

Der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet

Interview Peter Küpfer, Prüfungsexperte bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle, erläutert im dlz-Interview die Arbeit der Finanzkontrolle am Beispiel eines kürzlich erschienenen Prüfberichts über die Absatzförderung in der Landwirtschaft.



Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kann Einsicht in amtliche Akten nehmen und hat umfangreiche Zugriffsrechte auf Daten.

Peter Küpfer, die Eidgenössische Finanzkontrolle veröffentlicht regelmässig Berichte zu landwirtschaftlichen Themen. Wie kommen diese Berichte zustande?

Küpfer: Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. In dieser Funktion untersucht die EFK bei Dienststellen des Bundes, ob die Ausgabep Praxis wirtschaftlich ist, ob die finanziellen Aufwendungen auch die erwarteten Wirkungen zeitigen, ob Ausgaben und Einnahmen korrekt dokumentiert sind und ob sie den gesetzlichen Grundlagen

entsprechen. Da das Bundesamt für Landwirtschaft eine Dienststelle des Bundes ist, bearbeiten wir regelmässig auch landwirtschaftliche Themen.

Im Bundesamt für Landwirtschaft gibt es auch ein Finanzinspektorat. Was ist der Unterschied zwischen diesem Inspektorat und der EFK?

Küpfer: Finanzinspektorate sind in die Hierarchie der Ämter eingebunden. Sie haben die Funktion einer internen Revision. Ihre Unabhängigkeit innerhalb eines Amtes ist umso ausgeprägter, je

höher in der Linie sie angesiedelt sind. Im Idealfall ist ein Finanzinspektorat der Amtsdirektion unterstellt. Die EFK hingegen ist nicht in eine Verwaltungshierarchie eingebunden, sie ist nur dem Gesetz und der Bundesverfassung verpflichtet. Die Unabhängigkeit der EFK zeigt sich beispielsweise darin, dass unsere Voranschläge vom Bundesrat unverändert an das Parlament weitergeleitet werden müssen und dass Bundesrat und Parlament unser Revisionsprogramm „nur“ zur Kenntnis nehmen – darauf also keinen Einfluss nehmen können.

ZUR PERSON

Peter Küpfer

Peter Küpfer ist Experte für Rechnungslegung und Controlling. Er ist seit 1998 als Prüfungsexperte bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) beschäftigt. Seine berufliche Erfahrung beinhaltet Inspektionen im Steuerbereich, aber auch ein langjähriges Engagement im Spitalwesen.

Die EFK ist als „Kontrollbureau“ Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden. Die Einführung einer gerichtlichen Instanz, eines so genannten „Rechnungshofes“ wurde seit 1852 immer wieder von Parlament und Bundesrat in Erwägung gezogen, fand aber nie die nötigen Mehrheiten. Das heutige Finanzkontrollgesetz, das die Arbeit der EFK regelt, stammt aus dem Jahr 1967.

Ausserdem kann die EFK die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn dadurch das EFK-Revisionsprogramm gefährdet wäre.

Wie arbeitet die EFK mit den Finanzinspektoraten in den Ämtern zusammen?

Küpfer: Die Arbeitsschwerpunkte werden abgestimmt, damit nicht im gleichen Jahr die EFK und ein Finanzinspektorat dieselben Bereiche prüfen. Die EFK kann gegenüber den Finanzinspektoraten auch fachliche Weisungen erlassen. Umgekehrt

müssen die Finanzinspektorate alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung an die EFK melden.

Wie finden die Kontrollen der EFK statt?

Küpfer: Unsere Prüfungen sind praktisch immer angemeldete Kontrollen. Wir schreiben relativ früh im Jahr an die Direktion eines Amtes und informieren über beabsichtigte Prüfungen. Unangemeldete Kontrollen gab es, als in der Bundesverwaltung noch viel Bargeldverkehr stattfand. Für Kassenkontrollen hat man sich logischerweise nicht vorher angemeldet. Heute spricht man bei dieser Art Revision scherzhaft von Prüfungen mit „Prantomantel und Lederkoffer“.

Bei gewissen Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben heisst es immer wieder, angemeldete Kontrollen seien weniger wirksam?

Küpfer: Bei unseren Prüfungen spielt die Anmeldung keine Rolle, weil die betroffenen Mitarbeiter ohnehin keine Vorsorge treffen könnten. Wir haben es ausnahmslos mit komplexen Materien zu tun, wo wir eine grosse Anzahl Unterlagen lesen und auswerten. Aber natürlich teilen wir den Amtsstellen bei Fallkontrollen nicht im Voraus mit, welchen Fall wir näher betrachten werden.

Wie sucht die EFK die Prüfbereiche aus?

Küpfer: Es gibt Prüfungen, bei denen das Gesetz festlegt, wie häufig sie stattzufin-

den haben. Das sind insbesondere die Abschlussprüfungen. Dienststellen mit grossen Geldflüssen wie beispielsweise die Eidgenössische Steuerverwaltung oder die Eidgenössische Zollverwaltung werden in diesem Kontext jährlich geprüft. Das Jahresprogramm legt die Direktion der EFK fest, gestützt auf eine Risikoanalyse. Die Revisionsleiter analysieren dann die Detailrisiken und leiten daraus die Prüfungsfragen ab.

Erhält die EFK auch Hinweise auf mögliche Missstände von aussen und aus der Bundesverwaltung?

Küpfer: Ja, im Jahr 2014 haben wir 82 Meldungen erhalten. Davon waren 51 Prozent aus der Bundesverwaltung.

Was geschieht mit diesen Meldungen?

Küpfer: Sie werden vom Rechtsdienst und von der Direktion bearbeitet und allenfalls in die Risikoanalyse oder in einen bestehenden Auftrag integriert. Das wird dann aber nicht so deklariert. Das heisst, die Ämter wissen nicht, aufgrund welcher Überlegungen oder Hinweise wir uns für ein gewisses Thema interessieren.

Welche Bereiche der Tätigkeit der Bundesverwaltung gelten für die EFK als besonders risikoreich?

Küpfer: Der finanzielle Umfang der Ausgaben der Bundesverwaltung ist ein wichtiges Kriterium, deshalb prüfen wir mit einer gewissen Regelmässigkeit auch Tätigkeiten des Bundesamts für Landwirtschaft. Weiter berücksichtigt die EFK politisch aktuelle Themen, Bereiche, in denen die Wirtschaftlichkeit eine wichtige Rolle spielt sowie die Bereiche Subventionen und öffentliche Beschaffungen. Hier sind Beschaffungen in Gebieten mit einer starken und schnellen Entwicklung besonders risikoreich – wie die IT-Projekte zum Beispiel.

Inwiefern haben die Mitarbeiter in den Ämtern dieselbe Perspektive in Bezug auf diese Risiken wie die EFK?

Küpfer: Die Mitarbeiter in einem Amt, bei denen wir eine Prüfung durchführen, schätzen die Risiken nicht immer gleich ein wie wir. Das ist aber nicht problematisch, die EFK hat eine andere Rolle und eine andere Perspektive. Für uns stehen die finanziellen Risiken und die Reputationsrisiken für den Bund an erster Stelle. Aus der Innensicht eines Amtes können noch weitere Risiken eine Rolle spielen.

GUT ZU WISSEN

Weitere Berichte der EFK (www.efk.admin.ch)

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat in den vergangenen Jahren immer wieder landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Fragestellungen bearbeitet. Dies zeigen die veröffentlichten Berichte und die Jahresberichte der EFK:

2011: Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen mit Mängeln. Die EFK hat das System der Einkommensermittlung in der Landwirtschaft geprüft. Die Ergebnisse zeigen, „dass verschiedene Aspekte der Einkommensermittlung und der Einkommensvergleiche mit Lohneinkommen von Angestellten in anderen Sektoren Mängel aufweisen. Die Veröffentlichung von relevanten Ergebnissen genügt auch nicht in allen Belangen einer neutralen Berichterstattung. Die bestehenden Mängel sind aber weitgehend erkannt und sollen mittels einer bereits eingeleiteten Reform konsequent angegangen werden.“

2010: Fehlende umfassende Vision der landwirtschaftlichen Forschung. Die vom Bund finanzierte landwirtschaftliche Forschung ist durch eine Vielzahl von Akteuren geprägt. Eine Untersuchung der EFK stellte fest, dass eine umfassende Vision und ein Überblick über die eingesetzten Steuergelder fehlen.

2010: Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft. Prüfung der Angemessenheit und Rechtmässigkeit der Aufsicht des Bundesamtes für Landwirtschaft. Ergänzend wurden der Stand der Abrechnungen von SwissDairyFood und der Schweizerischen Käseunion AG in Liquidation sowie das Depotkonto in der Staatsrechnung geprüft.

In der Bundesverwaltung ebenso wie auf Landwirtschaftsbetrieben kann man den Eindruck bekommen, Risiken könnten nur vermindert werden, indem die Papierproduktion, also Checklisten, Rapporte, Auswertungen etc., ständig erhöht wird. Kann umgekehrt eine zu hohe „Papierproduktion“ zu Kontrollzwecken auch ein Risiko darstellen?

Küpfers: Ja, auch ein internes Kontrollsystem in einem Amt oder in einem Betrieb kann, wenn es überbietet, ein Risiko darstellen. Das monieren wir auch. Wenn unwesentliche Risiken ein zu grosses Gewicht erhalten und wenn das interne Kontrollsystem so detailliert ist, dass es nicht mehr zu bewältigen ist, und der Betrieb lahmgelegt würde, wenn sich alle Mitarbeiter daran halten würden, dann steigen die Risiken. Und wirtschaftlich ist das überdies ja auch nicht.

Wie schützen Sie bei Prüfungen Mitarbeitende, die gegen die Anweisung ihrer Vorgesetzten auf Probleme hinweisen?

Küpfers: Der Whistleblower-Schutz ist für Bundesangestellte im Gesetz verankert. Aber trotzdem kommt für die EFK die Nennung der Quelle nie infrage. Das bedeutet, dass wir Hinweise von Mitarbeitenden so verarbeiten müssen, dass der oder die Vorgesetzte möglichst nicht feststellen kann, wie wir auf einen bestimmten Sachverhalt gestossen sind. Wenn wir handfeste Hinweise von Mitarbeitenden erhalten, suchen wir nach Dokumenten, die diesen Sachverhalt wiedergeben und stützen uns dann auf diese Dokumente.

Die EFK hat im September 2014 einen Prüfbericht über die Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte veröffentlicht. Bei dieser Prüfung waren Sie Revisionsleiter. Wie ist es zu dieser Prüfung gekommen?

Küpfers: Bei der Absatzförderung gibt der Bund rund 60 Mio. Franken aus. Wir hatten bereits im Jahr 2005 eine Prüfung gemacht, die ein gemischtes Ergebnis hervorbrachte. Da lag es auf der Hand, nach knapp zehn Jahren wieder hinzuschauen.

Im Prüfbericht „Absatzförderung“ fällt auf, dass das BLW unter dem Punkt „Schlussbesprechung“ eine Art „Gegendarstellung“ abgab. Inwiefern können Ämter auf Prüfberichte Einfluss nehmen?

Küpfers: Ein Bazar ist die Ausarbeitung des Prüfberichtes nicht. Auf der Faktenseite eines Berichtes müssen wir Differenzen mit den Ämtern vorgängig klären.

EFK-Bericht Nr. 1.14251.708.00253.11

Nebst diesen generellen Feststellungen hat die EFK in Einzelfällen auch Auffälligkeiten entdeckt, die aus ihrer Sicht eine Reaktion des FB Q+A hätte zur Folge haben müssen. Beispielsweise hat eine Organisation die Verantwortung für die Entwicklung der Marktanteile abgelehnt, weil weder der Preis noch die Angebotsmenge durch das Marketing beeinflusst werden könne. Grundsätzlich erwartet die EFK eine Beurteilung der Wirkungsindikatoren und -ziele sowie eine Reaktion auf mangelhafte oder irritierende Angaben.

Die EFK ist sich bewusst, dass die Erhebung der Wirkungsdaten aufwändig und das Herstellen der Kausalität zwischen Massnahme und Wirkung sehr schwierig ist und dass die Wirkung teilweise erst verzögert eintritt. Bei den Subventionsbezüglern handelt es sich in der Regel über Jahre um dieselben Organisationen und um dieselben PG. Es scheint deshalb sinnvoll und praktikabel, sich bei den Gesuchen sowohl auf kurzfristige Output-Ziele als auch auf mittelfristige Impact-Ziele festzulegen. Die Umsetzung der Output-Ziele muss jährlich mit der Abrechnung bestätigt werden. Für die Erhebung und den Erfolgsnachweis auf der Impact-Ebene könnte eine Vierjahresperiode vorgegeben werden. Das BLW muss beurteilen, ob dazu eine Verordnungsanpassung notwendig wird.

Welche Wirkungen haben Fernsehspots und Plakatkampagnen? Ein Gesuchsteller für Absatzförderungsgelder lehnte die Verantwortung „für die Entwicklung der Marktanteile“ offenbar ab.

Bei der Interpretation der Fakten kann das Amt Stellung nehmen und diese Stellungnahme wird seit einiger Zeit in die Berichte integriert. Aber das ändert an der Einschätzung der EFK nichts. Die Ämter können einen Bericht nicht stoppen, wenn er ihnen nicht passen würde.

Im Prüfbericht „Absatzförderung“ gab es Differenzen zwischen der EFK und dem BLW bezüglich der Frage, ob die Absatzförderung dem Verfassungsauftrag entspricht. Im Prüfbericht der EFK heisst es, „die Absatzförderung sei politisch nach wie vor gewollt“, jedoch würde die Frage, ob die Absatzförderung mit dem Verfassungsartikel 104 vereinbar sei, in einer künftigen Prüfung verfolgt. Was genau meinten Sie damit?

Küpfers: Hier ging es um die Frage, was genau der Bund im Bereich der Landwirtschaft gemäss Art. 104 der Bundesverfassung tun muss. Für die EFK ist die Frage offen, inwiefern die Absatzförderungsinstrumente dazu beitragen, dass die Landwirtschaft eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erbringen kann. Dieser Frage werden wir möglicherweise im Rahmen einer Evaluation nachgehen.

Sie schreiben im Bericht, die Absatzförderung im BLW sei organisatorisch gut aufgestellt. Gehört dazu auch die Frage, wie gut die Mitarbeiter die Empfänger der Absatzförderungsgelder kennen?

Küpfers: Organisatorisch ist die Absatzförderung im BLW gut aufgestellt, weil die

Mitarbeiter kompetent sind. Selbstverständlich ginge es nicht, dass Ehepartner oder Verwandte auf „beiden“ Seiten des Finanzflusses tätig wären. Was die „freundschaftlichen Beziehungen“ angeht, hilft eine Rotation der Mandate, die im BLW bereits umgesetzt wird.

Im Prüfbericht „Absatzförderung“ erwähnen Sie, dass das BLW auf eine „irritierende Angabe“ eines Gesuchstellers nicht

Bei der Absatzförderung interessiert sich die EFK für die Frage, ob die finanzierten Massnahmen den Absatz auch wirklich fördern.



Die Eidgenössische Finanzkontrolle beschränkt sich nicht auf die Prüfung von Staatsrechnungen.

reagiert hat. Dieser Gesuchsteller hatte offen eingeräumt, dass seine Organisation die Verantwortung für die Entwicklung der Marktanteile ablehne, weil weder der Preis noch die Angebotsmenge durch das Marketing beeinflusst werden können. Was hat Sie daran irritiert?

Küpfer: Irritierend ist die Aussage deshalb, weil die Absatzförderungs-Gelder den Absatz von Landwirtschaftsprodukten fördern sollen. Insofern hat dieser Gesuchsteller eine wichtige Frage angesprochen: Inwiefern haben die finanziellen Aufwendungen auch die erwartete Wirkung? Bei der Absatzförderung besteht aus Sicht der EFK das Grundproblem, dass der Impact, also die Wirkun-

gen der Absatzförderung nicht bekannt sind. Bekannt ist die Anzahl der Werbeplakate, der Fernsehspots und allenfalls noch der Wiedererkennungswert einer Marke. Aber über die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Kauf-Entscheidung tappen wir alle im Dunkeln. Natürlich ist es auch nicht einfach, diese Kausalitäten zu beweisen. Aber die Absatzförderungsgelder fliessen seit Jahren weitgehend an die gleichen Organisationen. Wir haben deshalb im Prüfbericht empfohlen, dass kurzfristig Output-Ziele festgelegt werden (also Anzahl Fernsehspots beispielsweise) und mittelfristig, beispielsweise alle vier Jahre, ein Erfolgsnachweis erbracht werden muss.

Im Bericht erwähnen Sie weiter, dass die Abgrenzung zwischen den Aufwendungen für Projekte, die mit Absatzförderungs-Geldern finanziert werden, und den Gemeinkosten einer Organisation schwierig sei. Heisst das, dass die EFK, wenn sie einen solchen Bericht erstellt, auch die Buchhaltung der Beitragsempfänger kontrollieren könnte? Wären die EFK beispielsweise befugt, „Kick-Backs“ von Werbe-Firmen an die Empfänger von Absatzförderungs-Geldern zu untersuchen?

Küpfer: Ja, unsere Prüfungen beschränken sich in einem Bereich wie der Absatzförderung nicht auf die Unterlagen eines Bundesamtes. Wir können auch die Buchhaltung der Beitrags-Empfänger prüfen. Wenn Werbefirmen einer Organisation, die Absatzförderungsgelder erhält, zu viel verrechnen würden und dann dieses „zu viel“ verrechnete Geld auf anderen Wegen an diese Organisation zurückfliessen würde, dann würde dieser Sachverhalt in unsere Prüfungsbeurteilung fallen.

Ein anderer Punkt in Ihrem Prüfbericht bezieht sich auf die Werbung im Rahmen der Absatzförderung. Sie regen an, dass das BLW sich auch zur Qualität der Werbespots äussert.

Küpfer: Wir regen im Bericht in der Tat an, dass das BLW sich auch inhaltlich positioniert und beispielsweise qualitativ ungenügende Werbung und reine Imagekampagnen, die sich nicht auf Nachhaltigkeit und gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft beziehen, nicht mehr finanzieren würde.

Welche Folgen hat ein Prüfbericht wie der genannte im Bereich Absatzförderung?

Küpfer: Prüfberichte wie im Bereich Absatzförderung haben in der Regel zur Folge, dass die geprüften Verwaltungsstellen unsere Empfehlungen in geeigneter Form umsetzen. Wenn das Amt Empfehlungen oder Beanstandungen der EFK zurückweist, gibt es zwei verschiedene Eskalationswege: Die EFK kann Weisungen an Verwaltungsstellen erlassen, die eine Beanstandung vorliegt, welche sich auf die Ordnungsmässigkeit oder die Rechtmässigkeit einer Ausgabe bezieht. Wenn hingegen die Wirtschaftlichkeit beanstandet wird, unterbreitet die EFK Anträge an das zuständige Departement. In beiden Fällen entscheidet der Bundesrat abschliessend.

Die Fragen stellte Claudia Schreiber.

Die Prüfungen der EFK erfolgen meistens angemeldet. Als in der Bundesverwaltung noch mehr Bargeldverkehr stattfand, kannte man auch unangemeldete „Kassenkontrollen“.