

# **Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2013**

vom 4. April 2014

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren National- und Ständeräte

Gestützt auf Artikel 51 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle ihrerseits erstattet der Finanzdelegation und dem Bundesrat in Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe informiert.

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die im Jahre 2013 behandelten wichtigsten Geschäfte.

4. April 2014

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Hans Altherr, Ständerat

Der Vizepräsident: Pirmin Schwander, Nationalrat

---

## Zusammenfassung

*Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält die wichtigsten Geschäfte, mit denen sich die Finanzdelegation 2013 befasste. Die Zusammenfassung beleuchtet nachstehend in geraffierter Form diejenigen Themen, mit denen sich die Finanzdelegation besonders beschäftigte. Im Vordergrund standen im Berichtsjahr vor allem die beiden Querschnittsthemen Informatik und Vergabewesen des Bundes.*

*Anwendung Öffentlichkeitsgesetz: Dieses verpflichtet die Eidg. Finanzkontrolle (EFK), ihre Prüfberichte auf Anfrage zu veröffentlichen. 2013 löste ein Bericht der EFK zu einem Informatikprojekt eines Bundesamtes mehrere Presseartikel aus. Das veranlasste den Amtsdirektor, zu verschiedenen aufgeworfenen Fragen Stellung zu beziehen. Aus Sicht der Finanzdelegation kommt dem offenen und vertrauensvollen Verhältnis zwischen Prüfer und Geprüften im Interesse einer wirkungsvollen Aufsicht grosse Bedeutung zu. Die heutige Regelung kann aber dazu führen, dass Ämter entweder bewusst relevante Informationen zurückhalten oder aber Prüfergebnisse der EFK via Medien kommentieren. Die Finanzdelegation begrüsst deshalb die Evaluation des Bundesamtes für Justiz über die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung.*

*Lohnzulagen: Aufgrund der 2012 durchgeführten Gespräche mit den Departementen und einer aktualisierten Auflistung aller Zulagen erinnerte die Finanzdelegation den Bundesrat an die drei Prinzipien, die aus ihrer Sicht bei der Gewährung von Zulagen zu befolgen sind: Sie sind zurückhaltend anzuwenden, deren Ausmass darf nicht ausgedehnt werden und sie sind regelmässig zu überprüfen. Das EFD sicherte daraufhin zu, diese Stossrichtung zu unterstützen. Das Beispiel der kurz darauf vom Bundesrat beantragten Arbeitsmarktzulage für den neuen Direktor des Bundesamtes für Justiz zeigt aber, dass zwischen Absichtserklärung und gelebter Praxis ab und zu ein Spannungsfeld besteht.*

*Ruhestandsregelungen: Bis Mitte 2013 bestand für bestimmte Personalkategorien die Möglichkeit vorzeitiger Altersrücktritte. Künftig erfolgt die Abgeltung von besonderen funktionsbedingten Anforderungen durch zusätzliche Beiträge des Arbeitgebers an die berufliche Vorsorge. Mit dieser Lösung wird einem langjährigen Anliegen der Finanzdelegation Rechnung getragen. Den einmaligen Umstellungskosten von rund 250 Millionen Franken zulasten der Bundeskasse stehen ab 2018 Entlastungen von jährlich 55 Millionen Franken gegenüber.*

*Wiederbeschäftigungsgarantie für höhere Kader des Bundes: Die Beurlaubung von höheren Kadern für die Übernahme von Mandaten in internationalen Organisationen führte wiederholt zu Problemen bei deren Rückkehr in die Bundesverwaltung. Der Bundesrat hat 2013 dem Ansinnen der Finanzdelegation Rechnung getragen, die Frage einer Weiterbeschäftigung nach Ablauf des Urlaubs ist nun klar geregelt.*

*Personalreglemente von dezentralen Einheiten: Das Parlament hat das Bundespersonalgesetz revidiert und die Kündigungsfristen für das Bundespersonal verkürzt. Nach Ansicht der Finanzdelegation haben die dezentralen Einheiten grundsätzlich eine analoge Stossrichtung zu verfolgen. Es ist störend, wenn einzelne ausgelagerte*

---

Einheiten eine von der zentralen Bundesverwaltung teilweise deutlich abweichende Regelung bei den Kündigungsfristen kennen.

*Kreditgeschäfte:* Die Zahl der von der Finanzdelegation bevorschussten Nachtragskredite lag 2013 auf einem «Rekordtief». Offenbar trägt die von ihr seit Jahren geübte restriktive Haltung Früchte, das Instrument der Bevorschussung wird in aller Regel nur in wirklich dringenden Fällen angewendet. Die erhebliche Kreditüberschreitung bei einem Bundesamt zeigt jedoch, dass in einzelnen Bereichen durchaus Verbesserungspotenzial bei der Finanzplanung besteht.

*Informatik Bund:* Die Finanzdelegation konzentriert sich auf die Ausrichtung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Informatikstrategie des Bundes. Konkret befasste sie sich mit der Führungs-, Steuerungs- und Kontrollverantwortung aller Beteiligten bei Grossprojekten sowie mit der strategischen Ausrichtung der Finanzoberaufsicht über die Bundesinformatik. Sie formulierte eine Reihe von Empfehlungen zu Händen des Bundesrates. So ist in den IKT-Weisungen künftig klar festzuhalten, wer die Umsetzung und Einhaltung solcher Weisungen zu kontrollieren hat und wer für das Reporting zuständig ist. Zudem fordert sie, bei Grossprojekten zuerst einen separaten Planungskredit anzubegehren. Sie erwartet im Weiteren, dass der Bundesrat sämtliche Informatikprojekte in das Auswahlverfahren als Schlüsselprojekte mit einbezieht, unabhängig von ihrer Finanzierungsart. Weitere Empfehlungen richten sich auf die Weiterentwicklung im Bereich der Projektführung, der Amtsführung, des Portfoliomanagements sowie des Reportings. Den Finanzkommissionen beantragt die Finanzdelegation, gewisse Informatikvorhaben im Rahmen der Beratung von Voranschlag und Rechnung regelmässig zu prüfen.

*Projekt GEVER Bund:* Die Finanzdelegation richtete ihren Fokus einerseits auf die Umsetzung von GEVER in den drei Departementen, in denen aus verschiedenen Gründen noch kein standardisiertes Produkt im Einsatz ist, andererseits auf Aspekte des Beschaffungsrechts und der Projektführung. Sie konnte zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat die Verantwortlichkeiten für das weitere Vorgehen klar geregelt hat. Im Sinne der Effizienz ist aber zu prüfen, ob tatsächlich alle Arbeitsplätze des Bundes mit GEVER ausgestattet sein müssen. Zudem sollte ihrer Meinung nach dieses Projekt als IKT-Standarddienst definiert und für dessen Realisierung ein Verpflichtungskredit angebeht werden.

*Vergabewesen:* Die Finanzdelegation legt grössten Wert darauf, dass die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes strikte eingehalten werden, um einen zweckmässigen, sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Bundesmitteln zu fördern. Dazu beurteilt sie insbesondere, ob die Aufsichts-, Steuerungs- und Führungsinstrumente sowie die einschlägigen Weisungen zweckmässig sind und im Alltag auch umgesetzt und kontrolliert werden. Im Rahmen der laufenden Revision des Beschaffungsrechts richtete sie verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat, insbesondere bezüglich Sanktionierung fehlbarer Anbieter, Veröffentlichung von Aufträgen sowie Einsichtsrecht der Eidg. Finanzkontrolle bei Monopolsituationen.

Besonders beschäftigte sie sich im Berichtsjahr mit dem Beschaffungscontrolling und den freihändigen Vergaben. Dabei stellte sie fest, dass die Prozesse und Zuständigkeiten im zuständigen Bundesamt zweckmässig organisiert sind. Die

---

*Kontrollen im Beschaffungsprozess des Bundes erachtet sie aber als verbesserungswürdig. Zudem kommt der Umsetzung des von ihr verlangten umfassenden Vertragsmanagements grösste Bedeutung zu, nicht zuletzt im Lichte verschiedener Vorfälle in der Bundesverwaltung.*

*Finanzierung Internationales Genf: Angesichts des anstehenden Renovationsbedarfs mit erheblichen finanziellen Auswirkungen ist es für die Finanzdelegation zwingend, die Transparenz in diesem Bereich zu verbessern. Sie verlangte deshalb vom Bundesrat eine Gesamtsicht über die Kosten der Infrastruktur und der Sicherheit, deren Finanzierung in den nächsten 10 Jahren, die wirtschaftliche Bedeutung des Internationalen Genf sowie die Herausforderungen, die sich durch internationale Konkurrenz ergeben. Für die Finanzdelegation ist es wichtig, so rasch wie möglich abschätzen zu können, welche finanziellen Belastungen und Risiken auf den Bundeshaushalt zukommen.*

*Sozialversicherungsbereich: Im Berichtsjahr wurde in verschiedenen Presseartikeln auf Unklarheiten bei der Ausrichtung von Beiträgen an eine private Organisation der Invalidenhilfe hingewiesen. Die Finanzdelegation hatte sich schon 2012 mit dem Thema befasst und aufgrund eines Berichts der Eidg. Finanzkontrolle festgestellt, dass das bisherige System und die bestehenden Aufsichtsinstrumente verbesserungswürdig sind. Die Finanzdelegation konnte jedoch zur Kenntnis nehmen, dass das zuständige Fachamt nach Beurteilung der EFK rasch reagiert und angemessene Massnahmen getroffen hat.*

*Reorganisation Departemente: 2013 wurden die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation im WBF angesiedelt, während das Bundesamt für Veterinärwesen ins EDI überführt wurde. Die Finanzdelegation liess sich über die personellen und finanziellen Auswirkungen dieser Reorganisation orientieren. Während die lohnmassigen Einreihungen im neuen Bereich Lebensmittelsicherheit gegenüber den früheren Funktionen grundsätzlich unverändert blieben, kam es beim neuen Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation zu einer erheblichen Zahl von Höhereinreihungen. Die Finanzdelegation stellt einmal mehr fest, dass Neuorganisationen und Umstrukturierungen tendenziell zur Schaffung zusätzlicher Kaderstellen und Höhereinreihungen führen.*

*Projekt ISS: Bei diesem System zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs kam es zu grossen Verzögerungen bei der Leistungserbringung durch eine extern beauftragte Firma. Das EJPD gelangte im Herbst 2013 zum Schluss, es sei nicht möglich, das System in angemessener Frist auf das erforderliche Qualitätsniveau anzuheben. Die Zusammenarbeit mit dem Hersteller wurde beendet und das Projekt im Sinne einer Zwischenlösung neu gestartet. Der dafür notwendig Zusatzkredit wurde vom Parlament genehmigt. Aus Sicht der Finanzdelegation war der Abbruchentscheid richtig. Mittelfristig ist das Vorhaben vollständig neu aufzusetzen. Es ist wichtig, die konzeptionellen Arbeiten dafür rasch an die Hand zu nehmen, die Anforderungen an das künftige System klar und transparent aufzuzeigen und dem Parlament rechtzeitig einen neuen Verpflichtungskredit zu beantragen.*

*Informatik VBS: Das Vorhaben NEO als konzeptionelle Zusammenstellung mehrerer Projekte soll die Armee in die Lage versetzen, flexibel und zielgerichtet auf verän-*

---

derte Situationen und Aufgaben zu reagieren. Das VBS rechnet für den Zeitraum 2013 bis 2021 mit Kosten von rund 2,5 Milliarden Franken. Die Eidg. Finanzkontrolle äusserte sich 2012 in einem Prüfbericht kritisch zu diesem Vorhaben. Die gegenseitigen Abhängigkeiten der Projekte sind gross, der Verzicht auf einzelne Systemteile kann andere Systeme massiv beeinträchtigen und zu hohen Mehrkosten führen. Ein Standbericht des VBS zeigt, dass noch sehr viele Probleme zu lösen sind. NEO muss vom Departement sehr eng geführt werden. Die Finanzdelegation forderte deshalb vom VBS ergänzende Angaben zu den finanziellen Rahmenbedingungen sowie klare Aussagen zu Projektführung und -verantwortung dieses äusserst komplexen Vorhabens. Zudem wies sie auch die Sicherheitspolitischen Kommissionen auf das erhebliche Risikopotenzial bei den Informatikprojekten des VBS hin.

*Kostentransparenz im VBS:* Die Finanzdelegation diskutierte die Frage der richtigen Zurechnung der Kosten insbesondere im Zusammenhang mit dem Armeeeinsatz beim WEF in Davos. Ein Prüfbericht der Eidg. Finanzkontrolle hatte gezeigt, dass weder ein nachvollziehbares Budget noch der Kostennachweis eines WK-Einsatzes bestand. Die Finanzdelegation erachtet diese Situation als nicht akzeptabel und forderte darum vom VBS klare Verbesserungen bei der Abrechnung des WEF-Einsatzes. Das VBS hat die nötigen Arbeiten an die Hand genommen. Zudem wurde mit der neuen Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln die Basis gelegt für einen klaren und transparenten Kostennachweis.

*Projekt FISCAL-IT:* Eine Prüfung der Eidg. Finanzkontrolle zur Organisation und Vollzug des Abbruchs des Vorgängerprojekts INSIEME zeigte, dass die Ressourcen in der geplanten Zeit vertrags- und gesetzeskonform aus dem Projekt entlassen oder vertraglich für das Setup von FISCAL-IT verpflichtet werden konnten. Zum Projekt FISCAL-IT verlangte die Finanzdelegation vom Bundesrat ein halbjährliches schriftliches Reporting. Diese Berichte sollen insbesondere Stand, Prognose und Zielerreichung von Leistungen, Ressourcen, Kosten, Terminen und Finanzierung aufzeigen. Wesentlich ist zudem eine unabhängige Gesamtbeurteilung und Risikoanalyse aus Sicht des Departementes. Aufgrund des ersten Berichts per Ende 2013 wird die Finanzdelegation den Stand des Projektes vertieft prüfen und beurteilen, ob das Reporting den von ihr gewünschten Level erreicht oder ob Korrekturen anzu- bringen sind.

*Unterbringungskonzept 2024:* Der erste Reportingbericht des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) an den Bundesrat zeigt, dass trotz stetig steigender Nachfrage nach Büroarbeitsplätzen die Ziele des Konzeptes erreichbar sind und ein massives Wachstum der Unterbringungskosten vermieden werden kann. Insbesondere verläuft die angestrebte Verbesserung des Verhältnisses Eigentum/Miete nach Plan.

Die Empfehlungen aus einem Prüfbericht der Eidg. Finanzkontrolle bezüglich fehlender quantitativer Zielvorgaben will das BBL bis Ende 2014 umsetzen, zudem wird das BBL auf Wunsch der Finanzkommission des Nationalrates künftig die Baubotschaft mit Kennzahlen ergänzen, welche einen Vergleich mit der Privatwirtschaft erlauben.

---

*Drittmittel ETH-Bereich: Am Beispiel der öffentlich-privaten Partnerschaft zum Bau und Betrieb des neuen Konferenzzentrums der EPFL stellt die Finanzdelegation fest, dass solche Strukturen zu mangelnder Transparenz führen und die Aufsicht erschweren. Sie ist der Auffassung, Drittmittel zuhanden der ETH seien gleich zu beaufsichtigen wie Steuergelder. Aufgrund der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit mancher Geschäfte ist sie besorgt über die Auslagerung von Drittmitteln, wie dies beispielsweise bei umfangreichen Schenkungen geschah. Sie wird die Frage der Aufsicht über solche Finanzierungen mit dem ETH-Rat vertiefen.*

*Informatik ASTRA: Ein Revisionsbericht der Eidg. Finanzkontrolle attestierte dem Amt zwar eine insgesamt gute Führung des Projektes MISTRA, zeigte aber doch eine Reihe von typischen Mängeln auf. Das Amt anerkennt im Grundsatz die von der EFK formulierten Empfehlungen. Die Finanzdelegation erarbeitete aufgrund dieses Berichtes einen Fragenkatalog zuhanden der für das UVEK zuständigen Subkommission der Finanzkommission des Nationalrates für deren Informationsbesuch beim ASTRA zum Thema Informatik. Die Finanzdelegation wird die Erkenntnisse aus diesem Informationsbesuch nutzen, um das grundsätzliche Thema der Informatiksteuerung auf Departements- und Amtsebene weiterzuverfolgen.*

*Netzbeschluss Nationalstrassen (NEB): Nach der Ablehnung einer Preiserhöhung der Autobahn-Vignette durch das Volk konnte der NEB nicht in Kraft gesetzt werden. Für dessen Umsetzung hatte der Bundesrat insgesamt 60 zusätzliche Stellen bewilligt. Die Finanzdelegation verlangte, die bereits vorsorglich geschaffenen 34 Stellen im ASTRA seien im Rahmen der arbeitsrechtlichen Möglichkeiten wieder abzubauen.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>5552</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5558</b>
<b>1 Auftrag und Organisation</b>	<b>5561</b>
1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation	5561
1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht	5561
1.3 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte	5562
1.4 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)	5562
1.5 Koordination mit den Aufsichtskommissionen	5565
<b>2 Querschnittsthemen</b>	<b>5565</b>
2.1 Personalgeschäfte	5565
2.1.1 Grundsätze, Abläufe	5565
2.1.2 Revision Bundespersonalgesetz; Zulagensystem, Ruhestandsregelungen	5566
2.1.3 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich	5567
2.1.4 Kaderlohnreporting 2012	5567
2.1.5 Wiederbeschäftigungsgarantie für höhere Kader des Bundes	5568
2.1.6 Weitere Personalgeschäfte	5568
2.2 Kreditgeschäfte	5570
2.2.1 Fedpol	5570
2.2.2 Kreditüberschreitungen	5570
2.2.3 Weitere Kreditgeschäfte, Überblick	5571
2.3 Weitere Querschnittsthemen	5571
2.3.1 Informatik Bund	5571
2.3.2 Projekt GEVER Bund	5581
2.3.3 Vergabewesen Bund	5585
2.3.4 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im IKT-Bereich	5590
<b>3 Schwerpunkte nach Departementen</b>	<b>5591</b>
3.1 Behörden und Gerichte	5591
3.1.1 Informationsaustausch mit der Bundeskanzlei	5591
3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	5591
3.2.1 Finanzierung Internationales Genf	5591
3.2.2 OSZE-Vorsitz der Schweiz	5592
3.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)	5593
3.3.1 Reorganisation Departement	5593
3.3.2 Generalsekretariat: Informationsbesuch	5594
3.3.3 Sozialversicherungsbereich	5594
3.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	5596
3.4.1 Umsetzung des Abkommens Schengen / Dublin	5596
3.4.2 Projekt ISS	5596

3.5	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	5597
3.5.1	Informatik VBS	5597
3.5.2	Bereich Verteidigung: Informationsbesuch	5598
3.5.3	Kostentransparenz im VBS	5599
3.6	Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	5600
3.6.1	ESTV: Projektabschluss INSIEME und Folgeprogramm FISCAL-IT	5600
3.6.2	BIT: Informationsbesuch	5602
3.6.3	Steuerstreit mit den USA	5602
3.6.4	BBL: Unterbringungskonzept 2024	5603
3.7	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).	5604
3.7.1	Reorganisation Departement	5604
3.7.2	seco/Switzerland Global Enterprise: Informationsbesuch	5605
3.7.3	Drittmittel im ETH-Bereich	5606
3.8	Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)	5606
3.8.1	BFE, Gebäudesanierungsprogramm	5606
3.8.2	ASTRA, Informatik	5607
3.8.3	ASTRA, Netzbeschluss Nationalstrassen	5608
3.9	Ausgelagerte Einheiten	5608
3.9.1	Informationsaustausch mit der FINMA	5608
<b>4</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>5609</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
ASAL	Auszahlungssystem Arbeitslosenversicherung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BinfV	Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011 (SR 172.010.58)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BKB	Beschaffungskommission des Bundes
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 1272.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BRB	Bundesratsbeschluss
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (SR 101)
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EDÖB	Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EnDK	Energiedirektorenkonferenz der Kantone
EPA	Eidg. Personalamt
EPFL	ETH Lausanne
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
ETH	Eidg. Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EZV	Eidg. Zollverwaltung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidg. Finanzhaushalt (SR 611.0)
FINMA	Eidg. Finanzmarktaufsicht
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen
FIS Heer	Informatiksystem des VBS
FISCAL-IT	Informatikprojekt der Eidg. Steuerverwaltung
FK	Finanzkommission
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über Eidg. Finanzkontrolle

(SR 614.0)

FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung Bund
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GSK	Generalsekretärenkonferenz
HERMES	Projektmanagementmethode
IDA BC	Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IKT-SSP	IKT-Schlüsselprojekte
INSIEME	Informatikprojekt der Eidg. Steuerverwaltung
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISS	Interception System Schweiz, Überwachungssystem
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
METAS	Eidgenössisches Institut für Metrologie
MISTRA	Informatiksystem des ASTRA
NEB	Netzbeschluss Nationalstrassen
NEO	Network enabled operations, vernetzte Operationsführung
NFB	Neues Führungsmodell Bund
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OR	Obligationenrecht (SR 220)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
PUBLICA	Pensionskasse des Bundes
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
S/D	Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
S-GE	Switzerland Global Enterprise (vormals: Osec)
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SIMAP	Informationssystem für öffentliche Beschaffungen
SIS II	Schengener Informationssystem
SPFA	Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alptransit
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
ÜPF	Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

# **Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidg. Räte 2013**

## **1 Auftrag und Organisation**

### **1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation**

Die Finanzdelegation hat gemäss Artikel 51 Absatz 2 ParlG den Auftrag, den gesamten Finanzhaushalt zu prüfen und zu überwachen. Sie erstattet den Finanzkommissionen darüber Bericht und stellt Antrag (Art. 51 Abs. 4 ParlG). Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 5 ParlG).

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 FKG erhält die Finanzdelegation sämtliche Berichte und Unterlagen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Die Finanzdelegation führt zudem eigene Informationsbesuche bei Dienststellen des Bundes durch.

Gestützt auf eine Vereinbarung aus dem Jahre 2009 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat bedürfen gewisse Besoldungsmassnahmen bei Kadermitarbeitenden des Bundes der Zustimmung der Finanzdelegation; siehe dazu auch Ziffer 2.1.

Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können gemäss Artikel 169 der Bundesverfassung keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. Die Finanzdelegation erhält laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG). Zudem hat sie gestützt auf Art. 154 Abs. 2 ParlG das Recht auf Herausgabe von Protokollen der Bundesratssitzungen sowie von Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

Ausserdem ist die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 FHG zuständig, anstelle des Parlaments dringliche Kreditnachträge zu beschliessen. Seit 2011 muss die Finanzdelegation gemäss Art. 34 FHG zudem auch Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken genehmigen; siehe dazu auch Ziffer 2.2.2.

### **1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht**

Die Aufsichtstätigkeiten von Parlament und Bundesrat orientieren sich am Prinzip der Gewaltenteilung. Gemäss Artikel 174 der Bundesverfassung ist der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 187 Abs. 1 BV). Die unmittelbare Aufsicht des Bundesrates ist umfassend, abschliessend und lückenlos.

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. In diesem Rahmen nimmt die Finanzdelegation ihre Oberaufsicht selektiv wahr und setzt Schwerpunkte.

Die Verantwortung für die umfassende Aufsicht und für seine Entscheide und Weisungen trägt ausschliesslich der Bundesrat. Er trägt damit in Zusammenarbeit mit der Verwaltung die operative Führungsverantwortung. Bei der Überwachung dieser Linienfunktion ist die Oberaufsicht auf offene, transparente und vollständige Informationen angewiesen, damit sie ihre Aufgabe wahrnehmen kann. Zudem bedürfen Feststellungen und Empfehlungen eines Oberaufsichtsorgans letztlich der Umsetzung durch den Bundesrat.

### **1.3 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte**

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder und drei Ersatzmitglieder in die Finanzdelegation, die sich selber konstituiert (Art. 51 Abs. 1 ParlG). Präsident ist abwechslungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Ständerats bzw. des Nationalrats. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation zusammen aus den Nationalräten Marina Carobbio Guscetti (Präsidentin), Jean-Paul Gschwind und Pirmin Schwander sowie den Ständeräten Hans Altherr (Vizepräsident), Anita Fetz und Urs Schwaller.

Die Finanzdelegation gliedert sich in drei Subdelegationen, die sich aus je einem National- und Ständerat zusammensetzen. Diese Subdelegationen betreuen die sieben Departemente des Bundes sowie die Behörden und Gerichte. Die Mitglieder der Finanzdelegation betreuen ein oder zwei Bereiche; ihnen wird in aller Regel kein Departement zugewiesen, dessen Vorsteherin oder Vorsteher derselben Partei angehört. Um eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, sind die Mitglieder während mindestens zwei Jahren für dieselben Departemente zuständig.

Die Finanzdelegation trat 2013 zu sechs ordentlichen und neun ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Die drei Subdelegationen führten im Berichtsjahr insgesamt acht Informationssitzungen durch.

2013 wurden der Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle 132 Revisions- und Inspektionsberichte übermittelt (Vorjahr 141), wovon 56 Berichte für den Aufgabenbereich der Finanzdelegation von Belang waren (Vorjahr 59). Die Finanzdelegation behandelte 112 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse (Vorjahr 142) und 22 Personalmassnahmen (Vorjahr 31) für höhere Kadermitarbeitende gemäss Vereinbarung 2009. Des Weiteren befasst sich die Finanzdelegation mit einem Vorschussbegehren (Vorjahr vier), das sie genehmigte (Vorjahr alle), entsprechend einem Betrag von 450 000 Franken. Zudem genehmigte sie eine Kreditüberschreitung im Betrag von 25 Millionen Franken. Siehe dazu auch Ziffer 2.2.

### **1.4 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)**

#### *Aufgaben der EFK*

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie unterstützt einerseits die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege und andererseits den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die

Bundesverwaltung (Art. 1 Abs. 1 FKG). Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrollen der EFK werden gemäss FKG wie folgt definiert:

- Kriterien der Finanzaufsicht sind Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 5)
- Die Kontrollaufgaben umfassen insbesondere die Prüfung des Finanzhaushaltes, der internen Kontrollsysteme, der EDV-Anwendungen, Preisprüfungen im Einkaufswesen sowie Prüfung der Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Art. 6)
- Begutachtung sämtlicher Fragen der Finanzaufsicht, unter anderem in den Bereichen Buchhaltung, Zahlungsverkehr und Inventarführung sowie Beratung der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 7)
- Der Aufsichtsbereich umfasst die zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste, die Empfänger von Abteilungen und Finanzhilfen, Organisationen mit öffentlichen Aufgaben, Bundesunternehmen, die eidgenössischen Gerichte, die FINMA, die RAB sowie den Bereich Bundesanwaltschaft (Art. 8)
- Unterstützung der Finanzinspektorate der Bundesverwaltung durch Aus- und Weiterbildung sowie Überwachung mittels Wirksamkeitsprüfungen (Art. 11)

Die EFK legt jährlich ihr Revisionsprogramm fest und bringt es der Finanzdelegation und dem Bundesrat zur Kenntnis (Art. 1 Abs. 2 FKG). Über jede abgeschlossene Prüfung erstattet die EFK einen Bericht, den sie einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung der Finanzdelegation zustellt (Art. 14 FKG). Die Berichterstattung der EFK dient der Finanzdelegation bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und ermöglicht ihr, nötigenfalls bei den Departementen oder beim Bundesrat zu intervenieren. Darüber hinaus unterstützt die EFK die Finanzdelegation bei der Vorbereitung und Begleitung von Informationsbesuchen, Folgeaufträgen aus Revisionsgeschäften sowie bei Sonderaufträgen. Zudem hat die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 1 Absatz 2 FKG die Möglichkeit, der EFK Aufträge zu erteilen. Die EFK ihrerseits kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden.

#### *Voranschlag der EFK*

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 FKG reicht die EFK ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihn unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet. Die Finanzdelegation ihrerseits prüft den Voranschlag und stellt der Bundesversammlung Antrag. Das Budget 2014 der EFK basiert mit Ausnahme des Personal- und Beratungsaufwandes auf den Weisungen des Bundesrates sowie den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Es beläuft sich auf rund 23,9 Millionen Franken. Das entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme von 763 000 Franken. Diese Erhöhung ist in erster Linie auf zusätzliche Personalkredite (+389 000 Franken) und Beratungskredite (+885 000 Franken) zurückzuführen. Der Grund liegt im Beschluss des Bundesrates, die EFK mit der systematischen Prüfung der IKT-Schlüsselprojekte zu beauftragen (siehe auch Ziff. 2.3.1). Der Anteil des Budgets der EFK am Gesamtaufwand des Bundes beträgt unverändert rund 0,3 Promille.

### *Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips*

Aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ) ist die EFK verpflichtet, ihre Prüfberichte auf Anfrage hin zu veröffentlichen. Nachdem sich 2011 die Fälle häuften, wo in der Presse aus Berichten der EFK zitiert wurde, griff die Finanzdelegation das Thema auf. Sie liess sich im Februar 2013 über die Erfahrungen der EFK mit dem BGÖ orientieren und nahm zur Kenntnis, dass die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes einigen Aufwand mit sich bringt. Um den Datenschutz zu gewährleisten (Art. 8 und 9 BGÖ) und das Amtsgeheimnis zu wahren (Art. 7 BGÖ) müssen Textstellen geschwärzt werden. In ihrem Tätigkeitsbericht 2012 (Ziff. 1.4) teilte sie die Sorge der EFK, dass dadurch die geprüften Stellen unter Umständen Informationen zurückhalten, um eine Publikation von heiklen Daten zu vermeiden.

Im Berichtsjahr wurde die Problematik der Anwendung des BGÖ aufgrund eines Prüfberichtes zum Informatiksystem MISTRA des Bundesamtes für Strassen wieder akut. Aufgrund von Anfragen eines Journalisten musste die EFK den Bericht veröffentlichen. Die Zitierung von Passagen aus diesem Bericht in einer Zeitung veranlasste den Direktor des ASTRA, auf verschiedene in den Presseartikeln aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen. Dass er dabei die in gewissen Punkten abweichende Haltung des Amtes zu den Feststellungen und Empfehlungen der EFK vertrat, ist einerseits nachvollziehbar. Andererseits besteht dadurch die Gefahr, dass Sachverhalte durch die Presse einseitig dargestellt werden.

Im Lichte dieser Problematik begrüsst die Finanzdelegation, dass das Bundesamt für Justiz eine Evaluation über die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung durchführt. Sie wird aufgrund dieses Berichtes das Thema erneut aufgreifen und vertiefen. Wie die Finanzdelegation in ihrem Tätigkeitsbericht 2012 bereits festhielt, kommt dem offenen, vertrauensvollen Verhältnis zwischen Prüfer und Geprüftem im Interesse einer wirkungsvollen Finanzaufsicht grosse Bedeutung zu. Es darf nicht sein, dass Ämter entweder relevante Informationen bewusst zurückhalten oder aber Prüfergebnisse der EFK via Medien kommentieren.

### *Neuer Direktor der EFK*

Auf Ende 2013 trat Kurt Grüter als Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle zurück. Er hatte dieses Amt während 15 Jahren inne. Für die Finanzdelegation waren seine präzise und umsichtige Arbeitsweise, seine Fachkenntnisse und sein phänomenales Gedächtnis von unschätzbarem Wert. Die Informationen der EFK sind für die Finanzdelegation bei der Ausübung ihrer Finanzoberaufsicht äusserst wichtig. Sie dankt Kurt Grüter für die langjährige hervorragende Zusammenarbeit und wünscht ihm für den neuen Lebensabschnitt alles Gute.

Im August 2013 wählte der Bundesrat Michel Huissoud zum neuen Direktor der EFK. Er ist seit 1988 in verschiedenen Funktionen in der EFK tätig, seit 2000 als Vizedirektor und seit 2013 als stellvertretender Direktor. Er verfügt dank seiner langjährigen Tätigkeit in allen Bereichen der EFK über ein fundiertes Wissen, das ihm erlaubt, die neue Herausforderung mit Elan zu meistern. Die vereinigte Bundesversammlung hat am 25. September 2013 die Wahl des neuen Direktors der EFK bestätigt. Die Finanzdelegation begrüsst Michel Huissoud in seiner neuen Funktion, freut sich auf eine gute Zusammenarbeit und wünscht ihm in diesem anspruchsvollen Amt viel Befriedigung.

## **1.5 Koordination mit den Aufsichtskommissionen**

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen des Parlamentes nehmen die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung wahr (Art. 50 ff. ParlG). Diese Aufgaben sind sachgebietsübergreifend und flächendeckend. Da sich der Aspekt der finanziellen Relevanz meist nicht von Fragen der Geschäftsführung abgrenzen lässt, koordinieren die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht ihr Vorgehen zeitlich und sachlich (Art. 49 ParlG). Die formelle und inhaltliche Koordination wird insbesondere über die Sekretariate der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation sichergestellt. Die beiden Sekretariate hielten auch im 2013 vier Sitzungen ab, um ihre Tätigkeiten abzustimmen und sich über die Schwerpunkte der Arbeit der Aufsichtskommissionen und -delegationen zu orientieren. Für das Geschäft Insieme bzw. die dafür eingesetzte Arbeitsgruppe wurde die Koordination zwischen den Sekretariaten nach Bedarf mit zahlreichen ad-hoc-Sitzungen wahrgenommen.

Vereinzelt wird die Koordination zwischen den Aufsichtskommissionen auch durch gegenseitige Mitwirkung in Subkommissionen oder Arbeitsgruppen sichergestellt, beispielsweise im Bereich des Risikomanagements des Bundes. Im Bereich der Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste ist die Zusammenarbeit in einer Vereinbarung der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen vom 6. Dezember 2006 detailliert geregelt. Als Folge der im ParlG neu geregelten Aufsichtsrechte der Aufsichtskommissionen wurde die Vereinbarung per 1. November 2011 entsprechend angepasst.

## **2 Querschnittsthemen**

### **2.1 Personalgeschäfte**

#### **2.1.1 Grundsätze, Abläufe**

Die Vereinbarung vom 19. November 2009 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat (Vereinbarung 2009) regelt die Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten. Festgelegt ist das Vorgehen bei der mitschreitenden Finanzaufsicht (Genehmigung von Personalmassnahmen), der nachträglichen Oberaufsicht (Bericht des Bundesrates über bestimmte Aufwendungen, wie Nebenbeschäftigungen und Arbeitsmarktzulagen) sowie der mitschreitenden Oberaufsicht bei verselbständigten Einheiten des Bundes.

Gemäss Ziffer 2 dieser Vereinbarung unterbreiten die Departemente der Finanzdelegation bestimmte Personalmassnahmen vor deren Inkrafttreten zur Genehmigung. Darunter fallen insbesondere Einstufungen von hohen Kaderstellen sowie Arbeitsmarktzulagen. In ihrem Tätigkeitsbericht 2012 hatte die Finanzdelegation auf eine Anpassung des Verfahrens bei der Abwicklung von Personalgeschäften hingewiesen. Im Berichtsjahr hat sich dieses Verfahren weitestgehend bewährt. Eine noch bestehende Unsicherheit bezüglich der Adressierung von Antwortbriefen der Finanzdelegation an den Bundesrat konnte bereinigt werden.

## 2.1.2

### **Revision Bundespersonalgesetz; Zulagensystem, Ruhestandsregelungen**

#### *Zulagensystem*

Wie die Finanzdelegation in ihrem Tätigkeitsbericht 2012 in Ziffer 2.1.2 darlegte, hatte sie Ende 2012 die Gespräche mit den Departementen über deren Besoldungszulagen abgeschlossen.

Aufgrund einer aktualisierten Auflistung aller Zulagen in den Jahren 2010 und 2012 liess sie sich im April 2013 von der Direktorin des EPA eingehend über die Struktur dieser Zulagen orientieren. Sie erinnerte daraufhin den Bundesrat mit Schreiben vom 29. April 2013 an die drei Prinzipien, die aus ihrer Sicht bei der Gewährung von Zulagen zu befolgen sind: Zulagen sind zurückhaltend anzuwenden, deren Ausmass darf nicht ausgedehnt werden und sie sind regelmässig zu überprüfen. Die Vorsteherin des EFD versicherte daraufhin der Finanzdelegation Mitte Mai, das EFD unterstütze die Stossrichtung der Finanzdelegation und das EPA werde die Departemente darauf hinweisen, weiterhin ein besonderes Augenmerk auf ihre Zulagenpraxis zu richten und den Anliegen der Finanzdelegation Rechnung zu tragen. Die Finanzdelegation nahm diese Äusserungen zur Kenntnis. Das Beispiel der kurz darauf vom Bundesrat beantragten Arbeitsmarktzulage für den neuen Direktor des BJ (siehe Ziffer 2.1.6) zeigte aber einmal mehr, dass zwischen Absichtserklärung und effektiv gelebter Praxis ab und zu ein Spannungsfeld verbleibt. Die Finanzdelegation wird darum diesem heiklen Bereich weiterhin die nötige Aufmerksamkeit schenken und insbesondere darauf achten, dass keine Ausweitung der Zulagen erfolgt.

#### *Ruhestandsregelungen*

Gemäss Artikel 33 BPV bestand bis zum 30. Juni 2013 für bestimmte Personalkategorien die Möglichkeit vorzeitiger Altersrücktritte. Dies betraf insbesondere Personal des EDA, des VBS und des EFD. Bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2009 (Ziffer 2.1.5) hatte die Finanzdelegation auf die beträchtlichen finanziellen Folgen vorzeitiger Altersrücktritte für den Bund hingewiesen. Sie hatte daraufhin das Thema aufmerksam verfolgt und konnte schliesslich 2012 zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat diese Ruhestandsregelungen durch eine Versicherungslösung ersetzen will. Im Berichtsjahr diskutierte die Finanzdelegation die vom Bundesrat beschlossene Lösung. Neu erfolgt die Abgeltung der besonderen funktionsbedingten Anforderungen und Belastungen durch zusätzliche Beiträge des Arbeitgebers an die berufliche Vorsorge. Das zusätzlich angesparte Guthaben bewirkt eine Erhöhung der Altersrente, so dass eine vorzeitige Pensionierung finanziell tragbar ist.

Mit dieser Lösung wird einem langjährigen Anliegen der Finanzdelegation Rechnung getragen. Sie nimmt zur Kenntnis, dass dadurch einmalige Umstellungskosten von rund 250 Millionen Franken anfallen. Demgegenüber resultieren für den Bundeshaushalt ab 2018 Entlastungen von jährlich 55 Millionen Franken. Es wird zu gegebener Zeit Aufgabe von Finanzdelegation und Finanzkommissionen sein, diese Einsparungen in den jeweiligen Budgets zu überprüfen.

### **2.1.3 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich**

Die Finanzdelegation hat das seit 2011 gültige Verfahren bei der Zuteilung von Personalressourcen in Ziffer 2.1.3 ihres Tätigkeitsberichts 2012 detailliert dargestellt. Kernpunkt des Verfahrens ist, dass der Bundesrat jeweils im Februar eine personalpolitische Standortbestimmung vornimmt und für das kommende Budget ein Wachstums-Zielband festlegt. Für den Voranschlag 2014 beschloss der Bundesrat Ende Juni 2013 eine Anhebung der Ausgabenplafonds der Departemente um 10 Millionen Franken. Damit wird gut die Hälfte der plafonderhöhenden rund 132 Mehrstellen finanziert. Weitere 93 Stellen werden haushaltneutral finanziert, und rund 19 Stellen gehen zulasten von Sachkrediten. Der Bundesrat nahm zur Kenntnis, dass damit der Personalaufwand im Voranschlag 2014 gegenüber dem Vorjahresbudget um 2,1 Prozent wächst.

Die Finanzdelegation gab in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht ihrer Genugtuung Ausdruck, dass mit dem neuen Verfahren die in den Jahren 2007 bis 2010 besonders starke Zunahme der Personalaufwendungen offenbar gebremst werden konnte. Sie ist nach wie vor überzeugt, dass die mit dem neuen Prozess eingeleiteten Massnahmen in die richtige Richtung zielen. Dennoch ist weiterhin Wachsamkeit angebracht, stellen doch die Personalausgaben des Bundes nach wie vor einen stetig wachsenden und zudem sehr erheblichen Kostenblock dar.

### **2.1.4 Kaderlohnreporting 2012**

Die bundesnahen Unternehmen und Anstalten berichten aufgrund von Art. 6a BPG jährlich detailliert über die wichtigsten Anstellungsbedingungen der Mitglieder der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates. Sie sind je einem Departement zugeordnet, das die Aufsicht ausübt. Die Departemente erheben die Daten und beurteilen sie, das EPA stellt die Berichte zuhanden des Bundesrates und der Finanzdelegation zusammen. Das Reporting enthält unter anderem Angaben über den Personalbestand, die Löhne und Honorare, die Bonifikationen und weitere Nebenleistungen sowie die Lohnsysteme. Erstmals enthält das Reporting 2012 auch Angaben über die Sprachenanteile und die Verteilung der Geschlechter in den obersten Leitungsorganen.

Die Finanzdelegation diskutierte das Kaderlohnreporting 2012 in einer Aussprache mit der Direktorin des EPA und erörterte insbesondere die Frage der Lohnfestsetzung und die Aussagekraft von Benchmarks mit der Privatwirtschaft. Sie nahm zudem zur Kenntnis, dass das EPA zurzeit einen Antrag an den Bundesrat ausarbeitet, in welchem Sollwerte für den Frauenanteil in Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen festgelegt werden sollen. Die Finanzdelegation wird diesen Aspekt aufmerksam weiterverfolgen. Sie nahm zudem im November 2013 Kenntnis vom Beschluss der GPK-S, den Bundesrat aufzufordern, die Bestimmungen über Nebenbeschäftigungen des obersten Kaderns von verselbständigten Einheiten des Bund zu präzisieren. Auslöser dafür war der Wechsel des früheren Konzernleiters der Post in den Verwaltungsrat einer Bank und der Umstand, dass dieser bereits vor seinem Ausscheiden bei der Post geldwerte Vorleistungen für seinen neuen Arbeitgeber erbracht hatte.

### 2.1.5

## Wiederbeschäftigungsgarantie für höhere Kader des Bundes

Eine frühere Direktorin eines Bundesamtes wechselte 2008 in den Internationalen Währungsfonds in Washington. Der Bundesrat gewährte ihr im Juli 2008 dazu einen unbezahlten Urlaub bis zum 31. Oktober 2011, mit der Möglichkeit, das Mandat um weitere drei Jahre zu verlängern. Wie die Finanzdelegation in ihrem Tätigkeitsbericht 2008 betonte, enthielt der BRB keine Informationen über eine allfällige Weiterführung des Arbeitsverhältnisses beim Bund nach Ablauf des Mandats beim Währungsfonds. Sie hielt denn auch fest, dass sich ihrer Ansicht nach der Bundesrat grundsätzlich mit der Frage der Weiterbeschäftigung solcher Mitarbeitenden auseinandersetzen sollte. Zudem formulierte sie die Befürchtung, dass solche Fragen erfahrungsgemäss erhebliches Konfliktpotenzial in sich tragen können.

Leider bewahrheitete sich diese Befürchtung im konkreten Fall. Nach Ablauf ihresurlaubes nach drei Jahren konnte der früheren Direktorin keine adäquate Stelle angeboten werden. Das GS EDI bot ihr eine neu geschaffene Funktion in der Lohnklasse 31 an. Gegen diese Einreihung führte die Bedienstete Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dieses entschied, dass eine gegenüber der früheren Funktion höchstens um drei Lohnklassen tiefere Einreihung zumutbar sei. Entsprechend beschäftigt das EDI die Bedienstete nun in der Lohnklasse 33. Die Finanzdelegation liess sich vom GS EDI umfassend über die Hintergründe und die Entwicklung des Falles orientieren. Sie erkannte daraufhin erheblichen Handlungsbedarf und forderte den Bundesrat auf, für solche Fälle eine adäquate Regelung anzustreben. Immerhin durfte die Finanzdelegation zur Kenntnis nehmen, dass der Einsatz als Wirtschaftsberaterin im EDI bisher gute Resultate zeitigt.

Die Finanzdelegation ist erfreut, dass der Bundesrat inzwischen ihrem Ansinnen Rechnung getragen hat. Mit der Revision von Artikel 88 Absatz 3 BPV ist nun geregelt, dass Angestellte des Bundes nach Art. 2 Abs. 1 BPV (mit Ausnahme von Missionschefs) nach Beendigung ihres Einsatzes in internationalen Organisationen in der früheren Position oder in einer anderen ihnen zumutbaren Funktion eingesetzt werden. Ist dies nicht möglich, so wird ihnen gekündigt, allenfalls mit Ausrichtung einer Abgangsentschädigung von bis zu einem Jahreslohn.

### 2.1.6

## Weitere Personalgeschäfte

### *Personalreporting Bund*

In Anwendung von Art. 5 BPG erhält die Finanzdelegation gestützt auf die Vereinbarung 2009 jährlich einen Bericht über das Personalmanagement des Bundes. Dieser Bericht weist beispielsweise die Ausrichtung von Zulagen und Abgangsentschädigungen, vorzeitige Altersrücktritte, Leistungsprämien, Arbeitsmarktzulagen sowie die bewilligten Nebenbeschäftigungen aus. 2013 diskutierte die Finanzdelegation im Zusammenhang mit dem Begehren nach Ausrichtung einer Arbeitsmarktzulage für den neuen Direktor des BJ (siehe nachstehenden Abschnitt) vor allem das Thema der Nebenbeschäftigungen. Aufgrund einer vom EPA erstellten Auflistung über alle Nebenbeschäftigungen der Lohnklassen 30–38 diskutierte die Finanzdelegation das Thema mit der Direktorin des EPA. Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Zahl der Nebenbeschäftigungen relativ klein ist und mehrheitlich eine Lehrtätigkeit oder eine Funktion in einem Verein oder einer Stiftung betrifft. Die Wahrneh-

mung von öffentlichen Ämtern und das Ausüben von Nebenbeschäftigungen sind in einer Richtlinie vom Juli 2010 detailliert geregelt. Nach Ansicht des EPA ist die bestehende Regelung zweckmässig. Falls das erzielte Einkommen zusammen mit dem Lohn 110 Prozent des Höchstbetrages der Lohnklasse übersteigt, muss der überschüssende Teil abgeliefert werden. Aus Sicht der Finanzdelegation hat sich die bestehende Regelung bewährt. Im Lichte verschiedener Fälle, die in jüngster Zeit aus diversen Kantonen bekannt wurden, sieht die Finanzdelegation jedoch vor, das Thema verstärkt in den Fokus zu nehmen.

### *Arbeitsmarktzulagen*

Gemäss Ziffer 2.1 der Vereinbarung 2009 sowie von Artikel 50 BPV obliegt es der Finanzdelegation, die Ausrichtung einer vom Bundesrat beschlossenen Arbeitsmarktzulage für die Lohnklassen 32 bis 38 zu genehmigen. Im Berichtsjahr hatte sich die Finanzdelegation mit einem Begehren für den neuen Direktor des Bundesamtes für Justiz auseinanderzusetzen. Sie liess sich von der Vorsteherin des EJPD über die Gründe für dieses Begehren orientieren. Sie beschloss in der Folge, die Ausrichtung einer Arbeitsmarktzulage abzulehnen. Die Finanzdelegation erachtet die beantragte Zulage als eine Entschädigung für den Verzicht auf ein Verwaltungsratsmandat, das nicht dem unmittelbaren Interesse des Bundes dient. Eine solche Entschädigung stellt für die Finanzdelegation keine Zulage zur Abgeltung marktspezifischer Besonderheiten dar. Zudem hatte sie den Bundesrat letztmals im April 2013, also noch vor der Ernennung des neuen Direktors des BJ, aufgefordert, bei der Ausrichtung von neuen Zulagen eine restriktive Praxis zu verfolgen.

### *Personalreglement PUBLICA*

Gemäss Ziffer 4 der Vereinbarung 2009 (siehe auch Ziff. 2.1.1) unterbreiten die Departemente neue personalrechtliche Erlasse ihrer ausgelagerten Einheiten (z.B. Personalreglemente) der Finanzdelegation zur Konsultation. Im Frühjahr 2013 lehnte die Finanzdelegation eine Anpassung der Verordnung über das Personal des METAS ab, da darin längere Kündigungsfristen vorgesehen waren, als sie in der per 1. Juli 2013 revidierten Bundespersonalverordnung festgelegt worden waren. Nach einem Wiedererwägungsgesuch stimmte sie aufgrund der dargelegten Gründe dieser Regelung schlussendlich zu. Auch beim überarbeiteten Personalreglement der PUBLICA wurden die längeren Kündigungsfristen der früheren BPV beibehalten. Die dafür vorgebrachten Gründe – kürzere Fristen würden zu Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Personal führen – erachtet die Finanzdelegation zwar nicht als zwingend, sie stimmte jedoch dem Reglement schliesslich zu. Sie erörterte zudem Anfang Februar 2014 das Geschäft in einer Aussprache mit Vertretern der PUBLICA.

Indessen verlangte die Finanzdelegation vom Bundesrat, dass künftig der vom Parlament im Rahmen der Revision des Bundespersonalgesetzes beschlossenen Verkürzung der Kündigungsfristen konsequent Rechnung zu tragen ist. Die Personalreglemente der dezentralen Verwaltungseinheiten haben grundsätzlich eine analoge Stossrichtung zu verfolgen wie das revidierte BPG. In der Botschaft zur Revision des Bundespersonalgesetzes hatte der Bundesrat bezüglich Kündigungsfristen richtigerweise festgehalten, «dass die langen Fristen des BPG die Flexibilität und die rasche Handlungsfähigkeit der Vertragsparteien hemmen». In diesem Sinne wurden in der revidierten BPV entsprechend kürzere Kündigungsfristen festgeschrieben. Störend ist aus Sicht der Finanzdelegation letztlich, dass einzelne ausge-

lagerte Einheiten heute eine von der zentralen Bundesverwaltung teilweise deutlich abweichende Regelung mit längeren Kündigungsfristen kennen.

## **2.2 Kreditgeschäfte**

### **2.2.1 Fedpol**

Die Beiträge der Schweiz an die EU für das SIS II (siehe auch Ziff. 3.4.1) basieren auf den effektiv aufgelaufenen Entwicklungskosten der EU sowie auf einem Verteilungsschlüssel, welcher dem Verhältnis des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aller beteiligten Staaten entspricht. Der Pflichtbeitrag der Schweiz hat sich gegenüber den dem Budget zugrunde gelegten Schätzungen erhöht; dies einerseits aufgrund der höher ausgefallenen Entwicklungskosten, andererseits als Folge der Entwicklung des BIP.

Das fedpol budgetiert diese Beiträge jeweils aufgrund der Erfahrungswerte der Vorjahre und des Budgets der EU. Da die EU der Schweiz die effektiven Zahlen erst im Juli 2013 zur Verfügung stellte, war ein Nachtragskredit von 450 000 Franken unvermeidlich. Um eine fristgerechte Bezahlung auf Ende Oktober 2013 sicherzustellen, beantragte der Bundesrat eine Bevorschussung dieses Betrages. Diese Summe wird amtsintern vollständig kompensiert. Für die Finanzdelegation war bei der Beurteilung dieses Kreditbegehrens die Tatsache entscheidend, dass dieser Betrag aufgrund der bestehenden Verträge so oder so zu bezahlen ist und bei einer Verzögerung Verzugszinsen anfallen. Die Finanzdelegation stimmte deshalb diesem Vorschuss zu.

### **2.2.2 Kreditüberschreitungen**

Seit 2011 müssen gemäss Artikel 34 FHG Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken von der Finanzdelegation genehmigt werden. Ende 2011 lag eine einzige solche Kreditüberschreitung im Betrag von 8,6 Millionen Franken vor, Ende 2012 keine. Die Gesamtheit der Kreditüberschreitungen legt der Bundesrat dem Parlament jeweils nachträglich mit der Staatsrechnung zur Genehmigung vor.

Per Ende 2013 war nun bei der armasuisse eine finanzierungswirksame Kreditüberschreitung von 25 Millionen Franken zu genehmigen. Mitte Januar 2014 liess sich die Finanzdelegation vom Vorsteher und weiteren Vertretern des VBS über die Gründe dafür orientieren. Zu Diskussionen Anlass gab insbesondere, dass ein Missverständnis bezüglich der Verwendung von zweckgebundenen FLAG-Reserven zu einem Mehrbedarf geführt hat, der erst im Herbst 2013 festgestellt wurde. Da eine Verschiebung auf den Nachtrag I zum Voranschlag 2014 dazu geführt hätte, dass die armasuisse offene Rechnungen erst im Frühjahr 2014 hätte bezahlen können, stimmte die Finanzdelegation schliesslich der Freigabe der Mittel im Rahmen einer Kreditüberschreitung zu. Gleichzeitig verlangte sie vom Vorsteher des VBS, in seinem Departement alle nötigen Massnahmen zu ergreifen, um das Controlling so zu verbessern, dass drohende Mehraufwendungen in Zukunft rechtzeitig erkannt werden und keine Kreditüberschreitung mehr beantragt werden muss. Mit der Antwort des VBS wird sich die Finanzdelegation an der 2. ordentlichen Tagung 2014 befassen. Sie wird ihre Schlussfolgerungen an die Finanzkommissionen für die Beratung der Staatsrechnung weiterleiten.

## 2.2.3

### Weitere Kreditgeschäfte, Überblick

Neben dem vorstehend erwähnten Nachtragskredit hatte die Finanzdelegation im Berichtsjahr über keine weiteren Kreditbegehren zu entscheiden. Damit lag die Zahl der bevorschussten Nachträge erneut unter dem Vorjahresniveau, erheblich unter dem Durchschnitt der Vorjahre und erreichte ein neues «Rekordtief». Für die Finanzdelegation ist diese Entwicklung von dringlichen Nachtragskrediten ein klarer Hinweis darauf, dass ihre über Jahre hinweg geübte restriktive Haltung in der Bundesverwaltung zu einer grossen Zurückhaltung beim Anbegehren von Nachtragskrediten mit Vorschuss geführt hat und dieses Instrument in aller Regel nur in wirklich dringenden Fällen zur Anwendung gelangt. Die erhebliche Kreditüberschreitung bei der armasuisse zeigt jedoch, dass in einzelnen Bereichen durchaus Verbesserungspotenzial bei der Finanzplanung besteht.

*Tabelle 1*

#### Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite\*) 2004–2013

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	davon durch die FinDel genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtrags- kredite	Kreditreste in Mio. Franken
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	a) 7194	98	1276
2008	6554	11,5	b) 6137	94	805
2009	c) 593	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	d) 340	e) 0,3	23	7	2043
2012	230	e) 0,3	9	4	3024
2013	496	e) 0,5	0,5	0,1	2221

\*) Ab 2007 ohne Kreditübertragungen

a) davon 7,038 Mrd. Franken für den Golderlös

b) davon 6 Mrd. Franken für die Massnahmen UBS

c) ohne Stufe 2 der Stabilisierungsmassnahmen (710 Mio.)

d) ohne Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke (Nachtrag IIa/2011 = 869 Mio.)

e) Inkl. Kompensationen

## 2.3

### Weitere Querschnittsthemen

#### 2.3.1

#### Informatik Bund

Im Rahmen ihrer parlamentarischen Finanzoberaufsicht hat sich die Finanzdelegation in den letzten Jahren vertieft mit der Informatik des Bundes befasst (vgl. Tätigkeitsbericht 2012, Ziff. 2.3.1 sowie vorangehende Tätigkeitsberichte). Im Berichtsjahr hat sie ihre risikoorientierte und systembezogene Arbeit weiter intensiviert. Dabei ging es nicht um eine lückenlose Überwachung aller Informatikvorhaben des Bundes oder die Kontrolle von einzelnen IKT-Entscheidungen der Verwaltungsein-

heiten. Dies ist Aufgabe des Gesamtbundesrats als oberster leitender und vollziehender Behörde des Bundes. Er ist für die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung verantwortlich. Die Finanzdelegation konzentrierte sich vielmehr stufengerecht auf die Ausrichtung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Informatikstrategie des Bundes, auf die Führungs-, Steuerungs- und Kontrollverantwortung aller Beteiligten bei IKT-Gross- und Schlüsselprojekten sowie die strategische Ausrichtung ihrer Finanzoberaufsicht über die Bundesinformatik. Zu diesem Zweck hat sie eine Vielzahl von Aussprachen mit Departementsvorstehenden, der EFK, den Direktoren der Fachämter BIT und BBL, dem Delegierten des ISB und Vertretern der Privatwirtschaft geführt.

### *Führung von IKT-Grossprojekten in der Privatwirtschaft*

Ende November 2013 liess sich die Finanzdelegation von den Chief Information Officers (CIO) zweier Schweizer Grossbanken über Aufbau, Prozesse, Führung, Steuerung und Kontrolle von Informatikgrossprojekten in ihren Unternehmen informieren. Ziel des Gedankenaustausches war es, im Sinne eines Benchmarks zu erfahren, wie grosse Informatikvorhaben in der Privatwirtschaft beaufsichtigt, geprüft, gesteuert, geführt, kontrolliert, aufgegleist, umgesetzt und falls erforderlich auch abgebrochen werden.

Die Ausführungen der beiden Informatikchefs bestätigten die bereits früher gewonnene Erkenntnis der Finanzdelegation, dass die Abbruchrate von Projekten in der Bundesverwaltung nicht höher ist als in der Privatwirtschaft. In den seltensten Fällen führen informatiktechnische Ursachen zu einem Scheitern von IKT-Grossvorhaben. Vielmehr sind ungenügendes Engagement des Projektteams, Überforderung des Projektmanagers, fehlendes Wissen und Erfahrung, mangelhafte Änderungskontrollprozesse, unvollständig definierte und dokumentierte Anforderungen, Erfolgskriterien und Risiken, mangelnde Unterstützung durch das Top-Management sowie geringe Einbindung der Anspruchsgruppen häufig anzutreffende Risikofaktoren. Wird die Definition der Anforderungen seitens des Auftraggebers laufend auf später verschoben, werden Anforderungen mitten im Projekt häufig geändert, ist eine starke Personalfuktuation – vor allem bei Schlüsselpositionen und in der Implementierungsphase – zu verzeichnen und werden mehr finanzielle Mittel beantragt, obwohl die Anforderungen an das Projekt nicht geändert wurden, können dies Anzeichen für eine drohende Schiefelage eines IKT-Vorhabens sein.

Für die Finanzdelegation ist bei der Konzipierung eines IKT-Grossprojekts entscheidend, deren schwer beherrschbare Komplexität bereits in der Konzeptionsphase durch die Bildung von Teilprojekten und die Limitierung der Teilprojektdauer auf rund zwei Jahre zu reduzieren. Spätestens dann müssen handfeste Resultate vorliegen. Die dringenden Anforderungen seitens der Geschäftsprozesse sind prioritär umzusetzen, wichtige Zusatzfunktionalitäten erst in einem zweiten Schritt. Auf Wünschbares ist ganz zu verzichten. Bei hoher Komplexität eines Vorhabens ist zu prüfen, die Projektverantwortung auf Stufe Departement (Generalsekretariat) und nicht bei der Verwaltungseinheit selbst anzusiedeln. Für den Bereich der Geschäftsprozesse einerseits und für die Entwicklung der Software andererseits sind je ein Business-Projektleiter und ein IT-Projektleiter einzusetzen, die der vorgesetzten Projektinstanz rapportieren, so wie dies beim Programm FISCAL-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) umgesetzt wird.

In Bezug auf den Faktor Mensch ist die Qualifikation und Erfahrung der am Projekt beteiligten Personen sowie eine offene Kommunikations- und Vertrauenskultur

entscheidend. Die lohnmassige Einreihung der Schlüsselfunktionen sollte konkurrenzfähig sein und das organisationsinterne Know-how durch Ausbildung und Möglichkeiten zur Laufbahnplanung weiterentwickelt werden. Beim Verhältnis von verwaltungsinternen und externen IT-Mitarbeitern ist der Fokus klar auf die internen Ressourcen zu legen. Nur diejenigen Personen sollten an einem IKT-Projekt beteiligt werden, die nachweislich zu seinem Erfolg beitragen können. Diese müssen gerade bei IKT-Grossprojekten vollständig von ihrem Tagesgeschäft in der Linie freigestellt und im Projekt eingebunden werden.

Eine für die Finanzdelegation zentrale Frage betrifft das durchgehende und stufengerechte Reporting (Berichtswesen). Wie kann die Aufsicht und Oberaufsicht feststellen und verhindern, dass die für die Beurteilung eines IKT-Projekts wichtigen Controllingberichte die Realität abbilden und nicht «geschönt» zu den Aufsichts- und Oberaufsichtsorganen gelangen? Beim gescheiterten Projekt INSIEME der ESTV hatte die Finanzdelegation festgestellt, dass die Beurteilung von Risiken in bestimmten Controllingberichten, die an übergeordnete Stellen gingen, teils positiver dargestellt wurde, als dies auf Projektebene der Fall war. Erfolgt das Reporting an den Auftraggeber automatisch mit einem entsprechenden Tool, sind die Einflussmöglichkeiten der Projektleiter auf die Risikobeurteilung eines Projekts geringer und die Chancen grösser, dass die Ergebnisse objektiver ausfallen. Nicht alle Probleme lassen sich jedoch durch Kennzahlen und ein automatisiertes Berichtswesen erkennen. Dazu ist eine unabhängige Beurteilung durch die Verwaltungseinheit als Auftraggeber, das Departement als übergeordnete Steuerungsinstanz und – bei IKT-Schlüsselprojekten – durch den Bundesrat nötig.

Die Finanzdelegation wird diese Erkenntnisse bei der Beurteilung von IKT-Grossprojekten des Bundes berücksichtigen.

#### *IKT-Personal des Bundes*

In der zentralen Bundesverwaltung waren Ende 2013 rund 800 IKT-Projekte in Bearbeitung und rund 2600 IKT-Vollzeitstellen ausgewiesen. Diese Zahlen umfassen alle Leistungserbringer. Für die Leistungsbezüger verfügt der Bund zurzeit allerdings nur über eine Hochrechnung zum effektiven Personalbestand. Informatikverantwortliche, die in den Bundesämtern Informatikprojekte führen oder entwickeln und für ihr Portfoliomanagement zuständig sind, sind noch nicht voll erfasst. Damit fehlt den Organen der Finanzoberaufsicht heute eine präzise Grundlage, um die Entwicklung der Ressourcen – quantitativ wie qualitativ – bei der IKT des Bundes beurteilen und allfälligen Handlungsbedarf feststellen zu können.

#### *Empfehlung an den Bundesrat: Vollständige Erhebung des IKT-Personals*

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, die IKT-Kennzahlen zum IKT-Personal des Bundes bis Mitte 2014 vollständig zu erheben und im Voranschlag 2015 zuhanden der Finanzkommissionen nach Verwaltungseinheit getrennt auszuweisen. Ab 2016 soll die Erhebung und Auswertung zuhanden der Finanzkommissionen jeweils durch einen automatisierten Prozess erfolgen.

## *IKT-Strategie des Bundes 2012–2015*

Mit der Revision der Bundesinformatikverordnung (BinfV)<sup>1</sup> hat der Bundesrat per 1. Januar 2012 die strategische Gesamtverantwortung für die Bundesinformatik übernommen und die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten bei der Steuerung und Führung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in der Bundesverwaltung geregelt.

Die Departemente und die Bundeskanzlei beziehungsweise die Verwaltungseinheiten führen den IKT-Einsatz in ihren Bereichen.<sup>2</sup> Die Direktoren und Direktorinnen der Gruppen und Ämter sind dabei für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten sowie für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich.<sup>3</sup> Die direkte Führungsverantwortung für die Informatik in den Ämtern, bei denen es sich vor allem um IKT-Fachanwendungen handelt, liegt klar bei den Amtsdirektorinnen und -direktoren. Die Führung der Informatik muss dabei – wie die Führung des Personals und der Finanzen – als integraler Bestandteil der Aufgaben einer Amtsleitung wahrgenommen werden.

Demgegenüber liegt die zentrale Führungsverantwortung für die IKT-Standarddienste beim Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB). IKT-Standarddienste sind Informatikleistungen, welche die Verwaltungseinheiten des Bundes in gleicher oder ähnlicher Funktionalität und Qualität benötigen und zentral durch das ISB für die ganze Bundesverwaltung geführt werden. Als Stabsstelle des Bundesrates für die Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes und als Leitung der IKT-Standarddienste hat das ISB eine Doppelfunktion. Bis März 2014 hat der Bundesrat folgende IKT-Standarddienste definiert: Datenkommunikation, Sprachkommunikation und Büroautomation inkl. *Unified Communication & Collaboration* (UCC)<sup>4</sup>, Verzeichnisdienste sowie die Identitäts- und Zugriffsverwaltung.

Die Finanzdelegation weist die obersten Kader der Bundesverwaltung mit Nachdruck darauf hin, dass die unmittelbare Verantwortung für die Führung der Informatik in den einzelnen Verwaltungseinheiten bei den Direktoren und Direktorinnen der jeweiligen Gruppen und Ämter und die unmittelbare Verantwortung für die Führung der IKT-Standarddienste beim Delegierten für die Informatiksteuerung des Bundes liegt. Wie die Führung des Personals und der Finanzen ist die Führung der Informatik integraler Bestandteil der Aufgaben einer Amtsleitung und von dieser vollumfänglich wahrzunehmen.

## *IKT-Weisungen des Bundes*

Zur Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes haben der Bundesrat und das EFD innert eines Jahres eine Vielzahl neuer Weisungen erlassen bzw. bestehende Wei-

<sup>1</sup> Verordnung vom 9. Dezember 2011 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundeseinformatikverordnung, BinfV; SR 172.010.58)

<sup>2</sup> Art. 9 Abs. 1 BinfV

<sup>3</sup> Art. 45 RVOG

<sup>4</sup> Integration von Sprachkommunikation, Mail, Videokonferenz, Funktionalitäten zur Zusammenarbeit sowie gemeinsame Ablagen

sungen revidiert.<sup>5</sup> Die Finanzdelegation hat sich im Berichtsjahr eingehend mit diesen auseinandergesetzt. Dabei legte sie einen Schwerpunkt auf die Frage, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert sind und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen durch die Linienverantwortlichen ausreichend klar geregelt wurden. Vor allem in letzterem Fall ortete die Delegation Handlungsbedarf. Sie hat die EFK mit einer Querschnittsprüfung beauftragt und eine Empfehlung an den Bundesrat gerichtet.

#### *Auftrag an die Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)*

Im Auftrag der Finanzdelegation wird die EFK 2014 und 2015 Querschnittsprüfungen bei den zuständigen Querschnittsämtern EPA, BBL, EFV und ISB zu den Personalweisungen, Beschaffungsweisungen, Finanzweisungen und IKT-Weisungen durchführen. Sie wird überprüfen, inwieweit in den entsprechenden Weisungen die Kontrolle über deren Einhaltung und Umsetzung ausreichend klar geregelt ist, wie diese Kontrollaufgabe in der Praxis gelebt wird und wo Lücken im Kontrollsystem bestehen.

#### *Empfehlung an den Bundesrat: IKT-Weisungen*

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, bei jeder von ihm erlassenen IKT-Weisung explizit und klar zu regeln, wer die Umsetzung und Einhaltung der Weisung zu kontrollieren hat und wer für das Reporting verantwortlich ist. Die EFK wird die Umsetzung dieser Empfehlung Ende 2014 im Rahmen einer Prüfung zur revidierten Bundesinformatikverordnung (BinfV) zuhanden der Finanzdelegation beurteilen.

#### *IKT-Schlüsselprojekte (IKT-SSP)*

Im Rahmen der IKT-Strategie des Bundes 2012–2015 hat der Bundesrat Ende März 2013 Weisungen für IKT-Schlüsselprojekte (IKT-SSP) erlassen. Ein IKT-SSP ist ein IKT-Projekt oder IKT-Programm, das aufgrund seines Ressourcenbedarfs (Personal und Finanzen), seiner strategischen Bedeutung, seiner Komplexität, seiner Auswirkungen und seiner Risiken eine verstärkte übergeordnete Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle erfordert.

Für die verstärkte Prüfung ist die EFK zuständig. Ihre Prüfungen erfolgen unabhängig und ohne operative Beteiligung am IKT-SSP. Die EFK nimmt damit *nicht* die Funktion eines *Quality Gates* wahr, d. h. sie prüft *nicht* am Ende einer durch die Projektführungsmethodik HERMES 5 vordefinierten Projektphase und sie gibt *auch nicht* die nachfolgende Projektphase frei. Vielmehr bestimmt sie selbst die Checkpunkte, an denen sie ihre Prüfungen durchführt. Ihre Prüfungsergebnisse dienen den Verantwortlichen in der Linie bei der Führung, Steuerung und Kontrolle des IKT-

<sup>5</sup> Weisungen des Bundesrates vom 30. November 2012 für das Strategische IKT-Controlling, vom 27. März 2013 für IKT-Schlüsselprojekte, vom 14. August 2013 über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung (WIsB), vom 13. Dezember 2013 für das IKT-Portfolio Bund und vom 13. Dezember 2013 für die finanzielle Führung im IKT-Bereich sowie Weisungen des EFD vom 19. Februar 2013 zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung (WUBinfV)

SSP und der Finanzdelegation als eines von mehreren Instrumenten, die IKT-SPP des Bundes zu beaufsichtigen.

Die Verantwortung für die Führung und Steuerung sowie die Kontrolle der IKT-SSP bleibt unverändert in der Linie. Die Kontrollen erfolgen innerhalb der Projektorganisation sowie in der dem Projekt übergeordneten Linie, welche die Verantwortung für das IKT-SPP trägt.

Mitte April 2013 hat der Bundesrat die ersten vier IKT-Schlüsselprojekte festgelegt: das Programm FISCAL-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV; vgl. Ziff. 3.6.1), das Projekt SNAP-EESSI für den elektronischen Datenaustausch im Bereich Sozialversicherungen, das Programm UCC zur Ablösung der Festnetztelefonie und deren Integration in die Büroautomation sowie das Datenmanagement im Bundesamt für Strassen (ASTRA). Im Frühjahr 2014 wird der Bundesrat über weitere für den Bund strategisch wichtige Vorhaben beschliessen, wobei er eine Gesamtzahl von 10 bis 15 IKT-SSP anstrebt.

Die Finanzdelegation zeigte sich erstaunt, dass der Bundesrat bei der Auswahl der ersten IKT-SSP keine IKT-Vorhaben berücksichtigt hat, die über Rüstungskredite oder andere spezielle Finanzierungsarten alimentiert werden. Gerade im Bereich militärischer informatikgestützter Vorhaben erkennt die Finanzdelegation klaren Bedarf für eine verstärkte Prüfung und Kontrolle. Aus diesem Grund hat sie die EFK Mitte 2013 direkt beauftragt, das Projekt FIS Heer des VBS hinsichtlich Standortbestimmung, Ursachenanalyse und gezogener Lehren näher zu prüfen und der FinDel im 2014 über die Ergebnisse Bericht zu erstatten (vgl. Ziff. 3.5.1, Informatik VBS).

Im Zusammenhang mit der Prüfung von IKT-SSP durch die EFK stellte die Finanzdelegation zudem Unklarheiten in der Abgrenzung der Rollen des ISB und der EFK fest. Es tauchte die Frage auf, wer die Vollständigkeit der Liste der IKT-SSP prüft und inwieweit das ISB die Umsetzung seiner Weisungen und Vorgaben in den Departementen kontrolliert. Die Finanzdelegation ist klar der Ansicht, dass es Aufgabe des ISB ist, die Liste der IKT-Schlüsselprojekte auf ihre Vollständigkeit zu prüfen und die Umsetzung der bestehenden Weisungen und Vorgaben in den Departementen zu kontrollieren.

#### *Empfehlungen an den Bundesrat: IKT-Schlüsselprojekte*

Die Finanzdelegation erwartet vom Bundesrat, dass er sämtliche strategisch bedeutenden, ressourcenintensiven, komplexen und risikoreichen informatikgestützten IKT-Programme und -Projekte des Bundes – unabhängig von ihrer Finanzierungsart, wie Rüstungskredite, Arbeitslosenversicherung, Forschung, Entwicklungszusammenarbeit, Nationalstrassen etc. – in das Auswahlverfahren für die noch zu beschliessenden IKT-Schlüsselprojekte miteinbezieht und auch solche Vorhaben bei seiner Entscheidung im Frühjahr 2014 berücksichtigt. Dabei sind klassifizierte militärische Informationen für die Finanzdelegation kein Grund, über Rüstungskredite finanzierte Vorhaben vom Prozess für IKT-Schlüsselprojekte auszuschliessen. Deren Vertraulichkeit kann mit geeigneten Mitteln gewährleistet werden.

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat zudem auf sicherzustellen, dass das zuständige Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) die von den Departementen und Verwaltungseinheiten gelieferten Vorschläge für mögliche IKT-Schlüsselprojekte auf ihre Vollständigkeit prüft sowie die Umsetzung der Weisungen und Vorgaben des Bundesrates in den Departementen kontrolliert.

#### *Getrennte Kredite für Evaluation und Realisierung von IKT-Grossprojekten*

In Bezug auf die Finanzierung von IKT-Grossprojekten des Bundes hat sich die Finanzdelegation für eine gestaffelte Kreditsprechung durch das Parlament ausgesprochen. Analog den Rüstungsbeschaffungen im VBS sollte dem Parlament zuerst ein Planungskredit beantragt werden für die Abklärung des Bedarfs, die Definition der Leistungen, die Spezifizierung der Anforderungen, die Quantifizierung der Kosten und die Berechnung der Wirtschaftlichkeit über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Die Ergebnisse der Abklärungsphase sollen dem Parlament anschliessend in einem Bericht zusammen mit dem Antrag eines Verpflichtungskredits für die Realisierungsphase unterbreitet werden. Mit einer Staffelung der Kreditsprechung auf Stufe Parlament wird dessen Steuerungsfunktion im finanziellen Bereich gestärkt. Es kann gestützt auf verlässlichere Angaben als bisher die Verwirklichung eines IKT-Grossprojekts gutheissen oder ein IKT-Vorhaben, das den oben genannten Anforderungen nicht entspricht, ablehnen.

#### *Empfehlung an den Bundesrat: Gestaffelte Kredite für die Evaluation und für die Realisierung*

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, dem Parlament bei IKT-Grossprojekten die notwendigen finanziellen Mittel in Zukunft gestaffelt zu beantragen: erst einen Planungskredit für die Evaluation von Bedarf, Leistungen, Anforderungen, Kosten und Wirtschaftlichkeit, danach gesondert einen Verpflichtungskredit für die Realisierung des Vorhabens.

#### *Ausrichtung und Weiterentwicklung der IKT-Strategie des Bundes*

Ende August 2013 und Anfang 2014 führte die Finanzdelegation Aussprachen mit dem Delegierten des ISB zur Rolle und zum Selbstverständnis des Informatiksteuerungsorgans, zum Stand der Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes sowie deren Ausrichtung und Weiterentwicklung.

In Bezug auf die zukünftige Ausrichtung der IKT-Strategie stellen sich für die Delegation zwei Grundsatzfragen: Wie zentral oder dezentral soll die IKT des Bundes in Zukunft geführt, kontrolliert und gesteuert werden und wie stark sollen die Informatikleistungen des Bundes weiter standardisiert werden?

Das ISB sprach sich für die vollständige Umsetzung und Weiterentwicklung der heutigen IKT-Strategie und gegen einen grundsätzlichen Paradigmawechsel aus, d. h. gegen eine stärkere Zentralisierung der Verantwortung bei Fachanwendungen. In den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik werde in der Bundesverwaltung dem Prinzip «So dezentral wie möglich, so zentral wie nötig» nachgelebt. Dieser Grundsatz ist allerdings nirgends in den Rechtsgrundlagen festgehalten. Die Finanz-

delegation hat die EFK beauftragt, diese Frage im Rahmen ihrer diesjährigen Prüfung beim ISB weiter zu vertiefen. Zudem verlangte sie vom Bundesrat, bis Ende Mai 2014 zur grundsätzlichen Ausrichtung der IKT-Strategie Stellung zu nehmen.

In Bezug auf die Weiterentwicklung der IKT-Strategie 2012–2015 erkennt die Finanzdelegation vor allem in den Bereichen Projekt- und Amtsführung, Controlling, Portfolio-Management und Reporting Handlungsbedarf. Sie richtete deshalb folgende Empfehlungen an den Bundesrat.

*Empfehlungen an den Bundesrat: Weiterentwicklung im Bereich Projektführung*

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat – ergänzend zu der Einrichtung eines zentralen Pools von Projektleiterinnen und Projektleitern – den Beizug von ausgewiesenen Projektführungsexpertinnen und -experten zu prüfen, die im Falle von Engpässen beim bundesinternen Projektleiterpool<sup>6</sup> schnell abgerufen und eingesetzt werden können. Die Vergabe eines solchen Rahmenvertrags für Einsätze auf Abruf hat transparent mittels öffentlicher Ausschreibung zu erfolgen.

Zudem fordert die Finanzdelegation den Bundesrat auf, neben der laufenden Ausbildung der Programm- und Projektleitenden in den Verwaltungseinheiten bis Ende 2014 auch Strukturen für den bundesweiten direkten Erfahrungsaustausch zwischen den Programm- und Projektleitenden zu schaffen bzw. bestehende Strukturen zu verstärken.

*Empfehlung an den Bundesrat: Weiterentwicklung im Bereich Amtsführung*

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, die Ausbildung der Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren im 2014 weiter zu verstärken und ihnen die geeigneten Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Führungsverantwortung im IKT-Bereich vollumfänglich wahrnehmen können. Dazu sind unter anderem die Projektführungsmethodik und die Führungsorganisation der Stammorganisation spätestens bei Ende 2015 stärker aufeinander abzustimmen und miteinander zu verbinden. Ferner erwartet die Finanzdelegation, dass sich die Amtsleitungen in ihrer Funktion als Auftraggeber von IKT-Projekten vor der Auftragserteilung und der Projektfreigabe gründlich überlegen, welchem Zweck neue Software dienen soll und ob damit die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse gesteigert werden kann.

*Empfehlung an den Bundesrat: Weiterentwicklung im Bereich IKT-Controlling*

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, die Steuerungsvorgaben und -instrumente für Informatikprojekte bundesweit vermehrt zu harmonisieren und vor allem bei den IKT-Schlüsselprojekten eine Zentralisierung des Controllings (Steuerung und Überwachung) bei einer verantwortlichen Stelle zu prüfen, um bei den strategisch wichtigen IKT-Vorhaben des Bundes eine einheitliche professionelle Steuerung zu garantieren.

<sup>6</sup> Ende 2012 haben National- und Ständerat mittels gleichlautender Motionen der Finanzkommissionen (12.3986 und 12.3987) den Bundesrat beauftragt, so schnell wie möglich einen Pool von Informatikprojektleiterinnen und -leitern zu schaffen. Über den Aufbau eines solchen Pools wird der Bundesrat voraussichtlich im Frühjahr 2014 entscheiden.

Gemäss ISB wird das veraltete Portfoliomanagement-Werkzeug «IKT-Cockpit Bund» auf Anfang 2015 ersetzt. Ein neues System wird zurzeit in den Departementen und der Bundeskanzlei ausgerollt. Projekte mit einem Gesamtaufwand von mehr als 400 000 Franken müssen im IKT-Portfolio Bund aufgeführt werden.<sup>7</sup> Departemente, welche ihre Portfolio-Daten bereits in einem eigenen, bestehenden Management-Werkzeug führen, müssen die notwendigen Daten via eine Import-Schnittstelle periodisch in das IKT-Portfolio des Bundes einlesen.

*Empfehlung an den Bundesrat: Weiterentwicklung im Bereich IKT-Portfoliomanagement*

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, für alle Departemente die vollständige Führung ihres Portfolio-Managements im neuen Portfolio-Management-System bis Ende 2014 für obligatorisch zu erklären und das neue System spätestens bis Ende 2015 mit Projektmanagement-Werkzeugen zu verbinden, um damit die Durchgängigkeit und Bearbeitung der Daten sicherzustellen.

Zudem empfiehlt die Finanzdelegation dem Bundesrat zu prüfen, ob mit Blick auf eine verstärkte Verknüpfung zwischen Programm-/Projektmanagement und Stammorganisation und im Sinne einer zusätzlichen Kontrollstufe eine Projektfreigabe durch das übergeordnete Departement anstelle der zuständigen Verwaltungseinheit eingerichtet werden sollte.

*Empfehlung an den Bundesrat: Weiterentwicklung im Bereich Reporting an den Bundesrat*

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, seine Vorgaben und Anforderungen für die regelmässige Berichterstattung der Verwaltung an den Bundesrat im Rahmen des strategischen IKT-Controllings laufend zu überprüfen und anzupassen, damit diese den neusten Erkenntnissen aus der Praxis Rechnung tragen und der Bundesrat über die für seine strategische Steuerung und Aufsicht notwendigen und zielführenden Informationen verfügt.

*Weiterentwicklung der parlamentarischen Finanzoberaufsicht über die Bundesinformatik*

Für die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung ist der Bundesrat verantwortlich.<sup>8</sup> Als begleitendes Finanzoberaufsichtsorgan führt die Finanzdelegation systembezogene und stichprobenweise Prüfungen auf parlamentarischer Ebene durch. Sie ist weder in die direkte Aufsicht des Bundesrats noch in die operative Linienverantwortung und Kontrolle eingebunden.

Die Finanzdelegation hat sich im Berichtsjahr eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, wie sie ihre Finanzoberaufsicht über die Informatik des Bundes in Zukunft ausgestaltet.

<sup>7</sup> Weisungen des Bundesrates vom 13. Dezember 2013 für das IKT-Portfolio Bund  
<sup>8</sup> Art. 8 Abs. 3 RVOG

Angesichts der Vielzahl von IKT-Anwendungen und -Projekten in der Bundesverwaltung und im Hinblick auf einen zielgerichteten Einsatz ihrer beschränkten Ressourcen hat die Finanzdelegation beschlossen, sich in erster Linie auf die begleitende Finanzoberaufsicht über die rund 15 IKT-Schlüsselprojekte (IKT-SSP) zu fokussieren. Dabei stützt sie sich vor allem auf die Prüfberichte der EFK zu den IKT-SSP, die Berichte des ISB bzw. EFD zuhänden des Bundesrates zu den IKT-SSP sowie auf halbjährliche stufengerechte Standberichte des Bundesrats bzw. des zuständigen Departements an die Delegation.

Für das IKT-SSP «Programm FISCAL-IT» hat sie dem Bundesrat ihre Anforderungen an dessen Berichterstattung bereits mitgeteilt (vgl. Ziff. 3.6.1).<sup>9</sup> Die Zusammenfassungen der Standberichte des Bundesrats zu FISCAL-IT werden den Finanzkommissionen jeweils für deren Beratung der Staatsrechnung und des Voranschlags zugestellt.

In Bezug auf die weiteren IKT-Schlüsselprojekte hat die Finanzdelegation vom Bundesrat verlangt, ihr einen Vorschlag zu unterbreiten, nach welchen Kriterien er der Finanzdelegation halbjährlich Bericht zu erstatten gedenkt. Gestützt auf den Vorschlag des Bundesrats wird sie im ersten Halbjahr 2014 definitiv über ihre Anforderungen an das Reporting beschliessen.

Zur Vertiefung wird die Finanzdelegation wie anhin Aussprachen mit den zuständigen Departementsvorstehenden und verantwortlichen Amtsdirektionen führen sowie einen Augenschein bei den zuständigen Ämtern vor Ort nehmen.

Sollte die Delegation weiteren Klärungsbedarf oder dringenden Handlungsbedarf erkennen, wird sie die EFK kurzfristig mit einer Second Opinion beauftragen, beispielsweise zur unabhängigen Beurteilung grösserer Risiken oder im Vorfeld der Beantragung eines Kredites durch den Bundesrat. Dies wurde zwischen ihr und der EFK vereinbart.

Im Rahmen der Beratungen zum Voranschlag, zu den Nachtragskrediten und zur Staatsrechnung führen die Subkommissionen der Finanzkommissionen eine Vielzahl von Sitzungen durch, für die jeweils die für die finanzielle Führung verantwortlichen Amtsdirektorinnen und -direktoren bzw. der Delegierte des Informatiksteuerungsorgans aufgeboten werden. Nach Ansicht der Finanzdelegation bieten diese Sitzungen die ideale Gelegenheit, in Anwesenheit der Führungsverantwortlichen einzelne IKT-Fachanwendungen (Ämter) und IKT-Standarddienste (ISB) in Bezug auf deren finanziellen und führungsbezogenen Risiken regelmässig und vertiefter unter die Lupe zu nehmen. Bei Feststellung von Mängeln sind die Finanzkommissionen am besten in der Lage, zeitnah zu reagieren und die entsprechenden IKT-Projektkredite allenfalls zu kürzen.

<sup>9</sup> Bei FISCAL-IT verlangt sie neben konsolidierten Angaben zu den gängigen Kennzahlen wie Kosten, Kredite, Termine und Ressourcen explizit eine unabhängige Gesamtbeurteilung des Programms FISCAL-IT mit einer eigenständigen Risikoanalyse des Departements, ergänzt mit Angaben zu den getroffenen Massnahmen und deren Umsetzungsstand. Bei der Beurteilung der Zielerreichung (Soll-Ist-Vergleich) legt die Finanzdelegation besonderen Wert auf eine Beurteilung der Qualität der erbrachten Leistung.

Aus Sicht der Finanzdelegation bietet eine Aufgabenteilung, bei der die Finanzdelegation vor allem die begleitende Aufsicht über die IKT-Schlüsselprojekte wahrnimmt und die Finanzkommissionen sich im Rahmen ihrer gestaltenden und nachträglichen Aufsicht vertieft mit den IKT-Fachanwendungen und IKT-Standarddiensten auseinandersetzt, eine gute Gelegenheit, die gesamte Finanzoberaufsicht über die IKT des Bundes wirksamer und zielgerichteter zu gestalten, indem die Verantwortlichen auf Stufe Bundesrat, Departement und Amt verstärkt in die Pflicht genommen werden.

#### *Antrag an die Finanzkommissionen*

Die Finanzdelegation beantragt den Finanzkommissionen, die IKT-Standarddienste (in der Verantwortung des ISB) und die IKT-Fachanwendungen (in der Verantwortung der Leitung der einzelnen Verwaltungseinheiten) im Rahmen ihrer Voranschlags- und Rechnungsberatungen regelmässig und vertieft zu prüfen. Sie empfiehlt, dazu bei den für das departementale Projektportfolio zuständigen Generalsekretariaten im Vorfeld der Subkommissionssitzungen jeweils die vollständige Liste der IKT-Projekte zu verlangen.

### **2.3.2 Projekt GEVER Bund**

Die Finanzdelegation setzte sich in der letzten Berichtsperiode (vgl. Tätigkeitsbericht 2012, Ziff. 2.3.2) vertieft mit der Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) in der Bundesverwaltung auseinander. Dabei standen vor allem Fragen zur dezentralen Organisation, zur fehlenden finanziellen Gesamtübersicht, zur Produktstrategie (vom Bund standardisierte Informatiklösungen) sowie zum Beschaffungswesen im Vordergrund.

Im Berichtsjahr 2013 richtete die Finanzdelegation ihren Fokus auf die Umsetzung von GEVER in den drei Departementen EDA, VBS und EFD, in denen aus verschiedenen Gründen noch kein standardisiertes GEVER-Produkt im Einsatz ist, die dezentrale Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Nachfolgeorganisation GEVER sowie beschaffungsrechtliche Aspekte.

Um keine einseitige Abhängigkeit von einem einzelnen Anbieter zu schaffen, hatte der Bundesrat im Jahr 2008 den Informatikrat des Bundes (IRB) beauftragt, nebst dem bis dahin verwendeten GEVER-Produkt (Fabasoft eGov-Suite CH) eine zweite Standardlösung zu bestimmen. Im Juni 2011 wurde eine vom Bundesamt für Informatik und Technologie (BIT) auf Microsoft Sharepoint basierende Eigenentwicklung (GEVER Office) als zweites Produkt standardisiert. Ende 2011 stellte das BIT dessen Weiterentwicklung primär aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ein. Es kam nur in wenigen Verwaltungseinheiten, vor allem des EFD, zum Einsatz. Seither ist Fabasoft eGov-Suite CH faktisch das einzige GEVER-Standardprodukt für die zentrale Bundesverwaltung.

Im Herbst 2012 äusserte das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) Bedenken zur beschaffungsrechtlichen Situation der Standardlösung von Fabasoft. Die Bundeskanzlei gab in der Folge ein Rechtsgutachten in Auftrag zur Klärung der Frage, ob der Bezug zusätzlicher Lizenzen und entsprechender Pflegeleistungen unter

beschaffungsrechtlichen Aspekten weiterhin möglich ist oder der bestehende Rahmenvertrag mit Fabasoft neu ausgeschrieben werden muss. Die Finanzdelegation befasste sich Anfang April 2013 mit dem bei der Bundeskanzlei angeforderten Gutachten und stellte dabei dringenden Handlungsbedarf für die Oberaufsicht fest.

Ende Mai 2013 hörte die zuständige Subdelegation im Auftrag der Finanzdelegation die Generalsekretäre des EDA und EFD, die Generalsekretärin des VBS, die Direktoren der Fachämter BBL und BIT, den Delegierten des ISB sowie einen Vertreter der Bundeskanzlei und die ehemalige Delegierte des Programms GEVER Bund an. Sie stellte grundsätzlich fest, dass die Interessen derjenigen Departemente, die bereits mit dem GEVER-Produkt von Fabasoft arbeiteten, derjenigen Departemente, bei denen eine Einführung bis Ende 2015 erst noch zu erfolgen hat, und der Bundeskanzlei, die mit der Gesamtkoordination betraut war, zum Teil stark voneinander abwichen. Dies erschwerte eine Einigung in der Generalsekretärenkonferenz (GSK) betreffend der zu verfolgenden Produktstrategie. Aufgrund der an der Anhörung gewonnenen Erkenntnisse richtete die Finanzdelegation Anfang Juni 2013 vier Empfehlungen an den Bundesrat (vgl. weiter unten).

Mitte September 2013 informierte die Bundeskanzlerin die Subdelegation im Rahmen des jährlich stattfindenden Informationsbesuchs über ihre Haltung zu den Empfehlungen, die Entwicklung der intensiven Gespräche zwischen der Bundeskanzlei und der GSK sowie den Zeithorizont für ihren Antrag an den Bundesrat. Die Subdelegation bekräftigte gegenüber der Bundeskanzlerin ihre Forderung nach einer Zentralisierung der Führung und Kredite.

Mitte November 2013 fasste der Bundesrat Grundsatzentscheide zu GEVER und nahm Mitte Januar 2014 gegenüber der Finanzdelegation schriftlich zu deren Empfehlungen Stellung.

#### *Empfehlung 1: Ausschreibungen nach öffentlichem Beschaffungsrecht*

Die Finanzdelegation empfahl dem Bundesrat zu prüfen, ob zur Reduktion der Risiken, die mit einer WTO-konformen Neuausschreibung von GEVER-Produkten für den Bund verbunden sind, mittelfristig nicht das BIT eine bundesinterne GEVER-Lösung entwickeln könnte.

Gemäss dem von der Bundeskanzlei in Auftrag gegebenen Gutachten muss das heute einzige GEVER-Standardprodukt von Fabasoft, das in vier Departementen im Einsatz steht, neu und WTO-konform ausgeschrieben werden. Der Bedarf an Lizenzen und an Dienstleistungen für ein standardisiertes GEVER-Produkt von denjenigen Departementen, die noch keine oder nicht standardisierte Produkte im Einsatz haben, kann nicht über die bestehenden Rahmenverträge gedeckt werden. Zudem besteht das Risiko, dass die Departemente, die heute mit dem Produkt von Fabasoft arbeiten, ein anderes Produkt einführen müssten, sollte im Rahmen der WTO-Ausschreibung das Produkt eines anderen Anbieters den Zuschlag erhalten. Eine solche Umstellung wäre für den Bund mit hohen Kosten verbunden. Die Finanzdelegation unterstützte daher die Überprüfung der Produktstrategie und Favorisierung einer Mehrproduktstrategie durch die GSK. Ergänzend regte sie an, auch die Option einer bundeseigenen Individualentwicklung zu prüfen. Würde die gesamte Bundesverwaltung die bundeseigene Lösung einsetzen, würde sich dies positiv auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis auswirken.

In seiner Stellungnahme hielt der Bundesrat fest, dass für die elektronische Geschäftsverwaltung des Bundes eine Zwei-Produkte-Strategie mit zwei standardi-

sierten Produkten realisiert werden soll. Der Betrieb aller in der zentralen Bundesverwaltung aktuell im Einsatz stehenden GEVER-Produkte soll während einer Übergangsfrist bis zur WTO-konformen Ausschreibung, Evaluation und Einführung zweier standardisierter GEVER-Produkte sichergestellt werden. Dies soll jeweils im Rahmen einer freihändigen Vergabe gemäss Artikel 13 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>10</sup> geschehen.

Bezüglich bundeseigener Entwicklung eines GEVER-Produkts erachtet es der Bundesrat als zielführender, die beschlossene Zwei-Produkte-Strategie mittels auf dem freien Markt beschaffter GEVER-Produkte zu realisieren. Zudem hat der Bundesrat in der IKT-Strategie des Bundes 2012–2015 in den Grundsätzen festgehalten, dass die Beschaffung bestehender Software auf dem Markt Vorrang vor einer Entwicklung von Individualsoftware hat.

### *Empfehlung 2: Zentrale Führungs- und Kontrollverantwortung*

Die Finanzdelegation empfahl dem Bundesrat, die Frage der Führung und Kontrolle bei GEVER zu prüfen und eine Lösung vorzusehen, welche sicherstellt, dass das Vorhaben straff geführt wird sowie Aufgaben, Entscheidkompetenzen und Verantwortungen übereinstimmen.

Aufgrund seiner departementübergreifenden Natur ist bei der weitem Umsetzung von GEVER nach Überzeugung der Finanzdelegation eine zentrale Führung erforderlich. Eine klar bezeichnete Stelle und Person muss die Richtung vorgeben, über die Gesamtsicht verfügen und für die Entscheide die Verantwortung tragen. Leitlinie muss das Gesamtinteresse des Bundes und nicht das Interesse eines einzelnen Departementes oder eines fachverantwortlichen Amtes sein. Damit die Führung dies tun kann, muss sie auch über die entsprechenden Kompetenzen verfügen. Eine reine Koordinationsaufgabe ohne Weisungs- oder Entscheidkompetenz, wie sie in der GEVER-Verordnung<sup>11</sup> der Bundeskanzlei übertragen wurde, bringt bei den unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Departemente nicht den gewünschten Erfolg. Für die Finanzdelegation ist von entscheidender Bedeutung, dass der Gesamtbundesrat fest gewillt ist, GEVER zum Erfolg zu führen, auch wenn ihm in der GEVER-Verordnung keine solche Kompetenz zugewiesen ist.

In seiner Stellungnahme hielt der Bundesrat fest, dass für die Beschaffung der zwei standardisierten Produkte die Bundeskanzlerin als Auftraggeberin (zentrale Stelle) bestimmt wurde. Die Verantwortung und die damit verbundenen Kompetenzen für das Vorhaben sind nach Ansicht des Bundesrates damit klar geregelt.

### *Empfehlung 3: Steuerung über Verpflichtungskredit*

Die Finanzdelegation empfahl dem Bundesrat, dem Parlament einen Verpflichtungskredit nach Artikel 21 des Finanzhaushaltgesetzes für die Einführung von GEVER im VBS, EFD und EDA (inklusive dem weltweiten Aussennetz) zu beantragen und die Kreditverantwortung einer zentralen Stelle zu übertragen. Bezüglich Kosten verlangte sie, dass diese genau und nachvollziehbar erfasst werden, um dem Parlament jederzeit über die bisher verursachten Kosten detailliert Auskunft geben zu können.

<sup>10</sup> SR 172.056.11

<sup>11</sup> SR 172.010.441

Ein Verpflichtungskredit erleichtert es dem Parlament, die finanziellen Mittel zu steuern, den Kreditverlauf transparent zu verfolgen und die Gesamtübersicht über die eingesetzten Mittel zu wahren. Er erlaubt zudem eine klare Kontrolle über den Stand und die bisherige Beanspruchung des Kredits und erleichtert die Kostenkontrolle. Zusammen mit einer zentralen Führung kann damit verhindert werden, dass ein bundesweites Vorhaben deswegen scheitert, weil einzelne Departemente die zur Verfügung stehenden Ressourcen aus unter Umständen durchaus nachvollziehbaren Gründen anders priorisieren.

Der Bundesrat beschloss Mitte November 2013, für die Projektphasen der Beschaffung der GEVER-Produkte (WTO-Ausschreibung, Evaluation, Zuschlagserteilung) sowie der nachgelagerten Realisierung (Anpassung der Produkte an Bundesstandard, Standardisierung) die Finanzmittel aus den vorhandenen Budgets der Departemente an die Bundeskanzlei zu verschieben. Die Bundeskanzlei soll damit als zentrale Stelle (Auftraggeberin) über die Ressourcen für die Beschaffung und die Realisierung der GEVER-Produkte verfügen. Gemäss heutigem Kenntnisstand werden sich die Ausgaben für die Beschaffung und die Realisierung auf 6 Millionen Franken belaufen, womit die Voraussetzungen für einen Verpflichtungskredit nicht erfüllt seien. Die Einführung in den Departementen soll im Rahmen departementspezifischer Projekte und den vorhandenen Budgets realisiert werden. Die zentrale Führung für diese letzte Phase der Einführung soll über eine periodische Berichterstattung der Departemente gegenüber dem Steuerungsausschuss und einem jährlichen Bericht an den Bundesrat sichergestellt werden. Aus Sicht der Finanzdelegation umfassen die 6 Millionen Franken allerdings nur die reinen Beschaffungskosten, ohne Wartung, Betrieb und Unterhalt. Werden diese mit einbezogen, wird die Betragsschwelle von 10 Millionen Franken gemäss Art. 11 FHV überschritten.

#### *Empfehlung 4: Flächendeckender Einsatz von GEVER und Benutzerakzeptanz*

Aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, den Einsatz von GEVER auf diejenigen Arbeitsplätze zu beschränken, welche zwingend über dieses Instrument verfügen müssen und – falls nötig – die diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen kritisch zu hinterfragen, beispielsweise in Bezug auf die Nachweisbarkeit des Verwaltungshandelns.

Für die Finanzdelegation ist der Einsatz einer elektronischen Geschäftsverwaltung für eine zeitgemässe Verwaltung richtig und wichtig. Dies entbindet Bundesrat und Verwaltung aber nicht von der Aufgabe, im Hinblick auf einen effizienten und sparsamen Einsatz der Mittel kritisch zu prüfen, ob jeder Arbeitsplatz mit GEVER ausgerüstet werden muss. Angesichts der Lizenzgebühren ist die Frage zu prüfen, ob eine Ausrüstung aller Auslandvertretungen des EDA wirklich erforderlich ist.

Die Finanzdelegation ist überzeugt, dass GEVER seinen Nutzen nur dann entfalten kann, wenn die Benutzerakzeptanz in allen Departementen vorhanden ist. Sie forderte den Bundesrat auf, diesem Aspekt gebührend Beachtung zu schenken. Wenn Benutzer unnötig viel Zeit für überflüssige Funktionen einsetzen müssen, sinkt die Benutzerakzeptanz und der Nutzen des System wird beeinträchtigt, beispielsweise indem Papierablagen nicht reduziert oder die Geschäfte nicht effizient verwaltet werden. Damit ginge ein erhebliches Sparpotenzial verloren.

In seiner Stellungnahme erachtet der Bundesrat die bestehende gesetzliche Grundlage, insbesondere die GEVER-Verordnung, als zweckmässig. Eine Effizienzsteigerung werde durch GEVER-Systeme nur erreicht, wenn alle Bundesangestellten auf

ihre jeweiligen GEVER-Anwendungen zugreifen können und die Unterlagen somit nicht doppelt geführt werden müssen. Der Bundesrat beharrt auf einem flächendeckenden Einsatz.

Die Finanzdelegation wertet es als positiv, dass der Bundesrat die Bundeskanzlerin klar als verantwortliche Person für das weitere Vorgehen bestimmt hat. Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat aber auf, im Sinne der Effizienz nochmals zu prüfen, ob tatsächlich alle Arbeitsplätze mit GEVER ausgestattet werden müssen. Ausserdem fordert sie, dass GEVER als IKT-Standarddienst definiert wird. Und schliesslich erachtet sie es als schwer verständlich, dass der Bundesrat für dieses gewichtige Vorhaben keinen Verpflichtungskredit beantragen will.

### **2.3.3 Vergabewesen Bund**

Seit Jahren befasst sich die Finanzdelegation mit einzelnen Aspekten des Beschaffungswesens des Bundes und der Vergabepaxis der Bundesverwaltung (vgl. Tätigkeitsbericht 2010, Ziff. 2.3.3 und 2.3.4, Tätigkeitsbericht 2011, Ziff. 2.3.2 und Tätigkeitsbericht 2012, Ziff. 2.3.3). Sie beurteilt dabei im Rahmen ihrer Finanzoberaufsicht, ob und wie der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion über die Bundesverwaltung wahrnimmt. Die parlamentarische Oberaufsicht erfolgt selektiv, risikoorientiert und setzt Schwerpunkte. Als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes ist der Bundesrat für die unmittelbare Aufsicht verantwortlich, er ist gegenüber der Bundesverwaltung weisungsbefugt. Für das operative Geschäft sind die zuständigen Verwaltungseinheiten und deren Leitungen direkt verantwortlich. Siehe zu diesem Aspekt auch Ziffer 1.2 des vorliegenden Berichts.

Die Finanzdelegation befasst sich mit dem Beschaffungswesen des Bundes vor allem aus einer finanziellen, strategischen und zukunftsgerichteten Perspektive. Sie legt grössten Wert darauf, dass die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes bei den Vergaben der einzelnen Verwaltungseinheiten strikte eingehalten werden, um einen zweckmässigen, sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Bundesmitteln zu fördern. Sie beurteilt ferner, ob die Aufsichts-, Steuerungs- und Führungsinstrumente sowie die Weisungen des Bundesrats und der Departemente zweckmässig sind und im Verwaltungsalltag auch gelebt, kontrolliert und umgesetzt werden. Im Vordergrund steht für die Finanzdelegation, dass aus Fehlern der Vergangenheit Lehren für die Zukunft gezogen werden.

#### *Revision des Beschaffungsrechts des Bundes*

Zurzeit bereitet die Verwaltung die Überführung des revidierten WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen ins nationale Recht vor. Das BBL rechnet damit, dem Bundesrat Ende 2014 einen ersten Entwurf zur Revision des BöB unterbreiten zu können.

Mit Blick auf diese Revision hat die Finanzdelegation im Juni 2013 drei Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet. So empfahl sie, im Rahmen des departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings ein geeignetes Instrument zur Sanktionierung fehlbarer Anbieter zu schaffen. Leistungserbringer, die im Zusammenhang mit

der Erbringung ihrer vertraglichen Pflichten (wie Qualität oder Termintreue) mehrfach abgemahnt wurden, sollen identifiziert und den Vergabestellen des Bundes bekannt gemacht werden.

Ferner empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, das Instrument der SIMAP-Publikation auch auf Verträge mit einem Volumen von über 50 000 Franken (d. h. einem tieferen Schwellenwert als die in Artikel 6 BöB festgelegten Schwellenwerte) auszudehnen und dazu im Rahmen der laufenden Revision des Beschaffungsrechts eine gesetzliche Grundlage vorzuschlagen. Damit sollen die Kostentransparenz erhöht sowie Hoflieferanten und regelmässige Auftragsvergaben an dieselben Empfänger einfacher festgestellt werden können.

Schliesslich empfahl die Delegation dem Bundesrat, das Einsichtsrecht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für alle Vergaben in Monopolsituationen auf Gesetzesstufe (BöB) festzuschreiben, und dies ohne den heute in Artikel 5 Absatz 1 der VöB geltenden Vorbehalt einer vertraglichen Vereinbarung. Im Gesetz sollte ebenfalls die Art und Weise präzisiert werden, nach welcher der Preis korrigiert wird, falls im Rahmen einer Preisprüfung Missbräuche oder Fehlkalkulationen festgestellt werden.

Die Vorsteherin EFD bestätigte, dass die Forderung der Finanzdelegation nach zusätzlichen Sanktionierungsmöglichkeiten zurzeit von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Kantons- und Bundesvertretern geprüft werde. Die Finanzdelegation erwartet die Stellungnahme des Bundesrates zu ihren Empfehlungen auf die Eröffnung der Vernehmlassung zur Revision des BöB.

Im Rahmen einer Aussprache mit dem Direktor des BBL Anfang Februar nahm die Finanzdelegation insbesondere zur Kenntnis, dass eine Veröffentlichung von Vergaben >50 000 im SIMAP vom BBL als zu aufwendig (Datenmenge) und als verfahrenstechnisch problematisch (Einsprachemöglichkeit) beurteilt wird. Das BBL wird in Zusammenarbeit mit der EFK prüfen, ob eine Veröffentlichung auf anderem Wege – z.B. auf der Webseite der Beschaffungskommission des Bundes – zielführend ist.

### *Allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes*

Die Finanzdelegation setzte sich in der zweiten Hälfte der Berichtsperiode vertieft mit den «Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) für Werkverträge im Informatikbereich und die Pflege von Individualsoftware» auseinander. Ausgangspunkt bildeten einzelne Fälle von Informatikprojekten, bei denen ein Vorhaben abgebrochen werden musste oder bei denen eine freihändige Vergabe bevorstand. Dabei interessierte sich die Delegation vor allem für die geltenden Regelungen betreffend Gewährleistung und Haftung der Lieferanten. In Bezug auf zwischen den Vertragsparteien vereinbarten Konventionalstrafen stellte sie sich die Frage, weshalb deren Höhe in den AGB teilweise begrenzt wurde und sich von Regelungen in der Privatwirtschaft unterscheidet. Sie verlangte von der Vorsteherin des EFD einen Bericht über die Regelungen zu Gewährleistung, Haftung und Konventionalstrafen in den verschiedenen AGB<sup>12</sup> des Bundes, einen Quervergleich dieser Regelungen, einen Vergleich mit dem Obligationenrecht (OR) sowie geplante Anpassungen der AGB.

<sup>12</sup> AGB für Werkverträge im Informatikbereich und die Pflege von Individualsoftware, AGB für die Beschaffung von Gütern, AGB für Dienstleistungsaufträge, Allgemeine Vertragsbedingungen für Forschungsverträge und AGB für Bauleistungen

Aufgrund des detaillierten Berichts kam die Delegation zum Schluss, dass in den AGB kaum Abweichungen gegenüber dem OR bestehen:

- Die Beschränkung des Schadenersatzes auf 1 Million Franken kommt nur bei leicht fahrlässig zugefügtem Schaden zur Anwendung. In den übrigen Fällen ist der effektiv zugefügte bzw. nachgewiesene Schaden zu ersetzen. Die Haftungsmitel wurde so festgelegt, da dies nach der Erfahrung das Schadenspotential in der Mehrzahl der Geschäftsfälle abdeckt. Sie ist auch gegenüber KMU vertretbar, da solche Fälle mit moderaten Jahresprämien versichert werden können und daher nicht zu unnötigen Verteuerungen führen.
- Die in den Gewährleistungsklauseln vorgesehenen Bestimmungen betreffend Rechtsgewährleistung und Wahlrechte bei Mängeln entsprechen sowohl dem OR als auch den Gepflogenheiten der Branche. Aktuell wird unter anderem geprüft, ob die Garantiedauer von 12 auf 24 Monate (analog zur Anpassung im OR) verlängert werden soll.
- Die Bezahlung einer Konventionalstrafe durch den Lieferanten ist nach allen revidierten AGB im Gegensatz zu Artikel 161 OR nur geschuldet, wenn ihn ein Verschulden trifft. Eine Konventionalstrafe kann nur eingefordert werden, wenn die Bundesverwaltung ihre Mitwirkungspflichten erfüllt hat. Die Regelung, wonach die Bezahlung der Konventionalstrafe nicht von der Erfüllung bzw. der Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen befreit, ist strenger als die Default-Regelung im OR (Art. 160 Abs. 1). Diese zulässige Verschärfung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Bundesverwaltung an der Erfüllung der Verträge und nicht an Strafzahlungen interessiert ist. Die obere Begrenzung der Konventionalstrafen für die Verletzung von Geheimhaltungs-, Arbeitsschutz- und Gleichbehandlungspflichten ist in allen AGB auf 50 000 Franken festgesetzt. Auf eine Erhöhung wurde aus Rücksicht auf die in der IT-Branche weit verbreiteten KMU verzichtet. Ist eine Erhöhung im Einzelfall angebracht, kann diese vertraglich eingefügt werden.

Die AGB für Informatikleistungen wurden ab 2005 totalrevidiert und von der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) im Oktober 2010 in Kraft gesetzt. Deren Einsatz und Anwendung werden einem laufenden Monitoring durch einen Fachausschuss der BKB unterzogen.

Die AGB des Bundes für Güterbeschaffungen und die AGB für Dienstleistungsaufträge sind seit 2001 praktisch unverändert. Im 2013 wurde die Dauer der Gewährleistungsfrist der neuen gesetzlichen Regelung angepasst. Die BKB hat im Juni 2013 beschlossen, diese beiden AGB einer Prüfung und anschliessenden Überarbeitung zu unterziehen.

### *Beschaffungscontrolling*

Ende 2012 verabschiedete der Bundesrat das «Konzept zur departementsübergreifenden Überwachung und Steuerung der Beschaffungen», nachdem die Finanzdelegation auf die Einführung eines Beschaffungscontrollings auf Stufe Bundesrat insistiert hatte. Seit dem 1. Januar 2013 ist die revidierte Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) in Kraft. Sie regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen der Bundesverwaltung.

Verantwortlich für das übergeordnete Controlling ist der Bundesrat. Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) erarbeitet zuhanden des Bundesrates Handlungsempfehlungen zum Beschaffungscontrolling. Dabei stützt sie sich auf die Berichterstattung der interdepartementalen Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling (IDA BC), die das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) leitet. Die GSK verabschiedet somit nicht den Bericht des BBL zuhanden des Bundesrates, sondern den Antrag der IDA BC. Mit dem heutigen Prozess ist folglich nicht sichergestellt, dass der Bundesrat über die vom BBL formulierten Empfehlungen diskutieren kann.

Die zentralen Beschaffungsstellen (Gruppe armasuisse, Bundesamt für Strassen, BBL und Bundesreisezentrale) stellen dem BBL die erforderlichen konsolidierten Auswertungen zu. Das Beschaffungscontrolling besteht aus den Elementen Vertragsmanagement Bund, Statistik Beschaffungszahlungen und Monitoring nachhaltige Beschaffung (Art. 6–8 Org-VöB) Die Statistik Beschaffungszahlungen ist seit 2009 operativ im Einsatz; die Zahlen werden jährlich veröffentlicht. Das informatikgestützte Vertragsmanagement Bund wurde in der Hälfte der Departemente (UVEK, EDI, EFD und einem Teil des VBS) bereits ausgerollt, bis Ende 2015 soll der Prozess abgeschlossen sein, so dass ab 2016 eine erste vollständige Gesamtauswertung aller erhobenen Daten möglich sein wird.

Anfang Mai 2013 hat der Bundesrat den Zugang zu Dokumenten des Beschaffungscontrollings im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes geregelt und Mitte September 2013 den ersten Bericht über das Beschaffungscontrolling basierend auf den Zahlen des Jahres 2012 zur Kenntnis genommen. Die zentrale Bundesverwaltung beschaffte im 2012 Leistungen für knapp 5,4 Milliarden Franken. Davon entfallen 90 Prozent auf die drei Departemente VBS (2,5 Milliarden), UVEK (1,3 Milliarden) und EFD (0,9 Milliarden). Am meisten Geld floss in die Kantone Bern (24 Prozent), Zürich (16 Prozent) und Luzern (14 Prozent), dies aufgrund der Nähe zur Infrastruktur des Bundes und dem hohen Anteil der RUAG. An ausländische Firmen gingen 5,6 Prozent (300 Millionen), gut die Hälfte davon an Firmen in Deutschland.

Mit der Kenntnisnahme des ersten Controllingberichts hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen für die gesamte Bundesverwaltung beschlossen. Jede Beschaffungsstelle soll über im öffentlichen Beschaffungswesen qualifiziert ausgebildete Mitarbeitende verfügen. Die Departemente und die Bundeskanzlei stellen in ihren Bereichen sicher, dass die Prozesse und Kompetenzregelungen im Beschaffungswesen geregelt sind.

Anfang Februar 2014 diskutierte die Finanzdelegation mit dem Direktor des BBL das grundsätzliche Thema der Prozesse und Zuständigkeiten im Beschaffungswesen. Sie durfte feststellen, dass die Prozesse, Kompetenzen und Zuständigkeiten im BBL sauber und klar geregelt und revisionstauglich dokumentiert sind. So müssen beispielsweise Freigaben durch zwei Personen auf unterschiedlicher Hierarchiestufen erfolgen, Vergaben über dem Schwellenwert werden von einem Juristen geprüft, und Vergaben über 750 000 Franken bedürfen der Zustimmung der Direktion. Gewisse Kompetenzen sind an Ämter delegiert; derzeit bestehen 47 Delegationen, die meisten betreffen Beschaffungen unter dem Schwellenwert. Die zwei Delegationen an das seco wurden nach Bekanntwerden des Korruptionsfalles widerrufen.

Indessen erachtet die Finanzdelegation die Kontrollen im ganzen Beschaffungsprozess des Bundes als verbesserungswürdig. Störend ist aus Sicht der Finanzdelegation, dass das BBL seine ihm in der Org-VöB zugewiesene Aufgabe bezüglich Vollzugskontrolle der einschlägigen Weisungen für die Delegationen von Beschaf-

fungskompetenzen in den Departementen mangels Ressourcen nicht wahrnehmen kann. Auch bezüglich der Zusammenarbeit mit der EFK besteht Verbesserungspotenzial. Die Finanzdelegation unterstützte darum die Absicht des BBL und der EFK, diesbezüglich Gespräche aufzunehmen. Ein erster Kontakt hat inzwischen stattgefunden. Zur Diskussion standen unter anderem ein möglicher Abgleich von Daten für den Aufbau eines Alarmsystems, ein Austausch von Prüfberichten der EFK und Hinweisen des BBL, eine Verknüpfung der Gewährung der Delegation von Beschaffungskompetenzen an bestimmte Voraussetzungen in den betreffenden Bundesämtern sowie die Veröffentlichung von Vergaben > 50 000 Franken. Die EFK wird die Finanzdelegation Mitte Mai 2014 über die Ergebnisse dieser Gespräche orientieren.

#### *Vergabepaxis: Freihändige Vergaben der Bundesverwaltung über den Schwellenwerten*

Bundesrat und Departemente erheben im Auftrag der Finanzdelegation seit 2009 die freihändigen Vergaben über den rechtlichen Schwellenwerten und werten diese zuhanden der Finanzdelegation aggregiert auf Stufe Departement aus. Die Erhebung 2012 zeigte, dass die mit Abstand wichtigsten Gründe für freihändige Vergaben über den Schwellenwerten in den Kategorien technische Besonderheiten, Schutz des geistigen Eigentums und Nachfolgebeschaffungen liegen (Art. 13 Abs. 1 VöB). Der Anteil der freihändigen Vergaben, die sowohl schriftlich begründet wie auch juristisch abgeklärt wurden, hat seit 2009 zugenommen. Gleichzeitig haben die freihändigen Vergaben volumen- und anzahlmässig abgenommen. Der Anteil derjenigen Vergaben an den gesamten Vergaben, bei denen die Wirtschaftlichkeitsabklärungen dokumentiert sind, hat sich leicht erhöht, ist allerdings absolut gesehen noch zu klein, um der Finanzoberaufsicht eine Beurteilung nach dem in Art. 26 Abs. 3 Parlamentsgesetz vorgesehenen Kriterium der Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen.

Trotz der zunehmenden Sensibilisierung der Verwaltungseinheiten ist der Bundesrat nach Ansicht der Finanzdelegation unvermindert gefordert, die beschaffungsrechtlichen Ziele von vermehrter Transparenz und Beachtung des Wettbewerbs bei den Ausschreibungen in der Bundesverwaltung durchzusetzen. Vor dem Hintergrund, dass eine automatische und detaillierte Auswertung aller Vergaben des Bundes erst mit der Umsetzung des Vertragsmanagements Bund ab 2017 (für das Jahr 2016) erfolgen kann, hat die Finanzdelegation vom Bundesrat bereits die Erhebung der freihändigen Vergaben für die Jahre 2013, 2014 und 2015 angefordert. Der Ende Januar 2014 bekannt gewordene Korruptionsfall im seco zeigt sehr deutlich, dass die Forderung nach Transparenz nicht aus der Luft gegriffen ist.

Wie heikel Vergaben im freihändigen Verfahren sind, zeigt sich auch beim Auszahlungssystem für die Arbeitslosenkassen (ASAL) des seco. Bereits 2012 hatte sich die Finanzdelegation aufgrund eines Berichts mit diesem Geschäft befasst und vom WBF einen Bericht zur geplanten freihändigen Vergabe von Wartung und Weiterentwicklung dieses Systems verlangt. Die darin vom WBF ins Feld geführten Gründe für dieses Vorgehen vermögen die Finanzdelegation trotz ergänzender Auskünfte im Rahmen einer Aussprache mit dem Departementsvorsteher nach wie vor nicht zu überzeugen. Zwar will das seco die Weiterentwicklung des Systems zu gegebener Zeit in einem offenen WTO-Verfahren ausschreiben. Die freihändige Vergabe von Wartung und Weiterentwicklung der bisherigen Systeme wird aber damit begründet, dass der bisherige Auftragnehmer dafür am besten qualifiziert sei. Auf Anregung der FK-N beschloss die Finanzdelegation, die EFK mit einer erneuten Prüfung dieser Applikation zu beauftragen. Diese Prüfung ist auf das Frühjahr 2014 geplant; sie

wird insbesondere das Qualitätsmanagement beleuchten und beurteilen, ob diese Applikation ihre Funktionalitäten erfüllt. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit vertieft mit den Ergebnissen dieser Prüfung befassen.

Die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes sind aus Sicht der Finanzdelegation strikte einzuhalten, um einen zweckmässigen, sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Bundesmitteln zu fördern. Beim Beschaffungscontrolling erachtet sie die Prozesse und Zuständigkeiten im Fachamt als zweckmässig, die Kontrollen im Beschaffungsprozess des Bundes sind aber zu verbessern. Den Bundesrat ersucht sie, ihre Empfehlungen bezüglich Sanktionierung fehlbarer Anbieter, Veröffentlichung von Aufträgen sowie Einsichtsrecht der Eidg. Finanzkontrolle im Rahmen der Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts zu berücksichtigen. Zudem zeigen verschiedene Fälle von freihändigen Vergaben in jüngster Zeit, dass einer verbesserten Transparenz und der baldigen Umsetzung eines umfassenden Vertragsmanagements grösste Bedeutung zukommt.

### **2.3.4 Gesamtbeurteilung der Ressourcen im IKT-Bereich**

Mit der Inkraftsetzung der revidierten Bundesinformatikverordnung (BinfV) hat der Bundesrat per 1. Januar 2012 die strategische Gesamtverantwortung für die IKT in der zentralen Bundesverwaltung übernommen. Im Juni 2012 beschloss der Bundesrat neue Regelungen für die Planung und Budgetierung im IKT-Bereich. Falls der departementale Ausgabenplafond für die Finanzierung der Informatikvorhaben nicht ausreicht, stellt das zuständige Departement bis Ende April Antrag auf zusätzliche Mittel. Der Bundesrat nimmt diese Anträge im Verlauf des Jahres lediglich zur Kenntnis. Das EFD unterbreitet dem Bundesrat jeweils im Juni im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT eine Übersicht über die Anträge der Departemente. Diese Übersicht enthält bei Bedarf auch einen Priorisierungsvorschlag des ISB. Dieses Vorgehen entspricht im Grundsatz demjenigen bei der Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich (siehe Ziff. 2.1.3). Damit kann der Bundesrat auch im IKT-Bereich auf Basis einer Gesamtsicht und in Kenntnis der Lage des Bundeshaushalts über die von den Departementen beantragten zusätzlichen Mittel für das Voranschlagsjahr sowie die Finanzplanjahre entscheiden.

Im Juni 2013 entschied der Bundesrat erstmals im Rahmen dieser Gesamtbeurteilung über die Zuweisung von zusätzlichen IKT-Mitteln. Basis war ein vom ISB in Absprache mit dem EFD erstellter Priorisierungsvorschlag. Die Summe der beantragten Mittel überstieg die zur Verfügung stehenden Kredite. Das ISB hatte deshalb weitere Massnahmen ergriffen; so wurden mehrere IKT-Vorhaben auf der Zeitachse erstreckt und es wurden alternative Finanzierungsmöglichkeiten gesucht (z.B. aus allgemeinen FLAG-Reserven). Insgesamt bewilligte der Bundesrat schliesslich 16 Anträge, was zusätzlichen IKT-Mitteln von 96,4 Millionen Franken für die Jahre 2014–2017 entspricht.

Prima Vista erachtet die Finanzdelegation das neue Vorgehen bei der Zuteilung von Ressourcen im IKT-Bereich als positiv. Das ISB wird die Erfahrungen mit dem neuen Verfahren zur Beantragung zusätzlicher IKT-Mittel auswerten und in

Zusammenarbeit mit dem EFD Optimierungsmöglichkeiten prüfen. Die Finanzdelegation ihrerseits wird die Entwicklung in diesem ausgabenträchtigen Bereich mit grosser Aufmerksamkeit weiterverfolgen.

### **3 Schwerpunkte nach Departementen**

#### **3.1 Behörden und Gerichte**

##### **3.1.1 Informationsaustausch mit der Bundeskanzlei**

Im Herbst 2013 fand der jährliche Informationsaustausch der Subdelegation 1 mit der Bundeskanzlei statt. Ein zentrales Thema war dabei das Projekt GEVER, insbesondere die Frage der zentralen Führung und die zwischen der BK und den Departementen bestehenden Meinungsverschiedenheiten, wer die WTO-Ausschreibung für ein zweites Standardprodukt durchführen solle. Es wird auf die Ziffer 2.3.2 des vorliegenden Berichts verwiesen.

Weitere Themen der Aussprache waren die Zusammenarbeit zwischen Finanzdelegation und der BK, die Umsetzung der Revision des RVOG, die Änderung des Publikationsgesetzes sowie das Projektportfolio der BK (Übersicht über laufende Projekte; Risikomanagement; projektbezogene Beschaffungen). Dazu sind aus Sicht der Finanzdelegation keine weiteren Bemerkungen anzubringen.

Diskussionsbedarf erkannte die Finanzdelegation hingegen bezüglich der Eingliederung des eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) in die BK. Die Voranschlagskredite des EDÖB sind Teil des Buchungskreises 104/BK, werden jedoch innerhalb dieses unter einem separaten Kreditbereich mit eigenen Krediten ausgewiesen. Im vergangenen Jahr stand die Frage im Raum, ob für den EDÖB ein separater Buchungskreis mit eigener Dienststellennummer geschaffen werden solle. Die zur Stellungnahme eingeladenen EFV rät davon ab, da dies zu jährlichen Betriebsaufwendungen von 100 000 bis 150 000 Franken führen würde. Diesen zusätzlichen Kosten würde nach Ansicht der EFV kein entsprechender Zusatznutzen gegenüberstehen. Die Bundeskanzlerin erachtet die bestehende Lösung als genügend. Die Finanzdelegation beschloss, diesen Punkt nicht weiterzuverfolgen, jedoch die Finanzkommissionen zu informieren. Sie überlässt es den FK, dieses Thema allenfalls im Rahmen der Ausgestaltung des Neuen Führungsmodells Bund aufzunehmen.

#### **3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)**

##### **3.2.1 Finanzierung Internationales Genf**

Die Finanzdelegation verfolgt dieses Geschäft seit einigen Jahren (siehe Tätigkeitsbericht 2012, Ziff. 3.2.3), im Berichtsjahr behandelte sie es als Schwerpunktthema. Ihre Subdelegation 3 (FD3) stattete Ende Juni 2013 der FIPOI in Genf einen Informationsbesuch ab. Ziel war, sich einen Überblick über den künftigen Finanzierungsbedarf im Immobilien- und Sicherheitsbereich des Internationalen Genf zu verschaffen. Unmittelbar vor der Sitzung fasste der Bundesrat den Grundsatzentscheid, auf Immobiliendarlehen für das Internationale Genf einzutreten, die der FIPOI für

Renovationsvorhaben gewährt werden sollen. Dieser Entscheid stellt insofern eine Trendwende dar, als sich der Bundesrat bis dahin gegen eine Finanzierung von Gebäude-Renovations ausgedrückt hatte. Dies ist offensichtlich Ausdruck einer veränderten Ausgangslage als Folge der Konkurrenz anderer Städte, die um die Aufnahme von internationalen Organisationen werben.

Die FD3 gelangte zur Auffassung, dass die Transparenz in Bezug auf die von den verschiedenen Akteuren bereits gesprochenen Mittel bzw. die in den kommenden Jahren zu erwartenden Ausgaben verbessert werden muss. Ferner ist die seit 2003 hängige Frage eines Renovationsfonds zu klären. Gestützt auf diese Feststellungen führte die Finanzdelegation Ende August eine Aussprache mit dem Vorsteher des EDA und einem Vertreter der FIPOI. Sie verlangte vom Bundesrat eine Gesamtübersicht über die Kosten der Infrastruktur und der Sicherheit, deren Finanzierung in den nächsten 10 Jahren, die wirtschaftliche Bedeutung des Internationalen Genf sowie die Herausforderungen, die sich durch internationale Konkurrenz ergeben.

Ende November 2013 befasste sich die Finanzdelegation mit dem entsprechenden Bericht des Bundesrates. Dieser umfasst eine Bestandesaufnahme bezüglich Infrastruktur und Sicherheit, gibt einen Überblick über die aktuellen finanziellen Mittel und ruft die Bedeutung des Internationalen Genf sowie dessen Herausforderungen und Chancen in Erinnerung. Zudem werden die Massnahmen des Bundes aufgezeigt, die seit dem erwähnten Bundesratsbeschluss von Ende Juni 2013 getroffen wurden. Aus Sicht der Finanzdelegation sind aber nach wie vor viele Fragen offen. Sie beschloss deshalb, ihre Anliegen dem Bundesrat in einem Brief dazulegen, dies im Hinblick auf die Botschaft zum «Internationalen Genf», die der Bundesrat 2014 an das Parlament überweisen wird. Über den Inhalt dieses Schreibens wird die Finanzdelegation an ihrer Tagung von Ende März 2014 entscheiden. Basis dazu wird insbesondere der Kurzbericht der Subkommission 2 der FK-N sein, die Ende November 2013 im Rahmen eines Informationsbesuch in Genf das Thema der künftigen Strategie des Internationalen Genf ebenfalls behandelt hatte. Es ist das Anliegen der Finanzdelegation, aufgrund eines umfassenden Überblicks so rasch wie möglich abschätzen zu können, was in den kommenden Jahren an finanziellen Belastungen und Risiken auf den Bundeshaushalt zukommt.

### **3.2.2 OSZE-Vorsitz der Schweiz**

Die Schweiz hat 2014 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne und organisiert im Dezember 2014 das OSZE-Ministerratstreffen in Basel. Wie die Erfahrung zeigt, generieren solche Anlässe oft erhebliche Kosten. Der Bundesrat hat denn auch im September 2012 ein Budget von knapp 10,8 Millionen Franken genehmigt (ohne Sicherheitskosten). Für die Sicherheit anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens legte der Bundesrat zudem Ende August 2013 dem Parlament eine Botschaft vor. Maximal 5000 Armeeinghörige sollen im Assistenzdienst die zivilen Behörden unterstützen. Die vom Kanton Basel-Stadt avisierten Aufwendungen werden mit rund 5,4 Millionen Franken beziffert. Der Kanton wird sich mit 2 Millionen Franken an den Kosten beteiligen. Der Einsatz der Armee soll gegenüber einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst Zusatzkosten von maximal 2 Millionen Franken verursachen.

Die Finanzdelegation verlangte im Februar 2013 vom EDA eine umfassende Darstellung der budgetierten Kosten für den Anlass in Basel und diskutierte diesen

Bericht Ende August 2013 mit dem Vorsteher des EDA. Sie konnte feststellen, dass die Ausgaben für die Infrastrukturen, die Kommunikation, die Transporte, das Personal und die Beherbergung sorgfältig und detailliert ermittelt wurden. Das Controlling soll durch eine enge Zusammenarbeit mit der mit der Durchführung des Anlasses beauftragten Task Force und dem Finanzdienst des EDA sichergestellt werden. Die Finanzdelegation erachtet die ausgewiesenen Kostenelemente als nachvollziehbar. Allerdings stellt sie fest, dass für temporäre Einrichtungen recht erhebliche Mittel aufgewendet werden müssen. Im Hinblick auf künftige derartige Anlässe des Bundes wäre die Frage zu prüfen, ob sich langfristig nicht eine Investition in permanente Infrastrukturen lohnen würde.

Das Parlament hat im Rahmen des Voranschlags 2014 des EDA einen Kredit von 10,77 Millionen Franken für die Ministerratstagung in Basel gesprochen. Die Finanzdelegation wird sich periodisch über die konkret anfallenden Kosten orientieren lassen. Ihr Augenmerk richtet sich dabei in erster Linie auf einen sparsamen Mitteleinsatz, aber auch auf einen klaren Nachweis der vom Kanton geltend gemachten Aufwendungen. Von besonderem Interesse ist für die Finanzdelegation schliesslich der Kostennachweis der von der Armee erbrachten zusätzlichen Leistungen (siehe auch Ziff. 3.5.3).

### **3.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)**

#### **3.3.1 Reorganisation Departement**

Im Februar 2013 nahm die Finanzdelegation von einem BRB vom 30. November 2012 betreffend Reorganisation der Lebensmittelsicherheit auf Bundesebene Kenntnis. Im Zuge der Überführung des Bundesamtes für Veterinärwesen vom ehemaligen EVD ins EDI wurde per 1. Januar 2014 durch Zusammenführung des BVET und der Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG ein neues Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) geschaffen. Die Finanzdelegation liess sich vom Vorsteher des EDI über die neuen Aufgaben und Strukturen des BLV orientieren. Zudem hatte sie im Rahmen der Vereinbarung 2009 (siehe auch Ziff. 2.1.1) die Einreihungen der neuen Direktionsmitglieder des BLV zu genehmigen. Dabei nahm sie zur Kenntnis, dass die Einreihungen gegenüber den früheren Funktionen im BVET unverändert blieben.

Von besonderem Interesse waren für die Finanzdelegation auch die finanziellen Auswirkungen dieser Reorganisation. Sie hatte bereits in Ziffer 2.1.5 ihres Tätigkeitsberichts 2012 darauf verwiesen, dass neue Hierarchiestufen und höhere Lohnkosten dem Ziel einer Reorganisation widersprechen, die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient einzusetzen (siehe dazu auch Ziff. 3.7.1 des vorliegenden Berichts). Die Finanzdelegation ersuchte darum die Finanzkommissionen via die Empfehlungen für die Beratung des Budgets 2014, diesem Aspekt die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Die Überführung der bisherigen Ämter in das neue BLV erfolgt im Rahmen des Nachtrags I zum Bundesbudget 2014. Die Finanzdelegation nahm im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI Ende November 2013 zur Kenntnis, dass aus dieser Reorganisation keine finanziellen und personellen Konsequenzen resultieren sollen.

### 3.3.2 Generalsekretariat: Informationsbesuch

Ende August 2013 führte die Subdelegation 2 der Finanzdelegation (FD2) beim GS EDI einen Informationsbesuch durch. Ziel war, sich einen Überblick über die Aktivitäten des GS als zentrales Führungsorgan eines gewichtigen Departementes zu verschaffen, insbesondere über die Führungsprozesse und die entsprechenden Instrumente. Zudem diskutierte sie konkrete Geschäfte wie das Projekt GEVER (siehe dazu auch Ziff. 2.3.2) sowie die Reorganisation des Departementes (siehe Ziff. 3.3.1). Auf diese beiden Themen wird nachstehend nicht näher eingegangen.

Die FD2 liess sich detailliert darüber orientieren, wie das Departement seine Ziele formuliert und die Führung entsprechend darauf ausrichtet. Besonderes Gewicht kommt dabei dem Informationsaustausch zu, der im GS EDI zweckmässig strukturiert ist und die nötige fachliche Nähe zu den einzelnen Bundesämtern sicherstellt. Die heutigen Controllinginstrumente erachtet das GS als wirkungsvoll, will aber künftig die Geschäftsführung durch ein Managementinformationssystem weiter verbessern.

Insbesondere sollen vermehrt fachspezifische und gezielt auf die Benutzer ausgerichtete Informationen zur Anwendung gelangen, beispielsweise in Form von Kennzahlen. Und schliesslich legt das GS auch grosses Gewicht auf eine vollständige Erfassung von Risiken für den Bund. Insgesamt gelangte die FD2 zu einem guten Befund. Sie gewann den Eindruck, dass das Generalsekretariat als «Schaltstelle» des Departementes seine Funktion dank einer kontinuierlichen und offenen Kommunikation in zweckmässiger Weise wahrnimmt.

### 3.3.3 Sozialversicherungsbereich

#### *Beitragsausrichtung an Organisationen der privaten Invalidenhilfe*

In der Berichtsperiode wurde durch verschiedene Presseartikel der Fall «Blindenbund» einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Die Finanzdelegation hatte dieses Thema bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2012 in grundsätzlicher Weise aufgenommen (Ziff. 3.3.2). Sie hatte damals aufgrund eines Prüfberichts der eidg. Finanzkontrolle zur Kenntnis genommen, dass mit dem bisherigen System und den bestehenden Aufsichtsinstrumenten im Beitragsbereich an private Organisationen der Behindertenhilfe Fehlleistungen nicht zuverlässig aufgedeckt werden können. Sie hielt deshalb vor einem Jahr als Wertung fest: *«Einer risikogerechteren und engeren Aufsicht kommt gerade in solch sensitiven Subventionsbereichen grösste Bedeutung zu.»*

Die Finanzdelegation hatte 2012 zudem zur Kenntnis nehmen können, dass das BSV als zuständiges Fachamt nach Beurteilung der EFK rasch reagiert und angemessene Massnahmen getroffen hat. Als Lehren aus dem Vorfall werden die Leistungsvereinbarungen nur noch direkt mit den einzelnen Organisationen abgeschlossen, zudem wurde das entsprechende Kreisschreiben präzisiert und das BSV verstärkte seine Kontrollen.

Ende November 2013 diskutierte die Finanzdelegation das erwähnte Geschäft im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI und griff das Thema aufgrund von Presseartikeln Anfang Februar 2014 nochmals auf. Sie gelangt abschliessend erneut zur Ansicht, dass die nötigen Massnahmen im BSV umgesetzt worden sind.

Unmittelbaren Handlungsbedarf bezüglich dieses Einzelfalls erkennt die Finanzdelegation nicht. Sie wird sich aber auf der systemischen Ebene erneut mit diesem Beitragsbereich befassen und sich im Herbst 2014 darüber orientieren lassen, wie die getroffenen Massnahmen konkret umgesetzt wurden und welche Wirkung sie entfalten.

#### *Medizinische Massnahmen der Invalidenversicherung (IV)*

Die Eidg. Finanzkontrolle evaluierte Ende 2012 die Kostenentwicklung bei den medizinischen Massnahmen der IV. Sie stellte insbesondere einen stetigen Anstieg dieser Kosten in den letzten zehn Jahren fest, auf 692 Millionen Franken per 2010. Die Kosten für die Geburtsgebrechen nahmen in diesem Zeitraum um 61 Prozent zu, anderthalb mal mehr als die Gesundheitskosten insgesamt. Bezüglich der möglichen Gründe dieser Entwicklung verweist die EFK auf verschiedene Ursachen. So ist die Liste der Geburtsgebrechen veraltet und uneinheitlich, Praxis und Kenntnisstand sind je nach IV-Stelle unterschiedlich und auf Ebene des BSV als Fachamt ist das Steuerungssystem unzureichend und die Aufsicht beschränkt. Infolge der geringen Steuerung bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen, und der Spielraum der Leistungserbringer ist gross. Die EFK formulierte eine Reihe von Empfehlungen in drei Bereichen: Erstens bezüglich der veralteten Liste der Geburtsgebrechen und des Kreisschreibens zu den medizinischen Massnahmen; zweitens zur Festlegung von spezifischen Zielen und Indikatoren in den Vereinbarungen mit den IV-Stellen; drittens die Schaffung von Fachpools und eine rigorose Prüfung von Hochkostenfällen.

Die Finanzdelegation diskutierte im Rahmen einer Aussprache mit Vertretern des EDI Ende November 2013 die Situation in diesem Bereich. Das Departement ist daran, die medizinischen Massnahmen in der Invaliden- und Krankenversicherung zu überarbeiten. Das BSV hat dazu im März 2013 einen Bericht zuhanden der SGK-N verfasst. Das BSV wurde vom Vorsteher des EDI beauftragt, bis Ende 2014 aufgrund der Empfehlungen der EFK eine Optimierung der medizinischen Massnahmen der IV zu erarbeiten. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit wieder mit dem Geschäft befassen.

#### *Altersvorsorge*

Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen: Jeweils Mitte Jahr nimmt die Finanzdelegation einen Bericht der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) zur Kenntnis. In diesen Berichten werden jeweils eine aktuelle Lagebeurteilung und eine Analyse der einzelnen Risikodimensionen vorgenommen. An einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI Ende November 2013 liess sich die Finanzdelegation über die seit Ende 2012 eingetretene Entwicklung orientieren. Sie konnte zur Kenntnis nehmen, dass sich die Situation leicht verbessert hat und im Oktober 2013 der Deckungsgrad im Durchschnitt aller Vorsorgeeinrichtungen bei rund 105 Prozent liegt. Bei den Kassen ohne Staatsgarantie liegt der Wert bei 109 Prozent (Ende 2012: 106 %), die öffentlich-rechtlichen Kassen mit Staatsgarantie verzeichnen 86 Prozent (Ende 2012: 80 %). Die Situation der Vorsorgeeinrichtungen ist damit nach Einschätzung des EDI nicht dramatisch, sie ist aber auch nicht gut. Insbesondere verfügen die Kassen noch nicht über genügend Wertschwankungsreserven; wünschbar wären 15 bis 20 Prozent. Die Finanzdelegation wird das Thema nach Vorliegen des neuen Berichts der OAK BV wieder aufgreifen.

## *Reform Altersvorsorge*

Der Bundesrat eröffnete am 20. November 2013 die Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge. Die Finanzdelegation liess sich tags darauf an ihrer 6. ordentlichen Tagung vom Vorsteher des EDI über die Grundzüge der Vorlage informieren. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Reform die Altersvorsorge in einem gesamtheitlichen Paket umfassend erneuern will. Sie wird das Thema nach Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse erneut aufgreifen.

### **3.4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)**

#### **3.4.1 Umsetzung des Abkommens Schengen / Dublin**

Die Finanzdelegation begleitet dieses Projekt seit einigen Jahren und hat auch wiederholt über die Entwicklung dieses Vorhabens orientiert (letztmals im Tätigkeitsbericht 2012, Ziff. 3.4.1). Basis dieser Begleitung sind halbjährliche Controllingberichte sowie regelmässige Aussprachen mit der Vorsteherin des EJPD. Der Fokus der Finanzdelegation liegt naturgemäss auf der Entwicklung der Kosten und der Sicherstellung der Finanzierung. Diesen Aspekten kommt angesichts der langen Projektdauer sowie den wiederholten und erheblichen Verzögerungen grosses Gewicht zu.

Bereits im Jahr 2011 hatte die Finanzdelegation vom EJPD eine detaillierte Gesamtsicht der finanziellen und personellen Konsequenzen der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin (S/D) verlangt. Per Mitte 2013 forderte sie eine Aktualisierung dieses Berichtes, mit besonderem Fokus auf die Entwicklung des Gesamtaufwandes und des Stellenbestandes, auf die Darstellung des Nutzens sowie auf die Abwicklung der beiden Verpflichtungskredite «Programm Umsetzung S/D» bzw. «Neu- und Weiterentwicklungen S/D». Die Finanzdelegation nahm vom sehr detaillierten und aussagekräftigen Bericht Kenntnis. Besonders erfreut zeigt sie sich darüber, dass wider Erwarten die mehrfach verschobene Einführung des Projektes SIS II per 9. April 2013 anstandslos klappte und das System seither ohne markante Mängel funktioniert. Damit konnte das Übergangssystem SISone4ALL, welches zu erheblichen Mehrkosten geführt hatte, abgelöst werden. Die Finanzdelegation wird das Geschäft auch 2014 weiterverfolgen.

#### **3.4.2 Projekt ISS**

Der Dienst zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Dienst ÜPF) führt zur Klärung schwerer Straftaten Überwachungen durch, die auf Anordnung der Strafverfolgungsbehörden und mit Genehmigung der zuständigen Gerichte erfolgen. Die angeforderten Daten holt der Dienst ÜPF bei den Fernmeldediensteanbietern. Dazu betreibt er ein zentrales Verarbeitungssystem, das inzwischen das Ende seines Lebenszyklus erreicht hat. Deshalb wurde 2010 das Abhörsystem ISS (Interception System Schweiz) angeschafft. Doch obwohl die Inbetriebnahme bereits auf Mai 2011 geplant war, funktioniert das System bis heute nicht richtig. Die Vorsteherin des EJPD orientierte die Finanzdelegation im Frühjahr 2013, dass das Departement als Option einen Abbruch des Systems ISS ins Auge fasst. Dies aufgrund grosser Verzögerungen bei der Leistungserbringung durch die extern beauftragte Firma

sowie als Folge von stark divergierenden Erwartungen der verschiedenen Systemnutzer. Die Finanzdelegation verlangte daraufhin einen umfassenden Bericht über das weitere Vorgehen.

Im September 2013 gelangte das Lenkungsgremium Fernmeldeüberwachung (LG FMÜ) zum Schluss, eine Fortsetzung des Projektes ISS mit der bisherigen Herstellerin sei nicht Erfolg versprechend. Abklärungen und Test hatten gezeigt, dass es nicht möglich sein wird, das System in angemessener Frist auf das erforderliche Qualitätsniveau anzuheben. Das LG FMÜ beschloss deshalb, die Zusammenarbeit mit der Herstellerin des ISS zu beenden und das Projekt neu zu starten. Der dafür notwendige Zusatzkredit in der Höhe von 13 Millionen Franken wurde vom Parlament mit dem Nachtrag II/2013 bewilligt.

Aus Sicht der Finanzdelegation war der Abbruch und Neustart des Projektes der richtige Entscheid. Erfahrungen aus anderen Informatikvorhaben des Bundes zeigen immer wieder, dass ein zu langes Verharren in unbefriedigenden Vertragsverhältnissen meist nicht zum Erfolg führt. Die Finanzdelegation wird die weitere Entwicklung dieses Vorhabens aufmerksam verfolgen und vor allem die Kosten und die Finanzierung im Auge behalten. Sie ist einhellig der Meinung, dass der bereits gesprochene Verpflichtungskredit für die Realisierung der Zwischenlösung, die nach dem Abbruch von ISS neu weiterverfolgt wird, genügen muss. Die Anforderungen an das Vorhaben dürfen im Rahmen dieser Zwischenlösung nicht ausgeweitet werden. Für die nachfolgende langfristige Lösung erwartet die Finanzdelegation, dass der Bundesrat dem Parlament rechtzeitig einen neuen Verpflichtungskredit beantragt. Dabei sind die Anforderungen an die neue Lösung klar und transparent auszuweisen. Diese konzeptionellen Arbeiten sind rasch an die Hand zu nehmen.

Die Finanzdelegation nahm zudem zur Kenntnis, dass zurzeit geprüft wird, ob dieses Projekt angesichts der grossen strategischen Bedeutung als IKT-Schlüsselprojekt definiert werden soll. Dies hätte zur Folge, dass es von der Eidg. Finanzkontrolle automatisch einer Überprüfung unterzogen wird. Die Finanzdelegation würde dieses Vorgehen sehr begrüßen. Falls das Projekt ISS nicht als Schlüsselprojekt definiert wird, ist auf jeden Fall anzustreben, dass dieses Vorhaben von der EFK frühzeitig geprüft wird.

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

#### **3.5.1 Informatik VBS**

NEO (*Network enabled operations*, vernetzte Operationsführung) ist eine konzeptionelle Zusammenstellung mehrerer Projekte und eines der wichtigsten Informatikvorhaben im VBS. NEO soll die Schweizer Armee in die Lage versetzen, flexibel und zielgerichtet auf veränderte Situationen und Aufgaben zu reagieren. Dabei verfolgt die Armee das Ziel, die erforderlichen Leistungen mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erbringen. Die elektronische Kriegsführung als Ganzes ist ein Teilbereich von NEO.

Die Eidg. Finanzkontrolle hatte sich 2012 in einem Prüfbericht kritisch zu diesem Vorhaben geäußert. Die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation führten daraufhin im Frühjahr 2013 zu NEO eine Aussprache mit dem Vorsteher des VBS. Gestützt auf diese Aussprache warnte die Finanzdelegation im Juni 2013 das

VBS davor, Vorhaben innerhalb des NEO zu starten, bevor die Bedürfnisse klar definiert sind. Zudem verlangte sie einen Standbericht über das Vorhaben, mit dem sie sich im August 2013 befasste. Das VBS geht für NEO von Kosten von rund 2,5 Milliarden Franken für den Zeitraum 2013 bis 2021 aus. Die gegenseitigen Abhängigkeiten der Vorhaben sind gross. Der Verzicht auf einzelne Systemteile ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtsystem kann dazu führen, dass andere Systeme betroffen sind und im schlimmsten Fall wertlos werden. Zudem können erhebliche Mehrkosten entstehen. Insgesamt zeigte der Standbericht, dass noch sehr viele Probleme zu lösen sind.

Diese Feststellungen waren für die Finanzdelegation Anlass, das Thema Ende November 2013 in einer erneuten Aussprache mit Vertretern des VBS zu vertiefen. Die Aussprache bestätigte die bereits aufgrund des erwähnten Berichts des VBS vom August 2013 festgestellte ausserordentliche Komplexität von NEO und die grossen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Systemen. Aus Sicht der Finanzdelegation ist darum klar, dass NEO vom Departement sehr eng geführt werden muss. Zudem zweifelt die Finanzdelegation, ob die nötigen Rahmenbedingungen bereits erfüllt sind, um einzelne Projekte starten zu können. Insbesondere ist nicht klar, wie die Projekte genau geführt werden. Dieser Frage ist seitens der Departementsleitung und der Armeespitze höchste Priorität einzuräumen.

Im Anschluss an die Aussprache ersuchte die Finanzdelegation das VBS um ergänzende Ausführungen zu verschiedenen Aspekten. Im Vordergrund steht eine Beurteilung des erwähnten Berichts durch die Departementsleitung, die finanzpolitischen Rahmenbedingungen des Programms NEO sowie Projektmanagement, Projektführung und -verantwortung. Ausserdem wies die Finanzdelegation die Sicherheitspolitischen Kommissionen auf die hohe Komplexität und das erhebliche Risikopotenzial bei den Informatikprojekten des VBS hin. Die SiK teilen die Auffassung, dass es im Hinblick auf die anstehenden Rüstungsprojekte angezeigt ist, sich intensiv mit den Informatikprojekten des VBS auseinanderzusetzen. Sie werden sich darum periodisch über den Stand der Projekte informieren lassen. Die SiK-N wird nach Erhalt des von der Finanzdelegation verlangten Berichts des VBS unter Einbezug der EFK die Diskussion zu diesem Thema aufnehmen.

### **3.5.2 Bereich Verteidigung: Informationsbesuch**

Im Herbst 2012 führte die Eidg. Finanzkontrolle eine Revision zum Einsatz von Simulatoren bei der Schweizer Armee durch. Sie stellte fest, dass Simulatoren ein wichtiger Bestandteil der militärischen Ausbildung sind und der praktische Nutzen von allen Involvierten unbestritten ist. Dabei handelt es sich um teure Systeme, sind doch insgesamt rund zwei Milliarden Franken investiert. Von besonderem Interesse war deshalb für die EFK die Frage des wirtschaftlichen Einsatzes solcher Gerätschaften. Zwar macht eine rein monetäre Betrachtung anerkannterweise wenig Sinn, da solche Beschaffungen primär aus Gründen der Ausbildung beschlossen werden. Jedoch ist es aus Sicht der Finanzdelegation doch erstaunlich, wenn sich die in den Rüstungsbotschaften wie auch in verschiedenen militärischen Fachartikeln ins Feld geführten finanziellen Vorteile nicht belegen lassen. Diesem Aspekt kommt im Hinblick auf die geplante Armeereform und einer Reduktion der Zahl von aktiven Armeegehörigen einiges Gewicht zu. Schon heute liegt die Auslastung der Simu-

latoren teilweise unter den Annahmen zum Beschaffungszeitpunkt. Schliesslich verweist die EFK auf ein fehlendes armeeweites Ausbildungscontrolling.

Diese Feststellung der EFK waren für die für das VBS zuständige Subdelegation der FinDel Anlass, in Bure einen Informationsbesuch zu diesem Thema durchzuführen. Die Aussprachen und die Demonstrationen zeigten die Notwendigkeit und den Nutzen von Simulatoren klar auf. Im internationalen Vergleich verfügt die Schweizer Armee in diesem Bereich über einen hohen Standard. Die Finanzdelegation erachtet es aber im Hinblick auf künftige Investitionsentscheide als zentral, die Kosten möglichst genau zu kennen. Bei abnehmenden Armeebeständen kann sich das Kosten-/Nutzenverhältnis von Simulatoren rasch erheblich verschlechtern. Verstärkt wird diese Problematik durch den Umstand, dass die Nutzung durch Dritte nicht das angenommene Ausmass erreicht hat. Die Finanzdelegation erachtet es deshalb als unabdingbar, bei künftigen Investitionen die Auslastung genau zu prüfen und von realistischen Annahmen auszugehen. Schliesslich kommt dem raschen Aufbau eines armeeweiten Ausbildungscontrollings hohes Gewicht zu; heute sind Aussagen über den Ausbildungsstand der verschiedenen Truppen nur sehr eingeschränkt möglich.

Das VBS hat die Empfehlungen der Eidg. Finanzkontrolle zur Kenntnis genommen und hat verschiedene Verbesserungen in die Wege geleitet. Um eine generelle Ausbildungsstrategie zu erarbeiten, wurde ein Projekt gestartet, das bis Ende 2014 seinen Abschluss finden soll. Auch das Ausbildungscontrolling ist in Erarbeitung. Zudem ist eine transparente Kosten- und Leistungsrechnung mit Zusammenführung aller Buchungskreise in Arbeit. Bezüglich der schwierigen Planbarkeit solcher komplexer Systeme will das VBS prüfen, bei der Evaluation und Ausschreibung soweit möglich die Wartung bis zum Lebensende des Systems durch den Lieferanten mit offerieren zu lassen.

### **3.5.3 Kostentransparenz im VBS**

Die Finanzdelegation befasste sich im Berichtsjahr mehrmals mit der Frage der Kostentransparenz des VBS und der Armee. Im Vordergrund stand dabei die Frage der richtigen Zurechnung der Kosten. Diskutiert wurde das Thema im Zusammenhang mit der Abrechnung des WEF in Davos, mit den Leistungen der Armee für die Bewachung von Botschaften der Schweiz im Ausland sowie mit der Zurverfügungstellung von Armeeeunterkünften für Asylsuchende.

Zu Diskussionen Anlass gab insbesondere der Armeeeinsatz beim WEF in Davos. Ausgangspunkt war ein Bericht der Eidg. Finanzkontrolle aus dem Jahre 2012, der feststellte, dass weder ein nachvollziehbares und transparentes WEF-Budget noch der Kostennachweis eines WK-Einsatzes bestand. Damit war die Armee nach Meinung der EFK kaum in der Lage, die wahren Mehrkosten eines WEF-Einsatzes gegenüber einem ordentlichen WK zu ermitteln. Für die Finanzdelegation ist diese Situation nicht akzeptabel. Sie verlangte deshalb eine klare Verbesserung der Abrechnung für das WEF. Aufgrund eines Berichts des VBS vertiefte die Finanzdelegation das Geschäft im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des VBS. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass das Departement daran ist, die Kostentransparenz bei den Leistungen der Armee stetig zu verbessern. Sie unterstützt diese Bemühungen ausdrücklich. Kostentransparenz ist wesentlich für eine zielgerichtete Führung und die Zuteilung von Verantwortlichkeiten. Aus Sicht der Finanz-

delegation ist es unerlässlich, dass die Armee in der Lage ist, ihre Kosten korrekt zu erfassen und gegenüber dem Parlament auszuweisen. Die entsprechenden Arbeiten sind deshalb rasch voranzutreiben. Positiv vermerkt die Finanzdelegation die per 1. Oktober 2013 in Kraft gesetzte Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln, die in diesem Bereich die nötige Klarheit und bezüglich der Kostentragung eine klare Grundlage schafft.

Bezüglich des Schutzes der Schweizer Botschaften im Ausland und der Bereitstellung von Armeunterkünften für Asylsuchende konnte die Finanzdelegation aufgrund des erwähnten Berichts des VBS zur Kenntnis nehmen, dass die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Departementen gut funktioniert. Der alten Forderung von Finanzkommissionen und Finanzdelegation, die Kosten unter den Departementen verursachergerecht zu verrechnen, wird besser nachgelebt als früher. Es konnten in beiden Bereichen sachgerechte und transparente Kostenteiler erarbeitet werden.

### **3.6 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)**

#### **3.6.1 ESTV: Projektabschluss INSIEME und Folgeprogramm FISCAL-IT**

Nach Abbruch des Informatikprojektes INSIEME setzten die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommissionen eine gemeinsame «Arbeitsgruppe Insieme» ein, um die Geschichte dieses Vorhabens seitens des Parlamentes aufzuarbeiten und Empfehlungen für die Zukunft zu formulieren. Die Finanzdelegation ihrerseits wird das Nachfolgeprogramm FISCAL-IT sehr eng begleiten. Dazu führte sie im Berichtsjahr verschiedene Aussprachen mit Vertretern des EFD und der ESTV. Diskutiert wurde dabei einerseits der Projektabschluss von INSIEME, andererseits die Frage, wie das Reporting des EFD an die Finanzdelegation künftig beschaffen sein soll, um den Anforderungen der mitschreitenden Finanzoberaufsicht zu genügen. Zudem wurde Ende August 2013 ein gemeinsamer Informationsbesuch der für das EFD zuständigen Subkommissionen der FK-N und FK-S und der Subdelegation der FinDel durchgeführt.

#### *Projektabschluss INSIEME*

Die Eidg. Finanzkontrolle führte im Frühjahr 2013 eine Revision zum Abschluss des Projektes INSIEME durch. Es wurde geprüft, wie der Projektabbruch organisiert und vollzogen wurde und welche Kosten dieser nach sich zieht. Die EFK gelangte zu einem guten Befund. Die Ressourcen wurden in der geplanten Zeit vertrags- und gesetzeskonform aus dem Projekt entlassen oder konnten mittels Vertragsnachträgen für das Setup von FISCAL-IT verpflichtet werden. Eigentliche Liquidationskosten sind kaum entstanden. Dass aus dem Abbruch weitere Forderungen an den Bund gestellt werden könnten, erachtet die EFK als unwahrscheinlich. Abgeklärt wird hingegen, ob der Bund im Zusammenhang mit vermutlich nicht korrekten Leistungsabrechnungen noch Rückforderungen an Lieferanten stellen kann.

Die ESTV hat unmittelbar nach dem Abbruchentscheid ein vollständiges Inventar aller vorhandenen IT-Anwendungen erstellt. Diese Dokumente ermöglichen eine realistische Einschätzung der bestehenden Risiken und der zu setzenden Prioritäten bei der Entwicklung von FISCAL-IT. Das Inventar zeigt aber auch, dass es unmöglich ist, mit FISCAL-IT auf der «grünen Wiese» neu anzufangen; das Vorhaben wird

unweigerlich mit Altlasten zu kämpfen haben. Diesem Aspekt wird bei der Erarbeitung von FISCAL-IT gebührend Rechnung zu tragen sein.

### *Nachfolgeprogramm FISCAL-IT*

Angesichts der besonderen strategischen Bedeutung, die dem IKT-Schlüsselprojekt FISCAL-IT als Nachfolgeprogramm von INSIEME zukommt, hat die Finanzdelegation vom Bundesrat ein halbjährliches schriftliches Reporting an sie verlangt und ihre Anforderungen an diese Standberichte definiert. Insbesondere sollen die Berichte folgende Aussagen enthalten: Stand, Prognose und Zielerreichung der Leistungen, Ressourcen, Kosten, Termine und Finanzierung; Änderungen in der Projektstruktur und im Umfeld; unabhängige Gesamtbeurteilung und Risikoanalyse aus Sicht des Departementes. Ergänzend dazu erwartet die Finanzdelegation in den Standberichten auch eine Darstellung, die das Verhältnis von Soll- und Ist-Zustand aufzeigt, basierend auf einer Trendanalyse nach der Earned Value Methode. Von dieser verspricht sich die Finanzdelegation Antworten auf die Frage, ob der Auftraggeber für die eingesetzten Mittel das geplante Ergebnis in der richtigen Qualität erhalten hat und welche Teile der Anforderungen effektiv erfüllt wurden.

Im November 2013 hat der externe Auditor des Direktors der ESTV in einem ersten Bericht eine Beurteilung des Programms FISCAL-IT per Ende Oktober 2013 vorgenommen. Seiner Meinung nach ist das Programm gut aufgesetzt und die gewählte Vorgehensweise war unter den gegebenen Umständen richtig. Der Auditor formuliert eine Reihe von kurz- und langfristigen Empfehlungen. Insbesondere fordert er, die Erarbeitung der Architektur rascher voranzutreiben, der Aktualität des Case-Managements mehr Aufmerksamkeit zu widmen und die Zusammenarbeit mit dem BIT zu optimieren. Weitere Empfehlungen betreffen die vollständige Beschreibung der bestehenden Software sowie die Belastung der Schlüsselpersonen im Programm-Management.

Auch die EFK hat im Rahmen ihrer neuen Aufgabe als Prüfungsstelle für die IKT-Schlüsselprojekte das Programm FISCAL-IT einer Prüfung unterzogen. Die Ergebnisse werden im Frühjahr 2014 vorliegen.

In einer Aussprache mit Vertretern des EFD liess sich die Finanzdelegation Anfang Februar 2014 über die aktuelle Situation im Projekt FISCAL-IT orientieren. Diskutiert wurden insbesondere die Umsetzung der Empfehlungen des externen Auditors, die Vergabe von Aufträgen an externe Firmen, die Änderungen im Projektumfeld sowie die Beurteilung von Chancen und Risiken aus Sicht der ESTV. Die Finanzdelegation nahm die Informationen zur Kenntnis. Als wesentliches Risiko erkennt sie ungenügende Personalressourcen in der ESTV. Sie verlangte dazu ergänzende Angaben zur Zahl der in FISCAL-IT eingesetzten externen Mitarbeitenden.

Den Standbericht des Bundesrates wird die Finanzdelegation im Frühjahr 2014 zusammen mit dem erwähnten Prüfbericht der EFK und mit den verlangten Angaben zur Ressourcensituation behandeln. Dabei wird die Finanzdelegation einerseits den Stand des Vorhabens FISCAL-IT vertieft prüfen und andererseits beurteilen, ob das Reporting den von ihr gewünschten Level erreicht und ob allenfalls Korrekturen anzubringen sind. Das Management-Summary der halbjährlichen Standberichte wird die Finanzdelegation jeweils den Finanzkommissionen für deren Beratung von Voranschlag und Rechnung zur Verfügung stellen.

### **3.6.2 BIT: Informationsbesuch**

Im Laufe der letzten Jahre waren in den Finanzkommissionen wiederholt Diskussionen um die vom BIT erbrachten Leistungen aufgekommen. Verschiedene Bundesämter hatten im Rahmen der Budgetberatungen vor allem ins Feld geführt, die Preise des BIT seien zu hoch, deren Berechnung intransparent und die Qualität der erbrachten Leistungen teilweise ungenügend. Die Finanzdelegation nahm diese Hinweise sowie die Reorganisation des BIT zum Anlass, einen Informationsbesuch durchzuführen. Thematisiert wurde einerseits die Preisfestsetzung des Leistungserbringers BIT, andererseits die Reorganisation des Amtes.

Die für das EFD zuständige Subdelegation 1 stellte fest, dass das BIT verschiedene Massnahmen zur Kostenreduktion eingeleitet hat. So wurden die Prozesse grundlegend umstrukturiert und eine neue Kosten-/Leistungsrechnung aufgebaut, welche zu mehr Transparenz führt. Zudem sollen anstelle der bisherigen Vollkostenrechnung für Produkte vermehrt Benchmarks zur Preisbildung beigezogen und damit Anreize zur Kostenreduktion geschaffen werden. Ein nachhaltiges Business-Knowhow wird nur noch für Kunden gepflegt, welche ein bestimmtes Volumen beim BIT beziehen (z.B. ESTV, EZV). Zudem wurde die Organisationseinheit «Business Analyse und Lösungsarchitektur» geschaffen, die zusammen mit dem Kunden ein detailliertes Pflichtenheft erarbeitet und ihn gegebenenfalls bei einer externen Ausschreibung unterstützt.

Die Finanzdelegation wertet die vom BIT vorgenommene Reorganisation und die in die Wege geleiteten Massnahmen zur Kostenreduktion insgesamt positiv. Die neue Struktur entlang der Wertschöpfungskette scheint zweckmässig. Die sehr hohen Transaktionskosten sind damit allerdings noch nicht gerechtfertigt. Die Finanzdelegation begrüsst daher die Absicht der Eidg. Finanzkontrolle, zu gegebener Zeit eine Wirksamkeitskontrolle der Reorganisation durchzuführen und die Prozesse zu prüfen. Dabei sollte auch beurteilt werden, weshalb nach Aussage des BIT die Kosten erst mittelfristig sinken werden. Für den Hinweis des BIT, die Länge des Budgetprozesses würde den Prozess der Preisfestsetzung stark erschweren, hat die Finanzdelegation ein gewisses Verständnis. Allerdings kann an diesen grundlegenden Rahmenbedingungen nichts geändert werden; das BIT ist aufgefordert, sich darin bestmöglich zu behaupten.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass das EFD die Feststellungen aus dem Informationsbesuch weitestgehend teilt und insbesondere eine Qualitätskontrolle zur Wirksamkeit der Transformation unterstützt. Die Finanzdelegation wird die Entwicklung des BIT weiterverfolgen.

### **3.6.3 Steuerstreit mit den USA**

Im Berichtsjahr beschäftigte sich die Finanzdelegation wiederholt mit Fragen der Finanzplatzstrategie des Bundes, mit den Verhandlungen der Schweiz in Sachen Steuerregimes sowie mit der Bereinigung des Steuerstreits mit den USA. Diese Diskussionen führte die Finanzdelegation im Rahmen mehrerer Aussprachen mit Vertretern des EFD in erster Linie aus der Perspektive der Gefahren und der potenziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, über den sie zusammen mit den FK die Finanzoberaufsicht ausübt.

Im Juni 2013 erörterte die Finanzdelegation mit der Vorsteherin des EFD die Massnahmen zur Bereinigung des Steuerstreits mit den USA. Im Vordergrund stand dabei die Beurteilung des Risikos, dass die Finanzdelegation kurzfristig einen dringlichen Kredit beraten muss. Ende August liess sie sich erneut über den Stand der Bereinigung orientieren. Unmittelbar nach dieser Sitzung haben die Schweiz und die USA die Vereinbarung zur Beilegung des Steuerstreits der Banken mit den USA unterzeichnet. Zudem hat der Bundesrat Ende November 2013 verschiedenen Banken die Bewilligung im Sinne von Artikel 271 des Strafgesetzbuches erteilt, mit den US-Behörden im Rahmen des US-Programms zur Beilegung ihres Steuerstreits zu kooperieren.

Anfang Februar 2014 liess sich die Finanzdelegation von Vertretern des EFD über die aktuelle Situation in den eingangs erwähnten Themen orientieren. Insbesondere erörterte sie die Frage, in welchen Bereichen das EFD die grössten Risiken erkennt bei der Umsetzung des Joint Statement zwischen der Schweiz und den USA und welches die nächsten kritischen Phasen sind. Für die Finanzdelegation galt es insbesondere abzuschätzen, mit welchen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt zu rechnen wäre, wenn der Worst Case eintreten würde. Aufgrund dieser Informationen erkennt die Finanzdelegation momentan keinen Handlungsbedarf. Sie wird die Themen wieder aufgreifen, wenn sich neue Entwicklungen ergeben.

### **3.6.4 BBL: Unterbringungskonzept 2024**

Die Finanzdelegation beschäftigt sich schon seit 2011 mit dem Unterbringungskonzept 2024 (UK 2024), das vom Bundesrat im Mai selben Jahres verabschiedet worden war. Sie hat in Ziffer 3.6.4 ihres Tätigkeitsberichts 2012 festgehalten, sie erachte die Unterbringung der Bundesverwaltung angesichts der finanziellen Auswirkungen als ein sehr wichtiges Thema. In diesem Sinne beurteilt sie es als vorteilhaft, dass die Baubotschaften des Bundes seit 2010 von den Finanzkommissionen beraten werden.

Mit der Verabschiedung des UK 2024 beauftragte der Bundesrat das EFD, das Konzept umzusetzen und ihm periodisch Bericht zu erstatten. Gestützt darauf erstellt das BBL alle zwei Jahre ein Reporting zuhanden des Bundesrates. Ende Oktober 2013 konnte dieser das erste Reporting Stand Ende 2012 zum UK 2024 der zivilen Bundesverwaltung zur Kenntnis nehmen. Es zeigt, dass trotz der stetig steigenden Nachfrage nach Büroarbeitsplätzen die Endziele des Konzepts erreichbar sind und ein massives Wachstum der Unterbringungs- und Betriebskosten im Raum Bern verhindert werden kann. Auf Verlangen der FK-N wird das BBL zudem in Zukunft in der Projektdokumentation zu den Immobilienbotschaften des EFD Kennzahlen aufnehmen, welche einen Vergleich mit den Kosten in der Privatwirtschaft ermöglichen. Zudem wird das BBL auf Initiative der FK-N1 in den Zusatzdokumentationen des BBL zur Staatsrechnung und zum Voranschlag in Zukunft auch Angaben zur Kenngrösse «Anlagewert minus Abschreibung plus geplante Investitionen» der Objekte machen. Um keine Doppelspurigkeiten zu generieren, überlässt die Finanzdelegation den inhaltlichen Lead der FK-N.

Im Juni 2013 diskutierte die Finanzdelegation einen Prüfbericht der EFK zum UK 2024. Dieser zeigte auf, dass eine Beurteilung der erreichten Wirkung des UK infolge fehlender quantitativer Zielvorgaben erschwert ist, weil sich das Konzept zu sehr auf die Anzahl Arbeitsplätze fokussiert und nur rudimentäre Aussagen zur

nachhaltigen Flächen- und Kostenreduktion macht. Zudem bestehen für gewisse Kennzahlen unterschiedliche Werte, was Unsicherheiten auslöst und die Transparenz einschränkt.

Im Rahmen einer Aussprache mit dem Direktor des BBL Anfang Februar 2014 liess sich die Finanzdelegation über den Stand des UK 2024 orientieren. Dabei konnte sie zur Kenntnis nehmen, dass die angestrebte Verbesserung des Verhältnisses Miete/Eigentum planmässig verläuft. Die grössten Risiken im UK 2024 erkennt das BBL, wenn die Verwaltung rascher als ein Prozent pro Jahr wächst oder wenn finanzielle Mittel gekürzt bzw. zugunsten von einzelnen Teilprojekten (z.B. für Rechenzentren) verschoben werden.

Im Weiteren nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das BBL die Empfehlungen der EFK bis Ende 2014 vollständig umsetzen will. Die oben erwähnten Wünsche der FK bezüglich Berichterstattung kann das BBL termingerecht erfüllen.

### **3.7 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)**

#### **3.7.1 Reorganisation Departement**

Infolge der Zusammenführung des Staatssekretariates für Bildung und Forschung (SBF) und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) zum neuen Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) resultierte per 1. Januar 2013 ein neues Organigramm. Dessen Umsetzung und die damit verbundenen neuen Strukturen, Prozesse und Verantwortlichkeiten hatten personelle Konsequenzen zur Folge. Damit wurde gemäss WBF eine Gesamtbeurteilung aller Funktionsbewertungen des SBFI unumgänglich. Die Finanzdelegation liess sich von Vertretern des WBF über diese Reorganisation informieren und nahm zur Kenntnis, dass im SBF und im BBT gleiche Funktionen bislang teilweise mit unterschiedlichen Lohnklassen bewertet wurden. Sie begrüsst, dass das Departement eine geeignete Lösung anstrebt. Die Finanzdelegation forderte den Vorsteher des WBF auf, sie rechtzeitig über Änderungen bei den Lohnreihungen zu orientieren. Sie hielt zudem fest, dass Anpassungen der Einreihungen nicht mehr Kosten verursachen sollten als eine Erhaltung des Status quo. Ebenfalls zu Diskussionen Anlass gab in der Finanzdelegation der Rückgang des Frauenanteils im höheren Kader des SBFI. Die Finanzdelegation empfahl, dieser Entwicklung bei künftigen Vakanzen die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Aus der Antwort des WBF geht hervor, dass 185 Lohnklassen unverändert bleiben, während 21 tiefer und deren 58 höher bewertet wurden. Das SBFI geht davon aus, dass die finanziellen Auswirkungen dieser Funktionsbewertungen insgesamt verkraftbar ausfallen; sie werden allerdings nicht konkret beziffert. Diese Ausgangslage war für die Finanzdelegation Anlass, ihre Haltung zu den stellenspezifischen Auswirkungen dem Bundesrat mit Brief vom 18. Dezember 2013 darzulegen. Darin hält die Finanzdelegation fest, dass Neuorganisationen und Umstrukturierungen tendenziell zur Schaffung zusätzlicher Kaderstellen und/oder zu Höhereinreihungen führen. Zwar anerkennt sie, dass im Einzelfall eine Höhereinreihung begründet sein mag. Das regelmässig ins Feld geführte Argument, die Anforderungen an die betreffende Stelle seien gestiegen und Aufgaben komplexer geworden, überzeugt die Finanzdelegation jedoch nicht. Umstrukturierungsmassnahmen in der Bundesverwaltung, die

zu insgesamt deutlich mehr Höher- als Tieferbewertungen und damit zu neuen Hierarchiestufen und höheren Lohnkosten führen, widersprechen dem Ziel einer Reorganisation, die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient einzusetzen. Auf diese Problematik hatte sie schon in Ziffer 2.1.5 ihres Tätigkeitsberichts 2012 hingewiesen.

Die Finanzdelegation sieht vor, die stellenspezifischen Auswirkungen der Reorganisation im Rahmen der nächsten Aussprache mit dem Vorsteher des WBF im Frühjahr 2014 vertieft zu diskutieren.

### **3.7.2                    seco/Switzerland Global Enterprise: Informationsbesuch**

Im Februar 2013 behandelte die Finanzdelegation einen Bericht der EFK zur ordnungsgemässen und wirtschaftlichen Verwendung der gemäss Leistungsvereinbarung des seco an die Osec (Umbenennung im Mai 2013 in «Switzerland Global Enterprise», S-GE) ausgerichteten Bundesmittel. Bei dieser Prüfung ging es auch um einen *Follow-up* zu früheren Evaluationen der EFK im Bereich Exportförderung und *Swiss Business Hubs*. Diese Prüfungen hatten zum Teil sehr kritische Bemerkungen ergeben, insbesondere bezüglich der mangelnden Zusammenarbeit zwischen EDA und EVD (neu: WBF). Obwohl sich die EFK in ihrem Bericht sehr positiv über die neuen Prüfergebnisse äusserte und anerkannte, dass inzwischen nahezu all ihre Empfehlungen umgesetzt wurden, beschloss die Finanzdelegation, sich vor Ort über den aktuellen Stand der Entwicklungen im Bereich Exportförderung des Bundes und über die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Departementen orientieren zu lassen.

An der Informationssitzung Anfang Juli 2013 mit Vertretern von S-GE, WBF und EDA konnten die aufgeworfenen Fragen grösstenteils überzeugend beantwortet werden. Die Finanzdelegation erwartet von der EFK zu gegebener Zeit ergänzende Informationen über die weitere Umsetzung ihrer Empfehlungen, insbesondere in Bezug auf die Externalisierung des IT-Bereichs. Handlungsbedarf erkennt die Finanzdelegation jedoch vor allem beim einheitlichen Auftritt der Standortpromotion im Ausland. Die «Marke Schweiz» sollte aus ihrer Sicht noch gestärkt werden und die kantonale Zersplitterung in den Hintergrund treten. Zudem ist im Hinblick auf die künftigen Herausforderungen die Gesamtkoordination in den Auslandvertretungen zu verbessern. Es ist unabdingbar, dass die unterschiedlichen Kulturen und Systeme stärker aufeinander abgestimmt werden.

In seiner Antwort auf die Anregungen der Finanzdelegation weist das WBF darauf hin, dass das seco und das EDA Mitte Dezember 2013 dem Verwaltungsrat der S-GE eine neue tripartite Vereinbarung unterbreitet haben. Diese soll die Zusammenarbeit betreffend den Einsatz der schweizerischen Auslandvertretungen für die Aussenwirtschaftsförderung regeln. Sie sieht unter anderem ein gemeinsames Koordinations- und Entscheidungsorgan vor. Damit wird die Zusammenarbeit zwischen dem EDA, dem WBF/seco und S-GE institutionalisiert und auf eine neue Basis gestellt. Bei der Verhandlung der neuen Leistungsvereinbarungen ab 2015 sollen zudem bezüglich der Berücksichtigung übergeordneter, gesamtschweizerischer Interessen weitere Fortschritt erzielt werden. Die Finanzdelegation wird dieses Thema im Rahmen der nächsten Aussprachen mit den Vorstehern des EDA und des WBF weiterverfolgen. Zudem wird sich das Parlament 2014 im Rahmen der

Behandlung des Aussenwirtschaftsberichts 2013 mit der Zukunft der Schweizer Handelsdiplomatie auseinandersetzen können. Gemäss WBF wird in diesem Bericht deren Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Schweiz hervorgehoben und es werden Vorschläge für eine verbesserte Zusammenarbeit der diversen Akteure in diesem Bereich formuliert.

### **3.7.3                   Drittmittel im ETH-Bereich**

Im Juni 2013 behandelte die Finanzdelegation den Erläuterungsbericht der Eidg. Finanzkontrolle über die Revision der Sonderrechnung 2012 des ETH-Bereichs. Zu Diskussionen Anlass gab insbesondere die Einführung eines neuen Rechnungslegungsstandards (NRS) im ETH-Bereich sowie die Verwaltung von Geldmitteln in externen Strukturen (Stiftungen, einfache Gesellschaften). Am Beispiel der öffentlich-privaten Partnerschaft zum Bau und Betrieb des neuen Konferenzzentrum der EPFL stellt die Finanzdelegation fest, dass solche Strukturen zu mangelnder Transparenz führen und eine zufriedenstellende Aufsicht seitens der Hochschule und der EFK erschweren. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, Drittmittel zuhanden der ETH seien gleich zu beaufsichtigen wie Steuermittel. Aufgrund der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit mancher Geschäfte ist sie besorgt über die Auslagerung von Drittmitteln, wie dies in der Vergangenheit beispielsweise bei umfangreichen Schenkungen geschah.

Die Finanzdelegation wollte darum vom ETH-Rat wissen, wie er seine Aufsicht in Bezug auf Stiftungen und sonstige externe Strukturen wahrnimmt. Ende November 2013 diskutierte die Finanzdelegation die umfassende Antwort des ETH-Rates zu den aufgeworfenen Fragen. Sie nimmt zur Kenntnis, dass 2013 bei den Arbeiten zur Einführung des NRS grosse Fortschritte erzielt werden konnten und zurzeit die komplexe Frage der Konsolidierung von Stiftungen zwischen dem SBF, der EFV und dem ETH-Rat diskutiert wird. Sie stellt aber auch fest, dass dem ETH-Rat nach heutiger Rechtsgrundlage kein direktes Aufsichtsrecht über Stiftungen zukommt. Die Rechtslage gibt ihm zudem nur beschränkte Kontrollmöglichkeiten über die Beteiligungen der Institutionen der ETH. Die operative Führung der Institutionen obliegt den Schulleitungen und Direktionen.

Die Finanzdelegation erkennt bei der Aufsicht über Geldmittel der ETH in externen Strukturen Handlungsbedarf. Sie sieht darum vor, das Thema im Rahmen einer Aussprache mit dem Präsidenten des ETH-Rates zu vertiefen.

## **3.8                       Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)**

### **3.8.1                    BFE, Gebäudesanierungsprogramm**

Im Rahmen eines Informationsbesuches beim Bundesamt für Energie im Herbst 2012 hatte sich die Finanzdelegation über den Vollzug des CO<sub>2</sub>-Gesetzes orientieren lassen (siehe Ziff. 3.8.2 des Tätigkeitsberichts 2012). Beim Gebäudeprogramm gewann sie den Eindruck eines sehr komplexen Vollzugs und einer unklaren Aufgabenteilung. Sie forderte das UVEK auf, Vereinfachungen vorzuschlagen und die dafür notwendigen Massnahmen aufzuzeigen.

Im Berichtsjahr nahm die Finanzdelegation Kenntnis von einem Prüfbericht der Eidg. Finanzkontrolle zum Gebäudeprogramm. Die EFK machte darin ähnliche Feststellungen wie die Finanzdelegation beim erwähnten Informationsbesuch: Die Aufteilung auf zwei Ämter erschwert die Aufgabe, Zuständigkeiten und Kompetenzen sind unklar geregelt. Zudem birgt das ungewöhnliche Konstrukt im Programmteil A (Sanierung Gebäudehülle) mit dem Vollzug durch die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) gewisse Risiken für den Bund, weil ein Verpflichtungsüberhang bestand. Entsprechend formulierte die EFK die Empfehlungen, die Aufgaben beim BFE zu konzentrieren und im Programmteil A Pauschalbeiträge an die Kantone auszurichten.

In der Botschaft zur Energiestrategie 2050 sieht der Bundesrat Gesetzesanpassungen vor, welche diese Empfehlungen der EFK aufnehmen. Zudem hat das UVEK inzwischen die Grundlagen für den Systemwechsel zu Pauschalbeiträgen geschaffen und entsprechende Programmvereinbarungen mit der EnDK abgeschlossen. Damit wird den Feststellungen und Bedenken der Finanzdelegation Rechnung getragen. Indessen nimmt die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die Umsetzung dieser Änderungen in den Kantonen eine gewisse Unruhe ausgelöst hat. Der Wechsel zum Beitragssystem führt dazu, dass die Kantone ihrerseits Gelder beisteuern müssen. Ihnen fehlen aber aufgrund von Sparprogrammen oft die nötigen Mittel. Die Finanzdelegation wird sich darum Mitte 2014 vom UVEK über den Stand der Umsetzung dieser Neuregelung orientieren lassen und das Geschäft weiter verfolgen.

### **3.8.2 ASTRA, Informatik**

Ende Juni 2013 diskutierte die Finanzdelegation einen Revisionsbericht der Eidg. Finanzkontrolle zum Informatikprojekt MISTRA des Bundesamtes für Strassen. Dieser Bericht attestierte dem Amt zwar eine insgesamt gute Projektführung, zeigte aber doch eine Reihe von Mängeln auf, die bei IT-Vorhaben des Bundes durchaus typisch sind: Mehrkosten, Verzögerungen, ungünstige Entwicklung des Kosten-/Nutzenverhältnisses, unklare Prioritäten. Die EFK formulierte dementsprechend verschiedene Empfehlungen, die das ASTRA im Grundsatz anerkennt.

Die Finanzdelegation erachtete diese Revisionsfeststellungen als gewichtig. Sie beschloss, zuhanden der für das UVEK zuständigen Subkommission 4 der FK-N einen Fragenkatalog für deren Informationsbesuch Ende Oktober beim ASTRA auszuarbeiten. Diese Fragen bezogen sich vor allem auf die Struktur und Organisation der Informatik des Amtes, auf die Funktionen, Ziele und Strukturen des Projektes MISTRA sowie auf die Projektsteuerung und das Controlling. Die knappe Zeit anlässlich des Informationsbesuchs erlaubte es der FK-N4 nicht, alle Themen zu behandeln. Sie ersuchte darum das ASTRA und das GS UVEK um schriftliche Beantwortung der offen gebliebenen Fragen. Die FK-N4 hat Ende Januar 2014 die Antworten beraten und das Geschäft abgeschlossen. Sie wird die FK-N bei nächster Gelegenheit darüber orientieren; die Akten gehen an die Finanzdelegation, die das Geschäft weiter behandelt. Insbesondere sieht sie vor, das Thema an der nächsten Aussprache mit der Vorsteherin des UVEK zu vertiefen und das Projekt MISTRA eng zu verfolgen.

### **3.8.3**

## **ASTRA, Netzbeschluss Nationalstrassen**

Das Schweizer Stimmvolk hat bekanntlich Ende November 2013 die Erhöhung des Preises der Autobahnvignette abgelehnt. Als Folge davon konnte der Netzbeschluss nicht in Kraft gesetzt werden. Damit gehen rund 400 Kilometer Strassen vorderhand nicht an den Bund über und verbleiben bei den Kantonen. Aufgrund verschiedener Presseartikel über 34 bereits vom ASTRA angestellte Mitarbeitende griff die Finanzdelegation das Thema Anfang Dezember 2013 auf. Sie stellte fest, dass die Finanzkommissionen über die geplante Aufstockung von insgesamt 60 Stellen zur Umsetzung des NEB orientiert waren. Der Bundesrat hatte die Notwendigkeit dieser zusätzlichen Stellen bereits in der Botschaft vom 18. Januar 2012 dargelegt. Entsprechend wurden die Mittel für die notwendigen Vorbereitungsarbeiten rechtzeitig im Rahmen der Voranschläge und des Finanzplans dem Parlament unterbreitet und von diesem genehmigt.

Aus Sicht der Finanzdelegation sind die 34 für den Netzbeschluss vorsorglich geschaffenen Stellen im Rahmen der arbeitsrechtlichen Möglichkeiten rasch wieder abzubauen. Sie hat das UVEK ersucht, die notwendigen Schritte an die Hand zu nehmen und ihr auch aufzuzeigen, mit welchen Aufgaben dieses Personal bis zum Abbau beschäftigt wird. Das Departement hat die aufgeworfenen Fragen umfassend beantwortet und zugesichert, dass die für NEB geschaffenen Stellen abgebaut werden. Die Finanzdelegation wird das Geschäft im Frühjahr 2014 im Rahmen der Aussprache mit der Vorsteherin des UVEK nochmals aufgreifen.

Für die Finanzdelegation zeigt dieser Fall zwei grundsätzliche Probleme auf: Einerseits muss überdacht werden, in welchem Tempo Beschlüsse des Parlamentes umgesetzt werden sollen. Es besteht das Risiko, bei negativen Volksentscheiden bereits eingeleitete Massnahmen der Verwaltung wieder rückgängig machen zu müssen. Zweitens stellt sich die Frage, ob das Parlament im Rahmen der Budgetberatungen die finanziellen und vor allem personellen Folgen solcher Vorlagen mit dem nötigen Tiefgang beurteilt. Vor allem bei FLAG-Ämtern und bei ausgelagerten Einheiten des Bundes ist nach Ansicht der Finanzdelegation die Gefahr gross, dass die Entwicklung der Ressourcen nur oberflächlich verfolgt wird. Diesem Aspekt kommt im Hinblick auf das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) grosses Gewicht bei. Die Finanzdelegation wird ihre Haltung im Rahmen der Beratung dieser Vorlage des Bundesrates einbringen.

### **3.9**

## **Ausgelagerte Einheiten**

### **3.9.1**

## **Informationsaustausch mit der FINMA**

Die FINMA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Eidg. Finanzkontrolle ist ihre externe Revisionsstelle. Gemäss Art. 21 des FINMA-Gesetzes üben die eidgenössischen Räte die Oberaufsicht aus. Gemäss Artikel 26 ParlG übt die Bundesversammlung ihre Oberaufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit aus. Sie umfasst aber nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Wie ein von den GPK verlangtes Rechtsgutachten von Ende Januar 2014 zur Oberaufsicht über die FINMA bestätigt, erfolgt diese Oberaufsicht indirekt, indem das Parlament in erster Linie zu prüfen hat, ob der Bundesrat bei der

FINMA als ausgelagerte Einheit seine ihn zugewiesenen Aufgaben und Funktionen korrekt wahrgenommen hat.

Die Aussprache Ende November 2013 mit Vertretern der FINMA diente primär dem Gedankenaustausch. Ziel für die Finanzdelegation war es, mehr über das Rollen- und Selbstverständnis der FINMA zu erfahren und aus erster Hand eine Einschätzung über die Lage und die Entwicklung der Finanzmärkte und der wichtigsten Player in der Schweiz zu erhalten. Zudem liess sie sich die Massnahmen zur Sicherung der Finanzmarktstabilität erläutern. Insbesondere ging es der Finanzdelegation darum, die Risiken abschätzen zu können, dass systemrelevante Banken durch den Bund gerettet werden müssten und die Finanzdelegation erneut einen dringlichen Kredit zu sprechen hat.

Die Diskussion mit den Vertretern der FINMA erlaubte einen guten Einblick in die gegenwärtige Situation der Finanzmärkte. Unmittelbaren Handlungsbedarf erkennt die Finanzdelegation nicht. Sie wird die Situation aufmerksam weiter verfolgen und sieht vor, in einem Jahr wieder eine Aussprache mit der FINMA zu führen.

#### **4 Schlussbemerkungen**

Im vorliegenden Bericht beleuchtet die Finanzdelegation ihrem Auftrag entsprechend und aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht in erster Linie diejenigen Geschäfte, die zu Diskussionen und kritischen Bemerkungen Anlass gaben. Die Feststellungen der Finanzdelegation basieren insbesondere auf ihrer Kompetenz der mitschreitenden Oberaufsicht. Dank dieser kann sie sich in den laufenden Haushaltsprozess einschalten und damit auf unerwünschte Entwicklungen noch rechtzeitig Einfluss nehmen. Daraus resultiert eine erhebliche präventive Wirkung. Dazu trägt auch bei, dass sich die Finanzdelegation in ihren Entscheiden und bei der Beurteilung der ihr vorgelegten Geschäfte stets sehr restriktiv zeigt.

Es gilt aber auch festzuhalten, dass die Finanzdelegation die behandelten Geschäfte in den meisten Fällen positiv beurteilen konnte. Sie will es deshalb nicht unterlassen, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die sorgfältige Haushaltsführung und die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel zu danken.

Der Dank der Finanzdelegation gehört aber auch den Mitarbeitenden ihres Sekretariates für ihren grossen und unermüdlichen Einsatz. Und schliesslich geht der Dank an die Eidgenössische Finanzkontrolle für ihre Aufsicht über die Bundesfinanzen. Die EFK hat ihre Aufgabe in gewohnter und bewährter Weise effizient und weit-sichtig wahrgenommen.

