche Planung entweder periodisch und in längeren Zeitabständen (z. B. bei Projekten) oder sie kann wegen des zugrundeliegenden Geschäfts nicht vorgenommen werden (z. B. Beitragsgeschäft). Im ersteren Fall könnten die Angaben auf die beiden Stichtage hin und basierend auf hauseigenen Systemen und Endkostenprognosen gemacht werden. Verlässliche Angaben sind somit im besten Fall nur auf bestimmte Stichtage möglich, sicherlich nicht jederzeit. In der Praxis kann die EFK keine Alternative zu einer stichtagbezogenen Ermittlung der Endkosten erkennen. Müssten die Angaben aber nach den Vorgaben der FHV ermittelt werden, hätte dies einen unverhältnismässigen Aufwand zur Folge. Die Vorgaben sind zu bereinigen (siehe Kapitel 7.1.1).

Nach Ansicht der EFK sollte der Ausweis in der Staatsrechnung bzw. im Voranschlag die Realität widerspiegeln. Das Ziel müsste sein, dem Informationsbedürfnis der Tabellenleserinnen und Tabellenleser mit möglichst korrekter Darstellung der noch geplanten Verpflichtungen entgegenzukommen. Je mehr Abweichungen in Kauf genommen werden, desto eher verliert das Zahlenwerk an Glaubwürdigkeit. Wo kaum möglich oder schwierig zu handhaben, ist beim Ausweis der geplanten Verpflichtungen eine Schätzung einer einfachen Differenzbetrachtung vorzuziehen. Insbesondere in denjenigen Fällen, wo sich die Rahmenbedingungen erheblich ändern, sollten die Auswirkungen auf den Verpflichtungskredit im Kreditrest zum Ausdruck gebracht werden. Hier bis kurz vor Ende des Vorhabens zuzuwarten, erscheint nicht opportun.

So, wie die geplanten Verpflichtungen heute ausgelegt resp. erfasst werden, geben die Verpflichtungskredit-Tabellen nicht in allen Fällen ein aussagekräftiges Bild darüber ab, wie der Verpflichtungskredit voraussichtlich abschliessen wird. Sie stellen insbesondere keine verlässliche Darstellung der Endkosten der Vorhaben dar und können somit für Aussagen zur Beanspruchung des Gesamtkredits nicht herangezogen werden. Letztlich stellt der „Restkredit“ eine Grösse dar, deren Aussagekraft beschränkt ist. Die EFV weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass insbesondere bei Rahmenkrediten Endkostenprognosen oft nicht möglich sind, weil der Verwendungszweck nur allgemein umschrieben wird und die Verwaltungseinheiten über einen grossen Handlungsspielraum bei der Mittelverwendung verfügen. In der Regel sei bei Rahmenkrediten auch davon auszugehen, dass keine Kreditreste entstehen.

5.3 Der Kreditrest: Durch zusätzliche Faktoren beeinflusst

Wie in den vorangehenden Kapiteln 5.1 und 5.2 dargelegt, wird der in der letzten Spalte der Verpflichtungskredit-Tabelle dargestellte „Kreditrest“ durch die Interpretation der eingegangenen und/oder der geplanten Verpflichtungen unmittelbar beeinflusst. Neben den Auswirkungen, welche diese unterschiedlichen Interpretationen mit sich bringen, können weitere Faktoren einen massgeblichen Einfluss auf die Kerngrösse „Kreditrest“ haben.

| | BAFU | BfS | BAV | SECO | DEZA | BAK | BAG | GS-EJPD | SBF |
|---|------|-------|-------|-------|------|-----|-----|---------|-----|
| Durch Sonderfaktoren beeinflusste Kreditreste | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 |
| siehe Kapitel: | 5.2 | 5.3.1 | 5.3.3 | 5.3.2 | 5.2 | 5.2 | 5.1 | 5.3.1 | 5.1 |

| Kategorie | | |
|-----------|---|---|
| | 4 | Effektiver Kreditrest. Zeigt auf, wie der Verpflichtungskredit voraussichtlich abschliessen wird. |
| | 3 | Darstellung der eingegangenen Verpflichtungen / fehlende Grundlagen für die geplanten Verpflichtungen (Kreditrest generell Null, weil geplante Verpflichtungen als Differenzbetrag ermittelt) führen zu einem theoretischen Kreditrest. |
| | 2 | Wesentliche Sonderfaktoren beeinflussen den ausgewiesenen Wert. Ursache liegt hauptsächlich in der Verschiedenartigkeit der Geschäfte, welche im heutigen Reporting nur ungenügend berücksichtigt werden kann. |
| | 1 | Fehlerhafter Wert. |

Abbildung 18: Übersicht Verlässlichkeit des ausgewiesenen Kreditrests, Quelle: Erhebung EFK 2012

5.3.1 Mögliche Fehlinterpretation von Kreditresten durch intern bezogene Leistungen

Die Einführung des NRM beinhaltet als wesentliche Neuerung die Leistungsverrechnung (LV) zwischen den Verwaltungseinheiten für Dienstleistungen und Beschaffungen. Davor wurden zwischen den Verwaltungseinheiten erbrachte Leistungen nicht verrechnet. Den Krediten wurden folglich ausschliesslich finanzierungswirksame Ausgaben belastet.

Bezogen auf die Kreditführung ist das Instrument Verpflichtungskredit ausschliesslich für Verpflichtungen gegenüber externen Dritten anzuwenden und somit für LV-Anteile nicht relevant. Die im Zusammenhang mit einem Verpflichtungskreditvorhaben erfolgten LV-Leistungsbezüge dürfen nicht über den Verpflichtungskredit abgerechnet werden (siehe Kapitel 3.2). Welche Auswirkungen diese Vorgaben bei der Interpretation der Kreditreste mit sich bringen, soll an zwei Beispielen illustriert werden:

BFS

Für das Vorhaben der Volkszählung 2008-2015 wurden gemäss Botschaft Gesamtkosten von rund 69,2 Millionen Franken veranschlagt. Der bewilligte Verpflichtungskredit umfasst nur einen Teil dieser Kosten und bezieht sich auf die in den Gesamtkosten enthaltenen verschiedenen Betriebsaufwände. Für die Steuerung des Gesamtprojekts wurde indes ein Zahlungsrahmen gesprochen. De facto wurde der Verpflichtungskredit über eine Kostenart definiert und enthält die gesamten darin eingestellten Kosten, unabhängig von der Art des Leistungsbezugs (Sourcing-Entscheid).

Den Vorschriften der EFV folgend rechnet das BFS nur die finanzierungswirksamen Aufwendungen über den Verpflichtungskredit ab. Da die internen Leistungsbezüge den Verpflichtungskredit nicht belasten, beeinflussen die LV-Anteile den Ausweis des Kreditrests und es entsteht der Eindruck, dass der Verpflichtungskredit nicht vollständig benötigt wird.

GS-EJPD

Der LV-Anteil des Projektes „Ablösung HP NonStop Platform“ wird laufend im Projektcontrolling ermittelt. Der Anteil der LV-Leistungen im Kreditrest kann daher detailliert nachgewiesen, aber in der Staatsrechnung nicht abgebildet werden. Es besteht somit auch bei diesem Kredit das Risiko, dass der Kreditrest in der Staatsrechnung ein falsches Bild vermittelt.

Beurteilung

Die noch heute gültige Konzeption zur Darstellung der Verpflichtungskredite reicht in die Zeit vor der Einführung des NRM zurück. Die Fragestellung bezüglich des Umgangs mit einem nunmehr wesentlichen Aspekt stellte sich damals nicht. Im Ergebnis wird heute in der Verpflichtungskredit-Führung der interne Leistungsbezug den extern bezogenen Leistungen nicht gleichgestellt.

Für die Leserinnen und Leser der Staatsrechnung entsteht durch die bestehenden Abrechnungsvorgaben NRM zu den LV-Anteilen ein unvollständiges resp. erklärungsbedürftiges Bild, insbesondere was die allfälligen Kreditreste und deren Gründe anbetrifft. Ohne entsprechende Erklärungen könnte aufgrund der Verpflichtungskredit-Informationen sogar der (falsche) Eindruck entstehen, das Vorhaben schliesse besser ab als geplant. Aus Sicht der EFK genügt es nicht, wenn erst bei der Abrechnung der Verpflichtungskredite in den Begründungen (Band 2B der Rechnungsbot-schaften) die Gründe für die Nichtausschöpfung von Verpflichtungskrediten dargelegt werden.

5.3.2 Umgang mit Fremdwährungen führt zu Problemen

Bei Verpflichtungskrediten in Fremdwährung stellt sich für die Berichterstattung die Frage, wie mit der Umrechnung in Schweizer Franken zu verfahren ist. Gemäss Erläuterungen in der Fussnote zum Voranschlag 2013 werden Garantieverpflichtungen in Fremdwährung zu historischen Wechselkursen aufgeführt. Welche Verpflichtungskredite davon betroffen sind und wie weit diese Regelung auch für die anderen Verpflichtungskredite zutrifft, geht aus den veröffentlichten Berichten zu Staatsrechnung und Voranschlag nicht hervor.

Bei den Verpflichtungskrediten im Zusammenhang mit der Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung EBWE wurde dieser Art der Darstellung nicht gefolgt. Der Verpflichtungskredit umfasst einerseits die bisherigen geleisteten Kapitalbeteiligungen der Schweiz, andererseits die noch bestehenden offenen Garantieverpflichtungen (Eventualverbindlichkeiten). Die konkreten Auswirkungen, die zugrunde liegenden Überlegungen wie auch die damit verbundenen Probleme werden nachfolgend erläutert. Die nächste Tabelle gibt anhand des Verpflichtungskredits für die 1. Kapitalerhöhung exemplarisch eine Übersicht zum ausgewiesenen Verpflichtungskreditstand gemäss Voranschlag 2013. Die Angaben in der Verpflichtungskredit-Tabelle (letzte Zeile, in grau schattiert) werden wie folgt gerechnet:

| VK V0075.0 Beteiligung 1. Kapitalerhöhung EBWE, BB 17.6.1997 | Früher bewilligte Verpflichtungskredite | eingegangene Verpflichtungen | Aufwand / Investitionsausgaben bis Ende 2012 | später | Kreditrest |
|---|--|--|--|--|------------------|
| | (Spalte 1) | (Spalte 2) | (Spalte 4/5) | (Spalte 6) | (Spalte 7) |
| | <i>Bewilligter Verpflichtungskredit</i> | <i>geleistete Zahlungen und offene Eventualverbindlichkeit</i> | <i>geleistete Kapitalbeteiligungen / gezeichnetes und einbezahltes Aktienkapital</i> | <i>offenen Eventualverbindlichkeit</i> | --- |
| Betrag in ECU/Euro | 228,0 Mio. | 228,0 Mio. | 51,3 Mio. | 176,7 Mio. | |
| Wechselkurs | unbekannt zu historischen Kursen = 342 Mio. CHF | abhängig von Kursen in Spalten 4 bis 6 | diverse Tageskurse, zum Zeitpunkt der Zahlung | Fixkurs EFV 2012 = 1.25 | |
| Betrag in CHF gemäss Ausweis VA 2013 | 353,4 Mio. | 300,6 Mio. | 79,6 Mio. | 221,0 Mio. | 52,8 Mio. |

Abbildung 19: Währungsumrechnungen am Beispiel der 1. Kapitalerhöhung EBWE, Quelle: SECO, Darstellung EFK

Die offene Garantieverpflichtung aus der ersten Kapitalerhöhung wird, gemäss den Vorgaben der EFV, in der Spalte „Aufwand später“ ausgewiesen und beläuft sich auf 176,7 Millionen Euro. In der Staatsrechnung 2011 erfolgte erstmals eine Anpassung an die inzwischen eingetretene Kursentwicklung. Bis zur Staatsrechnung 2011 wurde der Verpflichtungskredit seit seiner Bewilligung unverändert dargestellt.

Die Anpassung erfolgte in Absprache mit der EFV und ist auch gerechtfertigt, da der Verpflichtungskredit eine seinerzeit eingegangene Garantieverpflichtung repräsentiert, welche nach aktuellen Kursen bewertet gänzlich andere Werte in Schweizer Franken darstellt. Laut Angaben ist dennoch keine laufende Anpassung vorgesehen. Die einmalige und erst nach langer Laufzeit vorgenommene Anpassung beruht nicht auf nachvollziehbaren Vorgaben oder Instruktionen, auch sind keine Absichten über das künftige Vorgehen erkennbar.

Folgt man der Überlegung, dass historische Wertangaben aus finanzpolitischer Sicht wenig Sinn machen, ist das Vorgehen im konkreten Fall nicht grundsätzlich falsch resp. für die EFK durchaus nachvollziehbar. Aus finanzpolitischer Optik scheint tatsächlich das Interesse bezüglich der zu erwartenden effektiven Belastung, die die Staatsrechnung in Schweizer Franken treffen könnte, relevanter zu sein, als eine historische Wertangabe. So gesehen sind die Korrekturen vertretbar. Folgende Überlegungen sind trotzdem zu machen:

- Im vorliegenden Fall resultierte aufgrund der Kursentwicklung ein „Währungsgewinn“. Die seinerzeit eingegangene Garantieverpflichtung käme, würde sie heute fällig, günstiger zu stehen, als dies wegen der Verwendung von historischen Kursen in der Staatsrechnung ausgedrückt wird. Falsch wäre es allerdings, den daraus resultierenden Kreditrest dahingehend zu interpretieren, es seien weniger Verpflichtungen in Fremdwährung eingegangen worden als ursprünglich beantragt/bewilligt. Damit entsteht infolge der Fremdwährungsproblematik auch hier ein falsches Bild über den nun in der Staatsrechnung / Voranschlag ausgewiesenen Kreditrest.
- Dass die bewilligten Kredite zu historischen Kursen, Zahlungen und geplante Verpflichtungen hingegen zu aktuellen Kursen bewertet werden, funktioniert im vorliegenden Fall, da „Kursgewinne“ resultieren und der Verpflichtungskredit damit tiefer beansprucht wird als berechnet. Inwieweit das System auch bei gegenläufigen Entwicklungen anwendbar ist, kann – aufgrund fehlender Beispiele – nicht abschliessend beurteilt werden. Es stellt sich hier insbesondere die Frage, wie vorzugehen ist, um auch bei gegenläufiger Kursentwicklung in den Verpflichtungs-

kredit-Informationen ein möglichst realitätsnahes Bild darzustellen: werden bei gegenläufiger Kursentwicklung die Verpflichtungen nämlich zu historischen Kursen abgebildet, entspricht das nicht der tatsächlichen aktuellen Verpflichtung.

- Solange die Verpflichtungskredite zu historischen Werten zu führen sind, ergibt sich für die Garantieverpflichtungen, die ja zusätzlich als Eventualverbindlichkeit unter dem Bilanzstrich ausgewiesen werden, ein zusätzliches Problem. Da die Eventualverbindlichkeiten jeweils zum aktuellen „Fixkurs“ bewertet werden, stimmen die Werte nicht mit dem Ausweis in der Verpflichtungskredit-Tabelle überein. Erfolgt eine Anpassung an aktuelle Kurse in der Verpflichtungskredit-Tabelle, könnte diese Differenz behoben werden. Im Falle des untersuchten Verpflichtungskredits wurde diese Abstimmung nicht vorgenommen, so dass dasselbe Geschäft in den Büchern der Verwaltungseinheit unterschiedlich bewertet wird.
- Neuerdings werden für Garantieverpflichtungen Kreditanträge in Schweizer Franken gestellt, gegenüber Dritten wird die Verpflichtung nach wie vor in der entsprechenden Fremdwährung eingegangen. Damit ist das Problem unzutreffender Darstellungen von Eventualverpflichtungen in fremder Währung keineswegs vom Tisch, das Bedürfnis nach einheitlicher Regelung bleibt.

Beurteilung

Je nach Auswirkung von Kursentwicklungen können fehlende Regelungen und uneinheitlich festgelegte korrigierende Eingriffe zu verzerrten Aussagen in den Verpflichtungskredit-Tabellen führen. Ohne zusätzliche Hinweise in den Berichten ist das Zahlenwerk für einen Aussenstehenden kaum interpretierbar. Um dem Anspruch gerecht zu werden, die Verpflichtungsverhältnisse möglichst realitätsnah abzubilden, müssten mindestens periodische Anpassungen an allfällige Kursentwicklungen vorgenommen werden.

5.3.3 System stösst an Grenzen bei Verpflichtungskrediten mit Teuerung und Mehrwertsteuer

Eine weitere systembedingte Problematik für den Ausweis der Verpflichtungskreditstände ergibt sich bei Verpflichtungskrediten, bei denen der Gesamtkredit um Teuerung, Mehrwertsteuer oder Zinsen erweitert werden kann.

In diesen Fällen wird der in der Verpflichtungskredit-Tabelle der Staatsrechnung / Voranschlag ausgewiesene Gesamtkredit jeweils erst dann erweitert, wenn die eingegangenen Verpflichtungen den Kredit übersteigen würden. Die im Laufe der Zeit eingegangenen Verpflichtungen demgegenüber machen die Preisentwicklung mit, in den IST-Zahlungen ist darüber hinaus auch die Mehrwertsteuer enthalten.

Folge ist, dass sich zeitweise kaum mehr vergleichbare Positionen gegenüber stehen. Im Verkehrsbereich mit seinen über Jahrzehnte dauernden Eisenbahn-Grossprojekten wird daher eine Verpflichtungskredit-Tabelle nachgeführt, bei der die Zahlenwerte in Spalte 1 zwischenzeitlich zu tief ausfallen, wobei sich die Abweichung gemäss EFV auf maximal 5 bis 10 Prozent beläuft. Das BAV vertritt daher die Ansicht, dass die Verpflichtungskredit-Kontrolle als Reporting zuhanden der EFV und des Parlaments nicht tauglich sei, Projekte mit relevanten Teuerungseinflüssen und Mehrwertsteuer für Steuerungs-zwecke adäquat abzubilden. Aus Sicht des BAV stellen die entsprechenden Zahlenwerte eine rein statistische Übersicht über den Verpflichtungskredit dar.

Beurteilung

Für den beantragten Kredit gilt der aktuelle Preisindex, ohne Vorwegnahme einer erwarteten Preisentwicklung und ohne Mehrwertsteuer. Bei längerdauernden Vorhaben kann dies je nach eingetretener Preisentwicklung zu Verzerrungen des Verpflichtungskreditstandes führen.

Art. 27 Abs. 2 FHG hilft hier nicht weiter: Zwar können bei teuerungs- als auch bei währungsbedingten Mehrkosten nach Ausführung des Vorhabens Zusatzkreditbegehren gestellt werden, was aber an der verfälschenden Darstellung über die Situation des Verpflichtungskredits während der Laufzeit nichts ändert. Anders würde sich die Situation darstellen, wenn bei solchen Vorhaben ein Ausweis der bisher aufgelaufenen teuerungsbedingten Mehrkosten vorliegen würde. Ein negativer Kreditrest würde zudem – gegen Ende des Vorhabens – darauf verweisen, in welcher Grössenordnung der Bundesrat Krediterweiterungen beschliessen wird. Im Konzept der EFV sind solche ergänzenden Angaben jedoch nicht systematisch vorgesehen. Die EFV macht geltend, dass dies mit einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verbunden wäre, ohne dass die Aussagekraft der Tabellen wesentlich erhöht würde.

5.4 Zwischenfazit: Aussagekraft der Verpflichtungskredit-Informationen ist zu verbessern – Regelungsbedarf zur Minimierung des Interpretationsspielraums

Im Allgemeinen sollte eine Rechenschaftsablage so gestaltet sein, dass die Situation möglichst getreu dargestellt wird. Die Informationen sollten mit klaren Regeln und Standards so transparent wie möglich dargestellt werden. Im Bereich der Verpflichtungskredit-Kontrolle ist eine solche Standardisierung auf einer derart hohen Ebene verwirklicht, dass dies in der praktischen Umsetzung zwangsläufig zu Problemen führt.

Die Aussagekraft der einzelnen Verpflichtungskredit-Werte gemäss der Tabelle in Staatsrechnung und Voranschlag hängt wesentlich von einem einheitlichen Begriffsverständnis ab. Gestützt auf die Erhebungen kommt die EFK zum Schluss, dass die bestehenden – sehr einfachen – Definitionen nicht für alle Verpflichtungskredit-Typen passend bzw. anwendbar sind. Diskussionen ergeben sich bereits bei Spalte 1 („früher bewilligte Verpflichtungskredite“), also der eigentlichen Bemessung der Kredite (siehe Kapitel 3). Wie in den Kapitel 5.1 bis 5.3 dargelegt, bestehen auch bei den übrigen Spalteninhalten unterschiedliche Auslegungen.

Die Darstellung der Verpflichtungskredite im Reporting wird – mangels einschlägiger Definitionen – nach einer Verwaltungseinheit-eigenen, zum Teil wechselnden Logik, erstellt. Wird diese Logik für die Leserin / den Leser nicht sichtbar gemacht, z. B. in Legenden, so erfolgt die Interpretation der Zahlen nach ihrer / seiner „eigenen“ Logik. Wenn keine Übereinstimmung herrscht, kann dies zu Fehlinterpretationen führen.

Der festgestellte Interpretationsspielraum müsste eingeschränkt und gleichzeitig die Lesbarkeit und damit Aussagekraft der Informationen erhöht werden. Insbesondere durch spezifische Vorgaben zu den verschiedenen Verpflichtungskredit-Typen könnte sowohl für die Erstellung als auch für die Vergleichbarkeit der Daten eine Hilfestellung geboten werden. Die Definitionen resp. die unterschiedlichen Berechnungsstandards sind in der Berichterstattung offenzulegen. Mit der damit geschaffenen Transparenz soll die Berichterstattung für die Leser / Leserinnen so verständlich wie möglich gemacht werden.

6 Wer nutzt die Informationen aus der Verpflichtungskredit-Kontrolle in der heutigen Form?

6.1 Nutzergruppe Verwaltungseinheiten

6.1.1 Der Verpflichtungskredit ist für die meisten Verwaltungseinheiten nützlich

Das Instrument Verpflichtungskredit wird von einer Mehrheit der Befragten aus kreditpolitischer Sicht als unverzichtbar eingestuft. Es gibt der Führung die notwendige Sicherheit darüber, in welchem Rahmen die damit abgedeckten Geschäfte längerfristig angegangen werden können. Namentlich der damit verbundene Aspekt der Planungssicherheit wird ausdrücklich betont. In gewissen Fällen wird über den Verpflichtungskredit gar der nach aussen mögliche Verhandlungsspielraum definiert. Dies ist besonders bei internationalen Beziehungen und aus Gründen der Reputation für viele Verwaltungseinheiten wichtig.

Als Vorteil gewertet wird zudem, dass mit einem bewilligten Verpflichtungskredit ein klares Signal seitens des Parlaments und des Bundesrats vorliegt, dass das Projekt gestützt resp. der Bedarf anerkannt wird, und auch die Bereitschaft besteht, dafür im Rahmen des bewilligten Kredits Mittel einzusetzen. Wegen der in den Eingabeunterlagen verlangten Angaben zwingt es die Verantwortlichen, sich rechtzeitig mit dem Umfang und den finanziellen Auswirkungen eines Vorhabens auseinanderzusetzen.

Nach Auffassung einer Minderheit könnte auf die Führung von Verpflichtungskrediten gänzlich verzichtet werden. Dort hat aufgrund der Praxis bei der Steuerung von mit Verpflichtungskrediten abgebildeten Vorhaben bzw. der Einfachheit des abzubildenden Geschäftes die Verpflichtungskredit-Kontrolle merklich an Bedeutung verloren. Geblieben ist die Anweisung der EFV zur Führung der Verpflichtungskredite, die eher als administrativer Leerlauf empfunden wird.

6.1.2 Für die Führung der Vorhaben benötigen die Verwaltungseinheiten andere Informationen

SAP HHM wird von keiner Verwaltungseinheit zur operativen Führung genutzt. Dafür sind Instrumente gefragt, welche auf die Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten und die Komplexität des Geschäftsumfelds zugeschnitten sind. Das Modul SAP HHM wird bis auf wenige Ausnahmen im Nachgang zu den Buchungsvorgängen in den eigenen Controlling-Tools gepflegt. Das interne Reporting über die Vorhaben, und damit auch über deren finanziellen Stand, ist in der Regel auf die Einhaltung der Voranschlagskredite ausgerichtet und erfolgt nicht auf der Basis der Zahlen aus der Verpflichtungskreditkontrolle.

Der Aufwand für das Verpflichtungskredit-Reporting bewegt sich von wenigen Ausnahmen abgesehen in der Grössenordnung einiger Personentage pro Jahr. Eine unzumutbare Belastung konnte in keinem Fall konstatiert werden.

6.2 Nutzergruppe Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

6.2.1 Plausibilisierung der gemeldeten Verpflichtungskredit-Informationen durch die EFV

Die EFV, insbesondere die Abteilung Ausgabenpolitik, bereinigt in Zusammenarbeit mit den Generalsekretariaten der Departemente und den Bundesämtern die Budgeteingaben der Organisationseinheiten und beantragt dem Bundesrat die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben. Sie prüft Projekte und Kreditanträge auf Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit sowie finanzielle und konjunkturpolitische Tragbarkeit. Zu den Aufgaben der verschiedenen Finanzdienste der Abteilung Ausgabenpolitik gehört auch die Kontrolle bzw. Plausibilisierung der Verpflichtungskredit-Informationen, um zusammen mit den Verwaltungseinheiten die korrekte Abbildung in Staatsrechnung und Voranschlag sicherzustellen. Auch prüft die EFV bei der Ämterkonsultation in den Botschaften, ob das Kapitel „finanzielle Auswirkungen“ ausreichende Informationen zu verbundenen Kosten (z. B. Unterhalt / Betrieb) gibt.

Innerhalb der Finanzdienste der Ausgabenpolitik ist die Beschäftigung mit dem Thema Verpflichtungskredit unterschiedlich intensiv. Die Notwendigkeit, sich mit dem Thema Verpflichtungskredit auseinanderzusetzen, hängt stark von den betreuten Departementen bzw. Sachgebieten ab.

Die Finanzdienste können ihre Ansprüche bezüglich der Qualität und Aktualität der Verpflichtungskredit-Informationen nicht immer bei den Verwaltungseinheiten durchsetzen bzw. sie haben nicht genügend Einblick in die zugrundeliegenden Geschäftsfälle, um deren korrekte Abbildung in allen Fällen zu beurteilen und gegebenenfalls sicherzustellen. Die FHV sieht vor, dass die Verwaltungseinheiten jederzeit über den Stand der Verpflichtungskredite Auskunft geben kann. Dazu erwartet die EFV grundsätzlich, dass die Informationen laufend in SAP HHM nachgeführt werden. Sie sieht aber die praktischen Hindernisse und toleriert daher in der Praxis den nicht integrativen Ansatz (siehe Kapitel 4.3), indem sie die Informationen stichtagbezogen einfordert. Es ist vor allem die Veröffentlichung der Informationen, die es der EFV erlaubt, einen gewissen Druck auf die Verbesserung der Datenqualität aufrecht zu erhalten.

6.2.2 Trotz Verpflichtungskredit-Informationen ist der direkte Kontakt zu den Verwaltungseinheiten für die EFV unersetzlich

Je nach bearbeiteten Themengebieten benötigen die Finanzdienste die Verpflichtungskredit-Informationen für die Beantwortung von politischen Anfragen sowie für kredittechnische Fragen, d. h. bundesverwaltungsintern. Als Beispiele sind die Plausibilisierung und Beurteilung der Realisierbarkeit von Sparvorschlägen, Kreditanträgen und -verschiebungen etc. zu nennen. Verpflichtungskredit-Informationen sind eine zentrale Inputgrösse bei der Beurteilung von neuen Ausgaben. Dabei greifen die Finanzdienste auf die in Staatsrechnung und Voranschlag veröffentlichten Daten zurück, nicht auf die in SAP HHM gespeicherten. Die veröffentlichten Verpflichtungskredit-Werte in Staatsrechnung und Voranschlag sind auf die Verwendungszwecke der Finanzverwaltung ausgerichtet. Aber auch die EFV benötigt zusätzliche Informationen zum Geschäftsfall und hält Rücksprache mit den Verwaltungseinheiten, um die veröffentlichten Verpflichtungskredit-Informationen verwenden zu können.

Die Betrachtungsebene für die EFV ist der einzelne Verpflichtungskredit, übergreifende Auswertungen (z. B. Abschätzung der Summe der voraussichtlichen Kreditreste zu einem bestimmten Zeitpunkt) werden nicht erstellt. Die Verknüpfung von den Verpflichtungskrediten zu anderen

Finanzinstrumenten (Voranschlag, Zahlungsrahmen, Finanzplan, Schuldenbremse) ist wichtig, wobei die Verbindung zwischen den Instrumenten ohne Systemunterstützung erfolgt. Im Vergleich zu den anderen Instrumenten spielt der Verpflichtungskredit für die Steuerung des Bundeshaushalts eine untergeordnete Rolle.

6.3 Nutzergruppe Politik

6.3.1 Unterschiedlicher Bedarf an finanzpolitischen Informationen

Die befragten politischen Akteurinnen / Akteure betrachten das Instrument der Verpflichtungskredite als notwendig und stellen es nicht in Frage. Der Verpflichtungskredit wird jedoch nicht von allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern im Tagesgeschäft bewusst als eigenes Instrument wahrgenommen. Bedeutender als die Form der Finanzierung bzw. die Kreditart ist die Höhe der Ausgaben für ein bestimmtes Aufgabengebiet oder Vorhaben, diese ist Gegenstand der sach- und parteipolitischen Diskussionen.

Es besteht das Bewusstsein, dass die aufgrund von bewilligten Verpflichtungskrediten eingegangenen Verpflichtungen die Gebundenheit der Ausgaben für die folgenden Jahre erhöhen und somit die spätere finanzpolitische Handlungsfreiheit des Parlaments einschränken. Als bedeutenderes und für die Handlungsfreiheit schwerwiegenderes Instrument wird jedoch die Schuldenbremse wahrgenommen.

Der Bedarf an finanzpolitischen Informationen der politischen Akteurinnen / Akteure ist unterschiedlich und hängt vom persönlichen Hintergrund, den zu behandelnden Geschäften und der Zugehörigkeit zu parlamentarischen Kommissionen ab. Die Mitglieder der Finanzkommission haben aufgrund ihrer Aufgaben, insbesondere der Mitberichte, einen tendenziell grösseren Informationsbedarf. Hierbei besteht der Aufwand für viele weniger im Beschaffen zusätzlicher Informationen, als vielmehr in der Konsolidierung und Interpretation der umfassenden vorhandenen Informationen.

Die geführten Gespräche haben gezeigt, dass die Blickrichtung der politischen Akteurinnen / Akteure vorwiegend zukunftsgerichtet ist (erste Phase in nachstehender Abbildung). Sie informieren sich über Vorlagen (Botschaften, Voranschlag), die zukünftige Ausgaben betreffen. Weniger gefragt sind vergangenheitsbezogene Informationen (Staatsrechnung, abgeschlossene Vorhaben). Eine nachträgliche Kontrolle der tatsächlichen Mittelverwendung steht nicht im Vordergrund der politischen Tätigkeit, diese Kontrolle wird als Aufgabe der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte respektive der EFK gesehen. In der Schweiz funktioniert die Bundesverwaltung zudem so gut, dass man ihr bzgl. einer sparsamen Mittelverwendung grundsätzlich vertrauen könne.

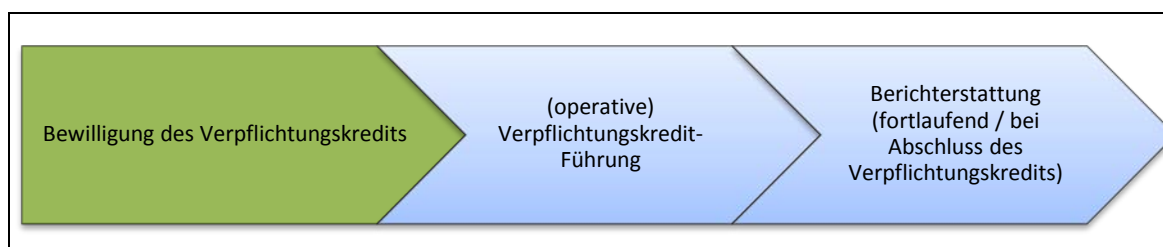


Abbildung 20: Schwerpunkt des politischen Interesses im Verlaufe der drei Hauptphasen, Darstellung EFK

6.3.2 Die Informationen zu den Verpflichtungskrediten dienen primär der Rechenschaftsablage

Die Informationen zu den Verpflichtungskrediten sind eine Teilmenge der finanzpolitischen Informationen. Das Augenmerk der politischen Akteurinnen / Akteure fällt höchstens dann darauf, wenn diese in einem sachpolitischen Zusammenhang oder bei der Verabschiedung einer Botschaft bzw. des Voranschlags bedeutend sind. Informationen zu einzelnen laufenden oder abgeschlossenen Verpflichtungskrediten werden nur in Ausnahmefällen gesucht. Die in den Veröffentlichungen der Bundesverwaltung zu Staatsrechnung und Voranschlag verfügbaren Informationen zu Verpflichtungskrediten (siehe Kapitel 2.3.2) waren einem überwiegenden Teil der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern bekannt. Seitens der politischen Akteurinnen / Akteure greifen vor allem die Mitglieder der Finanzkommissionen auf die Informationen zu. Nur die Hälfte der interviewten Personen finden die Informationen nützlich. Auf die in der Staatsrechnung und dem Voranschlag abgebildeten Informationen zu den Verpflichtungskrediten möchten dennoch die wenigsten Gesprächspartnerinnen / Gesprächspartner verzichten, denn sie schätzen das Bestehen einer standardisierten Rechenschaft und die Möglichkeit, bei Bedarf in diesen Veröffentlichungen nachschlagen zu können. Zudem werde die Bundesverwaltung so gezwungen, einen Überblick über die Verpflichtungskredite zu behalten, und nicht zuletzt die Transparenz gefördert.

Eine Grundanforderung seitens der politischen Akteurinnen / Akteure ist die Richtigkeit und Vergleichbarkeit der Angaben zu den Verpflichtungskrediten. Sie gehen davon aus, dass der Umfang / die Bemessung der Verpflichtungskredite und die Definitionen der ausgewiesenen Werte über alle Verpflichtungskredite hinweg einheitlich erfolgen.

6.3.3 Zahlreiche Anregungen für die (künftige) Darstellung und Inhalte der Verpflichtungskreditkontrolle

Nur ein geringer Teil der interviewten Personen zeigt sich mit den vorhandenen Informationen zu Verpflichtungskrediten vollständig zufrieden. Die meisten Gesprächspartnerinnen / Gesprächspartner äussern Wünsche und Anregungen. Diese lassen sich in folgende Kategorien einteilen:

Darstellung der Informationen in Voranschlag und Staatsrechnung

Die Auflistung der Verpflichtungskredite jeder Art und Grösse im Zahlenteil erscheint den meisten Gesprächspartnerinnen / Gesprächspartnern, trotz der Gruppierung nach Themengebieten, schwer verständlich.

Diejenigen, die die Informationen zu den Verpflichtungskrediten nutzen möchten, bemängeln, dass sie sich bei Bedarf die zusammenhängenden Informationen zusammensuchen müssen (Verbindung zwischen Voranschlags- und Verpflichtungskrediten, Entwicklung der genehmigten Beträge anhand der Bundesbeschlüsse, Vorjahreswerte der Ausgaben). Zur Beurteilung ihrer finanzpolitischen Handlungsmarge haben die Parlamentarierinnen und Parlamentarier ein Interesse an Informationen zum Grad der Gebundenheit der Kredite. In diesem Zusammenhang gewünscht wären z. B. eine farbliche Hervorhebung von Voranschlagskrediten, die mit Verpflichtungskrediten verbunden sind sowie vertiefte Informationen zu Kreditresten. Eine weitere Hilfestellung wäre die betragsmässige Aufschlüsselung von Verpflichtungskrediten auf die betreffenden Bundesbeschlüsse (Antrag und Nachträge). Weiter wurde der Wunsch nach einer Zusammenfassung der wichtigsten Verpflichtungskredite sowie einer Unterstützung in Form von Graphiken geäussert.

Die Vorschläge sind sehr vielfältig und lassen darauf schliessen, dass die politischen Akteurinnen / Akteure eine Strukturierung der Informationen und eine Hilfestellung bei deren Verwendung wünschen. Konkrete und direkt umsetzbare Verbesserungsvorschläge ergeben sich hieraus nicht. Ein Einbezug der politischen Akteurinnen / Akteure bei einer allfälligen Neugestaltung der Verpflichtungskredit-Informationen ist anzuraten (siehe Kapitel 7). Es zeigt sich aber auch, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier selber und auch die Kommissions- und Fraktionssekretariate im Umgang mit den Verpflichtungskredit-Informationen meist wenig Erfahrung haben, da das Thema so gut wie nie explizit traktandiert wird. Die Finanzverwaltung bietet in einem Kurs für die Parlamentsmitglieder eine kurze Einführung in die verschiedenen Kreditarten an. Diese Schulungen könnten für die Interpretation der Informationen in Staatsrechnung und Voranschlag vertieft, und auch für die Kommissions- und Fraktionssekretariate angeboten werden.

Verbesserung der Informationen bei Verpflichtungskredit-Anträgen

Die Gespräche haben gezeigt, dass das Augenmerk der politischen Akteurinnen / Akteure bezüglich finanzpolitischen Informationen auf den zukunftsrelevanten Informationen liegt. Bezogen auf die Informationen zu den Verpflichtungskrediten bedeutet das, dass diese (wenn überhaupt) in der Phase der Antragstellung relevant für die politischen Akteurinnen / Akteure sind. Hierbei gilt die Aufmerksamkeit vor allem den Botschaften und weniger den mit dem Voranschlag beantragten Verpflichtungskrediten. Die Diskussion wird eher sachpolitisch als finanzpolitisch geführt. Es geht den Akteurinnen / Akteuren mehr um die Gesamthöhe der Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben oder Aufgabengebiet, als um die Art der zur Realisierung verwendeten Kredite. Für die Beurteilung von neuen Anträgen oder Erhöhungsanträgen ist die Botschaft ausschlaggebend. Einige Akteurinnen / Akteure ziehen zusätzlich weitere Vergleichswerte heran (Ausschöpfung früherer Verpflichtungskredite, Entwicklung des Kredits). Für die Abschätzung des tatsächlich notwendigen Aufwands für ein Vorhaben sind jedoch spezielle Fachkenntnisse über den betroffenen Aufgabebereich (z. B. Bauten, Informatik) notwendig.

Generell sind die politischen Akteurinnen / Akteure mit der Qualität der Botschaften als Entscheidungsgrundlage zufrieden. Diejenigen Akteurinnen / Akteure, die sich näher mit Verpflichtungskrediten auseinandersetzen, sehen jedoch Verbesserungsbedarf. In den Anträgen sollten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit den für die Entscheidung notwendigen Informationen zum Antrag sowie zu möglichen Alternativen und Konsequenzen versorgt werden. Die Tatsache, dass ein Verpflichtungskredit nicht die Gesamtkosten eines Vorhabens abbildet, sondern nur die finanzierungswirksamen Kosten gegenüber Dritten (siehe Kapitel 3.2), stellt für die fundierte Entscheidungsfindung einen Nachteil dar. Auch zusätzliche Kosten (bundesinterne Kosten, Begleitkosten) und spätere Kosten (Unterhalt, spätere Tranchen des Vorhabens) sollten aus Sicht einiger Gesprächspartnerinnen / Gesprächspartner im Verpflichtungskredit-Antrag systematisch offengelegt werden. Für die Bereitstellung von Vergleichswerten wäre es zudem dienlich, wenn der Antrag auch Hinweise zu laufenden und abgerechneten Verpflichtungskrediten im betreffenden Aufgabebereich enthielte.

Inhaltliche Ausweitung der Verpflichtungskredit-Kontrolle

Ein kleiner Teil der interviewten Personen wünscht eine verstärkte Nutzung und inhaltliche Ausweitung der Informationen zu den Verpflichtungskrediten. Diese Personen sind mit den Informationen und deren Aussagekraft gut vertraut. In den Fällen, in denen ein Verpflichtungskredit direkt mit einem abgegrenzten Vorhaben verbunden ist, sollte die Rechenschaftsablage aus ihrer Sicht nicht nur die finanzielle Seite abdecken, sondern auch Informationen zum Leistungsfortschritt bieten.

Dieser Forderung nach Ausweitung der Verpflichtungskredit-Kontrolle steht eine eher selbstkritische Haltung anderer politischer Akteurinnen / Akteure gegenüber. Eine erweiterte (Projektkosten-)Darstellung zu den Verpflichtungskrediten ist aus Sicht dieser Akteurinnen / Akteure nicht notwendig und sinnvoll, da die heutige Form der parlamentarischen Entscheidungsfindung genügend Möglichkeiten biete, zusätzliche Informationen zu geplanten oder laufenden Vorhaben bzw. Verpflichtungskrediten zu erhalten und finanzielle sowie inhaltliche Abklärungen zu initiieren. Verschiedene Gesprächspartnerinnen / Gesprächspartner haben selbstkritisch angemerkt, dass eine inhaltliche Beurteilung geplanter und laufender Vorhaben vernachlässigt wird bzw. aufgrund der Komplexität und des notwendigen Fachwissens auch bei umfassender Information schwierig sei. Eine konkrete, verbindliche Planung der Vorhaben sei eine gute Voraussetzung, wenn auch keine Garantie für eine bestmögliche Durchführung. Diese Planung inkl. der Methode der Bedarfsermittlung sei auch bei der Antragstellung zu prüfen.

6.4 Zwischenfazit: kein einheitlicher gemeinsamer Nutzen

Die Verpflichtungskredite dienen dem Bundesrat und dem Parlament vorab als Instrument der längerfristigen Steuerung des Haushalts. Dank dieses Instruments können Bundesrat und Verwaltung nur mit Einwilligung des Parlaments überjährige Verpflichtungen eingehen. Die Hauptfunktion des Verpflichtungskredits besteht somit darin, dem Parlament einen möglichst grossen finanzpolitischen Handlungsspielraum offen zu halten. Die Kredite unterstützen dabei die Mittelzuteilung und die Rechenschaftsablage darüber. Eine weitergehende Steuerung im Sinne eines Controllings steht nicht im Vordergrund. In der Umsetzung sehen die Vorgaben vor, dass die Verpflichtungskredite tagfertig zu führen sind, obwohl für die Bedürfnisse des Parlaments wahrscheinlich ein stichtagbezogenes Bild (für die Rechenschaftsablage) ausreichen sollte. Es ist daher im Moment nicht ersichtlich, auf wen die Grundlagen NRM zur Verpflichtungskredit-Führung ausgerichtet sind, resp. auf welche Bedürfnisse sie zurückgeführt werden können.

Trotz der verfügbaren Dokumentation über den Stand der Verpflichtungskredite sind sich die Gesprächspartnerinnen / Gesprächspartner auf allen Ebenen mehrheitlich bewusst, dass eine echte Steuerung anhand dieser Informationen unmöglich ist. Die Informationen in den Verpflichtungskredit-Tabellen sind für sich alleine noch nicht aussagekräftig, und müssen durch weitere Angaben aus Budget und Rechnung sowie Zusatzinformationen von den verpflichtungskreditführenden Verwaltungseinheiten ergänzt werden. Verwendet man die Tabellen ohne Erläuterungen, sind sie nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, ohne zusätzliche Informationen können sie zu Fehlinterpretationen führen. Obwohl die Information als wenig selbstsprechend und transparent eingestuft wird, kennen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Art der Darstellung und schätzen sie als standardisierte Form der Rechenschaft, die es immerhin erlaubt, einen Verpflichtungskredit auf hoch aggregiertem Informationsstand zu verfolgen.

Das Vorhandensein der Information dient der Transparenz in der Rechnungslegung und der dafür entstehende Aufwand sollte aus Sicht der interviewten Personen weiterhin in Kauf genommen werden. Während einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner einem Ausbau der Informationen eher skeptisch gegenüberstehen, äusserten andere diesbezüglich weitergehende Informationsbedürfnisse. Der entsprechende Bedarf ist scheinbar vorhanden, wurde aber nach dem Informationsstand der EFK bisher wenig strukturiert analysiert. In den bisherigen Reformen der Instrumente zur Haushaltsführung wurde der Verpflichtungskredit ausgeklammert.

Auf Ebene der Verwaltungseinheiten werden die benötigten Verpflichtungskredit-Informationen in Führungsinstrumenten geführt, die im Ausbaugrad primär auf die operativen Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten zugeschnitten wurden. Anstelle eines integrativen Ansatzes werden daher die benötigten Verpflichtungskredit-Informationen für die Staatsrechnung und Voranschlag nach den Vorgaben der EFV ermittelt und in der Kreditführung im SAP HHM nachgeführt (siehe Kapitel 4.2.2). Einen direkten Nutzen der Verpflichtungskredit-Führung in SAP HHM registrieren die wenigsten Verwaltungseinheiten.

7.1 Zusammenfassende Beurteilung und Empfehlungen

Die Ergebnisse der vorliegenden Prüfung zeigen auf, dass Handlungsbedarf besteht, namentlich in den Bereichen der Kreditführung und der Berichterstattung. Punktuell sind auch Massnahmen im Bereich der Bewilligung denkbar.

7.1.1 Massnahmen im Bereich der Kreditbewilligung und Kreditführung (kurzfristig)

Obwohl es zum Teil den Anschein machen kann, ist der Verpflichtungskredit kein Instrument der Kostenwahrheit. Da ein Verpflichtungskredit vom Grundsatz her eine reine Ausgabensicht aufzeigen soll, kann er per Definition keine Basis für ein umfassendes Vorhaben- resp. Kostencontrolling darstellen. Der Verpflichtungskredit in seiner heutigen Konzeption lässt es zu, dass ein Vorhaben insgesamt mehr kosten kann, als betragsmässig in einem Verpflichtungskredit gefasst wird. Weil ein Verpflichtungskredit damit nicht in jedem Fall eine Vollkostensicht auf die Vorhaben gibt, ist er für die sachpolitische und finanzielle Steuerung nur begrenzt tauglich. Da sich der Verpflichtungskredit in seiner Reinform nur auf eine Teilmenge der mit politischen Entscheidungen verbundenen finanziellen Auswirkungen bezieht, lassen sich die Auswirkungen auf die Gebundenheit der künftigen Ausgaben allein aufgrund der Angaben zum Verpflichtungskredit nicht beurteilen. Dieser Mangel könnte z. B. dadurch behoben werden, dass die Verpflichtungskredite in Zukunft umfassend ausgelegt werden und eine Vollkostensicht darstellen. Die Realisierung eines solchen Ausbaus dürfte allerdings an praktischen Gründen scheitern (siehe Kapitel 3). Zudem zeigte sich in den Gesprächen, dass die EFV die Ansicht vertritt, dass zur vorhaben- oder aufgabenbezogenen Steuerung andere Instrumente herangezogen werden sollten, die heute schon existieren oder sich in der Entwicklung befinden. Einen Ausbau des Verpflichtungskredits zu diesen Zwecken erachtet die EFV nicht als zielführend. Aus Sicht der EFK ist im Minimum sicherzustellen, dass in künftigen Botschaften für Verpflichtungskredite systematisch über andere Aufwandelemente informiert wird. Weiter sind Massnahmen vorzusehen, um bezüglich des Umfangs von Verpflichtungskrediten eine einheitliche Praxis zu gewährleisten.

Die Zuverlässigkeit und Aussagekraft der Werte in den Verpflichtungskredit-Tabellen ist im Wesentlichen von zwei Voraussetzungen abhängig:

- Interpretation der Begriffe (Umfang des Verpflichtungskredits, was gilt als verpflichtet, was als geplant und was als voraussichtlich nicht verwendet)
- Übernahme und Kontrolle der Werte aus Vorsystemen

Die Erhebungen der EFK ergaben, dass die Verwaltungseinheiten Schwierigkeiten mit der Abbildung und der Umsetzung der Verpflichtungskredite haben. Dies wirkt sich auf die Qualität der Daten aus und beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Angaben zu den verschiedenen Verpflichtungskrediten. Ohne zusätzliche Informationen ist es schwierig, die ausgewiesenen Werte zu interpretieren. Insbesondere im Bereich der geplanten Verpflichtungen werden heute Angaben ausgewiesen, die mit den zur Vollendung des Vorhabens noch erforderlichen Verpflichtungen wenig gemeinsam haben. Es kann heute nicht sichergestellt werden, dass über alle Verwaltungseinheiten hinweg verifizierte, für verschiedene Verpflichtungskredite einheitlich zu interpretierende Werte erhoben und abgebildet werden.

Die Zuverlässigkeit und Aussagekraft der Verpflichtungskredit-Informationen sollten daher in diesem Sinne verbessert werden. Zur Sicherstellung der Qualität der erhobenen Werte sind folgende Elemente zu berücksichtigen (siehe Kapitel 3, 4 und 5):

- Klärung und Kommunikation der Definitionen, gegebenenfalls in unterschiedlicher Ausprägung für verschiedene Typen von Verpflichtungskrediten. Betroffen sind sowohl der Umfang der Verpflichtungskredite (siehe Kapitel 3.4) wie auch die Definitionen im Zusammenhang mit der Kreditführung und dem Ausweis der Verpflichtungskredite (siehe Kapitel 5.4),
- Überprüfung und Validierung der von den Verwaltungseinheiten angewendeten heterogenen Lösungen, Erarbeitung von individuellen Konzepten zur Verpflichtungskredit-Führung, wo sich die Anwendung der standardisierten Lösung aus Kosten/Nutzenüberlegungen nicht realisieren lässt (siehe Kapitel 4.4.2). Falls notwendig sind die entsprechenden Anpassungen in den gesetzlichen Vorgaben resp. den Ausführungsbestimmungen vorzunehmen.
- Prozesse der Verwaltungseinheiten zur Verpflichtungskredit-Führung inkl. Berichterstattung flächendeckend stärken und IKS-Massnahmen formalisieren (siehe Kapitel 4.1 und 4.2)
- Die Prozesse der EFV im Zusammenhang mit der Konsolidierung der Verpflichtungskreditdaten mit entsprechenden IKS-Massnahmen stärken (siehe Kapitel 4.3).
- Vorgaben zur Handhabung von „Spezialthemen“: Planung / Ist der LV-Anteile (siehe Kapitel 5.3.1), Fremdwährungen (siehe Kapitel 5.3.2) und Teuerung/Mehrwertsteuer (siehe Kapitel 5.3.3). Ziel ist es, die im Bericht aufgezeigten Verzerrungen in der Berichterstattung zu vermeiden.
- Gesetzliche Forderung nach dem Ausweis der für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlichen Verpflichtungen (Art. 15 Abs. 1 Bst. d FHV) dahingehend anpassen, dass ein jederzeitiger Ausweis nicht mehr verlangt wird (siehe Kapitel 5.2).

Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EFV, Massnahmen zu treffen, um eine korrekte Anwendung einheitlicher Definitionen und eine höhere Zuverlässigkeit der Daten im Erstellungsprozess (Beseitigung von Medienbrüchen / Stärkung durch IKS-Massnahmen) sicherzustellen. Die notwendigen Anpassungen / Präzisierungen in den gesetzlichen Vorgaben und/oder den Ausführungsbestimmungen sind gegebenenfalls vorzunehmen.

Soweit die Verpflichtungskredit-Informationen für den Ausweis von finanziellen Zusagen nach IPSAS und NRM herangezogen werden sollen, ist zu prüfen, ob sie die Anforderungen der Rechenschaftsablage nach IPSAS erfüllen. Die Anforderungen aus IPSAS (finanzielle Zusagen) an die Verpflichtungskredit-Führung sind abzustimmen. Die EFK wird das Thema im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung weiterverfolgen.

7.1.2 Zukünftiger Umgang mit Verpflichtungskredit-Informationen (mittelfristig)

Ein einheitlicher und gemeinsam geltender Nutzen für die verschiedenen Interessengruppen hat sich aufgrund der Erhebungen/Interviews nicht herauskristallisiert. Die Informationen zum Verpflichtungskredit werden individuell und bei spezifischem Bedarf, ausgerichtet auf spezielle Fragestellungen, punktuell herangezogen. Es entstand insgesamt der Eindruck, dass sowohl auf das Instrument Verpflichtungskredit (parlamentarisches Mittel zur Wahrung der Kredithoheit) als auch auf die heute zur Verfügung stehenden Verpflichtungskredit-Informationen (Ausweis in der Staatsrechnung und im Voranschlag) aus der Sicht der interviewten Personen nicht ohne weiteres verzichtet werden sollte. Einige Gesprächspartnerinnen / Gesprächspartner äusserten sogar weitergehende Informationsbedürfnisse.

Für den zukünftigen Umgang mit Verpflichtungskredit-Informationen sollte die EFV verschiedene Handlungsalternativen prüfen, wobei die in den folgenden Kapiteln skizzierten Alternativen als Vorschläge zu verstehen und in der Bewertung zu berücksichtigen sind. Änderungen sollten sich an den Bedürfnissen und letztlich auch an dem zu erwartenden Nutzen ausrichten. Dazu sind die wesentlichen Nutzergruppen zu identifizieren und einzubeziehen.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Die EFV prüft, gestützt auf Kosten/Nutzenanalysen:

- *in welcher Form Verpflichtungskredit-Informationen in Zukunft erhoben und dargestellt werden sollen,*
- *in wieweit für mehrjährige Vorhaben eine weitergehende Verbindung von Aufgaben und Finanzen hergestellt werden kann und wie die Informationen zu den Verpflichtungskrediten darin integriert werden können.*

Im folgenden Abschnitt werden alternative Varianten für den zukünftigen Umgang mit Verpflichtungskrediten dargestellt und anhand der bei der Erhebung angetroffenen Situation bewertet. Es werden insgesamt vier Alternativen näher beleuchtet. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick zu Hauptstossrichtungen sowie Vor- und Nachteilen.

| Schwerpunkt Nähere Erläuterungen in Kapitel | Alternative 1 Abbau des Reportings 7.2.1 | Alternative 2 Status Quo des Reportings 7.2.2 | Alternative 3 Verbesserung der Darstellung und Nutzung 7.2.3 | Alternative 4 Umfassende finanz- und sachpolitische Sicht 7.2.4 |
|---|--|---|--|--|
| Bewilligung & Kreditführung | Massnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität (Empfehlung 1) | Keine Änderungen | Verbesserungen der Darstellung der Verpflichtungskredit- Informationen Förderung der Nutzung der bereitgestellten Informationen | Umfassende Darstellung der Vollkosten in Bewilligung und nachgelagerter Kontrolle Massnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität (Empfehlung 1) |
| | | | | |
| Hauptstoss- richtung | Weitestgehender Verzicht auf standardisierte Berichterstattung, bedarfsgerechte Berichterstattung auf Wunsch oder als integrativer Teil zur Berichterstattung zu den finanziellen Zusagen. | | | Transparente Verbindung von Aufgaben und Finanzen Einbezug von Leistungs- komponenten in der Berichter- stattung |
| | Die Verwaltungseinheiten stellen die ordnungsgemässe Führung, mit ihren Instrumenten der Management Rationalität sicher. | | | |
| Vor- und Nachteile | + Risiko nicht verifizierter und nicht vergleichbarer Daten entfällt (bei Umsetzung von Empfehlung 1) + parallele Führung der Daten entfällt + Aufwand für die Konsolidierung der Informationen entfällt - Entgegen Tendenz zu mehr Transparenz | + Kontinuität, Informationen in bekannter Form bestehen weiter + Risiko nicht verifizierter und nicht vergleichbarer Daten entfällt (bei Umsetzung von Empfehlung 1) + kein Anpassungsaufwand - parallele Führung der Daten bleibt (ineffizient) - bessere Nutzung der Daten wird nicht gefördert | + Risiko nicht verifizierter und nicht vergleichbarer Daten entfällt (bei Umsetzung von Empfehlung 1) + Voraussetzung für eine bessere Nutzung geschaffen - Implementationsaufwand nicht zu unterschätzen - parallele Führung der Daten bleibt (Ineffizienz), | + Darstellung der finanziellen Gesamtsicht eines Vorhabens / Aufgabe + Angaben zu Leistungs- komponenten werden die Berichterstattung auf - Implementationsaufwand - Realisierbarkeit risikobehaftet und ein mehrjähriges Vorhaben - Nicht für Verpflichtungskredit Isolierbar |
| | | | | |

7.2 Alternativen

7.2.1 Alternative 1: Abbau des Reportings zu Verpflichtungskrediten

Die Erhebungen bei den Akteurinnen / Akteuren aus der Politik haben ergeben, dass die Aufmerksamkeit für Vergangenheitswerte geringer ist als für zukunftsrelevante Informationen. Sie nutzen die Informationen zu laufenden oder abgeschlossenen Verpflichtungskrediten in der Staatsrechnung und im Voranschlag wenig oder gar nicht. Zudem ist die vorhandene Information für einen Grossteil der interessierten Personen für ihre Verwendungszwecke nicht ausreichend und muss durch andere Recherchen bzw. Abklärungen ergänzt werden. Bezüglich der Verpflichtungskredit-Anträge gilt die Aufmerksamkeit den grossen, mit separaten Botschaften beantragten Krediten.

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen wäre es möglich, auf das Reporting in seiner heutigen Form zu verzichten und in einer reduzierten Form zum Stand der Verpflichtungskredite zu informieren, zum Beispiel im Rahmen der Berichterstattung zu den finanziellen Zusagen gemäss IPSAS. Die Kreditführung könnte bei dieser Alternative ausschliesslich mit den Instrumenten der Management-Rationalität gewährleistet werden. Das Parlament könnte bei politisch heiklen bzw. finanziell bedeutenden Krediten eine bedarfsgerechte Berichterstattung mit einer umfassenderen finanziellen Offenlegung der Kostenfolgen und einer inhaltlichen Fortschrittskontrolle verlangen, die das tatsächliche Informationsbedürfnis in geeigneter Form abdecken würde. Dies ist gestützt auf Art. 25 Abs. 3 ParlG bereits heute möglich und könnte jeweils bei Genehmigung eines Verpflichtungskredits definiert werden.

Den Nutzern innerhalb der Bundesverwaltung (Verwaltungseinheiten, EFV) stünde die Information in den Buchhaltungs- und/oder Controllingsystemen der Verwaltungseinheit bzw. in SAP HHM zur Verfügung.

Bewertung

Der Verzicht auf eine standardisierte Rechenschaft stünde der in der Bundesverwaltung geltenden Tendenz zu mehr Transparenz entgegen und könnte den Eindruck erwecken, die Verpflichtungskredit-Führung und -kontrolle werde nicht oder nicht korrekt wahrgenommen. So haben sich auch diejenigen Vertreterinnen und Vertreter aus der Politik, die die Information selber nicht nutzen, nur selten für den Verzicht auf deren Veröffentlichung geäussert.

In Ermangelung des Nachschlagewerkes „Staatsrechnung“ müssten interessierte Personen vermehrt Gebrauch von der Möglichkeit machen, Informationsanfragen zu einzelnen Verpflichtungskrediten an die Bundesverwaltung zu richten, was zu einem zusätzlichen ad-hoc-Aufwand führen dürfte.

Solange das Instrument der Verpflichtungskredite besteht, müssen die Verwaltungseinheiten und die EFV die ordnungsgemässe Kreditführung und -kontrolle hierüber sicherstellen, unabhängig davon, ob die Werte zum Stand der Verpflichtungskredite veröffentlicht werden oder nicht. Voraussetzung dazu wäre, dass die von den Verwaltungseinheiten verwendeten Formen der Verpflichtungskredit-Führung aus der Optik der Ordnungsmässigkeit akzeptiert werden können. Im Hinblick darauf ist z. B. eine Klärung und Kommunikation der Definitionen unumgänglich (siehe Empfehlung 1). Nicht zuletzt für die Rechenschaftsablage nach IPSAS (finanzielle Zusagen) müssen die Informationen zu den Verpflichtungskrediten gemäss den definierten Anforderungen zur Verfügung

stehen. Der Abdruck der Werte stellt dann im Vergleich zur Erhebung und Kontrolle einen relativ geringen Aufwand dar.

Weiter wäre eine Anpassung der gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Verpflichtungskredit-Führung notwendig. Zur Vermeidung von Missverständnissen wären insbesondere die Vorgaben bezüglich der tagfertigen Führung im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit (Art. 15 Abs. 3 FHV) zu präzisieren und die Forderung nach dem jederzeitigen Ausweis der für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlichen Verpflichtungen (Art. 15 Abs. 1 Bst. d FHV) anzupassen (siehe Empfehlung 1).

Diese „Minimalversion“ des Reportings zu den Verpflichtungskrediten erscheint aus der heutigen Momentaufnahme vertretbar. Die mögliche Einsparung bei einem Verzicht auf die Veröffentlichung – im Wesentlichen der Aufwand für die Konsolidierung und Publikation der Informationen – scheint jedoch die potenziellen Nachteile nicht aufzuwiegen. Ein allfälliger Verzicht oder eine Reduzierung der Informationen sollte nicht ohne Rückfrage bei den Adressaten aus der Politik vorgenommen werden.

7.2.2 Alternative 2 : Beibehalten des Reportings in seiner heutigen Form

Im Sinne der Kontinuität und zur Vermeidung von Anpassungsaufwand wäre das Beibehalten des heute etablierten Reportings die naheliegende Alternative. Das Vorhandensein der Daten signalisiert Transparenz, die standardisierte Rechenschaft zeugt von einer regelmässigen Nachführung der Verpflichtungskredite durch die Verwaltungseinheiten und die EFV. Die veröffentlichten Daten würden weiterhin in erster Linie als Nachschlagewerk und Grundlage für allfällige weiterführende Auswertungen bzw. Nachfragen dienen und können in der gleichen Form über mehrere Jahre zurückverfolgt werden.

Bewertung

Das heutige Reporting mit seinen Vor- und Nachteilen hat sich seit längerer Zeit etabliert bzw. wurde aufgrund anderer Prioritäten nicht grundsätzlich hinterfragt. Die Erhebungen haben aber auch gezeigt, dass die politischen Akteurinnen / Akteure den Verpflichtungskrediten im Vergleich zu den Voranschlagskrediten eine geringere Bedeutung zumessen und die Informationen zu den Verpflichtungskrediten nur in begrenztem Umfang nutzen. Das Beibehalten des heutigen Reportings würde bedeuten, dass man mögliche Verbesserungen nicht angeht und auf eine bessere Nutzung der Informationen verzichtet.

Auch mit dieser Alternative müsste sichergestellt werden, dass über alle Verwaltungseinheiten hinweg verifizierte, für verschiedene Verpflichtungskredite einheitlich zu interpretierende Werte erhoben und abgebildet werden (siehe Empfehlung 1).

Geprüft werden müsste, inwieweit eine Anpassung der gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Verpflichtungskredit-Führung zur Vermeidung von Missverständnissen notwendig wären. Betroffen sind insbesondere die Vorgaben bezüglich der tagfertigen Führung im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit und die Forderung nach dem jederzeitigen Ausweis der für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlichen Verpflichtungen (Art. 15 Abs. 1 Bst. d FHV) (siehe Empfehlung 1).

7.2.3 Alternative 3: Verbesserung der Nutzung der Informationen

Mit der Umsetzung der Empfehlung 1 werden primär Verbesserung der Datenqualität und der Aussagekraft der Daten erreicht. Zusätzlich könnten Massnahmen getroffen werden, um die Nutzung der zum grossen Teil brachliegenden Informationen zu fördern. Wenn die EFV die Verpflichtungskredit-Informationen in diesem Sinne weiterentwickeln möchte, wären folgende Elemente zu berücksichtigen:

- Typologisierung der in der Staatsrechnung / im Voranschlag dargestellten Verpflichtungskredite (siehe Kapitel 5.4)
- Identifikation von politisch bedeutenden oder betragsmässig besonders grossen Verpflichtungskrediten, für die eine weitergehende Berichterstattung gemäss Art. 25 Abs. 3 ParlG institutionalisiert werden sollte. Vorschläge der EFV bezüglich einer umfassenderen finanziellen Offenlegung der Kostenfolgen und einer inhaltlichen Fortschrittskontrolle in die Vorlage einbringen.
- Verbesserungsmöglichkeiten der Darstellung in Staatsrechnung und Voranschlag prüfen (in Abstimmung mit den Adressaten) (siehe Kapitel 6.3.3).
- Eine korrekte Interpretation der abgebildeten Werte fördern (Schulungsangebote für erweiterte Nutzergruppe aus der Politik) (siehe Kapitel 6.3.3)

Bewertung

Mit der Alternative 3 könnte eine vermehrte Nutzung der Informationen erreicht werden. Sie dürfte aber mit einem weitergehenden Implementationsaufwand verbunden sein und hängt zudem vom Mitwirken der Verwaltungseinheiten und einem Einbezug der politischen Akteurinnen / Akteure ab. Immerhin könnte damit dem Aufwand der mit der Umsetzung der Empfehlung 1 verbunden ist und unabhängig von den Alternativen 1-3 anfällt ein gewisser Nutzen entgegengestellt werden.

Auch für diese Alternative wäre es eine Voraussetzung, dass die von den Verwaltungseinheiten verwendeten Lösungen (Vorsysteme) aus der Optik der Ordnungsmässigkeit von der EFV akzeptiert werden können und gewisse Anpassungen in den gesetzlichen Vorgaben vorgenommen werden (siehe Empfehlung 1).

7.2.4 Alternative 4: umfassende finanz- und sachpolitische Sicht

Die Alternativen 1 bis 3 bewegen sich im aktuellen Rechnungsmodell. Die Informationen zu beantragten, laufenden und abgerechneten Verpflichtungskrediten geben hierbei Auskunft zum finanziellen Stand eines spezifisch finanzpolitischen Instruments. Diese Art der Antragstellung und Berichterstattung stellt eine finanzpolitische Teilsicht dar, ist als Entscheidungsgrundlage und Steuerungsinstrument für die politischen Akteurinnen / Akteure jedoch nur bedingt geeignet. Wie in Kapitel 3 dargelegt, bildet ein Verpflichtungskredit in seiner heutigen Form in Antrag und Berichterstattung keine finanzielle Gesamtsicht eines Vorhabens ab. Zudem gibt die Berichterstattung nur Auskunft über die finanzielle Entwicklung, nicht aber über den inhaltlichen Fortschritt des Vorhabens.

Für die politische Steuerung besteht ein Informationsbedürfnis über die Gesamthöhe der Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben oder Aufgabengebiet sowie die Beeinflussbarkeit der Aufwendungen. In der Alternative 4 würden überjährige Vorhaben, welche die künftigen Aufwendungen wesentlich beeinflussen, dem Parlament vorgelegt werden, und zwar unabhängig davon, ob kreditrechtlich ein Verpflichtungskredit erforderlich ist oder nicht. Hierbei wäre zu definieren, wie resp. nach welchen

Kriterien mehrjährige Vorhaben dem politischen Entscheidungsprozess zugeführt werden. Die kreditrechtlichen Kriterien für einen Verpflichtungskredit könnten dabei ein Entscheidungsmerkmal darstellen. Weiter würde die nachgelagerte Berichterstattung über das Vorhaben bzw. Aufgaben- gebiet durch geeignete Informationen unterstützt werden.

Um den Bedürfnissen nach einer transparenten Verbindung von Aufgaben und Finanzen nachzu- kommen wären bei der Bewilligung, Führung sowie in der Berichterstattung von mehrjährigen Vor- haben folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Vollkostensicht der Vorhaben
- Auswirkung der Vorhaben auf die Legislaturfinanzplanung
- Auswirkung der Vorhaben auf die Gebundenheit der Ausgaben
- Klare Vorgaben zur Ermittlung der erforderlichen Informationen
- Angaben zur Entwicklung von Kosten und Leistung

Die Anträge und Informationen zu den Verpflichtungskrediten wären als Teilmenge der mehrjähri- gen Vorhaben in geeigneter Weise in die Bewilligung, Führung und Berichterstattung zu diesen zu integrieren.

Bewertung

Diese Alternative geht von der Überlegung aus, dass das Parlament seine Entscheidungen trifft, in Kenntnis der Gesamtkosten eines Aufgabengebiets – möglichst bis auf Ebene der einzelnen Vor- haben – und über die Realisierung informiert werden möchte. Dazu wäre eine sinnvolle Verbindung (sowohl beim Budget als auch der nachgängigen Kontrolle) zwischen politischer Absicht und den dazu zugewiesenen Ressourcen zu finden. Diese Alternative geht über den heute gesteckten Rahmen hinaus und könnte aufgrund der Verflechtung mit dem Rechnungsmodell und anderen Finanzinstrumenten nicht für das Instrument des Verpflichtungskredits alleine realisiert werden.

Der Erfolg dieses Modells ist vom Einbezug der politischen Akteurinnen / Akteure abhängig. Nur anhand der Bedürfnisse der Stakeholder lässt sich beurteilen, in welcher Form die entsprechende Gestaltung der Informationen künftig erfolgen soll.

8 Schlussbesprechung und Stellungnahme der geprüften Einheiten

Die Schlussbesprechung fand am 1. März 2013 statt. Teilgenommen haben Vertreterinnen und Vertreter der geprüften Verwaltungseinheiten, der Eidg. Finanzverwaltung und des Sekretariats der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit.

Die Schlussbesprechung wurde durchgeführt, damit sich alle Beteiligten zum Inhalt oder einzelnen Aussagen im Bericht äussern konnten. Aufgrund der Schlussbesprechung ergaben sich keine materiellen Änderungen im Bericht.

Gemäss ihrer Stellungnahme zum Prüfbericht wird die EFV die Empfehlungen umsetzen. Allfällige Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sowie die Umsetzung sollen im Rahmen der Einführung des neuen Führungsmodells NFB oder des Projektes „Optimierung NRM“ gestaffelt bis Voranschlag 2016 erfolgen.

Die EFK dankt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der verschiedenen Verwaltungseinheiten für die gewährte Unterstützung und die angenehme Zusammenarbeit.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung im Mai 2013 vom Bericht der EFK Kenntnis genommen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen / Vorgaben

Als wesentliche Rechtsgrundlagen dienen:

- Finanzkontrollgesetz (FKG, *SR 614.0*)
- Bundesgesetz über den eidg. Finanzhaushalt (FHG, *SR 611.0*)
- Finanzhaushaltverordnung (FHV, *SR 611.01*)
- Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, *SR 171.10*)
- Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung HH+RF Bund, Kapitel 11.7 Verpflichtungskredite

Die Basis für die Verpflichtungskredit-Führung bilden die Artikel 21 bis 28 FHG. Sie geben den Rahmen für die Prozesse vor. Der vorliegende Bericht fokussiert auf die Verpflichtungskredit-Führung, nach Abschluss der Bewilligungsphase (ab Art. 24) bis zur Abrechnung (Art. 26), mit Schwerpunkt auf der Verpflichtungskredit-Kontrolle. Der Planungs- und Bewilligungsprozess ist nicht Prüfgegenstand. Es bleibt zu beachten, dass zwischen der Planung der Verpflichtungskredite, der Kreditführung und -abrechnung systemische Abhängigkeiten bestehen.

Materialien

- Diverse Botschaften zum Finanzhaushaltgesetz (1968, 1989, 2005)
- Fachpapier Kredite, EFV Januar 2005
- Anforderungen an die revisionstaugliche und ordnungsgemässe Führung von Verpflichtungskrediten, EFV/PricewaterhouseCoopers, Februar 2002)
- Grundsatzpapier „Der Verpflichtungskredit als finanzpolitisches Steuerungsinstrument“, EFV, Datum unbekannt
- Dokument „Kreditwesen – techn. Konzeption SAP R/3“, EFV Juli 2007
- Dokument „Haushalt- und Kreditrecht, Übersicht und Einführung“, RD EFV, Mai 2011
- Staatsrechnung Band 2A und 2B / 2011; Voranschlag Band 2A / 2013

Anhang 2: Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

| Personen- gruppen | Rolle | Gesprächspartnerin / Gesprächspartner (Reihenfolge alphabetisch) | |
|----------------------|--------|---|---|
| Politik | Nutzer | Altherr Hans | Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, Finanzkommission Ständerat |
| | | Aubert Josiane | Finanzkommission Nationalrat |
| | | Bieri Peter | Finanzkommission Ständerat |
| | | Fischer Roland | Finanzkommission Nationalrat |
| | | Häberli-Koller Brigitte | Finanzkommission Ständerat |
| | | Kiener Nellen Margret | Finanzkommission Nationalrat |
| | | Schwander Pirmin | Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, Finanzkommission Nationalrat |
| | | Vischer Daniel | Finanzkommission Nationalrat |
| | | Breuleux Pierre-Yves | Kommissions-Sekretariat |
| | | Bühler Irmgard | Fraktionssekretariat |
| | | Gourdou-Labourdette Grégory | Fraktionssekretariat |
| | | Hostettler Stefan | Fraktionssekretariat |
| | | Senn Stefan | Kommissions-Sekretariat |
| | | Widmer Thomas | Fraktionssekretariat |

| Personen- gruppen | Rolle | Gesprächspartnerin / Gesprächspartner (Reihenfolge alphabetisch) | |
|-----------------------------|----------------------|---|---|
| Eidg. Finanz- verwaltung | Vorgaben & Nutzer | Affolter Katharina | Abteilung Ausgabenpolitik, Finanzdienst IV |
| | | Blaser Beat | Vizedirektor, Leiter Abteilung F&RW |
| | | Ducrey Thomas | Abteilung F&RW, Dienst Finanzplanung und Budget |
| | | Kilchenmann Jakob | Abteilung Rechtsdienst |
| | | Mäder Patrick | Abteilung F&RW, Dienst Kreditverwaltung |
| | | Raemy Stephanie | Abteilung F&RW, Dienst Kreditverwaltung |
| | | Schley Frank | Abteilung Ausgabenpolitik, Finanzdienst II |
| | | Schwaar Karl | Stv. Direktor EFV / Leiter Abteilung Ausgabenpolitik |
| | | Walker Martin | Abteilung Ausgabenpolitik, Stabsdienst und Grundsatzfragen |
| | | Weibel Peter | Abteilung F&RW, Dienst Finanzplanung und Budget |
| | | Widmer Marianne | Abteilung Ausgabenpolitik, Finanzdienst I |

| Personen- gruppen | Rolle | Gesprächspartnerin / Gesprächspartner (Reihenfolge alphabetisch) | |
|---------------------------|--|--|---|
| Verwaltungs- einheiten | Nutzer & Ersteller | Durch die Verwaltungseinheiten gemeldete Ansprechpersonen: | |
| | | Burri Sandra | Ressortleiterin Finanzen SBF |
| | | Dürig Christoph | Sektion Grossprojekte BAV |
| | | Floras Nathalie | Programmverantwortliche SECO |
| | | Frei Urs | Stv. Bereichsleiter Raumfahrt SBF |
| | | Hafner Urs | Leiter Finanzen BAK |
| | | Lehmann Daniel | Leiter Sektion Finanzen & Controlling BAFU |
| | | Mekacher Nina | Stv. Leiterin Sektion Heimat- schutz und Denkmalpflege BAK |
| | | Nadig Katrin | Finanzchefin, GS-EJPD, Finanzen und Controlling EJPD |
| | | Preuck Reinhold | Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung BAG |
| | | Rüfenacht Adrian | Leiter Sektion Finanzen und Controlling BFS |
| | | Sas Philippe | Stv. Ressortleiter SECO |
| | | Schödler Thomas | Sektion Finanz- und Rechnungs- wesen BAG |
| | | Stocker Andreas | Leiter Corporate Financial Planning and Consulting DEZA |
| Stuber Markus | Leiter Finanz- und Rechnungswesen BAG | | |
| | | Wo erforderlich wurden bei den Besprechungen weitere Personen hinzugezogen. Auf eine namentliche Erwähnung wird verzichtet. | |

Anhang 3: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

| | |
|---------------|---|
| AHV | Alters- und Hinterlassenenversicherung |
| BAFU | Bundesamt für Umwelt |
| BAG | Bundesamt für Gesundheit |
| BAK | Bundesamt für Kultur |
| BAV | Bundesamt für Verkehr |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BW | Business Warehouse |
| CO (SAP CO) | SAP Modul Controlling (Kostenrechnung) |
| DEZA | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit |
| EBWE | Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung |
| EFK | Eidg. Finanzkontrolle |
| EFV | Eidg. Finanzverwaltung |
| EL | Ergänzungsleistungen zur AHV und IV |
| ESA | European Space Agency |
| ETH | Eidg. Technische Hochschule |
| EU | Europäische Union |
| FHG | Finanzhaushaltgesetz |
| FHV | Finanzhaushaltverordnung |
| FI (SAP FI) | SAP Modul Finanzwesen (Rechnungswesen) |
| FinöV-Fonds | Fonds für Eisenbahngrossprojekte |
| FKG | Finanzkontrollgesetz |
| fw | finanzierungswirksam |
| GS-EJPD | Generalsekretariat des Eidg. Departements für Justiz und Polizei |
| HHM (SAP HHM) | SAP Modul Haushaltsmanagement |
| HH+RF | Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung HH+RF Bund |
| HP | Hewlett Packard |

| | |
|-------------|--|
| IAFP | Integrierter Aufgaben- und Finanzplan |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| IPSAS | International Public Sector Accounting Standards |
| IT | Informatik |
| IV | Invalidenversicherung |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| KVG | Bundesgesetz über die Krankenversicherung |
| LV | Leistungsverrechnung |
| n/a | nicht anwendbar / not applicable |
| NEAT | Neue Alpentransversale |
| NFB | Projekt Neues Führungsmodell Bund |
| NRM | Neues Rechnungsmodell des Bundes |
| PS (SAP PS) | SAP Modul Projektsystem |
| SBF | Staatssekretariat für Bildung und Forschung |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SNB | Schweizerische Nationalbank |
| SR | Staatsrechnung |
| VA | Voranschlag |
| VE | Verwaltungseinheit |
| VK | Verpflichtungskredite |
| ZEBG | Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur |

Glossar: Instrumente der Haushaltssteuerung im Überblick (Auswahl):

| | |
|-------------|--|
| Voranschlag | Der jährliche Voranschlag ist die verbindliche Richtschnur des politischen Handelns für das betreffende Jahr. Er umfasst die Bewilligung der Aufwände und der Investitionsausgaben (Voranschlagskredite), die Schätzung der Erträge und der Investitionseinnahmen sowie die bewilligten Gesamtausgaben und die geschätzten Gesamteinnahmen. |
|-------------|--|

| | |
|----------------------|--|
| Finanzplanung | <p>Die Finanzplanung dient in erster Linie zur mittelfristigen Orientierung für die Exekutive und Legislative, ohne dass diese im rechtlichen Sinne dadurch gebunden wären. Seine Bedeutung liegt vor allem in der politischen Natur und vermittelt unter bestimmten Annahmen einen Überblick über die sich abzeichnenden Gesamtbelastungen und zu erwartenden Einnahmen.</p> <p>Verwaltungsextern hat der Finanzplan die Bedeutung einer politischen Absichtserklärung, verwaltungsintern kann er am ehesten als Weisung verstanden werden.</p> |
| Zahlungsrahmen | <p>Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbeitrag der Voranschlagskredite für bestimmte Aufgaben.</p> <p>Er beinhaltet keine Ausgabenbewilligung, sondern lediglich die Ermächtigung, innerhalb des vorgegebenen Zeitraums für einen bestimmten Zweck bis zur vorgegebenen Höhe Voranschlagskredite zur Bewilligung zu unterbreiten. Zahlungsrahmen sind reine Finanzierungsbeschlüsse, die gesetzliche Grundgesetze voraussetzen. Obwohl der Zahlungsrahmen keine Ausgabenbewilligung umfasst, hat sich gezeigt, dass er einen hohen Grad an politischer Verbindlichkeit hat. Gegenüber dem Finanzplan kommt dem Zahlungsrahmen heute eine höhere Verbindlichkeit zu.</p> |
| Verpflichtungskredit | <p>Für finanzielle Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirken, sind Verpflichtungskredite einzuholen. Diese sind in der Regel zeitlich unbeschränkt und setzen jeweils den Höchstbetrag fest, bis zu welchem der Bundesrat finanzielle Verpflichtungen eingehen kann.</p> <p>Die jährlichen Höchstbeträge für die Honorierung der Verpflichtungen werden über den Voranschlag festgelegt.</p> |
| Schuldenbremse | <p>Die Schuldenbremse fusst auf der Bundesverfassung und soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren.</p> <p>Mit der Schuldenbremse hält der Bund seine Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht, wobei sich der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Ausgaben nach den geschätzten Einnahmen richtet.</p> <p>Wird das Gleichgewicht nicht hergestellt, sind Sparmassnahmen einzuleiten. Dazu kann der Bundesrat bei Entwerfen und Vollzug des Voranschlags bereits bewilligte Verpflichtungskredite und Voranschlagskredite sperren.</p> |

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

Anhang 4: Beispiele zu Kapitel 5.1.1

| Zeitpunkt | Beispiel | Beschreibung |
|--|---|--|
| Bewilligung Verpflichtungskredit durch das Parlament | BAFU globale Umwelt | <p>Bei diesem Verpflichtungskredit weist die kreditführende Verwaltungseinheit den Verpflichtungskreditbetrag (mehrheitlich) als verpflichtet aus, und zwar unabhängig vom eigentlichen Verpflichtungszeitpunkt und/oder von konkreten Einzelgeschäften.</p> <p>Begründet wird diese Art der Umsetzung des Verpflichtungsbegriffs mit der Komplexität der Finanzierungsmechanismen der zugrunde liegenden Geschäfte. Ob und wie weit die Abbildung der verschiedenen konkreten Einzelfälle korrekt ist, hat die EFK im Rahmen ihrer Erhebungen nicht im Detail untersucht. Bei den fraglichen Geschäften sollte für den Ausweis einer eingegangenen Verpflichtung aus Sicht der EFK massgebend sein, ob und wie weit bezüglich der Verpflichtung ein Handlungsspielraum vorhanden ist. Fehlt dieser, kann eine pauschale Darstellung der Verpflichtung durchaus richtig sein. In solchen Fällen stellt sich zudem die Frage nach der korrekten Bemessung des für dieses Geschäft notwendigen Verpflichtungskredits (müsste diese z. B. nach der Gesamtsumme, welche sich aus der Grundverpflichtung ergibt, ermittelt werden?). In den Gesprächen mit der EFV wurde die schwierige Situation bezüglich der Abgrenzung in diesen Fällen bestätigt. Nach Ansicht der EFK ist es deshalb notwendig hier Klarheit zu schaffen.</p> |
| Interne Projektfreigabe | DEZA Technische Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe | <p>Bei der DEZA erfolgt der Ausweis der Verpflichtungen gestützt auf die jeweiligen internen Projektfreigaben. Begründet wird dies damit, dass es für die DEZA mit ihren vielschichtigen Finanzflüssen in vielen Fällen gar nicht möglich sei, die vertraglich verpflichteten Mittel zu bestimmen. Da die teils lange dauernden Projekte sich über mehrere Rahmenkreditperioden erstrecken können, ist nicht auszuschliessen, dass mit dem grundsätzlichen Projektentscheid die Folgephasen auch bereits präjudiziert werden. In denjenigen Fällen, wo dies zutrifft, kann diese Art der Darstellung falsch sein und zwar dann, wenn unzerrennbare Projekte nicht vollständig dem aktuellen Verpflichtungskredit angerechnet werden. Solange Projekte jederzeit nach den bewilligten Phasen abgebrochen werden können (ohne damit Investitionsruinen zu schaffen), d. h. die Projekte etappierbar sind, ist die Anrechnung auf künftige Verpflichtungskredite weniger problematisch. Auch der Umgang mit solchen zumindest politisch-moralischen Verpflichtungen scheint nach Ansicht der EFK zu wenig verbindlich geregelt zu sein.</p> |
| Mehrstufige Vertragsverhältnisse | BAV Massnahmen ZEBG | <p>Beim BAV besteht die Vorgabe der EFV, für die Verpflichtungskreditkontrolle der einzelnen Eisenbahngrossprojekte nicht das Vertragsverhältnis zwischen dem Amt und dem beauftragten Ersteller, sondern die jeweiligen Verpflichtungen der Erstellergesellschaften gegenüber Dritten in der Verpflichtungskredit-Kontrolle darzustellen. Die EFV beabsichtigt mit dieser Darstellungsform eine sachgemässe und zeitgerechte Einschätzung der Kostenentwicklung bzw. der Projektsteuerung zu ermöglichen. Für die EFK stellt sich die Frage, ob andere vergleichbare Verpflichtungskredite auch so gehandhabt werden und, ob die beabsichtigte Steuerung nicht über das Ziel der heutigen Verpflichtungskredit-Kontrolle hinausgeht. Betrachtet man den Detaillierungsgrad der Verpflichtungskredit-Kontrolle, scheint diese Absicht zwar nachvollziehbar, in der Umsetzung aber wenig zielführend.</p> |