EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

JAHRESBERICHT 2020

BERN | MAI 2021

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Monbijoustrasse 45
3003 Bern – Schweiz
T. +41 58 463 11 11
F. +41 58 453 11 00
info@efk.admin.ch
twitter @EFK_CDF_SFAO
Instagram @efk_cdf_sfao
LinkedIn Eidgenössische Finanzkontrolle

WWW.EFK.ADMIN.CH

DIE EFK UND DIE OBERAUFSICHT SIND ENG MITEINANDER VERBUNDEN

Es gibt alle Arten von öffentlichen Unternehmen. Oftmals gegründet, um einen Service public zu erbringen, haben sie sich im Laufe der Jahre zu wichtigen Einnahmequellen für Gemeinden, Kantone oder den Bund entwickelt. 2018 haben die Post, Swisscom und RUAG satte 820 Millionen Franken Dividenden in die Bundeskasse gespült. Und dies, obwohl der Erwerb von Beteiligungen an Erwerbsunternehmen zu Anlagezwecken gesetzlich verboten ist[1].

Diese Unternehmen, deren Aktien vom Staat gehalten werden, bringen diesen in enorme Interessenkonflikte. Er ist zugleich Eigentümer, Regulator, Kunde und zahlt mitunter Subventionen an diese öffentlichen Unternehmen. In seinem ausgezeichneten Bericht vom 8. Dezember 2017[2] hat der Bundesrat in Betracht gezogen, Konzessionen für die Erbringung der Grundversorgung zu privatisieren oder auszuschreiben, um die Gewerbefreiheit zu gewährleisten. Aber auch, weil «die potentiellen Interessenkonflikte für den Staat […] aufgrund des Transfers Thema des Eigentums zu Privaten reduziert [würden]. Da sich der Staat nicht mehr um die Rolle des Eigners kümmern muss, kann er sich davon losgelöst auf die Aufgaben als Regulator, als Aufsichtsinstanz, als Gewährleister der Grundversorgung bzw. der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sowie gegebenenfalls als Kunde konzentrieren». Zudem liessen sich mit einer Privatisierung erhebliche Steuerverluste vermeiden. Mittel, die in diesen Krisenzeiten sehr willkommen wären.

Bis diese wichtigen Ziele erreicht sind, ist es unerlässlich, das Tagesgeschäft dieser Unternehmen zu überwachen. Im September 2020 stand dieses im Mittelpunkt der Arbeit der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen (KFIKO), in der die Schwesterorganisationen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) in den Kantonen und Grossstädten der Schweiz zusammenkommen. Sie hat aus diesem Anlass die erste offizielle Stellungnahme ihrer rund dreissig Mitglieder[3] mit einer zentralen Empfehlung veröffentlicht: Eine verstärkte Aufsicht über die Führung öffentlicher Unternehmen ist unerlässlich, um die mit ihrem Management verbundenen Risiken besser abdecken zu können. Was haben wir also in sechs Jahren erreicht? Von welchen Prioritäten haben wir uns leiten lassen?

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats hat sich in ihrem Bericht vom 12. November 2019 zur Postauto-Affäre[4] ebenfalls in diesem Sinne geäussert: «Die Kommission begrüsst, dass die EFK ihre Kontrollstrategie für die Post ab 2014 angepasst hat. Sie erwartet von der EFK, dass sie künftig bei der Kontrolle von bundesnahen Unternehmen eine regelmässige und einheitliche Praxis anwendet und ihren gesetzlichen Auftrag vollumfänglich erfüllt. Sie wird in den kom-

›››

Impressum

Autor
Eidgenössische Finanzkontrolle

Übersetzung
Barbara Horber

Lektorat
Bettina Braun

Grafik und Illustrationen
Vénusia Bertin

Fotos
Remo Eisner
remo-eisner.ch

Herausgeber
Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
CH-3003 Bern
info@efk.admin.ch
www.efk.admin.ch

Vertrieb
Bundesamt für Bauten
und Logistik BBL
CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Druck
Kromer Print AG Lenzburg

BBL-Artikelnummer
611.202.20DF

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

menden Jahren die Entwicklung der Aktivitäten der EFK in diesem Bereich verfolgen.»

Dies setzt jedoch voraus, dass die öffentlichen Unternehmen nicht versuchen, sich den Prüfungen der EFK und der parlamentarischen Oberaufsicht zu entziehen… Der Fall Swisscom ist in dieser Hinsicht beispielhaft. 2019 hat der Obwaldner Ständerat Erich Ettlin eine Motion zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes (FKG) eingereicht mit dem Ziel, die teilprivatisierten Unternehmen des Bundes aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes auszunehmen und nicht mehr der Finanzaufsicht der EFK zu unterstellen[5]. Diese Änderung hätte vor allem Swisscom, aber auch Skyguide oder Identitas betroffen. Der Ständerat hat die Motion 2019 angenommen. Nach ihrer Ablehnung durch den Nationalrat am 30. Oktober 2020 wurde sie jedoch definitiv verworfen.

In diesem Zusammenhang lohnt es sich, sich die Argumente der Finanzkommission des Nationalrates anzuschauen: Erstens versteht die Kommission nicht, weshalb der Mehrheitsaktionär Bund durch eine EFK-Prüfung einen Vorteil gegenüber Minderheitsaktionären haben soll. Eine Prüfung zeigt Probleme auf, was allen Aktionären und somit auch den Minderheitsaktionären zugutekommt. Es gibt zudem Möglichkeiten, Letztere bei Bedarf zu informieren. Zweitens ist die Swisscom ein Unternehmen, das Leistungen des Service public erbringt. Wenn der Gesetzgeber nun der EFK die Möglichkeit entzieht, die Swisscom zu prüfen, kann sie der Bundesversammlung und den Finanzkommissionen keine Informationen oder Erläuterungen mehr zukommen lassen. Drittens ist die Finanzoberaufsicht des Parlaments eng mit der Aufsichtskompetenz der EFK verbunden. Da das Parlamentsgesetz und das FKG ineinandergreifen, bedeutet eine Beschränkung der Kompetenzen der EFK auch eine Beschränkung der parlamentarischen Finanzoberaufsicht.

«EINE PRÜFUNG ZEIGT PROBLEME AUF, WAS ALLEN AKTIONÄREN UND SOMIT AUCH DEN MINDERHEITSAKTIONÄREN ZUGUTEKOMMT.»

Ähnliche Argumente haben die Nationalratsmitglieder aus allen politischen Lagern dazu bewogen, die Motion des Thurgauer Nationalrats Christian Lohr zu unterstützen[6]. Diese fordert das Ende einer gesetzlichen Ausnahmeregelung, die es der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) erlaubt, sich der Finanzaufsicht der EFK zu entziehen. Und das, obwohl sie jährliche Subventionen von über einer Milliarde Franken erhält, die von den Steuerzahlenden finanziert wird. Ein Thema, das man im Auge behalten sollte…

Die Mitarbeitenden der EFK haben das Jahr 2020 gesund überstanden und sich stark bei der Überwachung der ausserordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der COVID-Krise engagiert. Vielen Dank an sie und an alle, die unsere Arbeit unterstützen!

Michel Huissoud, Direktor

1 Artikel 62, Finanzhaushaltgesetz.

2 «Staat und Wettbewerb, Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte» (Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2017 in Erfüllung der Postulate 12.4172 FDP-Liberale Fraktion und 15.3880 Schilliger).

3 «Öffentliche Unternehmen: Risiken für den Staat reduzieren», 4. September 2020, Stellungnahme der KFIKO, auf der Webseite der EFK abrufbar.

4 Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht.

5 «Keine Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle bei teilprivatisierten Unternehmen des Bundes», Motion 19.4371, 27. September 2019.

6 «Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft. Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle», Motion 20.4671, 17. Dezember 2020.

INHALTSVERZEICHNIS

TEIL 1: DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE 9

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT 11
A. DIE EFK BESTÄTIGT DIE ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER BUNDESRECHNUNG 12
B. WIRKSAMKEIT DER EDELMETALLKONTROLLE VERSTÄRKEN 14
C. EINE VERBESSERTE GOVERNANCE DES PROGRAMMS SUPERB 17

2. WIRTSCHAFT 21
A. LANGFRISTIGE AUSWIRKUNGEN VON BUNDESSTEUERERLEICHTERUNGEN FÜR UNTERNEHMEN 22
B. DIE VETERINÄRFORSCHUNG UNTERSTEHT AUCH DEM ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNGSRECHT 25

3. BILDUNG UND FORSCHUNG 27
A. DAS EHRGEIZIGE PROJEKT DER HEIZ- UND KÄLTEZENTRALE DER EPFL 28

4. GESUNDHEIT 31
A. HEALTH TECHNOLOGY ASSESSMENTS STÄRKEN 32
B. HERAUSFORDERUNGEN DURCH DIE EINFÜHRUNG DES ELEKTRONISCHEN PATIENTENDOSSIERS 34

5. VERKEHR UND ENERGIE 37
A. DIE ÖFFENTLICHE HAND SUBVENTIONIERT DIE BLS AG UND DIE BLS-TOCHTER BUSLAND AG ZU STARK 38
B. DIE EFK IST WEITERHIN FÜR DIE ÜBERWACHUNG ALLER UNTERNEHMEN DES BUNDES ZUSTÄNDIG 39

6. ARMEE 41
A. PERSONALPOLITIK BEIM BERUFSMILITÄR: SPIELRAUM FÜR VERBESSERUNGEN 42
B. EIN (ETWAS ZU) AUSSERORDENTLICHER BESCHAFFUNGSABLAUF FÜR EIN RÜSTUNGSGUT 43
C. RISIKO- UND COMPLIANCE-MANAGEMENT BEI DER RUAG 45

7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND 49
A. EINE SANIERUNG MIT EINER MARKANTEN KOSTENENTWICKLUNG 50

8. JUSTIZ 53
A. DIE HERAUSFORDERUNGEN DER INTERNATIONALEN RECHTSHILFE FÜR DIE SCHWEIZ 54
B. DIE BUNDESANWALTSCHAFT MUSS IHRE BESCHAFFUNGSPRAXIS VERBESSERN 56

9. INFORMATIKPROJEKTE DES BUNDES 59
A. EIN WICHTIGER MEILENSTEIN FÜR DIE INFORMATIK IM STEUERBEREICH 60
B. DIE MODERNISIERUNG DER KOMMUNIKATION DER ARMEE SCHREITET GUT VORAN 61

10. CORONAVIRUS: PRÜFUNGEN DER MASSNAHMEN DES BUNDES UND IHR FOLLOW-UP 65
A. ÜBERBRÜCKUNGSKREDITE: EINE RASCHE HILFE, JEDOCH IMMER MEHR VERDACHTSFÄLLE 66
B. RISKANTE AUSZAHLUNG VON KURZARBEITSENTSCHÄDIGUNGEN 68
C. KLEINERE KORREKTUREN IN DER ERWERBSERSATZORDNUNG 69
D. DIE ENTSCHÄDIGUNGEN IM KULTURBEREICH WERDEN RECHTMÄSSIG ABGEWICKELT 69

TEIL 2 : MITTEL UND ZAHLEN 71

1. DIE FINANZAUFSICHT: ZIELE, RESSOURCEN UND GELTUNGSBEREICHE 73
A. ZIELE 73
B. VON DER ABSCHLUSSPRÜFUNG ZU EINER ERWEITERTEN FINANZAUFSICHT 74
C. QUALITÄTSSICHERUNG UND RESSOURCEN 75
D. WICHTIGSTE PRÜFFELDER 75

2. EMPFEHLUNGEN AN DIE GEPRÜFTEN STELLEN UND MELDUNGEN AN DEN BUNDESRAT 78
A. ABGEGEBENE UND VON DEN GEPRÜFTEN STELLEN AKZEPTIERTE EMPFEHLUNGEN 78
B. OFFENE EMPFEHLUNGEN BEI DEN GEPRÜFTEN EINHEITEN 78
C. MELDUNGEN ÜBER ERHEBLICHE MÄNGEL AN DEN BUNDESRAT 81

3. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFUNGEN DER EFK UND INFORMATIONSZUGANG 84
A. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFBERICHTE 84
B. MEDIENECHO UND INFORMATIONSGESUCHE 85
C. ZUGANG ZU OFFIZIELLEN DOKUMENTEN 87

4. WHISTLEBLOWING 88

5. ORGANIGRAMM DER EFK 89

6. DIE EFK: PERSONAL UND FINANZIELLE MITTEL 90
A. DAS PERSONAL DER EFK 90
B. DIE FINANZEN DER EFK 91

ANHÄNGE 93

ÜBERSICHT ÜBER DIE ABGESCHLOSSENEN PRÜFUNGEN (AUFTRAGSNUMMERN) 95

ABKÜRZUNGEN 100

TEIL 1

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER FINANZAUFSICHT 2020

1 Fr.
1877
CURIA CONFOEDERATIONIS HELVETICAE

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, STEUERN UND RISIKOMANAGEMENT

Im Bereich der öffentlichen Finanzen des Bundes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wie gewohnt die Bundesrechnung geprüft. Sie hat zudem die Wirksamkeit der Überwachung des Handels und der Einfuhr von Edelmetallen untersucht. Eine weitere Prüfung befasste sich mit der Aufsicht über die Cybersicherheit im Finanz- und Versicherungssektor.

A. DIE EFK BESTÄTIGT DIE ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER BUNDESRECHNUNG

Die Prüfung der Bundesrechnung gehört zu den traditionellen Aufgaben der EFK. Ihre Mitarbeitenden werden dabei von ihren Partnern der Internen Revisionen der Bundesverwaltung unterstützt[7]. Seit Juni 2015 veröffentlicht die EFK jährlich die detaillierten Prüfungsergebnisse[8]. Diese Transparenz ist im europäischen Vergleich selten.

Der Jahresgewinn in der Bundesrechnung 2019 beträgt 5,9 Milliarden Franken. Dies ist das beste Ergebnis innerhalb eines Jahrzehnts, in dem der Bund einen Überschuss von fast 29 Milliarden Franken erzielt hat (siehe untenstehende Grafik). Es resultiert aus der Differenz zwischen dem Ertrag von 73,1 Milliarden Franken und dem Aufwand von 69,1 Milliarden Franken. Hinzu kommen ein negatives Finanzergebnis von 746 Millionen Franken und Einkünfte aus Beteiligungen von 2,7 Milliarden Franken[9].

Rechtmässigkeit einer Rückstellung bleibt fragwürdig

Seit drei Jahren zeigen die Zahlen der Bundesrechnung ein erfreuliches Bild. Dennoch zieht die EFK nach der Prüfung der Bundesrechnung eine kritische Bilanz, was die Rechtmässigkeit einer Rückstellung von 1,5 Milliarden Franken in der Finanzierungsrechnung 2019 anbelangt. Eine ähnliche Rückstellung wurde bereits 2018 (600 Millionen) und 2017 (2 Milliarden[10]) gebildet. Kumuliert, ohne Berücksichtigung von Berechnungsänderungen

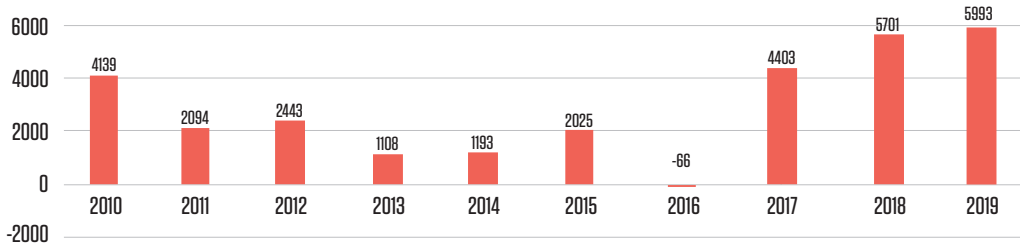
[7] Der vollständige Aufsichtsbereich der EFK wird im zweiten Teil dieses Jahresberichts auf S. 71 beschrieben. Die Bundesrechnung wird nach den internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) erstellt, mit einigen Ausnahmen gemäss Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006.

[8] Der Prüfbericht PA 20132 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

[9] Es handelt sich um den Reingewinn aus den Beteiligungen an den konzessionierten Transportunternehmen (u. a. die SBB) der Post, Swisscom und RUAG.

[10] Der Betrag für 2017 wurde von der EFV und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) nachträglich angepasst. Nach dieser Berechnungsänderung beläuft sich die Rückstellung auf 1,7 Milliarden Franken.

Saldo der Erfolgsrechnung des Bundes
in Millionen Franken, 2010–2019



QUELLE: EFV, Bundesrechnung, Band 1

durch die EFV und die ESTV, belaufen sich die von der EFK beanstandeten Rückstellungen auf 4,1 Milliarden Franken (siehe untenstehende Grafik). Die Auffassungen der EFV und der EFK gehen diesbezüglich immer noch auseinander. Nach Ansicht der EFK verstösst diese Rückstellung gegen das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG). Dieses sieht vor, dass der Finanzierungssaldo auf Basis der laufenden Einnahmen und Ausgaben darzustellen ist, zu denen die Rückstellungen nicht gehören. Die EFV bestreitet dies.

Diese Meinungsverschiedenheit sollte mit der Umsetzung der bereits 2016 eingereichten Motion Hegglin [11] und der damit verbundenen Änderung des FHG ausgeräumt werden [12]. Eine Botschaft des Bundesrats wurde Ende 2019 an die eidgenössischen Räte überwiesen. Für die EFK ist wichtig, dass die Argumente für eine Angleichung der Finanzierungs- und der Erfolgsrechnung klar dargelegt werden. Die EFK wird ihren Vorbehalt bis zum Inkrafttreten der Änderungen des FHG aufrechterhalten.

Ordnungsgemässe Bundesrechnung

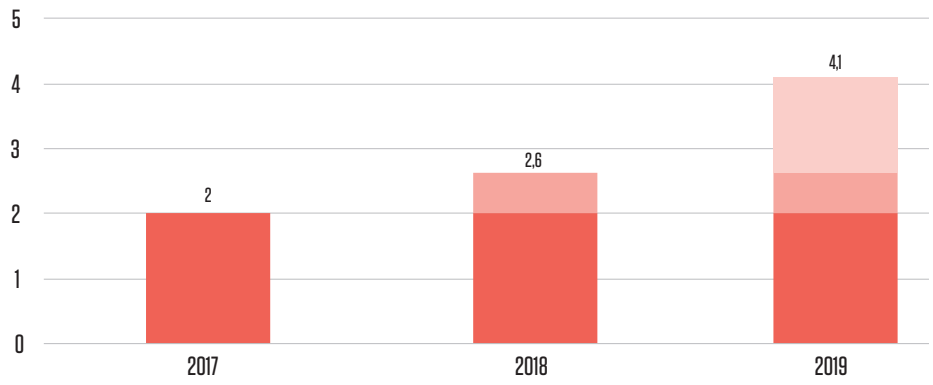
Trotz dieser Einschränkung hat die EFK die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Bundesrechnung bestätigt. Die gesetzlichen Anforderungen werden erfüllt. Die Bundesrechnung entspricht den Bestimmungen der Bundesverfassung zur Schuldenbremse und des FHG zur Finanzverwaltung. Die EFK hat den eidgenössischen Räten in ihrem Bericht der Revisionsstelle vom 24. März 2020 [13] empfohlen, die Bundesrechnung zu genehmigen. Im Frühling hat sie ihre Arbeit den Finanzkommissionen des National- und Ständerates präsentiert.

[11] Peter Hegglin (CVP/SZ), «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht» (Motion 16.4018), auf der Webseite des Parlaments abrufbar.

[12] Im Dezember 2020 hat der Ständerat eine Lösung gutgeheissen, die die EFV und die EFK unterstützen. Eines der Ziele ist unter anderem, das Rechnungslegungsmodell des Bundes an das Modell der Kantone (HRM2) anzugleichen und damit das Verständnis und die Vergleichbarkeit zu erleichtern, ohne den Mechanismus der Schuldenbremse zu verändern.

[13] Der Bericht der Revisionsstelle ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Rückstellung, deren Rechtmässigkeit die EFK infrage stellt
Kumulierter Betrag, in Milliarden Franken, 2017–2019



QUELLE: EFV

SPOTLIGHT

BEI DER KONTROLLE DER DIREKTEN BUNDESSTEUER GILT DAS VERTRAUENSPRINZIP

Im Schweizer Steuersystem ziehen die Kantone die Steuern ein. Sie veranlagen und erheben die direkte Bundessteuer (dBSt) und liefern einen Teil an die Bundeskasse ab. 2019 hat diese Steuer dem Bund mehr als 23 Milliarden Franken eingebracht, dies entspricht einem Drittel dessen Einnahmen. Die EFK prüft weder die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der dBSt noch die Ablieferung des Bundesanteils. Ein Teil dieser Aufgaben – die materielle Prüfung der Veranlagung ist ausdrücklich ausgenommen – obliegt von Gesetzes wegen ausschliesslich den kantonalen Finanzaufsichtsorganen und der Aufsicht der EFV[14]. Letztlich muss sich die EFK bei der Prüfung der Bundesrechnung auf deren Arbeiten des Vorjahres abstützen, ohne die Stichhaltigkeit sowie die korrekte Anwendung des Gesetzes überprüfen zu können.

In den Medien wurden Zweifel an der Besteuerung von Reichen laut. Diese führten 2018 zur Einreichung einer parlamentarischen Initiative[15], um die Kontroll- und Aufsichtskompetenzen des Bundes über die dBSt zu stärken. Diese Änderungen zielten insbesondere darauf ab, die Position der EFV gegenüber den kantonalen Steuerverwaltungen zu verbessern.

Die Finanzkommission des Nationalrates hat das Projekt angenommen. Die Finanzkommission des Ständerates hat es jedoch zweimal abgelehnt, diese Initiative voranzutreiben. Die Kommissionsmehrheit sah «keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf und betont, dass die Initiative eine Schwächung der Kantone und einen Eingriff in ein effizientes System darstellen würde»[16]. Damit wurde das Initiativvorhaben im Oktober 2020 endgültig verworfen, für die Aufsicht über die dBSt gilt weiterhin das Vertrauensprinzip.

B. WIRKSAMKEIT DER EDELMETALLKONTROLLE VERSTÄRKEN

Die Schweizer Behörden kontrollieren Edelmetalle auf zwei Stufen. Zum einen überwacht die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) den Handel an der Grenze. Zum anderen überprüft die Edelmetallkontrolle (EMK) – eine Einheit der EZV – die Qualität der Waren aus Gold, Silber, Palladium und Platin für industrielle Zwecke. Die EMK ist dezentral organisiert, um diese Bedürfnisse bestmöglich zu erfüllen. Das Zentralamt befindet sich in der Nähe von Biel, die regionalen Kontrollämter in Biel, La-Chaux-de-Fonds[17], Chiasso und an den Flughäfen Genf und Zürich. Die EMK verfügt über ein Budget von rund 10 Millionen Franken und bestätigt jedes Jahr die Echtheit von über 2 Millionen Edelmetallwaren mit einer sogenannten Punzierung.

[14] Artikel 104*a*, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG).

[15] «Stärkung der Prüf- und Aufsichtskompetenzen im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer», Parlamentarische Initiative 18.469.

[16] Pressemitteilung der Finanzkommission des Ständerats, «Arbeiten zum Voranschlag 2021 des Bundes wurden aufgenommen», 13. Oktober 2020.

[17] Das kantonale Kontrollamt von La Chaux-de-Fonds wurde vom Kanton Neuenburg geschaffen und wird von diesem administrativ beaufsichtigt. Das Zentralamt überwacht die Anwendung des Edelmetallkontrollgesetzes (EMKG). Das kantonale Kontrollamt ist selbstfinanziert und unabhängig vom Budget der EZV. Seine Tätigkeit besteht hauptsächlich in der amtlichen Punzierung von Edelmetallwaren, einschliesslich der Bestimmung von Edelmetallen.

Die EFK konzentrierte sich bei ihrer Prüfung auf die Konformität und Wirtschaftlichkeit der EMK, der Wirksamkeit der Einfuhrkontrollen sowie der Überwachung des Handels und der Schmelze von Edelmetallen. Zur Erinnerung: 2300 Tonnen Gold (im Wert von 63 Milliarden Franken) wurden 2018 eingeführt und den Zollstellen der EZV zur Prüfung vorgelegt. Im gleichen Jahr kontrollierte die EMK die Einfuhr von Uhren und Schmuck aus Edelmetall im Wert von 18 Milliarden Franken.

Fehlerhafte Informationen und unvollständige Kontrollen

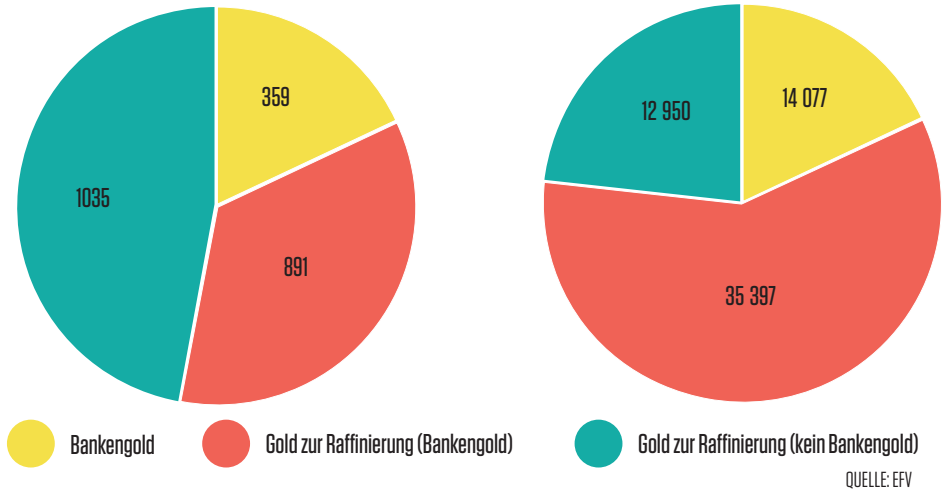
Bei ihrer Prüfung hat die EFK fehlerhafte Zolldaten und eine beschränkte Einfuhrkontrolle festgestellt[18]. Was hat es damit auf sich? Die regionalen Kontrollämter verwenden Zollanmeldungen und Tarifpositionen, um Sendungen für ihre Kontrollen auszuwählen. Allerdings werden die Tarifpositionen für die verschiedenen Arten von Gold (Investition für Raffinierung oder Rückgewinnung) manchmal falsch verwendet. Importiertes Rohgold fasst mehrere Goldarten in einer Kategorie zusammen: Minengold, vorraffinierte Goldbarren bis hin zu Bankengold (Feingoldbarren). Diese schwierig zu durchschauenden Tarifpositionen machen es den Behörden schwer, die zu kontrollierenden Fälle präzise zu identifizieren.

Für die Zollstellen an den Grenzen haben die Edelmetalle keine Priorität und die Kontrollen beschränken sich auf die Überprüfung der Tarifpositionen, bei denen ein finanzielles Risiko vorliegt. Es besteht daher das Risiko, dass das EMKG nicht eingehalten wird. Die EFK hat festgestellt, dass die Zollanmeldungen für Edelmetallwaren nicht vollständig an die Kontrollämter übermittelt werden. Ferner tauschen sich EMK und EZV nicht über die Risikoanalysen aus. Kurz gesagt, die Einfuhrkontrollen beschränken sich auf eine Überprüfung der Rechtmässigkeit der Punzierung von Edelmetalluhren und -schmuck durch die CMP.

[18] Der Prüfbericht PA 19476 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

2018 in die Schweiz eingeführtes Rohgold

Masse (in Tonnen) und Wert (in Millionen Franken)



QUELLE: EFV

Eine wirtschaftliche Edelmetallkontrolle, die den Bedürfnissen der Industrie entspricht

Die Selbstfinanzierung der Punzierung und der Labortätigkeiten ist gewährleistet. Dieser Selbstfinanzierungsgrad dürfte sich nach Inkrafttreten der revidierten Gebührenverordnung im Jahr 2020 noch erhöhen. Die territoriale Aufteilung der EMK zwischen den Einfuhrpunkten (Flughafen von Zürich, Basel, Genf) und den Produktionsstätten (Tessin und Arc Jurassien) ist sinnvoll: Sie garantiert eine wirtschaftliche Organisation der Kontrolle. Die EFK hat jedoch mit der Zusammenlegung der Tätigkeiten der Unterabteilung von Noirmont mit denen des Kontrollamts in Biel mögliche Synergien identifiziert.

Die EFK hat eine weitere Verbesserung nahegelegt. Ihre Prüfer haben bestätigt, dass eine Tätigkeit des Kontrollamts in Chiasso möglicherweise für Interessenkonflikte sorgen kann. Diese Tätigkeit betraf die Analyse des Goldschmelzens in den Raffinerien im Auftrag ausländischer Minengesellschaften. Die von der EFK geäusserten Vorbehalte überzeugten die EMK, diese Tätigkeit Ende 2019 einzustellen. Insgesamt erfüllt die EMK ihre Aufgaben regelkonform, was der internen Aufsicht ihres Zentralamtes über ihre Kontrollämter zu verdanken ist.

Anstelle von eher oberflächlichen Inspektionen hat das Zentralamt Ende 2019 zwei Pilot-Inspektionen bei den Kontrollprozessen der eingehenden Rohstoffe und potenziell problematischen Einfuhren durchgeführt. Sie konnte sich vor Ort eine erste Meinung zu den Risiken einer Nichteinhaltung der Bestimmungen der Edelmetallkontrollverordnung bilden. Diese Inspektionen haben auch Lücken im derzeitigen Aufsichtsdispositiv aufgezeigt. Die Prüfer der EFK haben unter anderem auf das Fehlen von klaren Kriterien und die mangelnde abschreckende Wirkung von Sanktionen hingewiesen.

In ihrem Prüfbericht gab die EFK mehrere Empfehlungen für eine nachhaltige Verbesserung der Wirksamkeit des aktuellen Kontrollsystems ab, insbesondere im Rahmen von kommenden Gesetzesrevisionen[19]. Sie hat der EZV zudem empfohlen, einen umfassenden und gesamtheitlichen Ansatz in Bezug auf die Risikoanalyse und die Einfuhrkontrolle von Edelmetallen zu entwickeln, der zwischen den Zollstellen, dem Grenzwachtkorps und den Kontrollämtern koordiniert wird. Schliesslich sollte auch die Transparenz der Goldstatistiken durch eine klare Unterscheidung der Tarife verbessert werden. Die EZV hat diese Empfehlung der EFK bereits umgesetzt und will auch die übrigen Empfehlungen umsetzen.

[19] Geldwäschereigesetz (GwG), Bundesgesetz über Zoll und Grenzsicherheit (BGZG) und EMKG.

C. EINE VERBESSERTE GOVERNANCE DES PROGRAMMS SUPERB

Die zivile Bundesverwaltung verwendet für ihre Supportprozesse (Finanzen, HR, Logistik, Beschaffungen und Immobilien) seit rund zwanzig Jahren die Standardsoftware SAP. 2015 kündigte das Unternehmen SAP eine umfassende Erneuerung dieser Software an. Dementsprechend wird die aktuelle Version dieser Standardsoftware nicht mehr weiterentwickelt und ab Ende 2027 nicht mehr unterstützt. Sie muss ersetzt werden. 2017 hat der Bundesrat entschieden, auf die neue SAP-Lösung S/4HANA umzusteigen. Dazu wurden zwei Programme gestartet: SUPERB für die zivile Bundesverwaltung und ERP Systeme V/ar für die Verwaltungseinheiten mit einsatzrelevanten Aufgaben wie die Verteidigung.

Im Herbst 2020 haben die eidgenössischen Räte die Verpflichtungskredite für diese beiden Programme genehmigt. Der Verpflichtungskredit für das Programm SUPERB beläuft sich auf 320 Millionen Franken. Im Bereich der Governance reagierte der Bundesrat positiv auf die wiederholten Forderungen der Finanzkommissionen des Nationalrates, der Finanzdelegation und der EFK. Der Auftraggeber von SUPERB verfügt nun über die erforderlichen Kompetenzen, um alle wichtigen Aspekte des Programms zu steuern.

Die grössten Herausforderungen liegen jedoch im Zusammenhang mit den Fachanwendungen. Die Migration der Supportprozesse auf SAP S/4HANA in der zivilen Bundesverwaltung betrifft eine Vielzahl von Fachanwendungen ausserhalb von SAP, die ebenfalls Supportprozesse abbilden oder Schnittstellen dazu haben. Diese Fachanwendungen wurden erhoben und in einem Inventar erfasst. Die als wichtig oder komplex identifizierten Fachanwendungen erhielten die höchste Priorität. Besonders komplexe Anwendungen werden einer Machbarkeitsstudie *(proof of concept)* unterzogen, um ihr Design zu überprüfen. Die EFK empfahl, im Rahmen des SUPERB-Programms der raschen Ausarbeitung dieser Machbarkeitsstudie Priorität einzuräumen[20].

[20] Der Bericht PA 20407 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Zentralisierung und Migration der Stammdaten

Die EFK prüfte zudem, ob die gemeinsame Nutzung der Stammdaten gewährleistet ist. Bislang hat die Bundesverwaltung die Stammdaten ihrer Geschäftspartner nicht zentral verwaltet. Mit SAP S/4HANA wird diese Verwaltung technisch in SAP Master Data Government zentralisiert. Diese Änderung wird voraussichtlich nicht nur SAP, sondern auch die Fachanwendungen und die von ihnen unterstützten Geschäftsprozesse betreffen. Die Verwaltungseinheiten müssen daher das Stammdatenmanagement ihrer Geschäftspartner überdenken, Fachanwendungen und Schnittstellen anpassen sowie die Daten sortieren und migrieren.

Die Zentralisierung der Stammdaten der Geschäftspartner birgt grosses Optimierungspotenzial, sowohl für die Bundesverwaltung als auch für Bürger und Unternehmen. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung des «Once-Only-Prinzips», wonach Bürger und Unternehmen ihre Daten nur ein einziges Mal an die Behörden übermitteln und nicht mehrmals an verschiedene Stellen. Zudem kann damit ein wichtiger Beitrag zur vom Bundesrat explizit geforderten Digitalisierung geleistet werden.

SPOTLIGHT

EINE BESSERE AUFSICHT ÜBER DIE CYBERRISIKEN BEI FINANZDIENSTLEISTERN

Am 8. Dezember 2017 hat der Bundesrat seine Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022 verabschiedet. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ist für die Aufsicht über die Finanzdienstleister und die Finanzmärkte zuständig. Die EFK prüfte die Effizienz und Wirksamkeit der Aufsicht der FINMA im Bereich der Cybersicherheit bei den Finanzdienstleistern[21]. Sie stellt fest, dass die Verbesserungen in der Schweiz nur langsam vorankommen. Die Prävention von Cyberrisiken weist seit mehreren Jahren Lücken auf. Die langsamen Fortschritte sind auf die mangelnde Klarheit in Bezug auf die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zurückzuführen. So befindet sich beispielsweise eine einsatzfähige Krisenorganisation immer noch im Aufbau und seit 2018 wurde eine einzige sektorenübergreifende Übung zur Simulation von Cyberangriffen durchgeführt.

In der Praxis halten sich die Banken nicht immer an die Pflicht, Cybervorfälle an die FINMA zu melden. Diese Nachlässigkeit hat für die von der FINMA überwachten Institute nur selten Konsequenzen. Die Informationsquelle der FINMA hinsichtlich der Cyberrisiken der Banken ist lückenhaft. Die EFK empfiehlt, die Inspektionen vor Ort zu intensivieren, um die Situation zu verbessern. Darüber hinaus stellte die EFK fest, dass die Interbank Clearing AG und das von ihr betriebene Interbank-Zahlungssystem SIC[22] von Experten und in der Fachliteratur als eines der potenziellen Hauptziele des Finanzsystems für einen Cyberangriff erachtet wird. Dieses System untersteht allerdings nicht der Aufsicht der FINMA, sondern der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Die EFK hätte diesen Bereich gerne in ihre Prüfung einbezogen, was die SNB aber aus rechtlichen Gründen ablehnte. Für die EFK bleiben die Risiken des Interbank-Zahlungssystems im Bereich des Schutzes kritischer Infrastrukturen nach wie vor eine Blackbox.

[21] Der Bericht PA 20013 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

[22] Alle Transaktionen in Schweizer Franken werden über das SIC-System abgewickelt, das von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) überwacht wird. Das SIC-System wird vom Unternehmen SIX über seine Schwestergesellschaft Interbank Clearing AG im Auftrag der SNB betrieben.

INTERNATIONALE DU TRAVAIL
ORGANISATION
1919–1969
HELVETIA
50

2. WIRTSCHAFT

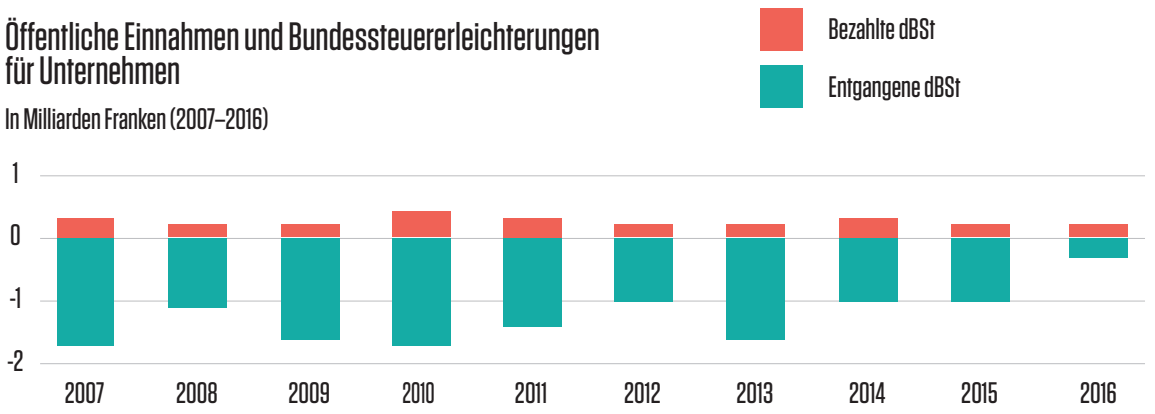
Seit rund zehn Jahren beschäftigt sich die EFK immer wieder mit der Frage der Auswirkungen von Steuerbefreiungen für juristische Personen. 2020 veröffentlichte sie einen neuen Prüfbericht über diese Politik der regionalen Wirtschaftsförderung. Ausserdem wurden beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) Beschaffungen und die Einhaltung der Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen geprüft.

A. LANGFRISTIGE AUSWIRKUNGEN VON BUNDESSTEUERERLEICHTERUNGEN FÜR UNTERNEHMEN

Die Regionalpolitik des Bundes zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen von strukturschwachen Regionen zu verbessern, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die Wertschöpfung zu erhöhen. Zu diesem Zweck gewährt der Bund Industrieunternehmen oder produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben Erleichterungen der dBSt. Zwischen 2007 und 2016 bewegten sich die hypothetischen Steuerausfälle aufgrund dieser Erleichterungen zwischen 330 Millionen und 1,7 Milliarden Franken pro Jahr, d. h. insgesamt rund 12 Milliarden Franken. Im Gegenzug konnten dank der Steuerbefreiungen neue Stellen geschaffen bzw. bestehende Arbeitsplätze erhalten oder neu ausgerichtet werden. Im gleichen Zeitraum entrichteten die Unternehmen, die von diesem Instrument profitierten, dBSt in Höhe von 2,5 Milliarden Franken (siehe nebenstehende Grafik).

Öffentliche Einnahmen und Bundessteuererleichterungen für Unternehmen

In Milliarden Franken (2007–2016)



QUELLE : SECO

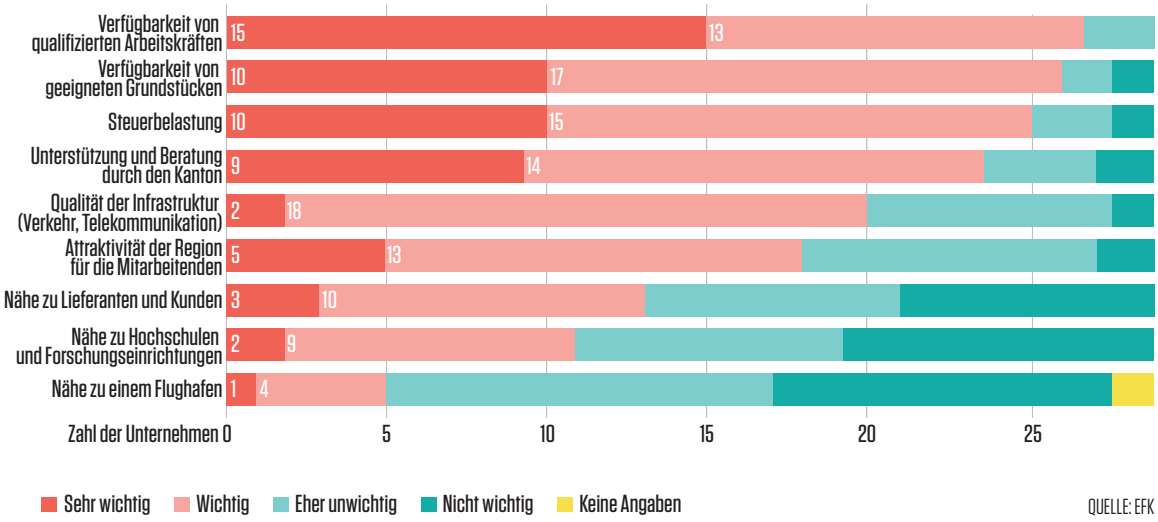
Die EFK hat dieses Instrument der Wirtschaftsförderung untersucht und eine Umfrage unter den begünstigten Unternehmen durchgeführt[23]. Es zeigt sich, dass die Standortentscheidung nicht immer auf steuerliche Erwägungen zurückzuführen ist (siehe Grafik nächste Seite). Die Steuerbelastung bleibt ein wichtiges Kriterium und kann in einigen Fällen am Ende des Entscheidungsprozesses den Ausschlag geben. Gemäss Angaben der befragten Unternehmen wären jedoch rund zwei Drittel der unterstützten Vorhaben am selben Ort vermutlich auch ohne Erleichterung durchgeführt worden.

Ein deutlicher Mitnahmeeffekt ist zu beobachten. Das Instrument wurde demnach selbst dann genutzt, wenn es nicht unbedingt nötig gewesen wäre. Die Modellrechnungen der EFK zeigen, dass die Kosten für den Bund dennoch als vertretbar angesehen werden können.

Es gibt allerdings einen Dämpfer: Zwischen 2007 und 2015 entfielen zwei Drittel der Steuerausfälle – rund 8 Milliarden Franken – auf nur drei Unternehmen, die sich zur Schaffung von lediglich 400 Arbeitsplätzen verpflichtet hatten. Diese Steuererleichterungen wurden mittlerweile aufgehoben. Heute müssten sich diese Unternehmen verpflichten, über 8000 Arbeitsplätze zu schaffen, um von derlei Erleichterungen profitieren zu können.

[23] Der Prüfbericht PA 19437 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Welche Faktoren sind für den Standortentscheid relevant?
Basierend auf einer Umfrage unter 30 Unternehmen, die von Steuererleichterungen profitieren



QUELLE: EFK

Nachhaltige Arbeitsplätze

Positiv ist, dass die durch diese Bundespolitik geförderten Arbeitsplätze oft auch darüber hinaus erhalten bleiben. Tatsächlich konnte drei Jahre nach dem Ende der Steuererleichterung kein grundsätzlicher Trend zur Verlagerung aus Gründen der Steueroptimierung festgestellt werden. Die EFK stellt fest, dass in 80 % dieser Fälle die Unternehmen gemäss Handelsregister noch immer am gleichen Standort aktiv sind. Zudem zeigt sich nach der Steuererleichterung kein signifikanter Abbau von Arbeitsplätzen.

Das Instrument wurde unterdessen angepasst, insbesondere nach mehreren Prüfungen mit Empfehlungen der EFK: Der Anwendungsbereich wurde eingeschränkt, eine jährliche Obergrenze der Erleichterung für einen neuen Arbeitsplatz festgelegt (95 000 Franken) und eine höhere Transparenz eingeführt. Zwischen 2000 und 2010 wurden durchschnittlich vierzig Erleichterungen pro Jahr gewährt. Seit 2011 bewegt sich diese Zahl zwischen vier und zehn. Früher profitierten vornehmlich Unternehmen mit Hauptsitz im Ausland von Erleichterungen. Seit 2016 sind es hauptsächlich Schweizer Unternehmen

Die EFK hat als Ergebnis dieser Prüfung keine Empfehlungen ausgesprochen.

B. DIE VETERINÄRFORSCHUNG UNTERSTEHT AUCH DEM ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNGSRECHT

Die Universität Bern ist einer der wichtigsten Lieferanten des BLV. Zwischen 2016 und 2019 hat das BLV mit diesem Dienstleister Aufträge im Wert von 20,8 Millionen Franken abgeschlossen, dies entspricht 16 % des Beschaffungsvolumens des Bundesamts in diesem Zeitraum (130 Millionen Franken). Die EFK hat die Verträge zwischen dem BLV und der Universität Bern geprüft[24]. Dazu wurde eine zufällige Stichprobe von 19 Fällen mit einem Auftragsvolumen von 14,3 Millionen Franken (69 % des Gesamtvolumens) gezogen. Der Grossteil dieser Stichprobe bestand aus Forschungsprojekten. Zudem prüfte die EFK auch die Beschaffungsorganisation und -prozesse des BLV.

2016 führte das BLV eine Reihe interner Änderungen ein, um die Einhaltung des öffentlichen Beschaffungsrechts zu verbessern. Für Forschungsprojekte sind die Änderungen erst 2018 in Kraft getreten. Diese Entwicklung muss weitergehen. Die Arbeit der Einheit «Beschaffungen und Verträge» muss besser unterstützt und in die Gesamtorganisation des BLV eingebunden werden.

Stärkung der Unparteilichkeit

Von den 19 untersuchten Fällen wiesen alle bis auf einen Mängel unterschiedlichen Ausmasses auf. In 13 Fällen lagen die Offerten der Lieferanten nicht oder nur teilweise vor. Die Prüfer fanden auch keine erläuternden Unterlagen für direktvergebene Aufträge, bei denen der Schwellenwert des öffentlichen Beschaffungswesens überschritten wird. Bei einer Ausschreibung, die nach 2018 eröffnet wurde, wies der Evaluationsbericht Mängel auf. Ferner wurden allgemeine formale und materielle Mängel festgestellt, wie der Verstoss gegen die Unterschriftenregelung, fehlende Angaben zu den Vertragsbestandteilen, Abweichungen von den allgemeinen Geschäftsbedingungen und/oder Regelungen zu kontinuierlichen Erneuerungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung überarbeitete das BLV seine Musterverträge.

Künftig muss das BLV sicherstellen, dass bei Forschungsprojekten die Ausschreibungsunterlagen und deren Evaluationen zur Kontrolle der erhaltenen Leistungen immer vollständig vorliegen. Bei der Prüfung fehlten auch hier drei Berichte und fünf Bewertungen von Berichten.

Wie oft in der Schweiz ist auch der Bereich der Veterinärmedizin eine kleine Welt, in der sich jeder kennt. Diese Nähe ist eine Herausforderung für das öffentliche Beschaffungswesen. Das BLV muss darauf achten, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen nicht den Anschein von Befangenheit zu erwecken. Die EFK hat Empfehlungen abgegeben, um das Beschaffungsverfahren in diesem Amt zu stärken. Das BLV hat sie alle akzeptiert.

[24] Der Prüfbericht PA 20464 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

3. BILDUNG UND FORSCHUNG

Die EFK hat sich mit einem Projekt der Eidgenössischen Technischen Hochschule von Lausanne (EPFL) befasst. Die EPFL modernisiert ihre Heiz- und Kältezentrale und baut am gleichen Ort eine neue IT-Infrastruktur.

A. DAS EHRGEIZIGE PROJEKT DER HEIZ- UND KÄLTEZENTRALE DER EPFL

Die EPFL erneuert auf ihrem Campus in Ecublens (VD) ihre Heiz- und Kältezentrale und errichtet auf dem Dach des Gebäudes ein neues Rechenzentrum (Datacenter). Die Kosten dieses Projekts belaufen sich schätzungsweise auf fast 73 Millionen Franken, verteilt auf zwei Verpflichtungskredite von 59 und 14 Millionen Franken. Gemäss groben Berechnungen der EPFL werden durch diese Modernisierung die Betriebskosten der Heiz- und Kältezentrale um 45 % pro Jahr und ihre CO_2-Emissionen um 24 % gesenkt. Die neue Zentrale wird beinahe 100 % der erforderlichen Wärmeenergie aus dem Genfersee beziehen. Die Kombination aus Heiz- und Kältezentrale sowie Datacenter soll energetische Synergien erlauben.

Die Prüfung der EFK zeigt, dass das Projekt auf Kurs ist[25]. Der Zeitplan wird eingehalten. Sie weist jedoch auf Verbesserungen hinsichtlich Finanzierung und Organisation des Projekts hin.

Die geschätzten Endkosten der Heiz- und Kältezentrale werden eingehalten und sollten dem Verpflichtungskredit entsprechen. Dies gilt jedoch nicht für das Rechenzentrum. Die Nutzerbedürfnisse wurden nach Vertragsabschluss mit dem ausführenden Totalunternehmen neu bewertet. Diese nachträgliche Anpassung bedeutet, dass die EPFL einen Zusatzkredit von 1 Million Franken beantragen muss.

Eine komplexe Projektorganisation und ein Überraschungsgast

Am Standort Ecublens sind zwei Totalunternehmen am Projekt beteiligt: eines für die Heiz- und Kältezentrale und das andere für das Datacenter. In dieser Konstellation kommt eine unkoordinierte strategische Planung zum Ausdruck: eine verpasste Gelegenheit, zwei Projekte miteinander zu kombinieren, um die Gesamtenergiebilanz zu verbessern. Dies hat zur Folge, dass auf der Baustelle zwei Planungs-, Handwerker- und Lieferantenteams tätig sind, was zu Doppelspurigkeiten führt und die Vorteile eines einzigen Totalunternehmens zunichtemacht.

[25] Der Prüfbericht PA 19436 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Die EFK empfahl der EPFL, die Lücken bei der Festlegung der Zuständigkeiten zu schliessen und die Nutzerbedürfnisse und das Risikomanagement systematisch zu überprüfen. Weitere Anstrengungen sind in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit der Unterlagen über die Kosten zu unternehmen. Die EPFL hat die Empfehlungen der EFK akzeptiert.

Ein letzter Umweltaspekt weckte die Neugier der Prüfer der EFK: die Quaggamuschel. Diese Muschel stammt ursprünglich aus dem Schwarzen Meer und hat sich vor Kurzem in Europa angesiedelt. 2016 wurde sie in der Schweiz nachgewiesen und seit zwei Jahren verbreitet sie sich auch im Genfersee. Ihre schnelle Vermehrung droht die Wärmepumpen des Projekts zu verstopfen. Die EPFL muss die Stellen schützen, an denen das Seewasser entnommen wird. Mehrere hunderttausend Franken sind bereits von der Hochschule eingeplant.

QUELLE: EPFL

4. GESUNDHEIT

Die EFK untersuchte zwei prioritäre Dossiers der Strategie Gesundheit2020 des Bundesrats: die Wirksamkeit der Health Technology Assessments (HTA) und die Einführung des elektronischen Patientendossiers. Dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) kommt in diesen beiden Dossiers eine Schlüsselrolle zu. Eine dritte Prüfung analysierte die Compliance-Aktivitäten von Swissmedic.

A. HEALTH TECHNOLOGY ASSESSMENTS STÄRKEN

Im Jahr 2013 verabschiedete der Bundesrat seine Strategie Gesundheit2020, um insbesondere das Kostenwachstum im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zu dämpfen. Diese Strategie beinhaltet unter anderem ein Instrument, um nicht zweckmässige, unwirksame sowie unwirtschaftliche Produkte (vor allem Medikamente) und Behandlungen zu identifizieren und von der Vergütung durch die OKP auszuschliessen oder zumindest einzuschränken. Dieses Instrument ist das Health Technology Assessment (HTA, oder auf Deutsch «systematische Bewertung medizinischer Verfahren und Technologien»). Mit dem HTA sollten laut Bundesrat eine Kostenkontrolle und jährliche Einsparungen von rund 220 Millionen Franken erzielt werden.

Die EFK prüfte dieses Instrument, aber auch die Frage, ob und wie die Wirksamkeit des HTA-Programms gewährleistet werden kann[26]. Das BAG ist für dieses Dossier zuständig und hat die Empfehlungen der EFK akzeptiert.

Die Vorgaben des HTA-Programms verfehlen das Ziel

Aus der Prüfung gehen einige positive Aspekte hervor, angefangen bei der Tatsache, dass der neue Leiter der Abteilung «Leistungen Krankenversicherung» des BAG positive Impulse gesetzt hat. Ebenso ist die strategische Ausrichtung auf die Streichung oder Einschränkung bestimmter Behandlungen oder Produkte in einem Markt mit einem Überangebot sinnvoll.

Die Ziele des Programms konnten jedoch nicht erreicht werden und es wurden keinerlei Einsparungen erzielt. Die EFK stellte zudem Verzögerungen fest. Hauptursache dafür ist, dass die meisten Stakeholder die Schaffung einer eigenen, von der Bundesverwaltung unabhängigen Einheit ablehnten. Das BAG musste mit einem bescheidenen Budget von 600 000 Franken und ohne zusätzliche personelle Ressourcen eine interne Lösung entwickeln. Mitte 2017 konnte eine eigene Sektion mit drei Jahren Verspätung die Arbeit aufnehmen. Die Anzahl der laufenden HTA ist immer noch tief: 2019 waren beispielsweise 21 Verfahren im Gange, ursprünglich waren 46 geplant.

[26] Der Prüfbericht PA 19084 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Die EFK ist der Ansicht, dass Verbesserungen die Effizienz der HTA stärken und die Verfahrensdauer beim BAG verkürzen könnten. Diese ist mit bis zu vier Jahren pro HTA im Vergleich mit ausgewählten europäischen Ländern lang. Dies lässt sich dadurch erklären, dass das BAG sogenannte *full HTA* durchführt. Im Ausland werden sogenannte *short HTA* (oder «Kontextualisierungsberichte») bevorzugt. Dies erlaubt es den Gesundheitsbehörden, den wissenschaftlichen Teil der im Ausland durchgeführten HTA zu übernehmen und damit Geld und Zeit zu sparen. Bislang hat das BAG noch keine wissenschaftlichen Ergebnisse aus anderen Ländern in seine HTA übernommen, obwohl in der Schweiz auf die Möglichkeit hingewiesen wurde.

Interessenkonflikte minimieren und Glaubwürdigkeit durch konkrete Ergebnisse erhöhen

Für die EFK wäre es möglich, in den ersten vier Phasen des HTA-Prozesses Zeit einzusparen, indem auf einen Teil der Konsultationen der Stakeholder und der ausserparlamentarischen Kommissionen verzichtet wird. Dies hätte auch den Vorteil, das Risiko von Interessenkonflikten zu minimieren, die sich daraus ergeben, dass die Stakeholder im Vergleich zu unabhängigen Experten in der Mehrheit sind. Die Stakeholder, die in erster Linie nicht unbedingt an einer Senkung der Gesundheitskosten interessiert sind, werden sowohl bei der Themenfindung als auch bei der Durchführung der HTA konsultiert.

Der Bundesrat rechnete auf der Grundlage eines Expertenberichts damit, dass durch die ersten fünf HTA Einsparungen von bis zu 100 Millionen Franken pro Jahr erzielt werden könnten. Diese fünf HTA, die vor mehr als drei Jahren begonnen haben, sind in Verzug. Drei davon konnten jedoch von der Eidgenössischen Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen (ELGK) evaluiert werden. Diese HTA haben bisher zu keinen Empfehlungen für Streichungen oder Einschränkungen im Geltungsbereich der OKP geführt. Im Sommer 2019 bezifferte das BAG in einer neuen Schätzung das maximale Einsparpotenzial aus den 15 laufenden HTA auf 602 Millionen Franken pro Jahr. Für die Glaubwürdigkeit des HTA-Programms ist es entscheidend, dass die ersten Einsparungen schnell erzielt werden.

Ein Verfahren in sechs Etappen

QUELLE: BAG

B. HERAUSFORDERUNGEN DURCH DIE EINFÜHRUNG DES ELEKTRONISCHEN PATIENTENDOSSIERS

Die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) ist eine weitere Priorität der Strategie Gesundheit2020 des Bundesrats. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) am 15. April 2017 wurde ein Zeitplan aufgestellt. Ab April 2020 müssen Spitäler und Rehabilitationskliniken an eine zertifizierte Stammgemeinschaft angeschlossen sein. Zum gleichen Zeitpunkt sollen Patienten ein EPD eröffnen können, damit die Gesundheitseinrichtungen Informationen darin ablegen und die Gesundheitsfachpersonen diese Daten zur Behandlung ihrer Patienten einsehen können. Nach dem gleichen Zeitplan werden im April 2022 die Alters- und Pflegeheime in das System aufgenommen. Für Leistungserbringer im ambulanten Bereich wie beispielsweise Hausärzte ist die Teilnahme freiwillig. Der Bund stellt für den Aufbau und die Zertifizierung der Stammgemeinschaften eine Anschubfinanzierung in Höhe von 30 Millionen Franken zur Verfügung, sofern sich die Kantone oder Dritte mindestens in gleicher Höhe beteiligen. Die Stammgemeinschaften sind privatrechtlich in einem bestimmten Einzugsgebiet organisiert.

In ihrer Prüfung[27] stellt die EFK fest, dass das BAG und eHealth Suisse – die Kompetenz- und Koordinationsstelle des Bundes und der Kantone – die Risiken im Zusammenhang mit der EDP-Einführung identifiziert haben. Die Herausforderung besteht darin, die fehlenden Strukturen für den Umgang mit diesen Risiken zu schaffen. Chronologisch gesehen hat das Team der EFK seine Informationen im Sommer 2019 gesammelt. Aufgrund der Dringlichkeit der Ergebnisse und Empfehlungen wurden diese dem Generalsekretariat des EDI und dem BAG Mitte August vorgestellt. Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt wurden nicht berücksichtigt.

Der Ressourcenmangel verhindert eine reibungslose Einführung

Im Sommer 2019 am Ende der Prüfung schien es aus technischer Sicht immer noch möglich, das EPD am 15. April 2020 einzuführen. Die Prüfer der EFK hatten jedoch aufgrund unvollständiger Prozesse, Verzögerungen beim Anschluss von Spitälern und den Zertifizierungen erhebliche Zweifel daran. Die unzureichenden Ressourcen, die mangelnde Durchsetzungskraft des BAG und fehlende Anreize für Leistungserbringer im ambulanten Bereich erklärten die festgestellten Schwächen. Zudem erschwert die föderalistische Struktur des Gesundheitswesens den Umgang mit ganz konkreten Umsetzungsproblemen und -risiken sowie – nach der Einführung des EPD – weiteren Bedürfnissen bei der Steuerung, der Koordination und ganz allgemein der Führung. Den Prüfern der EFK zufolge zeigte sich, dass die vorhandenen Ressourcen des BAG und von eHealth weder für den späteren Betrieb des EPD noch für die notwendigen weiteren Einführungsschritte ausreichen würden.

[27] Der Prüfbericht PA 19265 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Auch bei der Zertifizierung der Stammgemeinschaften kam es zu Verzögerungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte nur eine einzige der zwölf Gemeinschaften das zwingend vorgeschriebene Zertifizierungsverfahren für die Betriebsaufnahme eingeleitet. Nicht zertifizierte Stammgemeinschaften und die angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen dürfen nicht am EPD teilnehmen.

Spitäler und Pflegeheime können die Art des Anschlusses an das Netzwerk der Tarifgemeinschaft sowie den Grad der Integration in ihre eigene Architektur und Prozesse frei wählen. Reicht ein sicheres Webportal oder sollte man eine stärkere Integration mit einer Anbindung der Anwendung der Einrichtung an das EPD-Netzwerk ins Auge fassen? Es stellt sich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit. Diese ist abhängig von den Einführungskosten je nach Anschlussart, von der Anzahl Patienten und Dokumente sowie den Rahmenbedingungen der jeweiligen Gesundheitseinrichtung. Diese Fragen wurden von den meisten Akteuren, die für die Einführung des EPD verantwortlich sind, noch nicht evaluiert.

Letztlich besteht nach Ansicht der Prüfer der EFK die Gefahr, dass das EPDG seine Ziele nicht erreicht, die Patientensicherheit und die Behandlungsqualität zu verbessern sowie die Effizienz des Schweizer Gesundheitssystems zu steigern.

SPOTLIGHT

SWISSMEDIC KANN IHRE COMPLIANCE-REGELN NOCH VERBESSERN

Swissmedic ist die schweizerische Aufsichts- und Zulassungsbehörde für Heilmittel. Die EFK hat ihr Compliance Management System überprüft, insbesondere die Themen Ethik, Personalwesen und Interessenkonflikte[28]. Die Ergebnisse sind gut, obwohl noch Verbesserungen möglich sind.

So wird dem Direktor von Swissmedic im Falle einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Karenzfrist auferlegt. Damit soll vermieden werden, dass er von einem der Aufsicht von Swissmedic unterstellten Arbeitgeber angestellt wird. Für die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung gilt dies nicht. Die EFK ist der Ansicht, dass die Möglichkeit geprüft werden muss, solche Karenzfristen für Führungskräfte bzw. andere Mitarbeitenden einzuführen, die bei weitreichenden Entscheidungen einen massgeblichen Einfluss oder Zugang zu wesentlichen Informationen haben. Verbesserungspotenzial besteht auch bei der organisatorischen Einbindung der Compliance-Funktionen und des direkten Kommunikationsweges mit dem Institutsrat. Swissmedic hat die Empfehlungen der EFK akzeptiert oder sich verpflichtet, diese zu prüfen.

[28] Der Prüfbericht PA 20269 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

997232-4
HELVETIA
40

5. VERKEHR UND ENERGIE

Die Prüfer der EFK haben die Verwendung von Subventionen und die Einhaltung der subventionsrechtlichen Grundsätze beim zweitgrössten Bahnunternehmen der Schweiz, der BLS AG, untersucht. Ferner hat das Parlament beschlossen, sämtliche Bundesunternehmen im Aufsichtsbereich der EFK zu belassen.

A. DIE ÖFFENTLICHE HAND SUBVENTIONIERT DIE BLS AG UND DIE BLS-TOCHTER BUSLAND AG ZU STARK

Der Bund subventioniert den regionalen Personenverkehr (RPV). In diesem Zusammenhang bezahlt er der BLS-Gruppe jedes Jahr rund 190 Millionen Franken. Mit diesem Geld werden Kosten finanziert, die nicht durch die Einnahmen aus dem Fahrausweisverkauf gedeckt sind. Mit einem Umsatz von rund 1,1 Milliarden Franken ist die BLS AG das zweitgrösste Bahnunternehmen der Schweiz. Etwa 40 % dieses Umsatzes stammen aus Abgeltungen der öffentlichen Hand.

Die EFK führte eine Prüfung der Jahresrechnung 2018 der BLS AG (RPV Bahn national) sowie ihrer Tochter Busland AG (RPV Strasse national) durch. Das Ziel war es, die Einhaltung subventionsrechtlicher Grundsätze in den Spartenrechnungen, deren zweckmässigen Aufbau und die vorgelagerten Werteflüsse in der Betriebsbuchhaltung zu beurteilen.

Eine bessere Transparenz der Rechnungen sicherstellen

Die Prüfer der EFK haben Buchungsfehler in Höhe von mehreren Millionen Franken festgestellt[29]. Zum einen sind die internen Abgeltungszahlungen der BLS AG an die Busland AG zu hoch, und das seit mehreren Jahren. Dies ist auf ein Kostenmodell mit überhöhten Zinsen zurückzuführen. Weitere Zahlungen an die BLS AG und Busland AG wurden ebenfalls unterschätzt. Dabei handelt es sich um nicht budgetierte Entschädigungen für den Verkauf von Halbtaxabonnements aus dem Tarifverbund Libero, wie das Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination des Kantons Bern festgestellt hatte. Diese Entschädigungen wurden während mehreren Jahren nicht in der Subventionsabrechnung ausgewiesen.

Die BLS-Gruppe muss eine bessere Transparenz der Rechnungslegung gewährleisten und die Zuverlässigkeit ihrer Spartenrechnungen verbessern. Die festgestellten Mängel zeigen, dass die Entschädigungen der öffentlichen Hand zu hoch sind und das Ergebnis der Spartenrechnung nicht korrekt ist. Die BLS AG muss rückwirkende Korrekturen vornehmen.

In der Spartenrechnung erfolgt die Leistungsverrechnung zwischen den Tochtergesellschaften der BLS-Gruppe teilweise mit subventionsrechtlich umstrittenen Gewinnzuschlägen – beispielsweise bei der konzerninternen Vermietung von Räumlichkeiten oder bei Bahnergänzungsleistungen –, ein Bereich, der vom Bundesamt für Verkehr (BAV) genauer definiert werden sollte.

[29] Der Prüfbericht PA 19343 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

B. DIE EFK IST WEITERHIN FÜR DIE ÜBERWACHUNG ALLER UNTERNEHMEN DES BUNDES ZUSTÄNDIG

Sollen die teilprivatisierten Unternehmen des Bundes aus dem Aufsichtsbereich der EFK ausgenommen werden? Dies forderte eine Motion des Ständerats Erich Ettlin[30]. Nach Ansicht des Revisionsexperten stellte sich das Problem bei der Swisscom AG und potenziell der RUAG im Falle einer Teilprivatisierung: «Prüfungstätigkeiten inkl. damit verbundene Aktenzugangsrechte der EFK führen zu heiklen Abgrenzungen und ungeklärten Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem selektiven und privilegierten Zugang des Mehrheitsaktionärs [der Bund] zu vertraulichen und allenfalls börsenrelevanten Informationen.» Die Motion schlug eine Änderung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vor[31].

In seiner Antwort beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. Der Ständerat folgte diesem Antrag im Dezember 2019. Am Ende hat der Nationalrat die Motion im Oktober 2020 jedoch abgelehnt und beschlossen, die gegenwärtigen Befugnisse der EFK in diesem Bereich beizubehalten und das FKG nicht zu ändern.

[30] Erich Ettlin (CVP/OW), «Keine Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle bei teilprivatisierten Unternehmen des Bundes» (Motion 19.4371), auf der Webseite des Parlamentes abrufbar.

[31] Artikel 8, Absatz 1, Buchstabe e.

6. ARMEE

Im Jahr 2020 hat die EFK untersucht, ob die Laufbahnregelungen für Angehörige des Berufsmilitärs angemessen angewendet werden. Zudem prüfte sie die Beschaffung des künftigen Mörsersystems der Armee. Schliesslich wurden zwei Prüfungen im Zusammenhang mit der Entwicklung der RUAG-Gruppe und ihrer verschiedenen unternehmerischen Komponenten (Finanz-, Risiko- und Compliance-Management) durchgeführt.

A. PERSONALPOLITIK BEIM BERUFSMILITÄR: SPIELRAUM FÜR VERBESSERUNGEN

2020 sind die rund 143 000 Milizsoldaten der Schweizer Armee etwa 2900 Angehörigen des Berufsmilitärs unterstellt. Von Letzteren wechseln zwei Drittel regelmässig die Funktion. Das Gesetz sieht vor – mit einigen Ausnahmen –, dass Berufsoffiziere und Berufsunteroffiziere sowie die höheren Stabsoffiziere vier bis sechs Jahre in einer Position bleiben. Die Funktionswechsel sollen die Motivation auffrischen und eine Karriereentwicklung ermöglichen.

Die EFK hat die Umsetzung dieses Rotationsprinzips sowie die Ernennungsverfahren geprüft[32]. Auf der Grundlage einer nicht repräsentativen Stichprobe von 14 Dossiers, die nach verschiedenen Risikokriterien ausgewählt wurden, und einer Datenanalyse stellen die Prüfer fest, dass bei der Nachvollziehbarkeit von Ernennungsentscheiden und des Umgangs mit Ausnahmen im Lohnbereich Verbesserungspotenzial besteht.

Verfahren einhalten, Ausnahmen dokumentieren

Im Allgemeinen wird das Rotationsprinzip befolgt und die Armee verfügt über Fachpersonen, um diese Funktionswechsel zu planen. Allerdings wurde bei der Hälfte der analysierten Dossiers die Ernennung direkt von den Vorgesetzten vorgenommen, ohne das Verfahren einzuhalten. Die EFK hält fest, dass die Gruppe Verteidigung die Einhaltung der Prozesse sicherstellen und Ausnahmen und deren Begründung dokumentieren muss. Beim Lohn stellt sich heraus, dass die Hälfte der Angehörigen des Berufsmilitärs in der Stichprobe ein höheres Gehalt bezieht als in der Stellenbeschreibung vorgesehen ist. Die Analyse der selektierten Personaldossiers hat gezeigt, dass die Begründung dieses Entscheids nicht immer dokumentiert ist. Insgesamt belaufen sich diese Sonderregelungen für Berufssoldaten auf rund 1,8 Millionen Franken bei einem Personalbudget von ca. 250 Millionen (0,7 %).

[32] Der Prüfbericht PA 19454 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Die Armee steht jedoch vor einer weiteren Herausforderung: Aus strategischer Sicht erlaubt es die derzeitige Personalpolitik nicht, den in der Reform «Weiterentwicklung der Armee» definierten Bedarf zu decken. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren bei den Berufsoffizieren rund 9 % der Stellen vakant und bei den Berufsunteroffizieren knapp 7 %. 2019 fehlten somit etwa 140 Berufsmilitärs. Die jüngste Anhebung des AHV-Alters für das Berufsmilitär von 60 auf 65 Jahre ist eine Behelfsmassnahme und könnte das Problem sogar noch verschärfen, indem sie diese Laufbahn weniger attraktiv macht. Die Armee hat ein Projekt lanciert, um die Anzahl an offenen Stellen zu reduzieren und die Effizienz der Rekrutierung zu verbessern.

B. EIN (ETWAS ZU) AUSSERORDENTLICHER BESCHAFFUNGSABLAUF FÜR EIN RÜSTUNGSGUT

2016 genehmigte das Parlament einen Kredit von 404 Millionen Franken für die Beschaffung von 32 Mörsersystemen[33]. Das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) hat sich für ein Trägerfahrzeug von General Dynamics European Land Systems und Mowag GmbH (GDELS/Mowag) mit dem neuen, von der RUAG entwickelten Mörser Cobra entschieden. Die EFK hat einen Prüfbericht über dieses Beschaffungsverfahren veröffentlicht[34]: Es wurden mehrere Mängel und Schwierigkeiten beim Beschaffungsprozess festgestellt.

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) beschaffte diese Artilleriewaffen – Fahrzeuge und Mörser – in einem verkürzten Verfahren, das eigentlich Standardausrüstungen vorbehalten ist. Bei neuem Material, das einer umfangreichen Weiterentwicklung unterliegt, sollten die normalen und umfassenderen Verfahren angewendet werden, die eine kontinuierliche Berücksichtigung von Entwicklungsrisiken erlauben. Die EFK ist der Ansicht, dass die zweite Option hätte gewählt werden müssen. Zudem sind ihre Prüfer der Meinung, dass die Finanzierung von derart komplexen Beschaffungen dem Parlament erst vorgelegt werden sollte, wenn das Projekt beschaffungsreif ist.

[33] Nach der Ablehnung des Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen durch das Volk im Jahr 2014 entschied das VBS, mit den freigewordenen Mitteln die Lücke in der Armeeausrüstung bei der indirekten Feuerunterstützung Kampfbataillone zu schliessen. Dazu gehörte auch das Mörserprojekt.

[34] Der Prüfbericht PA 19279 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Militärische Einschätzung und Anforderungen
Im Februar 2015 hat das VBS eine Beschleunigung der Beschaffung dieses Mörsersystems mit der «Notwendigkeit» begründet, «Ausrüstungs- und Fähigkeitslücken der Armee so rasch wie möglich zu schliessen». Das VBS entschied sich damals für ein Produkt, das sich auch 2020 noch in Entwicklung befindet. Die Lücke im Bereich der indirekten Feuerunterstützung wird nach Einschätzung der EFK frühestens im Frühling 2026 mit dem Mörsersystem geschlossen sein. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Truppe die Eignung des neuen Mörsers noch nicht im Gelände testen können[35]. Am 3. August 2020 hat der Chef Armeeplanung diese Truppentauglichkeit dennoch unter bestimmten Bedingungen erteilt. Nach den neuesten Einschätzungen wird die Truppentauglichkeitserklärung auf 2023 verschoben.

Die militärischen Anforderungen sind ein wesentlicher Bestandteil des Beschaffungsprozesses. Sie definieren die Bedürfnisse, die erfüllt werden müssen, sowie die Ziele, die durch die Beschaffung erreicht werden sollen. In ihrem Prüfbericht hält die EFK fest, dass diese Anforderungen während der Ausschreibung mehrfach überarbeitet wurden.

Ein rechtsgültiger, jedoch unzureichend dokumentierter Entscheid
Bei dieser Beschaffung hat armasuisse aus einer Longlist mit 14 Anbietern eine Shortlist mit einem Trägerfahrzeug (GEDELS/Mowag) sowie einem Waffensystem des schweizerischen Unternehmens RUAG und des finnischen Herstellers Patria erstellt. Im Normalfall hätten drei Anbieter berücksichtigt werden müssen. Zudem waren die beiden evaluierten Waffensysteme technisch nicht vergleichbar. Es gab also keinen wirklichen Wettbewerb zwischen den Anbietern.

Weiter stellen die Prüfer der EFK fest, dass die Auswahl von armasuisse aus der Shortlist nicht ausreichend dokumentiert und gemäss diversen Aussagen politisch beeinflusst war. Rechtlich gesehen kann armasuisse gemäss der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen ein Einladungsverfahren durchführen und Aufträge im freihändigen Verfahren an Schweizer Unternehmen vergeben, die für die Landesverteidigung unerlässlich sind. Diese Wahl muss jedoch begründet werden. Dies war beim vorliegenden Beschaffungsentscheid nicht der Fall. Künftig muss bei einem solchen Entscheid der Zusammenhang zwischen dem Sachverhalt und den gesetzlichen Bestimmungen erläutert werden.

armasuisse bedankte sich in der Stellungnahme bei der EFK für die kritische Prüfung des Beschaffungsprozesses. Das Bundesamt und das Generalsekretariat des VBS haben sämtliche Empfehlungen des Prüfberichts akzeptiert.

[35] Kurz vor der Publikation des Prüfberichts der EFK informierte das VBS die Medien: «Der 12 cm Mörser 16 wurde im März 2020 im Truppenversuch auf dem Waffenplatz in Bière auf seine taktischen Fähigkeiten geprüft. Die Kriterien für die Truppentauglichkeit sind erfüllt» (VBS, «12 cm Mörser 16 erfüllt die Kriterien für die Truppentauglichkeit», Pressemitteilung, 24. April 2020).

C. RISIKO- UND COMPLIANCE-MANAGEMENT BEI DER RUAG

Anfang 2020 wurde die RUAG in zwei Einheiten aufgespalten: die RUAG MRO Holding AG (Leistungen für die Schweizer Armee) mit einem Umsatz von rund 660 Millionen Franken und die RUAG International Holding AG (Geschäftstätigkeit im Raumfahrtbereich, sie soll in naher Zukunft privatisiert werden) mit einem Umsatz von 1230 Millionen Franken. Beide Unternehmen werden über eine Beteiligungsgesellschaft namens BGRB Holding AG vom Bund gehalten.

Die EFK stellte bei ihrer Prüfung fest, dass dem Verwaltungsrat zwischen 2016 und Ende 2019 kein einziger konsolidierter Risikobericht vorgelegt wurde[36]. Im Dezember 2018 – vor der Aufspaltung des Konzerns – haben die ehemaligen Führungskräfte der RUAG gegenüber dem Bundesrat das Gegenteil behauptet. Seither hat sich einiges getan. Die beiden neuen Einheiten erarbeiten ein Konzept für das Risikomanagement und beginnen mit dessen Umsetzung. Die RUAG International hat bereits eine solide normative Grundlage geschaffen. Die Umsetzungsetappen sind jedoch inhaltlich und bezüglich Granularität noch nicht vollständig abgeschlossen. Die RUAG MRO ist hinsichtlich der Weisungen noch nicht so weit wie ihre Schwesterfirma, aber ihr detaillierter und koordinierter Aktionsplan ist schlüssig. In beiden Unternehmen sind Arbeiten im Compliance-Bereich im Gange.

Richtlinien festlegen

Das Risikomanagement ist als eigenständiges Managementinstrument zu sehen und soll daher strategisch eingebunden werden, um die Gesamtrisiken des Unternehmens zu bewerten. Die EFK empfiehlt RUAG International und RUAG MRO, das operative und Bottom-up-Risikomanagement zu stärken. Beide Unternehmen sollten ausserdem eine umfassende Risikoübersicht erstellen.

Dabei ist der Einbezug der leitenden Gremien von entscheidender Bedeutung. Die EFK empfiehlt den beiden Verwaltungsräten, die Organisation des Risikomanagements regelmässig zu thematisieren, um ihre Kontrollfunktion und ihre strategische Rolle erfüllen zu können. Sie müssen ihren Informationsbedarf definieren und daraus klare Anforderungen an das Risikomanagement ableiten. Diese Elemente wurden in der Aufbauphase bisher nicht genügend berücksichtigt: Klare Richtlinien sind nun erforderlich.

[36] Der Prüfbericht PA 20432 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Verbesserungsbedarf bei der Organisation und den Prozessen

Die Prüfer der EFK stellten fest, dass RUAG MRO und RUAG International für das zentrale Risikomanagement über 2 bzw. 1,9 Vollzeitäquivalente verfügen. Diese Zahlen erstaunen, denn beide Einheiten unterscheiden sich bezüglich Grösse, Geschäftsmodell und internationale Aktivitäten. Zum jetzigen Zeitpunkt hat sich die EFK nicht zur Angemessenheit der Ressourcen geäussert. Sie betont jedoch, dass sowohl bei der RUAG MRO als auch der RUAG International die Rahmenbedingungen verstärkt werden müssen, um die Unabhängigkeit der in das Risikomanagement involvierten Personen zu gewährleisten.

In beiden Einheiten müssen die Risiken auf allen Organisationsebenen ermittelt werden. RUAG International hat einen Ausschuss eingesetzt, um die identifizierten Risiken zuhanden der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates zu konsolidieren. RUAG MRO stellte in ihren Einheiten eine bestimmte Anzahl von Hauptrisiken fest. Bei ihr gab es noch keine detaillierten Vorgaben, wie Risiken einheitlich identifiziert werden sollen. In beiden Unternehmen fehlten die strategischen Risiken.

Die EFK machte bei der Prüfung eine weitere Feststellung: Das Unternehmen, das die Immobilien des Konzerns verwaltet, hatte Anfang 2019 ein erhebliches Risiko in einem Hangar identifiziert, in dem unter anderem F/A-18 der Schweizer Armee untergebracht sind. Bis Sommer 2020 wurde dieses Risiko nicht angemessen behandelt und rapportiert. Während der Prüfung wurden provisorische Massnahmen beschlossen und Experten beauftragt zu überprüfen, ob die Gefahr eines Dacheinsturzes tatsächlich besteht. Der Bundesrat wurde nach Artikel 15 Buchstabe 3 FKG über diesen Sachverhalt informiert.

SPOTLIGHT

ZWEI PRÜFUNGEN DER EFK IM AUFTRAG DER FINANZDELEGATION

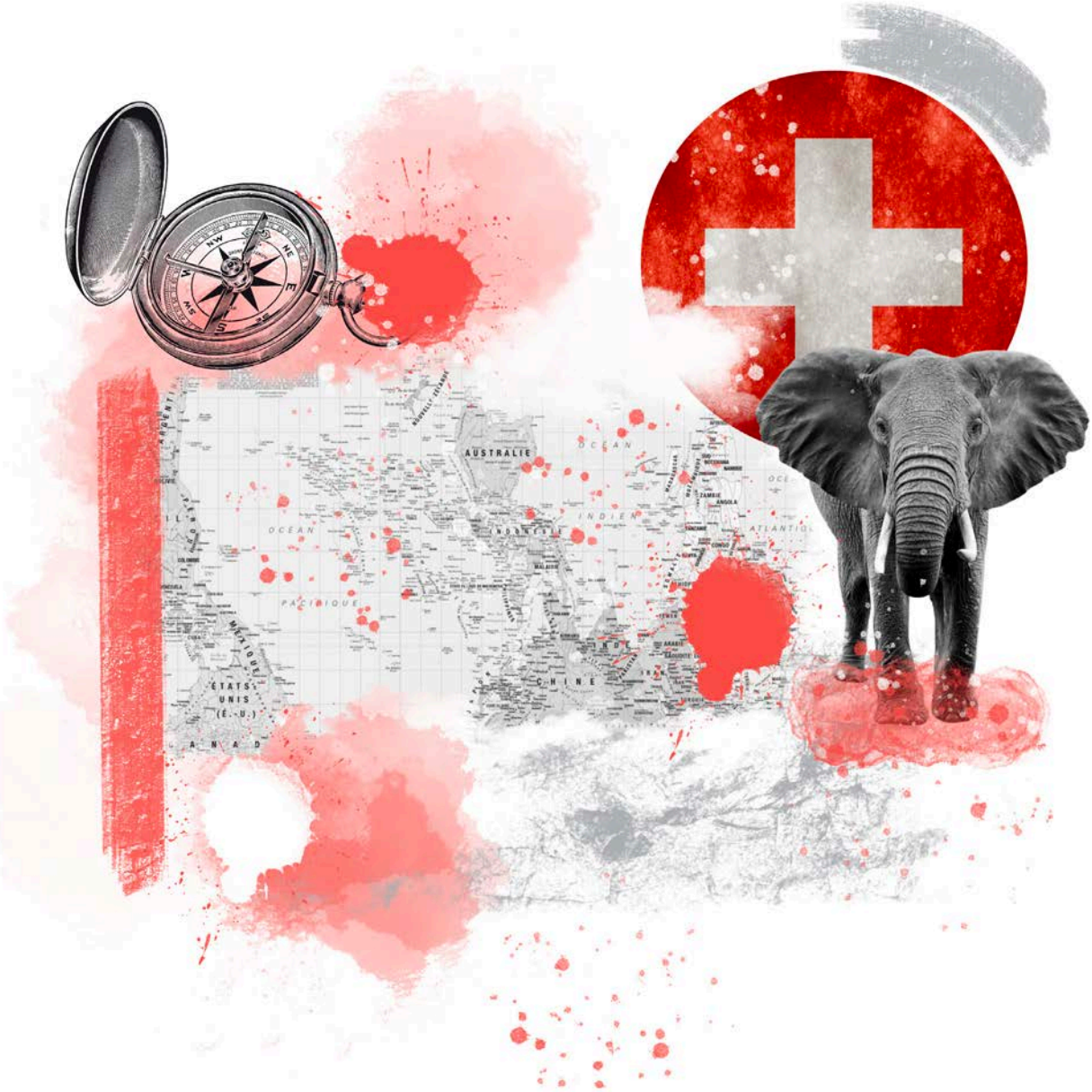
«Am 8. Juni 2020 ersuchte die Finanzdelegation die EFK, **die Entflechtung der RUAG** mit Fokus auf deren finanzielle Abwicklung zu prüfen. Namentlich soll geklärt werden, ob die Desinvestitionen/Reinvestitionen und Finanzflüsse bei RUAG MRO Holding AG bzw. RUAG International Holding AG der Zielsetzung des Bundesrates entsprechen, ob die Splittingkosten nachvollziehbar und wirtschaftlich sind und ob die Bundesinteressen bei der Bilanzspaltung gewahrt bleiben. Die EFK nahm den Auftrag an und erstattete der Finanzdelegation im November 2020 einen Zwischenbericht. Zu diesem Zeitpunkt hielt die Finanzdelegation Aussprachen mit dem VBS sowie dem EFD bzw. der EFV zum aktuellen Stand der Arbeiten.

Im Dezember 2020 erfolgte eine Meldung der EFK nach Artikel 15 Absatz 3 FKG an den Bundesrat über besondere Vorkommnisse bei der RUAG. Die RUAG hat umgehend reagiert und die Mängel an einer Immobilie mit einem Notfallkonzept und weiteren Massnahmen gesichert. An der Sitzung im Februar 2021 nahm die Finanzdelegation vom Prüfbericht der EFK zur Entflechtung der RUAG Kenntnis. Die Prüfung der EFK ergab, dass die Bundesinteressen bei der Bilanzspaltung gewahrt sind und das Entflechtungsprojekt nachvollziehbar und wirtschaftlich umgesetzt wird. Das gilt auch für die Splittingkosten. Die Ausführung der Desinvestitionen und der Finanzflüsse sind unter Kontrolle, entsprechen jedoch nicht den Vorgaben in den strategischen Zielen. Weder investierte die RUAG International in die Bildung einer Aerospace-Gruppe noch schüttete sie eine Sonderdividende aus. Aufgrund der angespannten Liquiditätslage der RUAG International werden die Desinvestitionserlöse temporär als Liquiditätsreserve im Unternehmen gehalten. Denn zum Erhalt ihrer Zahlungsbereitschaft benötigt die RUAG International eine Kreditlinie von 392 Millionen Franken, für deren Gewährung die Banken Garantien verlangten. Diese hat die BGRB Holding am 17. April 2020 abgegeben. Sie laufen bis 31. Dezember 2021. Weil die BGRB Holding AG mit ihrem Vermögen dafür haftet, besteht zum aktuellen Zeitpunkt noch eine finanzielle Abhängigkeit zwischen der RUAG International und der RUAG MRO. Würde die Garantie in Anspruch genommen werden, müsste auf die Substanz der RUAG MRO zurückgegriffen werden. Der Bundesrat passte die Vorgaben für die Weiterentwicklung der RUAG International am 18. Dezember 2020 an die aktuellen Verhältnisse an. Mangels Handlungsoptionen verzichtete die EFK auf eine Empfehlung.»

«Die Finanzdelegation beauftragte die EFK im 2018, eine **Prüfung des Risikomanagementsystems der Swisscom AG** durchzuführen. Sie verband den Prüfauftrag mit der Auflage, dass die EFK die Prüfung mit der gebotenen Sensibilität, unter Beachtung der aktien- und börsen- bzw. kapitalmarktrechtlichen Bestimmungen und Wahrung der Vertraulichkeit potenziell kursrelevanter Informationen durchführt sowie ihre Abklärungen nicht zu einer Ungleichbehandlung der Aktionäre führen dürfen (…).

Den Prüfbericht der EFK hat die Finanzdelegation im April 2020 beraten. Die EFK hält in ihrem Bericht u. a. fest, dass das Risikomanagementsystem der Swisscom AG während 10 Jahren nie Gegenstand einer Prüfung der Internen Revision der Swisscom war. Die EFK hatte den von der Swisscom geforderten Rahmenbedingungen zur Durchführung der Prüfung zugestimmt. Normalerweise toleriert die EFK derartige Einschränkung nicht, weil sie die unabhängigen und objektiven Prüfhandlungen beeinflussen.»

Auszug aus dem Jahresbericht 2020 der Finanzdelegation


AUSTRALIE
OCEAN
INDIEN
OCEAN
PACIFIQUE
ÉTATS-UNIS
(É.-U.)
CHINE

7. BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse einer Bauprüfung zusammengefasst. Dabei handelt es sich um die Gesamtsanierung des Kanzleigebäudes der Schweizer Botschaft in Washington (D.C.).

A. EINE SANIERUNG MIT EINER MARKANTEN KOSTENENTWICKLUNG

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) verfügt in Washington über ein Kanzleigebäude unweit des Weissen Hauses. Dieses Gebäude ist in die Jahre gekommen. Es wurde 1959 nach den Plänen des schweizerisch-amerikanischen Architekten William Lescaze erbaut und wird nun komplett saniert. Diese Sanierung wird vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) geleitet. Die EFK hat auf der Grundlage eines zwischen 2015 und 2018 erarbeiteten Vorprojekts die Effizienz und die Zusammenarbeit zwischen dem BBL und dem EDA sowie die Umsetzung der Sanierung untersucht[37].

Zum Zeitpunkt der Prüfung war das Projekt auf Kurs und die Zusammenarbeit zwischen dem BBL und dem EDA funktionierte grundsätzlich gut. Die EFK stellte fest, dass Verbesserungen bei der Flächennutzung und bei der Bereitstellung von Räumlichkeiten für das EDA willkommen wären. Bei der Erarbeitung des Vorprojekts wurden mehrere Aspekte berücksichtigt: eine Analyse der Nutzerbedürfnisse, ein Raumnutzungsprogramm aus dem Jahr 2016 und der Entscheid, die bestehenden Strukturen aus historischen und architektonischen Gründen zu erhalten.

Nach Meinung der Prüfer der EFK wurden diese drei Elemente jedoch weder aufeinander abgestimmt noch durch das BBL und das EDA optimiert. So basiert im Vorprojekt der Umbau eines Teils des Erdgeschosses zur besseren Flächenoptimierung auf einem Konzept mit einer zu grosszügigen Fläche im Verhältnis zum Raumprogramm des EDA. Die Belegung wurde folglich nicht flächeneffizient geplant. Das BBL hat diese Empfehlung berücksichtigt und diesen Teil im Bauprojekt mit einer Reduzierung der Fläche überarbeitet.

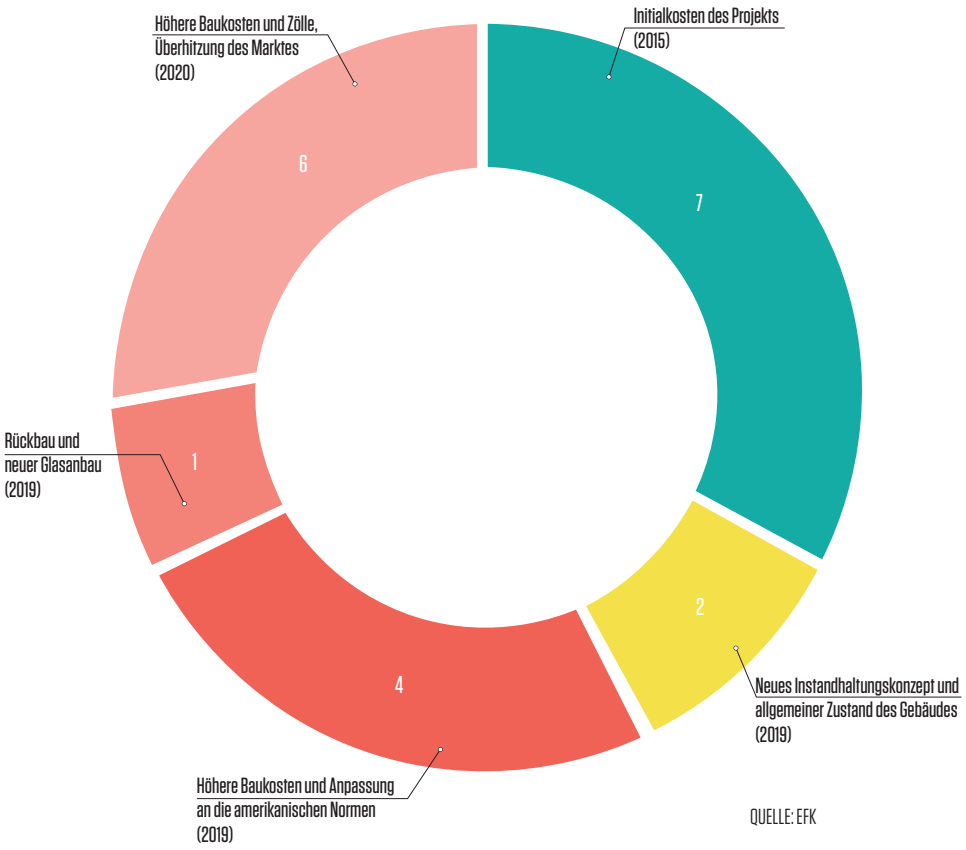
Wechsel von einer Instandhaltung zu einer Gesamtsanierung

Generell ist festzustellen, dass im Rahmen dieses Projektes ein Wechsel von einer Instandhaltung zu einer Gesamtsanierung des Gebäudes vollzogen wurde. Anlässlich der Prüfung hat das BBL dies mit einer Änderung der Instandhaltungsstrategie im Zuge der Projektentwicklung erklärt. Die Dokumentation dieser neuen Strategie wurde den Prüfern der EFK vorgelegt. Für sie ist der Wechsel jedoch nach wie vor nicht nachvollziehbar, er konnte nicht vollständig erklärt und dokumentiert werden.

[37] Die Sanierungsarbeiten sollten Ende 2019 beginnen, dem Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfung. Der Prüfbericht PA 19383 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Dieser Wechsel hat auch finanzielle Auswirkungen: Zwischen 2015 und 2018 sind die Kosten von rund 7 auf 14 Millionen Franken gestiegen (siehe Grafik). Bei der Prüfung stellte die EFK fest, dass keine ausreichenden Instrumente für die finanzielle Steuerung des Gesamtprojekts vorhanden waren. Sie empfahl, die Kostenentwicklung und -prognose künftig übersichtlich darzustellen, aktiv zu führen und jederzeit abrufbar zu machen. Das BBL hat diese Empfehlung berücksichtigt, um eine Kostenkontrolle für die Realisierungsphase dieser Sanierung durchzuführen. Nach Abschluss der Prüfarbeiten hat das Parlament im Laufe des Jahres 2020 einen Zusatzkredit verabschiedet: Damit erhöhen sich die Gesamtkosten der Sanierung auf 20 Millionen Franken[38].

Voraussichtliche Verteilung der Renovationskosten
In Millionen Franken



QUELLE: EFK

[38] EFV, Nachtragskredite – Nachtrag 1 zum Voranschlag 2020, 16. April 2020, S. 19.

8. JUSTIZ

Die EFK hat sich mit der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen befasst und konnte dazu eine quantitative Bewertung abgeben, was in der Schweiz ein Novum darstellt. Ferner prüfte sie den Beschaffungsprozess bei der Bundesanwaltschaft (BA).

A. DIE HERAUSFORDERUNGEN DER INTERNATIONALEN RECHTSHILFE FÜR DIE SCHWEIZ

Die Strafverfolgungsbehörden nutzen – in der Schweiz wie auch anderswo – die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, um zusammenzuarbeiten, Beweismittel aus dem Ausland zu beschaffen und Informationen auszutauschen. Für unser Land sind diese Rechtshilfe und ihr reibungsloses Funktionieren von grösster Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die Grösse seines Finanzplatzes. Die Hilfe der Schweizer Justizbehörden wird häufig in Anspruch genommen und sie leisten mehr Rechtshilfe als sie selber im Ausland anfordern. Durchschnittlich erhält die Schweiz 2300 Rechtshilfeersuchen pro Jahr[39]. Die EFK hat eine Beurteilung des Dispositivs veröffentlicht[40].

Die Rechtshilfe ist Sache des Bundes. Das Bundesamt für Justiz (BJ) nimmt die Ersuchen entgegen und delegiert deren Bearbeitung an die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften oder an die BA. Aus historischen Gründen ist das BJ für die Ersuchen aus den USA zuständig.

Gute, aber langwierige Bearbeitung der Rechtshilfeersuchen

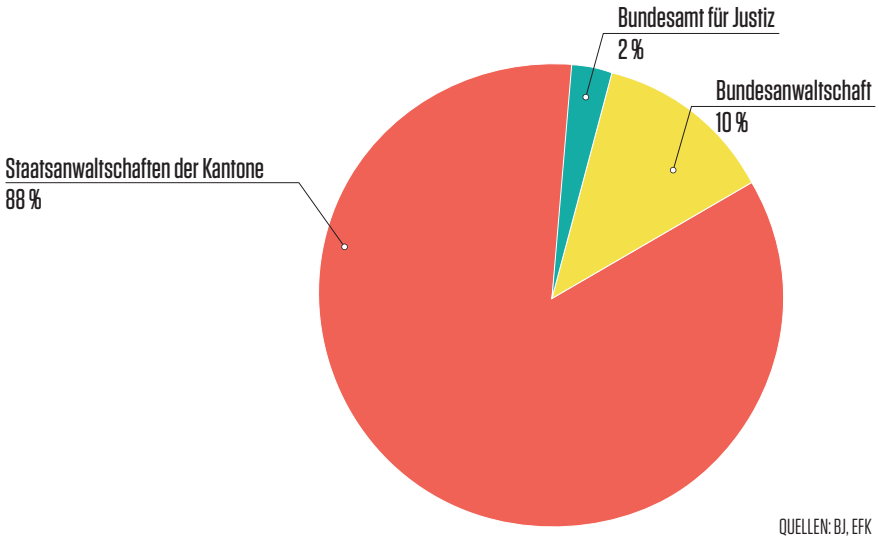
Die Evaluatoren der EFK weisen in ihrer Arbeit auf die Vielzahl der Akteure hin, die an der Abwicklung der internationalen Rechtshilfe beteiligt sind. Sie kommen zum Schluss, dass diese sehr komplex ist. Diese Evaluation hat unter anderem gezeigt, dass die Ressourcen und die Erfahrung der kantonalen Staatsanwaltschaften – die den Grossteil der ausländischen Ersuchen bearbeiten (siehe nebenstehende Grafik) – unterschiedlich sind und sich auf die Bearbeitungsdauer der Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland auswirken. In kleineren Kantonen beispielsweise stossen Staatsanwaltschaften, die selten Rechtshilfeersuchen bearbeiten, bei komplexen Fällen rasch an ihre Grenzen. Das Ergebnis sind nicht selten langwierige Verfahren und Fehler, aufgrund derer eine Rechtshilfe manchmal nicht mehr möglich ist. Die Übervertretung kleiner Staatsanwaltschaften bei den zugelassenen Beschwerden am Bundesstrafgericht (BStGer) veranschaulicht dieses Phänomen.

Insgesamt beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für ausländische Rechtshilfebegehren rund 290 Tage, was im internationalen Vergleich langsam ist. Die Qualität der von den Behörden geleisteten Arbeit wird im Ausland jedoch geschätzt.

[39] Wie viele Rechtshilfebegehren die Schweiz ans Ausland gestellt hat, lässt sich nicht genau bestimmen, da die von den Kantonen direkt übermittelten Ersuchen nicht in den Statistiken erfasst sind.

[40] Die Evaluation PA 18293 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Wer bearbeitet die Rechtshilfeersuchen?



QUELLEN: BJ, EFK

Beschwerderecht und lückenhafte Aufsicht

Wie Luxemburg kennt die Schweiz bei der Rechtshilfe im Gegensatz zu anderen Staaten ein spezifisches Beschwerderecht. Die von der EFK durchgeführte Datenanalyse zeigt, dass dieses Recht vor allem als Verzögerungstaktik dient. Formal werden lediglich 7 % der Beschwerden am BStGer gutgeheissen. Überdies werden nur knapp 3 % der Beschwerden in letzter Instanz, d. h. vor Bundesgericht, gutgeheissen und die Rechtshilfe verweigert. In der überwiegenden Mehrheit der Rechtshilfeersuchen werden die Beweise nach durchschnittlich drei bis sechs Monaten an die ersuchenden Behörden ausgehändigt.

Das BJ hat einen gesetzlichen Auftrag zur Überwachung der Rechtshilfe. Die erste Einschränkung dabei ist jedoch, dass ihm nicht alle Rechtshilfeersuchen vorgelegt werden. Direkte Schweizer Ersuchen von Staatsanwaltschaft zu Staatsanwaltschaft entgehen ihm. Zudem wird das BJ verspätet über einen Teil der Ersuchen aus dem Ausland informiert, die ebenfalls direkt von Staatsanwaltschaft zu Staatsanwaltschaft übermittelt werden. Ausserdem waren und sind, wie die Evaluatoren der EFK anmerken, die Ressourcen für die Entwicklung eines wirksamen Kontrollsystems nicht ausreichend. Die Daten des BJ sind nach wie vor lückenhaft und erlauben keine adäquate Aufsicht über den Stand der Rechtshilfeersuchen. Es fehlt ein Überblick über die laufenden Fälle und eine zufriedenstellende Umsetzung seines Aufsichtskonzepts.

In der Praxis ist das BJ grosszügig bei den Fristen, die es den Vollzugsbehörden einräumt, bevor es diese mahnt. Beim Vollzug seiner Aufsichtsfunktion zeigt sich, dass es nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel nutzt, um die Verfahren voranzutreiben. Schliesslich sind sämtliche Vollzugs- und Aufsichtsfunktionen, insbesondere für Ersuchen aus den USA, im BJ konzentriert. Dies entspricht nicht den Good Practices der Aufsicht. Die EFK empfiehlt dem BJ, die Vollzugs- von der Aufsichtsfunktion zu trennen.

Die EFK richtete weitere Empfehlungen an das BJ, um die Bearbeitungsdauer der Rechtshilfebegehren zu verkürzen: eine Revision des Rechtshilfegesetzes, um dieses zu vereinfachen und zu aktualisieren, die Einführung des Einspracheprinzips sowie eine bessere Regelung der Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Rechtsgrundlagen. In der Praxis sollten komplexe Ersuchen von Behörden mit ausreichender Erfahrung bearbeitet werden. Das BJ hat diese Verbesserungen teilweise abgelehnt, vor allem in den Bereichen der Aufsicht und der Revision der Rechtsgrundlage.

B. DIE BUNDESANWALTSCHAFT MUSS IHRE BESCHAFFUNGSPRAXIS VERBESSERN

2017 und 2018 kaufte die BA durchschnittlich für je 7 Millionen Franken ein (bei einem Gesamtbudget von rund 67 Millionen). Es handelt sich vorwiegend um Beratungsdienstleistungen und Lieferungen in den Bereichen Organisationsentwicklung und Informatik. Die EFK führte eine Beschaffungsprüfung durch. Insbesondere wurde dabei eine Stichprobe von 24 Beschaffungen aus den Jahren 2014 bis 2018 mit einem Gesamtwert von ca. 13 Millionen Franken analysiert [41].

Wie die gesamte Bundesverwaltung ist die BA dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstellt. Sie verfügt für ihre Beschaffungen über personelle Ressourcen und muss bei der Auswertung der eingegangenen Offerten das wirtschaftlich günstigste Angebot auswählen. In der EFK-Stichprobe entsprachen fünf der untersuchten Verträge mit einem Gesamtwert von ca. 3,6 Millionen Franken nicht vollständig dem gesetzlichen Rahmen und den entsprechenden Bestimmungen. Verbesserungsbedarf besteht auf zwei Ebenen.

Zum einen muss die BA ihren Bedarf möglichst genau analysieren. Sie muss insbesondere prüfen, ob die geplanten Beschaffungen den Regeln der Welthandelsorganisation unterstehen oder nicht. Zum anderen muss sie sicherstellen, dass alle ihre Dienststellen zum richtigen Zeitpunkt in den Beschaffungsprozess einbezogen werden. So sollte beispielsweise ihr Rechtsdienst die Konformität von Verträgen vor der Unterzeichnung überprüfen.

[41] Der Prüfbericht PA 19242 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

GIGABYTE
BATTERY

9. INFORMATIKPROJEKTE DES BUNDES

9. INFORMATIKPROJEKTE DES BUNDES

Die Prüfer der EFK befassen sich mit den grossen Informatikprojekten des Bundes. 2020 konnten sie bei der Bundesinformatik im Steuerbereich und dem künftigen Telekommunikationssystem der Armee mehrere positive Ergebnisse verzeichnen. Eine Prüfung der Informatiksicherheit der Führungsunterstützungsbasis (FUB) deckte erhebliche Mängel auf.

A. EIN WICHTIGER MEILENSTEIN FÜR DIE INFORMATIK IM STEUERBEREICH

Das IKT-Schlüsselprojekt FISCAL-IT, das von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) mit der Unterstützung des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation (BIT) durchgeführt wurde, ist seit Ende 2018 abgeschlossen. Dies ist ein wichtiger Meilenstein für die Bundesinformatik im Steuerbereich. Eine neue Organisation für den Betrieb der FISCAL-IT-Systeme ist nun aktiv: Core-IT, unter der Leitung der ESTV und des BIT.

Die ESTV konnte 98,4 Stellen zugunsten anderer Aufgaben einsparen. Ein Teil davon setzte sie für den Ausbau des Informatikbereichs ein (27,8 Stellen). Nach Angaben des Bundesamts wurden für die Entwicklung von FISCAL-IT 118 Millionen Franken eingesetzt, ursprünglich waren dafür 85 Millionen veranschlagt. Zum Zeitpunkt der Prüfung der EFK schätzte die ESTV die Betriebskosten von Core-IT mit 20 Millionen Franken pro Jahr als zu hoch ein und sah noch Optimierungspotenzial[42]. Die EFK stellt fest, dass die in der Vergangenheit als kritisch eingestuften neuen Betriebsstrukturen stabil funktionieren und die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT gut läuft.

SPOTLIGHT

EIN VEREITELTER CYBERANGRIFF, JEDOCH NACH WIE VOR VERBESSERUNGSBEDARF

Server des VBS waren im Juli 2017 Ziel eines Cyberangriffs. Der Angriff wurde nach einem weitgehend bekannten Muster der Malwarefamilie Turla verübt. Der Angriff wurde erkannt und konnte gestoppt werden. Die FUB – die der Armee Leistungen mit hohem Mehrwert im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien erbringt – hat einen externen Berater mit der Durchführung von Tests am Führungsnetz beauftragt. Die im Winter 2017 und Frühling 2018 durchgeführte Analyse zeigte, dass das Sicherheitsniveau den Anforderungen eines militärischen Leistungserbringers nicht genügt. Daher wurden elf Massnahmen zur kurzfristigen Verbesserung definiert, welche bis Ende März 2019 implementiert oder mindestens weitgehend eingeleitet sein sollten. Schliesslich ging es auch darum, das Bewusstsein der Mitarbeitenden der FUB für Aspekte der Informatiksicherheit zu schärfen.

Der Bundesrat wurde am 5. November 2018 über diesen Vorfall informiert. Gemäss VBS genügte das Sicherheitsniveau der FUB zwar nicht den Anforderungen an einen militärischen Leistungserbringer, die Anforderungen des IKT-Grundschutzes wurden jedoch eingehalten. In ihrer Prüfung im Jahr 2019 kam die EFK hingegen zum Schluss, dass die FUB letztgenannte Anforderungen, die sich aus Artikel 3.2 der Weisungen des Bundesrats über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung ergeben, nicht vollständig erfüllt[43]. Die FUB hat sich verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um diesen Anforderungen bis 31. März 2021 zu entsprechen.

[42] Der Bericht PA 19403 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

[43] Der Prüfbericht PA 19364 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Wiederverwendung von fachlichen Stammdaten gewährleisten

Verbesserungswürdig ist jedoch die Koordination der Stammdaten zwischen der ESTV und anderen Ämtern. Die EFK stellt in ihrer Prüfung fest, dass es eine erste Roadmap zur Vereinheitlichung der Stammdatenverwaltung auf Bundesebene gibt. Eine gemeinsame Nutzung dieser Daten ist jedoch frühestens für 2022 geplant. Es besteht die Gefahr, dass andere wichtige Projekte – SUPERB, DaziT, ERPSYSVAR etc. – die Thematik der Nutzung von Stammdaten isoliert lösen[44]. Dies könnte sich negativ auf die bundesweiten Synergien auswirken und die Digitalisierungsbestrebungen behindern.

Die Biersteuer veranschaulicht dieses Problem. Ursprünglich sah ein Projekt der Zollverwaltung vor, eine neue Steueridentifikationsnummer für Steuerpflichtige einzuführen. Diese neue Nummer war jedoch nicht mit der ESTV abgestimmt. Das hätte dazu geführt, dass Steuerpflichtige für die Steuergeschäfte mit dem Bund zwei unterschiedliche Benutzerkonten haben. Glücklicherweise wurde diese Redundanz in den Stammdaten der ESTV und der EZV erkannt und das Problem gelöst.

B. DIE MODERNISIERUNG DER KOMMUNIKATION DER ARMEE SCHREITET GUT VORAN

Die Ablösung des Kommunikationssystems der Armee (TK A) ist ein IKT-Schlüsselprojekt des VBS. Ziel ist es, die Sprach- und Datenkommunikation der Armee zu verbessern. Dieses System soll es der Truppe ermöglichen, im Krisenfall oder bei einem Cyberangriff dank eines bewährten und modernen Kommunikationssystems einsatzfähig zu bleiben. Das in sieben Etappen unterteilte Projekt weist ein Beschaffungsvolumen von über 1,8 Milliarden Franken auf. Gemäss Prognosen des VBS wird es 17 Jahre dauern, bis es fertig ist.

Die Prüfung der zweiten Projektphase hat zu guten Ergebnissen geführt[45]. Die Verfahrenswahl und das Beschaffungsverfahren wurden korrekt durchgeführt. Im Oktober 2019 wurde schliesslich das System des israelischen Unternehmens Elbit System Ltd. aufgrund seiner hohen Leistungsfähigkeit, eines besseren Preis-Leistungs-Verhältnisses und seines Entwicklungspotenzials ausgewählt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren formell alle Bedingungen vorhanden, um im Rahmen der Armeebotschaft 2020 die Beschaffung des ausgewählten Systems zu beantragen. Die Botschaft wurde im September 2020 von den eidgenössischen Räten verabschiedet.

[44] Siehe hierzu auch Kapitel 1.3.

[45] Der Bericht PA 19258 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

Die Prüfer der EFK stellten fest, dass zwei Systeme des Projekts TK A noch Defizite hinsichtlich der Truppentauglichkeit aufwiesen. 2017 wurden 300 Defizite festgestellt, 2019 waren es noch 70, wovon 15 als kritisch eingestuft wurden. armasuisse geht davon aus, dass der Lieferant diese Defizite bis zur Einführung des Serienmodells behebt. Laut EFK sind mit diesen Mängeln Risiken für das gesamte Projekt verbunden: Sie empfiehlt, den weiteren Verlauf bis zur Einführung des Serienmodells eng zu begleiten.

Die Architektur und der Zeitplan des Gesamtprojekts sind im Auge zu behalten

Die Leitung und die Planung eines derartigen Projekts sind nach wie vor herausfordernd. Die EFK hat beispielsweise festgestellt, dass sich das Projekt gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan aus 2012 jedes Jahr um fast ein weiteres Jahr verlängert. Das VBS muss sich daher mit grundsätzlichen Fragen auseinandersetzen, insbesondere in Bezug auf die Architektur über eine so lange Planperiode.

Dieser letzte Punkt war bereits 2017 Gegenstand einer Empfehlung der EFK[46]. Die Entwicklung der Architektur wurde erst 2016 in Auftrag gegeben. Im Rahmen ihrer erneuten Prüfung stellen die Prüfer der EFK fest, dass ihre damalige Empfehlung nicht umgesetzt wurde, auch wenn bereits ein guter Reifegrad erreicht worden ist. Zudem sind immer noch Fragen zur Lösungsarchitektur – die derzeit mit dem Lieferanten erarbeitet wird – sowie zur Fertigstellung und Verabschiedung der Business-Architektur («Konzept Architektur V») offen.

Letztlich ist die EFK der Ansicht, dass das Gesamtprojekt TK A auch mehrere Jahre nach seinem Start immer noch relevant ist. Es verschafft der Armee zum ersten Mal eine Gesamtsicht auf Systeme und Prioritäten. Aus den analysierten Unterlagen geht hervor, dass das Projekt TK A mit all seinen Teilprojekten als Ganzes funktionieren muss. Die vereinheitlichte Verbundlösung soll die aktuellen, unabhängig voneinander beschafften und isoliert betriebenen Systeme ersetzen.

[46] Die EFK überprüfte zudem den Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus zwei früheren Prüfungen (PA 16613 und PA 17619), die Berichte sind auf der Webseite der EFK abrufbar. Von den vier ausgesprochenen Empfehlungen wurden zwei umgesetzt und zwei sind noch offen.

SPOTLIGHT

SICHERHEITSLÜCKEN IM BEREICH DER GEBÄUDESTEUERUNG (DOMOTIK)

In der Bundesverwaltung umfasst der Bereich der Gebäudesteuerung die Gebäudeautomation, die Infrastruktur und die Vernetzung der Anwendungssysteme sowie die Sicherheits- und Sicherungssysteme. Externe Lieferanten installieren und warten diese Systeme, die in der Regel für einen Langzeitbetrieb von sieben bis zwanzig Jahren angelegt sind. Das BBL fungiert mit einem Team von sechs Personen für die Bundesverwaltung als Dienstleister in diesem Bereich. Insgesamt verwaltet es ca. 200 Anwendungen an rund 130 Standorten und auf etwa 90 Servern.

Bei der Prüfung der EFK[47] wurde untersucht, ob die Informatiksicherheit der Gebäudesteuersysteme angemessen ist und ob Nutzung und Betrieb dieser Systeme adäquat kontrolliert werden. Die Prüfung hat gezeigt, dass es Defizite in den Bereichen der Überwachung und der Schwachstellenanalyse gibt. Das BBL hat das Problem der Informatiksicherheit der Gebäudesteuerung erkannt und gezielte Massnahmen ergriffen. Die vollständige Umsetzung aller geplanten Massnahmen wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

[47] Der Bericht PA 20469 wurde der Finanzdelegation vorgelegt.

10. CORONAVIRUS: PRÜFUNGEN DER MASSNAHMEN DES BUNDES UND IHR FOLLOW-UP

10. CORONAVIRUS: PRÜFUNGEN DER MASSNAHMEN DES BUNDES UND IHR FOLLOW-UP

Die Gesundheitskrise im Zusammenhang mit der Ausbreitung der Coronavirus-Pandemie (COVID-19) hat sich auf die Arbeit der EFK ausgewirkt. Am 24. März 2020 hat sie ihre Prüfungen neu ausgerichtet und die Bundesverwaltung unterstützt, die zu diesem Zeitpunkt Unterstützungsmassnahmen für das Land entwickelte[48]. Auch die Teams der EFK mussten sich bei ihrer Prüfarbeit an ständig ändernde Bedingungen anpassen. Sie stützten sich dabei zunächst auf vom Bundesrat erlassene Notverordnungen, bevor diese in ein Bundesgesetz überführt wurden, das im Herbst 2020 den eidgenössischen Räten vorgelegt, dann angepasst und verabschiedet wurde[49].

Zum ersten Mal war es in der Schweiz möglich, die Daten mehrerer wichtiger Bundesdatenbanken (Sozialversicherungen, Steuern, Handelsregister usw.) miteinander abzugleichen, um mögliche Missbräuche oder Fehler zu erkennen.

Seit dem Frühling hat die EFK vier Zwischenberichte zu den Unterstützungsmassnahmen sowie eine Sonderprüfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung publiziert[50]. Insgesamt haben sich die ersten, bereits im Juni 2020 festgestellten Trends bestätigt, insbesondere in Bezug auf den Missbrauch. Die EFK war zunächst vorsichtig bei der Interpretation ihrer Ergebnisse. Sie stellte jedoch fest, dass die Zahl der Verdachtsfälle bei den Massnahmen im Laufe der Zeit deutlich zugenommen hat, es sich dabei jedoch nicht um ein Massenphänomen handelt.

2021 wird die EFK ihre Datenanalysen zu den wichtigsten Massnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie fortsetzen. Den Bundesämtern fehlt es an den erforderlichen Rechtsgrundlagen sowie an Infrastrukturen, vollständigen Daten, Personal für die Analysen und fachlichem Know-how.

A. ÜBERBRÜCKUNGSKREDITE: EINE RASCHE HILFE, JEDOCH IMMER MEHR VERDACHTSFÄLLE

Eine der wichtigsten Massnahmen des Bundes bestand in der Gewährung von Solidarbürgschaften, d. h. von den Bundesbehörden garantierten Bankdarlehen für Unternehmen. Gemäss den Prüfern der EFK erfolgte die Einführung dieser Massnahme rasch und das Geld wurde von Beginn an innert weniger Stunden an die Begünstigten ausgezahlt. Im Rahmen ihrer letzten Prüfung hat die EFK 133 053 Kredite in Höhe von 16,4 Milliarden Franken, das entspricht einem durchschnittlichen Betrag von 123 300 Franken pro Bürgschaft, überprüft. Ende Juli 2020 wurden erste Kreditausfälle bekannt (332 Fälle im Wert von 29 Millionen), während Ende Oktober 2020 erste Rückzahlungen verzeichnet wurden (2900 Fälle im Wert von 576 Millionen).

[48] EFK, «Die Eidgenössische Finanzkontrolle richtet ihre Prüftätigkeiten neu aus und unterstützt die Bundesverwaltung», Medienmitteilung, 24. März 2020.

[49] Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), 25. September 2020, SR 818.102.

[50] Die vier Zwischenberichte (PA 20529, PA 20529a, PA 20529b und PA 20529c) und der Bericht der Sonderprüfung (PA 20513) sind auf der Webseite der EFK abrufbar.

Die Zahl der Verdachtsfälle, die von der EFK an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) übermittelt wurden, hat im Laufe der Monate zugenommen. Bei der letzten Prüfung wurden ihm 4646 Fälle zur Bearbeitung weitergeleitet. Es handelt sich um ein finanzielles Volumen von knapp 1,2 Milliarden Franken (das sind rund 7,3 % der von der EFK analysierten Kredite). Die Verdachtsfälle basieren im Wesentlichen auf zwei Sachverhalte: einerseits auf der Ausschüttung von Dividenden an die Aktionäre der Unternehmen, die von den Bürgschaften profitieren. Andererseits auf der Abweichung zwischen den Umsatzmeldungen an die ESTV für die Mehrwertsteuerdeklaration und denen an die Geschäftsbanken, um Überbrückungskredite[51] zu erhalten. Die folgende Tabelle fasst die von der EFK festgestellten Verdachtsfälle zusammen.

Mögliche Verstösse	Anzahl Bürgschaften	Bürgschaften in Mio. Franken
Mehrfachanträge	51	10,2
Gründung des Unternehmens am 1. März 2020 oder später	283	7,9
Gründung des Unternehmens nach 1. Januar 2020 und Bürgschaftsbetrag über 50 000 Franken	112	17,9
Dividendenausschüttung während Laufzeit der Solidarbürgschaft	1 003	264,2
Rückerstattung von Kapitaleinträgen während Laufzeit der Solidarbürgschaft	6	1,5
Kein Unternehmenssitz in der Schweiz	15	1,5
Umsatzabweichungen mit zusätzlichen Auffälligkeiten	611	252,3
Umsatzabweichungen > 25 % bei Krediten von 100 000 – 500 000 Franken	2 565	640,9
TOTAL gemeldete Verdachtsfälle	**4 646**	**1 196,4**

[51] Zur Erinnerung: Die Höhe des gewährten Kredits darf 10 % des Umsatzes des antragstellenden Unternehmens nicht übersteigen.

B. RISKANTE AUSZAHLUNG VON KURZARBEITSENTSCHÄDIGUNGEN

Weitere wichtige Massnahmen waren die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erlassenen Sofortmassnahmen. Auch hier haben die Bundesbehörden einen Mechanismus entwickelt, um die Leistungsberechtigten so rasch wie möglich unterstützen zu können. Es wurde ein summarisches Verfahren definiert, um die Höhe der Kurzarbeitsentschädigungen (KAE) einfacher berechnen zu können. Dieses Verfahren befreit die Unternehmen von der Pflicht, die für die Berechnung der KAE notwendigen Daten detailliert pro Mitarbeitenden zu übermitteln sowie die Zahlung an die Begünstigten zu dokumentieren. Ende September 2020 wurden im Rahmen dieser Sofortmassnahme über 7,5 Milliarden Franken ausbezahlt.

In einer Sonderprüfung stellt die EFK fest, dass das Missbrauchsrisiko ohne echte Kontrollmöglichkeit bei diesem summarischen Verfahren hoch ist. Sie bemängelte die Verlängerung dieser Massnahme bis zum 30. Juni 2021.

Zur Bestätigung ihrer Feststellung weist die EFK darauf hin, dass die Arbeitslosenkassen und die EFK über ihre Whistleblowing-Plattform[52] mehrere hundert Meldungen über mögliche Missbräuche registriert und dem SECO übermittelt haben. Das SECO führte zwischen Juli und September 2020 36 Kontrollen vor Ort durch. Das Ergebnis waren Rückerstattungen von rund 1,1 Millionen Franken und sechs Strafanzeigen. Die EFK untersuchte im Rahmen ihrer Prüfung die Verfahren in fünf Kantonen (kantonale Ämter und kantonale Arbeitslosenkassen). Die Prüfer stellten kleinere Mängel im Internen Kontrollsystem fest. Es wurde eine entsprechende Empfehlung an das SECO ausgesprochen.

[52] Im zweiten Teil dieses Jahresberichts finden sich unter Punkt 4 weitere Einzelheiten zur Whistleblowing-Plattform der EFK. Bis Ende 2020 gingen bei der EFK 290 Meldungen im Zusammenhang mit KAE ein.

C. KLEINERE KORREKTUREN IN DER ERWERBSERSATZORDNUNG

Die Corona-Erwerbsersatzentschädigungen wurden wie die Überbrückungskredite und die KAE in Rekordzeit eingeführt. Ende Oktober sind bereits rund 2 Milliarden Franken ausbezahlt worden, davon 1,8 Milliarden an selbstständig Erwerbstätige (Betriebsschliessung und Härtefall).

Die EFK stellte bei ihren Überprüfungen keine systematischen Fehler oder Missbräuche fest. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, hatte sie Zugriff auf die Datenbanken von 84 Ausgleichskassen und eine Million Datensätze. Bei ihren Analysen entdeckte sie gleichwohl 540 Fälle, die weitere Untersuchungen erforderten. Diese Fälle wurden dem BSV weitergeleitet. Nach Angaben des Bundesamtes mussten nur wenige Korrekturen vorgenommen werden.

D. DIE ENTSCHÄDIGUNGEN IM KULTURBEREICH WERDEN RECHTMÄSSIG ABGEWICKELT

Bis Ende Oktober 2020 reichten die Kulturschaffenden fast 14 800 Gesuche in Höhe von insgesamt 552 Millionen Franken ein. Davon wurden 8800 Gesuche gutgeheissen, was zu Zahlungen von 131 Millionen Franken führte. Die EFK hat 17 Einzelgesuche analysiert. Es handelte sich um Kulturbetriebe mit potenziellen Verlusten von über 1 Million Franken. Die Prüfer begaben sich für diese Analyse in die Kantone. Dort stellten sie fest, dass die Arbeiten ordnungsgemäss durchgeführt wurden und die Entschädigungsentscheide gerechtfertigt waren.

Zwischen Juni und Ende September erkannte die EFK jedoch ein Überentschädigungsrisiko. Der Mechanismus liess die Möglichkeit zu, dass der Gesamtbetrag der Entschädigungen die Höhe des durch die Gesundheitskrise verursachten Schadens übersteigen könnte.

SPOTLIGHT

ZINSERTRÄGE FÜR DIE KREDITGEBENDEN BANKEN

In ihrem zweiten Zwischenbericht vom Juni 2020 wies die EFK darauf hin, dass die Geschäftsbanken, die COVID-19-Kredite vergeben, dies nicht kostenlos tun. Sie refinanzieren sich bei der SNB. Der Referenzzinssatz lag damals bei -0,75 %, was bedeutet, dass die Banken für jeden vom Bund garantierten Überbrückungskredit einen Zinsertrag erzielen konnten. Bei der per 29. Mai 2020 gewährten Bürgschaftssumme von rund 15 Milliarden Franken entspricht dies einem potenziellen jährlichen Zinsertrag von ca. 110 Millionen Franken.

TEIL 2

MITTEL UND ZAHLEN DER FINANZAUFSICHT 2020

1. DIE FINANZAUFSICHT: ZIELE, RESSOURCEN UND GELTUNGSBEREICHE

A. ZIELE

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes[53]. Sie unterstützt die Bundesversammlung in ihrer Oberaufsicht und den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. Ihre Aufsicht erstreckt sich auf:

- die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung
- die Parlamentsdienste
- die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen
- Körperschaften, Anstalten und Organisationen, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde
- Unternehmen, an deren Stammkapital der Bund mit mehr als 50 % beteiligt ist
- die eidgenössischen Gerichte, die FINMA und die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient[54].

Bei ihren Prüfungen konzentriert sich die EFK auf die Geschäftsführung. Ihre Ressourcen setzt sie in der Finanzaufsicht ein, insbesondere für Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluationen.

Die EFK nimmt auch Revisionsstellenmandate wahr, wenn sich Synergien zu anderen Prüfungen ergeben, wenn sie fachlich interessant und politisch wünschenswert sind oder ein öffentliches Interesse besteht.

Die EFK arbeitet mit den Stellen der Internen Revision der zentralen Bundesverwaltung zusammen und setzt sich für deren Stärkung, für die Qualität ihrer Arbeit und ihre Unabhängigkeit ein.

Die EFK arbeitet mit den kantonalen Finanzkontrollen zusammen, insbesondere im Rahmen des neuen Finanzausgleichs.

Die EFK koordiniert die Prüfungen der verschiedenen Kontrollorgane, um Doppelspurigkeiten und unzulässige Kontrolllücken zu vermeiden. Sie stimmt ihre Programme mit den Internen Revisionen und den parlamentarischen Aufsichtsorganen ab. Der Koordination sind dort Grenzen gesetzt, wo Prüfauftrag und -methode stark voneinander abweichen oder die parlamentarischen Aufsichtskommissionen aus aktuellem Anlass die Prioritäten ändern.

[53] FKG vom 28. Juni 1967.

[54] Ausgenommen sind lediglich die SNB und die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) kann die EFK jedoch mit Sonderprüfungen bei der SRG beauftragen. Mit Ausnahme ihres Bereichs Militärversicherung ist auch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) von der Aufsicht durch die EFK ausgenommen.

B. VON DER ABSCHLUSSPRÜFUNG ZU EINER ERWEITERTEN FINANZAUFSICHT

Die EFK prüft jährlich die Bundesrechnung. Ihre externen Prüfungsmandate erstrecken sich auch auf:

- den Ausgleichfonds der AHV, der IV, der Erwerbsersatzordnung (EO) sowie der ALV
- den Bahninfrastrukturfonds
- den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
- den ETH-Bereich
- den Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
- die Abteilung Alkohol und Tabak der EZV (ehemalige Eidgenössische Alkoholverwaltung)
- Swissmedic
- das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum
- das Eidgenössische Institut für Metrologie
- die FINMA und die RAB
- den Weltpostverein und die Weltorganisation für Meteorologie.

Die Finanzaufsicht befasst sich nicht nur mit der Ordnungsmässigkeit der Rechnung, sondern auch mit Fragen der materiellen Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Ausgaben. Diesbezüglich untersucht die EFK, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden und ob die Aufwendungen die erwartete Wirkung haben[55]. Und schliesslich können Bundesrat und Parlament via Finanzdelegation der EFK Sonderaufträge erteilen.

Die Berichterstattung aus den Finanzaufsichtsprüfungen dient der eidgenössischen Finanzdelegation für die Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung. Wenn nötig kann sie beim Bundesrat intervenieren.

[55] FKG, Artikel 5.

C. QUALITÄTSSICHERUNG UND RESSOURCEN

Wissen, Berufserfahrung und Sozialkompetenz sind die Grundlagen für eine Finanzaufsicht, die sich zum Nutzen der Steuerzahlenden stets weiterentwickelt. Wie eine private Treuhandgesellschaft ist auch die EFK ordnungsgemäss bei der RAB eingetragen.

Die EFK legt grossen Wert auf die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden. Diese müssen ihr Wissen auf ihrem Gebiet laufend vertiefen und innerhalb der EFK weitergeben. Im Januar finden interne Schulungen für die Mitarbeitenden der EFK, der Internen Revisionen der zentralen Bundesverwaltung und zum Teil auch für die kantonalen Finanzkontrollen statt.

Das Parlament hat der EFK für 2021 zusätzliche Mittel bewilligt, um die erkannten Risiken besser abzudecken. Es gewährte ihr ein Budget von 31 Millionen Franken für 2021 gegenüber 29,8 Millionen für 2020. Das Jahresprogramm der EFK wird zu etwa 90 % durch Mitarbeitende der EFK umgesetzt. Die restlichen 10 % werden im Auftragsverhältnis mit Externen ausgeführt[56], jedoch unter der Verantwortung und Federführung der EFK.

D. WICHTIGSTE PRÜFFELDER

Die EFK hat auf der Grundlage ihres gesetzlichen Auftrags, ihrer Strategie und ihrer Jahresziele die folgenden Schwerpunkte für ihr Jahresprogramm festgelegt.

Bundesrechnung

Das Parlament muss sich darauf verlassen können, dass die Rechnung vor der Genehmigung durch ein unabhängiges Kontrollorgan, sprich die EFK, geprüft wurde und die ausgewiesenen Zahlen ein korrektes Abbild der finanziellen Lage des Bundes vermitteln. An den Abschlussprüfungen in den Verwaltungseinheiten beteiligen sich auch die Internen Revisionen. Die Prüfungsergebnisse werden in einem Bestätigungsbericht an die beiden Finanzkommissionen und in einem umfassenden Erläuterungsbericht an die EFV festgehalten. Letzterer wird auch der Finanzdelegation unterbreitet.

[56] FKG, Artikel 3.

ETH-Bereich
Die EFK prüft die Jahresrechnungen des ETH-Bereichs. Grundlage bilden die Rechnungen des ETH-Rates, der beiden Hochschulen und der vier Forschungsanstalten. Die Revision der verschiedenen Jahresrechnungen im ETH-Bereich ist die Basis für weitergehende Prüfungen im Bereich der Finanzaufsicht.

Alptransit
Die EFK ist zuständig für die finanzielle Oberaufsicht und die Koordination der verschiedenen Revisionsstellen und Aufsichtsorgane beim Bau der Eisenbahn-Alpentransversale. Jede Kontrollinstanz bleibt für ihre Prüfungen selbst verantwortlich. Die EFK stellt sicher, dass Doppelspurigkeiten vermieden werden und keine Lücken vorhanden sind. Sie führt auch eigene Prüfungen durch, insbesondere auf den Baustellen, und ist Abschlussprüferin des Bahninfrastrukturfonds.

Finanzausgleich
Seit 2008 überprüft die EFK bei den 26 Kantonen und den Bundesämtern die Grundlagen und die Ausführung für die Berechnung der verschiedenen Indizes des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Ein Fehler bei den Grunddaten oder ihrer Bearbeitung kann erhebliche finanzielle Konsequenzen für die Kantone und den Bund haben. Ziel ist, dass im Vierjahresrhythmus die Grundlagen in allen Kantonen überprüft werden.

Informatikprüfungen
Die EFK prüft die Bundesinformatik. Die Prüfung der Sicherheit, der Entwicklung, des Betriebs sowie der Wirtschaftlichkeit der zahlreichen Informatikanwendungen ist fester Bestandteil des Jahresprogramms.

IKT-Schlüsselprojekte
Der Bundesrat betraut die EFK seit März 2013 mit der Prüfung und dem Follow-up der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes. Es handelt sich dabei um Projekte, deren Kosten mehr als 30 Millionen Franken betragen oder die von strategischer Bedeutung sind. Jährlich werden rund zehn solcher Projekte geprüft.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluationen
Wirtschaftlichkeitsprüfungen beinhalten für die EFK die Kriterien Sparsamkeit, Effizienz und Wirksamkeit. In die letzte Kategorie fallen die Evaluationen. Darunter versteht die EFK die systematische und objektive Analyse und Bewertung des Konzepts, der Umsetzung und der Auswirkungen von öffentlichen Subventionen, Politiken, Programmen oder Projekten. Bei den Evaluationen misst die EFK dem Einbezug der Beteiligten und Betroffenen eine besonders hohe Bedeutung bei. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Evaluation.

Subventionsprüfungen

Die EFK ist verpflichtet, die gesetzeskonforme, ordnungsgemässe und sparsame Ausrichtung von Bundesbeiträgen zu prüfen. Geplant sind Prüfungen bei den zuständigen Ämtern und Bezügern, insbesondere in den Bereichen Kultur, Entwicklungshilfe, Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt und Gesundheit. In diesem Rahmen nimmt die EFK auch Prüfungen von Projekten im Ausland vor, etwa im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe oder dem Erweiterungsbeitrag Osteuropa.

Bau- und Beschaffungsprüfungen

Im Bau- und Beschaffungsbereich führt die EFK Spezialprüfungen durch. So können beispielsweise Pflichtenheft oder Projekte vor deren Genehmigung geprüft werden. Die Prüfungen werden in allen Phasen des Bauprozesses vorgenommen, wobei das Schwergewicht auf die frühen Bauphasen gelegt wird, weil dadurch mehr Spielraum für allfällige Anpassungen besteht.

Fragen der Public Private Partnerships, der Betriebstechnik sowie Umweltthemen nehmen an Bedeutung zu. Eine kritische Bedarfsanalyse, die Nachhaltigkeit der Aufgabenerfüllung und die Betrachtung der gesamten Lebenswegkosten sind wesentliche Elemente dieser Prüfungen.

Im zentralen Bereich Beschaffung prüft die EFK neben den Aspekten der Sparsamkeit die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Sie prüft auch den allfälligen Missbrauch von Monopolstellungen durch die betreffenden Lieferanten sowie die korrekte Abwicklung der Beziehungen zwischen internen Leistungserbringern und ihren Bezügern in der Bundesverwaltung.

Bundesunternehmen

Die Prüfungen der EFK bei Bundesunternehmen unterstützen das Parlament bei seiner Ausübung der Oberaufsicht und sind gezielt auf Risiken für den Eigner und damit den Steuerzahler ausgerichtet.

Internationale Organisationen

Die EFK übt verschiedene Mandate bei internationalen Organisationen aus. Entweder fallen diese Mandate traditionell der Schweiz zu, beispielsweise beim Weltpostverein in Bern und der Meteorologischen Weltorganisation in Genf, oder sie werden turnusgemäss durch die Schweiz als Mitglied der jeweiligen Organisation wahrgenommen. Da die EFK die Jahresrechnungen von Spezialorganisationen der Vereinten Nationen prüft, ist sie mit neun anderen Rechnungshöfen Mitglied des Panels der externen Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen. Dort bietet sich Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch mit Aufsichtsbehörden anderer Länder.

2. EMPFEHLUNGEN AN DIE GEPRÜFTEN STELLEN UND MELDUNGEN AN DEN BUNDESRAT

A. ABGEGEBENE UND VON DEN GEPRÜFTEN STELLEN AKZEPTIERTE EMPFEHLUNGEN

In den meisten ihrer Prüfberichte gibt die EFK Empfehlungen ab, die die Situation bei den Geprüften verbessern sollen. 2020 wurden nur drei Empfehlungen vom Empfänger zurückgewiesen (gegenüber 14 im Jahr 2019). Eine Prüfung enthält durchschnittlich drei bis vier Empfehlungen. Die Tabelle zeigt die Entwicklung über die letzten vier Jahre auf:

	2017	2018	2019	2020
Abgeschlossene Prüfungen mit Empfehlungen	87	87	84	64 [57]
Abgegebene Empfehlungen	368	295	270	257

QUELLE: EFK

B. OFFENE EMPFEHLUNGEN BEI DEN GEPRÜFTEN EINHEITEN

Die Umsetzung der akzeptierten Empfehlungen variiert. Per Jahresende erstellt die EFK eine Bilanz der noch offenen Empfehlungen, die innerhalb der Fristen, die mit den geprüften Einheiten vereinbart wurden, umgesetzt werden müssen.

	2017	2018	2019	2020
Offene Empfehlungen (Stichtag 31. Dezember)	569	593	453	397
Empfehlungen akzeptiert, aber noch nicht umgesetzt (Stichtag 30. September, Prio A) [58]	8	18	13	12

QUELLE: EFK

[57] Davon wurden zwölf Prüfungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie durchgeführt, die ursprünglich nicht im Jahresprogramm 2020 vorgesehen waren.

[58] Es handelt sich um die nach Einschätzung der EFK wichtigsten Empfehlungen. Seit 2014 werden sie im Jahresbericht des Aufsichtsorgans aufgeführt.

Die EFK hält fest, dass einige Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe (Prio A) von den Geprüften zwar akzeptiert, aber nicht innerhalb der vereinbarten Fristen umgesetzt wurden. Die folgende Tabelle führt die wichtigsten auf (Stand 30. September 2020). Ein rotes Sternchen weist auf Empfehlungen hin, die seit dem Stichtag vor einem Jahr hinzugekommen sind.

Geprüfte Einheit(en)	Thema	Entwicklung	Ursprüngliche Frist[59]
VBS	Ungenügende Rechtsgrundlage für Subvention an Dritte	Seit 2001 stellt die EFK fest, dass es für die Subvention an die Stiftung Museum und Historisches Material der Schweizer Luftwaffe keine Rechtsgrundlage gibt. Das VBS ist beauftragt, diese Rechtsgrundlage zu unterbreiten und die gesprochenen Beiträge zu begründen.	31.12.2013
BSV	Medizinische Massnahmen der IV (vier Empfehlungen)	Die EFK empfiehlt dem BSV, die Steuerung und Aufsicht zu stärken sowie nötige Rahmenbedingungen zu etablieren: Das BSV muss in seinen Vereinbarungen mit den IV-Stellen Zielvorgaben und Qualitätskriterien aufnehmen. Ausserdem braucht es eine stärker risikobasierte und wirksamere Aufsicht. Das BSV sollte die Errichtung von Fachpools bei den IV-Stellen für spezifische medizinische Bereiche unterstützen. Weiterhin sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Hochkostenfälle bei den zuständigen Stellen konsequenter geprüft werden können.	31.12.2014
MeteoSchweiz	Business Continuity Management	Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, die Notwendigkeit eines Mehrstandortkonzeptes zu prüfen. Bevor der Bau oder die Anmietung eines weiteren Rechenzentrums ins Auge gefasst wird, ist zu überprüfen, inwiefern bestehende oder geplante Rechenzentren des Bundes genutzt werden können.	30.11.2015
Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)*	Aufsichtskonzept	Die EFK empfiehlt dem BAKOM, mit der Ausarbeitung eines integralen Aufsichtskonzepts fortzufahren und dieses innerhalb des festgelegten Zeitplans fertigzustellen. Das BAKOM muss seine Aufsichtsphilosophie klar definieren und diese im Konzept verankern. Die EFK empfiehlt dem BAKOM, die definierten Ziele auf Ebene der Mitarbeitenden in Teilziele zu unterteilen und das Personal aktiver als bisher in die Erreichung der Leistungs- und Wirkungsziele einzubeziehen.	31.12.2017

[59] Dieses Datum ist ein Stichtag, den die geprüften Stellen und die EFK als erste Frist zur Empfehlungsumsetzung vereinbart hatten. In manchen Fällen wurden Fristverlängerungen beantragt und von der EFK genehmigt.

BSV	Einheitliche Rechnungslegung	Die EFK empfiehlt der EFV, gemeinsam mit dem SECO und dem BSV einen einheitlichen Rechnungslegungsstandard für die Ausgleichsfonds der AHV/IV/EO und ALV zu definieren. Dies würde es allen Akteuren ermöglichen, die finanziellen Verhältnisse der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme klar zu erkennen. Fehlt ein anwendbarer fertiger Standard, müsse analog zu den Einrichtungen der 2. Säule (Swiss GAAP FER) ein separater Standard entwickelt werden.	31.12.2017
BSV	Jahresrechnung AHV/IV/EO	Die EFK empfiehlt, Beiträge und Leistungen in der Jahresrechnung der Fonds der AHV/IV/EO präzise abzugrenzen.	31.12.2017
EDA*	Personalressourcen und Zuweisung von Stellen	Die EFK empfiehlt der Direktion für Ressourcen des EDA, alle Stellen vor ihrer Ausschreibung auf die erforderlichen Fachkenntnisse und die optimale Einsatzdauer hin zu analysieren.	31.12.2018
ASTRA	Verkehrszulassung	Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die heutige Aufgabenteilung und die Prozesse im Bereich der Verkehrszulassung gemeinsam mit den Kantonen kritisch zu überprüfen (Beseitigung von Doppelspurigkeiten).	31.12.2019
BJ*	Handelsregister	Die EFK empfiehlt dem BJ, die rechtlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten zur mittelfristigen Vereinfachung der IT-Umgebung der Handelsregister zu prüfen.	31.12.2019
BAG	Information und vereinfachte Abrechnungen	Seit 2010 empfiehlt die EFK dem BAG, die Patienteninformation zu verbessern und eine Vereinfachung der Rechnungen an die Patienten zu fördern, damit diese ihre Abrechnungen selbst kontrollieren können.	Nicht verfügbar

QUELLE: EFK, 2020

C. MELDUNGEN ÜBER ERHEBLICHE MÄNGEL AN DEN BUNDESRAT

Stellt die EFK Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung fest, so muss sie den Bundesrat umgehend darüber unterrichten[60]. 2020 erfolgte nur eine Meldung dieser Art, 2019 waren es drei. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Datum	Thema
10.12.2020	Einsturzgefahr des Daches eines Hangars für Flugzeuge des Typs F/A-18 (VBS)

QUELLE: EFK, 2020

SPOTLIGHT

DIE BEZIEHUNGEN ZUM BUNDESRAT WEISEN VERBESSERUNGSPOTENZIAL AUF

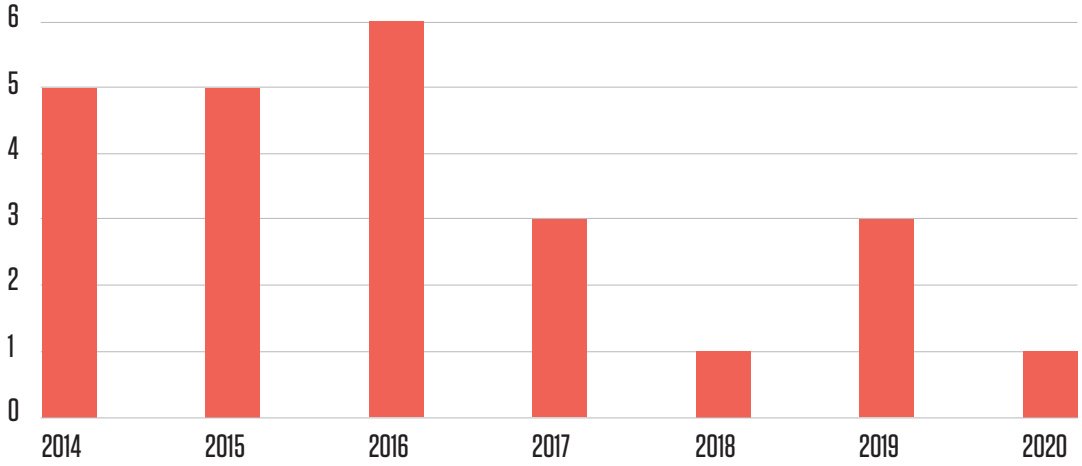
Im Bericht, der nach dem Fiasko des INSIEME-Projekts erstellt wurde, haben die Organe des Parlaments eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. Mit der elften Empfehlung fordern sie «den Bundesrat auf, sich regelmässig mit der Direktion der EFK zu treffen und sich über die wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») zu informieren. Er sorgt dafür, dass die EFK für den Bedarfsfall einen privilegierten Zugang zu ihm oder seinen Ausschüssen hat».

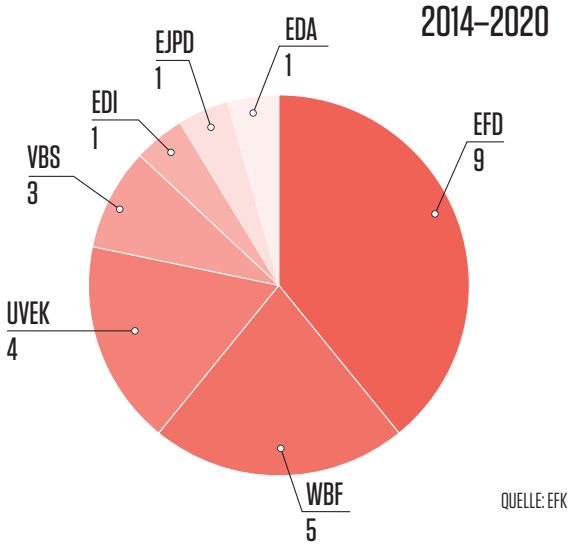
Ein besonderes Verfahren, dessen Einzelheiten der Bundesrat am 17. Februar 2016 beschlossen hat, sieht die Einsetzung eines Aufsichtsausschusses vor. Bis heute wurden aber die Bedingungen für dessen Einsetzung nicht erfüllt. Die Treffen zwischen der EFK und dem Bundesratsausschuss beschränken sich daher auf sporadische Treffen mit dem Ausschuss für Finanzfragen (Leiter des EFD, des WBF und des UVEK). 2020 kam es zu keinem Treffen, das letzte fand am 3. Juni 2019 statt.

[60] Artikel 15, Abs. 3 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle

Mängel von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung

Anzahl Meldungen der EFK an den Bundesrat (2014–2020 und nach Departement)





QUELLE: EFK

SPOTLIGHT

DIE ARBEIT DER EFK MIT DEM PARLAMENT UND DESSEN KOMMISSIONEN 2020

Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes unterstützt die EFK das Parlament auf vielfältige Weise. Die engste Zusammenarbeit wird mit den Aufsichtsorganen der eidg. Räte gepflegt. An ihren Sitzungen behandelt die Finanzdelegation alle Prüfberichte der EFK mit persönlichen Erläuterungen des Direktors. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen erhalten in ihren Sitzungen Informationen zu ausgewählten Berichten, zum Beispiel bei der Präsentation des Berichtes über die Beschaffung des «12-cm-Mörsers 16» durch die armasuisse. Da sich nach den Parlamentswahlen auch die Kommissionen neu konstituiert haben, wurden die Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen zudem bei einer Informationsveranstaltung während der Frühjahrssession 2020 in die aktuellen Themen der EFK eingeführt.

Neben der Teilnahme an Sitzungen begleitet die EFK auch punktuell die Subkommissionen bei Dienstellenbesuchen «aufs Feld». Sei es, wenn das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine erste Bilanz über das beschleunigte Asylverfahren zieht oder wie es, zusammen mit den Kantonen, Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen rascher in die Arbeitswelt und die Gesellschaft integriert, um ihre Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren, oder wenn die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) das Engagement der Schweiz beim Globalen Fonds gegen die Epidemien (Aids, Malaria, Tuberkulose etc.) in einkommensschwachen Ländern erläutert.

In den letzten drei Jahren verstärkte die EFK zudem die Zusammenarbeit mit den Sachbereichskommissionen. Da diese vorberatende Gremien Gesetzesrevisionen oder parlamentarische Vorstösse behandeln, kann die EFK auch hier einen Mehrwert leisten. Die EFK stellt diesen Kommissionen ausgewählte neu publizierte Prüfberichte zu. Die Sachbereichskommissionen greifen bei Bedarf auf das unabhängige Expertenwissen der EFK zurück, beispielsweise bei der Diskussion im Rahmen der Anhörung um die Revision des ETH-Gesetzes, bei welcher die EFK auf die Erkenntnisse diverser Prüfungen aus dem ETH-Bereich zurückgreifen kann.

Damit können die Felderfahrungen aus den Wirksamkeitsprüfungen der EFK in den Gesetzänderungsprozess im Sinne von Artikel 27 Parlamentsgesetz einfliessen.

3. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFUNGEN DER EFK UND INFORMATIONSZUGANG

A. VERÖFFENTLICHUNG DER PRÜFBERICHTE

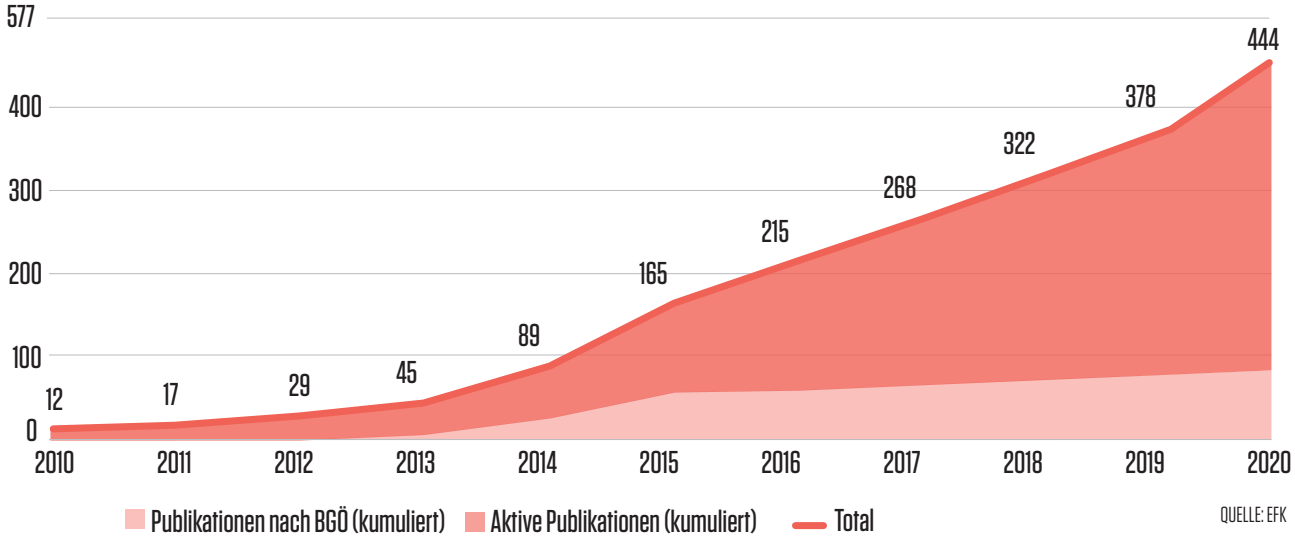
Seit 2014 publiziert die EFK Berichte, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind. 2020 bildet hier keine Ausnahme: 63 Prüfungen wurden auf der Webseite der EFK veröffentlicht, das sind vierzehn mehr als im Vorjahr.

Von 2010 bis 2014 veröffentlichte die EFK im Durchschnitt ein Dutzend Prüfberichte pro Jahr. Mit der vollständigen Umsetzung der neuen Publikationsstrategie ist diese Zahl in den Jahren 2015–2020 auf durchschnittlich fünfzig Berichte pro Jahr gestiegen.

Wie die nachstehende Grafik zeigt, gelangen offizielle Dokumente der EFK manchmal über Gesuche nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) in die Öffentlichkeit. Dieser Weg wird aber immer mehr zur Ausnahme (s. Kapitel 3.3).

Konstante Zunahme der Prüfberichte seit 2014

Anzahl der von der EFK zur Veröffentlichung vorgesehenen Berichte vs. nach BGÖ herausgegebene Dokumente



QUELLE: EFK

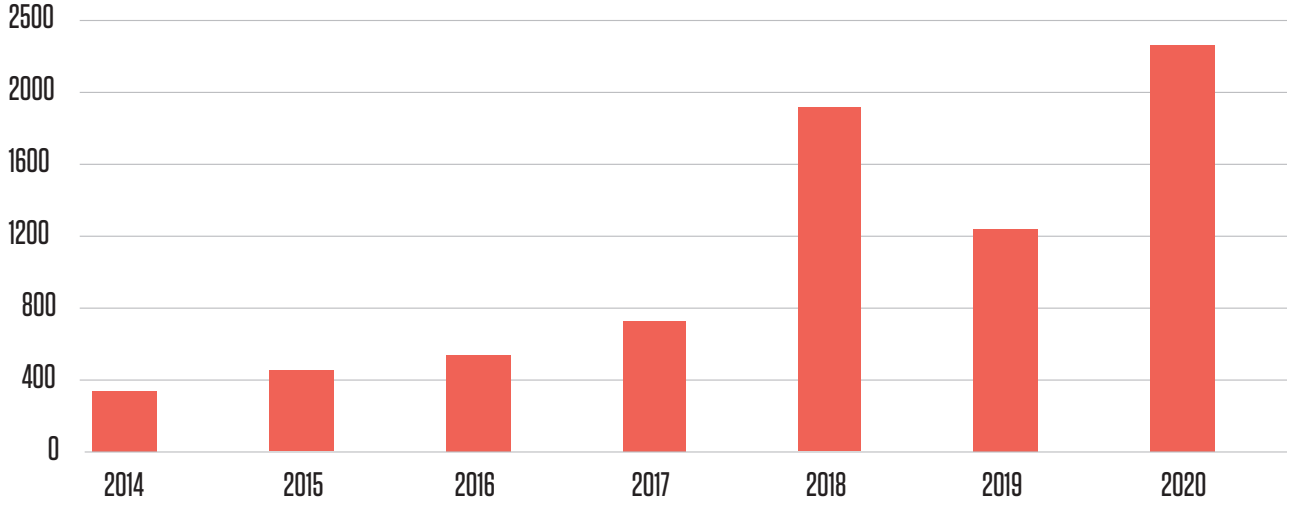
B. MEDIENECHO UND INFORMATIONSGESUCHE

Die aktive Veröffentlichung von Prüf- und Evaluationsberichten der EFK hat ihr Verhältnis zu den Medien verändert. 2020 beantwortete die EFK in 96 Fällen (94 im Jahr 2019) förmliche Anfragen von Medienvertretern (Gesuche um Prüfberichte, Zusatzinformationen, fachliche Detailfragen, Interviews usw.). Diese Kontakte gingen zu 70,8 % von deutschsprachigen (65,9 % 2019) und zu 26 % von französischsprachigen (34,1 % 2019) Medien aus. In den meisten Fällen reagierte die EFK innerhalb von 24 Stunden.

Seit 2014 werden die Ergebnisse der EFK-Prüfungen regelmässig von den Medien aufgegriffen. 2020 wurden die Feststellungen der EFK in 2302 Zeitungsartikeln (Print und Online-Medien) sowie Radio- und Fernsehberichten zitiert (2019 waren es 1236 Erwähnungen). An erster Stelle stehen dabei die Printmedien (51,9 %), gefolgt von Online Medien (45,7 %) und Radio und Fernsehen (2,8 %). 70,8 % dieser Artikel waren deutsch-, 26 % französisch- und 2,1 % italienisch- oder rätoromanischsprachig.

Medienresonanz der EFK (2014–2020)

Anzahl Artikel (Print-, Online-Medien, Radio/TV) mit Erwähnung der EFK



Anmerkung: Erscheint ein Artikel aufgrund der Medienkonzentration in verschiedenen Medien oder wird er über unterschiedliche Kanäle publiziert, wird er möglicherweise mehrfach gezählt.

QUELLEN: SWISSDOX, EFK

SPOTLIGHT

DIE FRANZÖSISCHE COUR DES COMPTES GIBT DER EFK GUTE NOTEN

Ende 2020 hat die französische Cour des comptes der Direktion der EFK die Ergebnisse seiner Peer Review übergeben[61]. Die französischen Experten hatten vier Schwerpunkte geprüft: die Unabhängigkeit der EFK, die Beziehung und Kommunikation mit den Stakeholdern, ethische und Good-Governance-Aspekte sowie ihr Prüfungsansatz. Diese Peer Review wurde in der komplexen Situation im Zusammenhang mit der Gesundheitskrise durchgeführt und bot den von der EFK geprüften Stellen, ihren Kunden in der Bundesverwaltung sowie den verschiedenen Zielgruppen im Parlament und in den Medien eine Gelegenheit, sich zu äussern.

Die französische Cour des comptes ist der Ansicht, dass die Unterstellung der EFK und die gesetzlichen Bestimmungen, die ihre Aufgaben definieren, überprüft werden sollten. Dies könnte dazu führen, «ihre Verwaltungsautonomie sowie ihre Freiheit in der Programmplanung zu formalisieren und ihr eine allgemeine Prüfkompetenz im Bereich der öffentlichen Finanzen und zur Information der Bürgerinnen und Bürger zuzuerkennen». Bezüglich der Kommunikation ist die Cour des comptes der Ansicht, dass eine Diversifizierung der Medienberichterstattung bzw. eine bessere Nutzung bisheriger Veröffentlichungen und deren Nachverfolgung dazu beitragen könnten, «die Rolle und die Arbeit der EFK in der Öffentlichkeit bekannter zu machen». Die EFK sollte einen eigenen Ethikkodex formalisieren, um die Anforderungen der Norm ISSAI 30 zu erfüllen. Die Cour des comptes ermutigt die EFK, an ihrer Strategie festzuhalten, bei der Programmplanung auf die Abdeckung erheblicher Risiken zu fokussieren und die Anzahl der Pflichtprüfungen zu reduzieren, insbesondere bei den Abschlussmandaten, um damit Umfang und Abdeckung ihrer anderen Prüfungen zu erweitern.

Die Cour des comptes richtet sechs Empfehlungen an die EFK, die alle akzeptiert wurden und ab 2021 umgesetzt werden. Die Peer Review zeigte auch, dass die EFK neun frühere Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2015 wirksam umgesetzt hat.

[61] Der Bericht PA 19511 dieser Peer Review ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

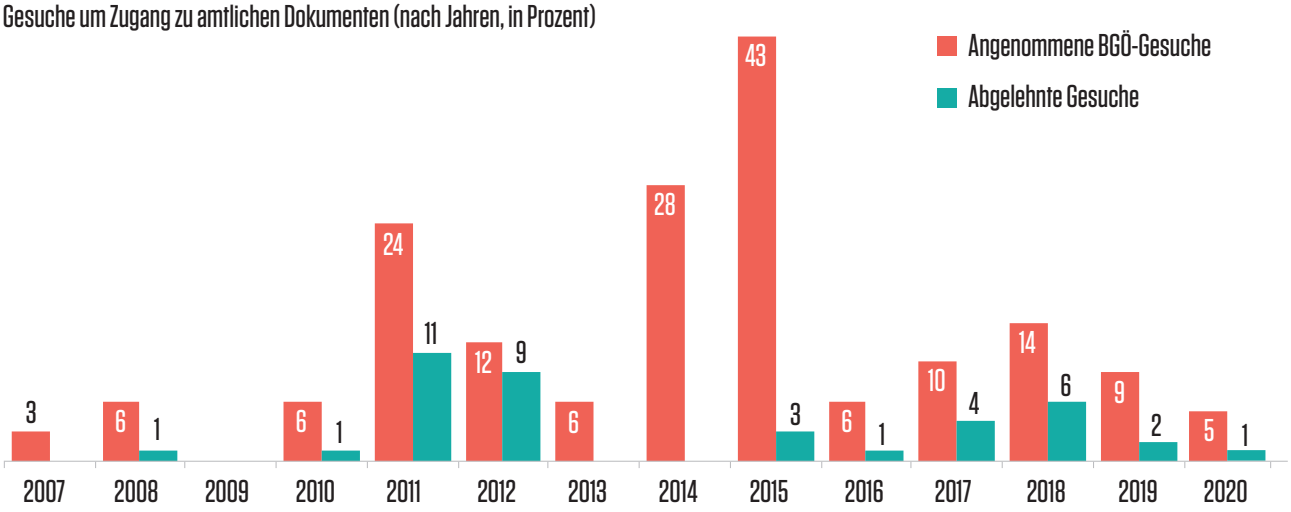
C. ZUGANG ZU OFFIZIELLEN DOKUMENTEN

Das BGÖ[62] ist seit 2006 in Kraft. Seither erhält die EFK regelmässig Gesuche von Medien und interessierten Personen um Zugang zu den Prüfberichten.

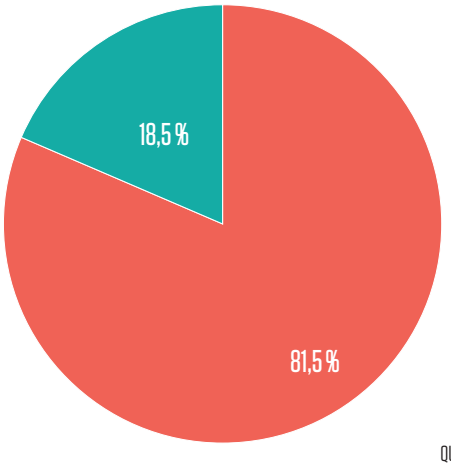
2020 gingen fünf Gesuche ein. Mitunter betreffen mehrere Gesuche dasselbe Dokument. Zu zwei Prüfberichten wurde der Zugang uneingeschränkt, in einem Fall eingeschränkt gewährt. Nur gerade bei einem Dokument wurde das Gesuch auf der Grundlage von Ausnahmen nach Artikel 5 BGÖ (Abs. 3) abgelehnt.

Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes durch die EFK (2007–2020)

Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten (nach Jahren, in Prozent)



Anmerkung: Mehrere Gesuche oder Ablehnungen können sich auch auf einen einzigen Prüfbericht oder ein anderes offizielles Dokument der EFK beziehen.



QUELLE: EFK

[62] Der Gesetzestext ist auf der Webseite des Bundes zu (www.admin.ch), Systematische Rechtssammlung 152.3.

4. WHISTLEBLOWING

Seit 2011 hat der Bund eine Rechtsgrundlage für den Schutz von Whistleblowern (Hinweisgebern). Seitdem sieht das Bundespersonalgesetz eine Meldepflicht für Vergehen, ein Melderecht für Unregelmässigkeiten sowie einen entsprechenden Schutz für Bundesangestellte vor, die davon Gebrauch machen. Unabhängig davon ob die Whistleblower aus der Bundesverwaltung kommen oder nicht, Anlaufstelle für die Whistleblower ist die EFK. Zu diesem Zweck betreibt die EFK seit Juni 2017 eine gesicherte Webplattform (whistleblowing.admin.ch).

2020 bearbeitete und analysierte die «Whistleblowing-Stelle» der EFK 484 Meldungen, gegenüber 187 im Jahr 2019. Dieser drastische Anstieg ist auf 313 Meldungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Gesundheitskrise und den Unterstützungsmassnahmen des Bundes[63] zurückzuführen. Wie die nachstehende Tabelle zeigt, gingen 76 Meldungen von Angestellten des Bundes ein, die restlichen kamen von Personen ausserhalb der Bundesverwaltung (Lieferanten, Privatpersonen, Mitarbeitende von Privatunternehmen usw.). Ohne COVID-19-Meldungen bleibt der Anteil der Meldungen, die nicht aus der Bundesverwaltung stammten, 2020 im Vergleich zu 2019 stabil (56 %).

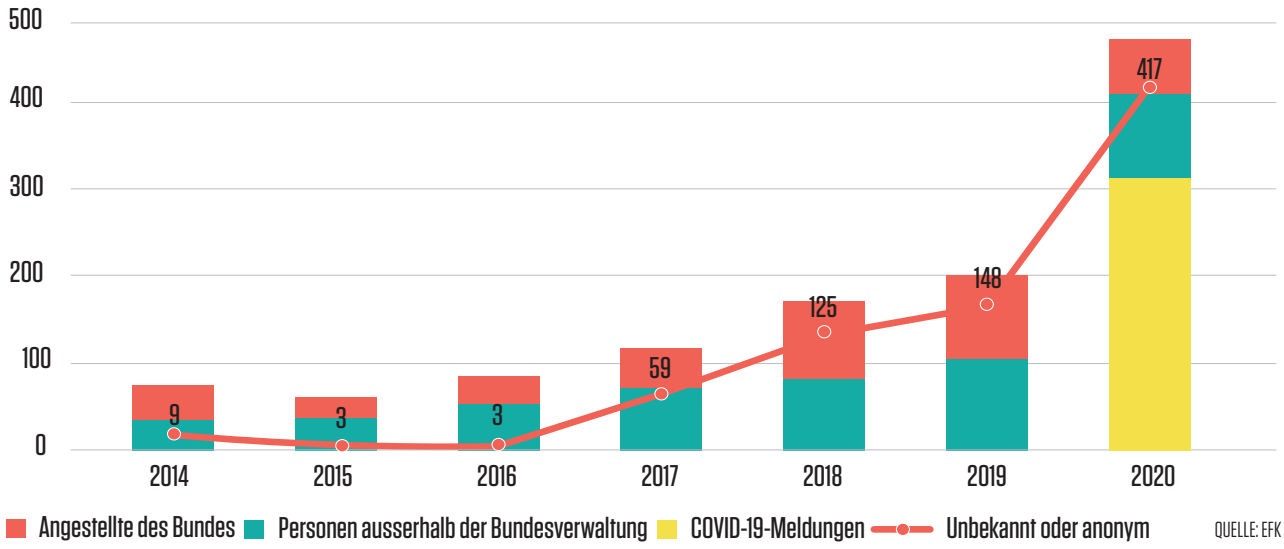
417 bzw. rund 86 % der Fälle waren anonyme Meldungen. Mit 311 Whistleblowern konnte die EFK über ein verschlüsseltes Mailsystem kommunizieren, was den Nutzen der Plattform unterstreicht. 2020 erreichten mehr als neun von zehn Anzeigen die EFK über diesen sicheren Kanal, während weniger als 7 % der Meldungen noch über andere Kanäle (Gespräche, Telefon, Briefpost) erfolgten.

Die EFK validiert diese Informationen. 2020 flossen 115 Meldungen, ohne die COVID-19-Meldungen, in laufende oder geplante Prüfungen ein oder werden in absehbarer Zeit zu neuen Prüfungen führen. Über 67 % der Meldungen sind demnach hilfreich und tragen zur Verbesserung des Verwaltungsbetriebes bei. Dieser Anteil hat sich im Vergleich zu 2019 nicht verändert.

2020 musste der BA nur ein einziger Fall gemeldet werden.

[63] Diese Anzeigen betrafen hauptsächlich Fälle im Zusammenhang mit Überbrückungskrediten (23) und Kurzarbeitsentschädigungen (290), die manchmal kombiniert sind.

Bei der EFK eingegangene Meldungen von Whistleblowern (2014–2020)



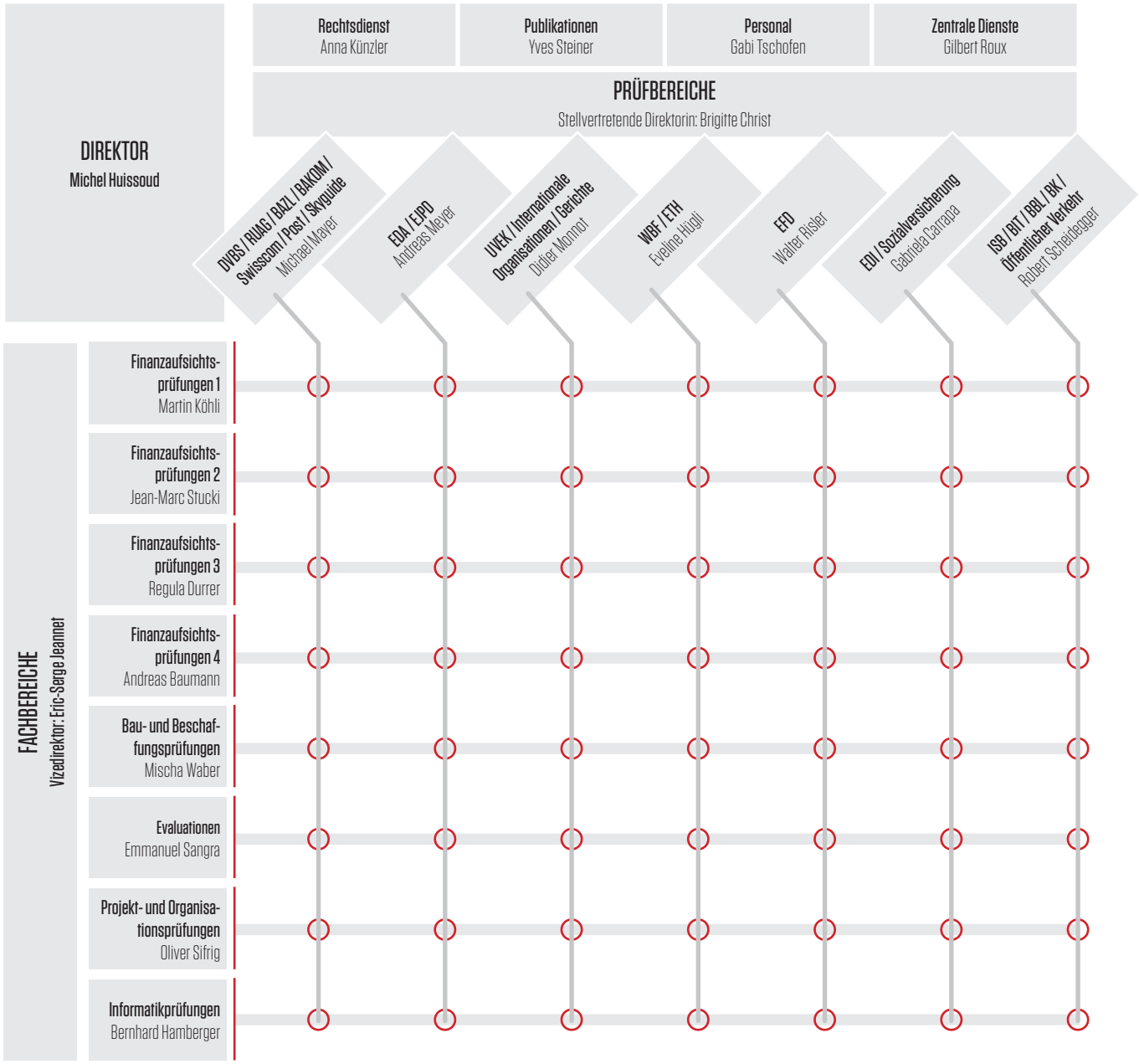
QUELLE: EFK

5. ORGANIGRAMM DER EFK

Brigitte Christ,
Stellvertretende Direktorin

Michel Huissoud,
Direktor

Eric-Serge Jeannet,
Vizedirektor



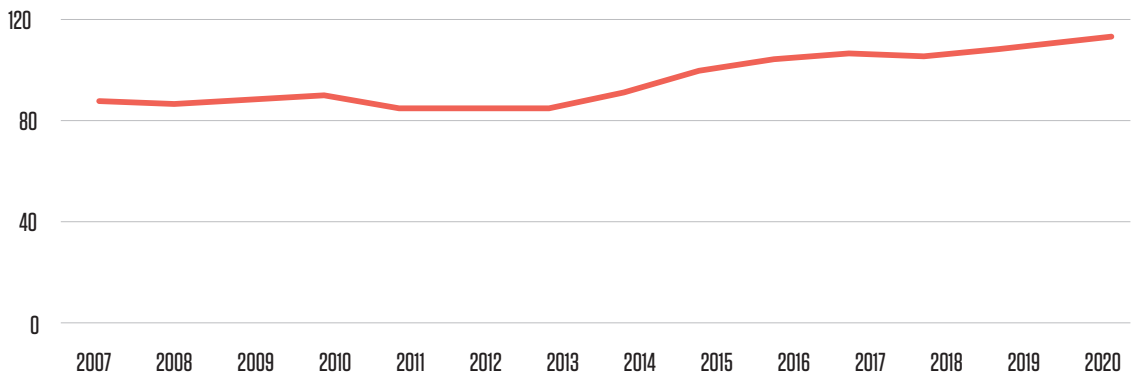
6. DIE EFK: PERSONAL UND FINANZIELLE MITTEL

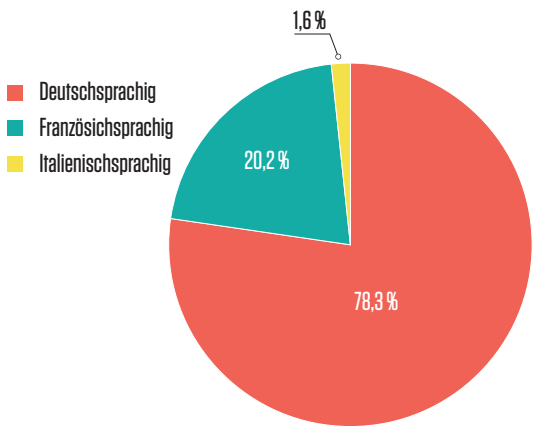
A. DAS PERSONAL DER EFK

Am 31. Dezember 2020 beschäftigte die EFK 129 Mitarbeitende (117,3 VZÄ), im Vorjahr waren es 119 (108,3 VZÄ). Die Personalfluktuation lag 2020 bei 6,4 % (2019: 6,8 %).

Ende 2020 arbeiteten 43 Frauen (33,3 %) und 86 Männer (66,7 %) bei der EFK. Davon waren 101 Mitarbeitende deutsch-, 26 französisch- und 2 italienischsprachig.

Entwicklung des Personalbestands und Sprachenverteilung bei der EFK (2007–2020)
Anzahl Mitarbeitende in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) und Muttersprache des Personals





QUELLE: EFK

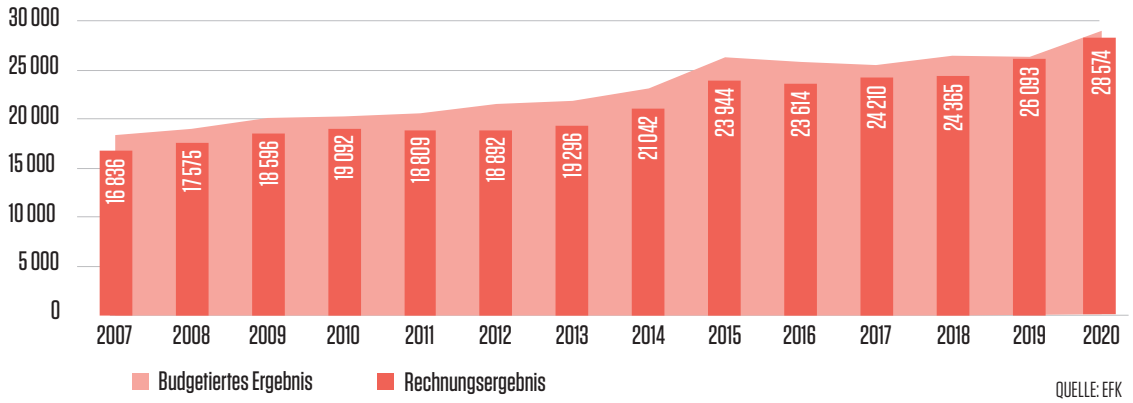
B. DIE FINANZEN DER EFK

2020 belief sich der Aufwand der EFK auf 29,8 Millionen Franken, der Ertrag auf rund 1,3 Millionen.

	Rechnung 2018	Rechnung 2019	Budget 2020	Rechnung 2020	Differenz/ Budget 2020
Aufwand (Tausend CHF)	25 914	27 416	30 469	29 843	**627**
Ertrag (Tausend CHF)	- 1 549	- 1 323	- 1 595	- 1 268	**327**
Ergebnis (Tausend CHF)	24 365	26 093	28 874	28 574	**300**

QUELLE: EFK

Die EFK und die Verwaltung ihres Budgets (2007–2020, in Tausend CHF)



QUELLE: EFK

ANHÄNGE

ABGESCHLOSSENE PRÜFUNGEN 2020 ABKÜRZUNGEN

ÜBERSICHT ÜBER DIE ABGESCHLOSSENEN PRÜFUNGEN (AUFTRAGSNUMMERN)

BUNDESRAT

- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

BUNDESANWALTSCHAFT

- Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen (18293)*
- Beschaffungsprüfung (19242)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

- Prüfung der Nachhaltigkeit von Projekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (19379)*

Direktion für Ressourcen

- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (19215)*
- Prüfung des Gesamtsanierungsprojekts Kanzleigebäude Washington (19383)*
- Prüfung des Service Continuity Managements (20060)*
- Funktionsprüfung Personalprozess – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20272)

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN

Generalsekretariat

- Prüfung der Einführung des elektronischen Patientendossiers (19265)*
- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (20264)*

Bundesamt für Kultur

- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (20260)*
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie

- Nachprüfung wesentlicher Empfehlungen (19107)*

Bundesamt für Gesundheit

- Prüfung der Verfahrenseffizienz von Health Technology Assessments (19084)*
- Prüfung der Einführung des elektronischen Patientendossiers (19265)*
- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (20264)*
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Bundesamt für Statistik

- Prüfung des Finanzausgleichs 2021 zwischen Bund und Kantonen (20016)*

Bundesamt für Sozialversicherungen

- Prüfung der direkten Aufsicht über die berufliche Vorsorge (19386)*
- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (19395)*
- Nachprüfung bei den Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge (19480)*
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

- Beschaffungsprüfung (20464)*

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Generalsekretariat

- Funktionsprüfung Personalkostencontrolling – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20384)

Bundesamt für Justiz

- Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen (18293)*

Staatssekretariat für Migration

- Prüfung von Projekten und Systemen des EU-Internal Security Fund (19290)

Informatik Service Center ISC-EJPD

- Funktionsprüfung Personalkostencontrolling – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20384)

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag *** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag, veröffentlicht

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT

Generalsekretariat

- Prüfung der Beschaffung 12-cm-Mörser 16 (19279)*
- Funktionsprüfung Personalkostencontrolling – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20384)
- Prüfung der Umsetzung des Stationierungskonzeptes 2013 (20418)*

Nachrichtendienst des Bundes

- Prüfung der Governance des Beschaffungsprojekts ACHAT Phase 2 (19019)**

Bundesamt für Sport

- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

- Preisprüfung (18547)

Verteidigung – Armeestab

- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee (19258)*
- Funktionsprüfung Personalkostencontrolling – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20384)
- Prüfung der Umsetzung des Stationierungskonzeptes 2013 (20418)*
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Verteidigung – Kommando Operationen

- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee (19258)*

Verteidigung – Logistikbasis der Armee

- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee (19258)*
- Prüfung der SAP-Migration Armeeapotheke (20473)*
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Verteidigung – Führungsunterstützungsbasis

- Prüfung der Governance des Beschaffungsprojekts ACHAT Phase 2 (19019)**
- Prüfung der «IT General Controls» – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19314)
- Prüfung der Informatiksicherheit (19364)
- Prüfung der SAP-Migration Armeeapotheke (20473)*

Bundesamt für Rüstung armasuisse

- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee (19258)*
- Preisprüfungen (19268, 20426)
- Prüfung der Beschaffung 12-cm-Mörser 16 (19279)*

armasuisse Wissenschaft und Technologie

- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee (19258)*

armasuisse Immobilien

- Prüfung der Umsetzung des Stationierungskonzeptes 2013 (20418)*

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT

Generalsekretariat

- Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT (19403)*

Eidgenössische Finanzverwaltung

- Prüfung des Risikomanagementsystems bei der Swisscom (19202)
- Prüfung der Ordnungsmässigkeit von FileNet für SAP (19478)
- Prüfung des Finanzausgleichs 2021 zwischen Bund und Kantonen (20016)*
- Prüfung der Rechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (19294, 20132)*
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Sparkasse Bundespersonal

- Prüfung der Rechnung (20138)

Zentrale Ausgleichsstelle

- Prüfung des Programms Anwendungsmigration Rehosting (19411)*

Eidgenössische Steuerverwaltung

- Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT (19403)*
- Prüfung zur Mehrwertsteuerabrechnung der Billag (19516)**
- Prüfung des Finanzausgleichs 2021 zwischen Bund und Kantonen (20016)*
- Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Verrechnungs- und Stempelsteuer – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20381)
- Prüfung der Finanzaufstellung der Unternehmensabgabe Radio TV (20383)

Eidgenössische Zollverwaltung

- Funktionsprüfung Personalprozess – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19321)
- Prüfung der Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle (19476)*
- Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Mineralölsteuer und CO_2-Abgabe – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20270)

Informatiksteuerungsorgan des Bundes

- Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT (19403)*
- Prüfung von Entwicklung und Betrieb der Public Key Infrastructure (19465)
- Prüfung der Sicherheit und des Betriebs von Mobile Device Management MDM (20206)
- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (20399)*
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB23 (20407)*
- Prüfung der Informatiksicherheit bei Gebäudesteuerungen (20469)

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

- Prüfung der «IT General Controls» – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19309)
- Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT (19403)*
- Prüfung von Entwicklung und Betrieb der Public Key Infrastructure (19465)
- Prüfung der Ordnungsmässigkeit von FileNet für SAP (19478)
- Prüfung der Sicherheit und des Betriebs von Mobile Device Management MDM (20206)
- Prüfung der Informatiksicherheit bei Gebäudesteuerungen (20469)

Eidgenössische Finanzkontrolle

- Peer Review 2020 (19511)*

Eidgenössisches Personalamt

- Prüfung des Kaderlohnreportings für Unternehmen und Anstalten des Bundes (19271)***
- Funktionsprüfung Personalprozess – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19320)
- Prüfung der Rechnung (20137)
- Funktionsprüfung der Prozesse im Informationssystem für das Personaldatenmanagement – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20273)
- Funktionsprüfung Personalkostencontrolling – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20384)
- Querschnittsprüfung der Spesenabrechnungen in selektierten Verwaltungseinheiten (20401)*

Bundesamt für Bauten und Logistik

- Bauprüfung Neubau Verwaltungsgebäude 2. Etappe, Zollikofen (19244)*
- Funktionsprüfung Immobilienmanagement mit ETH-Bereich – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19276)
- Prüfung des Gesamtsanierungsprojekts Kanzleigebäude Washington (19383)*
- Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen mit Fokus auf das Bauprojekt Posieux (20026)*
- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (20205)*
- Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB23 (20407)*
- Prüfung der Informatiksicherheit bei Gebäudesteuerungen (20469)

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, BILDUNG UND FORSCHUNG

Staatssekretariat für Wirtschaft

- Wirksamkeitsprüfung der Internen Revision (19282)
- Prüfung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (19437)*
- Querschnittsprüfung der Spesenabrechnungen in selektierten Verwaltungseinheiten (20401)*
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Agroscope

- Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen mit Fokus auf das Bauprojekt Posieux (20026)*

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION

Generalsekretariat

- Prüfung des Risikomanagementsystems bei der Swisscom (19202)

Bundesamt für Verkehr

- Prüfung der Massnahmenumsetzung des behindertengerechten Bahnzugangs (18376)*
- Prüfung der Spartenrechnung (19343)*
- Prüfung der Rechnung (20187)*
- Auswertung der Berichte der NEAT-Kontrollinstanzen und Koordinationssitzungen mit den Kontrollinstanzen (20188)

Bundesamt für Zivilluftfahrt

- Subventionsprüfung (19375)*

Bundesamt für Energie

- Prüfung der Rechnung (20190)
- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen der Subventionen EnergieSchweiz (20213)*
- Prüfung des Finalisierungsprozesses der Schlussabrechnung des Gebäudeprogramms Teil A (20230)*

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag *** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag, veröffentlicht

Bundesamt für Strassen

- Funktionsprüfung Anlagenprozess – Teil der Prüfung Bundesrechnung (20334)

Bundesamt für Kommunikation

- Prüfung zur Mehrwertsteuerabrechnung der Billag (19516)**

Bundesamt für Umwelt

- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (20242)*

STIFTUNGEN, ANSTALTEN, FONDS UND SPEZIALORGANISATIONEN

Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

- Prüfung der Rechnung (19021, 20002)
- Prüfung der AHV-Abrechnung für Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung (20296)
- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

Billag AG

- Prüfung zur Mehrwertsteuerabrechnung der Billag (19516)**

BLS AG

- Prüfung der Spartenrechnung (19343)*

Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)

- Prüfung der Rechnung (20259)

Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag)

- Prüfung der Rechnung (20312)

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

- Prüfung der Aufsicht über Cybersicherheit bei Finanzdienstleistern (20013)*
- Prüfung der Rechnung (19296, 20135)

Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)

- Prüfung der Rechnung (20308)

Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS)

- Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen (20264)*

Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa)

- Prüfung der Rechnung (20310)

Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

- Prüfung der Rechnung (20258)

Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne (EPFL)

- Bauprüfung der Heiz- und Kältezentrale und des Data Centers in Ecublens (19436)*
- Prüfung der Rechnung der Société pour le Quartier de l'Innovation de l'EPFL (20245)
- Prüfung der Rechnung (20316)
- Prüfung der Rechnung der Société simple du Quartier Nord (20318)

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH Zürich)

- Prüfung der Rechnung (20306)

Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

- Prüfung der Abrechnungen von SECO-Kooperationsprojekten (20254)
- Prüfung der Rechnung (20255)

Eidgenössisches Institut für Metrologie (METAS)

- Prüfung der Rechnung (20252)

ETH-Bereich

- Funktionsprüfung Immobilienmanagement mit ETH-Bereich – Teil der Prüfung Bundesrechnung (19276)
- Prüfung der Rechnung (20183)

ETH-Rat

- Prüfung der Rechnung (20303)

Fonds Landschaft Schweiz (FLS)

- Prüfung der Rechnung (20185)

Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung (WHFF)

- Prüfung der Rechnung (20184)

Innosuisse – Schweizerische Agentur für Innovationsförderung

- Prüfung der Rechnung (19479, 20327)

Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)

- Prüfung der Rechnung (20191)*

Paul Scherrer Institut (PSI)

- Prüfung der Rechnung (20314)

RUAG International Holding AG

- Prüfung des Risiko- und Compliance-Managements (20432)*
- Prüfung der finanziellen Abwicklung der Entflechtung (20535)**

Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ)

- Prüfung der Rechnung des Akkreditierungsrates und seiner Agentur (20321)

Schweizerische Bundesbahnen SBB AG

- Prüfung der Ausschreibung und Vertragsabwicklung eines Bauprojektes (19230)*

Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK)

- Prüfung der Rechnung (20325)

Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)

- Prüfung der Rechnung (20017)
- Prüfung der Rechnung eOperations Schweiz AG (20234)

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

- Prüfung der Rechnung (20326)

Schweizerischer Nationalfonds (SNF)

- Prüfung der Rechnung (20322)

Stiftung Schweizerischer Nationalpark (SSNP)

- Prüfung der Rechnung (20186)

Swisscom AG

- Prüfung des Risikomanagementsystems (19202)

Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut

- Prüfung der Rechnung (19016, 20006)
- Prüfung des Compliance Management Systems (20269)*

swissuniversities

- Prüfung der Rechnung (20324)

Switzerland Global Enterprise (SGE)

- COVID-19: Prüfung der Massnahmen des Bundes (20529)*

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN UND KOOPERATIONEN

Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)

- Mitgliedschaft der EFK im Auditausschuss (20437)

Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF)

- Prüfung der Rechnung (20337)

Weltorganisation für Meteorologie (WMO)

- Prüfung der lessons learned in der Projektsteuerung am Beispiel des Projekts INMET (19038)
- Prüfung der Rechnung (20345)
- Prüfung der Rechnung der angegliederten Organisationen und der Funds in trust (20351)

Internationale Rheinregulierung (IRR)

- Prüfung der Rechnung (20229)

Interparlamentarische Union (IPU)

- Prüfung der Rechnung (20336)

Weltpostverein (WPV)

- Wirtschaftlichkeitsprüfung (20091)
- Prüfung der Rechnung (20338, 20343, 20344)
- Prüfung der Abrechnung 2019 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (20340)

* veröffentlicht ** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag *** durch das Parlament erteilter Sonderauftrag, veröffentlicht

ABKÜRZUNGEN

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BCM	Business Continuity Management
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BPG	Bundespersonalgesetz
BStGer	Bundesstrafgericht
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
dBSt	Direkte Bundessteuer
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELGK	Eidgenössische Kommission für Leistungen und Grundsatzfragen
EMK	Edelmetallkontrolle
EMKG	Edelmetallkontrollgesetz
EO	Erwerbsersatzordnung
EPD	Elektronisches Patientendossier
EPDG	Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETHL	Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FKG	Finanzkontrollgesetz
FUB	Führungsunterstützungsbasis
HTA	*Health Technology Assessment*
IPSAS	*International Public Sector Accounting Standards* (Internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor)
ISSAI	*International Standards of Supreme Audit Institutions* (Internationale Normen für oberste Rechnungskontrollbehörden)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IV	Invalidenversicherung
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
MWST	Mehrwertsteuer
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RPV	Regionaler Personenverkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

VR	Verwaltungsrat
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

© 2021, Eidgenössische Finanzkontrolle