

14.057

**Informatikprojekt INSIEME
der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)**

**Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte**

vom 21. November 2014

Übersicht

Ausgangslage

Im Jahr 2001 lancierte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) das Informatikprojekt INSIEME mit dem Ziel, ein alle Steuerarten übergreifendes IT-Gesamtsystem zu schaffen und damit die veralteten Informatiksysteme der ESTV abzulösen. Im September 2012 entschied die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), das Vorhaben abzubrechen. Das Departement beurteilte die Weiterführung von INSIEME als zu risikoreich: Die bis dahin angefallenen Kosten standen in einem deutlichen Missverhältnis zum Projektfortschritt. Bei einer Fertigstellung des Projekts hätte nur ein kleiner Teil des ursprünglich geplanten Leistungsumfangs realisiert werden können. Ausserdem hätte das fertige Produkt unverhältnismässig hohe Wartungskosten nach sich gezogen und sich allenfalls als nicht wartungsfähig erwiesen. INSIEME verursachte während der zwölfjährigen Projektlaufzeit Ausgaben von 115,9 Millionen Franken.¹

Unzulänglichkeiten im Projekt INSIEME zeichneten sich bereits früh ab: In den Jahren 2005 und 2006 beanstandete die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) verschiedene Mängel. 2006 erhielt die Unisys (Schweiz) AG im Rahmen einer WTO-Ausschreibung den Zuschlag für die Realisierung des Projekts. Im Frühjahr 2007 – noch während der Vertragsverhandlungen und ersten Realisierungsarbeiten – zeigte ein Auditbericht einer externen Beratungsfirma, dass INSIEME ohne wesentliche Änderungen den geplanten Zeit- und Finanzmittelbedarf deutlich übersteigen würde. Im August 2007 widerrief die ESTV den Zuschlag an Unisys. INSIEME wurde sistiert und im September 2007 neu lanciert.²

Die Schwierigkeiten im Projekt nahmen nach dem Relaunch von INSIEME mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) als neuem Realisierungspartner nicht ab: Prüf- und Audit-Berichte der EFK, des Finanzinspektorats der ESTV (FISP ESTV) und von externen Beratungsfirmen zeigten zwischen 2008 und 2011 unter anderem bedeutende Probleme bei der Projektorganisation, beim Projektmanagement und beim Beschaffungswesen auf. Nach einer Verschlechterung der Kosten- und Terminsituation wurde der Gesamtprojektleiter (GPL, 2007–2011) im Februar 2011 abgesetzt. Neue negative Prüfungsbefunde der EFK veranlassten das EFD Anfang 2012, eine Administrativuntersuchung zu den Beschaffungsprozessen im Projekt INSIEME einzuleiten.³

Gestützt auf deren Ergebnisse erstattete das EFD im Mai 2012 Strafanzeige bei der Bundesanwaltschaft (BA). Diese eröffnete in der Folge eine Untersuchung gegen den Leiter der Leistungsbezüglerorganisation (LBO) der ESTV und unbekannte Täterschaft wegen Verdachts auf Korruption und ungetreue Amtsführung. Das Strafverfahren war bis zur Publikation des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen. Es gilt die Unschuldsvermutung. Ferner wurde der Direktor der ESTV

¹ Kapitel 1.1.

² Kapitel 2.1.

³ Kapitel 2.2.

(2000–2012) freigestellt. Nach einer Situationsanalyse durch das EFD entschied dessen Vorsteherin (seit 2010) im September 2012, das Projekt abzubrechen. Ihren Entscheid teilte sie am 19. September 2012 der Finanzdelegation (FinDel) mit und das EFD orientierte tags darauf die Öffentlichkeit.⁴

Im Frühjahr 2013 nahm die ESTV mit dem Programm FISCAL-IT das Nachfolgeprojekt von INSIEME in Angriff. Das Parlament sprach dafür in der Wintersession 2013 einen Verpflichtungskredit von 85,2 Millionen Franken.

Untersuchung der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen

Im Dezember 2012 beschlossen die Finanzkommissionen (FK) und Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des National- und des Ständerats, INSIEME gründlich aufzuarbeiten, um Lehren für künftige Informatikprojekte zu ziehen. Dazu setzten sie die Arbeitsgruppe INSIEME (AGI) ein, in welche sie Mitglieder aus allen vier Kommissionen wählten, und gaben dieser einen Untersuchungsauftrag.⁵

Mit ihrer Untersuchung bezweckten die FK und GPK,

- Transparenz über die Projektführung und die Aufsicht durch die vorgesetzten Stellen über alle Hierarchiestufen bis zum Gesamtbundesrat zu schaffen;
- die Verantwortlichkeiten der involvierten Bundesstellen sowie der externen Leistungserbringer festzustellen und zu beurteilen;
- die Funktion und Rolle der EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan sowie der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane im Projekt INSIEME zu klären.

Gegenstand der Untersuchung waren das Projektmanagement von INSIEME, die Aufsicht und Führung in der Linie, die Verantwortung des Bundesrats, die Aufsicht durch die EFK sowie die Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht.⁶ Nicht untersucht wurden hingegen die bereits verschiedentlich aufgearbeiteten Geschehnisse rund um die Beschaffungen im Projekt INSIEME sowie der Abbruchentscheid der Vorsteherin des EFD (seit 2010) vom September 2012.⁷

Die Aufarbeitung von INSIEME fand unter erschwerten Bedingungen statt. Der Bundesrat musste den FK und GPK bereits im Vorfeld der Untersuchung erhebliche Mängel in Bezug auf die Dokumentation bekannt geben; so waren diverse Unterlagen nicht bzw. nicht mehr vorhanden oder konnten aufgrund ungeordneter umfangreicher Dokumentenbestände nicht in angemessener Form bereitgestellt werden. Angesichts der desolaten Dokumentenlage entschieden die FK und GPK im Mai 2013, von einer umfassenden Auswertung des lückenhaften Dokumentenbestands abzusehen und sich stattdessen auf Anhörungen von Schlüsselpersonen sowie auf gezielt eingeforderte Dokumente zu stützen. Die vorgefundenen Mängel bei der Aktenführung in der ESTV und im BIT veranlassten die FK und GPK zu einer Emp-

4 Kapitel 2.3.

5 Kapitel 1.2.

6 Kapitel 1.3.2 und 1.3.4.

7 Kapitel 1.3.3.

fehlung an den Bundesrat im Bereich der Aktenführung und Archivierung (vgl. **Empfehlung 1**).⁸

Weiter entschieden sich die FK und GPK für eine geteilte Aufarbeitung von INSIEME durch den Bundesrat und die AGI. Sie beauftragten den Bundesrat mit einer Berichterstattung zu den Systemanforderungen (organisatorische Aspekte), zum Beizug externer Experten, zur Flexibilisierung des Beschaffungsverfahrens und Förderung der Beschaffungskompetenz sowie zur Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe. Demgegenüber befasste sich die AGI mit den Systemanforderungen (fachliche und technische Aspekte), der Aufsicht ab Direktionsstufe, der Verantwortung des Bundesrats, der Aufsicht durch die EFK sowie mit der parlamentarischen Oberaufsicht.⁹

Die Mitarbeit des Bundesrats bei der Aufarbeitung von INSIEME beurteilen die FK und GPK kritisch: In einem ersten Bericht des Bundesrats vom Februar 2013 übernahm er teils widersprüchliche Sachverhaltsdarstellungen und Wertungen von projektinvolvierten Verwaltungseinheiten, ohne sich dabei selber zu positionieren; auch war der Bericht zu wenig breit abgestützt. Die weiteren Berichte des Bundesrats vom November 2013 und Januar 2014, die er zu einzelnen Untersuchungsfragen vorlegte, waren lückenhaft. Zudem erwies sich die Weitergabe von gezielt eingeforderten Dokumenten durch den Bundesrat an die AGI als unvollständig. So muss im vorliegenden Bericht der FK und GPK an diversen Stellen auf ausstehend gebliebene Informationen und Beurteilungen des Bundesrats hingewiesen werden.¹⁰

Zwischen Mai 2013 und März 2014 führte die AGI im Rahmen von zehn Sitzungen 29 Anhörungen mit folgenden Personen durch: mit den während der Projektlaufzeit von INSIEME amtierenden Vorstehenden des EFD sowie mit ehemaligen und aktuellen Vertreterinnen und Vertretern des Generalsekretariats des EFD (GS EFD), der ESTV, des BIT, des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL), des Informatikrats des Bundes (IRB), des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) und der EFK. Zudem wurden die Präsidenten der FinDel der Jahre 2003, 2004, 2007, 2010, 2011 und 2013 angehört. Die AGI richtete ausserdem schriftliche Fragen an die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und nahm Einsicht in rund 750 Dokumente.¹¹

Nachfolgend werden die wichtigsten Resultate der Untersuchung der FK und GPK zusammengefasst. Diese Übersicht kann die Lektüre des Berichts jedoch nicht ersetzen. Der Bericht enthält umfangreiche Sachverhaltsdarstellungen, welche die Schlussfolgerungen der FK und GPK nachvollziehbar machen.

Projekt INSIEME

– Rahmenbedingungen

Das Projekt INSIEME startete inmitten des Programms für die Reorganisation der Bundesinformatik (NOVE-IT, 1998–2003). Gemäss Bundesrat wurden damit im Jahr 2000 die meisten Informatikmitarbeitenden der ESTV gemeinsam mit der IKT-

⁸ Kapitel 1.4.1 sowie Anhang 3 (Liste der Empfehlungen und Vorstösse).

⁹ Kapitel 1.4.2.

¹⁰ Kapitel 1.4.3.

¹¹ Kapitel 1.4.4.

Infrastruktur der ESTV ins BIT transferiert. Die Reorganisation ging nicht spurlos an INSIEME vorbei, mussten doch die neu geschaffenen Rollen des Leistungsbezügers und Leistungserbringers mit den damit verbundenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen erst umgesetzt werden. Dabei gab es nicht primär technische, sondern vor allem zwischenmenschliche Probleme, welche die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT erschwerten. Nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen unterschätzte der Bundesrat bei seiner Beschlussfassung zu NOVE-IT die Konsequenzen des Transfers der IKT-Mitarbeitenden und deren Know-how aus den Leistungsbezügerorganisationen ins BIT.¹² Ferner stellten die FK und GPK fest, dass INSIEME zwischen 2009 und 2010 als Folge der gleichzeitig durchgeführten Mehrwertsteuer-Reform in Schieflage geriet.¹³ Die Probleme im Zusammenhang mit dem Milleniumswechsel hingegen wurden rechtzeitig angegangen und gelöst.¹⁴

– *Projektmanagement gespiegelt an der Methodik von HERMES*

Die Vorgaben für die Projektführung und Systementwicklung in der Bundesverwaltung werden seit 1995 in Form einer technischen Weisung erlassen. Die entsprechende Projektführungsmethode HERMES war für die gesamte Projektlaufzeit von INSIEME verbindlich.¹⁵ Aus den Berichten des Bundesrats geht hervor, dass für die Zeitperiode 2001–2007 keine aufschlussreichen Dokumente vorlagen, die eine Beurteilung der Projektführung ermöglicht hätten. Für die Zeitperiode 2008–Herbst 2011 ist nach Beurteilung des Bundesrats eine Vorgehensweise nach HERMES nicht oder nur ansatzweise erkennbar. HERMES wurde erst konsequent angewandt, nachdem im Herbst 2011 ein neuer GPL die Leitung des Projekts übernommen hatte.

*Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, unverzüglich dafür zu sorgen, dass IKT-Projekte der Bundesverwaltung zwingend nach der Projektführungsmethode HERMES abgewickelt werden. Die vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen für künftige IKT-Projekte (Umsetzung der revidierten Bundesinformatikverordnung sowie der IKT-Strategie des Bundes 2012–2015, Überarbeitung von HERMES und Etablierung eines Projektleiterpools)¹⁶ sind aus Sicht der FK und GPK richtig und dringend erforderlich. Der Bundesrat wird zudem beauftragt, eine Evaluation von HERMES (vgl. **Postulat 1**)¹⁷ sowie Vorgaben für Projektassessments und -evaluationen (vgl. **Postulat 2**)¹⁸ zu prüfen.*

– *Systemanforderungen*

In Bezug auf die organisatorischen Aspekte der Systemanforderungen kam der Bundesrat zum Schluss, dass die im Rahmen von INSIEME definierten Prozesse nicht HERMES entsprachen. Weiter hielt er fest, dass ein kohärentes, über das

¹² Kapitel 3.2.4.1.

¹³ Kapitel 3.2.4.3.

¹⁴ Kapitel 3.2.4.2.

¹⁵ Kapitel 3.2.1.1.

¹⁶ Kapitel 3.3.2.8.

¹⁷ Kapitel 3.3.3.

¹⁸ Kapitel 3.3.3.

ganze Projekt gelegtes, koordiniertes und fachgerecht geführtes Anforderungs- und Änderungsmanagement nicht dokumentiert sei.¹⁹

Die von den FK und GPK selbst geführte Untersuchung über die fachlichen und technischen Systemanforderungen bzw. die System- und Projektkonzeptionen ergab ein identisches Bild. Der Bundesrat wurde ersucht, den FK und GPK entsprechende Schlüsseldokumente (Pflichtenhefte, Projekt- und Betriebshandbücher, Änderungs- und Risikomanagementmassnahmen sowie Berichte zur Projektschlussbeurteilung) für jedes Teilprojekt von INSIEME auszuhändigen. Die Oberaufsichtskommissionen beabsichtigten, die Leistungen, welche die ESTV ursprünglich anforderte bzw. während der Umsetzung änderte, bei jedem einzelnen Teilprojekt mit den jeweiligen Ergebnissen zu vergleichen. Die zur Verfügung gestellten Unterlagen entsprachen jedoch mehrheitlich nicht den Forderungen der FK und GPK oder lagen nur als Entwurf vor: Von den insgesamt 21 analysierten Projekten waren lediglich zwei vollständig dokumentiert. Die Oberaufsichtskommissionen erachteten dies als inakzeptabel. Während der ersten Hälfte der Projektlaufzeit fehlten zudem verlässliche und aussagekräftige Unterlagen. Dies verstösst gegen die Aufbewahrungsvorschriften für Bundesakten (vgl. **Empfehlung 1**)²⁰ und verunmöglichte der parlamentarischen Oberaufsicht eine inhaltliche Beurteilung der Teilprojekte von INSIEME.

– Rolle des internen Leistungserbringers (BIT)

Laut Organisationsverordnung des EFD hatte das BIT als interner IKT-Leistungserbringer die Leistungsbezüger des EFD gemäss ihren Bedürfnissen bzw. Anforderungen mit Informatik- und Telekommunikationsdienstleistungen zu versorgen. Die NOVE-IT-Konzeption sah vor, dass der interne Leistungserbringer Lösungen entwickelt, die IKT-Infrastruktur bereitstellt und betreibt sowie die Benutzerunterstützung sicherstellt.

In der Beurteilung des Bundesrats war die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT problematisch. Die Rolle des internen IKT-Leistungserbringers BIT in Bezug auf INSIEME war während der gesamten Projektdauer unklar. Die Verantwortlichkeiten waren ungenügend geregelt und die Zusammenarbeit wurde durch persönliche Animositäten und unterschiedliche Auffassungen zu Lösungsansätzen erschwert.²¹ Die Misstrauenskultur zwischen der ESTV und dem BIT gründete aus Sicht der FK und GPK auch in der nicht konsequenten Umsetzung von NOVE-IT, in den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Projekt «Migration BS2000» und in den Betriebsstörungen der bestehenden Informatiksysteme. Die FK und GPK stellten fest, dass die Rolle des BIT von den angehörten Personen unterschiedlich interpretiert wurde bzw. wird. Deshalb fordern sie den Bundesrat auf, die Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer klar und einheitlich zu definieren und durchzusetzen (vgl. **Empfehlung 2**).²²

¹⁹ Kapitel 3.4.2 und 3.4.3.

²⁰ Kapitel 1.4.1.

²¹ Kapitel 3.5.4.1.

²² Kapitel 3.5.4.2.

– Rolle der externen Leistungserbringer (externe Experten)

Die Rolle der externen IKT-Leistungserbringer konnte der Bundesrat mangels Dokumentation erst ab 2008 beurteilen. Laut seinen Aussagen verfügte die ESTV für INSIEME nicht über die erforderlichen personellen Ressourcen, da sich die Mehrheit der internen Mitarbeitenden um den Erhalt und Support der bestehenden IKT-Landschaft kümmerte. Für die Umsetzung von INSIEME benötigte die ESTV deshalb weitreichende Kapazitäten von externen Experten.²³

Die FK und GPK untersuchten die vom Bundesrat zur Verfügung gestellten Informatikdienstleistungsverträge und kamen zum Schluss, dass Schlüsselpositionen wie Projekt- bzw. Teilprojektleitungen praktisch während des gesamten Projektverlaufs mehrheitlich mit externen Experten besetzt waren. Dies brachte die ESTV in eine Dauerabhängigkeit von externen Experten, was letztlich zu erheblichen Mehrkosten führte. Die Untersuchung ergab weiter, dass die ESTV Dutzende von Verträgen knapp unter dem WTO-Schwellenwert freihändig vergeben hatte. Die FK und GPK verurteilen diese Praxis aufs Schärfste und fordern den Bundesrat auf, dies künftig zu unterbinden. Das vom Bundesrat beschlossene flächendeckende Vertragsmanagement und Beschaffungscontrolling gilt es nun rasch umzusetzen. Die Oberaufsichtskommissionen fordern den Bundesrat auf, Projektmanagementkenntnisse verstärkt zu fördern, damit die Fach- und Organisationsentwicklung – die eigentlichen Kernaufgaben der Bundesverwaltung – von bundesinternen Mitarbeitenden geführt werden kann (vgl. **Empfehlung 3**).²⁴

– Beschaffungswesen

Im Rahmen der Administrativuntersuchung²⁵ von 2012 kam das GSEFD zum Schluss, dass die ESTV Beschaffungen systematisch und willentlich widerrechtlich – d. h. unter Verstoß gegen das Beschaffungsrecht des Bundes sowie gegen die WTO-Regeln – durchgeführt hatte.

Das BBL hatte während der Laufzeit von INSIEME zum einen die Rolle der zentralen Beschaffungsstelle inne, zum anderen diejenige des Beratungsorgans. Seine Rolle als zentrale Beschaffungsstelle für IKT-Dienstleistungen für die ESTV konnte das BBL nicht wahrnehmen. Die ESTV beschaffte ihre IKT-Dienstleistungen eigenständig und ohne die dafür erforderliche Delegation der Beschaffungskompetenz vom BBL an die ESTV. Das BBL wurde nicht beigezogen und hatte bis 2012 keine Kenntnis von den Beschaffungen der ESTV. Der Bundesrat beurteilte in seinem Bericht die ungenügende Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit dem BBL als nicht den beschaffungsrechtlichen Vorgaben entsprechend. Nach Einschätzung des Bundesrats hätten die aufgetretenen beschaffungsrechtlichen Probleme mit der Einhaltung der Zuständigkeitsordnung wohl vermieden werden können.²⁶ Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass die zentralen Beschaffungsstellen ihre Kontrollfunktion in Bezug auf die Einhaltung der beschaffungs-

²³ Kapitel 3.6.2.

²⁴ Kapitel 3.6.5.3.

²⁵ Kapitel 3.7.3.1.

²⁶ Kapitel 3.7.4.3.

rechtlichen Bestimmungen wahrnehmen (vgl. **Empfehlung 4**).²⁷ Bezüglich der Rolle des BBL als Beratungsorgan sind die FK und GPK der Ansicht, dass die ESTV die Beratungsdienstleistungen des BBL vermehrt hätte in Anspruch nehmen sollen.

Die Oberaufsichtskommissionen forderten vom Bundesrat eine Berichterstattung über seine gegenwärtigen Arbeiten in Bezug auf die Flexibilisierung des Beschaffungsverfahrens sowie über die ergriffenen Massnahmen zur Förderung der Beschaffungskompetenzen. Der Bundesrat liess die FK und GPK wissen, dass es für verbindliche Äusserungen zu den Auswirkungen der getroffenen Massnahmen noch zu früh sei, die ersten Erfahrungen jedoch positiv seien. Die Oberaufsichtsorgane werden sich über die diesbezügliche Entwicklung informieren lassen und zu gegebener Zeit Stellung nehmen.

Aufsicht und Führung in der Linie

– Aufsicht und Führung durch die ESTV

Die Direktorinnen und Direktoren der Bundesämter sind gegenüber den Departementsvorstehenden für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten sowie für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich.

Die FK und GPK teilen die Einschätzung des Bundesrats, dass die Delegation der Kompetenzen des Auftraggebers – also des Direktors der ESTV – an den Gesamtprojektausschuss (GPA) und GPL zu Kompetenzabgrenzungsproblemen sowie zu einer unzureichenden Beschäftigung des Auftraggebers mit INSIEME führte. Die Oberaufsichtskommissionen stellen fest, dass während der gesamten Laufzeit von INSIEME Unklarheiten in Bezug auf die verschiedenen Entscheidungsinstanzen auf Stufe Direktion der ESTV bestanden und es in verschiedener Hinsicht an Kontinuität fehlte. Zum einen befassten sich mehrere Gremien (Geschäftsleitung Informatik, Lenkungsausschuss, GPA, Projektausschuss Apollo) teils nacheinander, teils parallel mit INSIEME, ohne dass die jeweiligen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verbindlich festgelegt worden wären. Zum anderen wechselte die Zusammensetzung dieser Gremien ohne ersichtliche fachliche Gründe. Die FK und GPK erachten den Umstand, dass es an einer von allen Beteiligten gleich verstandenen Definition der Rollen und Zuständigkeiten der erwähnten Gremien fehlte, als schwerwiegenden Mangel. Ferner war der Direktor der ESTV zugleich Auftraggeber von INSIEME (gemäss HERMES) und hatte demnach sowohl die oberste Führungsfunktion in der Linie wie auch im Projekt inne. Die FK und GPK erachten die Vermischung der obersten Hierarchie der Stamm- mit der Projektorganisation als problematisch (vgl. **Empfehlung 5**).²⁸

Das Silodenken der beiden Hauptabteilungen der ESTV, das von der Direktion nicht aufgebrochen werden konnte, verhinderte die unerlässliche Gesamtsicht auf INSIEME. Auch die Konflikte innerhalb der Direktion der ESTV, die aus Loyalität gegenüber dem Direktor der ESTV nicht auf Stufe Departement eskaliert wurden, prägten den Projektverlauf auf negative Art und Weise.²⁹

²⁷ Kapitel 3.7.4.4.

²⁸ Kapitel 4.3.1.1.

²⁹ Kapitel 4.3.1.2.

Aussagekräftige und verlässliche Informationen über den Projektverlauf lagen der Direktion der ESTV (sowie dem EFD) nur beschränkt vor.³⁰ Die Qualität der Projektinformationen konnte während der Laufzeit von INSIEME kaum verbessert werden. Der Direktor der ESTV setzte sich zwar für eine Verbesserung des Berichtswesens innerhalb der ESTV ein, konnte aber nicht dafür sorgen, dass es inhaltlich und formell seinen Anforderungen entsprach.

Die 2001 konzipierte und in ihrem Ansatz überzeugende IT-Vision wurde nicht hinlänglich mittels einer Umsetzungsstrategie und eines Masterplans präzisiert. Die ESTV lancierte Projekte, erarbeitete Konzepte und begann, die IT-Vision auf operationeller Ebene umzusetzen, ohne einem systematischen Ansatz zu folgen.³¹ Die FK und GPK teilen die Einschätzung des Bundesrats, dass die ESTV der Komplexität von INSIEME nicht genügend Rechnung trug und dass die Schaffung eines einheitlichen Informatiksystems sehr hohe Anforderungen an die Beteiligten stellte. Die Direktion der ESTV entschied sich bewusst gegen ein mit den beschaffungsrechtlichen Vorgaben konformes Vorgehen. In Bezug auf die für IKT-Projekte vorgeschriebene Projektmethodik HERMES hat sie in Kauf genommen, dass diese bis Ende 2011 nicht zur Anwendung gelangte. Sie hat kaum etwas unternommen, um den Einsatz von HERMES bei den IKT-Projekten von INSIEME durchzusetzen. Die FK und GPK kritisieren diese Verhaltensweise.

INSIEME war weiter geprägt von fehlenden Kompetenzen bei den Projektbeteiligten sowie von einem unzureichenden Personalmanagement. Zentrale Personalentscheide, insbesondere die Ernennungen des Programmkoordinators (2005–2007) und des GPL (2007–2011), sind für die FK und GPK nicht nachvollziehbar. Auch aus Sicht des Bundesrats ist es rückblickend offensichtlich, dass der GPL (2007–2011) für die Führung von INSIEME nicht geeignet war. Die ESTV hatte INSIEME über Jahre nicht in den Griff bekommen, ohne dass die Departementsspitze nachweislich nennenswerten Druck auf deren Direktor ausgeübt hätte. Nach Überzeugung der Oberaufsichtskommissionen hätten weder der Direktor der ESTV noch die Departementführung zulassen dürfen, dass INSIEME während rund dreieinhalb Jahren von einem GPL geführt wurde, der offensichtlich seinen Aufgaben nicht gewachsen war. Schliesslich stellte die Vorsteherin des EFD (seit 2010) den Direktor der ESTV (2000–2012) im Sommer 2012 aufgrund der Verstösse gegen das Beschaffungsrecht frei.³² Die FK und GPK vertreten die Ansicht, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente der Personalführung bei INSIEME vermehrt hätten zur Anwendung gelangen sollen.³³

Weiter stellten die FK und GPK fest, dass die ESTV den EFK-Prüfberichten nicht das erforderliche Gewicht beimass und die Umsetzung der EFK-Empfehlungen nachweislich unzureichend war.³⁴ Dem FISP ESTV als Führungsinstrument kam bei INSIEME keine bedeutende Rolle zu.³⁵

³⁰ Kapitel 4.3.1.3, 4.4.2.1 und 4.4.2.2.

³¹ Kapitel 4.3.1.4.

³² Kapitel 4.4.3.4.

³³ Kapitel 4.3.1.5 und 4.4.3.4.

³⁴ Kapitel 4.3.2.3.

³⁵ Kapitel 4.3.3.

Die ESTV nahm ihre Informationspflicht gegenüber dem Departement³⁶ und gegenüber den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen³⁷ ungenügend wahr. Die Untergaben bildeten teilweise nicht die wahren Gegebenheiten ab und die ESTV rückte INSIEME entweder durch Beschönigungen oder über Verbesserungsversprechen in ein zu gutes Licht. Die FK und GPK halten jedoch fest, dass es an der hierarchisch übergeordneten Ebene bzw. an den Empfängern der Informationen liegt, diejenigen Informationen einzufordern, die sie benötigen, um ihre Rolle und Verantwortung wahrnehmen zu können.

– Aufsicht und Führung durch die Departementsführung des EFD

Die Departementsvorstehenden führen die Departemente und tragen die politische Verantwortung für die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben. Innerhalb ihres Departements verfügen sie grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Die Leitungs- und Aufsichtsverantwortung der Departementsvorstehenden ist nicht delegierbar.

Betreffend das Rollenverständnis und die damit verbundene Aufgabenteilung innerhalb der Departementsführung stellten die FK und GPK grosse Unterschiede während der Projektlaufzeit von INSIEME fest. Sie weisen darauf hin, dass der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin keine Linienführungsfunktion über Bundesämter ausüben sollte.³⁸ Auch die Rolle des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin in Bezug auf den IRB-Vorsitz wurde je nach Leitung des GS EFD unterschiedlich verstanden.³⁹

Das EFD verfügte während der Laufzeit von INSIEME nicht über angemessene Ressourcen und Instrumente für eine effektive und effiziente Aufsicht. Die dafür notwendigen Kapazitäten wurden – nachdem um das Jahr 2006 entschieden worden war, auf Stufe Departement auf eine Ressourcen-Governance zu verzichten – erst ab 2009 schrittweise wieder aufgebaut.⁴⁰ Das GS EFD sandte zuerst einen und ab 2011 zwei Vertreter in den Lenkungsausschuss bzw. GPA, ohne jedoch die Rolle dieser Vertreter zu definieren.⁴¹ Die Vertreter des GS EFD im GPA sahen sich lediglich in einem Beobachterstatus. Die Oberaufsichtskommissionen sind überzeugt, dass sowohl die ungeklärte Rolle des EFD in Bezug auf INSIEME als auch die mangelhaften Aufsichtsinstrumente auf Stufe Departement dazu führten, dass die Missstände im Projekt über lange Zeit unbeachtet blieben. Die FK und GPK fordern daher die Entwicklung und Anwendung eines gemeinsamen Aufsichtskonzepts mit Standardinstrumenten auf Stufe der Departemente. Insbesondere gilt es, die Kriterien festzulegen, anhand derer die Departemente entscheiden, ob ein Generalsekretariat Einsitz in Projekt- bzw. Programmausschüsse nimmt oder nicht (vgl. **Empfehlung 6**).⁴²

³⁶ Kapitel 4.3.2.2.

³⁷ Kapitel 4.3.4.

³⁸ Kapitel 4.4.1.1.

³⁹ Kapitel 4.4.1.2.

⁴⁰ Kapitel 4.4.1.3.

⁴¹ Kapitel 4.4.2.3 und 4.4.2.4.

⁴² Kapitel 4.4.1.3.

Die Departementsleitung stützte sich für die Ausübung ihrer Aufsichts- und Führungsfunktion auf Informationen der ihr unterstellten Bundesämter, der Ressourcenabteilung des GS EFD, der EFK und der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane sowie auf die bei den Stabübergaben erhaltenen Auskünfte, wobei letztere jeweils nur spärlich ausfielen.

Die FK und GPK stellten fest, dass das Departement während des Projektverlaufs auf unterschiedliche Art und Weise über die Prüfberichte der EFK informiert wurde. Aufgrund der ungenügenden Auseinandersetzung mit den EFK-Berichten zu INSIEME von 2005, 2006 und 2008 sowie der fehlenden Kontrolle über den Stand der EFK-Empfehlungen war der Departementsleitung über lange Zeit nicht bewusst, dass die ESTV – entgegen ihren eigenen Aussagen – einen Grossteil der EFK-Empfehlungen nicht umsetzte. Um diesbezügliche Mängel rechtzeitig erkennen zu können, fordern die FK und GPK die Schaffung eines Umsetzungscontrollings der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente (vgl. **Empfehlung 7**).⁴³ Weiter regen sie an, dass den Departementsvorstehenden anstelle der Berichtszusammenfassungen jeweils die vollständigen Prüfberichte der EFK zugestellt werden (vgl. erster Punkt der **Motion 1**).⁴⁴

Der lückenhafte Informationsfluss bei den Stabübergaben auf Stufe der Departementsspitze führte dazu, dass die relevanten Erkenntnisse in Bezug auf INSIEME nur unvollständig weitergegeben wurden. Deshalb halten die FK und GPK den Bundesrat an, die Geschäftskontinuität und den Wissenstransfer bei Stabübergaben zu gewährleisten (vgl. **Empfehlung 8**).⁴⁵

Ab dem Widerruf des WTO-Zuschlags an Unisys im August 2007 bis zum Jahr 2010 vernachlässigte die Departementsspitze das Projekt INSIEME auf folgenschwere Art und Weise. Durch den Leiter IKT des EFD fand ab Mitte 2009 zwar wieder eine Auseinandersetzung des GS EFD mit INSIEME statt, die Departementsleitung mass den erkannten Missständen aber nicht die notwendige Bedeutung zu und leitete auch keine Massnahmen ein. Nach dem Stabwechsel Ende 2010 setzte sich das Departement vertieft mit INSIEME auseinander, jedoch unter der Maxime, dass das GS EFD keine operationelle Verantwortung für ein Amtsprojekt übernimmt und daher auch über keine Entscheidkompetenzen verfügt.⁴⁶ Während die Departementsspitze bis Ende 2010 wenig Wert auf ein HERMES-konformes Vorgehen legte, wurde danach wiederholt die Einhaltung der Projektvorgaben der Bundesverwaltung gefordert, jedoch erst gegen Projektende durchgesetzt.⁴⁷

Die ESTV-internen Konflikte wurden vom Departement kaum aufgegriffen, obwohl sie auch ohne eingehende Beschäftigung mit INSIEME erkennbar gewesen wären. Aus Sicht der FK und GPK wäre es klar in der Führungsverantwortung der jeweiligen Departementsvorstehenden gelegen, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen. Ebenso hätte die Departement-

43 Kapitel 4.4.2.5.

44 Kapitel 4.4.2.5 und 6.7.

45 Kapitel 4.4.2.7.

46 Kapitel 4.4.3.1.

47 Kapitel 4.4.3.3.

mentsspitze auf eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den an INSIEME beteiligten Ämtern hinwirken müssen, namentlich durch die Klärung der jeweiligen Rollen sowie durch eine verbesserte Koordination (insbesondere im Finanzbereich⁴⁸). Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, der intra- und interdepartementalen Zusammenarbeit künftig einen höheren Stellenwert einzuräumen und dabei insbesondere den kulturellen Aspekten der Zusammenarbeit mehr Gewicht beizumessen (vgl. **Empfehlung 9**).⁴⁹

Die FK und GPK stellten zudem fest, dass die Departementsspitzen den Gesamtbundesrat⁵⁰ und die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane⁵¹ nicht angemessen über INSIEME informierten.

Die Aufarbeitung der Geschehnisse rund um INSIEME lassen erkennen, dass das Verständnis der Aufsichts- und Führungsfunktion sehr personenabhängig war und dass keine systematische Aufsicht bestand. Die Oberaufsichtskommissionen kommen zum Schluss, dass weder der Direktor der ESTV noch die jeweiligen Vorstehenden des EFD ihre Führungs- und Aufsichtsfunktionen auf zufriedenstellende Art und Weise ausübten.

Rolle des Bundesrats

Der Bundesrat hat als oberstes Aufsichtsorgan die Aufgabe, eine ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung auszuüben und für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung zu sorgen. In Bezug auf INSIEME hatte er also den ihm gemeldeten Mittelbedarf zu überprüfen. Als oberstes Steuerungsorgan war der Bundesrat dafür verantwortlich, die IKT-Strategie und die Risikopolitik des Bundes festzulegen.

Mit INSIEME befasste sich der Bundesrat lediglich an jenen Sitzungen etwas eingehender, an denen die Verpflichtungskredite (Juni 2005) bzw. die Zusatzkredite (Juni 2010) beraten wurden. An der Sitzung im Juni 2010 beauftragte der Bundesrat das EFD (ESTV), in Zusammenarbeit mit der EFK und dem IRB eine eingehende Nachkontrolle und ein strenges Monitoring des Projekts vorzunehmen.

Die FK und GPK mussten feststellen, dass dieser Beschluss des Bundesrats nicht korrekt umgesetzt wurde. Nach dem Entscheid der EFK, sich aus Gründen der Unabhängigkeit nicht an diesem Verfahren zu beteiligen, bestand die Umsetzung faktisch lediglich aus der Weiterleitung von Quartalsberichten an den IRB. Der IRB wiederum war sich nicht bewusst, wie umfangreich der Auftrag war, der ihm vom Bundesrat erteilt worden war, da ihm dieser vom Departement und vom Präsidenten des IRB nicht richtig kommuniziert wurde. Dies führte dazu, dass kein echtes Monitoring und keine Nachkontrolle stattfanden.⁵² Ausserdem überprüfte der Bundesrat in der Folge nie, ob und wie sein Auftrag umgesetzt wurde.

48 Kapitel 4.4.3.2.

49 Kapitel 4.4.3.5.

50 Kapitel 4.4.4.

51 Kapitel 4.4.5.

52 Kapitel 5.3.1.3.

Des Weiteren führten die zwischen der EFK und dem Bundesrat bestehenden Auslegungsdifferenzen hinsichtlich des Informationsverfahrens und der Umsetzung der Revisionspendenzen⁵³ sowie die Nichtaufnahme des INSIEME-Projekts in das Risikoreporting des Bundes⁵⁴ dazu, dass der Bundesrat nie Kenntnis von den Problemen bei diesem Projekt erlangte und folglich nicht über die Informationen verfügte, die zur ordnungsgemässen Wahrnehmung seiner Aufsichts- und Steuerungsfunktion notwendig gewesen wären. Gleiches gilt für die Vergabe der für das Projekt erforderlichen Kredite. Die Aufsichtskommissionen haben deshalb Empfehlungen betreffend die Risikopolitik sowie die Beziehungen zwischen Bundesrat und EFK formuliert, deren Umsetzung zu einer besseren Information des Bundesrats führen sollte (vgl. **Empfehlungen 11, 15 und 16**).⁵⁵ Ausserdem muss der Bundesrat in den Augen der Aufsichtskommissionen bei der Vergabe von Krediten für Projekte deutlich mehr Informationen über den Stand dieser Projekte haben.⁵⁶ Orientiert werden sollte er insbesondere über die verschiedenen Evaluationen, die zum betreffenden Geschäft durchgeführt wurden, und über den Stand der Umsetzung allfälliger Empfehlungen der EFK.

Die Aufsichtskommissionen sind zudem der Ansicht, dass es dem ISB⁵⁷ und dem IRB⁵⁸ aufgrund der früheren Organisation des IKT-Bereichs nicht möglich war, ihre Aufgaben effektiv und effizient zu erfüllen. Dies hatte wiederum zur Folge, dass der Bundesrat aufgrund seiner Abhängigkeit von den Informationen dieser beiden Organe in der Wahrnehmung seiner Steuerungsfunktion eingeschränkt war.⁵⁹ Die Fähigkeiten des ISB wurden in der Verwaltung nicht ausreichend genutzt, und sowohl das ISB als auch der IRB verfügten nicht über die notwendigen Instrumente, um ihre Aufgaben optimal erfüllen zu können.

Die Aufsichtskommissionen stellten ausserdem fest, dass es Missverständnisse über die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen aller an der Führung, Steuerung oder Beaufsichtigung der IKT-Projekte beteiligten Organe gab, und dass die in den letzten Jahren in diesem Bereich vorgenommenen Änderungen nicht unbedingt zu mehr Klarheit innerhalb der Verwaltung führten. Sie empfehlen dem Bundesrat deshalb, hier Abhilfe zu schaffen und dafür zu sorgen, dass die Zuständigkeiten im IKT-Bereich klar festgelegt sind (vgl. **Empfehlungen 10 und 13**)⁶⁰, dass die beteiligten Organe über die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel verfügen (vgl. **Empfehlung 12**)⁶¹ und dass die einschlägigen Rechtsnormen bekannt sind und angewendet werden (vgl. **Empfehlung 14**)⁶².

Darüber hinaus mussten die Aufsichtskommissionen im Rahmen der INSIEME-Inspektion erneut feststellen, wie wichtig die Bundesratsprotokolle für die Ge-

53 Kapitel 5.3.2.2.

54 Kapitel 5.4.4.2.

55 Kapitel 5.3.2.2, 5.4.3.2 und 5.4.4.2.

56 Kapitel 5.3.1.2 und 5.3.2.1.

57 Kapitel 5.4.1.3.

58 Kapitel 5.4.2.3.

59 Kapitel 5.4.3.2.

60 Kapitel 5.3.1.3 und 5.4.1.3.

61 Kapitel 5.4.1.3.

62 Kapitel 5.4.3.2.

schäftsführung des Bundesrats sind. Obwohl die GPK in Inspektionen vergangener Jahre bereits mehrfach Verbesserungen angemahnt haben, sind die Bundesratsprotokolle nach wie vor noch nicht dazu geeignet, die Nachvollziehbarkeit der Beschlüsse zu gewährleisten. Sie erfüllen folglich derzeit die ihnen zugedachte Aufgabe nicht.⁶³

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle

Die EFK setzte sich in ihrer Funktion als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes während der gesamten Projektlaufzeit mehrfach mit INSIEME auseinander: In den Jahren 2005, 2006, 2008 und 2011/12 führte sie Projektprüfungen zu INSIEME durch und beanstandete zahlreiche Mängel, insbesondere in Bezug auf die Projektorganisation und das Projektmanagement, die Mittelbedarfsplanung und die Kostenkontrolle sowie die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen.⁶⁴

In ihren Projektprüfungen konzentrierte sich die EFK nicht nur auf die Kontrolle des Finanzgebarens, sondern auch auf Aspekte der Geschäftsführung. Ihre Feststellungen zu wesentlichen Mängeln in der Geschäftsführung gelangten aber nicht an die GPK. Die FK und GPK regen an, dass die EFK künftig die GPK bzw. die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) über alle festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung informiert (vgl. zweiter Punkt der **Motion 1**).⁶⁵

Im Rahmen ihrer Projektprüfung von 2005 nahm die EFK einen Prüfauftrag der ESTV an, der ihre Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit bei einer allfälligen späteren Beschaffungsprüfung potenziell gefährdet hätte. Zur Stärkung der Unabhängigkeit der EFK regen die FK und GPK an, dass die EFK in Zukunft Sonderaufträge ablehnen kann, welche die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeiten gefährden (vgl. dritter Punkt der **Motion 1**).⁶⁶

Die EFK formulierte in ihren Prüfberichten zu INSIEME diverse Empfehlungen zuhanden der ESTV und liess die Berichte dem Direktor der ESTV (2000–2012) zur Stellungnahme zukommen. Gemäss gängiger Praxis gewichtete sie ihre Empfehlungen mit unterschiedlichen Prioritäten, wobei die Mehrzahl der Empfehlungen zu INSIEME die Priorität 1 erhielt.⁶⁷ Die EFK priorisiert ihre Beanstandungen und Empfehlungen grundsätzlich im Rahmen jedes einzelnen Prüfauftrags. Daher ist es möglich, dass bei einer Prüfung aus einer Beanstandung eine Empfehlung abgeleitet wird, jedoch die gleiche oder ähnliche Beanstandung in einer anderen Prüfung zu keiner Empfehlung führt. Um eine Einheitlichkeit bei den Empfehlungen zu gewährleisten, empfehlen die FK und GPK der EFK, in Zusammenarbeit mit Vertretern der Ämter, der Departemente und der FinDel ein System zur Gewichtung ihrer Empfehlungen und Beanstandungen zu definieren, welches auf einheitlichen und prüfungsunabhängigen Kriterien basiert, und dieses konsequent anzuwenden (vgl. **Empfehlung 17**).⁶⁸

⁶³ Kapitel 5.1.2.

⁶⁴ Kapitel 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 und 6.4.5.

⁶⁵ Kapitel 6.6.2.1 und 6.7.

⁶⁶ Kapitel 6.6.2.2 und 6.7.

⁶⁷ Kapitel 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 und 6.4.5.

⁶⁸ Kapitel 6.6.3.

Der Direktor der ESTV (2000–2012) nahm zu allen Empfehlungen der EFK betreffend INSIEME Stellung, und gemäss Auskünften der EFK gegenüber den FK und GPK akzeptierte er alle Empfehlungen. Die FK und GPK stellten jedoch fest, dass die Stellungnahme der ESTV zu einzelnen Empfehlungen unklar ausfiel. In diesen Fällen verzichtete die EFK darauf, eine nachträgliche Klarstellung einzufordern. So verpasste sie es, die faktische Rückweisung von Empfehlungen festzustellen, um in der Folge an das Departement bzw. an den Gesamtbundesrat zu gelangen. Diese sind gemäss Artikel 12 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) für den Entscheid über die Annahme oder Ablehnung von zurückgewiesenen Empfehlungen zuständig. Nach Ansicht der FK und GPK sollte die EFK zukünftig unklare Stellungnahmen zu wichtigen Empfehlungen immer klären und sich gegebenenfalls an das im FKG vorgesehene Verfahren halten.⁶⁹

Wie vom FKG vorgegeben, stellte die EFK den Vorstehenden des EFD nach Abschluss ihrer Projektprüfungen zu INSIEME jeweils eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse zu. Für die Prüfungen von 2008 und 2011/12 liess sie ihnen zusätzlich die vollständigen Prüfberichte sowie die Stellungnahmen der ESTV zukommen. Dieses Vorgehen – d. h. die Zustellung der vollständigen Prüfberichte an die betroffenen Departementsvorstehenden – ist seit 2007 ein fester Bestandteil der allgemeinen Praxis der EFK. Die FK und GPK erachten diese Praxis als sinnvoll und aus Sicht der Wahrnehmung der departementalen Aufsichtsverantwortung als konsequent; deshalb regen sie ihre Verankerung im FKG an. Die Zustellung der vollständigen Prüfberichte an die Departementsvorstehenden soll gleichzeitig mit der Zustellung an die geprüften Verwaltungseinheiten erfolgen, jedoch ohne separate Zusammenfassungen (vgl. erster Punkt der **Motion 1**).⁷⁰

Abgesehen von der Berichtszustellung gelangte die EFK im Zusammenhang mit INSIEME nicht direkt an die Vorstehenden des EFD bzw. an den Gesamtbundesrat. Sie informierte diese auch nicht gezielt – in Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG – über die festgestellten grundsätzlichen Mängel im Projekt. INSIEME ist in dieser Hinsicht kein Einzelfall: Zwischen 2001 und 2012 meldete die EFK den betroffenen Departementsvorstehenden oder dem Gesamtbundesrat insgesamt nur zwei Mal besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung; in allen anderen Fällen bestand laut EFK keine Dringlichkeit, die Mängel zu melden. Die FK und GPK empfehlen der EFK, Artikel 15 Absatz 3 FKG künftig unabhängig von der Dringlichkeit und nicht nur bei der Feststellung von wichtigen Mängeln im Finanzgebahren, sondern auch in der Geschäftsführung, systematisch anzuwenden (vgl. **Empfehlung 18**).⁷¹

In Bezug auf die Zusammenarbeit der EFK mit den Querschnittsämtern stellten die FK und GPK fest, dass die EFK weder das ISB über die festgestellte Nichtanwendung der Projektmanagementmethode HERMES, noch das BBL über die erkannte Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen informierte. Die FK und GPK regen an, dass die EFK künftig alle betroffenen Querschnittsämter und

69 Kapitel 6.6.4.

70 Kapitel 6.6.5 und 6.7.

71 Kapitel 6.6.6.

-organe über Mängel in der Organisation, Verwaltungsführung oder Aufgabenerfüllung unterrichtet (vgl. vierter Punkt der **Motion 1**).⁷²

Die FinDel wurde von der EFK mittels Zustellung der Prüfberichte und Zusammenfassungen über die Ergebnisse ihrer Projektprüfungen zu INSIEME informiert. Ausserdem war der Direktor der EFK (1998–2013) an den Sitzungen der FinDel anwesend, um einzelne Aspekte der Prüfungen mündlich auszuführen und die Einschätzungen der EFK zum Handlungsbedarf der FinDel darzulegen. Diese Einschätzungen waren aber mehrheitlich nicht angemessen: So wies der Direktor der EFK (1998–2013) die FinDel in den Jahren 2005, 2006 und 2008 darauf hin, dass für sie kein Handlungsbedarf bei INSIEME bestehe, da die ESTV die Empfehlungen der EFK akzeptiert habe. Auch die Zusammenfassungen der EFK zuhanden der FinDel benannten nicht alle festgestellten wesentlichen Mängel bei INSIEME.⁷³

Generell leistet die EFK für die FinDel umfassende Unterstützungsarbeiten: Sie kennzeichnet ihre Berichte zuhanden der FinDel mit Prioritäten, die der FinDel bei der Auswahl der zu behandelnden Berichte dienlich sind. Zudem nimmt der Direktor der EFK an allen Sitzungen der FinDel teil, um die Sichtweise der EFK und ihre Einschätzung zum Handlungsbedarf der FinDel in die Diskussion einzubringen. Um künftig das Risiko zu verringern, dass die FinDel Fehleinschätzungen bzw. -gewichtungen der EFK übernimmt, schlagen die FK und GPK eine Entflechtung der Aufgabenwahrnehmung der EFK und der FinDel vor: Bei ihrer Unterstützung der FinDel soll sich die EFK künftig vorwiegend auf die Informationsbereitstellung aufgrund ihrer schriftlichen Berichterstattung konzentrieren und weniger auf eine Informationsselektion und -bewertung zuhanden der FinDel.⁷⁴

Die Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2005 kontrollierte die EFK anlässlich der Projektprüfung von 2006; eine Nachkontrolle zu den Empfehlungen von 2008 fand im Rahmen der Projektprüfung von 2011/12 statt. Weitere Nachkontrollen führte die EFK nicht durch. So erkannte sie erst 2011/12, dass die ESTV einen Grossteil ihrer Empfehlungen von 2008, die auf Mitte 2009 terminiert waren, nicht umgesetzt hatte.⁷⁵ Die FK und GPK regen an, dass die EFK die Umsetzung ihrer Empfehlungen generell besser kontrolliert. Dafür sollen die geprüften Stellen neu dazu verpflichtet werden, der EFK den Stand aller wichtigen offenen Empfehlungen jährlich sowie unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen mitzuteilen (vgl. fünfter Punkt der **Motion 1**).⁷⁶ Diese Mitteilungen sollen durch die EFK plausibilisiert werden und zusammen mit den Feststellungen aus allfälligen Folgeprüfungen der EFK als Informationsgrundlage für die Jahresberichterstattung über Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») dienen.

Die EFK wies den Gesamtbundesrat nicht auf bestehende Pendenzen der ESTV bei der Umsetzung von Empfehlungen zu INSIEME hin. Dies lag zum einen daran, dass die EFK gemäss gängiger Praxis keine jährlichen bzw. systematischen Nachkontrol-

⁷² Kapitel 6.6.7 und 6.7.

⁷³ Kapitel 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 und 6.4.5.

⁷⁴ Kapitel 6.6.8.

⁷⁵ Kapitel 6.3.4, 6.3.5, 6.4.1, 6.4.5 und 6.6.9.2.

⁷⁶ Kapitel 6.6.9.1, 6.6.10 und 6.7.

len durchführte und daher über längere Zeit keine Kenntnis vom Umsetzungsstand ihrer Empfehlungen besass. Zum anderen legt die EFK die Bestimmung im FKG zur jährlichen Berichterstattung über Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») generell sehr restriktiv aus und hat daher seit 2003 nie mehr über solche berichtet. Die FK und GPK empfehlen der EFK, zukünftig alle wichtigen offenen Empfehlungen – d. h. nicht nur solche, die seit mehreren Jahren hängig sind – als Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») in ihren Jahresberichten aufzuführen (vgl. **Empfehlung 19**).⁷⁷ Darüber hinaus fordern sie den Bundesrat auf, die so kommunizierten Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») im Rahmen des Risikomanagements des Bundes sowie im jährlichen Risikoreporting des Bundesrates an die GPK zu berücksichtigen (vgl. **Empfehlung 20**).⁷⁸

Bezüglich des Umgangs der EFK mit wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen»), die nicht innerhalb der empfohlenen Frist erledigt werden oder voraussichtlich nicht erledigt werden können, sehen die FK und GPK Anpassungsbedarf im FKG: Ihrer Ansicht nach genügt es nicht, wenn die EFK nur in ihren Jahresberichten über solche kritischen Pendenzen («Revisionspendenzen») informiert. Sie regen an, dass die EFK bei der Feststellung von Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen»), die nicht innerhalb der empfohlenen Frist erledigt werden oder voraussichtlich nicht erledigt werden können, künftig unmittelbar auf Stufe Departement bzw. Bundesrat eskaliert (vgl. sechster Punkt der **Motion 1**).⁷⁹ Die Departementsvorstehenden und der Gesamtbundesrat sollen damit stärker in die Umsetzungsverantwortung eingebunden werden.

Nebst der Durchführung von Prüfungen und der Berichterstattung an die vorgesehenen Organe besitzt die EFK gemäss FKG auch eine Beratungsfunktion bei Kreditgeschäften. Die EFK wies die FK und die FinDel nicht auf bestehende Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») hin, als diese sich mit dem Verpflichtungskredit 2005 sowie mit dem Zusatz- und Nachtragskredit 2010 zu INSIEME befassten. Die FK und GPK empfehlen der EFK, den FK und der FinDel wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») künftig anlässlich ihrer Beratungen zu Kreditbegehren und zum Voranschlag zur Kenntnis zu bringen. Zur besseren Unterstützung des Bundesrats sollen ausserdem alle Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat ausgewiesen werden (vgl. **Empfehlungen 21 und 22**).⁸⁰

Auch in Bezug auf die Koordination und Zusammenarbeit der EFK mit den internen Revisionsstellen der Departemente und Verwaltungsstellen – den sogenannten FISP – erkennen die FK und GPK Verbesserungsbedarf. Bei INSIEME bestand die im FKG vorgesehene Koordination durch die EFK in erster Linie aus der Zustellung der jährlichen Prüfprogramme an das FISP ESTV. Darüber hinaus fanden keine nennenswerten Koordinationsleistungen und keine eigentliche Zusammenarbeit statt. Dies genügt nach Ansicht der FK und GPK nicht: Sie halten eine Abstimmung der Risikobeurteilungen sowie eine Absprache der Prüfungsplanung zwischen den

⁷⁷ Kapitel 6.6.10 und 6.7.

⁷⁸ Kapitel 6.6.10.

⁷⁹ Kapitel 6.6.10 und 6.7.

⁸⁰ Kapitel 6.6.11.

beiden Finanzaufsichtsorganen für zweckmässig. Die FK und GPK orten diesbezüglich Handlungsbedarf seitens der EFK.⁸¹

Neben ihrem gesetzlichen Finanzaufsichtsauftrag erfüllt die EFK eine weitere Funktion: Sie führt die offizielle Anlaufstelle der Bundesverwaltung für das Whistleblowing. Im Fall von INSIEME erwies sich das Bestehen einer solchen Stelle als positiv. Ihre Ansiedlung bei der EFK ist grundsätzlich als zweckmässig zu beurteilen.⁸²

Parlamentarische Oberaufsicht

Die parlamentarische Oberaufsicht hat zwei wesentliche Funktionen: Einerseits zwingt sie die Regierung zur Rechenschaftsablage; andererseits soll sie dazu dienen, das Vertrauen in die Regierung und Verwaltung zu erhalten und zu stärken. Dabei üben die FinDel und die FK die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes, die GPK die Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Bundesrat und Bundesverwaltung aus.

– Oberaufsicht durch die Finanzdelegation

Die FinDel setzte sich in der ersten Phase von INSIEME mit übergeordneten Fragen zur Informatik des Bundes auseinander, wobei vor allem die Informatiksicherheit, die Informatikstrategie des Bundes und die diesbezüglichen, verschiedenen Rollen der Einheiten der Bundesverwaltung im Fokus ihres Interesses standen. Entsprechend bezeichneten die angehörten ehemaligen Präsidenten der FinDel die 2005 von der EFK angebrachte Kritik als eigentlichen Ausgangspunkt ihrer Befassung mit INSIEME.

Eigenen Handlungsbedarf in Bezug auf INSIEME erkannte die FinDel – weitgehend gestützt auf entsprechende Einschätzungen des damaligen Direktors der EFK (1998–2013) – lange nicht. Im Zusammenhang mit dem 2010 beantragten dringlichen Nachtragskredit für INSIEME wurde die FinDel aktiv und beschloss, die weiteren Arbeiten eng zu begleiten. Die daraufhin verlangten Quartalsberichte der Projektleitung blieben jedoch in der Folge weitgehend ungenutzt. Dass tatsächlich schwerwiegende Probleme bestanden, erkannte die FinDel erst Mitte 2011. Ab Anfang 2012 beurteilte sie die Situation auf der Basis des Berichts der EFK als kritisch, trat entsprechend in der Öffentlichkeit auf und befasste sich in der Folge an beinahe jeder Sitzung mit INSIEME. Für die FinDel standen weniger die Kriterien der parlamentarischen Oberaufsicht, sondern viel mehr Kostenüberlegungen und die Sicherstellung der Einnahmen des Bundes im Zentrum der Begleitung von INSIEME. In Bezug auf die Behandlung der Voranschläge in den FK stellte die FinDel während der gesamten Laufzeit von INSIEME nie einen Antrag und gab auch keine Empfehlungen ab.⁸³

⁸¹ Kapitel 6.6.12.

⁸² Kapitel 6.6.13.

⁸³ Kapitel 7.2.2.1.

Die FK und GPK stellten fest, dass sich die FinDel bei ihrer Befassung⁸⁴ mit INSIEME weitgehend auf Informationen abstützte, die sie von der EFK sowie vom EFD und von der ESTV erhalten hatte. Dabei vertraute sie während der gesamten Dauer von INSIEME darauf, dass die vonseiten der Verwaltung erhaltenen Informationen auch den Tatsachen entsprochen hatten oder dass die EFK ansonsten interveniert hätte. Die Möglichkeit, die erhaltenen Informationen z. B. über eine Auftragsvergabe an externe Sachverständige auf ihre Richtigkeit bzw. Plausibilität hin überprüfen zu lassen, wurde in der FinDel nicht thematisiert.⁸⁵ Dabei beachtete die FinDel zu wenig, dass sie und die EFK unterschiedliche Aufgaben und damit auch andere Zielsetzungen zu verfolgen haben. Die EFK ist nicht Teil der parlamentarischen Oberaufsicht und nicht legitimiert, den politischen Handlungsbedarf der FinDel zu beurteilen.

Nach Ansicht der FK und GPK konnte sich die FinDel letztlich nur schwer ein Bild von den tatsächlich bestehenden Problemen bei INSIEME machen.

Die FK und GPK sind dezidiert der Ansicht, dass für die Zukunft eine klarere Trennung der Funktionen und Rollen der FinDel und EFK vorzunehmen ist. Dabei soll die FinDel ihre Informationsbasis verbreitern und sich nicht mehr wie bis anhin weitgehend auf die EFK als Quelle abstützen. Sie soll zudem eigenständig darüber entscheiden, wie sie ihre Informationsrechte wahrnimmt, und selbst beurteilen, inwieweit aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht Handlungsbedarf besteht. Die FinDel stützte sich darüber hinaus stark auf die EFK ab, ohne dass ihr hinreichend klar war, wie diese ihre Aufgaben tatsächlich erfüllte. Sie nutzte deren Erkenntnisse zudem nur konsequent, wenn die EFK sie selbst einbrachte.⁸⁶

Das Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit (SPFA) stand der FinDel bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützend zur Seite. Dabei standen die ordentlichen Aufgaben der Parlamentsverwaltung gemäss Artikel 64 des Parlamentsgesetzes (ParlG) sowie die Koordination mit der EFK im Zentrum. Mit deren Erfüllung waren die angehörten Vertreter der Oberaufsicht stets zufrieden. Die FK und GPK stellten allerdings fest, dass bis ins Jahr 2009 verschiedene Beschlüsse der FinDel nicht umgesetzt wurden. Dass nicht nachvollziehbar ist, was mit den genannten Beschlüssen der FinDel geschehen ist, erachten die Oberaufsichtskommissionen als sehr problematisch.⁸⁷

Im Hinblick auf die Bewältigung zukünftiger Situationen gilt es nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen dafür zu sorgen, dass die EFK und die FinDel stärker und konsequenter auf ihre jeweilige Aufgabe fokussieren (vgl. auch erster Punkt der **Motion 1**),⁸⁸ dass die FinDel in Bezug auf ihr Arbeitsvolumen entlastet wird und Schwerpunkte setzt, und dass zwischen der FK und der FinDel eine klare Aufgabenteilung vorgenommen wird. Dass bereits erste Massnahmen in diese Richtung ergriffen wurden, nehmen die Oberaufsichtskommissionen mit Befriedigung zur

84 Kapitel 7.2.1.

85 Kapitel 7.2.2.2.

86 Kapitel 7.2.2.3.

87 Kapitel 7.2.2.4.

88 Kapitel 4.4.2.5, 6.6.5 und 6.7.

Kenntnis. Für die FK und GPK ist von grundlegender Bedeutung, dass die FinDel die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Mittel systematisch und aktiv nutzt, um die Verwaltungsführung in Zukunft stärker in die Verantwortung zu nehmen und zur getreuen Rechenschaftsablage zu zwingen.⁸⁹

– *Oberaufsicht durch die Finanzkommissionen*

In Bezug auf die FK des Nationalrats (FK-N) stellten die FK und GPK fest, dass sich diese im Wesentlichen bei der Vorberatung der Voranschläge mit INSIEME befasste⁹⁰ und sich dabei weitgehend auf Informationen abstützte, die sie von der ESTV und vom EFD erhalten hatte. Bis zum Antrag für den Nachtragskredit 2010 beurteilte insbesondere die zuständige Subkommission der FK-N das Projekt INSIEME als auf gutem Weg befindlich. Ab Herbst 2010 zeigte sich die Subkommission kritischer. Sie verfolgte die Problematik aber nicht mehr weiter, nachdem u. a. an den Sitzungen der FK-N mehrfach festgehalten worden war, dass sich die FinDel um INSIEME kümmere. Diese Zurückhaltung seitens der FK-N beurteilen die Oberaufsichtskommissionen als unangebracht, hatten doch die FinDel und die FK-N keine entsprechende Aufgabenteilung vereinbart.

Die FK des Ständerats (FK-S) befasste sich sehr selten und ihre zuständige Subkommission nur am Rande mit INSIEME.⁹¹ Die zum Informatikprojekt erhaltenen Informationen wurden nie angezweifelt und die den FK zur Verfügung stehenden Instrumente und Mittel nicht genutzt. Die FK-S wurde von der FinDel über ihre Tätigkeitsberichte über die Aktivitäten im Zusammenhang mit INSIEME informiert; eine mündliche Berichterstattung über INSIEME fand nicht statt. Die FK und GPK bemängeln, dass sich die FK-S nie nach dem Stand von INSIEME erkundigte, obwohl ihr bekannt war, dass sich die FinDel mit dem Projekt auseinandersetzte.⁹²

Aus Sicht der FK und GPK war es nicht zielführend, dass zwischen der FK und der FinDel bezüglich INSIEME keine klar definierte Aufgabenteilung bestand.⁹³ So war nicht sichergestellt, dass die FK-S bzw. ihre Subkommissionen an die Informationen gelangten, die sie für die Beurteilung der – insbesondere finanziellen – Situation bei INSIEME gebraucht hätten. Die FK und GPK laden die FinDel dazu ein, aktiv auf die FK zuzugehen. Ebenso sollte die EFK die FK vermehrt über ihre Feststellungen und Beurteilungen in Kenntnis setzen. Die FK wiederum werden dazu aufgefordert, die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Mittel aktiver zu nutzen als bisher. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der FinDel und den FK erachten die Oberaufsichtskommissionen als wichtige Massnahme zur Verbesserung der Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht.

– *Oberaufsicht durch die Geschäftsprüfungskommissionen*

Die Oberaufsichtskommissionen stellten fest, dass sich die GPK des Nationalrats (GPK-N) kaum und die GPK des Ständerats (GPK-S) überhaupt nicht mit INSIEME

⁸⁹ Kapitel 7.2.2.5.

⁹⁰ Kapitel 7.3.1.

⁹¹ Kapitel 7.3.1.

⁹² Kapitel 7.3.2.2.

⁹³ Kapitel 7.3.2.3.

befassten,⁹⁴ eine Tatsache, die von den Oberaufsichtskommissionen rückblickend als kritisch beurteilt wird. Die Ursache dafür liegt u. a. im fehlenden Informationsfluss zwischen der EFK und den GPK – ein solcher soll nun ermöglicht werden⁹⁵ – und in der mangelhaften Koordination zwischen FinDel/FK und den GPK auf Stufe der Organe.⁹⁶

- Zusammenarbeit und Koordination zwischen den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen

Die FK und GPK nahmen zur Kenntnis, dass weder die FinDel noch die FK die GPK von sich aus über die bestehenden Geschäftsführungsprobleme bei INSIEME informierten. Auf der anderen Seite luden die GPK die FinDel oder die FK nie ein, sie über INSIEME zu informieren, und sie prüften auch nie aus eigener Initiative, ob bei diesem derart lange andauernden Projekt Probleme bei der Geschäftsführung bestanden. Während eines Grossteils der Laufzeit von INSIEME fand kein Austausch statt. Aufgrund der mit INSIEME gemachten Erfahrungen sind die FK und GPK klar der Ansicht, dass die Koordination zwischen den verschiedenen Organen der Oberaufsicht verbessert werden muss.⁹⁷

Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die lückenhafte Dokumentationslage verhinderte eine vollständige Aufarbeitung der Geschehnisse, die zum Scheitern von INSIEME geführt hatten. So war es den Oberaufsichtskommissionen nur teilweise möglich, Transparenz in Bezug auf die Projektführung und die Aufsicht durch die vorgesetzten Stellen über alle Hierarchiestufen bis hin zum Gesamtbundesrat zu schaffen. Auch eine Beurteilung der Rolle der externen Leistungserbringer konnte nur teilweise vorgenommen werden.

Was die Verantwortlichkeiten der involvierten Bundesstellen betrifft, kamen die FK und GPK zum Schluss, dass die ESTV die Hauptverantwortung für das Scheitern von INSIEME trägt, weil sie das Projekt ungenügend führte und beaufsichtigte sowie klare Vorgaben insbesondere bezüglich der Projektführung und der Beschaffungen missachtete. Das EFD trägt aufgrund seiner Aufgaben und Funktion aber klar eine Mitverantwortung, weil es seine Aufsichts- und Führungsfunktion über weite Strecken zu wenig wahrnahm. Und auch der Bundesrat trägt nach Ansicht von FK und GPK eine gewisse, übergeordnete Verantwortung dafür, dass INSIEME nicht erfolgreich war: Er hat es verpasst, klare Rahmenbedingungen zu schaffen und wirkungsvolle Vorgaben zu machen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass auch bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht Verbesserungsbedarf vorhanden ist. Die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht trugen aber nur schon aufgrund ihrer Rolle weder die Verantwortung für INSIEME, noch tragen sie eine solche für das Scheitern des Projekts: Sie können weder Beschlüsse von Verwaltungsbehörden aufheben oder

⁹⁴ Kapitel 7.4.1.

⁹⁵ Kapitel 6.6.2.1.

⁹⁶ Kapitel 7.4.2.

⁹⁷ Kapitel 7.5.

ändern noch anstelle dieser Behörden handeln oder ihnen verbindliche Weisungen erteilen.

Die EFK, die weder Teil der Verwaltungshierarchie noch der parlamentarischen Oberaufsicht ist, trägt nach Ansicht der FK und GPK ebenfalls keine direkte Verantwortung für das Scheitern von INSIEME. Die EFK muss sich jedoch daran messen lassen, inwieweit sie den Bundesrat und die Bundesversammlung angemessen unterstützt hat. Die FK und GPK kommen zum Schluss, dass ihre Unterstützung des Bundesrats nicht angemessen war. Auch betreffend Bundesversammlung war die Unterstützung nicht durchgehend adäquat.

Aus Sicht der Oberaufsichtskommissionen waren für das Scheitern von INSIEME fünf übergeordnete Gründe entscheidend:

- Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der betroffenen Stellen und damit die eigentlich wahrzunehmenden Rollen waren wiederholt unklar.
- Regeln wurden von den verschiedenen Akteuren nicht eingehalten, Vorgaben – teils bewusst, teils aus Unkenntnis – oft nicht befolgt, ohne dass dies sanktioniert worden wäre.
- Informationen wurden ohne Bezugnahme auf die Rolle der Empfänger breit gestreut.
- Informationen wurden in aller Regel entgegengenommen, ohne sie auch nur stichprobenmässig auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen.
- Auf vorhandene Fähigkeiten und Fachkenntnisse ausserhalb der eigenen Linie wurde nur ungenügend zurückgegriffen.

Nach Ansicht der FK und GPK braucht es auf allen Stufen zwingend klare Vorgaben – insbesondere in Bezug auf die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aller Akteure. Die FK und GPK haben zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat seit dem Abbruch von INSIEME insbesondere im Bereich des Beschaffungsrechts und der Projektvorgaben bereits erste Massnahmen ergriffen hat.

Notwendig ist auch eine funktionsfähige und wirksame Aufsicht sowohl auf Amtsebene als auch auf Departementsstufe, die insbesondere Verletzungen von Vorgaben aufdeckt und ahndet. Dass Vorgaben eingehalten werden, ist aber nicht nur eine Frage von Kontrolle und Aufsicht: Die Oberaufsichtskommissionen erachten auch kulturelle Aspekte als entscheidend.

Nachdem die FK und GPK ihre Arbeiten abgeschlossen und den Handlungsbedarf aufgezeigt haben, obliegt es nun den betroffenen Behörden, insbesondere dem Bundesrat und der EFK – und in einer zweiten Phase dem Gesetzgeber –, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Die Oberaufsichtskommissionen erwarten bis Ende Februar 2015 deren Stellungnahmen zu ihrer Untersuchung und ihren 22 Empfehlungen. Die Oberaufsichtsorgane befassen sich ihrerseits mit den sie betreffenden Feststellungen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6378
1 Einleitung	6407
1.1 Ausgangslage	6407
1.2 Untersuchungsmandat	6409
1.3 Ziele und Gegenstand der Untersuchung	6410
1.3.1 Untersuchungsziele	6410
1.3.2 Untersuchungsgegenstand	6410
1.3.3 Eingrenzung einzelner Untersuchungsthemen	6411
1.3.3.1 Beschaffungswesen	6411
1.3.3.2 Aufsicht und Führung in der Linie	6412
1.3.4 Untersuchungsfragen	6412
1.4 Vorgehensweise	6413
1.4.1 Informationsbeschaffung unter erschwerten Bedingungen: lückenhafte und ungeordnete Dokumentenbestände in der ESTV und im BIT	6413
1.4.2 Geteilte Aufarbeitung von INSIEME durch die AGI und den Bundesrat	6415
1.4.3 Würdigung der Mitarbeit des Bundesrats	6415
1.4.4 Untersuchungsarbeiten der AGI	6417
2 Sachverhalt	6418
2.1 Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)	6418
2.2 Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)	6419
2.3 Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)	6421
3 Projekt INSIEME	6422
3.1 Einleitung	6422
3.2 Rechtsgrundlagen, Aufgabenteilung und Rahmenbedingungen	6423
3.2.1 Rechtsgrundlagen	6423
3.2.1.1 Projektmanagement	6423
3.2.1.2 Beschaffungswesen	6424
3.2.2 Aufgabenteilung	6424
3.2.2.1 Regelung der IKT-Aufgaben gemäss Bundesinformatikverordnung	6424
3.2.2.2 Informatikprozesse der Bundesverwaltung	6425
3.2.3 Rahmenbedingungen: Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept	6425
3.2.4 Rahmenbedingungen: Würdigung des Berichts des Bundesrats durch die FK und GPK	6426
3.2.4.1 Reorganisation der Informatik in der Bundesverwaltung von 1997–2003 (NOVE-IT)	6426

3.2.4.2	Milleniumsproblematik MOLIS und STOLIS (Jahr-2000-Tauglichkeit)	6427
3.2.4.3	Neues Mehrwertsteuergesetz (Reform der MWST)	6427
3.3	Projektmanagement gespiegelt an der Methodik von HERMES	6428
3.3.1	Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept	6428
3.3.2	Projektmanagement gespiegelt an HERMES: Bericht des Bundesrats	6428
3.3.2.1	Zeitperiode Januar 2001–Juli 2007	6428
3.3.2.2	Zeitperiode August 2007–Juni 2009	6428
3.3.2.3	Zeitperiode Juli 2009–November 2010	6429
3.3.2.4	Zeitperiode Dezember 2010–Januar 2011	6430
3.3.2.5	Zeitperiode Februar 2011–September 2011	6430
3.3.2.6	Zeitperiode Oktober 2011–September 2012	6431
3.3.2.7	Einfluss auf das Scheitern des Projekts	6431
3.3.2.8	Massnahmen des Bundesrats für künftige IKT- Projekte	6431
3.3.3	Projektmanagement gespiegelt an HERMES: Würdigung des Berichts des Bundesrats durch die FK und GPK	6432
3.4	Systemanforderungen	6435
3.4.1	Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept	6435
3.4.2	Systemanforderungen: Bericht des Bundesrats	6436
3.4.2.1	Allgemein	6436
3.4.2.2	Zeitperiode 2005–2007: WTO-Ausschreibung	6436
3.4.2.3	Zeitperiode 2008–2009: Relaunch INSIEME	6437
3.4.2.4	Zeitperiode 2009–2011: Gesamtvorhaben INSIEME	6437
3.4.3	Systemanforderungen: Beurteilung des Bundesrats	6439
3.4.4	Untersuchung der FK und GPK über vorliegende System- bzw. Projektkonzeptionen	6439
3.4.4.1	Allgemein	6439
3.4.4.2	INSIEME-Projekte der Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit dem Generalunternehmer (Januar 2001–August 2007)	6443
3.4.4.3	INSIEME-Projekte der Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)	6451
3.4.4.4	INSIEME-Projekte der Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)	6454
3.4.4.5	Schlussfazit der FK und GPK zu ihrer Untersuchung über vorliegende System- bzw. Projektkonzeptionen	6455
3.5	Rolle des internen Leistungserbringers (Bundesamt für Informatik und Telekommunikation)	6455
3.5.1	Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept	6455
3.5.2	Rechtsgrundlagen und Vorgaben	6456

3.5.3	Sachverhaltsdarstellung der Rolle des BIT	6456
3.5.3.1	Vorbelastetes Verhältnis zwischen ESTV und BIT	6456
3.5.3.2	Das BIT als strategischer Partner der ESTV	6458
3.5.3.3	Direktionswechsel im BIT	6461
3.5.4	Beurteilung der Rolle des BIT	6463
3.5.4.1	Beurteilung durch den Bundesrat	6463
3.5.4.2	Beurteilung durch die FK und GPK	6464
3.6	Rolle der externen Leistungserbringer (externe Experten)	6467
3.6.1	Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept	6467
3.6.2	Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012: Bericht des Bundesrats	6468
3.6.2.1	Einleitung	6468
3.6.2.2	Eingekaufte Rollen 2008–2013	6468
3.6.2.3	Auftragsvergabe	6470
3.6.2.4	Lehren in Bezug auf die Beschaffung von Ressourcen	6470
3.6.3	Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012: Beurteilung des Bundesrats	6470
3.6.4	Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012: Würdigung der Beurteilung des Bundesrats durch die FK und GPK	6471
3.6.5	Untersuchung der FK und GPK über die Rolle und Verantwortlichkeiten (Einfluss) der externen Experten 2001–2012 auf Basis der Expertenverträge	6472
3.6.5.1	Einfluss externer Experten auf die INSIEME-Projekte	6472
3.6.5.2	Einfluss externer Experten auf die Systemanforderungen	6472
3.6.5.3	Analyse der INSIEME-Dienstleistungsverträge	6473
3.7	Beschaffungswesen	6473
3.7.1	Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept	6473
3.7.2	Rechtsgrundlagen	6474
3.7.3	Beschaffungsrechtliche Verstösse bei INSIEME	6475
3.7.3.1	EFD-Administrativuntersuchung vom Juni 2012	6475
3.7.3.2	Laufendes Strafverfahren der Bundesanwaltschaft	6476
3.7.3.3	Bericht des Bundesrats vom Februar 2013	6476
3.7.3.4	Beurteilung durch den Bundesrat	6477
3.7.3.5	Beurteilung durch die FK und GPK	6477
3.7.4	Rolle des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL)	6478
3.7.4.1	Das BBL als zentrale Beschaffungsstelle	6478
3.7.4.2	Das BBL als Beratungsorgan	6481
3.7.4.3	Beurteilung durch den Bundesrat	6482
3.7.4.4	Beurteilung durch die FK und GPK	6482
3.7.5	Abklärungen des Bundesrats im Bereich des Beschaffungswesens	6484
3.7.5.1	Flexibilisierung des Beschaffungsverfahrens	6484

3.7.5.2	Förderung der Beschaffungskompetenzen	6485
3.7.5.3	Beurteilung durch die FK und GPK	6486
3.8	Zwischenfazit zum Projekt INSIEME	6486
4	Aufsicht und Führung in der Linie	6488
4.1	Einleitung	6488
4.2	Rechtsgrundlagen	6489
4.2.1	Aufsicht und Führung im Allgemeinen	6489
4.2.2	Aufsicht und Führung im Bereich der Finanzen	6492
4.3	Aufsicht und Führung durch die ESTV	6493
4.3.1	Befassung der Direktion der ESTV mit INSIEME	6493
4.3.1.1	Entscheidungsinstanzen auf Stufe Direktion der ESTV	6493
4.3.1.2	Konflikte innerhalb der Direktion der ESTV	6500
4.3.1.3	Informationsbasis der Direktion der ESTV	6502
4.3.1.4	Fachliche Entscheide der Direktion der ESTV	6503
4.3.1.5	Personalpolitische Entscheide der Direktion der ESTV	6506
4.3.2	Zusammenarbeit und Koordination	6509
4.3.2.1	Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit dem BIT und dem BBL	6509
4.3.2.2	Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit dem Departement	6509
4.3.2.3	Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit der EFK	6511
4.3.3	Finanzinspektorat der ESTV (FISP ESTV)	6513
4.3.4	Informationen der ESTV an die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane	6515
4.4	Aufsicht und Führung durch die Departementsführung des EFD	6518
4.4.1	Ausgestaltung der Aufsichts- und Führungsfunktion	6518
4.4.1.1	Aufgabenteilung der Departementsführung	6518
4.4.1.2	IRB-Vorsitz	6520
4.4.1.3	Ressourcen-Governance im GS EFD	6521
4.4.2	Informationsquellen der Departementsführung	6522
4.4.2.1	Reporting der ESTV	6522
4.4.2.2	Führungsgespräche mit den Amtsdirektoren	6524
4.4.2.3	Vertreter des GS EFD im LAS bzw. GPA	6525
4.4.2.4	Kontakte mit der Abteilung Ressourcen des EFD	6529
4.4.2.5	Prüfberichte und Kontakte mit der EFK	6530
4.4.2.6	Beratung in den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen	6534
4.4.2.7	Stabübergaben	6535
4.4.3	Einflussnahme der Departementsführung auf INSIEME	6536
4.4.3.1	Stellenwert von INSIEME	6536
4.4.3.2	Finanzen	6539
4.4.3.3	Projektvorgaben der Bundesverwaltung	6543

4.4.3.4	Personalpolitische und organisatorische Entscheide des Departements	6545
4.4.3.5	Koordination und Zusammenarbeit der bei INSIEME involvierten Ämter	6548
4.4.4	Informationen des Departements an den Gesamtbundesrat	6552
4.4.5	Informationen des Departements an die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane	6553
4.5	Zwischenfazit zur Aufsicht und Führung in der Linie	6555
5	Verantwortung des Bundesrats	6557
5.1	Einleitung	6557
5.1.1	Gegenstand der Inspektion	6557
5.1.2	Protokolle der Bundesratssitzungen zum INSIEME-Projekt	6557
5.2	Rechtsgrundlagen	6558
5.2.1	Aufsichtsfunktion des Bundesrats	6558
5.2.2	Zusammenarbeit mit der EFK und Zuständigkeit des Bundesrats für das Risikomanagement	6559
5.2.3	Rolle des Bundesrats im IKT-Bereich	6560
5.3	Rolle des Gesamtbundesrats als oberstes Aufsichtsorgan	6561
5.3.1	Rolle des Bundesrats als verantwortliche Stelle für die Verpflichtungs- und Zusatzkredite	6561
5.3.1.1	Sachverhalt	6561
5.3.1.2	Vergabe der Verpflichtungs-, Nachtrags- und Zusatzkredite	6563
5.3.1.3	Nachkontrolle und beabsichtigtes Monitoring des Bundesrats	6564
5.3.2	Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen der EFK und Zusammenarbeit zwischen EFK und Bundesrat im Rahmen des INSIEME-Projekts	6566
5.3.2.1	Rolle des Bundesrats bei der Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen der EFK	6566
5.3.2.2	Auslegungsdifferenzen zwischen der EFK und dem Bundesrat	6567
5.4	Rolle des Gesamtbundesrats als oberstes führendes Organ des Bundes: strategische Verantwortung	6570
5.4.1	Rolle des ISB	6570
5.4.1.1	Rechtsgrundlagen	6570
5.4.1.2	Sachverhalt	6572
5.4.1.3	Beurteilung der Rolle des ISB	6573
5.4.2	Rolle des IRB	6578
5.4.2.1	Rechtsgrundlagen	6578
5.4.2.2	Sachverhalt	6579
5.4.2.3	Beurteilung der Rolle des IRB	6580
5.4.3	Rolle des Bundesrats als oberstes Organ der strategischen Steuerung	6584
5.4.3.1	Einleitung und Sachverhalt	6584

5.4.3.2	Beurteilung der Rolle des Bundesrats als oberstes Organ der strategischen Steuerung	6585
5.4.4	Risikomanagement	6588
5.4.4.1	Ziele und Zuständigkeiten	6588
5.4.4.2	Risikomanagement beim INSIEME-Projekt	6589
5.5	Zwischenfazit zur Verantwortung des Bundesrats	6591
6	Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle	6592
6.1	Einleitung	6592
6.2	Rechtsgrundlagen	6593
6.2.1	Stellung und Aufgaben der EFK	6593
6.2.2	Prüfungsbefunde und Empfehlungen	6594
6.2.3	Berichterstattung an weitere Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane	6595
6.2.4	Meldung an den Departementsvorsteher und den Bundespräsidenten bzw. an den Bundesrat	6595
6.2.5	Zusammenarbeit mit Querschnittsämtern	6596
6.2.6	Stellungnahme in Mitberichtsverfahren und in der Ämterkonsultation	6596
6.2.7	Beratung zu Kreditbegehren	6596
6.2.8	Koordination der Prüftätigkeiten mit den FISP sowie Stellung und Aufgaben der FISP	6597
6.2.9	Anlaufstelle Whistleblowing	6597
6.3	Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)	6598
6.3.1	Ausgangslage: Meldung an den Bundespräsidenten im März 2002	6598
6.3.2	Prüfung der EFK zu INSIEME von 2005	6599
6.3.3	Verpflichtungskredit INSIEME 2005	6601
6.3.4	Prüfung der EFK zu INSIEME von 2006	6601
6.3.5	Verschobene Prüfung der EFK von 2007	6603
6.4	Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)	6605
6.4.1	Prüfung der EFK von 2008	6605
6.4.2	Informationsbesuch bei der ESTV 2009	6609
6.4.3	Zusatz- und Nachtragskredit zu INSIEME von 2010	6609
6.4.4	Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010: INSIEME als Gegenstand eines rigorosen Monitorings	6611
6.4.5	Prüfung der EFK von 2011	6612
6.5	Phase 3: Nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)	6614
6.5.1	Folgen der Prüfung der EFK von 2011	6614
6.6	Zwischenfazit zur Aufsicht durch die EFK	6616
6.6.1	Unterstützung des Bundesrats und der Departemente	6616
6.6.2	Prüfungen der EFK	6619
6.6.2.1	Prüfung des Finanzgebarens und der Geschäftsführung	6619

6.6.2.2	Übernahme und Ablehnung von Prüfaufträgen	6621
6.6.3	Mitteilung der Prüfungsbefunde an die ESTV: Gewichtung der Empfehlungen	6622
6.6.4	Stellungnahmen der ESTV zu den Empfehlungen der EFK	6625
6.6.5	Mitteilung der Prüfungsbefunde an das EFD	6626
6.6.6	Meldungen an die Departementsvorstehenden und an den Bundesrat sowie an die FinDel	6628
6.6.7	Meldungen an Querschnittsämter und -organe	6633
6.6.7.1	Meldungen der EFK an das ISB	6633
6.6.7.2	Meldungen der EFK an das BBL	6635
6.6.8	Mitteilung der Prüfungsbefunde der EFK an die FinDel	6637
6.6.9	Nachverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen durch die EFK	6640
6.6.9.1	Nachkontrollen der EFK	6640
6.6.9.2	Verschiebung von Folgeprüfungen infolge externer Audits	6643
6.6.10	Umgang der EFK mit Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen»)	6644
6.6.11	Stellungnahme und Beratung der EFK zu Kreditgeschäften	6650
6.6.11.1	Stellungnahme in der Ämterkonsultation	6650
6.6.11.2	Beratung der EFK zu Kreditbegehren	6652
6.6.12	Koordination der Prüfungstätigkeiten der EFK mit dem FISP ESTV	6654
6.6.12.1	Prüfungstätigkeiten des FISP ESTV im Rahmen der eigenen Prüfungsplanung	6654
6.6.12.2	Koordination durch die EFK und Zusammenarbeit mit dem FISP ESTV	6658
6.6.13	Anlaufstelle Whistleblowing der EFK	6660
6.7	Motion betreffend die Aufsicht durch die EFK: Änderung des Finanzkontrollgesetzes	6661
7	Parlamentarische Oberaufsicht	6662
7.1	Rechtsgrundlagen, Aufgabenteilung und Rahmenbedingungen	6662
7.1.1	Parlamentarische Oberaufsicht und Finanzkompetenzen der Bundesversammlung	6662
7.1.2	Organe der parlamentarischen Oberaufsicht	6664
7.1.3	Mittel und Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht	6665
7.1.4	Kriterien der parlamentarischen Oberaufsicht	6667
7.1.5	Feststellungen und Empfehlungen	6667
7.1.6	Koordination der verschiedenen Oberaufsichtsorgane der Bundesversammlung	6668
7.2	Rolle der Finanzdelegation	6669
7.2.1	Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion bei INSIEME	6669
7.2.1.1	Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)	6669

7.2.1.2	Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)	6673
7.2.1.3	Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)	6676
7.2.2	Beurteilung der parlamentarischen Oberaufsicht der FinDel	6679
7.2.2.1	Informationsbasis und Aktivität der FinDel	6679
7.2.2.2	Selbstverständnis der FinDel	6682
7.2.2.3	Rolle und Funktionsweise der EFK	6687
7.2.2.4	Rolle und Aufgaben des SPFA	6693
7.2.2.5	Zwischenfazit	6695
7.3	Rolle der Finanzkommissionen	6698
7.3.1	Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion bei INSIEME	6698
7.3.1.1	Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)	6698
7.3.1.2	Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)	6700
7.3.1.3	Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)	6703
7.3.2	Beurteilung der parlamentarischen Oberaufsicht der FK	6705
7.3.2.1	Informationsbasis und Aktivität der FK-N	6705
7.3.2.2	Informationsbasis und Aktivität der FK-S	6710
7.3.2.3	Aufgabenteilung zwischen der FinDel und den FK	6712
7.4	Rolle der Geschäftsprüfungskommissionen	6712
7.4.1	Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion bei INSIEME	6712
7.4.2	Beurteilung der parlamentarischen Oberaufsicht der GPK	6713
7.5	Zusammenarbeit und Koordination zwischen den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen	6715
7.6	Zwischenfazit zur parlamentarischen Oberaufsicht	6716
8	Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	6718
8.1	Schlussfolgerungen	6718
8.2	Weiteres Vorgehen	6723
	Materialienverzeichnis	6724
	Abkürzungsverzeichnis	6731
Anhänge:		
1	Liste der angehörten Personen	6735
2	An der Berichtserstellung beteiligte Personen des Sekretariats GPK und des SPFA	6737
3	Liste der Empfehlungen und Vorstösse	6738

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 20. September 2012 gab die Vorsteherin des EFD (seit 2010) mit einer Medienmitteilung ihren Entscheid bekannt, das Informatikprojekt INSIEME der ESTV abzubrechen. Zu diesem Zeitpunkt lief das Projekt⁹⁸ bereits seit zwölf Jahren und hatte Ausgaben von rund 105 Millionen Franken verursacht.⁹⁹

Das Projekt INSIEME war im Jahr 2001 von der ESTV mit dem Ziel lanciert worden, ein steuerartenübergreifendes IT-Gesamtsystem zu schaffen, das die veralteten Informatiksysteme MOLIS und STOLIS¹⁰⁰ ablösen sollte. Dank der Bereitstellung von Informationen und Diensten über das Internet sollte eine Verbesserung der Leistungen für Steuerzahler, Behörden und Organisationen erzielt werden. Ausserdem rechnete die ESTV aufgrund der angestrebten Verbesserung bei der Zusammenarbeit zwischen den Steuerhauptabteilungen und einer Optimierung der Risikoanalyse bei der Steuerinspektion mit Steuermehrträgen von 200 Millionen Franken pro Jahr.¹⁰¹

Vor seinem Abbruch geriet INSIEME über seine gesamte Projektlaufzeit wiederholt in Schwierigkeiten. Der Projektabschluss war ursprünglich für das Jahr 2009 vorgesehen, musste aber im Jahr 2007 aufgrund eines Widerrufs des WTO-Zuschlags für den technischen Realisierungsauftrag und des daraus resultierenden weitgehenden Projektneustarts ins Jahr 2013 verschoben werden. Im Jahr 2010 kam es zu Verzögerungen im Projekt und der damalige Gesamtprojektleiter wurde abgesetzt. INSIEME wurde in der Folge redimensioniert und der Abschlussstermin erneut nach hinten verschoben. Im Juni 2012 sorgte das Projekt für Schlagzeilen in den nationalen Medien, als die Vorsteherin des EFD (seit 2010) die Ergebnisse einer Administrativuntersuchung zu den Beschaffungen im Projekt INSIEME präsentierte und die Bundesanwaltschaft (BA) eine Strafuntersuchung gegen den Leiter der Leistungsbezogenerorganisation (LBO) der ESTV und unbekannte Täterschaft wegen Verdachts

⁹⁸ INSIEME wurde über seine gesamte Laufzeit unterschiedlich bezeichnet, unter anderem als «Projekt», als «Projekt – Programm», als «Vorhaben» oder als «Gesamtvorhaben». Da es sich bei INSIEME um mehrere gleichartige Projekte mit gleichem Ziel handelte, wäre die zutreffende Bezeichnung gemäss Informatik-Terminologie des Bundes «Programm». Wie in Kapitel 3.3 des vorliegenden Berichts ausgeführt, wurde INSIEME allerdings zu weiten Teilen nicht im Sinne eines «Programms» geführt. In Abgrenzung zum Begriff «Programm» wird deshalb im vorliegenden Bericht durchgehend der Begriff «Projekt» verwendet.

⁹⁹ Kosten der Phase 1 von INSIEME (2001 bis Aug. 2007): 13,6 Millionen Franken; Kosten der Phasen 2 und 3 von INSIEME (Sept. 2007 bis Sept. 2012): 92 Millionen Franken (Bericht der ESTV [stv. Direktor ESTV seit 1995] vom 25. Jan. 2013, Teil 1, S. 58; Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 8 [Vorsteherin EFD seit 2010]).

¹⁰⁰ MOLIS: Mehrwertsteuer-Online-Informationssystem, STOLIS: Stempelabgaben-Online-Informationssystem.

¹⁰¹ Die Schätzung von 200 Millionen Franken gab die ESTV erstmals im Jahr 2005 gegenüber dem Bundesrat und dem Parlament bekannt. 2012 wurde die Realisierung der geschätzten Steuermehrträge von 200 Millionen Franken pro Jahr von der EFK und dem EFD schliesslich angezweifelt (EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 19; Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 6–7 [Vorsteherin EFD seit 2010]).

auf Korruption und ungetreue Amtsführung eröffnete.¹⁰² Im Zuge dieser Ereignisse wurde der Direktor der ESTV (2000–2012) freigestellt. Weiter forderte das EFD bei der ESTV eine Standortbestimmung zu INSIEME ein. Diese offenbarte im September 2012, dass die bisher angefallenen Kosten in deutlichem Missverhältnis zum Projektfortschritt standen: Während bereits rund 105 Millionen Franken des bewilligten Kostenrahmens von 155 Millionen Franken ausgegeben waren, waren erst etwa 10 Prozent der Programmierarbeiten für die Ablösung der Altsysteme, welche den Kernbestandteil des Projekts INSIEME darstellten, ausgeführt.¹⁰³

Für die Vorsteherin des EFD (seit 2010) sprachen schliesslich mehrere Gründe für den Abbruch des Projekts. Zum einen hätte selbst bei einer Fertigstellung von INSIEME nur ein kleiner Teil des bei der Kreditgenehmigung vorgesehenen Leistungsumfangs realisiert werden können. Zum anderen hätte die Bereinigung der bestehenden beschaffungsrechtlichen Probleme zu Verzögerungen geführt, so dass nicht sichergestellt gewesen wäre, dass die bis Ende 2015 gesprochenen Mittel genügt hätten. Weiter ging das BIT davon aus, dass das fertige Produkt infolge mehrfacher Methodik- und Softwarewechsel im Laufe des Projekts unverhältnismässige Wartungskosten nach sich gezogen oder es sich unter Umständen sogar als nicht wartungsfähig erwiesen hätte.¹⁰⁴ Vor diesem Hintergrund erachtete die Vorsteherin des EFD (seit 2010) die Weiterführung des Projekts als zu risikoreich und traf Mitte September 2012 ihren Abbruchentscheid.

Im April 2013 konnten die Abschlussarbeiten für den Abbruch von INSIEME offiziell beendet werden. Unter anderem wurden die Altsysteme gesichert und bereits begonnene WTO-Ausschreibungen abgebrochen. Die Gesamtkosten des gescheiterten Projekts INSIEME beliefen sich nach Beendigung der Abbrucharbeiten auf 115,9 Millionen Franken.¹⁰⁵ Angesichts der weiterhin bestehenden Notwendigkeit einer Ablösung der längst veralteten Kerninformatiksysteme der ESTV bewilligten der Bundesrat und das Parlament mit Beschlüssen vom 10. April 2013 respektive 12. Dezember 2013 Mittel in der Höhe von 85,2 Millionen Franken zur Finanzierung eines Folgeprojekts von INSIEME mit dem Namen FISCAL-IT. Dieses soll im Jahr 2019 abgeschlossen werden.¹⁰⁶

¹⁰² Strafanzeigen der EFK vom 25. Jan. 2012 und des GS EFD vom 11. Mai 2012. Das Verfahren ist bis zur Publikation des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen worden. Es gilt die Unschuldsumvermutung.

¹⁰³ Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 7–8 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰⁴ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 47–48.

¹⁰⁵ Kosten der Phase 1 von INSIEME (2001 bis Aug. 2007): 13,6 Millionen Franken; Kosten der Phasen 2 und 3 sowie der Abschlussphase von INSIEME (Sept. 2007 bis April 2013): 102,3 Millionen (Bericht der ESTV [stv. Direktor ESTV seit 1995] vom 25. Jan. 2013, Teil 1, S. 58; Kreditüberwachung INSIEME vom 31. Aug. 2013). Bei den angegebenen 115,9 Millionen Franken handelt es sich um finanzierungswirksame Aufwände. In den Phasen 2 und 3 fielen zusätzliche 36,2 Millionen Franken interne Kosten an. Für die Phase 1 von INSIEME können die internen Kosten von der ESTV nicht mehr eruiert werden (Kreditüberwachung INSIEME vom 31. Dez. 2012; Bericht der ESTV [stv. Direktor ESTV seit 1995] vom 25. Jan. 2013, Teil 1, S. 58).

¹⁰⁶ Medienmitteilung des Bundesrats vom 10. April 2013.

1.2 Untersuchungsmandat

Vor dem Hintergrund der dargelegten Ereignisse beschlossen die FK und GPK beider Räte am 9. bzw. 13. November 2012, das gescheiterte Projekt INSIEME gründlich aufzuarbeiten, um Lehren für künftige Informatikprojekte ziehen zu können. Da die Untersuchung sowohl Themen des Finanzhaushalts als auch der Geschäftsführung betraf, fiel sie gemäss Parlamentsgesetz (ParlG) sowohl in die Zuständigkeit der FK als auch der GPK.¹⁰⁷ Die FK und GPK beider Räte beschlossen deshalb, eine gemischte Arbeitsgruppe für eine gemeinsame Inspektion einzusetzen. Sie wählten am 6. Dezember 2012 siebzehn Mitglieder aus allen vier Oberaufsichtskommissionen¹⁰⁸ in die neu gebildete Arbeitsgruppe INSIEME (AGI).¹⁰⁹ Diese gemeinsame Arbeitsform ist insofern aussergewöhnlich, als dass eine solche gemischte Arbeitsgruppe von FK und GPK in Vergangenheit erst ein einziges Mal – nämlich anlässlich der Abklärungen der parlamentarischen Oberaufsicht betreffend die IT des Bundesgerichts in den Jahren 2007 und 2008 – zum Einsatz kam.¹¹⁰

Die FK und GPK beauftragten die AGI am 6. Dezember 2012, den Untersuchungsgegenstand in Form eines Untersuchungskonzepts zu konkretisieren und es ihnen zur Genehmigung vorzulegen. Gleichzeitig forderten die FK und GPK beim Bundesrat einen umfassenden schriftlichen Bericht ein, der den Projektverlauf von INSIEME seit 2001 detailliert beschreiben und aufarbeiten sollte. Auf der Basis dieses Berichts und erster Anhörungen erarbeitete die AGI im März und April 2013 ihr Untersuchungskonzept zuhanden der FK und GPK. Angehört wurden in dieser frühen Phase die Vorsteherin des EFD (seit 2010) und Vertreter des GS EFD zur Führung und Aufsicht von INSIEME und den bereits getroffenen Massnahmen des Bundesrats sowie Vertreter der EFK zu den Ergebnissen ihrer bisherigen Prüfungen.

Die FK und GPK verabschiedeten das Untersuchungskonzept an ihren Sitzungen vom 6. und 7. bzw. 16. Mai 2013. Mit Bezug auf das Konzept, welches unter anderem die Aufarbeitung der parlamentarischen Oberaufsicht bezüglich INSIEME vorsah, erteilte die FinDel der AGI ihre Zustimmung, die Rolle der FinDel betreffend INSIEME zu untersuchen.¹¹¹ Weiter ermächtigte sie ihre zwei Vertreter in der AGI¹¹², die Haltung der FinDel zu den diesbezüglichen Untersuchungserkenntnissen in der AGI zu vertreten. Vor der ersten Lesung des Kapitels 7 in der AGI wurde die FinDel konsultiert, damit sie eine konsolidierte Haltung zu den sie betreffenden

¹⁰⁷ Art. 50 und 52 ParlG (SR **171.10**).

¹⁰⁸ FK-S, FK-N, GPK-S, GPK-N.

¹⁰⁹ Die AGI besteht aus den folgenden Mitgliedern: Ständerat Paul Niederberger (Präsident der AGI, Mitglied der GPK-S), Nationalrätin Barbara Gysi (Vize-Präsidentin der AGI, Mitglied der FK-N); Mitglieder aus der FK-S: Ständeräte Werner Hösli (ab 19. Juni 2014), This Jenny (bis 13. Febr. 2014), Urs Schwaller und Roberto Zanetti; Mitglieder aus der FK-N: Nationalrätinnen und Nationalräte Roland Fischer, Petra Gössi, Alois Gmür, Rosmarie Quadranti und Pirmin Schwander; Mitglieder aus der GPK-S: Ständeräte Joachim Eder, Alex Kuprecht und Hans Stöckli; Mitglieder aus der GPK-N: Nationalrätin und Nationalräte Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold und Ueli Leuenberger. In der Sitzung der AGI vom 26. März 2014 nahm Ständerat Urs Schwaller in seiner Funktion als ehemaliger Präsident der FinDel Stellung zur Oberaufsichtstätigkeit der FinDel während seines Präsidentschaftsjahrs 2012.

¹¹⁰ Die gemischte Arbeitsgruppe von 2007/2008 umfasste je ein Mitglied aus den FK und den GPK (vgl. Informationsnotiz des SPFA zuhanden ihrer Kommissionen bzw. Delegation vom 8. Nov. 2012, S. 3).

¹¹¹ Formeller Beschluss der FinDel in der Sitzung vom 18. Dez. 2013.

¹¹² Mitglieder der FinDel in der AGI: Ständerat Urs Schwaller und Nationalrat Pirmin Schwander.

Feststellungen festlegen und ihre Mitglieder in der AGI entsprechend instruieren konnte. Diese vertraten die Haltung der FinDel im Rahmen der ersten Lesung des Kapitels 7.

Für die Untersuchung der AGI bewilligte das Parlament im Rahmen des Voranschlags 2013 einen Kredit über 1,5 Millionen Franken.¹¹³

1.3 Ziele und Gegenstand der Untersuchung

1.3.1 Untersuchungsziele

Im Rahmen der Verabschiedung des Untersuchungskonzepts zur Inspektion INSIEME legten die FK und GPK im Mai 2013 folgende Ziele fest:

- Schaffen von Transparenz über die Projektführung und die Aufsicht durch die vorgesetzten Stellen über alle Hierarchiestufen bis zum Gesamtbundesrat (Sachverhaltsabklärung: Wer hat was warum und wann unternommen bzw. entschieden?);
- Feststellung und Beurteilung der Verantwortlichkeiten der involvierten Bundesstellen sowie der externen Leistungserbringer (Informationsfluss und Reporting, Controlling und Aufsicht, Zusammenarbeit zwischen ESTV, BIT, BBL und GS EFD);
- Klärung der Funktionen und Rollen der EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan sowie der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane im Projekt INSIEME.

Mit der Untersuchung von INSIEME beabsichtigten die FK und GPK, ergänzend zu den Schlussfolgerungen bisheriger Untersuchungsberichte zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen. Entsprechend sollten die bereits erfolgten Untersuchungen des EFD, der EFK und des FISP ESTV sowie bisherige Prüfungen von externen Firmen wie Capgemini, Accenture und SQS nicht erneut aufgerollt werden.¹¹⁴ Im Zentrum der Aufarbeitung von INSIEME stand ausserdem die Absicht, aus den Erkenntnissen Lehren für die Zukunft zu ziehen. Die Zuschreibung von persönlichen Verantwortlichkeiten für das Scheitern des Projekts war kein primäres Anliegen der Untersuchung.

1.3.2 Untersuchungsgegenstand

Unter Berücksichtigung der oben genannten Ziele wurden die folgenden thematischen Schwerpunkte als Untersuchungsgegenstand definiert:

- *Projekt INSIEME*: In Bezug auf den Themenbereich Projekt INSIEME sollten namentlich Fragen zum Projektmanagement, zu den Systemanforderungen, zur Rolle des BIT in seiner Funktion als interner Leistungserbringer,

¹¹³ Bundesbeschlüsse zum Voranschlag 2013, S. 18 (AB 2012 S 1069 und 2012 N 1874).

¹¹⁴ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012; EFK-Berichte vom 25. Febr. 2005, 29. Mai 2006, 18. Dez. 2008 und Jan. 2012; Bericht des FISP ESTV vom 11. Juli 2011; Audit-Bericht Capgemini vom 22. März 2007; Audit-Bericht Accenture vom April 2009; Audit-Bericht SQS vom 17. Nov. 2010.

zur Rolle der externen Leistungserbringer und zum Beschaffungswesen untersucht werden.

- *Aufsicht und Führung in der Linie:* Bei der Untersuchung der Aufsicht und Führung in der Linie richtete sich der Fokus sowohl auf die ESTV als auch das EFD.
- *Verantwortung des Bundesrats:* Die Befassung mit der Verantwortung des Bundesrats erfolgte einerseits in Bezug auf seine Rolle als oberstes Aufsichtsorgan, andererseits in Bezug auf seine Rolle als oberstes führendes Organ mit strategischer Verantwortung.
- *Aufsicht durch die EFK:* Die Untersuchung der Aufsicht durch die EFK sollte die Rolle der EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan in den verschiedenen Projektphasen von INSIEME klären.
- *Parlamentarische Oberaufsicht:* In Bezug auf die parlamentarische Oberaufsicht fand eine Befassung mit den Rollen der FinDel, der FK und der GPK im Projekt INSIEME statt.

1.3.3 Eingrenzung einzelner Untersuchungsthemen

1.3.3.1 Beschaffungswesen

Die FK und GPK beschlossen im Rahmen der Verabschiedung des Untersuchungskonzepts, sich in Bezug auf das Thema Beschaffungswesen vorwiegend auf die neu eingeleiteten Massnahmen des Bundesrats in diesem Bereich sowie auf seine Abklärungen bezüglich des Beschaffungsrechts zu konzentrieren.

Von einer Aufarbeitung der Geschehnisse rund um die Beschaffungen im Projekt INSIEME sahen sie ab, da diese in der Vergangenheit bereits detailliert untersucht wurden. Zum einen prüfte die EFK im Rahmen ihrer Berichterstattungen zu INSIEME vom Dezember 2008 und Januar 2012 einzelne Aspekte der Beschaffungen der ESTV und des BIT (vgl. Kapitel 6.4.1 und 6.4.5), zum anderen nahm das GS EFD eine detaillierte Aufarbeitung und Würdigung der Beschaffungsprozesse von INSIEME im Rahmen der Administrativuntersuchung des EFD von 2012 vor. In seinem Bericht vom 13. Juni 2012 zog das EFD die Schlussfolgerung, dass die ESTV wiederholt und «bewusst» gegen beschaffungsrechtliche Vorgaben verstossen und bestehende Prozesse und Kompetenzordnungen nur teilweise eingehalten hatte. Als Gründe für die Verfehlungen nannte das EFD unter anderem eine fehlende Sensibilität für die Wichtigkeit der Einhaltung beschaffungsrechtlicher Regeln beim Direktor der ESTV (2000–2012) sowie bei weiteren am Projekt beteiligten Personen, das Fehlen eines geeigneten Kontrollumfelds sowie die mangelnde frühzeitige Berücksichtigung der Beschaffungsprozesse in der Projektplanung.¹¹⁵

¹¹⁵ Vgl. EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 22–23.

1.3.3.2 Aufsicht und Führung in der Linie

Im Rahmen der Untersuchung zur Aufsicht und Führung in der Linie wurde von einer Prüfung und Beurteilung des Führungsentscheids der Vorsteherin des EFD (seit 2010) über den Projektabbruch von INSIEME abgesehen. Gleichzeitig zur Untersuchung der AGI war die Begleitung des Nachfolgeprojekts von INSIEME, FISCAL-IT, durch die FinDel im Gange. Diese wird erst zukünftig abgeschlossen werden. Eine Beurteilung der Zweckmässigkeit des Abbruchs von INSIEME und der Lancierung des neuen Projekts FISCAL-IT wird erst zu einem späteren Zeitpunkt im Zusammenhang mit den Erkenntnissen aus den laufenden Arbeiten der FinDel zu FISCAL-IT möglich sein.

1.3.4 Untersuchungsfragen

Im Rahmen der Verabschiedung des Untersuchungskonzepts legten die FK und GPK im Mai 2013 folgende Untersuchungsfragen fest:

Projekt INSIEME

Wie zeichnete sich das Projektmanagement aus? Was waren die ursprünglichen Systemanforderungen an INSIEME und wie bzw. weshalb veränderten sich diese im Verlaufe des Projekts? Welches waren die Ursachen für den Einbezug externer Experten und welche Rollen kamen ihnen zu? Was war die Rolle des BIT im Projekt INSIEME? Welche Massnahmen ergriff der Bundesrat im Bereich des Beschaffungswesens und welche rechtlichen Abklärungen nahm er diesbezüglich vor?

Aufsicht und Führung in der Linie

Welche Aufgaben kamen im Rahmen der Projektführung sowie der Aufsicht den verschiedenen Hierarchiestufen zu? Wurden diese von den dafür vorgesehenen Personen und Hierarchiestufen wahrgenommen? Welche Rollen nahmen das BIT und das BBL in den einzelnen Projektphasen wahr? Wie ist die Koordination und Zusammenarbeit der drei EFD-Ämter ESTV, BIT und BBL zu beurteilen? Welche Führungsrolle nahm die Departementsleitung (Vorstehende und GS des EFD) ein?¹¹⁶

Verantwortung des Bundesrats

Was war die Rolle des Gesamtbundesrats als oberstes Aufsichtsorgan? Wie nahm der Gesamtbundesrat seine Aufgabe als vorausschauende, oberste leitende Behörde wahr? Verfuhr der Gesamtbundesrat angemessen mit der strategischen Bedeutung des Projekts (Risikomanagement)?¹¹⁷

¹¹⁶ Im Verlauf der Untersuchungen der FK und GPK zeigte sich, dass der Informatikrat des Bundes (IRB) ein weiterer relevanter Akteur mit Bezug zum Projekt INSIEME war. Zum Themenbereich «Aufsicht und Führung in der Linie» wurde deshalb nachträglich eine Frage zur Rolle des IRB hinzugefügt.

¹¹⁷ Im Verlauf der Untersuchungen der FK und GPK zeigte sich, dass das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) ein weiterer relevanter Akteur mit Bezug zum Projekt INSIEME war. Zum Themenbereich «Verantwortung des Bundesrats» wurde deshalb nachträglich eine Frage zur Rolle des ISB hinzugefügt.

Aufsicht durch die EFK

Welche Prüftätigkeiten übte die EFK im Projekt INSIEME aus? Wie gewährleistete die EFK, dass ihre Prüfergebnisse und Empfehlungen ernst genommen und umgesetzt wurden? Erfolgte diesbezüglich eine Kontrolle der EFK? War die Begleitung des Projekts durch die EFK angemessen?¹¹⁸

Parlamentarische Oberaufsicht

Wie nahmen die FinDel, die FK und die GPK ihre parlamentarische Oberaufsicht beim Projekt INSIEME wahr? Wie war die Aufgabenteilung zwischen diesen Organen und wie muss sie rückblickend beurteilt werden?

1.4 Vorgehensweise

1.4.1 Informationsbeschaffung unter erschwerten Bedingungen: lückenhafte und ungeordnete Dokumentenbestände in der ESTV und im BIT

Bereits im Vorfeld der Untersuchung der AGI musste der Bundesrat den FK und GPK erhebliche Mängel in Bezug auf die Dokumentation des Projekts INSIEME bekannt geben. In seinem ersten Bericht zuhanden der FK und GPK vom 27. Februar 2013 konstatierte er, dass in der ESTV eine einheitliche und geordnete Dokumentation des Projekts INSIEME erst ab dem Jahr 2007 bestand.¹¹⁹ Diese umfasst rund 90 000 elektronische Dokumente.¹²⁰ Das BIT verfügte gemäss Angaben des Bundesrats für den gesamten Untersuchungszeitraum von 2001–2012 weder über ein einheitliches Ordnungssystem noch über eine entsprechende physische bzw. elektronische Ablage. Im Anhang des Berichts des Bundesrats vom 27. Februar 2013 hielt das BIT diesbezüglich fest: «Relevante Unterlagen wurden teils zentral, teils dezentral, teils lokal aufbewahrt und, sofern überhaupt, nach unterschiedlichen Ordnungssystemen erschlossen [...]. Oft wurden elektronische Dokumente einfach gelöscht, insbesondere anlässlich des Austritts von Mitarbeitenden.»¹²¹ Im Rahmen seiner Berichterstattung vom 27. Februar 2013 teilte der Bundesrat den Oberaufsichtskommissionen deshalb mit, dass er nicht in der Lage sei, alle verwaltungssinternen Unterlagen zu INSIEME sicherzustellen und diese der AGI innert erforderlicher Frist zukommen zu lassen, wie er dazu mit Schreiben der FK und der GPK am 6. Dezember 2012 aufgefordert worden war.¹²²

Angesichts dieser desolaten Dokumentenlage beschlossen die FK und die GPK im Rahmen der Verabschiedung des Untersuchungskonzepts im Mai 2013, von einer systematischen Auswertung aller noch vorhandenen Dokumente abzusehen. Eine solche Auswertung hätte angesichts des äusserst umfangreichen und ungeordneten Dokumentenbestandes eine grosse Zahl an Ressourcen erfordert, jedoch aufgrund der erheblichen Dokumentationslücken nur eine unzureichende Klärung des Sach-

¹¹⁸ Im Verlauf der Untersuchungen der FK und GPK zeigte sich, dass das Finanzinspektorat der ESTV (FISP ESTV) ein weiterer relevanter Akteur mit Bezug zum Projekt INSIEME war. Zum Themenbereich «Aufsicht durch die EFK» wurde deshalb nachträglich eine Frage zur Koordination der Prüftätigkeiten der EFK und des FISP ESTV hinzugefügt.

¹¹⁹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 5.

¹²⁰ KPMG-Bericht vom 11. Juni 2012, S. 78.

¹²¹ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 3.

¹²² 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 5–6.

verhalts ergeben. Die FK und GPK beauftragten die AGI deshalb, sich bei der Untersuchung auf die Anhörung von Schlüsselpersonen und auf beim Bundesrat gezielt eingeforderte Dokumente abzustützen.

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die Mängel bezüglich der Aktenführung in der ESTV und im BIT gravierend sind. Für die Führung und Archivierung von Dokumenten gelten die Vorgaben des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹²³ sowie des Bundesgesetzes über die Archivierung (BGA)¹²⁴ und deren Ausführungsbestimmungen. Die ESTV und das BIT waren verpflichtet, einen Nachweis über die eigene Geschäftstätigkeit aufgrund einer systematischen Aktenführung zu gewährleisten und für die Nachvollziehbarkeit ihrer Tätigkeit zu sorgen.¹²⁵ Für die entsprechende Umsetzung lagen mit den «Weisungen vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung in der Bundesverwaltung» detaillierte Bestimmungen vor. Ausserdem bestanden bezüglich der Erstellung und Führung von spezifischen Projektdokumenten Vorgaben aufgrund der für die Bundesverwaltung verbindlichen Projektmanagement-Methode HERMES.¹²⁶ Diese Bestimmungen wurden zu wesentlichen Teilen nicht eingehalten. Die Nachweisbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Projekt- und Aufsichtstätigkeit zu INSIEME ist aufgrund der Dokumentenlage nur bedingt gegeben. Die Verantwortlichkeit für die Organisation der Aktenführung lag bei den Amtsleitungen der ESTV und des BIT.¹²⁷ Für die Aufsicht über den Vollzug waren der Bundesrat bzw. auf Anordnungen der Departementsvorstehenden das GS EFD zuständig.¹²⁸

Empfehlung 1: Aktenführung und Archivierung

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, den Vollzug der Rechtsvorgaben betreffend Aktenführung und Archivierung zu gewährleisten und zu beaufsichtigen. Insbesondere hat er die Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit der Geschäftstätigkeit in den Unterlagen der Verwaltungseinheiten zukünftig sicherzustellen.

¹²³ Art. 24, 43 und 47 RVOG (SR 172.010).

¹²⁴ Art. 1–9 BGA (SR 152.1).

¹²⁵ Art. 22 Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1): «Die Verwaltungseinheiten führen den Nachweis über die eigene Geschäftstätigkeit aufgrund einer systematischen Aktenführung»; Art. 3 Abs. 1 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung (VBGA; SR 152.11): «Die anbietepflichtigen Stellen sorgen für die Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit ihrer Geschäftstätigkeit in ihren Unterlagen. Sie treffen die organisatorischen, administrativen und technischen Massnahmen, die für die Bildung und Führung von archivfähigen Unterlagen erforderlich sind.»

¹²⁶ Vgl. HERMES, Ausgabe 2003, S. 127–239.

¹²⁷ Art. 5 Abs. 2 der Weisungen vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung in der Bundesverwaltung (BBl 1999 5428).

¹²⁸ Art. 8 und Art. 42 RVOG (SR 172.010).

1.4.2 Geteilte Aufarbeitung von INSIEME durch die AGI und den Bundesrat

Die FK und GPK fassten im Mai 2013 den Beschluss, die Aufarbeitung von INSIEME zwischen der AGI und dem Bundesrat aufzuteilen. Zusätzlich zum ersten Bericht vom 27. Februar 2013 sollte der Bundesrat im Rahmen einer weiteren Berichterstattung für einen Teil der Untersuchungsfragen eine vertiefte Aufarbeitung des Sachverhalts sowie eine Beurteilung vornehmen, die im vorliegenden Bericht durch die FK und GPK gewürdigt werden sollten. Dies betraf in erster Linie Untersuchungsfragen, deren Beantwortung angesichts des lückenhaften Dokumentenbestands zu INSIEME einen massgeblichen Beitrag von Beteiligten auf den tieferen Hierarchiestufen der Bundesverwaltung erforderte, sowie Fragen zu geplanten und laufenden Massnahmen des Bundesrats. Zu diesem Zweck forderte die AGI den Bundesrat am 4. und 10. Juni 2013 gestützt auf Artikel 153 ParlG auf, ihr bis Ende November 2013 vier zusätzliche Berichte zu den folgenden Themen vorzulegen:

- Definition der Systemanforderungen, diesbezügliche Anpassungsprozesse sowie Rolle und Verantwortlichkeiten der externen Mitarbeitenden auf organisatorischer Ebene (Projekt INSIEME);
- Ursache für den Einbezug externer Experten (Projekt INSIEME);
- Angekündigte Massnahmen und Abklärungen des Bundesrats im Beschaffungswesen (Projekt INSIEME);
- Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe (Aufsicht und Führung in der Linie).

Mit den restlichen Untersuchungsfragen befasste sich die AGI auf der Grundlage einer eigenen vertieften Aufarbeitung des Sachverhalts. Dies betraf die folgenden fünf Untersuchungsthemen:

- Definition der Systemanforderungen und deren Übereinstimmung mit den tatsächlichen Bedürfnissen der ESTV auf fachlicher und technischer Ebene (Projekt INSIEME);
- Aufsicht ab Direktionsstufe (Aufsicht und Führung in der Linie);¹²⁹
- Verantwortung des Bundesrats;
- Aufsicht durch die EFK;
- Parlamentarische Oberaufsicht.

1.4.3 Würdigung der Mitarbeit des Bundesrats

Aufgrund der geteilten Aufarbeitung von INSIEME war dem Bundesrat im Rahmen der Inspektion eine relevante Rolle zugeordnet. Mit dem ersten eingeforderten Bericht vom 27. Februar 2013 lieferte er der AGI eine ausreichende Informationsgrundlage für die Erarbeitung des Untersuchungskonzepts. Die FK und GPK kritisieren jedoch das Vorgehen des Bundesrats bei der Erstellung dieses Berichts.

¹²⁹ Gemäss Beschluss der FK und GPK vom Mai 2013 wurden die Untersuchungsfragen zur Aufsicht ab Direktionsstufe nur für den Zeitraum 2007–2012 systematisch beurteilt; dies mit Ausnahme der Stabübergaben.

Anstelle einer eigenen Aufarbeitung der Geschehnisse stützte sich der Bundesrat auf die von den involvierten Verwaltungseinheiten verfassten Sachverhaltsdarstellungen und Wertungen. So resultierte eine Gegenüberstellung der verschiedenen, teils widersprüchlichen Sichtweisen ohne diesbezügliche Positionierung des Bundesrats. Umso problematischer ist daher die Tatsache, dass der Bericht des Bundesrats vom Februar 2013 nicht genügend breit abgestützt ist. Beispielsweise wurden der Direktor der ESTV (2000–2012), der Direktor des BIT (1999–2011) sowie die Vizedirektorin des BIT (2007–2012) nicht konsultiert.¹³⁰ Ferner wurden die Sichtweisen des BBL sowie des GS EFD nur marginal erwähnt. Die Verfasser seitens der ESTV waren in erster Linie Personen, die bei INSIEME Schlüsselfunktionen innehatten. Zum Beispiel beschrieben und analysierten der Vizedirektor der ESTV (seit 2008), d. h. der Leiter des Gesamtprojektausschusses (GPA) bzw. zwischenzeitlich der Gesamtprojektleiter (GPL) *ad interim* sowie der GPL (2011–2012) den Projektverlauf und ihre damaligen Entscheidungen. Ergo erhielten stark involvierte Personen eine Deutungshoheit nicht nur über den Sachverhalt, sondern auch über dessen Beurteilung aus der Sicht des Bundesrats.

Den Aufträgen der AGI vom 4. und 10. Juni 2013 zur Erstattung von vier weiteren Berichten kam der Bundesrat unvollständig nach: In seinen Berichten vom 13. November 2013 ging er auf einen wesentlichen Teil der an ihn übertragenen Untersuchungsfragen zu den Themen «Systemanforderungen», «Ursachen für den Einbezug externer Experten», «Beschaffungswesen» sowie «Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe» gar nicht ein.¹³¹ Eine Beurteilung der Sachverhalte nahm der Bundesrat im November 2013 für keinen der vier zugewiesenen Themenbereiche vor. Auf eine schriftliche Nachforderung der AGI im Dezember 2013¹³² reichte der Bundesrat mit einem ergänzenden Bericht vom 15. Januar 2014 seine Beurteilungen in den vier Themenbereichen nach. Diese brachten jedoch im Wesentlichen keine zusätzlichen Erkenntnisse zu den im Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013 bereits dargelegten Schlüsse.¹³³

Die FK und GPK stellen fest, dass die Berichterstattung des Bundesrats im November 2013 respektive Januar 2014 lückenhaft erfolgte. Eine Würdigung der Erkenntnisse des Bundesrats in den vier Themenbereichen «Systemanforderungen», «Ursachen für den Einbezug externer Experten», «Beschaffungswesen» sowie «Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe» durch die FK und GPK ist nur soweit möglich, als die erhaltenen Informationen es erlauben. Entsprechend muss in einzelnen Kapiteln des vorliegenden Berichts darauf verwiesen werden, dass eine Würdigung der Erkenntnisse des Bundesrats nicht oder nur begrenzt möglich ist.

Nebst der lückenhaften Berichterstattung erfolgte auch die Weitergabe von gezielt eingeforderten Dokumenten an die AGI unvollständig. Im Jahr 2013 forderte die AGI mehrmals Schlüsseldokumente beim Bundesrat respektive beim EFD ein, die in zahlreichen Fällen nicht ausgehändigt werden konnten. Als Gründe dafür wurden unter anderem angeführt, dass die eingeforderten Dokumente nicht vorhanden seien (z. B. Führungshandbücher zur Stabübergabe im EFD), dass die verlangten Informa-

¹³⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 66 (Direktor ESTV 2000–2012), S. 41 (Direktor BIT 1999–2011) und S. 26 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

¹³¹ Vgl. 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013; Arbeitspapier der Sekretariate zuhanden der Mitglieder der AGI vom 4. Dez. 2013.

¹³² Schreiben der AGI an den Bundesrat vom 2. Dez. 2013.

¹³³ Vgl. 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014.

tionen nicht schriftlich dokumentiert wurden (z. B. Zielvereinbarungen betreffend INSIEME zwischen der Vorsteherin des EFD [seit 2010] und den Amtsdirektoren der ESTV und des BIT) oder dass Dokumente teils entgegen den geltenden Bestimmungen nicht erstellt worden waren (z. B. Projektphasenberichte gemäss HERMES). Auf Nachfrage der AGI konnten einzelne der ausstehenden Dokumente nachträglich eingeholt werden (z. B. Quartalsberichte INSIEME 2010). Eine vollständige Weitergabe aller eingeforderten Schlüsseldokumente an die AGI konnte der Bundesrat jedoch mitunter aufgrund der desolaten Dokumentenlage (vgl. Kapitel 1.4.1) nicht sicherstellen. In einzelnen Kapiteln des vorliegenden Berichts wird deshalb auf fehlende relevante Dokumente verwiesen.

1.4.4 Untersuchungsarbeiten der AGI

Die AGI konzentrierte sich in ihrer Untersuchung auf die Anhörung von Schlüsselpersonen und auf die Auswertung gezielt ausgewählter Dokumente (vgl. Kapitel 1.4.1). Sie führte im Zeitraum zwischen dem 28. Mai 2013 und dem 26. März 2014 zehn Sitzungen durch und hörte 29 Personen an. Der Kreis der angehört Personen setzte sich aus den während der Projektlaufzeit von INSIEME amtierenden Vorstehenden des EFD sowie aus ehemaligen und aktuellen Vertreterinnen und Vertretern des GS EFD, der Bundesämter ESTV, BIT und BBL, des IRB und des ISB sowie der EFK zusammen. Ausserdem wurden die Präsidenten der FinDel der Jahre 2003, 2004, 2007, 2010, 2011 und 2013 angehört (vgl. Liste der angehört Personen in Anhang 1). Darüber hinaus richtete die AGI Mitte November 2013 schriftliche Fragen zum Verpflichtungskredit von INSIEME sowie zum Risikomanagement des Bundes an die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), die von der EFV mit schriftlichem Bericht vom 6. Januar 2014 beantwortet wurden.

Weiter nahm die AGI Einsicht in rund 750 Dokumente, welche sie beim Bundesrat oder weiteren Aufsichts- bzw. Oberaufsichtsorganen (z. B. EFK, FinDel) einholte oder im Anschluss an Anhörungen direkt von den angehört Personen einforderte. Darüber hinaus forderte die AGI sämtliche Verträge mit externen Experten sowie Pflichtenhefte, Betriebshandbücher, Offerten, Risikobewertungen und Projektabschlussberichte zu den verschiedenen IT-Teilprojekten von INSIEME zur Auswertung durch das Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alp-Transit (SPFA) ein. Dabei handelte es sich um mehr als 1000 Dokumente.

Die AGI liess dem Bundesrat im Oktober 2014 die Kapitel 1–5 und der EFK das Kapitel 6 ihres Berichtsentwurfs zukommen und forderte sie dazu auf, Korrekturanträge für allfällige formelle oder materielle Fehler zu stellen sowie Publikationsvorbehalte zu vertraulichen Informationen geltend zu machen. Im Rahmen der Verabschiedung des vorliegenden Berichts wurden die Anträge des Bundesrats und der EFK von den FK und GPK berücksichtigt, sofern es sich nicht um Eingaben zur Änderung materieller Beurteilungen handelte.¹³⁴

¹³⁴ Vgl. Schreiben der EFK an die AGI vom 20. Okt. 2014, Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014 (sowie separates Schreiben des Vorstehers des EFD [2004–2010] an die AGI vom 20. Okt. 2014).

Das vorliegende Kapitel fasst die zentralen Ereignisse rund um das Projekt INSIEME zusammen. Das Gesamtvorhaben INSIEME kann in drei Phasen aufgeteilt werden: Die erste Phase umfasst die Zeit von der Konzeption und Planung des Projekts bis zum Abbruch der Verhandlungen mit der Firma Unisys (2001–August 2007). Die zweite Phase dauert vom Neustart des Vorhabens bis zur Einleitung der Administrativuntersuchung durch die Vorsteherin des EFD (September 2007–Januar 2012). Die letzte Phase endet mit dem definitiven Projektabbruch im September 2012.

2.1

Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)

Die notwendige Ablösung von MOLIS (Mehrwertsteuer-Online-Informationssystem) und STOLIS (Stempelabgaben-Online-Informationssystem) stand am Anfang der Überlegungen in Bezug auf ein neues IT-System der ESTV. Die Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST) und die Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (HA DVS) der ESTV verwendeten mit MOLIS und STOLIS je eigene Informatiksysteme. Die Systeme waren bereits um die Jahrtausendwende überholt und entsprachen je länger je weniger den Bedürfnissen einer leistungsfähigen Steuerverwaltung. Zudem nahm der Aufwand für den Betrieb und die Weiterentwicklung der veralteten Systeme MOLIS und STOLIS sukzessive zu. Zu dieser Zeit wurde mit dem vom ISB geleiteten Programm NOVE-IT die bundesweite Informatik reformiert und teilweise ins BIT integriert.

Die im November 2001 von der Geschäftsleitung der ESTV verabschiedete IT-Vision beabsichtigte eine weitgehende Harmonisierung der Applikationslandschaft der ESTV. Im März 2003 wurde der damalige Projektausschuss beauftragt, planerische und konzeptionelle Vorarbeiten für die Umsetzung der IT-Vision zu erarbeiten. Das Ziel des Vorhabens war die Errichtung eines einzigen Systems für die gesamte ESTV (daher der Name INSIEME: gemeinsame IT-Systeme ESTV). Dadurch sollten einerseits der Betrieb und der Unterhalt der IT vereinfacht und andererseits eine effiziente, qualitativ bessere, flexible und partnerorientierte Geschäftsabwicklung etabliert werden. Unabhängig davon, welche Steuerart bei einem Kundenanliegen betroffen ist, sollte der Kunde zukünftig eine einzige Ansprechperson erhalten. Gesamthaft versprach sich die ESTV eine Produktivitätssteigerung um 20 Prozent und folglich einen nachhaltigen Steuer-Mehrertrag von jährlich rund 200 Millionen Franken.

INSIEME ist ein Sammelbegriff für zahlreiche Projekte (vgl. Kapitel 3.3). Die Entwicklung eines neuen Prozess- und Datenmodells für die ESTV war Inhalt des ursprünglich mit INSIEME betitelten, später dann in INSIEME-Basis unbenannten Projekts. Die 2004 vorliegenden Ergebnisse machten deutlich, dass eine Strukturangepassung der ESTV nötig war, um reibungslose Prozessabläufe zu gewährleisten. Mit den Projekten FITIN 1, 2 und 3 (Fitte Organisation für INSIEME) wurde deshalb ab März 2004 die Organisationsstruktur der ESTV schrittweise umgebaut. Diese Reorganisation wurde nicht in allen Abteilungen konsequent umgesetzt. Das im Juni 2004 lancierte Projekt INISCH (INSIEME in Schwung) hatte zum Ziel, die neue

IT-Architektur zu definieren und die WTO-Ausschreibung durchzuführen. Des Weiteren wurden zahlreiche andere Projekte gestartet (INSIEME-Forma, INSIEME-Security, INSIEME-UseCase, INSIEME-Data, INSIEME-Contracting, INSIEME-Pro, INSIEME-Real). Um das festgestellte koordinatorische Manko zwischen diesen Projekten zu beheben, bestimmte die ESTV Anfang 2005 einen Programmkoordinator.

Die EFK führte 2005 die erste explizite Prüfung von INSIEME durch. Nebst einem Mangel an Koordination stellte sie unter anderem fest, dass bis dahin sämtliche Aufwände über reguläre Budgetposten und nicht über einen Verpflichtungskredit finanziert wurden. Zudem kam die EFK zum Schluss, dass das Interne Kontrollsystem (IKS) der ESTV lückenhaft sei und dass eine eingehende Prüfung der Risiken, welche die umfassende Informatikarchitektur von INSIEME mit sich bringe, bislang nicht erfolgt sei.

Der Direktor der ESTV (2001–2012) präsentierte INSIEME im Jahr 2005 in den zuständigen Subkommissionen der Finanzkommissionen und verwies insbesondere auf den Nutzen des neuen IT-Systems. Mit dem Voranschlag 2006 beantragte der Bundesrat dem Parlament einen Verpflichtungskredit von 71 Millionen Franken für INSIEME. Der Kredit basierte auf den eingegangenen Offerten externer Anbieter und wurde vom Parlament gesprochen.

Im März 2006 erhielt Unisys (Schweiz) AG den Zuschlag für die WTO-Ausschreibung vom März 2005.

Die EFK schätzte im Rahmen einer Folgeprüfung Mitte Mai 2006 die Voraussetzungen für eine erfolgreiche und effiziente Realisierung von INSIEME als gut ein, erkannte jedoch Risiken in den Bereichen des IKS, des Qualitätsmanagements und der IT-Sicherheit.

Ein von der ESTV in Auftrag gegebener Auditbericht der Firma Caggemini kam im Frühjahr 2007 zum Schluss, dass INSIEME ohne wesentliche Änderungen den geplanten Zeit- und Finanzmittelbedarf deutlich übersteigen werde. Caggemini empfahl unter anderem, einen abgestimmten Masterplan zu erstellen und die Rollenbeschreibungen zu vervollständigen.

Da sich Unisys und der Bund auch nach langwierigen Vertragsverhandlungen nicht einigen konnten, widerrief das BBL im Auftrag der ESTV Ende August 2007 den WTO-Zuschlag. In der Folge kam es zu einem Unterbruch des Projekts, das sich zu diesem Zeitpunkt bereits in der Realisierungsphase befand. Unisys reichte daraufhin eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Schliesslich einigten sich die Parteien aussergerichtlich, wobei der Bund eine Entschädigungszahlung von 3,9 Millionen Franken leistete und Unisys die erhobenen Rechtsmittel zurückzog.

2.2

Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)

Anfang 2008 wurde entschieden, INSIEME neu aufzusetzen. Aufgrund der Erfahrungen mit Unisys wollte die ESTV kein Generalunternehmen mehr beauftragen und setzte vermehrt auf interne und nachfolgend auch auf externe Fachspezialisten. Das BIT wurde neuer strategischer Partner für die Realisierung von INSIEME. Zur

Regelung der Zusammenarbeit wurde im Februar 2008 eine Absichtserklärung zwischen der ESTV und dem BIT unterzeichnet. Die Planung sah vor, das neue Projekt INSIEME in mehreren Etappen bis Anfang 2013 zu realisieren.

Das Vorhaben stiess auch im zweiten Anlauf auf erhebliche Schwierigkeiten. Endtermine der einzelnen Etappen wurden mit fortschreitender Projektdauer immer weiter verschoben und Teilbereiche aus dem Leistungsumfang entfernt. Die zur Unterstützung des internen GPL (2007–2011) eingesetzten Coaches wurden wiederholt ausgewechselt, was zu abrupten Kurswechseln in der Projektführung, in der Vorgehensmethodik und teilweise auch in den technischen Grundlagen führte.

Der Prüfbericht der EFK vom 18. Dezember 2008 beanstandete die Projektorganisation, das Projektmanagement, das Projektcontrolling sowie die Mittelbedarfsplanung und hielt ausserdem fest, dass externe Dienstleistungen nicht vorschriftsgemäss beschafft wurden. Im Zusammenhang mit dem EFK-Prüfbericht erkannte die FinDel im April 2009 Probleme beim Projektmanagement, insbesondere auf den hohen Hierarchiestufen, und stellte Mängel beim Controlling und der Kostenführung fest. Die EFK sah keinen Handlungsbedarf für die FinDel, da die ESTV bekräftigte, die Empfehlungen umzusetzen.

Im Frühjahr 2009 überprüfte die externe Beratungsfirma Accenture das Projekt-Setup sowie die Planung von INSIEME. Sie kam zum Schluss, dass keine realistische Planung und keine vollständige Kostenschätzung vorlagen und Anpassungen an der Organisationsstruktur notwendig waren.

Anlässlich einer Informationssitzung der zuständigen Subkommission der FK-N im August 2009 zeigte sich die Subkommission zufrieden mit den von der ESTV ergriffenen Massnahmen und begrüsste, dass die EFK gemäss eigener Auskunft das Projekt weiterverfolgen und ihm eine besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen würde. Ende 2009 stellte die FK-N fest, dass eine verstärkte Führung von Informatikprojekten durch das oberste Management der ESTV nötig sei. Diese Aufgabe werde zu oft und zu weitgehend den Informatikern überlassen.

Mitte 2010 ermächtigte der Bundesrat die ESTV, einen Zusatz- und einen Nachtragskredit für INSIEME in der Höhe von 56,5 respektive 12,2 Millionen Franken beim Parlament anzubeglehen, und beschloss, dass INSIEME künftig Gegenstand eines rigorosen Monitorings durch die ESTV in Zusammenarbeit mit dem IRB und der EFK sein sollte. Die FinDel kam anlässlich einer Aussprache mit dem damaligen Vorsteher des EFD (2004–2010) und der damaligen Generalsekretärin des EFD (2007–2010) zum Schluss, dass weniger ein Informatikproblem bestehe als vielmehr klare Regeln darüber fehlen würden, wer führe und die Verantwortung trage. Die FinDel stimmte schliesslich dem Vorschuss von 8 Millionen Franken zum Nachtragskredit für INSIEME zu und beschloss, das Projekt zukünftig eng zu begleiten. Sie verlangte in einem Schreiben an den damaligen Vorsteher des EFD (2004–2010), dass die ESTV künftig mittels vierteljährlicher Standberichte über den Projektfortschritt sowie die Kosten- und Terminentwicklung Bericht erstatten solle. Zudem beschloss die FinDel, der ESTV im kommenden Jahr einen Informationsbesuch abzustatten. Im November 2010 genehmigte das Parlament den Zusatz- und Nachtragskredit zu INSIEME.

Angesichts der immer gravierenderen Projektverzögerung und Kostenentwicklung entthob der Direktor der ESTV Anfang März 2011 den GPL seiner Aufgabe. Erneut wurden daraufhin das bisherige Vorgehen sowie die eingesetzte Technologie infrage gestellt (Individualentwicklung versus Standardsoftware). Der GPA entschied sich

letztlich für die Fortsetzung der Individualentwicklung. Die externen Ressourcen (inkl. BIT) wurden im Verlauf des Jahres 2011 um rund 60 Prozent reduziert.

Im Juni 2011 liess sich eine Subdelegation der FinDel an ihrem Informationsbesuch bei der ESTV über den Stand des Projekts informieren und war alarmiert, dass elementare Projektgrundlagen erneut hinterfragt wurden. Sie teilte ihre Erkenntnisse der Vorsteherin des EFD (seit 2010) mit und beschloss eine diesbezügliche Aussprache.

Der neue GPL nahm am 1. Oktober 2011 seine Arbeit auf. Unter seiner Leitung erfolgte eine erneute Reorganisation des Projekts und die Erarbeitung eines Pflichtenhefts INSIEME.

Anfang 2012 legte die EFK einen weiteren Prüfbericht zu INSIEME vor und hielt darin fest, dass ihre Empfehlungen von 2008 mit wenigen Ausnahmen nicht umgesetzt worden waren. Sie erachtete es als zweifelhaft, ob die einst definierten, übergeordneten Prozesse von INSIEME implementiert und die angestrebten Synergien realisiert werden können. Weiter stellte sie gravierende Mängel bei der Beschaffung externer Ressourcen fest. Gestützt auf die Empfehlung der EFK ordnete die Vorsteherin des EFD Anfang 2012 eine Administrativuntersuchung zu den Beschaffungsprozessen der ESTV im Bereich INSIEME an.

2.3 Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)

Die EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012 bestätigte die von der EFK erkannten Mängel im Bereich des Beschaffungswesens. Trotz der Weisung der Departementsvorsteherin vom Dezember 2010 wurden die Beschaffungen weiterhin systematisch und willentlich nicht WTO-konform durchgeführt. Dies wurde seitens der ESTV nicht bestritten. Die ESTV legitimierte ihren Entscheid damit, dass das Projekt innerhalb des gegebenen zeitlichen und finanziellen Rahmens nur realisiert werden könne, wenn die WTO-Vorgaben missachtet würden. Aufgrund der Erkenntnisse der Administrativuntersuchung stellte die Vorsteherin des EFD den Direktor der ESTV vom Amt frei und verlangte eine Neuausschreibung der nicht WTO-konform beschafften Aufträge. Zudem beauftragte das EFD die ESTV mit der Ausarbeitung eines Analyseberichts, der als Basis für den Grundlagenentscheid über eine Weiterführung oder einen Abbruch des Projekts dienen sollte.

Im Rahmen der Administrativuntersuchung wurden zudem strafrechtlich relevante Sachverhalte entdeckt, die dazu führten, dass die Bundesanwaltschaft ein Strafverfahren gegen den Leiter der LBO der ESTV sowie gegen unbekannte Täterschaft wegen Verdachts auf Korruption und ungetreue Amtsführung eröffnete. Das Verfahren ist bis zur Publikation des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen worden. Es gilt die Unschuldsvermutung.

Im Juni 2012 besuchten die zuständige Subdelegation der FinDel und die zuständige Subkommission der FK-N die ESTV und liessen sich über den Stand und die Risiken von INSIEME informieren. Die Mitglieder gewannen den Eindruck, dass das Projekt in technischer Hinsicht grundsätzlich auf gutem Wege sei und dass sich die Zusammenarbeit mit dem BIT stark verbessert habe.

Das EFD fand im Rahmen seiner vertieften Abklärungen heraus, dass eine korrekte Kostenplanung erst seit Oktober 2011 geführt worden war. Vor diesem Zeitpunkt gab es keine detaillierte Kostenrechnung, die es erlaubt hätte, die bisher angefallenen Kosten bestimmten Systemteilen zuzuweisen bzw. auf einzelne Projektteile aufzuschlüsseln. Zudem wurde festgestellt, dass von den Gesamtkosten rund 80 Prozent für die Peripheriesysteme und lediglich rund 20 Prozent für die Ablösung der Altsysteme MOLIS und STOLIS eingesetzt worden waren. Damit war die ESTV nicht in der Lage, die genauen Folgekosten eines Abbruchs zu beziffern.

Am 20. September 2012 orientierte die Departementsvorsteherin des EFD die Öffentlichkeit über ihren Entscheid, das Projekt INSIEME abzubrechen.

3 Projekt INSIEME

3.1 Einleitung

Im Rahmen des Untersuchungsauftrags¹³⁵ der FK und GPK setzte sich die AGI zum Ziel, Transparenz zu schaffen über die Rahmenbedingungen des Projekts INSIEME, die Projektinitialisierung und die Projektführung mittels Projektorganisation sowie die Verantwortlichkeiten der involvierten internen und externen Leistungserbringer festzustellen und zu beurteilen. Die FK und GPK einigten sich, abgesehen von zwei Ausnahmen¹³⁶ auf eine eigene vertiefte Untersuchung zu verzichten und stattdessen die vom Bundesrat erstellten Berichte zu würdigen.

Folgende Fragen sollen im vorliegenden Kapitel beantwortet werden:

- Welchen Einfluss hatten NOVE-IT, die Millenniumsproblematik, das neue Mehrwertsteuergesetz sowie die Wechsel in der Departementsleitung, in der Leitung des GS EFD und auf Stufe Direktion der ESTV auf das Projekt INSIEME (Rahmenbedingungen)?
- Wie wurde das Projekt INSIEME geplant und in den verschiedenen Phasen organisiert, geführt und kontrolliert? Ab wann hatte es den Status eines Projekts?
- Welches waren die Ursachen für den Einbezug externer Experten und für die Entwicklung in diesem Bereich?
- Welche externen Beschaffungen wurden wann, durch wen, bei wem und wie vorgenommen? Welche Rolle spielte das BBL bei den Beschaffungen bzw. bei der Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben?

¹³⁵ Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013, S. 15–16.

¹³⁶ Betreffend die Systemanforderungen und externen Experteneinsätze untersuchten die FK und GPK eigenständig die ursprünglichen Anforderungen an das zu erstellende IKT-System und deren Änderungen im Laufe des Projekts INSIEME, die Anpassungsprozesse sowie die Rolle und Verantwortlichkeiten der externen Experten.

3.2 Rechtsgrundlagen, Aufgabenteilung und Rahmenbedingungen

3.2.1 Rechtsgrundlagen

3.2.1.1 Projektmanagement

Zur Abwicklung von Informatikprojekten existiert in der Bundesverwaltung seit bald 40 Jahren die Projektführungsmethode HERMES. Sie wurde in dieser Zeit laufend weiterentwickelt (HERMES 1975 → 1986 → 1995 → 2003 → 5) und findet ihre Nutzung heute auch ausserhalb der Bundesverwaltung.¹³⁷ 1986 wurde eine grössere Revision von HERMES abgeschlossen und dessen Anwendung für alle Informatikprojekte verbindlich. Etliche Kantone führten HERMES, Ausgabe 1986, mit kleinen Änderungen unter der Bezeichnung POSAT ein.

Das damalige Bundesamt für Informatik (BFI) erliess, gestützt auf Artikel 3 der Verordnung des Bundesrats über das BFI und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung vom 11. Dezember 1989, auf das Informatikleitbild Bund (ILB) vom 8. Juli 1994 und auf den Beschluss der Informatikkonferenz Bund (IKB) vom 19. April 1995 eine technische Weisung¹³⁸ zur Projektführung und Systementwicklung in Informatikprojekten.

Diese Weisung, enthalten in der Handbuchausgabe von HERMES 1995,¹³⁹ regelte die Führung von Informatikprojekten in der Bundesverwaltung mit der Projektführungsmethode HERMES. Mit der Ausgabe von HERMES 2003¹⁴⁰ wurde die Weisung durch die Richtlinien für Projektführung in Informatikprojekten¹⁴¹ abgelöst. Das Projektführungssystem HERMES war damit – nebst einer Anleitung zur Durchführung von Informatikprojekten – als Instrument des Prozesses P05 («Lösungen entwickeln und einführen») in die Informatikprozesse der Bundesverwaltung integriert.

Für das Projekt INSIEME bedeutete dies, dass sowohl HERMES 1995 (2001–2003) als auch HERMES 2003 (2004–2012) als verbindliche Projektführungsmethoden zum Einsatz kommen mussten. HERMES 5,¹⁴² die aktuellste Ausgabe, steht seit April 2013 zur Verfügung.

¹³⁷ User group of HERMES (abrufbar unter: www.eco-hermes.ch [Stand: 31. Aug. 2014]).

¹³⁸ Technische Weisung Nr. 16 (TW 16), Projektführung und Systementwicklung in Informatikprojekten, Ausgabe vom 19. April 1995, Bundesamt für Informatik (BFI).

¹³⁹ HERMES, Führen und Abwickeln von Informatikprojekten, Ausgabe 1995, Bundesamt für Informatik (BFI).

¹⁴⁰ HERMES, Führen und Abwickeln von Projekten der IKT, Systementwicklung, Ausgabe 2003, Informatikstrategieorgan Bund (ISB).

¹⁴¹ P007 – Richtlinien für Projektführung in Informatikprojekten vom 13. März 2003, Version 2.0 ff., Informatikrat Bund (IRB), S. 4.

¹⁴² HERMES 5, Projektmanagementmethode für alle Projekte, Referenzhandbuch, Ausgabe 2013, Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB).

3.2.1.2 Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungswesen richtet sich nach dem BöB¹⁴³, der VöB¹⁴⁴ und der Org-VöB¹⁴⁵. In Art. 9 der Org-VöB bzw. in deren Anhang werden alle zu beschaffenden zivilen wie militärischen Güter und Dienstleistungen den jeweiligen zentralen Beschaffungsstellen des Bundes zugeteilt. Für die Beschaffung von Informatik- und Telekommunikationsmitteln sowie Informatikdienstleistungen der zivilen Bundesverwaltung ist das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) zuständig, sofern es seine Beschaffungskompetenzen nicht an eine andere Dienststelle der Bundesverwaltung delegiert hat.

Eine Delegation der Beschaffungskompetenzen an die ESTV bestand nicht, was für das Projekt INSIEME bedeutete, dass die Beschaffung von Informatikmitteln und -dienstleistungen über die zentrale Beschaffungsstelle BBL zu erfolgen hatte.

3.2.2 Aufgabenteilung

3.2.2.1 Regelung der IKT-Aufgaben gemäss Bundesinformatikverordnung

Die Bundesinformatikverordnung (BinfV)¹⁴⁶ regelt Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Planung und beim Einsatz der IKT in der Bundesverwaltung. Die Informatikvorgaben der BinfV umfassen

- a. die Informatikstrategie;
- b. die Informatikprozesse;
- c. die Informatikarchitekturen und -standards;
- d. die Vorgaben über die Informatiksicherheit;
- e. das Informatikcontrolling.

Die Informatikprozesse legen fest, wie Informatikaufgaben erfüllt werden.

¹⁴³ Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dez. 1994 (SR **172.056.1**).

¹⁴⁴ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dez. 1995 (SR **172.056.11**).

¹⁴⁵ Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**).

¹⁴⁶ Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV) vom 9. Dez. 2011 (SR **172.010.58**), Art. 1, 3 und 18–23.

3.2.2.2 Informatikprozesse der Bundesverwaltung

Das Programm NOVE-IT¹⁴⁷ hatte die Informatikprozesse¹⁴⁸ anhand von Prozessbeschreibungen, Aktivitätenlisten sowie Rollenbeschreibungen detailliert umschrieben. Eine Prozesslandkarte¹⁴⁹ veranschaulicht die nachfolgenden IKT-Prozesse:

- Prozess P01: Informatik steuern
- Prozess P02: Fähigkeiten entwickeln
- Prozess P03: Güter und Dienstleistungen beschaffen
- Prozess P04: Informatik führen
- Prozess P05: Lösungen entwickeln und einführen
- Prozess P06: IKT-Infrastruktur und -Services betreiben
- Prozess P07: Benutzer unterstützen
- Prozess P08: IKT-Prozesse pflegen
- Prozess P09: Finanzielle Führung unterstützen

Der Prozess P05 dient der Entwicklung und Einführung von IKT-Lösungen. Nebst dem eigentlichen Prozessbeschrieb¹⁵⁰ (IKT-Projekt initialisieren, Lösungsvorschläge skizzieren, Lösung designen, Lösung realisieren, Lösung einführen und IKT-Projekt abschliessen) sind die dazu erforderlichen Aktivitätenlisten¹⁵¹ (Rollen, Aktivitäten/Hinweise und Ergebnisse) sowie Rollenbeschreibungen¹⁵² (Aufgaben/Tätigkeiten, Verantwortung, Kompetenzen, fachliche Kenntnisse) definiert. In den Aktivitätenlisten wird an den jeweils erforderlichen Stellen auf die Projektmanagementmethode HERMES sowie auf das Informatikcontrolling (ICO) referenziert. In der Prozessbeschreibung sind zudem die Schnittstellen zu den anderen Prozessen – z. B. P03: Güter und Dienstleistungen beschaffen – definiert.

3.2.3 Rahmenbedingungen: Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept

Gemäss dem Untersuchungskonzept¹⁵³ wollen die FK und GPK erfahren, welchen Einfluss NOVE-IT, die Milleniumsproblematik, das neue Mehrwertsteuergesetz und die Personalwechsel in der Departementsleitung des EFD, in der Leitung des GS EFD sowie in der Direktion der ESTV auf das Projekt INSIEME hatten (Rahmenbedingungen).

¹⁴⁷ Reorganisation der Informatik des Bundes von 1997–2003 (abrufbar unter: www.isb.admin.ch > Archiv > NOVE-IT [Stand: 21. Aug. 2014]).

¹⁴⁸ Abrufbar unter: www.isb.admin.ch > Themen > Prozesse > Prozessdokumentation > CD ROM «Informatikprozesse Release 3.00» [Stand: 21. Aug. 2014].

¹⁴⁹ Informatikprozesse der Bundesverwaltung: Erweiterte Prozesslandkarte, ISB, Prozessrelease 3.00, Version vom 5. Jan. 2012.

¹⁵⁰ Prozessbeschreibung «P05: Lösungen entwickeln und einführen», ISB, Prozessrelease 3.00 vom 5. Jan. 2012.

¹⁵¹ Aktivitätenlisten des Prozesses «P05: Lösungen entwickeln und einführen», ISB, Prozessrelease 3.00 vom 5. Jan. 2012.

¹⁵² Rollenbeschreibung zum Prozess «P05: Lösungen entwickeln und einführen», ISB, Prozessrelease 3.00 vom 5. Jan. 2012.

¹⁵³ Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013, S. 16.

Die FK und GPK beschlossen, die diesbezüglichen Erkenntnisse aus dem Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013 zu würdigen.

3.2.4 Rahmenbedingungen: Würdigung des Berichts des Bundesrats durch die FK und GPK

Die FK und GPK würdigen an dieser Stelle die Themenbereiche NOVE-IT, Milleni-umsproblematik und neues Mehrwertsteuergesetz. Der Einfluss der Personalwechsel auf Stufe der Departementsleitung des EFD, der Leitung des GS EFD sowie der Amtsleitung der ESTV wird in Kapitel 4 thematisiert.

3.2.4.1 Reorganisation der Informatik in der Bundesverwaltung von 1997–2003 (NOVE-IT)

Die FK und GPK entnehmen dem Bericht des Bundesrats,¹⁵⁴ dass als Folge von NOVE-IT die meisten der damaligen Informatik-Mitarbeitenden der ESTV Mitte 2000 zur neu gegründeten Verwaltungseinheit BIT transferiert wurden und das BIT die technische Infrastruktur der ESTV übernahm. NOVE-IT hatte u. a. zum Ziel, eine Optimierung und Konzentration der Systemplattformen (Harmonisierung der IKT-Basisinfrastruktur) herbeizuführen. So wurden bis Mitte 2004 alle auf Siemens BS2000 basierenden Applikationen – insbesondere auch MOLIS und STOLIS – auf eine Unix-Systemplattform des BIT migriert.

Der Bericht zeigt zudem unmissverständlich auf, dass es zwischenmenschliche¹⁵⁵ und technische¹⁵⁶ Probleme zu überwinden gab. Die neuen Rollen Leistungsbezüger und Leistungserbringer mit den dazugehörigen Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen¹⁵⁷ mussten erst verstanden, umgesetzt und gelebt werden. Diese neue Rollenteilung stellte für das Projekt INSIEME immer wieder eine Herausforderung dar, was sich auf die Zusammenarbeit der beiden Ämter ESTV und BIT bis auf Stufe Direktion¹⁵⁸ belastend auswirkte.

Beurteilung der FK und GPK

Der Beschluss, NOVE-IT in der Bundesverwaltung einzuführen und umzusetzen, wurde vom Bundesrat gefällt. Nach Ansicht der FK und GPK hat dieser die Konsequenzen seines Entscheids in Bezug auf den Transformationsprozess und den Abfluss des Know-hows aus den einzelnen Departementen und Ämtern bei seiner Beschlussfassung zu wenig berücksichtigt.

¹⁵⁴ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 7–8.

¹⁵⁵ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 8–9, 22–24, 28, 32, 35 und 38–39.

¹⁵⁶ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 8–9.

¹⁵⁷ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 11 und 28.

¹⁵⁸ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 11–12 und 38–39.

3.2.4.2 **Milleniumsproblematik MOLIS und STOLIS (Jahr-2000-Tauglichkeit)**

Zur Milleniumsproblematik der beiden Fachanwendungen MOLIS und STOLIS machte der Bundesrat in seinem Bericht keine konkreten Angaben.

Die FK und GPK ermittelten jedoch im Rahmen ihrer Untersuchungen über die Systemanforderungen,¹⁵⁹ dass die Informatikdienste der ESTV die Problematik rechtzeitig angingen bzw. aufarbeiteten und den Betrieb der Fachanwendungen über den Jahrtausendwechsel unterbruchsfrei sicherstellen konnten.

3.2.4.3 **Neues Mehrwertsteuergesetz (Reform der MWST)**

Das revidierte Mehrwertsteuergesetz (MWSTG)¹⁶⁰ und die Mehrwertsteuerverordnung (MWSTV)¹⁶¹ wurden im Juni 2009 bzw. im Dezember 2009 verabschiedet und auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt.

Die FK und GPK erachten den Einfluss der Revision auf das Projekt INSIEME als nicht unbedeutend. Aus dem Bericht des Bundesrats geht hervor,¹⁶² dass sich der Leistungsumfang der Etappe 1 von INSIEME aus dem Partnerportal der MWST und der Stammdatenverwaltung der DVS zusammensetzte. Das Partnerportal der MWST¹⁶³ – die Grundlage für die informatikmässige Umsetzung des neuen MWSTG – bekam damit einen hohen Stellenwert, so dass die Ablösung von MOLIS und STOLIS in den Hintergrund rückte.

Die Erstanalyse des neuen GPL¹⁶⁴ zum Stand der Softwareentwicklung von INSIEME Ende 2011 weist darauf hin, dass lediglich zwei Komponenten als IT-Systeme hatten gebaut werden können, nämlich das Partnerportal der MWST im Pilotbetrieb sowie die Stammdatenverwaltung der DVS-Erhebung. Dies zeigt unmissverständlich, dass die Bedeutung bzw. Priorisierung des Spezialprojekts – zu Ungunsten von INSIEME – bis im Herbst 2011 im Vordergrund stand.

Beurteilung der FK und GPK

Aus Sicht der FK und GPK trug diese Vorgehensweise, beschlossen am 3. Juni 2008 durch den Lenkungsausschuss (LAS), massgeblich dazu bei, dass INSIEME in Schieflage geriet und schliesslich abgebrochen werden musste. Einem bereits gescheiterten Projekt, das sich in der Wiederaufbauphase befand, eine zusätzliche Last in der Form eines Spezialprojekts aufzuerlegen, war hochriskant und ist für die FK und GPK aus heutiger Sicht nur schwer nachvollziehbar. Im Projektantrag INSIEME-Relaunch¹⁶⁵ wurde zudem explizit darauf hingewiesen, dass die veränderten Prioritäten aufgrund des Umfeldeinflusses der MWST-Reform die Nichterrei-

¹⁵⁹ Vgl. Kapitel 3.4.4.2.

¹⁶⁰ Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) vom 12. Juni 2009 (SR **641.20**).

¹⁶¹ Mehrwertsteuerverordnung (MWSTV) vom 27. Nov. 2009 (SR **641.201**).

¹⁶² 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 28, 29 und 42.

¹⁶³ MWST-Online-Einreichung bzw. -Anmeldung (IPOM).

¹⁶⁴ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 42.

¹⁶⁵ INSIEME-Relaunch¹⁶⁵, Antrag für die Freigabe der 1. Etappe der IT-Gesamterneuerung vom 3. Juni 2008, S. 9.

chung des terminlichen Etappenziels sowie die Überschreitung des finanziellen Rahmens zur Folge haben könnten, was letztlich auch eintrat.

Dass der Entscheid zur Priorisierung des Spezialprojekts und der entsprechenden Zuteilung der Ressourcen innerhalb der Projektorganisation gefällt wurde, bedeutet für die FK und GPK jedoch keineswegs, dass dem LAS die gesamte Verantwortung aufgebürdet werden kann. Als letztes Glied in der Kette verfügte der LAS nicht über viele Alternativmöglichkeiten. Dass das neue MWSTG und dessen Beratung in den eidgenössischen Räten zu Änderungen führen würde, die auch Auswirkungen auf die Informatik bzw. INSIEME haben würden, hätte der Direktion der ESTV (Stammorganisation) und dem Departement bereits viel früher klar sein müssen, waren sie doch in die Vorbereitungen der neuen Mehrwertsteuergesetzgebung direkt involviert. Sie hätten es in der Hand gehabt, geeignete organisatorische, finanzielle und personelle Massnahmen zu treffen. Aus Sicht der FK und GPK tragen die Direktion der ESTV, das Departement und der Bundesrat eine Mitverantwortung.

3.3 Projektmanagement gespiegelt an der Methodik von HERMES

3.3.1 Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept

Bei der Klärung des Einsatzes der HERMES-Methodik standen für die FK und GPK die Fragen im Zentrum, wie das Projekt INSIEME geplant und in den verschiedenen Phasen organisiert, geführt und kontrolliert wurde sowie ab wann es den Status eines Projekts hatte. Konkret ging es darum zu klären, ob HERMES nachweislich und dokumentiert angewendet wurde.

Die FK und GPK beschlossen im Rahmen ihres Untersuchungskonzepts, auf eigene Abklärungen zu verzichten und stattdessen die diesbezüglichen Erkenntnisse aus dem Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013 zu würdigen.¹⁶⁶

3.3.2 Projektmanagement gespiegelt an HERMES: Bericht des Bundesrats

3.3.2.1 Zeitperiode Januar 2001–Juli 2007

Laut Bundesrat ist eine Beschreibung bzw. Beurteilung des Projektmanagements sowie der Projektführung und -initialisierung mangels verlässlicher bzw. aufschlussreicher Dokumente in der Zeitperiode bis Juli 2007 nicht möglich.¹⁶⁷

3.3.2.2 Zeitperiode August 2007–Juni 2009

Gemäss den Angaben des Bundesrats war in der Zeitperiode von Mitte 2007 bis Mitte 2009 kein Ansatz eines Vorgehensmodells erkennbar, d. h. HERMES wurde nicht angewandt. Zwar soll in einigen Berichten «HERMES-Konformität» erwähnt

¹⁶⁶ Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013, S. 16.

¹⁶⁷ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 1–2.

worden sein; die geforderten Strukturen, Rollen, Aktivitäten und Ergebnisse wurden jedoch nie etabliert.¹⁶⁸

Als GPL mit umfassenden Kompetenzen amtierte ein ESTV-Mitarbeiter aus dem mittleren Kader. Gemäss Bundesrat trug dieser die Gesamtverantwortung für INSIEME und war für die Projektergebnisse (Planung, Organisation, Führung und Überwachung) verantwortlich. Zur Begleitung des Projekts wurde unter dem Vorsitz des Chefs der Hauptabteilung MWST ein Lenkungsausschuss etabliert, in den unter anderem die Geschäftsleitung der ESTV (GL ESTV) eingebunden war.¹⁶⁹ Nach Ansicht des Bundesrats verfügte der GPL offensichtlich nicht über die erforderlichen Projektmanagement- und Managementkompetenzen.¹⁷⁰

Während der gesamten Zeitperiode wurden monatlich Projektcontrolling-Berichte (PCO-Berichte) zuhänden des GPL und des ISB erstellt. Parallel dazu verfasste der Projektcontroller INSIEME bis Mitte 2008 monatlich interne Projektcontrolling-Berichte zuhänden des Auftraggebers (Direktor der ESTV), des GPL und des LAS. Der Bundesrat legt in seinem Bericht an die FK und GPK dar, dass sich der PCO-Bericht und der interne Projektcontrolling-Bericht von Ende Juli 2008 widersprachen. Während im internen Projektcontrolling-Bericht der Status des Gesamtprojekts auf «Rot» stand, wurde derselbe Status im PCO-Bericht mit «Grün» ausgewiesen. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die PCO-Berichte die Projektsituation nicht vollständig wiedergaben oder diese teilweise beschönigten.¹⁷¹

3.3.2.3 Zeitperiode Juli 2009–November 2010

Obwohl der Auftraggeber dem GPL Ende Januar 2009 den Auftrag erteilte, im Projekt INSIEME-Relaunch ein Vorgehen nach HERMES umzusetzen, sind laut Bundesrat keine entsprechenden Strukturen, Rollen, Aktivitäten und Ergebnisse erkennbar. Er stellt fest, dass ein Vorgehensmodell nach HERMES nicht angewandt wurde.¹⁷²

Nach Ansicht des Bundesrats fehlte dem GPL der Überblick über das Projekt: Er stellte dem GPA die Projektsituation unvollständig dar und beschönigte sie teilweise.¹⁷³ So wurden während der gesamten Zeitperiode nebst den monatlichen PCO-Berichten monatliche Management-Reporte des GPL an den GPA, Quartalsreporte des GPL an den GPA und das GS EFD sowie Qualitäts- und Risikomanagementberichte (QM-/RM-Berichte) an den GPA erstellt.¹⁷⁴ Der Bundesrat hält in seinem Bericht fest, dass insbesondere das Reporting gegenüber dem GPA teilweise nicht den Tatsachen entsprach und die vermittelten Stati der Teilprojekte im Nachhinein nicht mehr nachvollziehbar sind.

Auch im Bereich der RM-Berichte stellt der Bundesrat grosse Abweichungen fest. So wies beispielsweise die Risikoliste der Teilprojekte gegen Ende 2009 vollkommen andere Risiken aus als dem GPA präsentiert wurden. Andererseits muss gemäss

¹⁶⁸ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 27.

¹⁶⁹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 20.

¹⁷⁰ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 25.

¹⁷¹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 23–24.

¹⁷² 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 31–32.

¹⁷³ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 30.

¹⁷⁴ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 29–30.

Bundesrat klar festgestellt werden, dass sowohl in den Management-Reporten und vor allem in den Quartalsberichten Hinweise auf den desolaten Zustand des Projekts vorhanden waren. Dies veranlasste den GPA denn auch zu diversen Massnahmen, wie z. B. die Durchführung eines Audits durch eine externe Firma.¹⁷⁵

Der Bundesrat erkennt im Projekt INSIEME infolge mangelhafter Führung die Entwicklung einer starken Eigendynamik, so dass sich die Beteiligten kaum mehr an einem Gesamtergebnis orientierten. Insbesondere bildeten sich innerhalb des Projekts isolierte Teilbereiche, in denen man unkoordiniert agierte.¹⁷⁶

3.3.2.4 Zeitperiode Dezember 2010–Januar 2011

Ein Vorgehensmodell nach HERMES lag nach Aussage des Bundesrats nicht vor.¹⁷⁷

Die Projektberichterstattungen und -reporte liefen wie in der vorherigen Zeitperiode weiter. Ein durch den GPL im Herbst 2010 in Auftrag gegebenes Audit zeigte gravierende Mängel im Bereich Projektmanagement, Rollen und Verantwortlichkeiten sowie in weiteren Bereichen, welche den GPA gemäss Bundesrat zu entsprechenden Massnahmen veranlasste (Reorganisation INSIEME, Definition Auftraggeber, Reorganisation Reporting, Neuaufsetzung QM und RM, sofortiges Planungsreview, etc.). Der Bundesrat erachtet die vom GPL getroffene Wahl der Auditfirma, welche auch mit der Umsetzung der aus dem Audit abgeleiteten Sofortmassnahmen mandatiert wurde, aus heutiger Sicht als fragwürdig, da diese nicht auf Projektaudits spezialisiert war.¹⁷⁸

3.3.2.5 Zeitperiode Februar 2011–September 2011

In dieser Zeitperiode wurde gemäss Bundesrat versucht, HERMES-Konformität herzustellen. Die vorhandenen Lieferergebnisse wurden auf die von HERMES geforderten Ergebnisse referenziert und die neue Planung erfolgte auf der Basis von HERMES.¹⁷⁹

Die Projektberichterstattungen und -reporte liefen analog zur vorherigen Zeitperiode weiter. Aufgrund erneuter Verzögerungen und Mehrkosten Anfang 2011, des geringen realisierten Umfangs von INSIEME sowie der Tatsache, dass die Umsetzung der Audit-Massnahmen nicht wie geplant vonstattenging, beantragte der Vorsitzende des GPA beim Direktor der ESTV die Absetzung des GPL und die Ernennung eines erfahrenen GPL. Der Direktor, als Auftraggeber von INSIEME, enthob den GPL im März 2011 seiner Aufgabe.¹⁸⁰ Die Verantwortung über die Gesamtprojektleitung von INSIEME konnte ab dem 1. Oktober 2011 an einen neu rekrutierten GPL übertragen werden. In der dazwischenliegenden Zeit übernahm der Vorsitzende des GPA *ad interim* die Verantwortung über die Gesamtprojektleitung.

¹⁷⁵ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 30.

¹⁷⁶ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 30.

¹⁷⁷ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 34.

¹⁷⁸ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 33–34.

¹⁷⁹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 40.

¹⁸⁰ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 34.

3.3.2.6 Zeitperiode Oktober 2011–September 2012

Der Bundesrat beurteilt in seinem Bericht an die FK und GPK den Zustand des Projekts Ende 2011 als sehr schlecht.¹⁸¹ Aus einer ersten Analyse des neuen GPL geht hervor, dass die *Projektmethode HERMES nicht angewandt* wurde.¹⁸² Es fehlte ein Pflichtenheft, die Planung war ungenügend oder fehlte zum Teil, die Berichterstattung war inkonsistent und auf die Projektorganisation anstatt auf die Lieferobjekte (Produkte) ausgerichtet. Im Rahmen der Projektführung war unklar, wer entscheidet, da sowohl innerhalb des Projekts (z. B. technische Entscheide) als auch innerhalb der ESTV Verantwortungen und Kompetenzen verteilt waren.

Die Projektberichterstattungen und -reporte liefen gemäss den vorherigen Zeitperioden weiter. Die vom neuen GPL 2012 eingeleiteten Massnahmen führten sehr rasch zu einer deutlichen Verbesserung der Situation. Damit wurden gemäss Bundesrat die Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung der anstehenden Business-Releases geschaffen.

Wenn auch die Beschaffungen im Laufe des Jahres 2012 WTO-konform vorgenommen wurden, so konnten sie laut Bundesrat mit dem Projekt nicht Schritt halten, was unweigerlich zu Verzögerungen führte. Die Umsetzung des letzten Business-Releases¹⁸³ hätte aus damaliger Sicht nicht mehr planmässig auf Ende 2014 realisiert werden können.¹⁸⁴

3.3.2.7 Einfluss auf das Scheitern des Projekts

Nach Beurteilung des Bundesrats scheiterte das Projekt INSIEME unter anderem aufgrund der während längerer Zeit (2007–2011) fehlbesetzten Schlüsselposition des GPL sowie der mehrfachen Methodenwechsel und damit der Nichtanwendung eines übergreifenden Vorgehensmodells nach HERMES. Dies führte mit zum Entscheid vom 19. September 2012, das Projekt abzubrechen.¹⁸⁵

3.3.2.8 Massnahmen des Bundesrats für künftige IKT-Projekte

Bereits vor dem Abbruch von INSIEME leitete der Bundesrat übergeordnete Massnahmen wie die Umsetzung der revidierten BinfV und der IKT-Strategie des Bundes 2012–2015 ein. Er beabsichtigte damit, die Führung von Grossprojekten zu stärken und die Projektrisiken deutlich zu reduzieren.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Projektmethodik HERMES hinsichtlich folgender Punkte überarbeitet:

- Verstärkte Verantwortung der Linie und klarere Rollenbeschriebe mit expliziter Beschreibung und Zuweisung der Aufgaben zu den drei Ebenen Steue-

¹⁸¹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 49.

¹⁸² Bericht der ESTV (neuer GPL 2011–2012), Teil 3, S. 3 (Beilage 1c zum 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013).

¹⁸³ Ablösung von STOLIS.

¹⁸⁴ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 49–50.

¹⁸⁵ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 32 und 52–53.

rung, Führung und Ausführung. Der Auftraggeber trägt die Gesamtverantwortung für das Projekt und ist für die projektbezogenen Steuerungsent-scheide an den Phasenmeilensteinen (Initialisierung, Konzept, Realisierung und Einführung) zuständig.

- Verstärkter Fokus auf die Projektinitialisierung und die rechtlichen Abklärungen, verstärkter Einbezug der Vorgaben der Stammorganisation, frühzeitiger Einbezug der Amts-, IT- und Servicearchitektur sowie der IT-Sicherheit und des Datenschutzes. Zudem wurde die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit explizit für die gesamte Projektdauer festgelegt.
- Vereinfachung und Aktualisierung der Projektmethodik HERMES durch Reduktion des Dokumentenumfangs, modularen Aufbau, vorgefertigte Projekt-szenarien (z. B. für die Beschaffungen im Projekt) und verbesserte Tool-unterstützung. Ferner wurden – in Absprache mit der EFK – in der Methodik die Minimalanforderungen an das Reporting gemäss COBIT¹⁸⁶ definiert, damit nicht unnötige Pro-forma-Ergebnisse dokumentiert werden.
- Zur Stärkung der Führung, Steuerung und Kontrolle der Schlüsselprojekte sollen diese in Zukunft einem projektexternen Prüfprozess unterliegen. Die Resultate der Prüfung fliessen in das strategische IKT-Controlling zuhanden des Bundesrats ein. Die Prüfung wird durch die EFK organisiert und durch-geführt.

Gestützt auf eine Motion¹⁸⁷ der FK beider Räte ist der Bundesrat schliesslich daran, einen Pool von IKT-Projektleiterinnen und -Projektleitern zu schaffen, damit grosse IKT-Projekte von erfahrenen Projektleitenden aus diesem Pool geleitet oder beraten werden können.¹⁸⁸

3.3.3 Projektmanagement gespiegelt an HERMES: Würdigung des Berichts des Bundesrats durch die FK und GPK

Gestützt auf die Feststellungen und Beurteilungen des Bundesrats kommen die FK und GPK zu einem äusserst ernüchternden Schluss: Während gut der Hälfte der Projektdauer von INSIEME fehlen verlässliche und aussagekräftige Unterlagen (Januar 2001–Juli 2007). Dies verstösst gegen die Aufbewahrungsvorschriften für Bundesakten und verunmöglicht der parlamentarischen Oberaufsicht eine inhaltliche Beurteilung. Für die FK und GPK ist dies inakzeptabel, zeigt sich doch dasselbe Bild auch in vielen weiteren Bereichen der Untersuchung zu INSIEME.¹⁸⁹

Dort, wo aufgrund vorhandener Unterlagen eine Beurteilung möglich ist, zeigt sich, dass die für die Führung von Projekten des Bundes seit 1995 vorgeschriebene Methodik HERMES nicht oder nur ansatzweise (August 2007–September 2011) angewendet wurde. Erst ab Oktober 2011, mehr als 10 Jahre nach dem Startschuss von INSIEME, kam HERMES vorschriftskonform zur Anwendung. Für die FK und

¹⁸⁶ COBIT: **C**ontrol **O**bjectives for **I**nformation and **R**elated **T**echnology (internationale Audit-Standards).

¹⁸⁷ Mo. FK-N/S «Pool von Informatikprojektleiterinnen und -leitern» vom 09. bzw. 13. Nov. 2011 (12.3986 / 12.3987).

¹⁸⁸ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 53–54.

¹⁸⁹ Vgl. Empfehlung 1 (Kapitel 1.4.1).

GPK wäre es die Aufgabe der zuständigen Führungs-, Steuerungs- und Aufsichtsorgane gewesen, diesem Missstand Einhalt zu gebieten.

Die von den FK und GPK geführten Untersuchungen über die Systemanforderungen bzw. System- und Projektkonzeptionen¹⁹⁰ zeigen ein ebenso desolates Bild: Von den zwanzig analysierten INSIEME-Projektkonzeptionen bedienten sich lediglich deren zwei¹⁹¹ nachweislich dokumentiert der HERMES-Methodik.

Besorgniserregend ist für die FK und GPK zudem, dass das mehrstufige und aufwendige Berichts- und Rapportierungswesen bei INSIEME zu keiner Wende zum Guten führte. Ab Mitte 2007 wurden monatliche PCO-Berichte sowie periodische QM- und RM-Berichte erstellt, ab 2010 kamen Management- und Quartalsberichte hinzu. Offensichtlich mangelte es nicht so sehr an deren Quantität, sondern an der Qualität, Vollständigkeit und Kohärenz. Hier stellen sich die FK und GPK die Frage, inwiefern das Berichts- und Reportingwesen zwischen 2007 und 2011 überhaupt professionell praktiziert wurde. Wenn, wie der Bundesrat feststellte,¹⁹² die Berichte und Reporte keinen transparenten Bezug auf die betroffenen Projekte bzw. Teilprojekte auswiesen, muss angenommen werden, dass diese kaum tatsächengerecht verfasst wurden und damit einen viel zu grossen Spielraum für abweichende Beurteilungen und absichtliche Beschönigungen zuliessen.

Für den Projekterfolg ist es allerdings auch unabdingbar, dass die Empfänger von Berichten und Reporten (Aufsicht, Strategieorgan, Auftraggeber, GPA und GPL) diese auch lesen, verstehen, im Zweifelsfall nachhaken und bei Handlungsbedarf die richtigen Massnahmen ableiten und umsetzen. Die Feststellung, dass Berichte teils beschönigt wurden, entbindet die Empfänger der Reportingberichte nicht von ihrer Verantwortung, sich durch Nachfragen und Zuhilfenahme alternativer Informationskanäle ein realistisches Bild vom Projektstand und von den Risiken zu machen. Andererseits entbindet dies die Absender von Berichten und Reporten nicht von ihrer Pflicht, nachzuhaken, wenn sie den Eindruck haben, dass der Empfänger nicht oder nicht adäquat reagiert. Optimal ist nach Ansicht der FK und GPK, wenn sich beide Seiten gemeinsam und partnerschaftlich zugunsten des Projektfortschritts einbringen. Nur so kann verhindert werden, dass – wie der Bundesrat richtig feststellt¹⁹³ – die Projektführung so mangelhaft wird, dass eine starke Eigendynamik entsteht, welche kaum zu Gesamtergebnissen führt.

Die Antwort auf die Fragestellung, ab wann INSIEME den Status eines Projekts nach HERMES innehatte, geht aus dem Bericht des Bundesrats klar hervor: Erst mit der Ablösung des ungenügend qualifizierten GPL im Herbst 2011 wurden die Rahmenbedingungen für die projektmässige Weiterentwicklung von INSIEME nach den Vorgaben von HERMES geschaffen. Diese Erkenntnis teilen die FK und GPK, zeigen doch ihre eigenen Untersuchungen der Systemanforderungen¹⁹⁴ bzw. System- und Projektkonzeptionen ein identisches Bild. Mit dem neuen GPL wurde nicht nur HERMES-Konformität erreicht, sondern auch eine wahrnehmbare Projektführung und die durch sie zu verantwortende korrekte Projektdokumentation. Der neue GPL sorgte für die erforderliche Verbindlichkeit, indem Schlüsseldokumente

¹⁹⁰ Vgl. Kapitel 3.4.

¹⁹¹ Bei diesen zwei Projekten handelte es sich um die Vormigration BS2000 aus dem Jahr 2004 (vgl. Kapitel 3.4.4.2) und um die Neuausrichtung INSIEME aus dem Jahr 2011 bzw. 2012 (vgl. Kapitel 3.4.4.3).

¹⁹² Vgl. Kapitel 3.3.2.3.

¹⁹³ Vgl. Kapitel 3.3.2.3.

¹⁹⁴ Vgl. Kapitel 3.4.

(Pflichtenheft, Konzepte, Detailspezifikationen, Berichte, etc.) in schriftlicher Form vorlagen und von den dafür zuständigen Projektmitarbeitenden (Fachbereichsverantwortliche, Informatiker, Controller, etc.) mit Datum und Unterschrift versehen wurden.

Die FK und GPK gehen mit dem Bundesrat einig, dass die zu lange Fehlbesetzung des GPL-Postens sowie die nicht einheitliche und konsequente HERMES-Anwendung zum Scheitern des Projekts beitragen. Die bisher daraus abgeleiteten Massnahmen des Bundesrats sind aus Sicht der FK und GPK richtig und dringend erforderlich. Inwiefern die getroffenen Massnahmen die erhoffte deutliche Reduktion der Projektrisiken sicherstellen werden, wird sich in den nächsten Jahren weisen. Der Bundesrat ist aufgefordert, die Umsetzung der Massnahmen genau zu verfolgen.

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass Projekte (IKT- und Organisationsprojekte) in der Bundesverwaltung zwingend nach der vorgeschriebenen Projektmethodik HERMES abgewickelt werden. Dabei soll er insbesondere darauf achten, dass projektbegleitende Ergebnisse wie Konfigurations- bzw. Änderungsmanagement, Qualitätssicherung und Risikomanagement lückenlos angewendet werden.

Postulat 1: Evaluation von HERMES 5

Die FK und GPK beauftragen den Bundesrat, zu prüfen und Bericht zu erstatten, inwiefern es zweckmässig ist, die überarbeitete Projektführungsmethode HERMES 5, welche u. a. auf den Erkenntnissen aus INSIEME basiert und im Frühjahr 2013 in der Bundesverwaltung eingeführt wurde, nach drei Jahren auf deren Umsetzungswirkung zu evaluieren.

Postulat 2: Evaluation von (Gross-)Projekten

Die FK und GPK beauftragen den Bundesrat, bis Ende 2015 zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob er für künftige (Gross-)Projekte während des Projektverlaufs sogenannte Projektassessments sowie nach Abschluss der Projekte sogenannte Projektevaluationen vorgeben will.

Projektassessments zeigen den Projektauftraggebenden und Projektleitenden die aktuelle Situation ihres Projekts bzw. ihrer Projekte auf (während oder am Ende jeder Projektphase) und bieten ihnen damit die Möglichkeit, zielgerichtet und priorisiert Verbesserungen oder Optimierungen vorzunehmen. Die FK und GPK sind der Meinung, dass sich ein solches Instrument bei INSIEME als nützlich erwiesen hätte.

(Gross-)Projekte – insbesondere Reorganisationen, wie sie auch im Rahmen von INSIEME vorgenommen wurden – sind oft nach Projektende noch instabil und weisen die Gefahr auf, dass sich das Ergebnis wieder dem ursprünglichen Zustand annähert. Es kann deshalb Sinn machen, nach ein bis zwei Jahren eine Projektevaluation vorzunehmen, um zu prüfen, ob die Ziele definitiv erreicht wurden.

3.4 Systemanforderungen

3.4.1 Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept

Die FK und GPK beschlossen, die ursprünglichen Anforderungen an das zu erstellende IT-System (Systemanforderungen) und deren Änderungen im Verlauf des Projekts INSIEME zu untersuchen.¹⁹⁵

Die AGI forderte den Bundesrat in einem Schreiben¹⁹⁶ auf, Klarheit zu schaffen, wie und durch wen die Systemanforderungen definiert wurden und ob diese stets mit den tatsächlichen Bedürfnissen der ESTV übereinstimmten. In diesem Zusammenhang sollte der Bundesrat die Definition der Systemanforderungen und die diesbezüglichen Anpassungsprozesse auf organisatorischer Ebene in einem Bericht zu den Systemanforderungen 2001–2012 im Detail aufzeigen und beurteilen. Die FK und GPK wollten in Kenntnis gesetzt werden, nach welchem Modell das Anforderungsmanagement aufgebaut war und inwiefern in der Umsetzung von diesen Vorgaben abgewichen wurde. Es sollten auch Antworten auf folgende Fragen gegeben werden: Wie und von wem wurde dieses Modell während des Projektverlaufs gesteuert und durchgesetzt? Wann und warum wurde es geändert? Wie und in welchen Phasen beeinflussten externe Mitarbeitende die festgelegten Prozesse? Wie war das Änderungsmanagement gestaltet und wie beurteilt der Bundesrat die Prozesse über den Projektverlauf?

Die AGI ihrerseits nahm sich der Thematik auf *fachlicher* und *technischer* Ebene an. Ihr Ziel war es zu klären, wie auf diesen beiden Ebenen die Systemanforderungen definiert wurden und inwiefern diese mit den tatsächlichen Bedürfnissen der ESTV übereinstimmten. Zu diesem Zweck verlangte sie vom Bundesrat alle während der gesamten Projektdauer erstellten Unterlagen zu den fachlichen und technischen Anforderungen an das System sowie sämtliche in diesem Zusammenhang stehenden Änderungsbeschlüsse. Sie versprachen sich, mit deren Hilfe die konkrete Umsetzung der Änderungen bzw. Systemanforderungen analysieren und nachvollziehen zu können.¹⁹⁷

Die vom Bundesrat Mitte 2013 eingereichten Unterlagen¹⁹⁸ im Umfang von über 600 MB bzw. über 44 000 Dateien in 2400 Unterverzeichnissen waren in keiner einheitlich dokumentierten Form vorliegend. Aufgrund der Tatsache, dass weder Programm- bzw. Datenbankdesignbeschreibungen mitgeliefert werden konnten noch die Zusammenhänge bzw. Abhängigkeiten unter den Programmcodes dokumentiert vorhanden waren, verzichtete die AGI auf die Untersuchung auf Programmierungsebene.

Die AGI entschied, die Untersuchung auf der weniger detaillierten Ebene der System- bzw. Projektkonzeption weiterzuführen. Den Bundesrat forderte sie auf, alle INSIEME-Projekte von 2001–2012 gestützt auf ein von ihr vordefiniertes Raster¹⁹⁹ auszuweisen und zu dokumentieren.

¹⁹⁵ Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013, S. 16.

¹⁹⁶ Informatikprojekt INSIEME der ESTV: Einfordern von einem Bericht und Dokumenten, Brief der AGI vom 10. Juni 2013.

¹⁹⁷ Schreiben der AGI an den Bundesrat vom 13. Sept. 2013.

¹⁹⁸ DVD mit 666 MB Daten, unterteilt in Verzeichnis 1 «Anforderungen Phase GU» mit 6 MB, Verzeichnis 2 «Hauptergebnisse Anforderungen 2009–2011» mit 600 MB und Verzeichnis 3 «Hauptergebnisse 2011–2012» mit 60 MB.

¹⁹⁹ Untersuchung INSIEME, Tabelle «Zusätzlich einzufordernde Dokumente (Systemkonzeption 2001–2012)» der AGI vom 13. Sept. 2013.

3.4.2 Systemanforderungen: Bericht des Bundesrats

3.4.2.1 Allgemein

Der Bundesrat lieferte die von der FK und GPK verlangten Unterlagen und legte seine Erkenntnisse in einem Bericht²⁰⁰ dar. Darin führte er aus, dass er für seine Recherche Gespräche mit Fachspezialisten führte, welche seit 2007 am Projekt beteiligt waren. Daraus sei eine gezielte Dokumentensuche im Archiv erfolgt. Aufgrund der knappen Zeitspanne, die zur Verfügung stand, könne der Bundesrat für die Recherche allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Trotzdem seien in ihr die wichtigen Momente der wiederholten Anpassungen an Systemarchitektur und -anforderungen zwischen 2005 und 2011 erfasst.

Die folgenden Kapitel 3.4.2.2–3.4.2.4 geben die wichtigsten Punkte, die der Bundesrat in seinem Bericht bezüglich Systemanforderungen aufführt, zusammengefasst wieder.

3.4.2.2 Zeitperiode 2005–2007: WTO-Ausschreibung

Laut Bundesrat erstellte die ESTV im Rahmen des Pflichtenhefts²⁰¹ für das IT-Gesamtsystem der ESTV von Anfang 2005 eine technische Architektur, welche die wesentlichen Bestandteile des Gesamtvorhabens umfassten.

Wie aus dem Bericht des Bundesrats hervorgeht, war die Architektur massgeblich durch folgende fachlichen Einflussfaktoren geprägt:

- Gesamtsicht der Geschäftspartner;
- Kommunikation mit den Steuerzahlenden;
- Schnittstellen zu den Kantonen;
- ausländische Behörden;
- Unabhängigkeit gegenüber den Steuerarten;
- rasche Nutzung neuer Funktionen.

Das *technische* Architekturmodell basierte laut Bundesrat auf folgenden Annahmen und daraus abgeleiteten Anforderungen:

- Aufgrund der Resultate einer kurzen Marktanalyse war anzunehmen, dass kein releasefähiges Standard-Produkt am Markt verfügbar war, welches die Anforderungen der ESTV an eine künftige Lösung vollständig abdeckte. Daher wurde eine Lösung angestrebt, mit der mehrere unabhängige Lösungsteile nahtlos zu einem Ganzen zusammengefügt werden sollten.
- Die Migration vom damaligen Zustand zur neuen Lösung sollte in mehreren Schritten erfolgen. Folglich hätte der gleichzeitige Betrieb von bestehenden und neuen Lösungsteilen wahrscheinlich über eine längere Zeitspanne sichergestellt werden müssen.

²⁰⁰ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 21–26.

²⁰¹ INSIEME: Pflichtenheft für IT-Gesamtsystem der ESTV vom 23. Febr. 2005.

- Die Lösung sollte mit der E-Government-Strategie des Bundes kompatibel sein.
- Das Pflichtenheft beinhaltete ferner viele detaillierte Informationen zu betrieblichen Umgebungen (Applikationsserver, Datenbanken, Arbeitsplätze der Endbenutzer, usw.), auf welchen das zu realisierende System hätte betrieben werden sollen.

Die Zeitperiode endete im August 2007 mit dem Abbruch der Verhandlungen mit dem Generalunternehmer (GU), welche im Rahmen der WTO-Vergabe stattfanden.

3.4.2.3 Zeitperiode 2008–2009: Relaunch INSIEME

In der Zeitspanne von 2008–2009 konnten gemäss Bundesrat keine wesentlichen Dokumente zum Thema Systemanforderungen eruiert werden. Den Dokumenten und Gesprächen entnahm der Bundesrat, dass experimental vorgegangen wurde. Dieses Vorgehen richtete sich am TOGAF-Modell²⁰² aus. Andererseits arbeitete man an der Erstellung von Prototypen und Machbarkeitsabklärungen. Da das Projekt noch nicht formell institutionalisiert war, ist für den Bundesrat nachvollziehbar, dass die Systemanforderungen zu jenem Zeitpunkt nicht im Vordergrund standen. Einige Arbeiten aus dieser Phase wurden jedoch in der folgenden Periode als Zwischenresultate übernommen.

3.4.2.4 Zeitperiode 2009–2011: Gesamtvorhaben INSIEME

Der Bundesrat unterteilt die Zeitspanne von 2009–2011 in zwei Etappen. In der Etappe 1 befasste sich das Projekt Gesamtvorhaben INSIEME mit der Thematik der DVS-Erhebung mit der Partnerverwaltung sowie mit dem Partner-Portal für die MWST. In der Etappe 2 wurde die Thematik der MWST- und DVS-Rückerstattungen bearbeitet.

Etappe 1

In der ersten Etappe übernahm die ESTV laut Bundesrat formell die Verantwortung für die Gesamtprojektleitung, die Lösungs- und Facharchitektur, die Konzeption (Business-Analyse) sowie das Veränderungsmanagement.

Die Analyse der Dokumentation durch den Bundesrat zeigt auf, dass der Start dieser Etappe mitten in der HERMES-Phasierung²⁰³ stattfand. Es lassen sich Entwürfe der technologischen Architektur finden, die vor dem Start der Etappe 1, d. h. in der Zeitperiode 2008–2009, erarbeitet wurden, welche aber über ein Jahr länger nachbearbeitet wurden.

Die für die Umsetzung notwendigen Spezifikationen wurden gemäss Bundesrat in einem mehrstufigen Verfahren (Visionsmodell → Geschäftsanalysemodell → Systemmodell) erstellt. Die zugehörigen Prozesse wurden dokumentiert und die Arbeiten zeitlich in fünf Etappen gegliedert. Die Erstellung der Spezifikationen folgte

²⁰² The Open Group Architecture Framework (TOGAF) bietet einen Ansatz für Entwurf, Planung, Implementierung und Wartung von Unternehmensarchitekturen.

²⁰³ Zwischen den Phasen Konzeption und Realisierung.

dieser Arbeitsweise, d. h. die Spezifikationen wurden nicht zu Beginn komplett erstellt («Wasserfallvorgehen»), sondern entstanden schrittweise nach Bedarf. Die übergeordnete fachliche Architektur diente dabei als Basis für die weiteren Verfeinerungsschritte.

Neben der Fach- und Lösungsarchitektur wurde auch die technische Architektur konzipiert. Realisiert wurde ein Prototyp unter Anwendung diverser technischer Basiskomponenten, der die technische Machbarkeit aufzeigte.

Die Projektmitarbeitenden wurden schrittweise auf diesen Technologien geschult. Dies war gleichzeitig ein Wendepunkt, an dem externe Mitarbeitende²⁰⁴ begannen, die technische Konzeption und die Vorgaben des BIT zu hinterfragen und Alternativen zu präsentieren.

Im März 2010 entschied das Architekturbüro INSIEME²⁰⁵, nicht das Java-Framework²⁰⁶ des BIT zu nutzen, sondern eine Eigenentwicklung zu starten.

Als weiteres Resultat der Spezifikationsarbeiten entstanden die nicht funktionalen Anforderungen,²⁰⁷ welche für die Betriebsumgebung und -organisation zentral waren.

Neben den üblichen Spezifikationsdokumenten wurde konsequent mit HTML-Prototypen²⁰⁸ gearbeitet. Diese erlaubten eine frühe Validierung²⁰⁹ der Abläufe des IT-Systems durch die Fachbereiche und stellten gleichzeitig eine detaillierte Vorlage für die eigentlichen Umsetzungsarbeiten dar. Die Arbeiten basierten auf den Spezifikationen zum grundsätzlichen Aufbau der Benutzeroberflächen und auf den Vorgaben zur Benutzbarkeit.

Weiter wurden Business-Entity-Modelle²¹⁰ und Fachdatenmodelle im Werkzeug Enterprise Architect²¹¹ durch die Mitarbeitenden des Teams Anforderungsanalysen erfasst und gepflegt.

Nach Abschluss der ersten Spezifikationsphase begannen im April 2010 die Realisierungsarbeiten für die Etappe 1. Im Rahmen der Architekturkonformitätsprüfung wurde dem Projekt eine Konformität mit den Architekturvorgaben des BIT von 95,8 Prozent attestiert; dieses Kriterium wurde als vollständig erfüllt beurteilt. Als Basis der Prüfung wurden Spezifikationen auf den verschiedenen Detaillierungsstufen beigezogen. Der Inhalt einer Etappe wurde mittels Leistungsumfangs-Beschreibungen festgelegt, welche sowohl Ziele wie Abnahmekriterien enthielten.

²⁰⁴ Vgl. Kapitel 3.6.

²⁰⁵ Das Architekturbüro INSIEME bestand aus externen Experten und Vertretern der ESTV und des BIT. Geleitet wurde es von einem externen Experten.

²⁰⁶ Framework (englisch für Rahmenstruktur) ist ein Programmiergerüst, das in der Softwaretechnik, insbesondere im Rahmen der objektorientierten Softwareentwicklung, verwendet wird. Im allgemeineren Sinn und nicht als dezidiertes Softwareprodukt verstanden, bezeichnet man mit Framework auch einen Ordnungsrahmen.

²⁰⁷ Anforderungen an Betriebszeit, Servicezeit, Systemverfügbarkeit und -zuverlässigkeit, Systemperformance, Monitoring, etc.

²⁰⁸ Hypertext Markup Language (HTML) ist eine textbasierte Auszeichnungssprache zur Strukturierung von digitalen Inhalten wie Texten, Bildern und Hyperlinks in elektronischen Dokumenten.

²⁰⁹ Beweisführung, dass ein System die Anforderungen in der Praxis erfüllt.

²¹⁰ Geschäftsentitätsmodelle.

²¹¹ Enterprise Architect (EA) ist ein Softwaremodellierungswerkzeug.

Etappe 2

Laut Bundesrat wurden die Planungsarbeiten ab August 2010 intensiviert und gegen Ende Jahr abgeschlossen. Der Leistungsumfang basierte wiederum auf Visionsdokumenten, dem Business-Entity-Modell und Fachdatenmodell aus der Etappe 1 sowie der fachlichen Zielarchitektur.

Für die Realisierung der Etappe 2 wurde zudem eine Workflow-Komponente benötigt. Analog zu anderen Komponenten zog man verschiedene Produkte in Betracht und fällte im Rahmen einer formalen Evaluation die Produktentscheidung.

Bei der Realisierung der Etappe 1 waren Schwierigkeiten im Zusammenspiel zwischen den verwendeten Java-Frameworks und der Betriebsplattform zOS/DB2 aufgetreten. Die Integration der verwendeten Java-Frameworks lief nicht reibungslos und verursachte gemäss Kalkulation des Projektteams wesentliche Mehrkosten. Auf Drängen des Projektteams wurde der Entscheid für die Betriebsplattform überprüft und das BIT arbeitete optimierte Lösungen aus. Im November 2011 beschloss der GPA eine Anpassung der Betriebsplattform.

Im Laufe des Jahres 2011 wurden der eingeschlagene Weg und die Systemanforderungen grundsätzlich hinterfragt: Man beschrieb, analysierte und bewertete die beiden Architekturvarianten Ready-Made-Architektur (RMA) mit überwiegendem Einsatz von SAP-Standardmodulen sowie Custom-Made-Architektur (CMA) mit individueller Entwicklung und nur wenigen Standardkomponenten. Am 21. Juni 2011 traf der GPA einen Entscheid zugunsten der CMA und damit für die Weiterführung der bisherigen Arbeiten.²¹²

3.4.3 Systemanforderungen: Beurteilung des Bundesrats

Das Anforderungs- und Änderungsmanagement ist gemäss Beurteilung des Bundesrats am verbindlichen Standard HERMES zu messen. Die in INSIEME definierten Prozesse entsprachen bis 2011 *nicht* diesem Standard. Ob die stattdessen verwendeten Methoden und Ansätze grundsätzlich geeignet gewesen wären, kann der Bundesrat nicht beurteilen. Ein kohärentes, über das ganze Projekt gelegtes, koordiniertes und fachgerecht geführtes Anforderungs- und Änderungsmanagement ist nicht dokumentiert.²¹³

3.4.4 Untersuchung der FK und GPK über vorliegende System- bzw. Projektkonzeptionen

3.4.4.1 Allgemein

Da der Bundesrat den FK und GPK eine weder vollständige noch einheitliche Systemdokumentation vorlegen konnte, konzentrierte sich die AGI in ihrer Untersuchung der Systemanforderungen auf die Ebene der System- und Projektkonzeptionen (vgl. Kapitel 3.4.1). Sie erstellte hierzu ein Raster,²¹⁴ in dem die INSIEME-

²¹² Meeting-Protokoll GPA vom 21. Juni 2011.

²¹³ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 4.

²¹⁴ Untersuchung INSIEME, Tabelle «Zusätzlich einzufordernde Dokumente <Systemkonzeption 2001–2012>» der AGI vom 13. Sept. 2013.

Projekte (Informatik- und Organisationsentwicklungsprojekte) von 2001–2012, die aus dem Bundesratsbericht vom 27. Februar 2013 hervorgingen, aufgelistet wurden. Zu jedem einzelnen INSIEME-Projekt erstellte sie eine Liste mit folgenden Schlüsseldokumenten: «Pflichtenheft bzw. Projekthandbuch», «Betriebshandbuch», «Offerte des internen und/oder externen Leistungserbringers», «Änderungsmanagement aus Konfigurationsmanagement», «Risikobewertung und davon abgeleitete bzw. umgesetzte Massnahmen aus dem Risikomanagement» und «Bericht Projektschlussbeurteilung».

Die FK und GPK forderten den Bundesrat auf, gestützt auf dieses Raster zu prüfen, ob jedes einzelne Schlüsseldokument vorhanden ist. Bei Vorhandensein sollten diese den FK und GPK für deren Inspektion zur Verfügung gestellt werden. Allfällige weitere INSIEME-Projekte, die im Raster nicht berücksichtigt waren, sollte der Bundesrat ebenfalls aufnehmen.

In Bezug auf die einzelnen Schlüsseldokumente verfolgten die FK und GPK folgende Untersuchungszwecke:

- *Pflichtenheft*:²¹⁵ Überprüfung der beschriebenen Ziele, die mit der angestrebten Lösung erreicht werden sollten, sowie der Anforderungen an das künftige System;
- *Projekthandbuch*:²¹⁶ Überprüfung der einheitlichen Handlungsgrundlage für alle Projektbeteiligten sowie des festgelegten, allgemein gültigen technischen und organisatorischen Rahmens;²¹⁷
- *Betriebshandbuch*: Überprüfung der Informationen, die benötigt werden, um das System ordnungsgemäss zu betreiben und im Falle von Problemen richtig zu reagieren;
- *Offerte des internen/externen Leistungserbringers*: Überprüfung der Leistungserbringerofferte auf Basis des Pflichtenhefts. Die Offerte bildet die Grundlage für einen Vertrag bzw. eine Vereinbarung zwischen Auftraggeber und Leistungserbringer;
- *Änderungsmanagement aus Konfigurationsmanagement*: Überprüfung der Aktivitäten «Änderungsmeldung bewerten», «Änderungsvorgehen entscheiden», «Änderung durchführen und abschliessen»;
- *Risikobewertung und davon abgeleitete bzw. umgesetzte Massnahmen aus dem Risikomanagement*: Überprüfung rechtzeitig ermittelter, beurteilter und analysierter Projektrisiken und der daraus abgeleiteten Massnahmen zur Risikominimierung bzw. Risikoverhinderung;

²¹⁵ Das Pflichtenheft regelt Vorgehen und Form der Angebotseinreichung und dient als Grundlage für Offertanfragen bzw. Ausschreibungen.

²¹⁶ Das Projekthandbuch darf – gemäss HERMES – nie weggelassen werden.

²¹⁷ Der Rahmen umfasst folgende Elemente: Projektbeschreibung, Vorgehensmodell, Lieferergebnis, Methoden und Werkzeuge, Standards und Richtlinien sowie Anhang mit ergänzenden Projektvereinbarungen wie Projektorganisation und -planung, Qualitätssicherung, Risikomanagement, Konfigurationsmanagement, Projektrahmenbedingungen und Sicherheit.

- *Bericht Projektschlussbeurteilung*: Überprüfung des Soll/Ist-Vergleichs der sachlichen, terminlichen und finanziellen Projekt- und Vorgehensziele mit Management-Übersicht, Ausgangslage, Zielen und Lösungen, Mittelbedarf, Planung und Organisation, Wirtschaftlichkeit, Konsequenzen und Antrag Projektabschluss.

Der Aufforderung der FK und GPK, ihnen die gemäss vordefiniertem Raster²¹⁸ aufgeführten Schlüsseldokumente zur Inspektion zur Verfügung zu stellen, konnte der Bundesrat nur sehr beschränkt nachkommen: Die Hälfte der Schlüsseldokumente fehlte, da sie nach Aussage des Bundesrats bzw. der ESTV nicht existierten oder nicht mehr vorhanden waren.

Mit den vom Bundesrat eingereichten Unterlagen²¹⁹ im Umfang von über 1000 Dateien erstellten die FK und GPK eine physische INSIEME-Projektablage im Umfang von 25 Bundesordnern.

Die Projektablage zeigte klar auf, dass bei den meisten Projekten die Qualität der Dokumente stark zu wünschen übrig liess. Entweder waren es nicht die eigentlich geforderten Schlüsseldokumente, sondern allenfalls vorgelagerte Arbeitspapiere, oder aber die Schlüsseldokumente waren unfertig bzw. nicht freigegeben.

Nachfolgende Tabelle bietet eine Übersicht über die INSIEME-Projekte 2001–2012, nach Auswertung bzw. Beurteilung der einzelnen Projekte durch die FK und GPK. Die Untersuchung der einzelnen Projekte erfolgt im Anschluss an die Tabelle in den Kapiteln 3.4.4.2–3.4.4.4.

²¹⁸ Untersuchung INSIEME, Tabelle «Zusätzlich einzufordernde Dokumente (Systemkonzeption 2001–2012)» der AGI vom 13. Sept. 2013.

²¹⁹ DVD mit 909 MB Daten, unterteilt in 25 Verzeichnisse gemäss Raster Tabelle «Zusätzlich einzufordernde Dokumente (Systemkonzeption 2001–2012)» der AGI vom 13. Sept. 2013.

Tabelle 1

Übersicht INSIEME-Projekte 2001–2012

INSIEME-Projekte [Total 21]	AG	AN	aBudget	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Millenniumsproblematik	C HA DVS	SC IT	2'000'000	seit 1997													
Migration BS2000	BIT	Extern	13'000'000														
INSIEME-Vorprojekt	C HA MWST	C LBO	125'000														
INSIEME-Basis	C HA MWST	Extern	1'500'000														
Vormigration BS2000	GS EFD	Extern	2'900'000														
FITIN 1	DIR ESTV	Extern	50'000														
INISCH	DIR ESTV	Extern	1'800'000														
KAVOR BS2000	C HA MWST	Extern+BIT	1'200'000														
FITIN 2	DIR ESTV	C HA DVS/MWST	300'000														
INSIEME-Data (INISCH)	C HA MWST	Extern	3'400'000														
INSIEME-UseCase (INISCH)	C HA MWST	Extern	1'600'000														
INSIEME-Forma (INISCH)	C HA MWST	Extern	600'000														
FITIN 3	DIR ESTV	PK INSIEME	?														
INSIEME-Security (INISCH)	C HA MWST	Extern	200'000														
INSIEME-Contracting	PK INSIEME	Extern	1'200'000														
INSIEME-PRO_REAL 1	PK INSIEME	MA LBO	0														
INSIEME-RE 1 (+)	C HA MWST	Extern	1'900'000														
INSIEME-Relaunch	DIR ESTV	GPL	18'600'000														
Gesamtvorhaben INSIEME	DIR ESTV	GPL	62'430'000														
Neuausrichtung INSIEME	DIR ESTV	GPL neu	?														
Apollo Gesamtauftrag	C HA MWST	Stv. C A MWST	?														

Legende:	A	Abteilung Erhebung		Projekte abgeschlossen
	AG	Auftraggeber		Projekte abgebrochen bzw. vorzeitig abgeschlossen
	AN	Auftragnehmer (PL)		Projekte mangels Dokumentation nicht beurteilbar
	aBudget	ausgabewirksames Budget		
	C	Chef		
	IT	Informatikdienste ESTV		
	LBO	Leistungsbezogenerorganisation ESTV		
	MA	Mitarbeiter		
	PK	Projekt-Koordinator		
	SC	Sektionschef		

Quelle: Zusammenstellung der FK und GPK aufgrund der vom Bundesrat am 4. Oktober 2013 eingereichten Systemkonzeption 2001–2012

3.4.4.2

INSIEME-Projekte der Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)

In den nachfolgenden drei Kapiteln werden von den einzeln untersuchten INSIEME-Projekten zu Beginn die jeweiligen Projektbasisinformationen²²⁰ aus den vom Bundesrat zur Verfügung gestellten Projektanträgen aufgeführt. Anschliessend folgen die vereinbarten Projektziele²²¹ und die Untersuchungsergebnisse der FK und GPK.

Jede Phase endet mit einem Zwischenfazit. Ein Schlussfazit folgt in Kapitel 3.4.4.5.

Milleniumsproblematik MOLIS/STOLIS

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung DVS; Auftragnehmer: Informatikdienste ESTV; ausgabewirksames Budget: 2 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Dez. 1997–Jan. 2000.
- Projektziele: Die Anwendungen der ESTV, insbesondere die Fachanwendungen MOLIS und STOLIS, sollten unterbruchsfrei über den Jahrtausendwechsel funktionieren.
- Untersuchungsergebnis: Unter den vom Bundesrat zur Verfügung gestellten Unterlagen waren keine der von der AGI angeforderten Schlüsseldokumente. Aus diversen Unterlagen (Grobkonzept, Erhebungsfragebogen, Konzept Anwendungen, etc.) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. Einem vom Leiter Informatikdienst und Hauptabteilungsleiter DVS verfassten Jahr-2000-Bericht²²² vom 19. Januar 2000 (ohne Unterschriften) war zu entnehmen, dass das Projekt J2000 (inkl. MOLIS/STOLIS) erfolgreich abgeschlossen wurde. Das Projekt wurde gemäss Grobkonzept ESTV2000²²³ nach HERMES 95 abgewickelt.

Migration BS2000 (Nove-IT-Harmonisierungsprojekt)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: BIT; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 13 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Dez. 2001–Aug. 2003.
- Projektziel: Die Systemplattform (Siemens) von MOLIS und STOLIS sollte durch die Systemplattform (IBM) des BIT abgelöst werden.
- Untersuchungsergebnis: Die meisten²²⁴ der angeforderten Schlüsseldokumente konnten zur Verfügung gestellt werden und waren ordnungsgemäss erstellt. Das Projekt, eine fehlerfreie Migration zu bewerkstelligen, scheiterte letztlich an der Konvertierungssoftware des externen Auftragnehmers. Das Projekt wurde nach HERMES 95 abgewickelt. Anstelle einer Projektschluss-

²²⁰ Projekttyp, Auftraggeber, Auftragnehmer, ausgabewirksames Budget und geplante Projektdauer.

²²¹ Aus den jeweiligen Projektanträgen.

²²² Jahr-2000-Bericht der ESTV vom 14. Jan. 2000, S. 6.

²²³ Grobkonzept ESTV2000 vom 15. Dez. 1997, S. 19.

²²⁴ Ausnahmen: Schlüsseldokumente zum Änderungsmanagement und zur Projektschlussbeurteilung.

beurteilung lag eine Vereinbarung²²⁵ (Vergleich) zum Abbruch des Projekts Migration BS2000 zwischen dem GS EFD und dem externen Auftragnehmer vor.²²⁶

INSIEME-Vorprojekt²²⁷ (Prozess-Landkarte der ESTV, Analyse der Gemeinsamkeiten bezüglich der Leistungs- und Subprozesse der ESTV)

- Projektbasisinformationen: Organisationsentwicklungsprojekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: Leiter LBO; ausgabewirksames Budget: 0,125 Millionen Franken; geplante Projektdauer: April 2002–Aug. 2002.
- Projektziele: Bestimmung des GPL, Anfertigung des Projektauftrags, Ernennung der Geschäftsprozessverantwortlichen pro Hauptabteilung/Abteilung, Aufnahme der Prozess-Landkarte, Aufzeigen von Gemeinsamkeiten sowie Definition der Personalbedürfnisse mit Pflichtenheften.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden.
Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

INSIEME-Basis²²⁸ (neues Prozess- und Datenmodell)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 1,5 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Jan. 2003–Sept. 2004.
- Projektziele: Es galt, gesamtheitliche Lösungskonzepte für die ESTV zu erarbeiten – konkret ging es um die Entwicklung eines neuen Prozess- und Datenmodells.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen der fortdauernden Analyse war in einer E-Mail²²⁹ eines externen Experten nachzulesen, dass die INSIEME-Basisprozesse unzureichend spezifiziert, d. h. zu generisch, steuerartenunabhängig bzw. ohne Geschäftsbezug modelliert waren.

²²⁵ Vereinbarung zum Abbruch des Projekts BS2000-Migration/Nr. 4122 vom 31. Aug. 2004.

²²⁶ Empfehlungen aus dem EFK-Bericht vom 5. Nov. 2003 zur Migration BS2000: HERMES als Projektführungsinstrument immer richtig einsetzen; Überprüfen der Zusammensetzung des Projektausschusses; Einfordern einer klaren Stellungnahme der ESTV zugunsten der Migration BS2000; Einsetzen von Projektcontrollinginstrumenten für den Projektausschuss; zwingender Einbezug des Host BS2000 ins Umsetzungskonzept Katastrophenvorsorge (KaVor) Bund zur Gewährleistung der erforderlichen Betriebssicherheit.

²²⁷ Die Informationen hierzu stammen aus dem Dokument «Informatikvorhaben INSIEME der ESTV», Phase I: Start bis Widerruf des Zuschlags an die Firma Unisys, Autor: Hauptabteilungschef DVS, S. 10 ff.

²²⁸ Die Informationen hierzu stammen aus dem Dokument «Informatikvorhaben INSIEME der ESTV», Phase I: Start bis Widerruf des Zuschlags an die Firma Unisys, Autor: Hauptabteilungschef DVS, S. 17 ff.

²²⁹ E-Mail vom 6. Sept. 2011 des externen INSIEME-Projektmanagers an den Direktor des BIT, die Vizedirektorin des BIT und den Gesamtprojektleiter von INSIEME (Vizedirektor der ESTV).

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.²³⁰

Vormigration BS2000 (Nachfolgeprojekt zur Migration BS2000)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: GS EFD; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 2,9 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Nov. 2003–Juni 2004.
- Projektziel: Die Systemplattform (Siemens) von MOLIS und STOLIS sollte durch eine Unix-Systemplattform abgelöst werden.
- Untersuchungsergebnis: Die meisten²³¹ der angeforderten Schlüsseldokumente konnten zur Verfügung gestellt werden und waren in Ordnung. Das Projekt wurde nach HERMES 95 abgewickelt.

Die Migration des alten ESTV-Siemens-Grossrechners (BS2000) auf ein neues Unix-System (SX140) konnte realisiert werden.

FITIN Schritt 1 (FITte Organisation für INSIEME, Level «TOP»)

- Projektbasisinformationen: Organisationsentwicklungsprojekt; Auftraggeber: Direktor der ESTV; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 50 000 Franken; geplante Projektdauer: März 2004–Sept. 2004.
- Projektziele: Ausrichtung der Organisation auf die in INSIEME definierten Geschäftsprozesse, Verbesserung der Produktivität um 20 Prozent, drastische Verkürzung der Durchlaufzeiten sowie Überprüfung/Redimensionierung des Aufgabenkatalogs gemäss den Vorgaben des EP 04²³².
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (GL-Beschlüsse,²³³ Auftragsanalyse FITIN Schritt 1²³⁴ und Schlussbericht FITIN Schritt 1²³⁵) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. Das Projekt wurde – da kein IT-Projekt – nicht nach HERMES abgewickelt.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich. Gemäss Schlussbericht konnte eine Prozessorganisation «TOP» vorgeschlagen werden, die von der GL ESTV am 4. November 2004 grundsätzlich genehmigt wurde. Das Gros der Ziele sollte mit FITIN Schritt 2 und 3 erreicht werden.²³⁶

²³⁰ Gemäss EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005 wurde das Projekt INSIEME-Basis abgeschlossen.

²³¹ Ausnahmen: Betriebshandbuch und Änderungsmanagement.

²³² Entlastungsprogramm 2004 des Bundes (BBl 2005 759) sowie Aufgabenverzichtsplanung (AVP) des Bundes.

²³³ Beschluss der GL ESTV vom 26. März 2004 zum Projekt FITIN sowie Beschlüsse der GL ESTV vom 4. Nov. 2004 zum Schlussbericht FITIN Schritt 1.

²³⁴ Auftragsanalyse FITIN ESTV (Schritt 1) vom 28. März 2004, erstellt durch den externen Auftragnehmer.

²³⁵ FITIN Schritt 1, Schlussbericht vom 21. Sept. 2004, erstellt durch den externen Auftragnehmer.

²³⁶ Gemäss EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005 wurde das Projekt FITIN 1 abgeschlossen.

INISCH (INSIEME In SCHwung, WTO-Ausschreibung)

- Projektbasisinformationen: IT-Beschaffungsprojekt; Auftraggeber: Direktor der ESTV; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 1,8 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Juni 2004–April 2005.
- Projektziel: Erstellung der WTO-Ausschreibung.
- Untersuchungsergebnis: Eine vollständige WTO-Dokumentation (Ausschreibungsunterlagen inkl. Lieferantenofferte) im Umfang von fünf Bundesordnern konnte zur Verfügung gestellt werden. Die Hauptaufgabe – gemäss Projektabschlussbericht INISCH²³⁷ – war die Bereitstellung der notwendigen Vorgaben und Dokumente für die WTO-Ausschreibung. Das Projekt INISCH empfahl dem Auftraggeber im Weiteren projektabhängige Massnahmen zur vorgezogenen Bearbeitung. Dies waren im Speziellen die Projekte INSIEME-Data (Dokumentation und Bereinigung der IST-Datenbestände sowie Definition des SOLL-Datenmodells), INSIEME-UseCase (Erarbeitung der Anwendungsfälle, massgeschneidert auf die INSIEME-Prozesse), INSIEME-Forma (Erneuerung/Reduktion der Formularlandschaft) und INSIEME-Security (Erarbeitung des IT-Sicherheitskonzepts).

In Zusammenarbeit mit dem BBL und dem BIT konnten die Projektziele erreicht werden.

KAVORBV BS2000 (Katastrophenvorsorge Bundesverwaltung)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: BIT; ausgabewirksames Budget: 1,2 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Aug. 2004–Jan. 2005.
- Projektziel: Inbetriebnahme eines Parallelsystems zu MOLIS und STOLIS unter Unix (SX140).
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. In den von der Bundesanwaltschaft zur Verfügung gestellten Informatik-Dienstleistungsverträgen der ESTV war eine Offerte des externen Lieferanten zum Projekt KAVORBV BS2000 enthalten. Anhand dieser Offerte konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden.²³⁸

Gestützt auf diese Offerte wird angenommen, dass die Inbetriebnahme des Parallelsystems im Frühjahr 2005 erfolgt sein muss.

FITIN Schritt 2 (FITe Organisation für INSIEME, Level Hauptabteilungen)

- Projektbasisinformationen: Organisationsentwicklungsprojekt; Auftraggeber: Direktor der ESTV; Auftragnehmer: Chef der Hauptabteilung DVS und Chef der Hauptabteilung MWST; ausgabewirksames Budget: 0,3 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Dez. 2004–Dez. 2007.

²³⁷ Projektabschlussbericht INISCH vom 11. April 2005, erstellt durch den externen Auftragnehmer.

²³⁸ Empfehlung aus dem EFK-Bericht vom 28. Juli 2005 zu KAVORBV BS2000: Die Problematik Systemausfall BS2000 ist auf Departementsstufe zu thematisieren und die notwendigen Mittel zur Beschaffung eines zweiten Systems sind freizugeben, da über BS2000 nennenswerte Finanzeinnahmen des Bundes getätigt werden.

- Projektziele: Analog denjenigen von FITIN Schritt 1. Im Weiteren sollten die beiden Hauptabteilungen DVS und MWST der ESTV reorganisiert werden.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Projektantrag,²³⁹ Masterplan FITIN 2, Organigramme der Hauptabteilungen DVS und MWST) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

INSIEME-Data (Dokumentation und Bereinigung der IST-Datenbestände sowie Definition des SOLL-Datenmodells)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 3,4 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Febr. 2005–Juni 2006.
- Projektziele: Schaffung der Basis für eine möglichst reibungslose Migration der Daten, Erarbeitung eines lösungsneutralen fachlichen SOLL-Datenmodells sowie Bereinigung der Daten bestehender Anwendungen.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Studiencontrolling-Bericht, HERMES-Projektauftrag,²⁴⁰ über 40 unvollständige bzw. nicht abgenommene Spezifikationsdokumente, etc.) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

INSIEME-UseCase (Anwendungsfälle aus der Steuerumwelt)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 1,6 Millionen Franken; geplante Projektdauer: März 2005–Dez. 2005.
- Projektziel: Modellierung der Anwendungsfälle (UseCases), damit externe Anspruchsgruppen (Bürger, Kantone, Unternehmen, etc.) mit INSIEME systemmässig arbeiten können.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Studiencontrolling-Bericht, HERMES-Projektantrag,²⁴¹ über 70 unvollständige bzw. nicht abgenommene Spezifikationsdokumente, etc.) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. INSIEME-UseCase war eine zwingende Voraussetzung für die anstehenden Realisie-

²³⁹ HERMES-Projektantrag FITIN 2 vom 11. Mai 2005, erstellt durch den Projektkoordinator INSIEME.

²⁴⁰ HERMES-Projektauftrag INSIEME-Data vom 27. Jan. 2005, erstellt durch den externen Auftragnehmer.

²⁴¹ HERMES-Projektantrag INSIEME-UseCase vom 28. Febr. 2005, erstellt durch den externen Auftragnehmer.

rungsprojekte mit dem gewählten GU, was für die ESTV bedeutete, dass sie zu Projektbeginn 130–180 relevante UseCases zu modellieren hatte.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

INSIEME-Forma (Erneuerung und Reduktion der Formularlandschaft)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 0,6 Millionen Franken; geplante Projektdauer: April 2005–Sept. 2005.
- Projektziele: Erhebliche Reduktion der ESTV-Formulare, auf INSIEME-Prozesse massgeschneiderte SOLL-Formulare, Standardisierung der SOLL-Formulare, komplette Dokumentation der SOLL-Formulare für den GU sowie Abgleich der SOLL-Formulare mit dem SOLL-Datenmodell.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Studiencontrolling-Bericht, HERMES-Projektantrag,²⁴² unvollständige bzw. nicht abgenommene Spezifikationsdokumente bzw. Konzepte, etc.) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. INSIEME-Forma war eine zwingende Voraussetzung für die anstehenden Realisierungsprojekte mit dem gewählten GU.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

FITIN Schritt 3 (FITte Organisation für INSIEME, Level Rest der Organisationseinheiten)

- Projektbasisinformationen: Organisationsentwicklungsprojekt; Auftraggeber: Direktor der ESTV; Auftragnehmer: Projekt-Koordinator INSIEME; ausgabewirksames Budget: 0 Franken; geplante Projektdauer: Nov. 2005–April 2006.
- Projektziele: Analog denjenigen von FITIN Schritt 1. Im Weiteren war das Ziel die Anpassung der Strukturen und Abläufe aller Organisationseinheiten ausserhalb der beiden Hauptabteilungen an die in INSIEME-Basis und INSIEME-FITIN 1 und 2 gewonnenen Erkenntnisse und getroffenen Entschiede.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Projektantrag,²⁴³ Beschlüsse der Geschäftsleitung Informatik [GL-i], Vorgehensplan) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

²⁴² HERMES-Projektantrag INSIEME-Forma vom 12. Jan. 2005.

²⁴³ HERMES-Projektantrag INSIEME-FITIN 3 vom 15. Nov. 2005.

INSIEME-Security (IT-Sicherheitskonzept INSIEME)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 0,2 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Dez. 2005–April 2006.
- Projektziel: Erarbeitung eines umfassenden IT-Sicherheitskonzepts für die ESTV.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten ausser einem Entwurf des Projekthandbuchs keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Studiencontrolling-Bericht, Projektantrag,²⁴⁴ unvollständige bzw. nicht abgenommene Spezifikationsdokumente bzw. Konzepte) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. INSIEME-Security war eine zwingende Voraussetzung für die anstehenden Realisierungsprojekte mit dem gewählten GU.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.²⁴⁵

INSIEME-Contracting (Werkvertragsstellung und -verhandlungen mit dem GU)

- Projektbasisinformationen: IT-Beschaffungsprojekt; Auftraggeber: Projektkoordinator INSIEME; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 1,2 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Mai 2006–Aug. 2007.
- Projektziel: Erstellung eines Werkvertrags mit dem GU.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten ausser einem Abschlussbericht²⁴⁶ keine zur Verfügung gestellt werden. Aus dem Abschlussbericht konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. INSIEME-Contracting hatte zum Ziel, die Erstellung des Werkvertrags durch das Bereitstellen von fachlichen und technischen Inhalten zu unterstützen. Zahlreiche dieser Inhalte wurden anstelle der angeforderten Schlüsseldokumente zur Verfügung gestellt, wobei sie jedoch nicht den Dokumenten-Status «freigegeben» hatten. INSIEME-Contracting war (zusammen mit den Teilprojekten INSIEME-Data, -UseCase, -Forma und -Security) eine zwingende Voraussetzung für die anstehenden Realisierungsprojekte mit dem gewählten GU. Die Vertragsverhandlungen führten zu keinem unterschriftsreifen Werkvertrag, weshalb das Projekt beendet wurde.

Das Ziel, einen gegenseitig unterzeichneten Werkvertrag zu erarbeiten, wurde nicht erreicht. Die Vertragsverhandlungen wurden Ende August 2007 abgebrochen und das Projekt damit beendet.

INSIEME-PRO (Verfeinerung bzw. Konkretisierung der Prozesse von INSIEME-Basis)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Programm-Koordinator INSIEME; Auftragnehmer: ESTV-Mitarbeitende; ausgabewirksames

²⁴⁴ HERMES-Projektantrag INSIEME-Security vom 20. Dez. 2005.

²⁴⁵ Empfehlung aus dem EFK-Bericht vom 29. Mai 2006 zu INSIEME-Security: Produktive Daten sind zu Test- und Schulungszwecken unbedingt zu anonymisieren.

²⁴⁶ Abschlussbericht INSIEME-Contracting vom 19. Okt. 2007.

Budget: nicht eruierbar; geplante Projektdauer: Mai 2006–März 2007 (REAL 1) bzw. Dez. 2008 (REAL 2 und 3).

- Projektziele: Abschliessende Festlegung der fachlichen Detailanforderungen für die IT-Realisierung, einheitliche Beschreibung der fachlichen Begriffe, Konkretisierung und steuerartenspezifische Verfeinerung der INSIEME-Basis-Prozesse, Definition der steuerartenspezifischen Regelwerke nach dem Grundsatz «nur wo nötig» für die Geschäftsfälle sowie Erarbeitung eines verfeinerten Rollenmodells.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Projektantrag,²⁴⁷ Ergebnisliste, Änderungsantrag auf Endterminverschiebung, Risikokatalog exkl. Massnahmenumsetzung) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

INSIEME-RE 1 (+) (Führung der ESTV-seitigen IT-fokussierten Tätigkeiten)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: extern; ausgabewirksames Budget: 1,9 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Nov. 2006–April 2008.
- Projektziele: Inhaltliche Führung und Kontrolle des GU und des BIT, Erarbeitung von Detailspezifikationen und Übergangsprozessen, Review und Freigabeempfehlungen von Konzepten und Spezifikationen seitens des GU und des BIT sowie inhaltliche und terminliche Abstimmung zwischen GU/BIT und der ESTV.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten ausser dem Abschlussberichtsentswurf²⁴⁸ keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Projektantrag,²⁴⁹ Antrag zur Projektfreigabe,²⁵⁰ GL-Protokoll,²⁵¹ nicht freigegebene Konzepte bzw. Spezifikationen,²⁵² Risikokatalog²⁵³ mit Massnahmenumsetzungen in Arbeit) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. Das Projekt wurde aufgrund der abgebrochenen Vertragsverhandlungen mit dem GU per 31. Juli 2007 abgeschlossen.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

²⁴⁷ HERMES-Projektantrag INSIEME-PRO vom 17. Mai 2006.

²⁴⁸ Entwurf Abschlussbericht INSIEME-RE 1(+) vom 24. Okt. 2007.

²⁴⁹ HERMES-Projektantrag INSIEME-RE 1 (+) vom 17. Nov. 2006.

²⁵⁰ INSIEME-RE1 (+), Antrag zur Projektfreigabe vom 22. Nov. 2006.

²⁵¹ Protokoll der GL-i-Sitzung vom 12. Sept. 2007.

²⁵² Spezifikation für MOLIS und STOLIS RE 1 (+)????, Testkonzept INSIEME, A43; Schnittstellen mit neuem Rechnungsmodell, INSIEME-Anforderungen an die Basissicherheitsinfrastruktur.

²⁵³ Risikokatalog Projekt INSIEME-Real vom 31. Jan. 2007.

Zwischenfazit der FK und GPK zu Phase 1

Von den siebzehn untersuchten System- bzw. Projektkonzeptionen aus den Jahren 2001–2007 waren nur gerade zwei²⁵⁴ dokumentiert. Für diese beiden Projekte ist belegt, dass sie realisiert bzw. abgeschlossen werden konnten. Bei den restlichen Projekten mussten die FK und GPK aufgrund des völlig unzureichenden Dokumentationszustands (z. B. fehlende und/oder unfertige Schlüsseldokumente) davon ausgehen, dass sie scheiterten oder allenfalls undokumentiert umgesetzt wurden.

Drei Viertel der eingesetzten Projektleiter waren externe Experten. Die FK und GPK folgern daraus, dass die Projektauftraggebenden der ESTV ihre Rolle – gemäss Rollenbeschreibung HERMES – nicht wahrgenommen haben.

3.4.4.3 INSIEME-Projekte der Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)

INSIEME-Relaunch (1. Etappe der IT-Gesamterneuerung)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Direktor der ESTV; Auftragnehmer: GPL; ausgabewirksames Budget: 0 Franken; geplante Projektdauer: Juni 2008–Dez. 2009.
- Projektziele: Realisierung und Einführung der Verrechnungssteuer-Erhebung (VST_E) von A bis Z mit den Projekten «Bereitstellung technische SOLL-IT-Architektur», «Supportprozesse», «Partnerverwaltung», «Kundenbuchhaltung», «Fachfunktionen der Steuerart VST_E» sowie dem Spezialprojekt «Portal MWST».
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten – mit Ausnahme zahlreicher BIT-Vereinbarungen – keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (durch den Projektausschuss freigegebener Antrag der 1. Etappe²⁵⁵ mit Freigabe von sechs Projekten, Projektorganigramm, Planungsentwurf der 1. Etappe, etc.) konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. INSIEME-Relaunch wurde auf Anfang 2010 in das Nachfolgeprojekt «Gesamtvorhaben INSIEME» überführt.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

Gesamtvorhaben INSIEME (Etappen 1–5)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Direktor der ESTV; Auftragnehmer: GPL; ausgabewirksames Budget: 62,4 Millionen Franken; geplante Projektdauer: Jan. 2010–März 2013.
- Projektziel: Einführung von INSIEME über fünf Etappen bis ins Jahr 2013. Aus Gründen der Risikominimierung sollte die Etappe 1 mit einem kleinen, überschaubaren Umfang für einen kleinen Benutzerkreis definiert werden.

²⁵⁴ Projekte «Vormigration BS2000» und «INISCH».

²⁵⁵ Antrag für die Freigabe der 1. Etappe der IT-Gesamterneuerung vom 3. Juni 2008.

- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten standen das Projekthandbuch (Exkl. zahlreicher Anhänge), zahlreiche BIT-Vereinbarungen (mehrheitlich aus dem Projekt INSIEME-Relaunch übernommen) sowie die Projektschlussbeurteilung der Etappe 1²⁵⁶ zur Verfügung. Aus dem vom Direktor der ESTV unterzeichneten Projektantrag²⁵⁷ konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden.²⁵⁸

Etappe 1: Das Schwergewicht lag beim Aufbau der INSIEME-Plattform, auf welcher erste Fachfunktionen für beide Hauptabteilungen zur Verfügung gestellt werden sollten. Diesbezüglich waren die Funktionalitäten «Übernahme von Neuzugängen und Mutationen von Partnern der DVS-Erhebung aus dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR)», «Anlegen und Verwalten von Stammdaten» sowie «Mehrwertsteuerpflichtige können Online-Deklarationen abgeben» bereitzustellen.

Die Projektschlussbeurteilung der Etappe 1 zeigte auf, dass lediglich die konzeptionellen Arbeiten auf den 3. November 2010 vorlagen, jedoch die geplante Umsetzung bzw. Betriebsbereitstellung der Etappe 1 auf das 3. Quartal 2010 nicht erfolgen konnte.

Die Realisierung der Etappe 1 verzögerte sich um über ein Jahr. Sie ist dokumentiert mit verschiedenen Abnahme-Releases (1.0–1.2 bzw. 1.3–1.4.1 mit einer zusätzlichen Etappe 1.5), welche von den jeweiligen ESTV-Fachverantwortlichen mit Datum und Unterschrift als «Abnahme ist bestanden» abgenommen wurden.

Etappe 2: Das Schwergewicht lag auf der Einführung der Stammdatenverwaltung und Unterstellung MWST, der erweiterten Stammdatenverwaltung für DVS_Erhebungen inkl. Kapitaldaten bzw. Kapitaleinlagen, der Weiterentwicklung des Partnerportals sowie dem Aufbau der Geschäftsverwaltung INSIEME (GVI).

Die Realisierung der Etappe 2 wurde in die Etappen 2a und 2b aufgeteilt. Etappe 2a (erweiterte Stammdatenverwaltung für DVS_E inkl. Kapitaldaten bzw. Kapitaleinlagen und Weiterentwicklung des Partnerportals) verzögerte sich um zirka zwei Jahre. Sie ist dokumentiert mit verschiedenen Abnahme-Releases (1.5–1.7.7), welche von den jeweiligen ESTV-Fachverantwortlichen mit Datum und Unterschrift als «Abnahme ist bestanden» abgenommen wurden.

²⁵⁶ Projektschlussbeurteilung «Konzeption Etappe 1» vom 3. Nov. 2010.

²⁵⁷ Projektantrag «Gesamtvorhaben INSIEME» vom 17. Dez. 2009.

²⁵⁸ Empfehlungen aus dem EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008 zum Gesamtvorhaben INSIEME: Beizug externer Experten hinsichtlich Projektunterstützung und Coaching bzw. Stellvertretung des GPL sowie des Projektcontrollings; Unterstellung von Vertragswesen, Finanzen, Terminplanung und Kommunikation unter den LAS; Projektphasen und Pflichtdokumente gemäss HERMES konsequent durchsetzen; Projektführungsrollen gemäss HERMES in der Projektorganisation anpassen – zentrale Funktionen direkt dem LAS unterstellen; vakante Projektrollen raschmöglichst besetzen; Projektplanung überarbeiten; aktive Zusammenarbeit des LAS mit dem BIT zur WTO-Ausschreibung für die Beschaffung der notwendigen IKT-Spezialisten; Erstellung einer fundierten Mittelbedarfsplanung nach Projektphasen und Unterprojekten gemeinsam mit dem BIT; Etablieren eines wirksamen Projektcontrollings; Ausschöpfen der buchhalterischen Behandlung der Projektkosten im SAP-System; Aufwanderfassung nach aktivierbarem bzw. nicht aktivierbarem Aufwand; externe Dienstleistungen sind nach den Vorschriften des BöB und der VöB zu beschaffen.

men wurden. Das Gesamtabnahmeprotokoll INSIEME Release 1.7.7 datiert vom 20. März 2013. Die Etappe 2b wurde gegen Ende 2011 in das Nachfolgeprojekt «Neuausrichtung INSIEME» überführt.

Etappe 3 (MWST & DVS: Deklaration und Kundenbuchhaltung), Etappe 4 (MWST & DVS: Steuerüberwachung und Rechtsfallbearbeitung) und Etappe 5 (MWST & DVS: Information und Kommunikation sowie Führungsprozesse) waren in der Roadmap des Projektantrags skizziert, wurden jedoch während des Projektverlaufs nicht weiter bearbeitet.

Neuaustrichtung INSIEME (Etappen 2b und 3)

- Projektbasisinformationen: IT-Projekt; Auftraggeber: Direktor der ESTV; Auftragnehmer: neuer GPL; ausgabewirksames Budget: im Rahmen des Projekts «Gesamtvorhaben INSIEME»; geplante Projektdauer: Sept. 2011–Jan. 2015.
- Projektziel: Ziel war die Ablösung von MOLIS und STOLIS auf Basis einer INSIEME-Neupriorisierung von Mitte 2011.
- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten standen das Pflichtenheft²⁵⁹ (erstellt und geprüft durch vier externe Experten, abgenommen durch den neuen GPL und die Fachbereichsverantwortlichen MWST und DVS, freigegeben durch den Leiter des GPA und den Direktor der ESTV) und das Projekthandbuch²⁶⁰ zur Verfügung.²⁶¹

Etappe 2b: Sie entsprach dem Release 1.8 (Realisierung der Stammdatenverwaltung und Unterstellung für die MWST auf Basis der GVI). Der Abschluss der Etappe 2b war für Anfang 2013 geplant.

Etappe 3: Sie entsprach den Releases 1.9, 1.10 und 1.11 und beinhaltete die Realisierung von Deklaration und Kundenbuch für die MWST (Ablösung aller MOLIS-Funktionen), die Integration der Stammdatenverwaltung DVS_Erhebung in die GVI (Übernahme der Stammdatenverwaltung DVS_Erhebung für DVS_Rückerstattung) und Realisierung von Unterstellung, Deklaration und Kundenbuch für DVS_Erhebung und DVS_Rückerstattung (Ablösung aller STOLIS-Funktionen). Die Etappe 3 sollte nach der Etappe 2b gestartet werden und innerhalb von zwei Jahren, d. h. bis Ende 2014, realisiert werden. Mit dem Abschluss der Etappe 3 hätten MOLIS und STOLIS abgelöst werden sollen.

Die Etappe 2b konnte infolge des INSIEME-Projektabbruchs vom 19. September 2012 nicht abgeschlossen werden. Nach der Neuaustrichtung im Herbst 2011 wurden die Anforderungen in sogenannten Geschäftsanalyse-

²⁵⁹ Pflichtenheft INSIEME Etappe 2b/3 (Ablösung MOLIS und STOLIS) vom 15. Dez. 2011.

²⁶⁰ INSIEME-Projekthandbuch vom 1. Mai 2012.

²⁶¹ Empfehlungen aus dem EFK-Bericht vom Januar 2012 zur Neuaustrichtung INSIEME: Die Berichterstattung des GPL muss vom GPA mit einer Beurteilung des Projektstandes aus strategischer Sicht ergänzt werden; die Unterschriftenregelung der ESTV für den IKT-Bereich sollte der definierten, generellen Regelung für Vertragsabschlüsse entsprechen; es ist eine Administrativuntersuchung über die ESTV-Beschaffungen zu veranlassen; der GPA ist den Vorgaben von HERMES entsprechend auf das notwendige Minimum an Entscheidungsträgern zu reduzieren; innerhalb der Projektorganisation ist eine Instanz zu ernennen, welche die Entscheidungskompetenz über finale Prozesse und Detailspezifikationen hat.

modellen (basierend auf IST-Situation, SOLL-Situation, SOLL-Geschäftsfallprozessen und -Applikationsprozessen, fachlichem Datenmodell sowie organisatorischen Auswirkungen) konzeptionell aufgenommen. Diese Dokumente wurden von der Leitung Werkdefinition (Informatik) in enger Zusammenarbeit mit den Themenverantwortlichen aus dem jeweiligen Fachbereich DVS und MWST erstellt. Im Sommer 2012 lagen für sämtliche im Pflichtenheft vorgesehenen Geschäftsfälle entsprechende Konzepte vor, welche durch die Themenverantwortlichen reviewt und abgenommen wurden.

Der damals etablierte Prozess sah die Freigabe der Dokumente durch die Fachbereichsverantwortlichen DVS und MWST vor. Bei allen für den Release 1.8 vorgesehenen Geschäftsanalyседokumenten erfolgte die Freigabe im Frühling 2012. Im Anschluss an die Konzeption der Geschäftsanalysemodele begannen die Systemspezialisten mit der Erstellung der Detailspezifikationen.

Zwischenfazit der FK und GPK zu Phase 2

Die FK und GPK stellen fest, dass der Neustart von INSIEME zwischen 2008 und 2012 mit grossen Schwierigkeiten verbunden war. Trotz der Einsetzung eines internen Projektleiters schaffte es die ESTV bis Mitte 2011 nicht, das Projekt realistisch aufzugleisen und auf stabilen Kurs zu bringen. Erst nach der Rekrutierung eines neuen Projektleiters auf Ende 2011 wurde mit dem Projekt «Neuausrichtung INSIEME» die Arbeitsweise professionalisiert bzw. die HERMES-Systementwicklungsmethodik konsequent angewandt.

Für die FK und GPK ist es unverständlich, weshalb der Direktor der ESTV als Auftraggeber über dreieinhalb Jahre mit der Auswechslung des Projektleiters zuwartete.²⁶² Er hat es zu verantworten, dass das Projekt während des erwähnten Zeitraums kaum Fortschritte erzielte.

3.4.4.4 INSIEME-Projekte der Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)

Apollo Gesamtauftrag (fachliche und organisatorische Entscheidungen der ESTV zugunsten der Realisierung von INSIEME)

- Projektbasisinformationen: Organisationsentwicklungsprojekt; Auftraggeber: Chef der Hauptabteilung MWST; Auftragnehmer: stv. Abteilungsleiter Erhebung MWST; ausgabewirksames Budget: nicht eruierbar; geplante Projektdauer: Jan. 2012–Dez. 2014
- Projektziele: Es sollten plausible und fortschrittliche Beschlüsse für die Realisierung von INSIEME gefasst und Antworten auf organisatorischen und gegebenenfalls fachlichen Entscheidungsbedarf gegeben werden. In den verschiedenen Projekten sollten Strukturen für die Überführung von INSIEME in den operativen Betrieb geschaffen werden. Dabei waren die Abbildung einheitlicher Prozesse, die Erstellung der Aufgabenbeschriebe, die Schaf-

²⁶² Vgl. Kapitel 4.3.1.5.

fung der Aufbauorganisation, die organisatorische Migration, die fachliche Schulung und die in den einzelnen Projektaufträgen definierten Ziele zu erfüllen. Im Weiteren umfasste das Projekt die Teilprojekte «zentrales Inkasso», «Finanzen und Kundenbuch», «Formulare, Scanning und Printing», «Anwendersupport», «hauptabteilungsübergreifende Stammdatenbewirtschaftung», «Multiprojektmanagement», «Helpdesk für Partner und Steuerzahler» und «E-Government».

- Untersuchungsergebnis: Von den angeforderten Schlüsseldokumenten konnten keine zur Verfügung gestellt werden. Aus diversen Arbeitspapieren (Projektauftrag,²⁶³ Entwurf des Dokuments «Apollo und IT-Strategie ESTV», «Management-Report Projektausschuss Apollo») konnten die oben aufgeführten Projektbasisinformationen ermittelt werden. Der Projektausschuss Apollo beschloss am 1. Oktober 2012 als Folge des Projektabbruchs von INSIEME auch den Abbruch von Apollo.

Eine Überprüfung der Zielerreichung war mangels Dokumentation nicht möglich.

Zwischenfazit der FK und GPK zu Phase 3

Die FK und GPK betrachten das Projekt «Apollo Gesamtauftrag» als letzten Kraftakt, INSIEME noch retten zu können. Die Anstrengungen waren jedoch vergebens: Mit dem Abbruch des Projekts INSIEME im September 2012 musste auch das Projekt Apollo beendet werden. Ergebnisse daraus waren keine erkennbar.

3.4.4.5 Schlussfazit der FK und GPK zu ihrer Untersuchung über vorliegende System- bzw. Projektkonzeptionen

Die in Kapitel 3.4.3 dargelegte Beurteilung des Bundesrats über die Systemanforderungen von INSIEME deckt sich mehrheitlich mit den Erkenntnissen aus der Untersuchung der FK und GPK. Die FK und GPK sind erstaunt, dass der Bundesrat ihnen für die Analyse der Systemanforderungen nur eine unvollständige und lückenhafte Projektdokumentation zur Verfügung stellen konnte, die sich erst noch in einem sehr schlechten Zustand befand. Bei einem Projekt, das sich über einen Zeitraum von 12 Jahren erstreckte, mehrmals abgebrochen werden musste und die Steuerzahlenden 115,9 Millionen Franken kostete, ist dies für die FK und GPK unverständlich.

3.5 Rolle des internen Leistungserbringers (Bundesamt für Informatik und Telekommunikation)

3.5.1 Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept

Im Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013 stehen in Bezug auf das BIT folgende Fragen im Zentrum: Welche Aufgaben kamen den verschiedenen Hierarchiestufen im Rahmen der Projektführung bzw. Aufsicht zu? Wurden diese von den dafür vorgesehenen Personen und Hierarchiestufen wahrgenommen? Welche Rollen nahmen das BIT und das BBL in den einzelnen Projektphasen wahr? Wie

²⁶³ Projektauftrag «Apollo Gesamtauftrag» von Anfang 2012.

ist die Koordination und Zusammenarbeit der drei EFD-Ämter ESTV, BIT und BBL zu beurteilen? Die AGI beschloss, die diesbezügliche Aufarbeitung wie folgt zwischen ihr und dem Bundesrat aufzuteilen: Die AGI klärt und beurteilt für den Zeitraum 2007–2012 die Frage der Aufsicht ab Direktionsstufe. Der Bundesrat klärt und beurteilt für den Zeitraum 2001–2012 die Frage der Projektführung unterhalb der Direktionsstufe, inklusive der Aufarbeitung der Rolle des BIT bzw. der Koordination und Zusammenarbeit zwischen der ESTV, dem BIT und dem BBL.

3.5.2 Rechtsgrundlagen und Vorgaben

Gemäss der Organisationsverordnung für das EFD (OV-EFD)²⁶⁴ hatte das BIT als interner Leistungserbringer Informatik- und Telekommunikationsleistungen zur Unterstützung der Geschäftsprozesse der Leistungsbezüger zu erbringen und die erforderliche Sicherheit für Informatikmittel und Daten zu gewährleisten.²⁶⁵ Weiter sollte das BIT sein Angebot auf die Bedürfnisse der Leistungsbezüger ausrichten und die verfügbaren Mittel wirtschaftlich und wirksam einsetzen.²⁶⁶ Gestützt auf diese rechtlichen Grundlagen sah die Konzeption von NOVE-IT (vgl. Kapitel 3.2) vor, dass der Leistungsbezüger seinen Bedarf festlegt, die Anforderungen formuliert, Projekte priorisiert und den Einsatz der Informatik steuert. Der Leistungserbringer entwickelt Lösungen, stellt die IT-Infrastruktur bereit, betreibt Anwendungen und stellt die Benutzerunterstützung sicher.²⁶⁷

3.5.3 Sachverhaltsdarstellung der Rolle des BIT

3.5.3.1 Vorbelastetes Verhältnis zwischen ESTV und BIT

Die bereits unter Kapitel 3.2 erwähnten Rahmenbedingungen waren ausschlaggebend für die seit jeher problembehaftete Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT. Im Rahmen der Realisierung von NOVE-IT wurde die Informatik der ESTV im Verlauf des Jahres 2000 schrittweise in das neu gegründete BIT überführt. Gestützt auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Service-Level-Agreements für die bundesinterne Erbringung von Informatikleistungen (SLA-AGB)²⁶⁸ unterzeichneten die ESTV und das BIT im Jahr 2001 einen Rahmenvertrag, der die Zusammenarbeit zwischen Leistungserbringer und Leistungsbezüger in Ergänzung zu den AGB regelt sowie die durch den Leistungserbringer erbrachten Leistungen definiert.

²⁶⁴ Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement vom 17. Febr. 2010 (SR **172.215.1**).

²⁶⁵ Art. 16 OV-EFD vom 17. Febr. 2010 (SR **172.215.1**) bzw. Art. 21 OV-EFD vom 11. Dez. 2000 (AS **2001** 267).

²⁶⁶ Art. 16 OV-EFD vom 17. Febr. 2010 (SR **172.215.1**) bzw. Art. 21 OV-EFD vom 11. Dez. 2000 (AS **2001** 267).

²⁶⁷ Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Febr. 2000, S. 10–11 (BBl **2000** 1641).

²⁶⁸ SLA-AGB für die bundesinterne Erbringung von Informatikleistungen vom 23. Sept. 1999; gestützt auf die Verordnung über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung (VINFBV) vom 11. Dez. 1989 (AS **1990** 1537).

Die Betriebsstörungen der Systeme MOLIS und STOLIS sowie die schwierige Zusammenarbeit bei zwei Projekten (Migration BS2000 und KVORBV) wirkten sich negativ auf das Verhältnis zwischen der ESTV und dem BIT aus. Die Beziehung zwischen den zwei Bundesämtern wurde zusätzlich erschwert, da der Leiter der LBO – die wichtigste Ansprechperson der ESTV für das BIT – die neu etablierten Strukturen ablehnte und sich im Umgang mit dem BIT, aber auch mit ESTV-Mitarbeitenden, inadäquat verhielt.²⁶⁹ Der Leiter der LBO war direkt dem Direktor der ESTV unterstellt, der sich vorbehaltlos hinter ihn stellte.

Im Rahmen der Vorarbeiten zu INSIEME wurde entschieden, das Vorhaben nicht bundesverwaltungsintern durch das BIT, sondern extern entwickeln zu lassen. Das BIT wurde diesbezüglich nicht konsultiert. Die ESTV führte eine entsprechende WTO-Ausschreibung durch. Ob dieser Entscheid von der ESTV oder vom Departement getroffen wurde, konnte im Rahmen der Untersuchungen der AGI nicht geklärt werden. Gemäss dem Direktor der ESTV (2000–2012) war es damals aufgrund der mangelnden Fähigkeiten des BIT undenkbar, INSIEME mit dem BIT zu realisieren.²⁷⁰ Demnach war das BIT bis zum Abbruch der Vertragsverhandlungen mit Unisys nur am Rande in das Projekt INSIEME involviert. Aus Sicht der ESTV gab es faktisch eine Null-Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT.²⁷¹ Das BIT unterstützte nach eigenen Angaben die ESTV und das BBL in den Vertragsverhandlungen mit Unisys in fachtechnischer und juristischer Hinsicht.²⁷² Gemäss BIT zog die ESTV das BIT auch bei der Erstellung des Pflichtenhefts und der Ausschreibungsunterlagen nicht bei.²⁷³ Aufgrund der schwierigen Zusammenarbeit mit der ESTV war die «WTO-Ausschreibung in ESTV-Eigenregie» aus Sicht des BIT keine Überraschung.²⁷⁴ Anlässlich der INSIEME-Prüfung von 2006 empfahl die EFK, das BIT als bisherigen und künftigen Leistungserbringer frühzeitig in die Projektorganisation sowie in die Führungs- und Kommunikationsstrukturen einzubinden.²⁷⁵

Die Frage, ob das BIT nach Abschluss der INSIEME-Entwicklung den Betrieb, die Pflege und Weiterentwicklung der Anwendung übernehmen würde, war lange Zeit unklar. Im INSIEME-Pflichtenheft vom Februar 2005 war festgehalten, dass der Betrieb des zu beschaffenden Systems «durch den IT-Leistungserbringer (gegenwärtig BIT) betrieben werden kann».²⁷⁶ Aus Sicht des BIT bestand trotz dieser vagen Formulierung ein nicht schriftlich festgehaltener Konsens, dass das BIT den Betrieb von INSIEME übernehmen werde.²⁷⁷ In Bezug auf die Pflege und Weiterentwicklung der Anwendung führten die konträren Interessen und Erwartungen der ESTV, des BIT und von Unisys zu Auseinandersetzungen.²⁷⁸ Der Direktor des BIT (1999–2011) sagte gegenüber der AGI aus, dass die ESTV und das BIT während den Vertragsdiskussionen mit Unisys übereingekommen seien, dass das BIT das zu erstellende Informatiksystem betreiben und weiterentwickeln werde.²⁷⁹ Wann es zu dieser

²⁶⁹ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 6; Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 61–62 (Direktor ESTV 2000–2012).

²⁷⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 58 (Direktor ESTV 2000–2012).

²⁷¹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 58 (Direktor ESTV 2000–2012).

²⁷² Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 7.

²⁷³ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 6.

²⁷⁴ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 6.

²⁷⁵ EFK-Bericht vom 29. Mai 2006, S. 7–8.

²⁷⁶ Pflichtenheft INSIEME vom 23. Febr. 2005.

²⁷⁷ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 8.

²⁷⁸ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 8.

²⁷⁹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 31 (Direktor BIT 1999–2011).

Einigung kam und ob die ESTV diese auf gleiche Weise deutete, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

Das Beratungs- und IT-Dienstleistungsunternehmen Capgemini hielt in seinem Auditbericht vom März 2007 fest, dass Massnahmen zu treffen seien, um die Akzeptanz des BIT in der ESTV zu erhöhen. Weiter empfahl Capgemini, die Rolle des BIT bei INSIEME-Real zu klären und eine ganzheitliche Planung aus BIT-Perspektive zu erstellen.²⁸⁰ Die BIT-Planung blieb jedoch fragmentarisch. Die effektive Klärung scheiterte gemäss BIT an den von der ESTV wiederholt geäusserten Bedenken bezüglich der Qualität der BIT-Serviceleistungen.²⁸¹

3.5.3.2 Das BIT als strategischer Partner der ESTV

Der Abbruch der Vertragsverhandlungen mit Unisys im August 2007 hatte einen Projektneustart zur Folge. Die Geschäftsleitung der ESTV beauftragte die Arbeitsgruppe INSIEME-Relaunch (AIR), ein Konzept zu erarbeiten, «wie die bestehende IT mit einem pragmatischen Vorgehen auf die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse unserer Kunden/Partner ausgerichtet werden könnte».²⁸² Die AIR wurde unter anderem angewiesen, die Rollen der beteiligten Partner bezüglich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auszugestalten und das Zusammenspiel der Hauptbeteiligten festzulegen.²⁸³ Der von der AIR Mitte Oktober 2007 vorgelegte Berichtsentwurf hielt unter anderem fest, dass das BIT im Projektausschuss und auf Projektebene vertreten sein müsse, die technische Infrastruktur in der Verantwortung des BIT liege und dass es einer Klärung der vertraglichen Regelungen zwischen BIT und ESTV bedürfe.²⁸⁴

Nach der negativen Erfahrung mit Unisys entschied die ESTV nach Absprache mit dem EFD, keine neue WTO-Ausschreibung vorzunehmen, sondern INSIEME verwaltungsintern zu realisieren, mit dem BIT als strategischem Partner.²⁸⁵ Gegenüber der AGI begründete der damalige Direktor der ESTV diesen Entscheid mit der Erfahrung des BIT in der Personalbeschaffung, die innerhalb der ESTV nicht in gleichem Masse vorhanden gewesen sei.²⁸⁶

Auf Druck des damaligen Departementvorstehers des EFD²⁸⁷ unterzeichneten die ESTV und das BIT Anfang 2008 die Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit für das Projekt INSIEME. Zielsetzung der Absichtserklärung war die gegenseitige Willensbekräftigung, im Projekt INSIEME partnerschaftlich zusammenzuarbeiten.²⁸⁸ Darin wurde auch klar festgehalten: «Das BIT tritt nicht als GU

²⁸⁰ Audit-Bericht Capgemini vom 22. März 2007, S. 57.

²⁸¹ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 11.

²⁸² Projektauftrag an die AIR vom 14. Sept. 2007, S. 2.

²⁸³ Projektauftrag an die AIR vom 14. Sept. 2007, S. 3.

²⁸⁴ Ergebnisse der AIR vom 15. Nov. 2007, S. 8, 15 und 20.

²⁸⁵ Protokoll der GL-i vom 15. Nov. 2007, S. 1; Ergebnisse der AIR vom 15. Nov. 2007, S. 8; Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT vom 11. Febr. 2008.

²⁸⁶ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 58 (Direktor ESTV 2000–2012).

²⁸⁷ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 29 (Vorsteher EFD 2004–2010): «Als das Projekt INSIEME in Schwierigkeiten geriet, erzwang ich, dass die ESTV und das BIT eine Vereinbarung abschlossen.»

²⁸⁸ Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT für das Projekt INSIEME vom 11. Febr. 2008, S. 4.

auf, wird jedoch als Realisierungspartner berücksichtigt, wenn das BIT die Leistungserbringung in Bezug auf Know-how und Ressourcen bewältigen kann.»²⁸⁹ Die in der Absichtserklärung in Aussicht gestellten Programm- bzw. Dienstleistungsvereinbarungen bezweckten eine Konkretisierung der zu erbringenden Leistungen. Diese waren nicht Gegenstand der Untersuchung der FK und GPK.

Die ESTV und das BIT teilen im Nachhinein die Einschätzung, dass die Vereinbarung sehr allgemein gehalten war. Der damalige Direktor des BIT wertete es grundsätzlich als Erfolg, dass die ESTV den Willen äusserte, mit dem BIT zusammenzuarbeiten.²⁹⁰ Er hatte nicht darauf gedrängt, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung präziser zu definieren, was retrospektiv «vermutlich ein Fehler» war.²⁹¹ Aus Sicht des Direktors des BIT (1999–2011) entsprach die Vereinbarung nicht der Konzeption von NOVE-IT, wodurch eine Rolle des BIT als umfassender Realisierungspartner explizit ausgeschlossen worden sei.²⁹²

Uneinigkeit besteht im Nachhinein dazu, ob die ESTV das BIT angefragt hatte, die Gesamtverantwortung für INSIEME zu übernehmen. Laut dem Direktor der ESTV (2000–2012) bot die ESTV dem BIT die Gesamtverantwortung an, aber «das BIT konnte uns zu diesem Zeitpunkt nicht sagen, wie es das machen würde.»²⁹³ Der Direktor des BIT (1999–2011) hingegen gab zu Protokoll, dass das BIT nach dem Abbruch der Vertragsverhandlungen mit Unisys die Generalunternehmer-Rolle angenommen hätte, wenn es angefragt worden wäre.²⁹⁴

Auf Wunsch der ESTV²⁹⁵ bestimmte der Direktor des BIT (1999–2011) die Vizedirektorin des BIT (2007–2012) und Hauptabteilungsleiterin des Lösungszentrums als Vertreterin des BIT im LAS.²⁹⁶ Sie hatte den Einsitz im LAS, beziehungsweise ab Ende 2009 im GPA, bis im August 2011 inne. In der Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT für das Projekt INSIEME wurde festgehalten, dass das BIT beabsichtigt, eine Projektorganisation aufzubauen, die derjenigen der ESTV entspricht.²⁹⁷ Auf dem Organigramm fungiert die Vizedirektorin (2007–2012) als Auftraggeberin seitens des BIT.

Die EFK kam in ihrem Bericht vom 18. Dezember 2008 unter anderem zum Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT durch vertragliche und finanzielle Probleme behindert wurde.²⁹⁸ Sie hielt fest, dass die für das BIT notwendigen Finanzmittel – einerseits für die interne Leistungsverrechnung und andererseits für die Entschädigung der mit einer WTO-Ausschreibung zu findenden Entwickler – termingerecht sichergestellt werden müssten, da sonst eine Realisierung verzögert oder sogar blockiert werden könnte.²⁹⁹ Aufgrund dieser Empfehlung der EFK wurde die Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen der

289 Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT für das Projekt INSIEME vom 11. Febr. 2008, S. 7.

290 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 36 (Direktor BIT 1999–2011).

291 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 38 (Direktor BIT 1999–2011).

292 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 30 (Direktor BIT 1999–2011).

293 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 46 (Direktor ESTV 2000–2012).

294 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 35 (Direktor BIT 1999–2011).

295 Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT für das Projekt INSIEME vom 11. Febr. 2008, S. 6.

296 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 30 (Direktor BIT 1999–2011).

297 Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT für das Projekt INSIEME vom 11. Febr. 2008, S. 6.

298 EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 16.

299 EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 4–5.

ESTV und dem BIT für das Projekt INSIEME komplettiert. Die Ergänzung trat Ende April 2009 in Kraft und regelte «den Bezug, den Einsatz und die Abgeltung des externen Personals für den Projektverlauf INSIEME sowie den Einsatz des internen Personals».³⁰⁰ Jedoch führte auch dieses Vertragswerk keine Rollenklärung herbei, sondern war vielmehr Quelle von neuen Missverständnissen.

Im Bundesratsbericht vom 27. Februar 2013 erläutert das BIT sein Rollenverständnis ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Ergänzung zur Absichtserklärung wie folgt: «Das BIT sieht seine Verantwortung fortan auf die beschaffungsrechtlich korrekte Verpflichtung von externen Personalverleih-Firmen, den Abschluss der entsprechenden Verträge, und in Bezug auf die externen Mitarbeitenden die Prüfung der Qualifikationen, die Einsatzplanung und administrative Aufgaben (wie Zeitbuchungen, Sicherheitsprüfungen, Ferienabwesenheiten) beschränkt. Eine fachliche (Mit-)Verantwortung des BIT für IT-Aspekte und den Projektverlauf ist gemäss den Ausführungen des BIT de facto kein Thema mehr.»³⁰¹ Aus Sicht der Vizedirektorin war diese fachliche Mitverantwortung ohnehin nie ein Thema.³⁰² Der damalige Vorsitzende der GL-i nahm jedoch das BIT «immer als treibende Kraft wahr, was Architektur und Projektverlauf betraf».³⁰³

Ende 2008 beauftragte die ESTV das Beratungsunternehmen Accenture, unter anderem den geplanten Einbezug des BIT als Umsetzungspartner zu bewerten.³⁰⁴ Im Schlussbericht vom April 2009 eruierte Accenture diesbezüglich das Risiko, dass das BIT mit hohen Eigeninteressen an Aspekten der technischen Lösung arbeitet, ohne der ESTV gegenüber den Nutzen und die Konsequenzen für die Gesamtlösung darzustellen.³⁰⁵ Weiter ergab die Analyse von Accenture, dass das BIT plante, eine modellgetriebene Software-Entwicklungsmethode zu verwenden, die das BIT noch nie umgesetzt hatte und mit der es folglich noch keine Erfahrungen gemacht hatte.³⁰⁶ Die zentrale Empfehlung von Accenture in diesem Zusammenhang war, die durch das BIT in den Projektphasen zu erbringenden Leistungen anhand von Arbeitsergebnissen, Aktivitäten und Rollen zu definieren.³⁰⁷

Im Herbst 2010 kam ein Audit der Beratungsfirma SQS zum Schluss, dass weder die ESTV noch das BIT intern über ausreichende und erfahrene Ressourcen verfügten, um ein Grossprojekt wie INSIEME durchzuführen.³⁰⁸ Der GPA leitete Ende 2010 auf der Basis des SQS-Audits eine Vielzahl von Massnahmen ein; unter anderem wurde abermals eine Klärung der Rolle des BIT angestrebt.

Ende Oktober 2010 kündete der damalige Direktor BIT aufgrund unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten mit dem Departementsvorsteher seinen Rücktritt für das kommende Jahr an. Im Dezember informierte er die neue Departementsvorsteherin über die unterschiedlichen Auffassungen zwischen ihm und dem Direktor der ESTV.³⁰⁹ Ende April 2011 trat der damalige Direktor des BIT zurück.

³⁰⁰ Ergänzung 1 zur Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT für das Projekt INSIEME vom 28. April 2009, S. 4.

³⁰¹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 22–23.

³⁰² Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S.13 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

³⁰³ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 21 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

³⁰⁴ Audit-Bericht Accenture vom April 2009, S. 5.

³⁰⁵ Audit-Bericht Accenture vom April 2009, S. 23.

³⁰⁶ Audit-Bericht Accenture vom April 2009, S. 13.

³⁰⁷ Audit-Bericht Accenture vom April 2009, S. 39.

³⁰⁸ Audit-Bericht SQS vom 17. Nov. 2010, S. 5.

³⁰⁹ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 10 (Vorsteherin EFD seit 2010).

Die Grundsatzfrage, mit welcher Technologie INSIEME gebaut werden sollte, führte immer wieder zu Diskussionen innerhalb der ESTV (vgl. Kapitel 4.3.1.4). Das BIT bezog dazu ebenfalls Stellung. Nachdem die ESTV im Jahr 2008 entschied, INSIEME mittels Eigenentwicklungen zu realisieren, kam es im Jahr 2010 zu einer erneuten Grundsatzdebatte, die Mitte 2011 mit dem Entscheid zugunsten der Fortsetzung der Individualentwicklung beendet wurde. Das BIT stimmte damals an der GPA-Sitzung für die Individuallösung.³¹⁰ Die Vizedirektorin des BIT (2007–2012) begründete den damaligen Entscheid gegenüber der AGI nicht mit einer Technologiepräferenz, sondern damit, dass für eine Standardlösung ihrer Ansicht nach der organisatorische Grundbau nicht vorhanden gewesen sei und deshalb eine Standardlösung «hochgradig riskant und nicht adäquat erschien».³¹¹ Seitens der ESTV wurde der Verdacht geäußert, dass sich die damalige Vizedirektorin des BIT aufgrund ihrer Funktion als Hauptabteilungsleiterin des Lösungszentrums für die Individuallösung stark gemacht habe.³¹²

3.5.3.3 Direktionswechsel im BIT

Nach der interimistischen Amtsleitung durch den damaligen stellvertretenden Direktor des BIT übernahm am 15. August 2011 der neue Direktor die Führung des BIT und leitete in der Folge eine umfassende Reorganisation des Bundesamts ein.³¹³

Der neue Direktor des BIT setzte sich anhand von zahlreichen Sitzungen mit dem damaligen Vorsitzenden des GPA und dem externen operativen Projektleiter über den Stand von INSIEME in Kenntnis.³¹⁴ Zudem habe er Absprachen zwischen den Bereichen Entwicklung und Betrieb eingeleitet³¹⁵ und einen vormals externen Mitarbeiter zum Programmleiter seitens des BIT berufen.³¹⁶

Die bedeutendste Massnahme stand jedoch im Zusammenhang mit der vermeintlichen Neudefinition der Rolle des BIT: Im Rahmen der GPA-Sitzung vom 17. August 2011 verabschiedete der GPA mehrere Reorganisationsmassnahmen, welche die ESTV in Zusammenarbeit mit dem BIT erarbeitet hatte, namentlich auch folgende: «Übergabe der Verantwortung für die IKT-Leistungen INSIEME an das BIT. Mit Übertragung der Verantwortung der IKT-Leistungen an das BIT übernimmt dieses, nach einer Analysephase, als Leistungserbringer gegenüber dem Kunden, der ESTV, auch die alleinige Kostenverantwortung für die Umsetzung.»³¹⁷ Die von der Vizedirektorin des BIT (2007–2012) gegebene Zusage bezog sich nach eigenen Angaben aber lediglich auf die Migration der Altsysteme und nicht auf das Gesamtvorhaben INSIEME.³¹⁸ Gegenüber der AGI erläuterte sie, sie habe den Schritt unternommen, um der aus ihrer Sicht ineffizienten Steuerung durch eine Vielzahl von externen Lieferanten mit Partikularinteressen entgegenzuwirken.³¹⁹ Die Zusage sei nach Absprache mit dem Generalsekretär und der Departementsvor-

³¹⁰ GPA-Protokoll vom 21. Juni 2011, S. 5.

³¹¹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S.22 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

³¹² Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 33 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

³¹³ Vgl. Kapitel 3.2.4.1.

³¹⁴ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 32 (Direktor BIT seit 2011).

³¹⁵ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 31 (Direktor BIT seit 2011).

³¹⁶ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 32 (Direktor BIT seit 2011).

³¹⁷ GPA-Protokoll vom 5. Okt. 2011, S. 3.

³¹⁸ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S.13 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

³¹⁹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S.13 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

steherin erfolgt. Die ehemalige Vizedirektorin präzisierte weiter, dass seitens des Departements eine Zustimmung zur Prüfung der Übernahme vorlag, jedoch noch keine Zustimmung zur Übernahme.³²⁰

Die Vizedirektorin des BIT (2007–2012) hatte diese Zusage betreffend die Übernahme einer Generalunternehmer-Rolle ohne vorgängige Absprache mit der Geschäftsleitung oder mit dem Direktor des BIT gegeben.³²¹ Der Direktor des BIT stand nicht hinter der erwähnten Zusage und entzog der Vizedirektorin infolgedessen den Einsitz im GPA und wurde an ihrer Stelle GPA-Mitglied. An der darauffolgenden Sitzung revidierte er den Entscheid betreffend Übernahme der Verantwortung für die IKT-Leistungen im Rahmen von INSIEME durch das BIT.³²²

In der Folge nahm der Direktor des BIT an den zwei GPA-Sitzungen im Oktober und November 2011 teil. In ihrem Bericht vom Januar 2012 empfahl die EFK, den GPA auf das notwendige Minimum an Entscheidungsträgern zu reduzieren und den Direktor des BIT nur dann beizuziehen, «sofern er durch den Entscheid als zukünftiger Betreiber betroffen ist.»³²³ Gestützt auf die EFK-Empfehlung schlug der Leiter des GPA anlässlich der Sitzung vom März 2012 vor, den GPA-Teilnehmerkreis einzuschränken und auf eine BIT-Vertretung im GPA zu verzichten.³²⁴ Aufgrund einer Diskussion im GPA und insbesondere einer Anmerkung des GS-Vertreters entschied der GPA schliesslich, den Direktor des BIT künftig als ständigen Gast zu den GPA-Meetings einzuladen.³²⁵ Dieser Einladung kam der Direktor des BIT im Folgenden jedoch nicht nach, so dass die restlichen GPA-Sitzungen ohne BIT-Vertretung stattfanden.

Gefragt nach der Definition der Zusammenarbeit im Projekt INSIEME antwortete der Amtsdirektor des BIT der AGI, dass bei seinem Amtsantritt Mitte August 2011 – abgesehen von dem kleinen «Zwischenfall», als die Vizedirektorin des BIT (2007–2012) der ESTV die Generalunternehmerrolle anbot – das gemeinsame Verständnis bestanden habe, dass der ESTV die Kontrolle über die gesamte Projektdurchführung oblag und das BIT das notwendige Personal entweder selber stellte oder mittels WTO-Ausschreibungen am Markt beschaffte.³²⁶ Die Projektsteuerung, sowohl auf der Projektführungs- als auch auf der Programmierungsebene, sei vollständig unter der Kontrolle der ESTV gewesen.³²⁷

Die EFK sah in ihrem Bericht vom Januar 2012 die anhaltenden Reibereien zwischen dem BIT und der ESTV als einen gewichtigen Faktor für den weiteren Projektverlauf. Sie hielt diesbezüglich fest: «Beide Seiten beschuldigen sich gegenseitig, für Fehlentwicklungen und Terminverschiebungen verantwortlich zu sein. Lösungen wurden nur schwer gefunden, und eine Vertrauensbasis konnte bis heute nicht vollständig erreicht werden.»³²⁸ Weiter führte die EFK aus, dass das BIT als Entwickler und späterer Betreiber die optimale Architektur und Basisplattform wählen sollte.³²⁹

³²⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S.14 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

³²¹ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 16.

³²² GPA-Protokoll vom 5. Okt. 2011, S. 3.

³²³ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 20.

³²⁴ GPA-Protokoll vom 1. März 2012, S. 2.

³²⁵ GPA-Protokoll vom 1. März 2012, S. 3.

³²⁶ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 31 (Direktor BIT seit 2011).

³²⁷ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 31 (Direktor BIT seit 2011).

³²⁸ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 12.

³²⁹ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 12.

Nach eingehender Analyse sprach sich der Direktor des BIT im September 2012 gegenüber der Departementsleitung für den Projektabbruch aus.³³⁰ Er begründete seine Abbruchempfehlung gegenüber der AGI wie folgt: «Angesichts der architektonischen Grundlage, auf welche dieses «Haus» gebaut war, konnte ich mir nicht vorstellen, dass man dieses System über eine so lange Zeit wirtschaftlich würde betreiben können. Dies bewog mich zur Empfehlung, INSIEME abzubrechen und ein neues Projekt zu starten.»³³¹

3.5.4 Beurteilung der Rolle des BIT

3.5.4.1 Beurteilung durch den Bundesrat

Im Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013 wurde die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT aus der Perspektive der beiden betroffenen Ämter erläutert, ohne dass der Bundesrat selbst dazu Stellung nahm. Einzig im Zusammenhang mit den Erkenntnissen im Hinblick auf FISCAL-IT äusserte sich der Bundesrat zur Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT. Er hielt dabei Folgendes fest: «Die Verantwortlichkeiten und die Kompetenzen müssen zu Beginn eines neuen Projekts klar festgelegt und dürfen nicht laufend geändert werden. Dazu wurde vereinbart, dass die Gesamtverantwortung für das neue Projekt bei der ESTV liegt. Das BIT ist für die technische Umsetzung und den späteren Betrieb und die Wartung verantwortlich. Dazu wird ein gemeinsames Architekturkonzept erarbeitet, das einerseits den fachlichen Bedürfnissen der ESTV und andererseits den Bedürfnissen für die technische Umsetzung, den Betrieb und die Wartung durch das BIT gerecht wird. Auf Basis des gemeinsam erarbeiteten Architekturkonzepts wird die Planung der Teilprojekte vorgenommen. Die Aufteilung der Aufgaben zwischen der ESTV und dem BIT sowie das Zusammenarbeitsmodell werden entsprechend erstellt.»³³²

Im Juni 2013 mandatierte die AGI den Bundesrat, die Koordination und die Zusammenarbeit zwischen der ESTV, dem BIT und dem BBL unterhalb der Direktionsstufe von 2001–2012 aufzuarbeiten und zu beurteilen. Im bundesrätlichen Bericht vom November 2013 wurden diesbezüglich jedoch keine Angaben gemacht. Der Bundesrat verwies erneut auf das Programm FISCAL-IT, bei dem die Verantwortlichkeiten im Programmhandbuch und in einem Rahmenvertrag zwischen der ESTV, dem BIT und dem GS EFD klar geregelt sind.³³³ Ferner erwähnte er, dass der Direktor des BIT im Programmausschuss von FISCAL-IT Einsitz hat.³³⁴

Anfang Dezember 2013 wandte sich die AGI erneut an den Bundesrat und bat noch einmal um eine Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern. Der Bundesrat antwortete diesbezüglich: «Die Koordination zwischen der ESTV und dem BIT wird als problematisch beurteilt. Die Verantwortlichkeiten der beiden Ämter waren ungenügend geregelt. Zudem wurde die Zusammenarbeit durch per-

³³⁰ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 18.

³³¹ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 34 (Direktor BIT seit 2011).

³³² 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 55.

³³³ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 27.

³³⁴ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 27.

sönliche Animositäten und unterschiedliche Auffassungen zu den zu verfolgenden Lösungsansätzen erschwert.»³³⁵

Aufgrund der vom Bundesrat erhaltenen Informationen können die FK und GPK keine Beurteilung der Rolle des BIT unterhalb der Direktionsstufe vornehmen. Das nachstehende Kapitel beschränkt sich demnach auf die Beurteilung der Rolle des BIT ab 2007, insbesondere auf die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT, ab Direktionsstufe.

3.5.4.2 Beurteilung durch die FK und GPK

Die in Kapitel 1.4.1 erläuterte Problematik in Bezug auf die Informationsbeschaffung trifft in besonderem Masse auf die Dokumentation des BIT zu. Die AGI hatte nur sehr beschränkt Einsicht in die INSIEME-Dokumente des BIT, da das BIT für die Zeitspanne von INSIEME nach eigenen Angaben «weder über ein einheitliches Ordnungssystem noch über eine entsprechende physische/elektronische Ablage» verfügte.³³⁶ Die Verifizierung der während der Anhörungen gemachten Aussagen anhand von Unterlagen war demnach über weite Teile nicht möglich.

Aus Sicht der FK und GPK ist es nicht nachvollziehbar, dass für die Erstellung des bundesrätlichen Berichts vom Februar 2013 weder der Direktor des BIT (1999–2011) noch die Vizedirektorin des BIT (2007–2012) befragt wurden. Die Schilderungen des BIT stammen vom Leiter des Rechtsdienstes des BIT, der vom Direktor beauftragt wurde, INSIEME aus der Perspektive des BIT aufzuarbeiten.³³⁷

Die FK und GPK konstatieren, dass die bei INSIEME festgestellten unklaren Zuständigkeiten im IT-Bereich zwischen der ESTV und dem BIT eine lange Geschichte haben. Die Misstrauenskultur zwischen der ESTV und dem BIT, die INSIEME während der gesamten Projektdauer prägte, gründete aus Sicht der FK und GPK einerseits in der verfehlten Umsetzung von NOVE-IT und andererseits in den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der BS2000-Migration und den Betriebsstörungen der Systeme MOLIS und STOLIS. Zudem wurden die Beziehungen zwischen der ESTV und dem BIT durch den Leiter der LBO der ESTV nachhaltig belastet.

Die Umstrukturierung der Informatik mit NOVE-IT bedeutete einen Paradigmenwechsel, der nicht von allen Mitarbeitenden getragen wurde. Der ehemalige Generalsekretär des EFD sagte gegenüber der AGI aus, dass es viel Engagement gebraucht habe, um die ESTV vom Rollenverständnis gemäss NOVE-IT zu überzeugen.³³⁸ Der ehemalige Direktor der ESTV gab zu Protokoll, dass er wohl der Einzige in der ESTV war, der NOVE-IT begrüsst habe.³³⁹ Die von der Arbeitsgruppe «IT-Zuständigkeiten der ESTV» erkannten Unklarheiten und Diskrepanzen zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen innerhalb der ESTV wirkten sich auch auf die Zusammenarbeit mit dem BIT aus. Die Arbeitsgruppe kam in ihrem Bericht von 2003 zum Schluss, dass die Hauptursache für die IT-Probleme und -Reibungsflächen innerhalb der ESTV in der mangelnden Kenntnis der mit

³³⁵ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 3.

³³⁶ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 3.

³³⁷ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 3.

³³⁸ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 41 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

³³⁹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 52 (Direktor ESTV 2000–2012).

NOVE-IT neu gestalteten Abläufe und Rollen sowie in der mangelnden Abgrenzung der einzelnen Stellen liege.³⁴⁰ Die FK und GPK stellen fest, dass die durch NOVE-IT festgelegte Konzeption der Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer während der gesamten Projektdauer von INSIEME nicht wie vorgesehen umgesetzt wurde.

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass das BIT entgegen den Bestimmungen der damals gültigen Bundesinformatikverordnung³⁴¹ vor der WTO-Ausschreibung 2005 nicht konsultiert wurde. Ob dies mit oder ohne Billigung des Departements geschah, bleibt unklar. Der Entscheid, ob die IKT-Leistungen intern oder extern bezogen werden sollen, hätte gemäss der Bundesinformatikverordnung im Departement gefällt werden müssen. Jedoch gilt es festzuhalten, dass der eigentliche Entscheid, das IT-System nicht intern entwickeln zu lassen, durchaus zulässig war. Die Anhörungen haben klar ergeben, dass die ESTV eine Zusammenarbeit mit dem BIT zu diesem Zeitpunkt kategorisch ausschloss. Die ESTV umging mit der Ausschreibung das BIT, stellte ihm aber nach langem Hin und Her die Rolle des künftigen Betreibers und Weiterentwicklers der IT-Systeme in Aussicht.

Nach dem Widerruf des WTO-Zuschlags an Unisys wurde im Frühling 2008 die Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT für das Projekt INSIEME unterzeichnet. Dieses Memorandum of Understanding war rechtmässig, liess aber zweifellos einen zu grossen Interpretationsspielraum offen und wies somit letztlich keinen konkreten Mehrwert auf. Die durch die Ergänzung der Absichtserklärung beabsichtigte klarere Definition der Zusammenarbeit wurde nicht erreicht. Die gänzlich unterschiedliche Lesart dieser Ergänzung führte dazu, dass die Vorstellungen über die Rolle des jeweils anderen Amtes weiter divergierten. Die ESTV verstand die Ergänzung als eine weiterführende Regelung eines Aspekts der Absichtserklärung, ohne dass diese in irgendeiner Art und Weise an Gültigkeit verlore. Das BIT jedoch interpretierte die Ergänzung als eine grundsätzliche Umdefinierung seiner Rolle. Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass im Nachhinein sowohl die ESTV wie auch das BIT die Regelung ihrer Zusammenarbeit als ungenügend einstufen.

Die FK und GPK stellen fest, dass das Rollenverständnis des BIT bis zum Projektabbruch zwischen «Generalunternehmer» und «Personalvermittler» schwankte. Aus der Perspektive des BIT beschränkte sich die Rolle des BIT während der gesamten Projektdauer in erster Linie auf die Ressourcenbeschaffung.³⁴² Eine gegenteilige Einschätzung lag jedoch innerhalb der ESTV vor: Die ESTV wurde als Bauherr und das BIT als Generalunternehmer verstanden.³⁴³ Umso erstaunter war die ESTV, als der neue Direktor des BIT erklärte, das BIT sei nicht Generalunternehmer und auch

³⁴⁰ Bericht der Arbeitsgruppe «IT-Zuständigkeiten der ESTV» vom 15. Dez. 2003, S. 8.

³⁴¹ «Das Departement oder die Bundeskanzlei, beziehungsweise bei Querschnittsleistungen der IRB, entscheidet nach Konsultation des internen Leistungserbringers und der betroffenen Verwaltungseinheiten: a. ob eine IKT-Leistung intern bezogen oder öffentlich ausgeschrieben wird; b. bei welchem internen Leistungserbringer die IKT-Leistung gegebenenfalls bezogen wird» (Art. 7 BinfV vom 26. Sept. 2003, AS 2003 3687); vgl. auch Kapitel 4.2.

³⁴² Protokolle der AGI vom 28. Mai 2013, S. 30 (Direktor BIT seit 2011); vom 10. Juni 2013, S. 11 (Vizedirektorin BIT 2007–2012); und vom 10. Juni 2013, S. 30 (Direktor BIT 1999–2011).

³⁴³ Standortbestimmung INSIEME vom 31. Juli 2012, S. 5; Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 21 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

nicht gewillt, Generalunternehmer zu werden.³⁴⁴ Aus Sicht der FK und GPK ist es unverständlich, dass es bis zum Projektabschluss nicht gelang, diesbezüglich eine Klärung herbeizuführen, obwohl sämtliche externen Projektaudits sowie die EFK in ihren Berichten von 2006, 2008 und 2012 die mangelhafte Definition der Rolle des BIT monierten.³⁴⁵

Die in Kapitel 4.3.1.4 beschriebene Technologie-Debatte ist auch im Zusammenhang mit dem auf beiden Seiten unklaren Rollenverständnis von ESTV und BIT zu verstehen: Eigentlich hätte sich die ESTV die Frage «SAP oder Eigenentwicklung» gar nicht stellen sollen, da es gemäss NOVE-IT und der Projektmethodik HERMES in der Zuständigkeit des Leistungserbringers gelegen wäre, zu bestimmen, *wie* – d. h. unter anderem auch auf welcher technologischen Grundlage – INSIEME realisiert werden sollte.³⁴⁶

Die FK und GPK sind weiter der Meinung, dass die fehlende Präzisierung der zu erbringenden Leistungen die wechselnden Anforderungen vonseiten der ESTV an das zu erstellende IT-System begünstigte³⁴⁷ und eine Angleichung der gegenseitigen Erwartungen verunmöglichte. Die Tatsache, dass es keine gemeinsame Projektplanung gab, insbesondere auch keine frühzeitige Koordination der notwendigen Personalressourcen, beweist das Fehlen einer Gesamtsicht auf INSIEME.

An den Anhörungen der AGI stellten die Vertreter des BIT unmissverständlich klar, dass das BIT nicht die Rolle einnehmen konnte, die es einnehmen wollte. Der ehemalige Direktor des BIT sagte gegenüber der AGI: «Es ist sicher nicht einfach, wenn man am Grundgefüge, also an der Aufgabenteilung, nichts gross ändern kann.»³⁴⁸ Aus der Sicht der FK und GPK wäre es aber an der BIT-Direktion gelegen, auf die Aufgabenteilung gemäss NOVE-IT zu drängen. Die FK und GPK stellen jedoch auch fest, dass das adäquate Rollenverständnis in Bezug auf das BIT im Departement wohl nicht immer vorhanden war.³⁴⁹ Beispielsweise habe der Generalsekretär des EFD (1996–2007), gemäss Aussage des Direktors der ESTV (2000–2012), demselben erläutert, seine Aufgabe gegenüber dem BIT sei es, «zu fluchen und zu fordern».³⁵⁰ Die FK und GPK brachten zudem in Erfahrung, dass dem ehemaligen Departementsvorsteher (2004–2010) die Rolle des BIT nicht ausreichend bewusst war.³⁵¹

Die interne Fragmentierung sowohl der ESTV wie auch des BIT erklärt einerseits die Konfliktsituationen zwischen den Hauptabteilungen und andererseits auch, dass die Interessen der Hauptabteilungen teilweise über die Projektinteressen gestellt wurden. Die Konflikte wurden äusserst emotional geführt, was eine sachliche Auseinandersetzung verunmöglichte.

Das bei der ESTV konstatierte Spannungsfeld zwischen Projektverantwortung und Loyalität ist auch innerhalb des BIT erkennbar. Missstände wurden zwar festgestellt, aber aus Loyalitätsgründen gegenüber dem direkten Vorgesetzten nicht nach oben

³⁴⁴ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 20 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

³⁴⁵ Vgl. Kapitel 6.3.4, Kapitel 6.4.1 sowie Kapitel 6.4.5.

³⁴⁶ Vgl. Kapitel 3.2, Kapitel 3.3 sowie Kapitel 3.5.2.

³⁴⁷ Vgl. Kapitel 3.4.

³⁴⁸ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 41 (Direktor BIT 1999–2011).

³⁴⁹ Vgl. Kapitel 4.4.

³⁵⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 52 (Direktor ESTV 2000–2012).

³⁵¹ Vgl. Kapitel 4.4.3.5 und 5.4.3.2.

eskaliert. Dies führte zu einem blockierten Informationsfluss zwischen Amt und Departement.

Zusammenfassend stellen die FK und GPK fest, dass die angehörten Personen betreffend die Rolle des BIT unterschiedliche Auffassungen hatten und in retrospektiver Beurteilung weiterhin haben. Zwischen der ESTV und dem BIT herrschte während der gesamten Projektlaufzeit kein gemeinsames Verständnis über Umfang und Form der Zusammenarbeit.

Empfehlung 2:

Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, für die gesamte Bundesverwaltung die Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer klar und einheitlich zu definieren und durchzusetzen.

3.6 Rolle der externen Leistungserbringer (externe Experten)

3.6.1 Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept

Bei der Klärung der Rolle, welche die externen Leistungserbringer bei INSIEME spielten, stand für die FK und GPK die Frage im Zentrum, welches die Ursachen für den Einbezug externer Experten und die diesbezügliche Entwicklung waren.³⁵²

Die FK und GPK verlangten vom Bundesrat, für die gesamte Dauer des Projekts zu untersuchen, nach welchen Kriterien externe Experten rekrutiert wurden, wie sich deren Einfluss während des Projektverlaufs entwickelte und wer die Entscheidung fällte, externe Experten einzusetzen.³⁵³

Konkret erwarteten die FK und GPK vom Bundesrat eine Aufschlüsselung nach der Art der Aufgaben, welche den externen Mitarbeitenden übertragen wurden, sowie nach deren Einsatz und Funktion. Daraus erhofften sie sich, Rückschlüsse auf den Einfluss der Externen auf das Projekt und die Systemanforderungen ziehen zu können. Ferner sollte die Koordination und Zusammenarbeit der Ämter ESTV, BIT und BBL hinsichtlich des Einbezugs der externen Mitarbeitenden dargelegt und beurteilt werden. Schliesslich wünschten die FK und GPK, dass der Bericht des Bundesrats auch den Zusammenhang zwischen der Rolle der externen Mitarbeitenden im Projekt INSIEME und den bisher gezogenen Lehren des Bundesrats aufzeigt.

Die FK und GPK ihrerseits nahmen sich der Thematik der Informatikdienstleistungsverträge an. Ihr Ziel war es zu klären, wie die Expertenverträge abgeschlossen wurden und inwiefern sie mit den tatsächlichen Bedürfnissen der ESTV übereinstimmten. Ein weiteres Anliegen war die Untersuchung der Anforderungen, die an die Rolle und die Verantwortlichkeiten der externen Mitarbeitenden gestellt wurden. Gemeint sind damit unter anderem die von den Externen übernommenen Funktionen im Projekt, die Stundenansätze für die einzelnen Expertenprofile, die Beauftragung und Betreuung seitens der ESTV sowie das Vertragsvolumen. Sie verlangten dazu

³⁵² Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013, S. 17.

³⁵³ Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013, S. 17.

vom Bundesrat alle über die gesamte Projektdauer von INSIEME in einer Vertragsablage erfassten Verträge.

3.6.2 Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012: Bericht des Bundesrats

3.6.2.1 Einleitung

Der Bericht des Bundesrats³⁵⁴ umfasst den Einbezug externer Experten im Projekt INSIEME von 2008–2013. Zur Beschaffung der externen Mitarbeitenden gab es eine grosse Anzahl von Dokumenten, die im Auftrag der FK und GPK gesichtet und bewertet wurden. Um die Übersicht zu vereinfachen, wurde pro Kalenderjahr eine Tabelle erstellt, in der die relevanten Informationen – sofern diese noch zur Verfügung standen – aufgelistet wurden. Sie umfasste folgende Angaben: beschaffungstechnische Identifikationsnummer, Vertragsbezeichnung, Mitarbeitername, Aufgabe, Vertragsgegenstand, Firma, Vertragslaufzeit, Kostendach, Ressourcenantrag, Verweis auf Vertragsunterlagen und Unterzeichner der Verträge. Dem Bericht wurden die entsprechenden Vertragsdokumente beigelegt.

3.6.2.2 Eingekaufte Rollen 2008–2013

Die ESTV verfügte nur über beschränkte Kapazitäten für die Umsetzung von IKT-Projekten. Diese wurden grösstenteils zum Erhalt und Support der bestehenden IKT-Landschaft eingesetzt.³⁵⁵

Für die Umsetzung des Projekts INSIEME waren weitreichende Kapazitäten für den methodischen und operativen Aufbau der Projektorganisation sowie für die Anforderungserhebung, Architekturentwicklung, Softwareentwicklung, Softwaretests und die Administration eines so grossen Projekts nötig. Aus diesem Grund verpflichtete die ESTV externe Experten mit unterschiedlichem Fachwissen bzw. unterschiedlichen Rollen.

Die im Bericht des Bundesrats aufgelisteten rund 200 unterschiedlichen Rollenbezeichnungen sind in der «Übersicht INSIEME-Expertenrollen 2008–2013» verdichtet und deren Einsatz auf die einzelnen Jahre aufgegliedert (vgl. Tabelle 2).

³⁵⁴ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 11 ff.

³⁵⁵ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 12.

Übersicht INSIEME-Expertenrollen 2008–2013

2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Anwaltliche Leistungen WTO			
		Art Director Kommunikation	Art Director Kommunikation	Art Director Kommunikation	
			Auditor	Auditor	
Berater	Bauleiter	Bauleiter			Bauleiter
	Berater	Berater	Berater	Berater	Berater
	Business-Analyst	Business-Analyst	Business-Analyst	Business-Analyst	Business-Analyst
			Defect-Manager		
	Dipl. Mathematiker	Dipl. Mathematiker			Dipl. Mathematiker
	GEVER-Experte	GEVER-Experte	Gesamtprojektleiter	Gesamtprojektleiter	
Programm-Koordinator			GEVER-Experte		GEVER-Experte
	IKT-Architekt	IKT-Architekt	IKT-Architekt	IKT-Architekt	IKT-Architekt
Informatiker	Informatiker	Informatiker	Informatiker	Informatiker	Informatiker
		Leiter Architekturbüro	Leiter Architekturbüro		
		Leiter und Stv. Leiter Baubüro	Leiter Baubüro		
			Leiter Entwicklung		
			Leiter Konzeption		
	Leiter PMO	Leiter PMO	Leiter PMO		Leiter PMO
	Leiter Technische Architektur	Leiter Technische Architektur	Leiter Technische Architektur		Leiter Technische Architektur
	Leiter Test	Leiter Test	Leiter Test	Leiter Test	Leiter Test
	Master of Science	Master of Science			Master of Science
	PMO-Experte	PMO-Experte	PMO-Experte		PMO-Experte
Projektleiter/-manager	Projektleiter/-manager	Projektleiter/-manager	Projektleiter/-manager	Projektleiter/-manager	Projektleiter
		Projektmitarbeiter	Projektmitarbeiter		
	Projektoffice-Assistent	Projektoffice-Assistent	Projektoffice-Assistent	Projekt-Assistent	Projekt-Assistent
	Projektplaner/-controller	Projektplaner/-controller	Projektplaner/-controller	Projektcontroller	Projektcontroller
		Prozessverantwortlicher	Prozessverantwortlicher		
		QS/RM-Beauftragter			
		Release-Manager		Release-Manager	
	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer
		Rollout-Manager	Rollout-Manager		
				SAP-Experte	
	Software-Engineer	Software-Engineer	Software-Engineer	Software-Engineer	Software-Engineer
	Usability-Experte	Usability-Experte			Usability-Experte
Wirtschaftsinformatiker	Wirtschaftsinformatiker	Wirtschaftsinformatiker			Wirtschaftsinformatiker
		WTO-Experte	WTO-Experte		

Quelle: Zusammenstellung der FK und GPK aufgrund der Angaben im Bericht des Bundesrats zuhanden der FK und GPK vom 13. Nov. 2013

3.6.2.3 Auftragsvergabe

Für die Beschaffung der Ressourcen war die LBO verantwortlich. Das Anbegehren der Ressourcen erfolgte in der Regel durch die Gesamtprojektleitung.³⁵⁶

3.6.2.4 Lehren in Bezug auf die Beschaffung von Ressourcen

Gemäss Bericht des Bundesrats haben der Bundesrat und die zuständigen Stellen folgende Lehren gezogen und daraus abgeleitete Massnahmen ergriffen:³⁵⁷

- Mit dem bis Ende 2015 flächendeckend eingeführten Vertragsmanagement besteht gemäss Bundesrat ein Vertragscontrolling, mit dem alle Beschaffungen zentral überwacht werden können.
- Die Einführung einer neuen Einheit «Einkaufskoordination» in der ESTV sorgt dafür, dass alle Beschaffungen über einem Wert von 5000 Franken koordiniert mit den ESTV-Bedarfsträgern über das BBL beschafft werden.
- Die IKT der ESTV bestand aus vier unabhängigen Teams (INSIEME; Analyse, Projekte, Risikoerkennung MWST; DVS Projekte und LBO). Diese wurden ab 2013 in der neuen Organisationseinheit «Informatik» zusammengefasst und unter die einheitliche Führung eines Chief Information Officers (CIO) gestellt. Die Informatik ist ins neue Programm FISCAL-IT (Nachfolgevorhaben von INSIEME) eingebunden und die Linienvorgesetzten in der Informatik leiten die notwendigen externen Ressourcen analog den internen Ressourcen. Der Bedarf an Ressourcen wird an die Informatik-Linie gemeldet. Der Einsatz von internen oder externen Ressourcen wird aus der Informatik gesteuert.
- Im Rahmen des Programms FISCAL-IT wurden die Aufgaben für die Beschaffung von IKT-Leistungen zwischen der ESTV und dem BIT in einer Rahmenvereinbarung festgehalten. Technologische Beschaffungen (IT-Dienstleistungen, Software, Hardware) werden vom BIT durchgeführt, während die ESTV für die Beschaffung von notwendigem Fachbereichspersonal zuständig ist. Dies betrifft beispielsweise die Projektleitung, Business-Analyse, Fachtester und Unternehmensarchitekten.

3.6.3 Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012: Beurteilung des Bundesrats

Die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT beurteilt der Bundesrat hinsichtlich des Einbezugs der externen Experten als problematisch. Die Verantwortlichkeiten der beiden Ämter waren ungenügend geregelt. Zudem wurde die Zusammenarbeit durch persönliche Animositäten und unterschiedliche Auffassungen zu den zu verfolgenden Lösungsansätzen erschwert. Die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BBL entsprachen gemäss Bundesrat nicht den beschaffungsrechtlichen Vorgaben. Die ESTV beschaffte die benö-

³⁵⁶ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 16.

³⁵⁷ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 27–28.

tigten Ressourcen – obwohl keine Delegation der Beschaffungskompetenzen vorlag – in eigener Regie und ohne systematischen Beizug des BBL.³⁵⁸

Ob und in welchem Masse externe Ressourcen beigezogen werden, so der Bundesrat, müsse auch in Zukunft in den einzelnen Projekten entschieden werden. Das neu eingeführte Beschaffungscontrolling diene ihm und den Departementen heute als wichtiges Instrumentarium, um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und damit das Beschaffungswesen ordentlich, d. h. gemäss den geltenden Vorschriften des BöB und der VöB, abzuwickeln.³⁵⁹

Das sich in Umsetzung befindliche bundesweite Beschaffungscontrolling mit Vertragsmanagement soll einen massgebenden Beitrag dazu leisten, die beschaffungsrechtlichen Vorgaben nicht nur in der ESTV, sondern in der gesamten Bundesverwaltung besser durchzusetzen.

3.6.4 Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012: Würdigung der Beurteilung des Bundesrats durch die FK und GPK

Die von den FK und GPK gestellten Fragen (vgl. Kapitel 3.6.1) konnte der Bundesrat für die Zeitperiode 2001–2007 nicht, für die Zeitperiode 2008–2013 hingegen zu einem grossen Teil beantworten. Nicht aufzeigen und beurteilen konnte er die Entwicklung des Einflusses der Experteneinsätze während dieser Periode.

Die vom Bundesrat gezogenen Lehren bzw. die daraufhin ergriffenen Massnahmen³⁶⁰ zielen in die richtige Richtung. Eine Verbesserung und Durchsetzung des öffentlichen Beschaffungsrechts des Bundes ist mit vertretbarem Aufwand nur zu bewältigen und umzusetzen, wenn flächendeckend verbindlich eingesetzte Instrumente dies effizient unterstützen bzw. steuern.

Die Aussage des Bundesrats, dass der Einsatz externer Ressourcen auch in Zukunft projektspezifisch entschieden werden muss, stellen die FK und GPK nicht infrage. Sie empfehlen jedoch dringend, dass Projekte im Fach- und Organisationsentwicklungsbereich – dem eigentlichen Kerngeschäft eines Fachamtes – durch bundesinterne Mitarbeitende geführt werden. Ansonsten besteht die Gefahr – wie die Erfahrungen im Projekt INSIEME zeigen –, dass die Abhängigkeit von externen Experten übermässig hoch und von sehr langer Dauer werden kann.

Die seitens der ESTV getroffenen Massnahmen waren dringend erforderlich. Mit der vollzogenen Reorganisation und der Zentralisierung der IKT der ESTV in einer Abteilung Informatik sind Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen heute klar geregelt, nicht zuletzt auch im Bereich der IKT-Ressourcenbeschaffung.

³⁵⁸ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 3.

³⁵⁹ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 3.

³⁶⁰ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 27.

3.6.5 Untersuchung der FK und GPK über die Rolle und Verantwortlichkeiten (Einfluss) der externen Experten 2001–2012 auf Basis der Expertenverträge

Die vom Bundesrat eingereichten Unterlagen zu den INSIEME-Dienstleistungsverträgen waren umfangreich. Die FK und GPK mussten zuerst eine Vertragsablage im Umfang von 15 Bundesordnern erstellen, um einen Gesamtüberblick über die mehr als 300 Verträge aus den Jahren 2008–2012 zu erlangen.

Ein zentrales Anliegen der FK und GPK war die Untersuchung der Anforderungen an die Rolle und Verantwortlichkeiten der externen Experten. Dabei stand insbesondere deren Einfluss auf das Projekt und auf die Systemanforderungen im Vordergrund. Mit dem Ziel zu klären, ob die Expertenverträge den tatsächlichen Bedürfnissen der ESTV gerecht wurden, nahmen sich die FK und GPK dieser Dienstleistungsverträge an.

3.6.5.1 Einfluss externer Experten auf die INSIEME-Projekte

Für die Zeitperiode 2001–2007 konnte der Bundesrat keine Dienstleistungsverträge zur Verfügung stellen. Eine Beurteilung des Einflusses externer Experten und Unternehmungen war den FK und GPK deshalb nicht möglich. Aus der Untersuchung der System- und Projektkonzeptionen (vgl. Tabelle 1 in Kapitel 3.4.4.1) wird jedoch ersichtlich, dass rund drei Viertel der INSIEME-Projekte durch externe Experten geführt wurden. Die meisten dieser Experten verfassten zudem die jeweiligen Projektanträge bzw. -aufträge. Dies lässt klar darauf schliessen, dass die externen Experten einen übermässig hohen Einfluss auf das Projekt ausübten.

Von 2008–2012 wurde die Leitung der INSIEME-Projekte offiziell durch ESTV-Kadermitarbeitende (GPL bzw. GPL neu) wahrgenommen. Der erste und damit am längsten eingesetzte GPL (3½ Jahre) war lediglich formell GPL, konnte er doch seine Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen kaum wahrnehmen. Mangels Fach-, Führungs- und Methodenkompetenzen war er permanent auf das Coaching, die Beratung und die Unterstützung externer Experten angewiesen. Dies drückte sich in Mehrkosten und zusätzlichen Dienstleistungsverträgen im Umfang von über 1,5 Millionen Franken aus.

3.6.5.2 Einfluss externer Experten auf die Systemanforderungen

Dem Projektantrag Gesamtvorhaben INSIEME³⁶¹ ist zu entnehmen, dass die wichtigen Leitungs- bzw. Führungspositionen³⁶² durch externe Experten besetzt waren. Der Einfluss dieser Experten auf die Systemanforderungen muss deshalb als zu gross bezeichnet werden, zumal die GPL-Stellvertretung ebenfalls durch einen externen Experten (Bauleiter) sichergestellt wurde.

³⁶¹ Projektantrag Gesamtvorhaben INSIEME vom 17. Dez. 2009, S. 27.

³⁶² Projektleitung Anwendungsentwicklung, Architektur, Bau, Konzeption, Project Management Office (PMO), Systementwicklung und Test.

3.6.5.3

Analyse der INSIEME-Dienstleistungsverträge

Die FK und GPK haben die über 300 Dienstleistungsverträge aus den Jahren 2008–2012 mit einem Gesamtvertragsvolumen von 55,9 Millionen Franken im Detail analysiert und sind dabei zu folgenden Erkenntnissen gelangt:

- Der Beachtung der Kriterien für den Beizug externer Experten wurde ungenügend Rechnung getragen. Bei nur gerade einem Drittel der Verträge lagen Expertenprofile vor.
- Der durchschnittliche Stundenansatz von mehr als 220 Franken über alle Verträge, d. h. über alle möglichen Expertenrollen, ist für die FK und GPK zu hoch. Der maximale Stundenansatz des BIT bzw. des GU aus seiner WTO-Offerte 2005 war mit 180 Franken bzw. 195 Franken deutlich tiefer.
- Als übermässig hoch beurteilen die FK und GPK den durchschnittlichen Stundenansatz von 320 Franken des Lieferanten mit dem grössten Vertragsvolumen von 12 Millionen Franken in der Zeitspanne 2009–2012. Die unzureichenden Kompetenzen des GPL und der LBO im Beschaffungswesen liess den Lieferanten beliebig Freiraum, ihre hohen Stundenansätze ungehindert einzufordern. Dies hat dem Bund Mehrkosten in Millionenhöhe verursacht.
- Eine Überprüfung der Übereinstimmung der Expertenverträge mit den tatsächlichen Anforderungen der ESTV war den FK und GPK nicht möglich. Über 95 Prozent der Expertenverträge waren Personalverleihverträge, die weder auf ein INSIEME-Projekt referenzierten noch ein konkretes Lieferergebnis enthielten.

Empfehlung 3: Projektleitungsfunktionen

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass Fach- und Organisationsentwicklungsprojekte durch bundesinterne Mitarbeitende geleitet werden und dass dazu das Projektleitungs-Know-how in der Bundesverwaltung verstärkt gefördert wird. Druck auf den Personalkrediten darf nicht dazu führen, dass solche Leitungsfunktionen über Sachkredite eingekauft werden.

3.7

Beschaffungswesen

3.7.1

Fragestellung gemäss Untersuchungskonzept

Im Rahmen der Beratung ihres INSIEME-Untersuchungskonzepts beschlossen die FK und GPK am 24. April 2013, sich mit der Frage, welche externen Beschaffungen wann, durch wen, bei wem und wie vorgenommen wurden, nicht näher zu befassen. Diese Frage wurde teilweise im veröffentlichten Bericht zur Administrativuntersuchung des EFD vom Juni 2012³⁶³ bereits beantwortet. Ferner erfolgt eine detaillierte Aufarbeitung des Beschaffungswesens bei INSIEME im Rahmen der

³⁶³ Vgl. Kapitel 3.7.3.1.

Strafuntersuchung der Bundesanwaltschaft.³⁶⁴ Hingegen sprachen sich die FK und GPK dafür aus, die Rolle des BBL³⁶⁵ sowie die Koordination der involvierten Ämter durch die Departementsspitze³⁶⁶ zu klären.

Darüber hinaus forderte die AGI den Bundesrat auf, ihr einen Bericht über seine gegenwärtigen Arbeiten zu den Ausnahmeklauseln des Beschaffungsrechts, über seine laufende Überprüfung einer flexibleren Anwendung der geltenden WTO-Regeln sowie über die ergriffenen Massnahmen zur Förderung der Beschaffungskompetenzen vorzulegen. Dabei sollte der Bundesrat aufzeigen, welche Resultate bereits vorliegen und inwiefern diese mit den Erwartungen übereinstimmen. Ferner interessierte sich die AGI für die weiteren Schritte, die aufgrund der bereits vorliegenden Ergebnisse geplant sind.

Der Bericht des Bundesrats vom November 2013 enthielt in erster Linie eine Beschreibung der zur Verfügung stehenden Instrumente im Bereich des Beschaffungswesens.³⁶⁷ Nicht beantwortet wurden die Fragen zu den konkreten Resultaten, zu den Massnahmen für eine Flexibilisierung des Beschaffungswesens sowie zu deren Übereinstimmung mit den Erwartungen. Der Bundesrat liess die AGI wissen, dass es für verbindliche Aussagen zu den Auswirkungen der im Beschaffungswesen getroffenen Massnahmen noch zu früh sei, die ersten Erfahrungen jedoch positiv seien.³⁶⁸

3.7.2 Rechtsgrundlagen

Anfang 1996 trat für die Schweiz das «Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen»³⁶⁹ in Kraft. Es bildet den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die Schweiz das Beschaffungswesen regulieren kann. Auf nationaler Ebene sind die zentralen Bestimmungen im BöB³⁷⁰, in der VöB³⁷¹ und – seit Ende 2006 – in der Org-VöB³⁷² statuiert. Die Org-VöB wurde auf Anfang 2013 revidiert. Zusätzlich zu den Bestimmungen für die gesamte Bundesverwaltung wurde im März 2013 für die Verwaltungseinheiten und Mitarbeitenden des EFD die Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen³⁷³ verabschiedet.

³⁶⁴ Vgl. Kapitel 3.7.3.2.

³⁶⁵ Vgl. Kapitel 3.7.4.

³⁶⁶ Vgl. Kapitel 4.4.3.5.

³⁶⁷ 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 18–20.

³⁶⁸ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 4.

³⁶⁹ Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 1. Jan. 1996 (SR **0.632.231.422**).

³⁷⁰ Bundesgesetz vom 16. Dez. 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR **172.056.1**).

³⁷¹ Verordnung vom 11. Dez. 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR **172.056.11**).

³⁷² Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes vom 22. Nov. 2006 (AS **2006** 5613) bzw. vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**).

³⁷³ Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen im EFD vom 1. April bzw. 2. Dez. 2013 (überarbeitete Version).

3.7.3 Beschaffungsrechtliche Verstösse bei INSIEME

3.7.3.1 EFD-Administrativuntersuchung vom Juni 2012

Der Empfehlung der EFK³⁷⁴ folgend ordnete die Vorsteherin des EFD (seit 2010) im Januar 2012 eine Administrativuntersuchung zu den beschaffungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen für INSIEME an. Mit der Untersuchung wurden der Generalsekretär des EFD sowie der Leiter Rechtsdienst des EFD beauftragt. Die EFD-Administrativuntersuchung sollte klären, ob innerhalb der ESTV Beschaffungsprozesse bestanden, welche die Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen sicherstellten, ob bei der Auftragsvergabe die beschaffungsrechtlichen Vorgaben eingehalten wurden und wer für allfällige Verstösse gegen die Vergaberegeln verantwortlich war.³⁷⁵ Im Rahmen der Untersuchung wurden einzelne Verträge geprüft, anhand derer auf die generelle Situation geschlossen wurde.³⁷⁶

Das GS EFD kam zum Schluss, dass Beschaffungen systematisch und willentlich widerrechtlich – d. h. unter Verstoß gegen das Beschaffungsrecht des Bundes sowie gegen die WTO-Regeln – durchgeführt wurden. Namentlich wurden folgende Verstösse festgestellt: Zusammenhängende Aufträge wurden bewusst in einzelne, unter dem Schwellenwert liegende Verträge aufgeteilt; den Schwellenwert überschreitende Aufträge wurden ohne Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes freihändig vergeben; bestehende Prozesse und Kompetenzordnungen wurden nur teilweise eingehalten. Zudem stiess man auf ungewöhnliche Vertragskonstrukte mit Lieferfirmen, aufgrund derer eine Strafanzeige bei der Bundesanwaltschaft erstattet wurde.³⁷⁷ Die mit der Untersuchung Beauftragten erachteten die Verstösse als schwerwiegend, da sie nach mehrfachen und unmissverständlichen Weisungen der Departementsführung fortgesetzt wurden, die Auftragsvolumen ausserordentlich hoch waren, ein erheblicher Aufwand zur Verschleierung der Umgehung der Beschaffungsregeln betrieben wurde und damit ein Umfeld geschaffen wurde, «welches einem unsorgfältigen Umgang mit finanziellen Mitteln des Bundes Vorschub leistete und zumindest ein korruptionsanfälliges Klima förderte».³⁷⁸

Der Untersuchungsbericht nannte unter anderem folgende Gründe, weshalb die Verstösse der beschaffungsrechtlichen Vorgaben begangen wurden:³⁷⁹ Dem Direktor der ESTV, dem Leiter der LBO sowie dem GPL (2007–2011) fehlte es an Sensibilität für die Wichtigkeit der Einhaltung beschaffungsrechtlicher Regeln; das Bewusstsein für die Bedeutung klarer Prozesse, Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen war beim Direktor der ESTV ungenügend vorhanden; die beschaffungsrechtlichen Regeln wurden als Risiko für INSIEME betrachtet und nicht als undiskutable Vorgaben wahrgenommen, die in die Planungsprozesse einzubeziehen sind; das beschaffungsrechtliche Know-how war in der ESTV nicht vorhanden und wurde auch nicht extern bezogen; unklare und ungeeignete Prozesse und Zuständigkeiten führten zu einer Überforderung der involvierten Personen.

³⁷⁴ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 18.

³⁷⁵ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 4.

³⁷⁶ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 24 (Generalsekretär EFD seit 2010).

³⁷⁷ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 22–23.

³⁷⁸ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 24.

³⁷⁹ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 24–25.

Gemäss Administrativuntersuchung wurde der Entscheid, gegen beschaffungsrechtliche Vorschriften zu verstossen, vom Direktor der ESTV gefällt und ist von diesem zu verantworten. Die Verstösse können demnach dem Leiter der LBO und dem ehemaligen GPL nur teilweise angelastet werden.³⁸⁰ Ebenso lag die Verantwortung für die Schaffung eines geeigneten Kontrollumfelds primär beim Direktor der ESTV. Bei den übrigen Mitgliedern der GL, beim GPA und beim aktuellen GPL ist angesichts der realen Machtverhältnisse «kaum oder keine Verantwortung» für die Missstände erkennbar.

Aufgrund der Ergebnisse der EFD-Administrativuntersuchung wurde der Direktor der ESTV freigestellt und bei der Bundesanwaltschaft Strafanzeige³⁸¹ gegen den Leiter der LBO sowie unbekannte Täterschaft erstattet.

3.7.3.2 Laufendes Strafverfahren der Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft eröffnete im Mai 2012 gegen den Leiter der LBO sowie gegen unbekannte Täterschaft ein Verfahren, das bis zur Publikation des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen worden ist. Es gilt die Unschuldsvermutung.

3.7.3.3 Bericht des Bundesrats vom Februar 2013

Im Bericht des Bundesrats zu INSIEME vom Februar 2013 kommt das Beschaffungswesen wiederholt zur Sprache. Der Bundesrat stützte sich diesbezüglich in erster Linie auf die vom Vizedirektor der ESTV (seit 2008) und vom GPL (2011–2012) verfassten Berichte, weshalb direkt darauf referenziert wird.

Laut den Aussagen des Vizedirektors der ESTV (seit 2008) wurde in der Relaunchphase die Frage der WTO-Ausschreibung für den Bezug Dritter diskutiert und das BBL zur Klärung des Vorgehens beigezogen.³⁸² Es seien bei der Vergabe von Aufträgen bzw. Personalanstellungen immer wieder Schritte in Richtung WTO-konformes Vorgehen angeregt, jedoch nicht umgesetzt worden: Sämtliche Managementkapazitäten hätten dafür verwendet werden müssen, das Projekt am Leben zu erhalten.³⁸³ Die GL habe zudem Anfang 2009 entschieden, für Dienstleistungsverträge auf Basis von Experten-/Personalanstellungen keine WTO-Ausschreibungen durchzuführen. Die Herbeiführung einer WTO-konformen Situation sei auch

³⁸⁰ Im Bericht zur EFD-Administrativuntersuchung wird in diesem Zusammenhang auf das eingeleitete Strafverfahren verwiesen, das prüfen wird, ob der Leiter der LBO das entstandene Kontrollvakuum allenfalls missbrauchte, um ihm nahestehende Unternehmen zu begünstigen.

³⁸¹ Strafanzeige des EFD vom 11. Mai 2012 gegen den Leiter der LBO sowie unbekannte Täterschaft wegen Verdachts auf Widerhandlung gegen Art. 314, 322^{ter} und 322^{quater} des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 21. Dez. 1937 (SR **311.0**) sowie Art. 39 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) vom 6. Okt. 1989 (SR **823.11**); die EFK reichte bereits am 25. Jan. 2012 eine Strafanzeige gegen Unbekannt bei der Bundesanwaltschaft ein, vgl. Kapitel 6.4.5.

³⁸² Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 8.

³⁸³ Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 12.

dadurch erschwert worden, dass weder ein einheitliches Vorgehen noch der genaue Umfang der Lieferobjekte und der Gesamtplanung vorgelegen seien.³⁸⁴

Nach der Absetzung des GPL im Februar 2011 seien die Arbeiten für eine WTO-konforme Beschaffung zwar an die Hand genommen und teilweise auch umgesetzt, jedoch aus verschiedenen Gründen nicht vollendet worden. Der konkrete Bedarf an externen Personen sei aufgrund der Massnahmen, die infolge des SQS-Berichts³⁸⁵ eingeleitet worden seien, zunächst nicht klar gewesen. Nach der Absetzung des GPL habe sich gezeigt, dass die vorgenommenen WTO-Ausschreibungen nicht mehr verwendet werden konnten, da sie von einer weit überdimensionierten Projektorganisation ausgingen und bis Anfang Sommer 2011 nicht feststand, auf welcher technologischen Basis das Projekt weitergebaut werden sollte. Die ESTV habe mit der bis anhin praktizierten Vergabeart weitergearbeitet, damit das Projekt überhaupt weitergeführt werden konnte.³⁸⁶

Gemäss dem GPL (2011–2012) wurde nach seinem Amtsantritt im Oktober 2011 die Vergabe von Aufträgen an Externe komplett überarbeitet und ein neuer Beschaffungsprozess innerhalb von INSIEME etabliert.³⁸⁷ Ab Juni 2012 seien alle externen Beschaffungen ausschliesslich über die neu eingerichtete Beschaffungsstelle der ESTV in Zusammenarbeit mit dem BBL vorgenommen worden. Alle neuen Verträge seien vom BBL geprüft und unterschrieben worden. Ausgelaufene Verträge, die nicht WTO-konform über die ESTV abgeschlossen worden waren, seien nicht mehr verlängert worden. Die Ressourcen seien neu über bestehende WTO-Verträge des BIT oder der ESTV beschafft worden;³⁸⁸ es seien jedoch noch Verträge von Schlüsselpersonen verblieben, für die keine Lösung gefunden werden konnte.³⁸⁹ Die Beschaffungen seien zwar im Laufe des Jahres 2012 WTO-konform vorgenommen worden, konnten aber mit dem Projekt nicht Schritt halten, was unweigerlich zu Verzögerungen geführt habe.³⁹⁰

3.7.3.4 Beurteilung durch den Bundesrat

Der Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013 beinhaltete keine eigenständige Beurteilung des Bundesrats in Bezug auf die beschaffungsrechtlichen Verstösse bei INSIEME. Die Lehren des Bundesrats betreffend Beschaffungswesen werden in Kapitel 3.6.2.4 thematisiert.

3.7.3.5 Beurteilung durch die FK und GPK

Aufgrund der vom Bundesrat erhaltenen Informationen können die FK und GPK die Beurteilung des Bundesrats nicht würdigen.

³⁸⁴ Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 14.

³⁸⁵ Audit-Bericht SQS vom 17. Nov. 2010.

³⁸⁶ Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 17–18.

³⁸⁷ Bericht der ESTV (GPL 2011–2012) vom 25. Jan. 2013, Teil 3, S. 8.

³⁸⁸ Bericht der ESTV (GPL 2011–2012) vom 25. Jan. 2013, Teil 3, S. 8.

³⁸⁹ Bericht der ESTV (GPL 2011–2012) vom 25. Jan. 2013, Teil 3, S. 6.

³⁹⁰ Bericht der ESTV (GPL 2011–2012) vom 25. Jan. 2013, Teil 3, S. 8.

3.7.4 Rolle des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL)

3.7.4.1 Das BBL als zentrale Beschaffungsstelle

Während der Laufzeit von INSIEME wurde die Rolle des BBL wie folgt definiert:

Das BBL beschafft Güter und güternahe Dienstleistungen im Bereich der Informatik- und Telekommunikationsmittel.³⁹¹ Mit dem Inkrafttreten der Org-VöB per 1. Januar 2007 erfolgte eine Präzisierung der Funktion des BBL: Es wurde explizit als zentrale Beschaffungsstelle für die Beschaffung von Informatikdienstleistungen bezeichnet.³⁹²

Die zentralen Beschaffungsstellen³⁹³ sind verantwortlich für das strategische und operative Beschaffungsmanagement,³⁹⁴ insbesondere sorgen sie für klare und transparente Kompetenzen und Prozesse sowie ein angemessenes internes Kontrollsystem bei der Durchführung von Beschaffungen.³⁹⁵ Seit August 2010 ist zudem die Bestimmung in Kraft, dass das BBL im Bereich des Beschaffungswesens Controlling-Aufgaben wahrnimmt und die dafür notwendigen Instrumente zur Verfügung stellt.³⁹⁶

Das BBL kann die Beschaffung von Dienstleistungen der IKT, die in seinem Zuständigkeitsbereich liegt, an einzelne Verwaltungseinheiten delegieren.³⁹⁷ Mit dem Inkrafttreten der Org-VöB Anfang 2007 ist eine solche Delegation der Beschaffungskompetenz nur für Beschaffungen von Dienstleistungen der IKT zulässig, die den massgebenden Schwellenwert für eine öffentliche Ausschreibung nicht erreichen.³⁹⁸ Die Delegation ist erlaubt, sofern die Stelle, an welche die Beschaffungskompetenz delegiert wird (Delegationsempfängerin), über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügt³⁹⁹ und es sich um eine Spezialbeschaffung⁴⁰⁰ handelt.⁴⁰¹ Die

³⁹¹ Art. 18 Abs. 2 der Verordnung über das Immobilienmanagement des Bundes (VILB) vom 14. Dez. 1998 (AS 1999 1167).

³⁹² Art. 8 Abs. 1 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613) bzw. Art. 9 (insb. Anhang) sowie Art. 14 Abs. 2 und 3 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

³⁹³ Zentrale Beschaffungsstelle: «Organisationseinheit, die Güter und Dienstleistungen, welche die Bundesverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, zentral beschafft» (Art. 2 Bst. a Org-VöB vom 22. Nov. 2006 [AS 2006 5613] bzw. Art. 3 Bst. a Org-VöB vom 24. Okt. 2012 [SR 172.056.15]).

³⁹⁴ Art. 6 Art. Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613); neu statuiert unter Art. 11 Abs. 1 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15). Die Org-VöB definiert die zentralen Beschaffungsstellen: die Gruppe armasuisse, das BBL, die Bundesreizeentrale (BRZ) und seit 2013 das Bundesamt für Strassen (ASTRA) (Art. 3 Abs. 2 Org-VöB vom 22. Dez. 2006 [AS 2006 5613] bzw. Art. 9 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 [SR 172.056.15]).

³⁹⁵ Art. 6 Abs. 2 Bst. d Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613); neu statuiert unter Art. 11 Abs. 2 Bst. d Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15) (es wurde einzig das Wort «angemessenes» durch «adäquates» ersetzt).

³⁹⁶ Art. 31 Abs. 4 VILB (SR 172.010.21) ist seit dem 1. Aug. 2010 in Kraft (AS 2010 3175).

³⁹⁷ Art. 13–15 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15); Art. 7–8 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613); Art. 20 Abs. 3 VILB vom 14. Dez. 1998 (AS 1999 1167).

³⁹⁸ Art. 8 Abs. 4 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613) bzw. Art. 14 Abs. 3 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

³⁹⁹ Art. 7 Abs. 1 Bst. b Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613) bzw. Art. 13 Abs. 2 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

⁴⁰⁰ Ein Gut oder eine Dienstleistung, für die nicht potenziell mehrere Verwaltungseinheiten den gleichen Bedarf haben (Art. 14 Abs. 1 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 [SR 172.056.15]).

⁴⁰¹ Art. 7 Abs. 1 Bst. a Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613) bzw. Art. 14 Abs. 1 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

Delegation ist zu widerrufen, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.⁴⁰² Die Org-VöB vom 22. November 2006 statuierte eine zeitlich befristete Delegation der Beschaffungskompetenz.⁴⁰³

Seit dem Inkrafttreten der totalrevidierten Org-VöB vom 24. Oktober 2012 per 1. Januar 2013 wird zwischen befristeter Delegation⁴⁰⁴ und dauernder Delegation⁴⁰⁵ unterschieden.⁴⁰⁶ Die zentrale Beschaffungsstelle kann neu die Beschaffung bestimmter Güter oder Dienstleistungen gemäss Anhang⁴⁰⁷ nicht nur befristet, sondern auch dauernd einer Bedarfsstelle übertragen, sofern eine zentrale Beschaffung nicht zweckmässig ist. Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) entscheidet über diese Delegation.⁴⁰⁸ Ist die zentrale Beschaffungsstelle oder die Bedarfsstelle mit dem Entscheid der BKB nicht einverstanden, so entscheidet das GS EFD abschliessend.⁴⁰⁹

In der seit dem 1. Januar 2013 geltenden Org-VöB wird weiter festgehalten, dass die Delegationsempfängerin die zentrale Beschaffungsstelle über die (gestützt auf die Delegation) durchgeführten Beschaffungen informiert.⁴¹⁰ Die zentrale Beschaffungsstelle überprüft die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben.⁴¹¹ Wenn das Beschaffungsrecht vom Delegationsempfänger nicht eingehalten wird, ist die Delegation zu widerrufen.⁴¹²

Ausserdem statuiert die Org-VöB vom 24. Oktober 2012, dass die zentralen Beschaffungsstellen geeignete Massnahmen⁴¹³ für ein effizientes Beschaffungscontrolling treffen und diese mit den Bedarfsstellen koordinieren.⁴¹⁴ Die zentralen Beschaffungsstellen erstellen konsolidierte Auswertungen aufgrund der von ihnen und den Bedarfsstellen erhobenen Daten und stellen diese dem BBL zu.⁴¹⁵ Das BBL ist verantwortlich für die Erstellung, Auswertung und Koordination der Ergebnisse des Beschaffungscontrollings.⁴¹⁶

Die Departemente und die Bundeskanzlei beaufsichtigen den Vollzug des öffentlichen Beschaffungsrechts in ihrem Zuständigkeitsbereich; sie arbeiten zu diesem Zweck mit den zentralen Beschaffungsstellen und den Koordinationsstellen zusammen.⁴¹⁷

⁴⁰² Art. 7 Abs. 4 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613). Anfang 2013 wurde die Bestimmung wie folgt ergänzt: «[...] oder das Beschaffungsrecht nicht eingehalten wird» (Art. 13 Abs. 6 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 [SR 172.056.15]).

⁴⁰³ Art. 7 Abs. 2 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613) bzw. Art. 14 Abs. 3 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

⁴⁰⁴ Art. 13 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

⁴⁰⁵ Art. 14 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴⁰⁶ Art. 14 Abs. 3 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴⁰⁷ Also auch Informatikdienstleistungen und Personalverleih im Bereich IKT.

⁴⁰⁸ Art. 14 Abs. 1 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴⁰⁹ Art. 14 Abs. 3 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴¹⁰ Art. 13 Abs. 4 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴¹¹ Art. 13 Abs. 5 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴¹² Art. 13 Abs. 6 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴¹³ Insbesondere der Betrieb eines standardisierten Vertragsmanagementsystems; das Führen der Statistik Beschaffungszahlungen; das Monitoring der nachhaltigen Beschaffung des Bundes (Art. 12 Abs. 1 Bst. a-c Org-VöB).

⁴¹⁴ Art. 12 Abs. 1-2 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

⁴¹⁵ Art. 12 Abs. 3 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

⁴¹⁶ Erläuternder Bericht zur revidierten Org-VöB vom 24. Okt. 2012, S. 5.

⁴¹⁷ Art. 29 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613) bzw. Art. 38 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15).

Das BBL delegierte die Kompetenz für IT-Beschaffungen nicht an die ESTV.⁴¹⁸ Eine Delegation der Kompetenz für IT-Beschaffungen wurde Mitte 2012 beim BBL beantragt,⁴¹⁹ aber dieser Antrag wurde offenbar nicht genehmigt. Der Bundesrat erwähnte nämlich in seinem Bericht vom November 2013, die ESTV verfüge derzeit über keine Delegation für Beschaffungen von IT-Leistungen, weshalb alle Beschaffungen über 5000 Franken vom BBL geprüft und freigegeben würden.⁴²⁰

Laut dem Direktor des BBL (seit 1999) nahm die ESTV, im Unterschied zum BIT, die Dienste des BBL nicht in Anspruch und schrieb selbst aus.⁴²¹ Die Bedarfsstelle müsse die Fachkenntnisse haben und das Pflichtenheft zusammenstellen, das BBL berate diese dann betreffend Ausschreibung und Vertragsabschluss.⁴²² Er führte aus, dass die Verantwortung des BBL darin bestehe, die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit einer Ausschreibung zu überprüfen; es sei nicht Aufgabe des BBL, jedes Projekt zu betreuen.⁴²³

Gemäss dem Direktor des BBL (seit 1999) hatte das BBL weder Kontakt mit der EFK noch Kenntnis von den EFK-Berichten zu INSIEME.⁴²⁴ Das BBL wusste offenbar bis 2012 nichts von den beschaffungsrechtlichen Verstössen bei INSIEME. Das BBL stellte im April 2012 dem GS EFD im Rahmen des allgemeinen Beschaffungscontrollings eine Zusammenstellung von freihändigen Vergaben von Expertenmandaten über dem WTO-Schwellenwert zu. Daraufhin erhielt das BBL vom GS EFD den Auftrag, detailliert zu informieren, welche Beschaffungen in der ESTV stattgefunden haben.⁴²⁵

Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) erwähnte die durch die Zentralisierung der Beschaffungsstellen⁴²⁶ ermöglichte systematische Auswertung der Beschaffungen durch das GS EFD.⁴²⁷ Es sei von Anfang an die Idee gewesen, ein strategisches Beschaffungscontrolling aufzubauen.⁴²⁸ Laut dem Generalsekretär des EFD (seit 2010) habe die Departementsführung das BBL beauftragt, ein Beschaffungscontrolling zu entwerfen.⁴²⁹ Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) verwies auf das seit 1. Januar 2013 operative Beschaffungscontrolling unter der Verantwortung des BBL.⁴³⁰ Im Bericht des Bundesrats vom Februar 2013 wird Folgendes festgehalten: «Eine weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen wird von der anlaufenden Einführung des Beschaffungscontrollings durch das BBL erwartet. Das Beschaffungscontrolling wird dem Bundesrat und den Departementen die Instrumente geben, um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und das Beschaffungswesen

418 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 15 (Leiter Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund 2010–2013); EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 12.

419 GPA-Protokoll vom 3. Juli 2012, S. 3.

420 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 27.

421 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 15 (Direktor BBL seit 1999).

422 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 19 (Direktor BBL seit 1999).

423 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 16 und 19 (Direktor BBL seit 1999).

424 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 17 (Direktor BBL seit 1999); vgl. Kapitel 6.6.7.2.

425 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 17 (Direktor BBL seit 1999).

426 Der Bundesrat verabschiedete am 29. Nov. 2006 die Org-VöB und setzte sie per 1. Jan. 2007 in Kraft. Daraus resultierte der Auftrag, zwei zentrale Beschaffungsstellen bei armasuisse und beim BBL zu bilden (Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 vom 20. Dez. 2007, S. 14).

427 Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 14, 18 und 25 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

428 Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 25 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

429 Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 27 (Generalsekretär EFD seit 2010).

430 Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 8 (Vorsteherin EFD seit 2010).

zu steuern.»⁴³¹ Seitens der Finanzoberaufsicht begleitet die FinDel die Umsetzung des Beschaffungscontrollings seit mehreren Jahren. Sie richtete in dieser Zeit verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat, mit dem Ziel, die Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Bundesbeschaffungen zu erhöhen.⁴³²

Im Zusammenhang mit einer verbesserten Kontrolle im Beschaffungswesen wurden seit dem Abbruch von INSIEME auch zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingebracht. In der Sommersession 2014 haben National- und Ständerat eine gleichlautende Motion ihrer jeweiligen GPK⁴³³ mit deutlicher Mehrheit angenommen, mit der die Einführung des elektronischen Vertragsmanagements⁴³⁴ der Bundesverwaltung auf Anfang 2015 gefordert wird. Basierend auf einer Empfehlung der FinDel an den Bundesrat verlangt eine weitere Motion, die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass alle Beschaffungen gemäss BöB mit einem Vertragsvolumen ab 50 000 Franken mindestens einmal jährlich öffentlich in maschinenlesbarer Form publiziert werden.⁴³⁵ Der Bundesrat hat Ende April 2014 die Annahme der Motion beantragt.⁴³⁶ Die Empfehlungen der FinDel sowie die Vorstösse der GPK haben die speditive Umsetzung des übergeordneten Beschaffungscontrollings durch den Bundesrat und die Stärkung der Transparenz und Wirtschaftlichkeit zum Ziel.

3.7.4.2 Das BBL als Beratungsorgan

Das im BBL angesiedelte Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes (KBB) unterstützt die Beschaffungs- und Bedarfsstellen in den Bereichen der Güter- und Dienstleistungsbeschaffung.⁴³⁷ Unter anderem berät das KBB die Beschaffungs- und Bedarfsstellen bei beschaffungs- und vertragsrechtlichen Fragen und unterstützt sie bei der Planung und Konzeption sowie bei der administrativen und formellen Abwicklung öffentlicher Ausschreibungen.⁴³⁸

Der Direktor des BBL (seit 1999) beschrieb gegenüber der AGI die Rolle des BBL wie folgt: «Das BBL ist ein Dienstleistungsbetrieb und bietet Betreuung in der Beschaffung an. Es hat keine Aufsichtsfunktion.»⁴³⁹ Wenn man die vom BBL zur

⁴³¹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 54.

⁴³² Jahresbericht 2013 der FinDel an die FK, Ziff. 2.3.3: Vergabewesen Bund (BBl 2014 5551, hier 5585); Jahresbericht 2012 der FinDel an die FK, Ziff. 2.3.3: Vergabewesen Bund (BBl 2013 9349, hier 9378); Jahresbericht 2011 der FinDel an die FK, Ziff. 2.3.2: Vergabe von Expertenaufträgen/Vertragsmanagement (BBl 2012 6993, hier 7018); und Jahresbericht 2010 der FinDel an die FK, Ziff. 2.3.3: Vertragsmanagement (BBl 2011 3855, hier 3880).

⁴³³ Mo. GPK-N/S «Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung» vom 28. Febr. bzw. 25. März 2014 (14.3018 / 14.3289).

⁴³⁴ Das Vertragsmanagement ist eines von drei Elementen des sich im Aufbau befindlichen Beschaffungscontrollings. Die beiden anderen Elemente sind die «Statistik Beschaffungszahlungen» und das «Monitoring nachhaltige Beschaffung»; vgl. Art. 3 Bst. d sowie Art. 4–8 Org-VöB (SR 172.056.15).

⁴³⁵ Mo. Graf-Litscher «Publikation der Basisinformationen aller Beschaffungen des Bundes ab 50 000 Franken» vom 5. März 2014 (14.3045).

⁴³⁶ Der Nationalrat hat der Motion am 20. Juni 2014 als Erstrat zugestimmt, der Ständerat hat die Motion noch nicht beraten.

⁴³⁷ Art. 27 Abs. 1 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15) bzw. Art. 19 Abs. 1 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613).

⁴³⁸ Art. 27 Abs. 2 Bst. a-b Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR 172.056.15) bzw. Art. 19 Abs. 1 Bst. a-b Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613).

⁴³⁹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 12 (Direktor BBL seit 1999).

Verfügung gestellte Beratung abhole, führte er weiter aus, engagierte sich das BBL entsprechend und die Zusammenarbeit mit der Bedarfsstelle funktioniere. Wenn die Bedarfsstelle die Dienste des BBL nicht abrufe, könne auch die Zusammenarbeit nicht funktionieren.⁴⁴⁰ Es bestehe ein Holprinzip – das BBL wisse ja nicht, wer was beschaffe.⁴⁴¹ Laut dem Direktor des BBL (seit 1999) war das BBL bei INSIEME involviert, «insofern man unsere Dienstleistungen beanspruchte».⁴⁴² Nachdem der Direktor der ESTV (2000–2012) Ende Juli zurückgetreten war und die ESTV vom Direktor *ad interim* geleitet wurde, habe eine sehr gute Zusammenarbeit bestanden.⁴⁴³

Gemäss der Vorsteherin des EFD (seit 2010) sei das BBL stets bereit, unterstützend zu wirken, und stelle die erforderlichen Kompetenzen zur Verfügung, sofern es denn rechtzeitig einbezogen werde (was bei INSIEME eben nicht der Fall gewesen sei).⁴⁴⁴ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) äusserte ebenfalls die Ansicht, dass das BBL ein Dienstleister sei und demnach nicht die Aufgabe habe, sich proaktiv bei den Ämtern um das Beschaffungswesen zu kümmern.⁴⁴⁵ Laut dem Generalsekretär des EFD bestehe heute – im Gegensatz zu früher – die Pflicht, auf die Beratungsdienstleistungen des BBL zurückzugreifen, falls ein Amt im Bereich der WTO-Ausschreibungen nicht über das notwendige Know-how verfüge.⁴⁴⁶

3.7.4.3 Beurteilung durch den Bundesrat

Der Bundesrat hielt in seinem Bericht vom 15. Januar 2014⁴⁴⁷ fest, dass die Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit dem BBL nicht den beschaffungsrechtlichen Vorgaben entsprochen habe. Obwohl keine Delegation der Beschaffungskompetenz vorlag, habe die ESTV die benötigten Ressourcen in eigener Regie und ohne systematischen Beizug des BBL beschafft. Mit einer Einhaltung der Zuständigkeitsordnung hätten die aufgetretenen beschaffungsrechtlichen Probleme wohl vermieden werden können.

3.7.4.4 Beurteilung durch die FK und GPK

In Bezug auf die Rolle des BBL als zentrale Beschaffungsstelle für IKT-Dienstleistungen kommen die FK und GPK zu folgender Beurteilung:

Das BBL konnte seine Rolle als zentrale Beschaffungsstelle für IKT-Dienstleistungen für die ESTV nicht wahrnehmen. Die ESTV beschaffte ihre IKT-Dienstleistungen ohne Delegation der Beschaffungskompetenz eigenständig und zog das BBL nicht bei. Dieses Vorgehen widersprach den geltenden rechtlichen Bestimmungen.

⁴⁴⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 15 (Direktor BBL seit 1999).

⁴⁴¹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 22 (Direktor BBL seit 1999).

⁴⁴² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 11 (Direktor BBL seit 1999).

⁴⁴³ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 22 (Direktor BBL seit 1999).

⁴⁴⁴ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 15 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁴⁴⁵ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 24 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁴⁴⁶ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 59 (Generalsekretär EFD seit 2010);

vgl. Kapitel 4.4.3.5.

⁴⁴⁷ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 3.

Bis 2012 erfolgten die Beschaffungen der ESTV in Unkenntnis des BBL. Da das BBL dazu weder vom Departement noch vom BIT oder von der EFK informiert wurde, ist anzunehmen, dass zwischen den bei INSIEME involvierten Verwaltungseinheiten kein diesbezüglicher Austausch stattfand. Beispielsweise beanstandete die EFK bereits 2008, dass die ESTV Informatikdienstleistungen rechtswidrig beschafft hatte, meldete dies aber nicht dem BBL.⁴⁴⁸ Offen ist auch, ob das Departement im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion nicht selber und bereits zu einem viel früheren Zeitpunkt hätte in Erfahrung bringen müssen, dass die ESTV trotz fehlender Delegation der Beschaffungskompetenz Beschaffungen durchführte. Allein die Tatsache, dass die ESTV eigenständig Informatikdienstleistungen beschaffte, war unrechtmässig. Das Departement hätte demnach lediglich kontrollieren müssen, *ob* (und nicht *wie*) die ESTV IKT-Dienstleistungen beschafft hatte.

Es stellt sich weiter die Frage, ob das BIT – das sich gemäss eigenen Angaben⁴⁴⁹ als Ressourcenbeschaffer und nicht als Leistungserbringer gemäss NOVE-IT sah – für die ESTV effektiv hätte IKT-Dienstleistungen beschaffen dürfen. Das BIT verfügte über eine Delegation der Beschaffungskompetenz.⁴⁵⁰ Wenn sowohl das BBL, als zentrale Beschaffungsstelle für IKT-Dienstleistungen, wie auch das BIT, ausserhalb der ihm gemäss NOVE-IT zgedachten Rolle als Leistungserbringer, für die ESTV hätten Dienstleistungen beschaffen dürfen, wäre das Modell der Delegation der Beschaffungskompetenz als Ganzes infrage zu stellen. Einmal mehr führten unklare Zuständigkeiten dazu, dass Missstände nicht erkannt wurden und sich kein Akteur veranlasst fühlte, zu reagieren.

Das BBL hat während der Laufzeit von INSIEME rechtskonform gehandelt. Es war in Bezug auf die beschaffungsrechtlichen Verstösse nicht in den Informationsfluss eingebunden. Nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen stellt sich jedoch die Frage, ob es dem BBL im Rahmen des weiteren Projektverlaufs nicht hätte auffallen sollen, dass die ESTV eigenständige Beschaffungen durchführte – umso mehr, da das BBL während den Vertragsverhandlungen mit Unisys eine wichtige Rolle innehatte und ein Interesse am weiteren Verlauf von INSIEME naheliegender gewesen wäre. Die FK und GPK sind deshalb der Ansicht, dass das BBL bei INSIEME eine aktivere Rolle hätte einnehmen sollen. Allerdings hätte insbesondere das Departement in der Pflicht gestanden, im Rahmen der Ausübung seiner Aufsichtsfunktion das BBL rechtzeitig zu kontaktieren und es über die beschaffungsrechtlichen Verstösse bei INSIEME in Kenntnis zu setzen.

Das Verständnis der Rolle des BBL, das sowohl der Direktor des BBL (seit 1999) wie auch die Vorsteherin des EFD (seit 2010) und der Generalsekretär des EFD (seit 2010) gegenüber der AGI zum Ausdruck brachten, traf für die Projektlaufzeit formell zu. Die FK und GPK sind der Ansicht, dass das BBL in seiner Funktion als zentrale Beschaffungsstelle für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in seinem Zuständigkeitsbereich zu sorgen hat, unabhängig ob das BBL selbst beschafft oder eine Delegation vorliegt. Im Falle einer Delegation der Beschaffungskompetenz sind die zentralen Beschaffungsstellen in keiner Art und Weise davon entbunden, sicherzustellen, dass die Beschaffungen effizient, rechtmässig und nachhaltig erfolgen. Die zentralen Beschaffungsstellen können ihre Verantwortung in Bezug auf die

⁴⁴⁸ Zum Informationsfluss zwischen der EFK und dem BBL vgl. Kapitel 6.6.7.2.

⁴⁴⁹ Vgl. Kapitel 3.5.4.2.

⁴⁵⁰ EFK-Bericht vom Oktober 2011: Querschnittsprojekt Reorganisation Beschaffungsstellen, S. 24.

Rechtskonformität im Beschaffungswesen nur dann wahrnehmen, wenn sie in ihrem Zuständigkeitsbereich die Beschaffungen entweder selbst durchführen oder vom Delegationsempfänger über sämtliche Beschaffungen in Kenntnis gesetzt werden. Mit der Totalrevision der Org-VöB (die revidierte Org-VöB ist seit Anfang 2013 in Kraft) wurde die Rollendefinition neu gesetzlich verankert.

Nur bei einer restriktiven Praxis der zentralen Beschaffungsstellen in Bezug auf die Delegation der Beschaffungskompetenz können Synergien und Skaleneffekte genutzt und die Beschaffungsprozesse vereinfacht und vereinheitlicht werden. Eine extensive Handhabung der Delegation der Beschaffungskompetenz der zentralen Beschaffungsstellen an die Bedarfsstelle oder an andere Dienststellen der Bundesverwaltung würde die im Rahmen der Bundesverwaltungsreform 2005/2007 angestrebte Zentralisierung der Beschaffungsstellen torpedieren.

Die Bedarfsstellen ihrerseits stehen in der Pflicht, die Anforderungen klar zu definieren. Eine Einheit der Bedarfsstelle – zum Beispiel die «Einkaufskoordination» bei der ESTV – bildet die Schnittstelle zwischen dem Fach- und dem Beschaffungswissen und ist der Kontaktpunkt für die zuständige zentrale Beschaffungsstelle. Diese erarbeitet mithilfe des KBB die Beschaffungsunterlagen, nimmt die materielle Prüfung vor und stellt die Beschaffungsanträge der zuständigen zentralen Beschaffungsstelle zur Freigabe zu oder führt die Beschaffungen selbst durch, falls sie dazu befugt ist.

Empfehlung 4:

Kontrolle der Rechtskonformität durch die zentralen Beschaffungsstellen

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass die zentralen Beschaffungsstellen ihre Kontrollfunktion in Bezug auf die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen wahrnehmen. Die zentralen Beschaffungsstellen sollen die Delegation der Beschaffungskompetenz bei IT-Beschaffungen restriktiv handhaben.

In Bezug auf die Rolle des BBL als Beratungsorgan stellen die FK und GPK fest, dass die ESTV die Beratungsdienstleistungen des BBL im Rahmen der Ausschreibung und der anschließenden Vertragsverhandlungen mit Unisys in Anspruch nahm, dass jedoch das BBL bis kurz vor Projektabbruch nur noch am Rande mit INSIEME konfrontiert war. Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die ESTV die Beratungsdienstleistungen des BBL vermehrt hätte in Anspruch nehmen sollen.

3.7.5 Abklärungen des Bundesrats im Bereich des Beschaffungswesens

3.7.5.1 Flexibilisierung des Beschaffungsverfahrens

Die AGI forderte den Bundesrat auf, ihr einen Bericht vorzulegen über seine gegenwärtigen Arbeiten zu den Ausnahme Klauseln des Beschaffungsrechts, über seine laufende Überprüfung einer flexibleren Anwendung der geltenden WTO-Regeln sowie über die ergriffenen Massnahmen zur Förderung der Beschaffungskompetenzen.

In Bezug auf die Flexibilisierung des Beschaffungsverfahrens erwähnte der Bundesrat in seinem Bericht vom November 2013⁴⁵¹ mehrere Ansätze, die im Folgenden wiedergegeben sind:

Im Rahmen der Revision der VöB im Jahr 2010 wurde der «Dialog»⁴⁵² eingeführt, der es den Parteien ermöglicht, miteinander in einem iterativen Prozess Lösungen oder Vorgehensweisen zu besprechen. Mit dem Instrument konnten laut Bundesrat in ersten Verfahren bereits gute Erfahrungen gesammelt werden.

Zudem verwies der Bundesrat auf die Verwendung von «Optionen», die eine schnellere Anpassung an die sich verändernden Rahmenbedingungen ermöglichen. Dadurch biete sich auch die Gelegenheit, eine Zusammenarbeit ohne Nachträge schneller zu beenden. In ersten Verfahren seien «agile Modelle» zur Anwendung gelangt.

In Bezug auf die Überprüfung der im Beschaffungsrecht verankerten Ausnahmeklauseln verwies der Bundesrat in seinem Bericht auf die mit der Revision der VöB vom August 2010 eingeführte Lockerung der Ausnahmeklauseln für die freihändige Vergabe von bestimmten Folgebeschaffungen⁴⁵³ sowie die Möglichkeit von Fristverkürzungen.⁴⁵⁴ Ersteres soll im Rahmen der anstehenden BöB-Revision auf Gesetzesstufe angehoben werden. Die Möglichkeit einer freihändigen Vergabe aus Gründen der Dringlichkeit wurde nicht gelockert.

Das für die Schweiz Anfang 1996 in Kraft getretene «Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen» wurde Anfang 2013 revidiert, was laut Bundesrat neue Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Beschaffungsverfahrens eröffne. Zurzeit befasse sich eine Arbeitsgruppe mit der Überführung des revidierten WTO-Übereinkommens ins nationale Recht. Voraussichtlich gehe bis Ende 2014 ein erster Entwurf zur Revision des BöB in die Vernehmlassung.

3.7.5.2 Förderung der Beschaffungskompetenzen

Der Bundesrat hielt in seinem Bericht vom November 2013⁴⁵⁵ fest, dass in den Projektorganisationen die Projektführungskompetenz, die Fachkompetenz sowie die beschaffungsrechtliche und kommerzielle Kompetenz von Beginn an verfügbar sein sollten. Jede Bedarfsstelle sollte über qualifizierte Mitarbeitende im Bereich des Beschaffungswesens verfügen. In diesem Zusammenhang verwies der Bundesrat auf die für die gesamte Bundesverwaltung kostenlos zur Verfügung stehenden modulstrukturierten Ausbildungen des BBL bzw. des KBB. Entstehen bei der Erstellung des Pflichtenhefts Zweifel darüber, ob die anvisierte Lösung tatsächlich die bestmögliche ist und den innovativen Marktopportunitäten genügend Chancen offen lässt, sei eine Marktabklärung vorzunehmen.

451 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 18–19.

452 Art. 26a VöB (SR 172.056.11).

453 Art. 36 Abs. 2 Bst. d VöB (SR 172.056.11), Bestimmung in Kraft seit 1. Aug. 2010.

454 Art. 19a VöB (SR 172.056.11), Bestimmung in Kraft seit 1. Aug. 2010.

455 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 19–20.

Aufgrund der finanziellen Dimension sowie der politischen und medialen Sensibilität von komplexen Beschaffungen sind für den Bundesrat die diesbezügliche Unterstützung und der Einbezug des Top-Kaders von grosser Bedeutung.

In den Departementen sollten weiter situativ ausgestaltete Leitfäden zum Beschaffungswesen mit Prozess- und Kompetenzregelung sowie operative Hilfestellungen erarbeitet und in Kraft gesetzt werden. Das GS EFD hat 2013 eine Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen im EFD⁴⁵⁶ in Kraft gesetzt.

3.7.5.3 Beurteilung durch die FK und GPK

Die Oberaufsichtskommissionen nehmen die eingeleiteten Massnahmen im Bereich der Flexibilisierung des Beschaffungsverfahrens und der Förderung der Beschaffungskompetenzen zur Kenntnis. Diese zu beurteilen war nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung; eine Beurteilung wäre anhand der erhaltenen Informationen auch nicht möglich gewesen. Die Oberaufsichtsorgane werden sich über die diesbezügliche Entwicklung informieren lassen und zu gegebener Zeit Stellung nehmen.

3.8 Zwischenfazit zum Projekt INSIEME

Die FK und GPK gelangen – gestützt auf die Feststellungen und Würdigungen in den vorstehenden Kapiteln 3.2–3.7 – zu folgendem Zwischenfazit.

Missachtung der Rechtsnormen und Vorgaben

Die gültigen Rechtsnormen und verbindlichen Vorgaben der Bundesverwaltung zum Führen und Abwickeln von Projekten der IKT sowie zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen wurden bis ein Jahr vor Projektabbruch von INSIEME am 19. September 2012 nahezu flächendeckend missachtet. Trotz zahlreicher Interventionen der Aufsichts-, Kontroll- und Linienführungsorgane sowie des Einsatzes externer Experten gelang es den Verantwortlichen über Jahre hinweg nicht, diesen Missstand zu beheben. Die Oberaufsichtskommissionen verurteilen eine solche systematische Missachtung der Rechtsnormen und Vorgaben in aller Deutlichkeit.

Mangelhafte Projektdokumentation

Die Dokumentation des Projekts war über den grössten Teil des Projektverlaufs unvollständig und präsentierte sich den Oberaufsichtskommissionen in einem desolaten Zustand. Dies ist darauf zurückzuführen, dass HERMES als übergreifende und systematische Vorgehensmethodik von den Projektverantwortlichen nicht angewendet wurde, obschon dies klar vorgeschrieben war. Durch diesen eklatanten Mangel wurde eine fundierte und dokumentierte Überprüfung der meisten Projekt- bzw. Teilprojektergebnisse sowie deren Beurteilung durch die FK und GPK weitgehend verunmöglicht. Dort, wo eine Beurteilung zumindest teilweise möglich war, zeigte sich, dass die vorliegenden Unterlagen nicht freigegeben bzw. vom jeweiligen Auftraggeber nicht geprüft und mit Datum und Unterschrift versehen worden waren.

⁴⁵⁶ Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen im EFD vom 1. April bzw. 2. Dez. 2013 (überarbeitete Version).

Ob die systematische Vernachlässigung der Projektdokumentation und der beliebige Umgang mit der Vorschrift, HERMES anzuwenden, aufgrund von Ressourcenmangel, Fahrlässigkeit oder fehlenden Methodenkompetenzen erfolgte, macht für die Oberaufsichtskommissionen keinen wesentlichen Unterschied. Die übergeordneten Vorgaben sind in jedem Fall und ohne Abstriche einzuhalten. Deren Missachtung, aus welchen Gründen auch immer, wiegt für die FK und GPK schwer. Nicht zuletzt entstehen durch eine mangelhafte Dokumentation unnötig zusätzliche Kosten, vor allem, wenn die Projektdokumentation für die Wartung, den Unterhalt und einen allfälligen späteren Ausbau des Systems zuerst zeitaufwendig aufgearbeitet werden muss.

Fehlbesetzung von Schlüsselstellen

Von den eingesetzten Schlüsselpersonen (Projektauftraggebende und -leitende) war sich die Mehrheit ihrer Rolle kaum bewusst und/oder war ihr nicht gewachsen. Der Einsatz von Mitarbeitenden ohne Erfahrung in der Führung von Grossprojekten, wie dies beispielsweise beim Programm-Koordinator (2006–2007) oder beim Gesamtprojektleiter INSIEME (2007–2011) der Fall war, führten das Projekt INSIEME über Jahre hinweg in eine immer grössere Schiefelage. Dies trug massgeblich dazu bei, dass INSIEME schliesslich auf Kosten der Steuerzahlenden abgebrochen werden musste. Für die Oberaufsichtskommissionen ist nur äusserst schwer nachvollziehbar, dass seitens der Projektverantwortlichen und des Auftraggebers so lange zugewartet wurde, die Schlüsselpositionen mit qualifizierten Personen zu besetzen.

Abhängigkeit von externen Experten

Aufgrund der ungenügend qualifizierten internen Schlüsselpersonen musste der Einsatz von externen Experten ab 2008 übermässig stark intensiviert werden. Dies führte zu einer bedenklichen Dauerabhängigkeit der ESTV von externen Experten und trug massgeblich dazu bei, dass die Beschaffungsnormen des Bundes mittels «Kettendienstleistungsverträgen»⁴⁵⁷ umgangen wurden. Interne Projektmitarbeitende (ESTV-Fachbereichsspezialisten) verfügten kaum über die nötigen Kapazitäten oder besaßen nicht ausreichende IKT-Kompetenzen, um die erbrachten Expertenleistungen (Konzepte, Spezifikationen, etc.) in der ESTV umzusetzen. Insgesamt wurden von 2008–2011 jährlich Dutzende von Informatikdienstleistungsverträgen knapp unter dem WTO-Schwellenwert und oft zu erheblich überhöhten Stundenansätzen freihändig vergeben. Die FK und GPK verurteilen diese rechtswidrige Vergabepaxis aufs Schärfste.

Konfliktgeladene Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT

Mit der im Rahmen von NOVE-IT erfolgten Trennung der IKT des Bundes in Leistungsbezüger- und Leistungserbringerorganisationen (Auftraggeber- und Auftragnehmerverhältnisse) verfolgte der Bundesrat unter anderem das Ziel, durch die Realisierung von Synergieeffekten Einsparungen bei den IKT-Ausgaben und beim IKT-Personal zu erzielen. Allerdings führte die Umsetzung des Reorganisationsprojekts gleichzeitig zu einem Verlust an qualifizierten und langjährigen IKT-Fachspezialisten; dies vor allem aufseiten der Leistungsbezüger. Mit NOVE-IT gab es nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Dies äusserte sich in Machtkonflikten und Widerständen, welche einer guten Amts- und Departementskultur innerhalb des

⁴⁵⁷ Mehrere Informatikdienstleistungsverträge in Serie für dieselbe Aufgabe, die gesamthaft (über alle Verträge) ein Kostendach deutlich über dem WTO-Schwellenwert aufwiesen.

EFD abträglich waren. Auf die für einen erfolgreichen Abschluss von INSIEME erforderliche konstruktive und ergebnisorientierte Zusammenarbeit zwischen den involvierten Bundesstellen ESTV und BIT wirkte sich dieser Umstand nachweislich negativ aus. Ein zentraler Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Umsetzung von grossen und komplexen Projekten wie INSIEME ist eine gut funktionierende, partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Hauptverantwortung der ESTV

Die FK und GPK kommen zum Schluss, dass die ESTV weitgehend die Verantwortung für das Scheitern von INSIEME trägt.

Massnahmen des Bundesrats

Die FK und GPK teilen die vom Bundesrat in seinem Bericht⁴⁵⁸ festgehaltenen Erkenntnisse und unterstützen die darauf abgestützten Massnahmen weitgehend. Sie erwarten vom Bundesrat, dass er den Prozess der Umsetzung dieser Massnahmen und der Überprüfung ihrer Wirksamkeit im Rahmen seiner Aufsicht eng überwacht und begleitet, indem er sich mindestens jährlich einen Rechenschaftsbericht über alle beschlossenen Massnahmen sowie deren Umsetzungsstand und -erfolg vorlegen lässt und die Oberaufsichtskommissionen über seine Erkenntnisse informiert.

Die FK und GPK stellen fest, dass sich der Bundesrat mit seinen Massnahmen primär auf «harte» Faktoren (Verordnungen, Methoden, Instrumente, Rollenbeschreibungen, Prüfprozesse, Projektleiterpool) beschränkt. Die Oberaufsichtskommissionen sind dezidiert der Ansicht, dass «weiche» Faktoren (kulturelle Aspekte wie z. B. die Förderung intra- und interdepartementaler Zusammenarbeit) für den erfolgreichen Abschluss eines Projekts mindestens ebenso wichtig sind (vgl. dazu Kapitel 4.4.3.5, Empfehlung 9).

4 Aufsicht und Führung in der Linie

4.1 Einleitung

Im Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013 stehen in Bezug auf die Projektführung und Aufsicht folgende Fragen im Mittelpunkt: Welche Aufgaben kamen im Rahmen der Projektführung bzw. der Aufsicht den verschiedenen Hierarchiestufen zu? Wurden diese von den dafür vorgesehenen Personen und Hierarchiestufen wahrgenommen? Welche Rollen nahmen das BIT und das BBL in den einzelnen Projektphasen ein? Wie ist die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den drei EFD-Ämtern ESTV, BIT und BBL zu beurteilen? Welche Führungsrolle nahm die Departementsleitung (Vorsteher/in und Generalsekretariat) ein?

Gestützt auf diese Fragen beschlossen die FK und GPK, die Rolle der Aufsicht auf Direktions- und Departementsstufe für den Zeitraum 2007–2012 sowie die Departements- bzw. Stabübergaben ab 2004 systematisch zu klären und zu beurteilen. Ergänzend dazu verlangten sie vom Bundesrat, die Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe von 2001–2012 aufzuarbeiten, zu bewerten und ihnen

⁴⁵⁸ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 52–53.

darüber schriftlich Bericht zu erstatten.⁴⁵⁹ Die FK und GPK forderten insbesondere, dass der Bundesrat die Projektinitialisierung im Jahr 2001 und den Neustart des Projekts im Jahr 2007, die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der ESTV, dem BIT und dem BBL unterhalb der Direktionsstufe sowie die Schwierigkeiten im Informationsfluss (Reporting, Controlling) untersucht. Zudem baten die FK und GPK den Bundesrat, den Zusammenhang zwischen den begangenen Fehlern in der Projektführung und Aufsicht sowie den daraus gezogenen Lehren aufzuzeigen.

Wie in Kapitel 1.4.3 näher ausgeführt, erfolgte die Berichterstattung des Bundesrats lückenhaft. Eine Würdigung seiner Erkenntnisse durch die Oberaufsicht ist nur im Rahmen der von ihm zur Verfügung gestellten Informationen möglich. Nicht vertieft auseinandergesetzt hat sich der Bundesrat mit der Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe im Zeitraum von 2001–2006. Gegenüber der AGI hielt er dazu fest: «Für die erste Projektphase bis 2007 geht aus den Akten nicht zuverlässig hervor, wer welche Entscheide getroffen hat.»⁴⁶⁰ Folglich sei eine Beurteilung der Verantwortlichkeiten nur für die Phase nach dem Neustart im Jahr 2008 möglich.⁴⁶¹ Überhaupt nicht aufgearbeitet und beurteilt hat der Bundesrat die Projektinitialisierungsphase im Jahr 2001;⁴⁶² er begründete dies mit der mangelhaften Dokumentation.⁴⁶³ Schliesslich ging der Bundesrat weder auf die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der ESTV, dem BIT und dem BBL unterhalb der Direktionsstufe noch auf die Schwierigkeiten im Informationsfluss vertieft ein.

4.2 Rechtsgrundlagen

4.2.1 Aufsicht und Führung im Allgemeinen

Die zentralen Bestimmungen in Bezug auf die Aufsicht und Führung beim Bund sind im RVOG sowie in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)⁴⁶⁴ festgehalten.

Gemäss RVOG übt der Bundesrat die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung aus.⁴⁶⁵ Mit der Aufsicht stellen der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicher.⁴⁶⁶ Die Aufsicht des Bundesrats über die zentrale Bundesverwaltung ist umfassend⁴⁶⁷ und richtet sich nach den Grundsätzen der Verwaltungstätig-

⁴⁵⁹ Schreiben der AGI an den Bundesrat vom 4. Juni 2013 sowie Schreiben der AGI an den Bundesrat vom 2. Dez. 2013.

⁴⁶⁰ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 1.

⁴⁶¹ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 1.

⁴⁶² 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013.

⁴⁶³ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 2.

⁴⁶⁴ RVOV (SR **172.010.1**)

⁴⁶⁵ Art. 8 Abs. 3 RVOG (SR **172.010**).

⁴⁶⁶ Art. 24 Abs. 1 RVOV (SR **172.010.1**).

⁴⁶⁷ Art. 24 Abs. 2 RVOG (SR **172.010**).

keit⁴⁶⁸ und der Verwaltungsführung⁴⁶⁹. Der Bundesrat und die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten.⁴⁷⁰ Sie beurteilen die Leistungen der Bundesverwaltung und überprüfen periodisch die von ihnen gesetzten Ziele.⁴⁷¹ Weiter achten sie auf die sorgfältige Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.⁴⁷²

Im Unterschied zur parlamentarische Oberaufsicht ist die Aufsicht ein Mittel der Verwaltungsführung. Das Aufsichtsorgan kann demnach Beschlüsse anderer Behörden aufheben oder ändern, anstelle dieser Behörde handeln oder ihnen verbindliche Weisungen erteilen. Die Kontrolle, als Instrument der Aufsicht, dient sowohl der vertieften Abklärung von besonderen Fragestellungen, die sich aus aktuellen Ereignissen oder festgestellten Missständen ergeben, als auch der periodischen Überprüfung besonderer Fachbereiche.⁴⁷³ Mit Kontrollen sind in der Regel besondere Stellen befasst, die von der kontrollierten Verwaltungseinheit unabhängig sind.⁴⁷⁴

Die Departementsvorstehenden führen die Departemente und tragen dafür die politische Verantwortung.⁴⁷⁵ Innerhalb ihres Departements verfügen sie grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte.⁴⁷⁶ Die den Departementsvorstehenden zustehende Führungsaufgabe als solche ist nicht delegierbar.

Das Generalsekretariat unterstützt die Departementsvorstehenden bei der Planung, Organisation und Koordination der Tätigkeit des Departements sowie bei den Entscheidungen, die den Departementsvorstehenden zustehen.⁴⁷⁷ Dem Generalsekretariat kommen in erster Linie unterstützende, planerische, organisatorische, koordinierende und entscheidungsvorbereitende Funktionen zu, sei das zugunsten des Departementsvorstehers oder innerhalb des Departements.

Weiter nimmt das Generalsekretariat die Aufsichtsfunktionen nach den Anordnungen der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers wahr.⁴⁷⁸ Gemäss der Geschäftsordnung des EFD (GO EFD) vom November 2011 steuert das GS EFD die Ressourcenbedürfnisse der Verwaltungseinheiten des EFD, was namentlich die

468 Art. 11 RVOV (SR 172.010.1): «Die Bundesverwaltung handelt im Rahmen des Bundesrechts und der vom Bundesrat gesetzten Ziele und Prioritäten. Sie beachtet dabei insbesondere folgende Grundsätze: a. Sie erkennt neuen Handlungsbedarf frühzeitig und leitet daraus Ziele, Strategien und Massnahmen ab; b. Sie ordnet ihre Tätigkeiten entsprechend der Wichtigkeit und Dringlichkeit; c. Sie erbringt ihre Leistungen bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich.»

469 Art. 24 Abs. 2 RVOV; Art. 12 RVOV (SR 172.010.1): «Die Führungsverantwortlichen aller Stufen handeln nach folgenden Grundsätzen: a. Sie führen mittels Vereinbarung von Zielen und Wirkungen; b. Sie beurteilen die Leistungen ihrer Verwaltungseinheiten und ihrer Mitarbeitenden periodisch; c. Sie passen Prozesse und Organisation rechtzeitig neuen Bedürfnissen an; d. Sie nutzen ihre Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen und gewähren diese auch ihren Mitarbeitenden; e. Sie fördern eine Kultur der Lern- und Veränderungsbereitschaft; f. Sie stellen eine ergebnisorientierte und interdisziplinäre Arbeitsweise sicher. Im Übrigen gelten insbesondere die Personalgesetzgebung und das personalpolitische Leitbild des Bundesrates.»

470 Art. 36 Abs. 1 RVOG (SR 172.010).

471 Art. 36 Abs. 3 RVOG (SR 172.010).

472 Art. 36 Abs. 4 RVOG (SR 172.010).

473 Art. 25 Abs. 1 RVOV (SR 172.010.1).

474 Art. 25 Abs. 2 RVOV (SR 172.010.1).

475 Art. 37 Abs. 1 RVOG (SR 172.010).

476 Art. 38 RVOG (SR 172.010).

477 Art. 42 Abs. 1 RVOG (SR 172.010).

478 Art. 42 Abs. 2 RVOG (SR 172.010).

Führung der IKT des EFD – insbesondere die übergeordnete Planung und Steuerung von departementalen Projekten in finanzieller, technischer und sicherheitstechnischer Hinsicht – beinhaltet.⁴⁷⁹

Die den FK und GPK vorliegenden früheren Fassungen der GO EFD⁴⁸⁰ sowie der Geschäftsordnung des GS EFD⁴⁸¹ legen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nicht näher fest.⁴⁸² Der stv. Generalsekretär des EFD (seit 2011) sagte gegenüber der AGI, die Aufsicht sei ein «völlig luftleerer Raum», da es momentan für die gesamte Bundesverwaltung keine präzise Definition der Aufsichtsfunktion gebe. Das EFD arbeite seit einem Jahr an einer diesbezüglichen Weisung, die künftig als Grundlage für die Ausübung der Aufsichtsfunktion dienen solle.⁴⁸³

Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des EFD war gemäss BinFV bis Anfang 2012 Vorsitzende bzw. Vorsitzender des IRB.⁴⁸⁴ Mit der am 1. März 2013 in Kraft getretenen Weisung des EFD zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung (WUBinFV)⁴⁸⁵, mit der Weisung über die Informatik und Telekommunikation im EFD⁴⁸⁶ sowie mit der IKT-Strategie des EFD⁴⁸⁷ wurden nach dem Abbruch von INSIEME Regeln betreffend Kompetenzen und Zuständigkeiten der IKT-Steuerung und -Führung im EFD festgelegt.

Die Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter sind gegenüber ihren Vorgesetzten für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten sowie für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich.⁴⁸⁸ Die Verwaltungseinheiten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet; sie unterstützen und informieren sich gegenseitig.⁴⁸⁹

Die ESTV verfügt mit dem Finanzinspektorat (FISP ESTV) über eine interne Revisionsstelle.⁴⁹⁰ Der Leiter des FISP ESTV ist direkt dem Direktor der ESTV unterstellt.⁴⁹¹ Der Direktor oder die Geschäftsleitung der ESTV können dem FISP im Maximalumfang von 30 Prozent der Kapazitäten fallweise weitere Aufgaben übertragen, für die das FISP geeignet ist.⁴⁹² Dem FISP sind sämtliche Unterlagen vorzulegen bzw. die Auskünfte zu erteilen, die es zur Vornahme seiner Prüfung benötigt.⁴⁹³ Bis Ende Mai 2012 wurde das Jahresprüfprogramm unter Einbezug von Prüfungsanträgen des Direktors der ESTV und der Leiter der Hauptabteilungen

⁴⁷⁹ Art. 4 Bst. c GO EFD vom 22. Nov. 2011.

⁴⁸⁰ Die Fassungen vor April 2007 konnten nicht erhältlich gemacht werden.

⁴⁸¹ Die Fassungen vor Mai 2007 konnten nicht erhältlich gemacht werden.

⁴⁸² Bezeichnend ist, dass die GO GS EFD vom 5. Dez. 2011 unter Art. 18 Abs. 2 festhält, die GO GS EFD vom 4. Mai 2007 zu ersetzen. Diese wurde aber bereits durch die seit dem 15. September 2010 in Kraft getretene Fassung aufgehoben. Die FK und GPK stellen fest, dass die departementsinternen Rechtsvorgaben nicht systematisch abgelegt wurden und verweisen diesbezüglich auf die Empfehlung 1 in Kapitel 1.4.1.

⁴⁸³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 17 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁴⁸⁴ Art. 12 Abs. 2 BinFV (SR **172.010.58**).

⁴⁸⁵ WUBinFV vom 19. Febr. 2013.

⁴⁸⁶ Weisung vom 20. Dez. 2012 über die Informatik und Telekommunikation im EFD.

⁴⁸⁷ IKT-Strategie des EFD vom 20. Dez. 2012.

⁴⁸⁸ Art. 45 RVOG (SR **172.010**).

⁴⁸⁹ Art. 14 Abs. 1 RVOV (SR **172.010.1**).

⁴⁹⁰ Vgl. Kapitel 6.2.8.

⁴⁹¹ Art. 3 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002 bzw. Ziff. 4.1 GO FISP ESTV vom Juni 2012.

⁴⁹² Art. 2 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002 bzw. Ziff. 3 GO FISP ESTV vom Juni 2012.

⁴⁹³ Art. 9 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002. Unter Ziff. 4 GO FISP ESTV vom Juni 2012 ist neu festgehalten: «Das FISP der ESTV ist, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, berechtigt, Auskunft zu verlangen und insbesondere auch Einsicht in sämtliche Akten zu nehmen.»

erstellt und jährlich durch die Geschäftsleitung der ESTV genehmigt.⁴⁹⁴ Seit Juni 2012 wird der jährliche Prüfplan durch die Geschäftsleitung der ESTV zur Kenntnis genommen.⁴⁹⁵

4.2.2 Aufsicht und Führung im Bereich der Finanzen

Für die Beantragung von Krediten finden sich im Finanzhaushaltgesetz (FHG)⁴⁹⁶, in der Finanzhaushaltverordnung (FHV)⁴⁹⁷ sowie im Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung der Bundesverwaltung umfassende Bestimmungen.

Gemäss FHG sind die Verpflichtungskredite aufgrund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnungen zu bemessen.⁴⁹⁸ Beim Verpflichtungskredit für INSIEME von 2005 war gemäss dem damals geltenden Recht⁴⁹⁹ die betroffene Dienststelle, d. h. die ESTV, für die Ermittlung der Kosten verantwortlich. Seit der am 1. Mai 2006 in Kraft getretenen Revision des FHG ist der Bundesrat für die Ermittlung des Finanzbedarfs verantwortlich.⁵⁰⁰ Unverändert blieb, dass die Dienststelle, wenn eine exakte Berechnung nicht möglich ist, dies im Kreditbegehren zusammen mit den Berechnungsgrundlagen und den Unsicherheitsfaktoren darlegen und nötigenfalls angemessene Reserven vorsehen soll.⁵⁰¹ Zur Abklärung der Tragweite und der Kosten komplexer Vorhaben müssen nötigenfalls Projektierungskredite verlangt werden.⁵⁰²

Gemäss FHG führt die Verwaltungseinheit über die Beanspruchung des Verpflichtungskredits eine Kontrolle, aus der hervorgehen muss, welche Verpflichtungen eingegangen wurden und welche Verpflichtungen für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlich sind.⁵⁰³

Weiter statuiert das FHG, dass die Verwaltungseinheiten für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich sind und eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung führen.⁵⁰⁴

⁴⁹⁴ Ziff. 8.2 Grundsätze für das FISP ESTV vom 6. Jan. 2003; Art. 5 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002.

⁴⁹⁵ Ziff. 10.1 GO FISP ESTV vom Juni 2012.

⁴⁹⁶ Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Okt. 2005 (SR **611.0**).

⁴⁹⁷ FHV vom 5. April 2006 (SR **611.01**).

⁴⁹⁸ Art. 22 Abs. 1 FHG (SR **611.0**) bzw. Art. 26 Abs. 1 FHG vom 6. Okt. 1989 (AS **1990 985**).

⁴⁹⁹ Art. 26 Abs. 2 FHG vom 6. Okt. 1989 (AS **1990 985**).

⁵⁰⁰ Art. 22 Abs. 2 FHG (SR **611.0**); vgl. Kapitel 5.3.1.

⁵⁰¹ Art. 22 Abs. 2 FHG (SR **611.0**) bzw. Art. 26 Abs. 2 FHG vom 6. Okt. 1989 (AS **1990 985**).

⁵⁰² Art. 22 Abs. 3 FHG (SR **611.0**) bzw. Art. 26 Abs. 3 FHG vom 6. Okt. 1989 (AS **1990 985**).

⁵⁰³ Art. 25 FHG (SR **611.0**).

⁵⁰⁴ Art. 40 Abs. 1 sowie Art. 57 Abs. 1 FHG (SR **611.0**).

Bei der Vorbereitung von Anträgen lädt das federführende Amt die mitinteressierten Verwaltungseinheiten⁵⁰⁵ unter Ansetzung angemessener Fristen zur Stellungnahme ein. In begründeten Ausnahmefällen kann auf die Ämterkonsultation verzichtet oder diese auf einen engen Adressatenkreis beschränkt werden.⁵⁰⁶ In den Erläuterungen zur RVOV sind als Beispiele für begründete Ausnahmefälle aufgeführt: Geschäfte, bei denen die interessierten Stellen schon in die Projektorganisation integriert sind und eine Ämterkonsultation nur zu Doppelspurigkeiten führen würde, sowie dringliche Geschäfte, bei denen die Ämterkonsultation zu einer unhaltbaren Verzögerung führen würde.⁵⁰⁷

Geschäfte, über die der Bundesrat zu beschliessen hat, werden den Mitgliedern des Bundesrats zum Mitbericht vorgelegt.⁵⁰⁸ Das Mitberichtsverfahren dient der Entscheidungsvorbereitung auf Stufe Bundesrat. Ziel des Verfahrens ist es, dass sich der Bundesrat in den Verhandlungen auf grundsätzliche Aspekte konzentrieren kann.⁵⁰⁹ Das federführende Departement reicht der Bundeskanzlei den definitiven Antrag rechtzeitig zur Durchführung des Mitberichtsverfahrens ein.⁵¹⁰

Die EFV tritt für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung ein; sie nimmt bei der Budgetierung, Finanzplanung und Vorbereitung von Bundesratsgeschäften der Bundeskanzlei und der Departemente mit finanziellen Auswirkungen entsprechend Einfluss.⁵¹¹

4.3 Aufsicht und Führung durch die ESTV

4.3.1 Befassung der Direktion der ESTV mit INSIEME

4.3.1.1 Entscheidungsinstanzen auf Stufe Direktion der ESTV

Auf Direktionsstufe gab es zwischen 2007 und 2012 verschiedene Instanzen, die sich mit INSIEME befassen: der Auftraggeber, die Geschäftsleitung Informatik (GL-i), der Lenkungsausschuss (LAS), der Gesamtprojektausschuss (GPA) und der Projektausschuss Apollo.

⁵⁰⁵ Als mitinteressiert gelten die Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind (Art. 4 Abs. 3 RVOV [SR 172.010.1]). In den Erläuterungen zur RVOV ist präzisiert, dass als mitinteressiert nicht nur die offensichtlich betroffenen Verwaltungseinheiten gelten, sondern auch die Einheiten, deren Betroffenheit durch den Antrag verändert wird (z. B. neu, stärker, schwächer oder nicht mehr betroffen) (Erläuterungen zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV] vom 25. Nov. 1998, S. 7).

⁵⁰⁶ Art. 4 Abs. 1 RVOV (SR 172.010.1).

⁵⁰⁷ Erläuterungen zur RVOV vom 25. Nov. 1998, S. 7.

⁵⁰⁸ Art. 15 Abs. 1 RVOG (SR 172.010).

⁵⁰⁹ Art. 5 Abs. 1 RVOV (SR 172.010.1).

⁵¹⁰ Art. 5 Abs. 2 RVOV (SR 172.010.1); mit der am 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Änderung wurde «definitiver Antrag» durch «unterzeichneter Antrag» ersetzt. Zudem wurde unter Absatz 1^{bis} ergänzt, dass das Mitberichtsverfahren mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Departement beginnt.

⁵¹¹ Art. 9 Abs. 1 Bst. b OV-EFD vom 11. Dez. 2000 (AS 2001 267). Die Bestimmung blieb seither praktisch unverändert; einzig 2010 wurde präzisiert, dass sich die EFV auch für «eine wirksame Kredit- und Ausgabensteuerung» einzusetzen habe (Art. 8 Abs. 1 Bst. c OV-EFD [SR 172.215.1]).

Auftraggeber

Der Direktor der ESTV (2000–2012) war während der gesamten Projektlaufzeit Auftraggeber von INSIEME. Anlässlich der Sitzung der GL-i von Ende Mai 2007 betonte der Direktor der ESTV, «dass er als Direktor zwar Auftraggeber ist und somit die Gesamtverantwortung trägt, jedoch die Möglichkeit bestehen muss, diese Verantwortung integral weiterzugeben an den Programm-Manager».⁵¹² Im Rahmen der Behandlung des Berichts der Arbeitsgruppe INSIEME-Relaunch (AIR) von Ende 2007 beschloss die GL-i, dem GPL die Kompetenz zu geben, über die personellen Ressourcen (intern und extern) sowie die genehmigten Budgetmittel zu bestimmen.⁵¹³

Der Auftraggeber hatte Einsitz im LAS, den Vorsitz hatte jedoch der Vizedirektor und Leiter der Hauptabteilung MWST. Im Ende 2009 konstituierten Folgegremium, dem GPA, war der Direktor der ESTV bis Ende 2010 nicht Mitglied. Er begründete diesen Entscheid damit, dass diejenigen, die mit dem neuen System leben würden, sowie die Hauptabteilungen, welche die Nutzer von INSIEME sein würden, den Lead haben sollten.⁵¹⁴

Anlässlich der Konstituierung des GPA Ende 2009 wurde festgehalten, dass der GPA den Auftraggeber gegenüber dem Gesamtvorhaben vertritt.⁵¹⁵ In der INSIEME-Charta vom März 2011 wurde die Rolle des Auftraggebers wie folgt definiert: «Der Auftraggeber, der Amtsdirektor der ESTV, ist als Verantwortlicher für das Gesamtprojekt Herr des Budgets und oberster Entscheidträger mit Veto-Recht. Er hat seine Aufgaben an den Vorsitzenden des GPA delegiert, behält sich jedoch das Vetorecht vor und ist selbst Mitglied des GPA.»⁵¹⁶

Vonseiten des BIT⁵¹⁷, der EFK⁵¹⁸, des EFD⁵¹⁹ sowie teilweise der ESTV⁵²⁰ wurde die Auffassung vertreten, dem Auftraggeber resp. der Geschäftsleitung habe das Interesse gefehlt und demnach sei INSIEME nicht die nötige Priorität beigemessen worden. Der Vizedirektor der ESTV (seit 2008) äusserte sich zudem dahingehend, dass die nach dem Abbruch der Vertragsverhandlungen mit Unisys erkannten Probleme durch den Auftraggeber nicht ernst genommen oder zu wenig konsequent

⁵¹² Protokoll der GL-i vom 29. Mai 2007, S. 2.

⁵¹³ Protokoll der GL-i vom 25. Okt. 2007, S. 2. Die Rolle des GPL wird im AIR-Bericht wie folgt beschrieben: «Der GPL trägt die Gesamtverantwortung für das Gesamtprojekt. Er ist verantwortlich für die Projektergebnisse, bestimmt und führt die Projektleiter, trägt die Verantwortung für die Durchführung des ihm zugeteilten Vorhabens (Planung, Führung, Überwachung), entscheidet über personelle Ressourcen (interner und externer Art) und hat Kompetenz über das für das Gesamtprojekt gesprochene Budget. Er kann nach Absprache mit der Linie personelle Ressourcen aufbieten, wobei die Projektarbeit Priorität hat» (Ergebnisse der AIR vom 15. Nov. 2007, S. 11).

⁵¹⁴ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 53 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵¹⁵ Protokoll des GPA vom 7. Dez. 2009, Powerpoint-Folien, S. 10.

⁵¹⁶ Projekt-Charta INSIEME vom 16. März 2011, S. 4.

⁵¹⁷ Während der Vertragsverhandlungen mit Unisys war aus Sicht des BIT «ein echtes Interesse der ESTV-Amtsleitung am Projektverlauf kaum spürbar» (Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 25).

⁵¹⁸ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 16 (Vizedirektor EFK 2000–2013): «Das Hauptproblem war, dass die Geschäftsleitung sich gar nicht interessiert hat für die Informatik.»

⁵¹⁹ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 29 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁵²⁰ Der stv. Direktor der ESTV (seit 1995) sagte gegenüber der AGI einerseits, dass INSIEME hohe Priorität gehabt habe, und andererseits, dass das meiste, was nicht gut gemacht wurde, nicht aus böser Absicht falsch gemacht wurde, sondern weil man sich zu wenig darum kümmerte (Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 22 und 27).

angegangen worden seien.⁵²¹ Der Direktor der ESTV widersprach dem anlässlich seiner Anhörung durch die AGI dezidiert und betonte, dass er die Funktion als Auftraggeber gemäss HERMES⁵²² wahrgenommen habe; INSIEME sowie die Informatik im Allgemeinen seien immer seine Sorgenkinder gewesen.⁵²³

Geschäftsleitung Informatik (GL-i)

Informatikthemen wurden während der Laufzeit von INSIEME in der Regel⁵²⁴ nicht an den Sitzungen der GL ESTV behandelt, sondern gesondert an den Sitzungen der GL-i.⁵²⁵ Diese bestand aus den ständigen Mitgliedern der GL ESTV⁵²⁶, dem Leiter der LBO sowie dem GPL⁵²⁷ und hatte bei Informatikthemen die gleiche Stellung und Kompetenzen wie die GL bei übrigen Geschäften.⁵²⁸ Nach dem Rücktritt des Leiters der Hauptabteilung MWST (1999–2008) übernahm dessen Nachfolger⁵²⁹ den Vorsitz der GL-i.⁵³⁰ Die GL-i behandelte INSIEME in unterschiedlicher Häufigkeit: Während sie im Jahr 2007 16-mal in Bezug auf INSIEME tagte, tat sie dies 2008 lediglich einmal und 2009 viermal. Im August 2010 wurde INSIEME zum letzten Mal in der GL-i traktandiert.

Die GL-i befasste sich während und nach dem Abbruch der Vertragsverhandlungen mit Unisys intensiv mit INSIEME. Danach sei die ESTV zum Schluss gekommen,

521 Bericht INSIEME der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 6.

522 Gemäss HERMES 2003 ist der Auftraggeber eines Projekts letztlich verantwortlich für die Durchführung des Projekts und für die Erreichung der Ziele innerhalb des gesetzten Kosten- und Terminrahmens. Weiter beschreibt HERMES 2003 die Verantwortung, das Tätigkeitsgebiet sowie die Kompetenzen des Auftraggebers wie folgt (S. 247–248): «Verantwortung: Tragen der Gesamtverantwortung für ein Vorhaben, Initiieren, Steuern und Überwachen von Vorhaben in der Informatik und Organisation, Erreichen der Ziele von Informatikvorhaben, Rechtzeitige Entscheidung über Anträge und Massnahmen, Konsequenzen von Entscheiden und Rückweisungen, Sicherstellung der ausreichenden Mitwirkung des Fachbereichs (Bereitstellung von Ressourcen); Tätigkeitsgebiet: Bereitstellen des Mittelbedarfs für das geplante Informatikportfolio, Informatikplanung mit anderen Leistungsbezüglern koordinieren (bei festgestellten Widersprüchen und Doppelspurigkeiten), Umsetzungsverantwortung für das Informatikportfolio der unterstellten Organisationseinheit, Priorisierung und Zuteilung der finanziellen Mittel auf das Informatikportfolio, Bereitstellen der Fachbereichsressourcen, Beurteilen von Risiken über die vorgeschlagenen Anträge und Massnahmen und Beurteilen von Konsequenzen, Entscheidungen zur Steuerung der Umsetzung; Kompetenzen: Anordnungskompetenz, Budgetkompetenz, Entscheidungskompetenz.»

523 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 51 und 67 (Direktor ESTV 2000–2012).

524 Den FK und GPK liegt lediglich ein Protokollauszug der GL ESTV vor (Sitzung vom 21. Jan. 2009).

525 Statut der GL ESTV vom 17. Jan. 2007, Ziff. 1.1; zuvor war der IT-Ausschuss der GL für Informatikfragen zuständig (Statut der GL ESTV vom 15. Mai 2002, Ziff. 1.2). Mit der Revision der Statuten der GL ESTV vom 12. Aug. 2012 wurde die GL-i abgeschafft, so dass nun die GL ESTV «grundsätzliche IT-Fragen» behandelt.

526 Mit Ausnahme des Leiters Doppelbesteuerungsabkommen bzw. ab 2008 des Leiters Abteilung Internationales sowie des Leiters Steuerpolitik und Rechtsetzung.

527 Der GPL wurde in den Statuten nicht als ständiges Mitglied der GL-i aufgeführt, nahm aber ab November 2007 immer an den GL-i-Sitzungen teil. In den Statuten der GL ESTV vom 17. Jan. 2007 wurde zudem festgehalten, dass der Koordinator INSIEME und der Qualitäts- und Risikomanager INSIEME während der Dauer von INSIEME Mitglieder der GL-i sind. Mit der Revision der Statuten des GL-i vom 7. Mai 2008 wurde diese Bestimmung gestrichen.

528 EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 13.

529 Vizedirektor ESTV (seit 2008).

530 Dies nach einer kurzen Übergangsphase, in welcher der Direktor der ESTV den Vorsitz der GL-i innehatte.

dass eine gleichzeitige Beschäftigung der GL-i und des LAS mit INSIEME nicht sinnvoll ist.⁵³¹ Um Doppelspurigkeiten und Redundanzen zu vermeiden, habe sich ab April 2008 der LAS bzw. ab Ende 2009 der GPA schwergewichtig mit INSIEME befasst und die GL-i habe nur noch «die ganz grundlegenden allgemeinen Fragen» beraten.⁵³²

Welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) die GL-i in Bezug auf INSIEME hatte, konnte nicht geklärt werden. An der GL-i-Sitzung von Ende September 2009 wurden die Ziele⁵³³ sowie die AKV⁵³⁴ der GL-i genannt. Anlässlich der Konstituierung des GPA Ende 2009 wurde die GL-i als «oberste Abnahmestelle im Projekt INSIEME» bezeichnet.⁵³⁵ Tatsache ist aber, dass die GL-i nach der Konstituierung des GPA nur noch einmal – im August 2010 – in Bezug auf INSIEME tagte. In der Projekt-Charta INSIEME vom März 2011 fand die GL-i keine Erwähnung mehr.

Lenkungsausschuss (LAS)

Zur Begleitung des Projekts wurde Ende April 2008 unter dem Vorsitz des Vizedirektors und zugleich Leiters der Hauptabteilung MWST⁵³⁶ der LAS⁵³⁷ etabliert. Dieser bestand aus 14–18 Teilnehmern: aus dem Direktor der ESTV, den Leitern und weiteren Vertretern der beiden Hauptabteilungen (HA MWST und HA DVS), dem Leiter der LBO, Vertretern des BIT sowie einer Vertretung des GS EFD. Gemäss den Protokollen, die den FK und GPK vorliegen, tagte der LAS lediglich viermal, zuletzt Ende 2008.

Anlässlich der GL-i-Sitzung von Anfang April 2008 wurde festgehalten, dass es sich dabei um einen «reinen Informationsanlass» handle und die Kompetenz für die zu fallenden Entscheide beim LAS liege.⁵³⁸ Während des Bestehens des LAS tagte die GL-i nicht. Der Direktor der ESTV hielt an der LAS-Sitzung vom 3. Juni 2008 fest, dass der LAS über strategische, grundsätzliche Fragen betreffend INSIEME entscheide.⁵³⁹ Im AIR-Bericht wurde festgehalten, dass der LAS den Fortschritt des Gesamtprojekts (Kosten, Termine, Leistungen) überwacht – basierend auf den Berichten der Gesamtprojektleitung sowie des Qualitäts- und Risikocontrollings –

⁵³¹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 55 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵³² Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 55 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵³³ «Legt Strategie fest; Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des GPA; Eskalationsinstanz für den GPA; Information der Projektsporen; Sicherstellung der politischen Verankerung der Gesamtlösung» (Protokoll der GL-i vom 30. Sept. 2009, Powerpoint-Folien, S. 19).

⁵³⁴ Fälschlicherweise wurde die GL-i dabei als Auftraggeber von INSIEME bezeichnet. Die AKV der GL-i wurden wie folgt umschrieben: «Ist Auftraggeber des Gesamtprojekts INSIEME und somit Träger der Gesamtverantwortung für das Vorhaben; Sicherstellung der ausreichenden Mitwirkung des Fachbereichs (Bereitstellung von Ressourcen); rechtzeitige Entscheidungen über Anträge und Massnahmen bei Problemen ausserhalb des Einflussbereichs des GPA; Beurteilen von Risiken über die vorgeschlagenen Anträge und Massnahmen und Beurteilen von Konsequenzen; Entscheidungen zur Steuerung der Umsetzung; Bereitstellen des Mittelbedarfs; hat die Anordnungs-, Budget- und Entscheidungskompetenz» (Protokoll der GL-i vom 30. Sept. 2009, Powerpoint-Folien, S. 19).

⁵³⁵ Protokoll des GPA vom 7. Dez. 2009, Powerpoint-Folien, S. 8.

⁵³⁶ Die Leitung der Hauptabteilung MWST wechselte Mitte 2008.

⁵³⁷ Das Gremium hiess ursprünglich Projektausschuss, wurde aber am 3. Juni 2008 in Lenkungsausschuss umbenannt (Protokoll des LAS vom 3. Juni 2008, S. 2).

⁵³⁸ Protokoll der GL-i vom 2. April 2008, S. 1.

⁵³⁹ Protokoll des LAS vom 3. Juni 2008, S. 2 (Direktor ESTV 2000–2012).

und bei Bedarf steuernd eingreift.⁵⁴⁰ In Bezug auf die Definition der AKV des LAS liegen den FK und GPK keine weiteren Dokumente vor.

Gesamtprojektausschuss (GPA)

Der GPA – das Folgegremium des LAS – wurde im Dezember 2009 konstituiert. Der Vizedirektor der ESTV (seit 2008) und zugleich Leiter der Hauptabteilung MWST war, abgesehen von einem kurzen Unterbruch,⁵⁴¹ Vorsitzender des GPA. Im Ausschuss vertreten waren die involvierten Organisationseinheiten.⁵⁴² Die Anzahl der GPA-Teilnehmer stieg zunächst kontinuierlich an: 2010 waren es noch 8–13 Teilnehmer, 2011 waren 11–15 Personen anwesend. Aufgrund einer EFK-Empfehlung⁵⁴³ wurde der GPA ab März 2012 auf rund 6 Teilnehmer verkleinert; jedoch wurde parallel zum GPA der Projektausschuss Apollo etabliert. Der GPA tagte bis zum Projektabbruch gesamthaft 22-mal.⁵⁴⁴

Bei der Konstituierung Ende 2009 wurden die AKV des GPA schriftlich festgehalten.⁵⁴⁵ In der Projekt-Charta INSIEME vom März 2011 ist festgehalten, dass der GPA das oberste Steuerungsgremium des Projekts ist und der Rolle Projektausschuss gemäss HERMES⁵⁴⁶ entspricht. Weiter wird präzisiert, dass der GPA Entscheidungen mit einfacher Mehrheit trifft und dem Auftraggeber ein Veto-Recht zusteht.⁵⁴⁷

Im Prüfbericht vom Januar 2012 stellte die EFK fest, dass der Leiter des GPA nicht über letztinstanzliche Entscheidungsbefugnisse verfügt habe. Zudem hätten unterschiedliche Gremien über massgebende und finanziell wesentliche Grundsätze entschieden. Die EFK empfahl, die Kompetenzen des Leiters GPA seiner Verant-

⁵⁴⁰ Ergebnisse der AIR vom 15. Nov. 2007, S. 10.

⁵⁴¹ Zwischen der Absetzung des GPL (2007–2011) im März 2011 und der Neubesetzung im Oktober 2011 nahm der Vizedirektor der ESTV die Funktion des GPL *ad interim* wahr und der GPA-Vorsitz wurde einem Abteilungsleiter der ESTV übertragen. Neben dem GPL *ad interim* wurde auch ein «operativer GPL» zur Unterstützung in IT-Fragen eingesetzt (Bericht INSIEME der ESTV [Vizedirektor ESTV seit 2008] vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 15).

⁵⁴² Hauptabteilungen DVS und MWST, LBO, BIT, GS EFD.

⁵⁴³ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 20 (Empfehlung 5.3).

⁵⁴⁴ 2009: 1 Sitzung; 2010: 7 Sitzungen; 2011: 9 Sitzungen; 2012: 5 Sitzungen.

⁵⁴⁵ Protokoll des GPA vom 7. Dez. 2009, Powerpoint-Folien, S. 12: «Aufgaben: Überwachung und Steuerung der Projektentwicklung aus gesamtheitlicher Sicht, Klärung und Entscheidung von Problemen ausserhalb des Einflussbereichs des GPL; Kompetenzen: Delegation von fachlichen Fragestellungen an den Fachausschuss sowie formale Abnahme der dort getroffenen fachlichen Entscheide, Freigabe von Masterplan und Projektberichten (ggfs. separat für voneinander unabhängige Bereiche) und Zustimmung zu einzelnen Entscheidungspunkten; Verantwortung: Trägt als Gremium die Verantwortung für das Gesamtvorhaben aus gesamtheitlicher und projektübergreifender Sicht.»

⁵⁴⁶ HERMES 2003 beschreibt die Verantwortung sowie das Tätigkeitsgebiet des Projektausschusses wie folgt (S. 248–249): Verantwortung: «Trägt als Gremium die Verantwortung für das Projekt aus gesamtheitlicher und projektübergreifender Sicht»; Tätigkeitsgebiet: «Überwacht und steuert die Projektentwicklung aus gesamtheitlicher Sicht; stellt Beschaffung und Verfügbarkeit der benötigten Mittel sowie deren optimalen Einsatz sicher; gibt die Zustimmung zu den einzelnen Entscheidungspunkten, insbesondere zu Abschluss und Freigabe der einzelnen Projektphasen; behandelt aussergewöhnliche bereichsübergreifende Probleme; löst bereichsübergreifende Konflikte aller Art (sachliche, finanzielle, personelle, organisatorische, terminliche, sicherheitsrelevante).»

⁵⁴⁷ Projekt-Charta INSIEME vom 16. März 2011, S. 5.

wortung entsprechend zu gewähren und schriftlich festzuhalten.⁵⁴⁸ Die ESTV ging in ihrer Stellungnahme nicht auf diesen Punkt ein.⁵⁴⁹

Die Rolle des GPA blieb während seines Bestehens unklar. In der EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012 wurde der GPA wie folgt beschrieben: «Der GPA sorgt für die notwendigen Entscheidungen und gibt Phasenberichte frei. Der GPA ist indessen kein Entscheidorgan, sondern für die Projektaufsicht und als Beratungsgremium des Auftraggebers konzipiert.»⁵⁵⁰ Diese Auffassung wurde im Rahmen der AGI-Anhörungen auch vom Generalsekretär des EFD (seit 2010) sowie vom Leiter IKT des EFD (seit 2009) vertreten.⁵⁵¹ Der Bundesrat konstatierte jedoch im Rahmen seiner diesbezüglichen Aufarbeitung, dass aufgrund der Projekt-Charta Entscheidungen auf der Ebene GPA gefällt worden seien und somit der GPA das Gesamtprojekt geführt habe.⁵⁵²

Projektausschuss Apollo

Im Januar 2012 wurde das Organisationsprojekt Apollo gestartet. Das Ziel war, effiziente Entscheidungsstrukturen für die ESTV zu implementieren, damit INSIEME gemäss Masterplan realisiert werden konnte.⁵⁵³ Es wurde ein Projektausschuss Apollo etabliert, der parallel zum GPA tagte. Anfang März 2012 wurde im GPA festgehalten, dass «grundsätzliche organisatorische und ablaufmässige Entscheidungen» im Projektausschuss Apollo und nicht mehr im GPA gefällt werden.⁵⁵⁴ In der Stellungnahme der ESTV zum Tätigkeitsbericht der FinDel 2011 wurde festgehalten, dass dringende fachliche Entscheide im Rahmen von Apollo zusammengefasst und zur Entscheidung durch die GL ESTV aufbereitet werden.⁵⁵⁵ Mangels Dokumentation konnten die FK und GPK die Rolle des Projektausschusses Apollo weder klären noch bewerten.

Beurteilung durch den Bundesrat

Der Bundesrat hielt in seinem Bericht vom Januar 2014⁵⁵⁶ fest, dass die Verantwortung für die Umsetzung eines Projekts grundsätzlich beim Auftraggeber liege und eine Delegation der Kompetenzen an den GPA und GPL daran nichts ändere, da die Verantwortung nicht delegierbar sei.⁵⁵⁷ Die Delegation habe zu Kompetenzabgren-

⁵⁴⁸ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 20.

⁵⁴⁹ Stellungnahme der ESTV vom 21. Febr. 2012 zum EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 5.

⁵⁵⁰ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012, S. 13.

⁵⁵¹ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) betonte wiederholt, dass der GPA ein Beratungsgremium für den Auftraggeber gewesen sei und keine Entscheidkompetenzen hatte; entschieden habe die GL-i (Protokolle der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 30; vom 28. März 2013, S. 11; und vom 9. Okt. 2013, S. 42 und 49–50). Auch der Leiter IKT des EFD (seit 2009) war der Ansicht, dass der GPA ein Beratungsgremium ist, das zum Einholen der Anforderungen der verschiedenen Stakeholder hinzugezogen werde (Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 37–38).

⁵⁵² 2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 11.

⁵⁵³ Bericht der ESTV (GPL 2011–2012) vom 25. Jan. 2013, Teil 3, S. 4.

⁵⁵⁴ Protokoll des GPA vom 1. März 2012, S. 4.

⁵⁵⁵ E-Mail des Direktors der ESTV an den stv. Generalsekretär des EFD vom 23. Febr. 2012, S. 2.

⁵⁵⁶ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 2–3.

⁵⁵⁷ Der Bundesrat schlussfolgerte in Bezug auf die Projektführung: «Die Führung des Gesamtprojekts INSIEME lag beim Direktor der ESTV, dieser hat die Führung aber an den GPL übertragen. Aufgrund der Projekt-Charta wurden jedoch Entscheidungen auf der Ebene Gesamtprojektausschuss gefällt. Somit führte das Gremium das Gesamtprojekt» (2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013, S. 11).

zungsproblemen mit dem GPA und GPL und zu einer unzureichenden Beschäftigung des Auftraggebers mit INSIEME geführt. Da der Auftraggeber ein Vetorecht hatte, sich an der Entscheidungsfindung beteiligte und in einer späteren Phase auch Einsitz in den GPA nahm, seien die Kompetenzen de facto beim Auftraggeber geblieben. Nach Einschätzung des Bundesrats habe der Auftraggeber Mängel zu spät erkannt und zu wenig entschiedenen Gegensteuer gegeben. Weiter beurteilte der Bundesrat die GPA-Teilnehmerzahl von bis zu 15 Personen als «wohl zu gross» und wies darauf hin, dass der GPA auf die nicht immer zutreffenden Informationen der Projektleitung angewiesen gewesen sei.

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK schliessen sich der Beurteilung des Bundesrats an. Sie stellen fest, dass während der gesamten Laufzeit von INSIEME Unklarheiten in Bezug auf die AKV der verschiedenen Entscheidungsinstanzen auf Stufe Direktion der ESTV bestanden. Bezüglich Führung und Aufsicht fehlte es in verschiedener Hinsicht an Kontinuität: Zum einen befassten sich mehrere Gremien (GL-i, LAS, GPA, Projektausschuss Apollo) teils nacheinander, teils parallel mit INSIEME. Zum anderen wechselte die Zusammensetzung dieser Gremien ohne ersichtliche fachliche Gründe. Aus den Unterlagen wurde nur teilweise ersichtlich, weshalb sich ein Gremium während der aufgeführten Zeitspanne mit INSIEME befasste und weshalb ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr. Zwischen Ende 2008 (letzte Sitzung des LAS) und Ende 2009 (Konstituierung des GPA) fanden während eines Jahres keine protokollierten Sitzungen eines Projektgremiums auf Direktionsstufe statt.⁵⁵⁸ Die FK und GPK erachten den Umstand, dass es an einer von allen Beteiligten gleich verstandenen Definition der Rollen und Zuständigkeiten der erwähnten Gremien fehlte, als schwerwiegendes Manko.

Neben der Geschäftsleitung der ESTV die GL-i tagen zu lassen, trug zur Konfusion bei. Weiter war die Abgrenzung der AKV zwischen der GL-i und dem GPA äusserst diffus und wurde von den involvierten Personen sehr unterschiedlich verstanden. Die Projektbeteiligten scheinen nicht immer gewusst zu haben, welches Gremium welche Entscheide fällt.

In diesem Zusammenhang legen die FK und GPK Wert auf die Tatsache, dass der Projektausschuss gemäss HERMES 2003 ein Steuerungsgremium war. Erst das im April 2013 in Kraft getretene HERMES 5 definiert den Projektausschuss als ein Beratungsgremium des Auftraggebers.

Gemäss HERMES 2003 musste der Auftraggeber Informatikvorhaben initiieren, steuern und überwachen sowie die Gesamtverantwortung dafür übernehmen.⁵⁵⁹ Für die FK und GPK ist deshalb klar, dass der Auftraggeber durch die Delegation seiner Kompetenzen an den GPL bzw. den GPA seine Funktion nicht angemessen wahrnahm.

Die FK und GPK stellen fest, dass es innerhalb der ESTV eine Vermischung zwischen der Stamm- und der Projektorganisation gab. Der vom Vorsteher des EFD

⁵⁵⁸ Es gab in dieser Zeit jedoch drei GL-i-Sitzungen mit Bezug auf INSIEME.

⁵⁵⁹ HERMES, Ausgabe 2003, S. 248.

(2004–2010) gelobte Einbezug von INSIEME in das Organigramm der ESTV⁵⁶⁰ ist aus Sicht der FK und GPK nicht wünschenswert.

Die FK und GPK sind überzeugt, dass die damalige Zusammensetzung der Geschäftsleitung der ESTV bzw. der Projektausschüsse von INSIEME die Wahrnehmung der Aufsichts- und Führungsfunktion durch die Direktion der ESTV behinderte. Der Amtsdirektor übte eine Doppelfunktion aus: Einerseits hatte er die oberste Führungsfunktion in der Linie und andererseits im Projekt. Die FK und GPK erachten diese Vermischung der obersten Hierarchie der Stammorganisation mit der Projektorganisation als problematisch.

Empfehlung 5: Trennung von Stamm- und Projektorganisation

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass bei der Führung und Aufsicht von Projekten in der Bundesverwaltung eine Trennung zwischen Stamm- und Projektorganisation erfolgt. Die FK und GPK empfehlen dem Bundesrat insbesondere, Amtsdirektorinnen bzw. Amtsdirektoren nicht als Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber (gemäss HERMES) von Projekten oder Programmen einzusetzen.

4.3.1.2 Konflikte innerhalb der Direktion der ESTV

Während der Laufzeit von INSIEME blieb die höchste ESTV-Führungsebene bis kurz vor Projektabbruch personell beinahe unverändert.⁵⁶¹ Der Direktor der ESTV und dessen Stellvertreter übten ihre jeweilige Funktion bereits vor Projektbeginn aus. Einzig in der Leitung der Hauptabteilung MWST gab es Mitte 2008 einen Wechsel.

Das Verhältnis zwischen dem Direktor der ESTV und seinem Stellvertreter wurde sowohl von diesen beiden wie auch von aussen unterschiedlich beurteilt. Während der Direktor der ESTV das Gefühl hatte, dass er bei INSIEME gleich dachte wie sein Stellvertreter und es diesbezüglich keine grossen Differenzen gegeben habe, äusserte sich der stv. Direktor der ESTV wiederholt dahingehend, dass er entweder nicht nach seiner Meinung gefragt worden sei oder aber seine Meinung klar und deutlich gesagt habe, jedoch kein Gehör gefunden und die Entscheide aus Loyalität

⁵⁶⁰ Gegenüber der AGI sagte der Vorsteher des EFD (2004–2010) diesbezüglich Folgendes: «Auf dem damaligen Organigramm des BIT kam INSIEME nirgends vor; dabei hätte es sowohl im Lösungs- als auch im Strategiebereich eine dem Projekt INSIEME zugeordnete Stelle oder Einheit gebraucht. Auf dem damaligen Organigramm der ESTV waren für INSIEME zwei Stabsbereiche (Finanzinspektorat und Beschaffung) und drei Linienbereiche aufgeführt. In den Hauptabteilungen MWST und Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (DVS) gab es für das Projekt INSIEME je eine Linienfunktion. Bei der ESTV konnte ich, wenn ich das Organigramm betrachtete, davon ausgehen, dass sich mehrere Fachleute um INSIEME kümmerten, denn das Wort INSIEME kam auf diesem Organigramm mehrfach vor. Beim BIT fehlte mir das.» (Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 35).

⁵⁶¹ Aufgrund der Erkenntnisse der EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012 stellte die Vorsteherin des EFD den Direktor der ESTV frei. Der stv. Direktor der ESTV wurde daraufhin Direktor *ad interim*.

mitgetragen habe.⁵⁶² Gemäss dem stv. Direktor der ESTV bestanden die Meinungsverschiedenheiten meistens zwischen ihm und dem Direktor der ESTV.⁵⁶³ Aus Sicht des GPA-Vorsitzenden gab es auf fachlicher wie auch persönlicher Ebene «immense Auseinandersetzungen» zwischen dem Direktor der ESTV und seinem Stellvertreter.⁵⁶⁴

Weiter führten die unklaren AKV des Vizedirektors (und zugleich Leiters der Hauptabteilung MWST und Vorsitzenden des GPA) zu Konflikten innerhalb der Direktion der ESTV. Der GPA-Vorsitzende verwies auf die Schnittstellen zwischen ihm, dem GPL und dem Leiter der LBO und forderte anlässlich einer GL-Sitzung Anfang 2009 eine Klärung seiner Rolle.⁵⁶⁵ Die GL ESTV beschloss, ihn zum Delegierten der GL im Projekt INSIEME zu machen. Er sei die erste Ansprechperson und Vorgesetzter des GPL auf der Stufe GL und habe eine «Fühlerfunktion» inne, die ihn dazu verpflichte, die GL angemessen über INSIEME zu informieren; eine Entscheidungsverantwortung habe er jedoch nicht.⁵⁶⁶ Ein Tätigkeitsbeschrieb des Vorsitzenden des GPA wurde nicht erstellt.⁵⁶⁷ Der Vizedirektor der ESTV (seit 2008) sagte gegenüber der AGI aus, dass es eine «sehr unangenehme Sandwichposition» gewesen sei, in einem Organigramm zu stehen, ohne entscheiden zu können.⁵⁶⁸ Die ESTV habe keine Streitkultur gekannt und letztlich habe der Direktor entschieden.⁵⁶⁹ Letztgenanntes steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zur Aussage des Vizedirektors der ESTV, dass innerhalb der ESTV – unabhängig von den Gremien, die sich mit INSIEME befassten – faktisch der Direktor der ESTV, sein Stellvertreter sowie er das Sagen gehabt hätten.⁵⁷⁰ Aus Sicht des Vizedirektors der ESTV (seit 2008) war INSIEME ein vom Direktor und dessen Stellvertreter gemeinsam aufgebautes Projekt, weshalb seine Kritik von ihnen nicht ernst genommen worden sei.⁵⁷¹ Der Direktor der ESTV (2000–2012) hielt fest, dass sein Stellvertreter und er die Ziele, jedoch nicht die IT-Ausführung (Methoden, Architektur usw.) von INSIEME festgelegt hätten. In der kritischen Phase seien die meisten Beschlüsse des LAS bzw. des GPA auf Antrag des Vizedirektors der ESTV (seit 2008) gefasst worden.⁵⁷²

Betreffend der Zusammenarbeit zwischen den Hauptabteilungen gab der Vizedirektor der ESTV (seit 2008) zu Protokoll: «Bei INSIEME gab es eine Zusammenarbeit,

⁵⁶² Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 62 (Direktor ESTV 2000–2012); Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 17, 23–24, 26 und 28 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁵⁶³ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 28 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁵⁶⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 32 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁵⁶⁵ Auszug aus dem Protokoll der GL ESTV vom 21. Jan. 2009, S. 1–2.

⁵⁶⁶ Auszug aus dem Protokoll der GL ESTV vom 21. Jan. 2009, S. 3.

⁵⁶⁷ Brief der Vorsteherin des EFD an die AGI vom 4. Sept. 2013, S. 2. Im Protokollauszug der GL ESTV vom 21. Jan. 2009 ist in einer nachträglichen Anmerkung festgehalten, dass der Direktor der ESTV, sein Stellvertreter, der Vorsitzende des GPA und der GPL nach der Sitzung weitere Einzelheiten zu den AKV besprechen und die GL darüber orientieren werden. In den Protokollen, die den FK und GPK vorliegen, finden sich jedoch keine diesbezüglichen Angaben.

⁵⁶⁸ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 21 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁵⁶⁹ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 33 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁵⁷⁰ Habe zwischen dem Direktor der ESTV (2000–2012), dem stv. Direktor der ESTV (seit 1995) und ihm keine Einigkeit bestanden, habe der Direktor der ESTV (2000–2012) entschieden. Seien sie sich in einer Sache einig gewesen, habe diese Meinung gegolten, unabhängig ob weitere Beteiligte anderer Ansicht gewesen seien (Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 5).

⁵⁷¹ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 32 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁵⁷² Schreiben des Direktors der ESTV (2000–2012) an die AGI vom 15. Okt. 2014, S. 3.

weil sie sein musste. Sonst waren wir aber getrennt, und das hat sich bewährt.»⁵⁷³ In Bezug auf FISCAL-IT führte er zudem aus, dass die Hauptabteilung MWST betreffend Definition der Anforderungen die Hauptabteilung DVS «überrennen» und es eine grosse Herausforderung sei, dass sich alle ESTV-Mitarbeiter für FISCAL-IT engagieren und es als gemeinsames Produkt ansehen.⁵⁷⁴ Laut dem stv. Direktor der ESTV (seit 1995) habe sich die Hauptabteilung DVS, deren Leitung er innehatte, stets an die gemeinsam getroffenen Entscheide der Amtsleitung gehalten, während die Hauptabteilung MWST diese teilweise nicht umgesetzt habe.⁵⁷⁵ INSIEME sei an der fehlenden gemeinsamen Kultur gescheitert, die es verunmöglicht habe, ein gemeinsames Verständnis des Projekts und eine gemeinsame Führung aufzubauen.⁵⁷⁶

Beurteilung durch die FK und GPK

Das Silodenken der Hauptabteilungen der ESTV, das mit INSIEME hätte aufgelöst werden sollen, prägte INSIEME entscheidend. Die Konflikte innerhalb der Direktion der ESTV, insbesondere zwischen dem ehemaligen Direktor der ESTV und dessen Stellvertreter, beeinflussten INSIEME auf negative Art und Weise und wurden im Nachhinein vom Direktor der ESTV kleingeredet. Der vom Vizedirektor der ESTV (seit 2008) geforderten Klärung seiner AKV als Vorsitzender des GPA wurde mit der Festlegung der «Fühlerfunktion» in keiner Weise Rechnung getragen. Aus Loyalität gegenüber dem Direktor der ESTV wurden die Konflikte nicht auf die Stufe Departement eskaliert. Die Aussagen des Vizedirektors der ESTV (seit 2008) in Bezug auf FISCAL-IT, das Nachfolgeprogramm von INSIEME, halten die FK und GPK für besorgniserregend: Sie machen sich Sorgen, dass in Bezug auf die Schaffung einer gemeinsamen Kultur innerhalb der ESTV nicht genügend Fortschritte erzielt werden konnten.

4.3.1.3 Informationsbasis der Direktion der ESTV

Die Direktion wurde anhand der Projektreportings und deren Beratung im Rahmen der GL-i sowie der LAS- bzw. GPA-Sitzungen über den Stand von INSIEME informiert. Offen bleibt, ob die Direktion der ESTV noch über andere institutionelle Informationskanäle innerhalb der ESTV verfügte.

Der Direktor der ESTV sagte gegenüber der AGI, dass ihn die Projektreportings nie zufriedengestellt hätten und er deshalb stets daran gearbeitet habe.⁵⁷⁷ Das grösste Problem im Zusammenhang mit dem Reporting sei die Leistungsmessung gewesen, d. h. festzustellen, welche Prozesse schon fertig gebaut waren und welche noch nicht.⁵⁷⁸ Ende 2010 habe er realisiert, dass die Reportings teilweise unvollständig waren oder die Situation beschönigten.⁵⁷⁹ Der stv. Direktor der ESTV gab zu Protokoll, dass er regelmässig neue Inhalte im Reporting von INSIEME verlangt habe.⁵⁸⁰ Laut dem Vizedirektor der ESTV (seit 2008) habe man auf Stufe GPA das Gefühl

⁵⁷³ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 33 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁵⁷⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 35–36 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁵⁷⁵ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 22 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁵⁷⁶ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 21 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁵⁷⁷ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 63 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵⁷⁸ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 63 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵⁷⁹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 63 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵⁸⁰ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 23 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

gehabt, dass nicht alle Informationen weitergeleitet wurden, obwohl dies verlangt worden sei.⁵⁸¹

Die seit Mitte 2010 erstellten INSIEME-Quartalsberichte wurden bis Mitte 2011 vom GPL geprüft und freigegeben. Erst als die Quartalsberichte ab Mitte 2011 auch an die FinDel gingen, wurden sie entweder vom Direktor der ESTV oder vom Vorsitzenden des GPA freigegeben.

Beurteilung durch die FK und GPK

Der Direktor der ESTV setzte sich zwar für eine Verbesserung des Berichtswesens innerhalb der ESTV ein, konnte aber nicht dafür sorgen, dass es inhaltlich wie auch formell seinen Anforderungen entsprach. Die ESTV ergriff offensichtlich bis 2011 nicht die angemessenen Massnahmen, um die Qualität der Projektinformationen zu verbessern. Dazu kam, dass teilweise nicht alle relevanten Informationen bis zur Direktion der ESTV gelangten.⁵⁸² Die FK und GPK können nicht beurteilen, inwiefern sich die korrekte Freigabe der Quartalsreporte auf deren Qualität ausgewirkt hat.

Die FK und GPK halten fest, dass es an der hierarchisch übergeordneten Ebene bzw. an den Empfängern der Informationen liegt, diejenigen Informationen einzufordern, die sie benötigen, um ihre Rolle und Verantwortung wahrnehmen zu können. Im Zweifelsfall haben die Empfänger so lange nachzustossen, bis sie die angeforderten Informationen erhalten.

4.3.1.4 Fachliche Entscheide der Direktion der ESTV

Die Direktion der ESTV verabschiedete Ende 2001 die IT-Vision, die eine weitgehende Harmonisierung der Applikationslandschaft der ESTV beabsichtigte. Ziel der IT-Vision war, für die gesamte ESTV ein einheitliches IT-System für alle Steuerarten zu entwickeln. Die IT-Vision implizierte einen Wechsel von der funktions- zur prozessorientierten Arbeitsweise. Aus der Sicht des Direktors der ESTV wurde die Notwendigkeit der Umsetzung der IT-Vision nie grundsätzlich angezweifelt, weshalb die IT-Vision während des ganzen Projekts nie angetastet wurde.⁵⁸³ Die Grundprozesse der verschiedenen Steuerarten, mit denen sich die ESTV befasst, seien sehr einheitlich und es sei deshalb nicht einzusehen, weshalb diese unterschiedlich organisiert sein sollen.⁵⁸⁴ Der Vizedirektor der ESTV (seit 2008) erachte das Festhalten an der Vision «Alles Gemeinsam» und an der damit verbundenen Harmonisierung der Prozesse retrospektiv als Fehlentscheidung, da sich in seiner Einschätzung die Steuerarten inhaltlich stark unterscheiden.⁵⁸⁵

Der Vorsteher des EFD (2004–2010) beurteilte die IT-Vision als «sehr ehrgeizig».⁵⁸⁶ Aus Sicht des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) waren sowohl die IT-Vision wie auch das gewählte Vorgehen überzeugend.⁵⁸⁷ Gemäss dem Direktor der EFK (1998–2013) war die IT-Vision zwar benutzer- und bürgerfreundlich,

⁵⁸¹ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 24 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁵⁸² Vgl. Kapitel 3.3.3.

⁵⁸³ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 44 und 47 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵⁸⁴ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 47 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵⁸⁵ Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 6.

⁵⁸⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 47 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁵⁸⁷ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 34 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

jedoch zu umfassend – ihre Komplexität sei «grausam unterschätzt» worden.⁵⁸⁸ Die EFK stellte in ihrem Bericht von 2005 fest, dass die Informatikarchitektur sehr ambitioniert sei, und empfahl der ESTV, die damit einhergehenden Risiken zu überprüfen.⁵⁸⁹

Ende August 2007 entschied die Direktion der ESTV, die Vertragsverhandlungen mit der Firma Unisys – die im März 2006 den Zuschlag für die WTO-Ausschreibung erhalten hatte – abzubrechen, da keine Einigung erzielt werden konnte. Nach der negativen Erfahrung mit Unisys beschloss die ESTV, keine neue WTO-Ausschreibung vorzunehmen, sondern INSIEME mit dem BIT als strategischem Partner zu realisieren.⁵⁹⁰

Auf der Führungsebene der ESTV fand eine langwierige Diskussion darüber statt, mit welcher Technologie INSIEME gebaut werden sollte. Dabei ging es um die Frage, ob INSIEME mittels Individualentwicklung oder Standardsoftware realisiert werden sollte. Ende 2007 entschied sich die ESTV für die Eigenentwicklung.⁵⁹¹ Dieser Grundsatzentscheid wurde wiederholt angezweifelt, letztlich aber stets bestätigt. So wurden auch nach der Absetzung des GPL im März 2011 das bisherige Vorgehen sowie die eingesetzte Technologie infrage gestellt.⁵⁹² Der GPA entschied sich Mitte 2011 für die Fortsetzung der Individualentwicklung.⁵⁹³ Im Rahmen der Standortbestimmung im Sommer 2012 wurde die Frage erneut thematisiert.⁵⁹⁴ Der Direktor der ESTV äusserte gegenüber der AGI die Meinung, man könne solche Differenzen nicht ausräumen und die diesbezüglichen Diskussionen nicht verbieten. Er habe die Technologiefrage nicht beurteilen können, weil er in diesem Zusammenhang «heillos überfordert» gewesen sei – da müsse man einfach glauben, was einem gesagt werde.⁵⁹⁵ Er habe sich diesbezüglich auf die Ratschläge des BIT verlassen.⁵⁹⁶

Im Protokoll der GL ESTV vom 21. Januar 2009 wurde der Beschluss der GL festgehalten, «für Dienstleistungsverträge auf der Basis von Experten-/Personalanstellung keine WTO-Ausschreibungen durchzuführen».⁵⁹⁷ An dieser Sitzung sagte der stv. Direktor der ESTV (seit 1995): «Im Übrigen dürfen wir uns nicht von WTO-Vorgaben davon abhalten lassen, das Projekt zügig umzusetzen».⁵⁹⁸ Auch der Vizedirektor der ESTV erklärte gegenüber der AGI, die ESTV sei derart mit dem Überleben des Projekts beschäftigt gewesen, dass man sich in Bezug auf die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen gesagt habe: «Wir können uns das nicht leisten, wir müssen jetzt vorwärtsmachen.»⁵⁹⁹ Laut dem Leiter des FISP ESTV sei

⁵⁸⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 22 (Direktor EFK 1998–2013).

⁵⁸⁹ EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 9.

⁵⁹⁰ Protokoll der GL-i vom 15. Nov. 2007, S. 1; Ergebnisse der AIR vom 15. Nov. 2007, S. 8; Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT vom 11. Febr. 2008; vgl. Kapitel 3.5.3.2.

⁵⁹¹ Protokoll der GL-i vom 25. Okt. 2007, S. 3; Ergebnisse der AIR vom 15. Nov. 2007, S. 24.

⁵⁹² Protokoll des GPA vom 31. März 2011, S. 3.

⁵⁹³ Protokoll des GPA vom 21. Juni 2011, S. 4–5.

⁵⁹⁴ Standortbestimmung INSIEME vom 31. Aug. 2012, S. 17.

⁵⁹⁵ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 61 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵⁹⁶ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 55 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁵⁹⁷ Auszug aus dem Protokoll der GL ESTV vom 21. Jan. 2009, S. 3.

⁵⁹⁸ Auszug aus dem Protokoll der GL ESTV vom 21. Jan. 2009, S. 2.

⁵⁹⁹ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 26 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

es eigentlich bekannt gewesen, dass die ESTV Beschaffungen nicht WTO-konform durchführte.⁶⁰⁰

Der Direktor der ESTV (2000–2012) erfuhr gemäss eigener Aussage erst gegen Ende 2010, dass HERMES bei INSIEME nicht befolgt wurde.⁶⁰¹ Laut dem Vizedirektor der ESTV (seit 2008) habe die Abwicklung bzw. das Vorgehen von INSIEME in der Kompetenz des GPL gelegen.⁶⁰² Als GPL *ad interim*⁶⁰³ habe er versucht, HERMES schrittweise einzuführen.⁶⁰⁴ Aufgrund des Termindrucks habe aber die Absicht, eine methodische Systematik zu etablieren, eine weniger grosse Bedeutung gehabt.⁶⁰⁵

Schliesslich fällte der GPA im August 2011 den fachlichen Entscheid, den Leistungsumfang von INSIEME zu reduzieren.⁶⁰⁶

Beurteilung durch den Bundesrat

Der Ansatz, die beiden sehr unterschiedlichen Steuerarten DVS und MWST in einem einheitlichen Informatiksystem zusammenzufassen, stellte – gemäss Beurteilung des Bundesrats – aufgrund seiner Komplexität sehr hohe, fast unlösbare Anforderungen an die Beteiligten.⁶⁰⁷ Die Ablösung der Systeme MOLIS und STOLIS – also die Kernaufgabe von INSIEME – sei lange Zeit vernachlässigt worden.⁶⁰⁸

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK teilen die Einschätzung des Bundesrats, dass der Komplexität des Vorhabens nicht angemessen Rechnung getragen wurde. Die 2001 konzipierte und in ihrem Ansatz überzeugende IT-Vision wurde nicht hinlänglich mittels einer Umsetzungsstrategie und eines Masterplans präzisiert. Die ESTV lancierte Projekte, erarbeitete Konzepte und begann, die IT-Vision auf operationeller Ebene umzusetzen, ohne einem systematischen Ansatz zu folgen.

Die Direktion der ESTV entschied sich bewusst gegen ein mit den beschaffungsrechtlichen Vorgaben konformes Vorgehen. In Bezug auf die für IKT-Projekte vorgeschriebene Projektmethodik HERMES hat sie in Kauf genommen, dass diese bis Ende 2011 nicht zur Anwendung gelangte. Sie hat kaum etwas unternommen, um den Einsatz von HERMES bei den IKT-Projekten von INSIEME durchzusetzen. Die FK und GPK kritisieren diese Verhaltensweise.

Bei der Kontroverse zur Frage, mit welcher Technologie INSIEME gebaut werden sollte, handelte es sich um eine Stellvertreterdebatte, die viele Ressourcen bean-

⁶⁰⁰ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 55 (Leiter FISP ESTV seit 2005). Weitergehende Informationen zum Beschaffungswesen enthält das Kapitel 3.7.

⁶⁰¹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 60 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁰² Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 23 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁰³ Der Vizedirektor der ESTV (seit 2008) amtierte zwischen März 2011 und Oktober 2011 als GPL *ad interim*; zuvor und danach war er Leiter des LAS bzw. GPA.

⁶⁰⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 23 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁰⁵ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 24 (Vizedirektor ESTV seit 2008). Weitergehende Informationen betreffend HERMES sind in Kapitel 3.3 aufgeführt.

⁶⁰⁶ Der GPA genehmigte die Massnahme «Fokussierung aller Arbeiten im Projekt auf die Erstellung der Funktionalitäten, die notwendig sind, um die Altsysteme STOLIS und MOLIS abzulösen, unter Einhaltung der vorhandenen finanziellen Mittel» (Protokoll des GPA vom 17. Aug. 2011, S. 3).

⁶⁰⁷ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 52.

⁶⁰⁸ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 53. Die weitergehende Aufarbeitung und Beurteilung des Bundesrats betreffend das Projektmanagement wird in Kapitel 3.3 thematisiert.

spruchte, ohne einen Mehrwert zu generieren. Der Konflikt wirkte sich äussert negativ auf den Projektverlauf aus. Die Kontroverse um die Technologie ist auch im Zusammenhang mit dem auf beiden Seiten unklaren Rollenverständnis der ESTV und des BIT zu verstehen.⁶⁰⁹ Eigentlich hätte sich die ESTV diese Frage gar nicht stellen sollen, da es gemäss NOVE-IT und der Projektmethodik HERMES in der Zuständigkeit des Leistungserbringers gelegen wäre, zu bestimmen, wie – d. h. unter anderem auf welcher technologischen Grundlage – INSIEME realisiert werden sollte.

4.3.1.5 Personalpolitische Entscheide der Direktion der ESTV

Während der zwölf Jahre von der Projektinitialisierung 2001 bis zum Abbruch 2012 fällte die Direktion der ESTV zahlreiche personalpolitische Entscheide, die einen direkten Einfluss auf den Projektverlauf hatten und teilweise zum Scheitern des Vorhabens beitrugen.

Anfang 2005 bestimmte die Direktion einen Programmkoordinator INSIEME, um das bisherige koordinatorische Manko zwischen den verschiedenen Projekten zu beheben, die in der Anfangsphase von INSIEME parallel liefen. Das BIT hielt es für einen Fehlentscheid, diesen Programmkoordinator, ein enger Vertrauter des Direktors der ESTV, einzusetzen. Er sei von Anfang an wegen seiner «völlig fehlenden Erfahrung mit IT-Projekten» aufgefallen.⁶¹⁰ Der Programmkoordinator trat Ende 2007 aus der ESTV aus, stand der ESTV aber als Berater in einem Mandatsverhältnis weiterhin zur Verfügung.⁶¹¹ Die Stelle des Programmkoordinators wurde nach dem Abbruch der Vertragsverhandlungen mit Unisys nicht mehr besetzt.⁶¹²

Im Rahmen von NOVE-IT wurde der frühere Leiter der Sektion Entwicklung und Informatikverantwortliche der ESTV Leiter der LBO. Laut dem Vizedirektor der ESTV (seit 2008) hatte der Leiter der LBO – ein langer Weggefährte des Direktors – grossen Einfluss auf INSIEME: War dieser «in technischer Hinsicht anderer Meinung als das Projekt, musste sich das Projekt beugen».⁶¹³ Gemäss dem BIT brachte der Leiter der LBO seine Geringschätzung für das BIT und die BIT-Mitarbeitenden in Worten und Taten immer wieder unmissverständlich zum Ausdruck.⁶¹⁴ Im Rahmen der EFD-Administrativuntersuchung ergaben sich «klare Verdachtsmomente», dass er seine Position zu seinen Gunsten ausgenutzt hatte.⁶¹⁵ Die Bundesanwaltschaft eröffnete im Mai 2012 gegen den Leiter der LBO sowie gegen unbekannte Täterschaft ein Verfahren, das bis zur Publikation des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen wurde. Es gilt die Unschuldsvermutung. Der Direktor *ad inte-*

⁶⁰⁹ Vgl. Kapitel 3.5.

⁶¹⁰ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 18. Auch der Leiter des FISP ESTV (seit 2005) gab zu Protokoll, dass der Programmkoordinator seiner Ansicht nach nicht über die nötigen Qualifikationen verfügte (Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 45).

⁶¹¹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 45 (Leiter FISP ESTV seit 2005); Dienstleistungsvertrag zwischen der ESTV (Direktor der ESTV) und dem ehemaligen Programmkoordinator INSIEME vom 1. März 2008.

⁶¹² 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 16.

⁶¹³ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 29 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶¹⁴ Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 6.

⁶¹⁵ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 25 (Leiter Rechtsdienst seit 2010).

rim der ESTV (2012–2013) stellte den Leiter der LBO nach der Eröffnung des Strafverfahrens frei, ihm wurde per Ende Mai 2014 gekündigt.⁶¹⁶

Dem Antrag der AIR folgend ernannte die GL-i am 25. Oktober 2007 den neuen GPL und gab ihm die Kompetenz, «über die personellen Ressourcen (intern und extern) sowie die genehmigten Budgetmittel zu bestimmen».⁶¹⁷ Die Fähigkeiten des GPL (2007–2011) wurden innerhalb der ESTV⁶¹⁸ sowie vonseiten des BIT⁶¹⁹ und des EFD⁶²⁰ wiederholt angezweifelt. Der Vizedirektor der ESTV forderte mehrmals die Absetzung des GPL;⁶²¹ nach dem Erscheinen des SQS-Berichts⁶²² im November 2010 habe er seine Weiterbeschäftigung von der Trennung vom GPL abhängig gemacht.⁶²³ Im März 2011 entthob der Direktor der ESTV den GPL seiner Aufgabe. Der GPL verliess daraufhin die ESTV auf eigenen Wunsch⁶²⁴ und erhielt eine Ablösesumme sowie eine mehrmonatige Lohnfortzahlung.⁶²⁵ Das BIT stellte retrospektiv selbstkritisch fest, dass es die ESTV und das GS EFD nicht auf die fehlenden Qualifikationen des GPL hingewiesen habe.⁶²⁶ Der Direktor der ESTV kam rückblickend zum Schluss, dass er den Wechsel früher hätte vollziehen sollen; er habe aber sonst niemanden gehabt, der für diese Aufgabe besser geeignet gewesen wäre.⁶²⁷

Die fehlenden Kompetenzen bei den Projektbeteiligten waren ein generelles Problem.⁶²⁸ Gegenüber der AGI äusserte sich die Vorsteherin des EFD (seit 2010) diesbezüglich wie folgt: «Man hatte Leute im Einsatz, die eigentlich die Kompetenzen nicht hatten, um diese Projektarbeiten zu machen. Aber diese Leute sind nach Bundespersonalrecht angestellt. Man kann sich nicht einfach von einer Person trennen, weil man plötzlich feststellt, dass sie das nicht kann.»⁶²⁹

Als der Leiter der Hauptabteilung MWST (1999–2008) und zugleich Vorsitzende des LAS im Frühling 2008 in Pension ging, stellte sich die Frage, wer den Vorsitz des LAS übernehmen sollte. Aufgrund des Alters und der Erfahrung im IT-Bereich entschied sich der Direktor der ESTV für den neuen Leiter der Hauptabteilung MWST und zugleich Vizedirektor der ESTV.⁶³⁰ Der Amtsdirektor gab zu Protokoll, dass der stv. Direktor diesen Entscheid unterstützte: Der stv. Direktor habe ihm gesagt, dass er sich nicht wohlfühlen würde in dieser Rolle.⁶³¹ Aus der Perspektive des stv. Direktors der ESTV ergab sich aber ein gänzlich anderes Bild: Er habe bereits viele Schwierigkeiten aus der Distanz mitanschauen müssen und habe des-

616 Der Leiter der LBO hat die Kündigungsverfügung beim Bundesverwaltungsgericht angefochten.

617 Vgl. Kapitel 4.3.1.4.

618 Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 7; Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 57 (Direktor ESTV 2000–2012).

619 Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 3.

620 Notiz Ressourcen EFD vom 23. Nov. 2010: Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status, S. 2. Der Leiter IKT des EFD (seit 2009) sagte gegenüber der AGI, dass der GPL eindeutig keine Projektleitungskompetenzen hatte (Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 36).

621 Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2, S. 15.

622 Audit-Bericht SQS vom 17. Nov. 2010.

623 Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 29 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

624 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, Liste der involvierten Personen, S. 3.

625 EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 14.

626 Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013, S. 14.

627 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 57 (Direktor ESTV 2000–2012).

628 Vgl. Kapitel 3.3.

629 Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 23 (Vorsteherin EFD seit 2010).

630 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 56 (Direktor ESTV 2000–2012).

631 Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 56 (Direktor ESTV 2000–2012).

halb seinen Vorgesetzten gebeten, ihm die Verantwortung für INSIEME zu übertragen.⁶³² Der stv. Direktor sah sich gezwungen, den Entscheid seines Vorgesetzten zu akzeptieren.⁶³³

Beurteilung durch den Bundesrat

Gemäss dem Bundesrat ist es rückblickend offensichtlich, dass ein GPL ohne Erfahrung mit grösseren Informatikprojekten für die Führung eines derart komplexen Projekts nicht geeignet ist und daher die Absetzung im Februar 2011 unvermeidbar war. Der erfahrene GPL (2011–2012), der im September 2011 sein Amt antrat, führte und strukturierte INSIEME fachgerecht und habe erreicht, dass die Vorgaben von HERMES und des Beschaffungsrechts eingehalten wurden.⁶³⁴

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK erinnern mit Nachdruck daran, dass das Bundespersonal mittels Anforderungsprofilen zu rekrutieren ist, die Aufgaben in regelmässig aktualisierten Stellenbeschrieben festzuhalten und die Leistungen laufend anhand von Zielvereinbarungen zu überprüfen sind. Die FK und GPK verweisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf das Bundespersonalgesetz (BPG),⁶³⁵ die Bundespersonalverordnung⁶³⁶ sowie die personalpolitischen Leitsätze für die Bundesverwaltung vom 1. Januar 2004, die es zu befolgen gilt.

Für die FK und GPK sind die Ernennungen des Programmkoordinators sowie des GPL nicht nachvollziehbar. Diese zentralen Positionen wurden offensichtlich kaum aufgrund der Qualifikationen der ernannten Personen besetzt. Erstaunlich ist insbesondere die Tatsache, dass der GPL sein Amt über dreieinhalb Jahren ausübte, obwohl es von Beginn weg Anzeichen gab, dass er nicht über die notwendigen Fähigkeiten verfügte.

Weiter stellen die FK und GPK fest, dass die Stellenbeschreibungen für die Schlüsselpersonen bei INSIEME nicht aktualisiert wurden.⁶³⁷

Das Bundespersonalrecht statuiert die Gründe für eine ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber: Unter anderem sind dies die Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten, Mängel in der Leistung oder im Verhalten oder mangelnde Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten.⁶³⁸ Zudem wird festgehalten, dass als Grund für die fristlose Kündigung durch die Vertragsparteien jeder Umstand gilt, bei dessen Vorhandensein der kündi-

⁶³² Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 16–17 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁶³³ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 17 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁶³⁴ 3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014, S. 2.

⁶³⁵ BPG (SR 172.220.1).

⁶³⁶ BPV (SR 172.220.111.3).

⁶³⁷ Die AGI forderte Stellenbeschreibungen inkl. Anforderungsprofile zu den nachfolgenden Rollenträgern ein: Direktor ESTV; stv. Direktor ESTV; Leiter LBO ESTV; Vorsitzender GL-i; Vorsitzender LAS, Vorsitzender GPA; Tätigkeits- bzw. Aufgabenzuordnung der beiden Vertreter des EFD (GS EFD) im LAS bzw. GPA; Vorsitzender IRB; GPL; Direktor BIT; Leitung Lösungszentrum BIT; Delegierter ISB. Die erhaltenen Stellenbeschriebe waren unvollständig, mehrheitlich nicht unterschrieben und teilweise sehr alt. Der aktuellste Stellenbeschrieb des stv. Direktors der ESTV datiert beispielsweise von 1996. Die Stellenbeschriebe für die Vorsitzenden der GL-i, des LAS und des GPA erhielt die AGI nicht, mit der Begründung, dass die entsprechenden Aufträge durch den Direktor der ESTV direkt erteilt worden seien. Vgl. Kapitel 4.4.3.4.

⁶³⁸ Art. 10 Abs. 3 Bst. a-c BPG (SR 172.220.1). Vor Juli 2013 war die Bestimmung in Art. 12 Abs. 6 Bst. a-c BPG festgehalten.

genden Partei nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden darf.⁶³⁹ Die FK und GPK haben kein Verständnis, dass die ESTV den ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum in Bezug auf die Beendigung von Arbeitsverhältnissen nicht ausnutzte.

Insbesondere bedauern die FK und GPK, dass der Leiter der LBO nach der Eröffnung der EFD-Administrativuntersuchung lediglich freigestellt und das Arbeitsverhältnis erst auf Ende Mai 2014 gekündigt wurde. Sie sind klar der Ansicht, dass bei Mitarbeitenden, gegen die ein begründeter Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht oder bereits ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, mit der Kündigung nicht zugewartet werden darf. Wenn aufgezeigt werden kann, dass strafrechtlich relevante Taten gegen den Arbeitgeber begangen wurden, sollte unabhängig von einem laufenden Strafverfahren eine fristlose Kündigung erfolgen.⁶⁴⁰ Die FK und GPK können nicht beurteilen, ob dies in Bezug auf den Leiter LBO bereits vor Mai 2014 der Fall gewesen ist.

4.3.2 Zusammenarbeit und Koordination

4.3.2.1 Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit dem BIT und dem BBL

Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen der ESTV und dem BIT sowie dem BBL wird in den Kapiteln 3.5 und 3.7 behandelt.

4.3.2.2 Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit dem Departement

Die Amtsleitung der ESTV informierte die Departementsspitze sowohl mündlich wie auch schriftlich über den Stand von INSIEME.

Zwischen dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des EFD und dem Direktor der ESTV fanden regelmässige Führungsgespräche statt, in denen INSIEME teilweise thematisiert wurde. Laut eigenen Angaben hatten der stv. Direktor der ESTV (seit 1995) hingegen nie und der Vizedirektor der ESTV (seit 2008)⁶⁴¹ nur äusserst selten mit der Departementsspitze Kontakt in Bezug auf INSIEME.⁶⁴²

Im Informatikbereich war gemäss dem Direktor der ESTV mit wenigen Ausnahmen der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin des EFD seine Ansprechperson seitens des Departements.⁶⁴³ Dieser Austausch habe stets gut funktioniert. Unter der

⁶³⁹ Art. 12 Abs. 7 BPG vom 24. März 2000 in der Fassung vom 24. März 2000 (AS 2001 894).

⁶⁴⁰ Vgl. dazu auch das revidierte BPG: Seit Juli 2013 ist die Bestimmung in Kraft, die festlegt, dass die Vertragsparteien befristete und unbefristete Arbeitsverhältnisse «aus wichtigen Gründen» fristlos kündigen können (Art. 10 Abs. 4 BPG [SR 172.220.1]).

⁶⁴¹ Der Vizedirektor der ESTV war zugleich Leiter der Hauptabteilung MWST und Vorsitzender des GPA. Letztere Funktion nahm er zwischen März 2011 und Oktober 2011 nicht wahr, da er als GPL *ad interim* amtierte.

⁶⁴² Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 17 (stv. Direktor ESTV seit 1995); Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 24 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁴³ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 51 (Direktor ESTV 2000–2012).

Generalsekretärin des EFD (2007–2010) sei jedoch phasenweise unklar gewesen, wer die IT führe, zudem habe sie keine guten IT-Berater im GS EFD gehabt.⁶⁴⁴

Ein intensiver Austausch über Projektdetails mit dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des EFD sei laut dem Direktor der ESTV «weder möglich noch sinnvoll»⁶⁴⁵ gewesen. Ein solcher sei ohnehin nicht vorgesehen gewesen, da die IT-Führung beim GS EFD gelegen habe.⁶⁴⁶ Die Departementsvorstehenden würden sich wohl meist nur mit der Frage befassen, ob ein Projekt zweckmässig sei oder nicht – viel mehr könnten sie nicht befragen.⁶⁴⁷ Der Direktor der ESTV sah sich nicht in der Pflicht, die Departementsspitze über den Stand von INSIEME zu informieren, da diese die Reportings und die EFK-Prüfberichte erhielt und er annahm, dass sie vom Stab des EFD in Kenntnis gesetzt wurde.⁶⁴⁸ Deshalb wurden auch die EFK-Berichte nicht zwischen dem Amtsdirektor und der Departementsleitung besprochen.⁶⁴⁹ Laut dem Direktor der ESTV hätten sich die Vorstehenden des EFD wohlwollend nach dem Stand von INSIEME erkundigt und er habe über seine Sorgen berichten können.⁶⁵⁰ Es sei den Departementsvorstehenden bekannt gewesen, dass INSIEME ein Sorgenkind war, aber über Details habe er mit ihnen nicht gesprochen.⁶⁵¹

Gemäss dem Vorsteher des EFD (2004–2010) vertrat der Direktor der ESTV ihm gegenüber die Meinung, dass INSIEME zwar ein schwieriges Projekt sei, dass aber alles gut laufe und die ESTV in der Lage sei, den Relaunch durchzuführen.⁶⁵² Nach dem Relaunch habe sich der Direktor der ESTV stets dahingehend geäussert, dass es für ihn kaum mehr Zweifel daran gebe, dass das Projekt erfolgreich zu Ende geführt werden könne.⁶⁵³ Auch die Vorsteherin des EFD (seit 2010) gab zu Protokoll, dass Fragen ihrerseits vom Direktor der ESTV immer sehr positiv beantwortet worden seien: Die vorhandenen Schwierigkeiten werde man «stemmen», habe er gesagt.⁶⁵⁴ Die ESTV habe ihr zudem versichert, dass die Beschaffungen rechtskonform umgesetzt würden.⁶⁵⁵ Der Direktor der ESTV hielt Mitte 2011 gegenüber der Vorsteherin des EFD Folgendes fest: «Das Projekt ist Ende letzten Jahres in eine Krise geraten. Mit den seit letzten November kontinuierlich umgesetzten Verbesserungen sowie mit weiteren Anstrengungen ist es nach wie vor realistisch, dass das Projektziel im vorgegebenen Budgetrahmen erreicht werden kann.»⁶⁵⁶

⁶⁴⁴ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 51 und 54 (Direktor ESTV 2000–2012). Diesbezüglich hielt der Leiter IKT des EFD (seit 2009) allerdings fest, dass die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) ihn weder intensiv konsultiert noch sich geäussert habe, dass sie sich nicht gut beraten fühle (Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 6).

⁶⁴⁵ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 51 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁴⁶ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 54 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁴⁷ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁴⁸ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁴⁹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁵⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 51 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁵¹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁵² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 37–38 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁶⁵³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 39 (Vorsteher EFD 2004–2010); vgl. Kapitel 4.4.2.

⁶⁵⁴ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 12 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁶⁵⁵ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 11 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁶⁵⁶ Brief des Direktors der ESTV an die Vorsteherin des EFD vom 21. Juni 2011, S. 1.

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK stellen fest, dass die ESTV ihre Informationspflicht ungenügend wahrnahm: Die ESTV kommunizierte dem Departement die Projektschwierigkeiten nicht oder nur ungenügend. Der Direktor der ESTV verfolgte eine sehr restriktive Informationspolitik und beteuerte wiederholt, es bestehe kein Grund zur Sorge und das Projekt sei auf Kurs. Die Unterlagen bildeten zudem teilweise nicht die wahren Gegebenheiten ab. Aus Loyalitätsgründen wurden festgestellte Schwierigkeiten auch von den anderen GL-Mitgliedern der ESTV nicht an das Departement herangetragen. Dieser Umstand führte dazu, dass das Departement nicht während der gesamten Projektzeit über eine angemessene Informationsgrundlage verfügte, um seine Aufsichtsfunktion gemäss den rechtlichen Vorgaben ausüben zu können.⁶⁵⁷ Die mangelhafte Informationsbasis kann jedoch nur sehr beschränkt als Rechtfertigung für die unzureichende Wahrnehmung der Aufsichts- und Führungsfunktion des Departements herangezogen werden, da das Departement über Möglichkeiten verfügte, um sich ein realistisches Bild vom Stand des Projekts zu machen bzw. an die notwendigen Informationen zu gelangen.

4.3.2.3 Zusammenarbeit und Koordination der ESTV mit der EFK

Die Amtsdirektorinnen bzw. Amtsdirektoren sind die primären Ansprechpersonen der EFK, da sie die Verantwortung für die ihnen zugesprochenen Kredite tragen.⁶⁵⁸

Der Vizedirektor der EFK (2000–2013) äusserte die Kritik, dass die Geschäftsleitung der ESTV bei den Schlussbesprechungen der EFK-Berichte abwesend oder ungenügend vertreten gewesen sei.⁶⁵⁹ Diese Beanstandung entspricht nur teilweise den Gegebenheiten. An den Schlussbesprechungen der EFK-Berichte betreffend INSIEME von 2005 und 2006 nahm der Programmkoordinator INSIEME sowie 2005 auch der Leiter der LBO teil. Die Resultate des Prüfberichts von 2008 wurden im Rahmen der Schlussbesprechung unter anderem mit dem Vizedirektor der ESTV (und zugleich Leiter des LAS) sowie einen Tag danach mit dem Direktor der ESTV besprochen. Beide nahmen auch an der Schlussbesprechung des EFK-Berichts vom Januar 2012 teil.

Laut dem Direktor der ESTV befasste sich der Vizedirektor der ESTV mit den EFK-Berichten und stellte der EFK die Stellungnahmen zu.⁶⁶⁰ Der Leiter des FISP ESTV gab zu Protokoll, dass die Stellungnahmen der ESTV zu den EFK-Prüfberichten in der Regel von den Mitgliedern der GL-i ohne Fragen gutgeheissen worden seien.⁶⁶¹ Gemäss Vizedirektor der ESTV seien die EFK-Berichte von der ESTV «ein bisschen auf eine zu leichte Schulter genommen» worden.⁶⁶² Mit dieser Aussage wolle

⁶⁵⁷ Vgl. Kapitel 4.4.2.

⁶⁵⁸ Diese Verantwortung ergibt sich daraus, dass die Amtsdirektorinnen bzw. Amtsdirektoren gemäss Art. 45 RVOG (SR 172.010) für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten verantwortlich sind.

⁶⁵⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 42 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

⁶⁶⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁶¹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 53 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

⁶⁶² Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 25 (Vizedirektor ESTV seit 2008). Diese Einschätzung wurde – mit Ausnahme des Berichts vom Januar 2012 – auch vom Leiter des FISP ESTV (seit 2005) geteilt (Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 51 und 56).

er jedoch niemandem unterstellen, die EFK-Empfehlungen ignoriert zu haben.⁶⁶³ Die Empfehlungen seien mit der Anweisung ins Projekt eingegeben worden, dass sie umzusetzen seien,⁶⁶⁴ und man sei davon ausgegangen, dass sie auch umgesetzt würden.⁶⁶⁵ Die Kontrolle seitens der EFK habe im Rahmen der darauffolgenden Prüfung stattgefunden.⁶⁶⁶ Gemäss dem Direktor der ESTV erkundigte sich die EFK bei ihm nicht nach der Umsetzung ihrer Empfehlungen.⁶⁶⁷

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK stellen fest, dass der Direktor der ESTV lediglich die Prüfberichte von 2008 und 2012 mit der EFK besprach, jedoch den Schlussbesprechungen von 2005 und 2006 fernblieb. Die FK und GPK sind der klaren Ansicht, dass die betroffene Direktorin oder der betroffene Direktor an den Schlussbesprechungen der EFK-Berichte mit dem Amt ausnahmslos teilnehmen sollte.

Weiter stellen die FK und GPK fest, dass die ESTV den EFK-Prüfberichten nicht das erforderliche Gewicht beimass und die Umsetzung der EFK-Empfehlungen nachweislich unzureichend war. ESTV-intern wurde über den Stand der Umsetzung der EFK-Empfehlungen nicht Buch geführt. Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die lückenhafte Umsetzung der Empfehlungen auch dadurch ermöglicht wurde, dass die ESTV weder die EFK noch das Departement über den Stand der Umsetzung unterrichten musste. Die ESTV nahm zwar zu den EFK-Berichten jeweils Stellung und hielt dabei fest, wie sie die Empfehlungen umzusetzen gedenkt. Die in den Stellungnahmen der ESTV aufgeführten Massnahmen gingen aber teilweise nicht in angemessener Weise auf die Empfehlungen der EFK ein. Die ESTV nahm beispielsweise zu drei priorisierten EFK-Empfehlungen zum Projektmanagement⁶⁶⁸ wie folgt Stellung: «Im Rahmen der Überarbeitung der Gesamtprojektplanung werden alle Rollen definiert und die Projektorganisation überprüft.»⁶⁶⁹ Für die FK und GPK ist es unerlässlich, dass ein Amtsdirektor, bevor er die ihm vorgelegte Stellungnahme unterzeichnet,⁶⁷⁰ kontrolliert, ob darin dem Zweck der Empfehlung entsprochen wird. Zudem liegt es an der EFK, die Stellungnahmen der Ämter zu beanstanden, wenn die erwähnten Massnahmen die Anforderungen der EFK nicht erfüllen.⁶⁷¹

⁶⁶³ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 28 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁶⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 27 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁶⁵ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 28 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁶⁶ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 27 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁶⁷ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁶⁸ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008; Empfehlung 5.2.1: «Zur Sicherstellung aller zur Projektführung notwendigen Rollen innerhalb der Projekte sollte die heutige Projektorganisation angepasst und die zentralen Funktionen direkt dem Lenkungsausschuss unterstellt werden»; Empfehlung 5.2.2.: «Für die noch fehlenden personellen Ressourcen der notwendigen und definierten Rollen ist raschmöglichst eine Lösung zu finden, damit keine weiteren Projektverzögerungen eintreten»; Empfehlung 5.2.3: «Die Projektplanung muss rasch überarbeitet werden. Wo aufgrund des Arbeitsfortschritts noch keine genaueren Schätzungen möglich sind, müssen die Termine anders kommuniziert werden, z. B. als Arbeitshypothese oder adaptiver Etappenplan, damit keine falschen Erwartungen entstehen.»

⁶⁶⁹ Betreffend Empfehlung 5.2.3 wurde noch ergänzt, dass zur sicheren Abstimmung von Aufwänden und Terminen das BIT in der Gesamtprojektleitung vertreten ist.

⁶⁷⁰ Beim EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005 unterzeichnete der Direktor der ESTV das Begleitschreiben an die EFK; die Empfehlungen im Anhang jedoch wurden vom damaligen Projektkoordinator signiert.

⁶⁷¹ Vgl. Kapitel 6.6.4.

4.3.3 Finanzinspektorat der ESTV (FISP ESTV)

Das FISP ESTV hat eine Doppelfunktion inne: Einerseits ist es die interne Revisionsstelle der ESTV, andererseits dient es der Amtsleitung als Führungsinstrument. An dieser Stelle wird nur auf Letzteres eingegangen; Ersteres wird in Kapitel 6.6.12.1 abgehandelt.

Der Leiter des FISP ESTV ist direkt dem Direktor der ESTV unterstellt.⁶⁷² Der Leiter des FISP ESTV (seit 2005) hatte monatliche Besprechungen mit dem Direktor der ESTV (2000–2012), in denen er ihn über den Stand der Prüfungen unterrichtete.⁶⁷³

Laut dem Leiter des FISP ESTV war der Direktor der ESTV gegenüber den Themen Kontrolle und Überprüfung nicht sehr aufgeschlossen. So habe der Direktor der ESTV gewollt, dass er, der Leiter des FISP, bei INSIEME mitarbeite, was er aus Unabhängigkeitsgründen jedoch abgelehnt habe.⁶⁷⁴ Erwähnenswert ist auch, dass der Leiter des FISP ESTV bis 2012 Ansprechpartner für das Risikomanagement des Bundes gegenüber dem Departement und der EFV war. Im Rahmen ihrer Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung des FISP ESTV von Ende 2011 taxierte die EFK diese Rolle als unvereinbar mit der Unabhängigkeit des FISP, woraufhin der Leiter des FISP die Funktion abgab.⁶⁷⁵

Laut dem Vizedirektor der ESTV (seit 2008) ist die Stellung des Leiters des FISP ESTV nicht ideal, um eine optimale Kontrolle sicherzustellen, da es faktisch nicht möglich sei, dass der Leiter des FISP ESTV seinen Chef kontrolliere.⁶⁷⁶ Der Vizedirektor der EFK (2000–2013) erachtete die hierarchische Unterstellung in Bezug auf die Unabhängigkeit als ein generelles Problem; das FISP ESTV habe diesbezüglich kein besonderes Problem.⁶⁷⁷

Der Leiter des FISP ESTV beanstandete gegenüber der AGI die mangelnde Bereitschaft der Projektleitung, dem FISP die geforderten Unterlagen auszuhändigen.⁶⁷⁸ Bis zur zweiten Hälfte des Jahres 2010 wurde das FISP in Bezug auf INSIEME nicht gezielt als Führungsinstrument der GL ESTV eingesetzt. Die GL ESTV genehmigte die jährlichen Prüfprogramme jeweils innert weniger Minuten und ohne Anträge zu stellen.⁶⁷⁹ Gegen Ende des Jahres 2010⁶⁸⁰ prüfte das FISP im Auftrag des Direktors der ESTV die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsstellung einer externen Beratungsfirma und deckte finanzielle Ungereimtheiten auf.⁶⁸¹ 2011 prüfte es vertieft Aspekte der finanziellen Führung sowie die Informatiksicherheit in Bezug auf INSIEME.⁶⁸² Die Zwischenberichte⁶⁸³ stellte das FISP ESTV dem GPL *ad*

⁶⁷² Art. 3 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002 bzw. Ziff. 4.1 GO FISP ESTV vom Juni 2012.

⁶⁷³ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 45 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

⁶⁷⁴ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 41 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

⁶⁷⁵ EFK-Bericht vom Dezember 2011: Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung FISP ESTV, S. 8.

⁶⁷⁶ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 27 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁶⁷⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 49 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

⁶⁷⁸ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 42, 44 und 47 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

⁶⁷⁹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 46 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

⁶⁸⁰ Kurzbericht des FISP ESTV vom 19. Nov. 2010.

⁶⁸¹ Insbesondere stellte das FISP ESTV fest, dass es Abweichungen zwischen den rapportierten und den in Rechnung gestellten Stunden gab.

⁶⁸² Bericht des FISP ESTV vom 11. Juli 2011.

⁶⁸³ Zwischenberichte des FISP ESTV vom 25. März 2011 und 28. April 2011 zuhanden des GPL *ad interim*.

interim und den Schlussbericht⁶⁸⁴ dem Direktor der ESTV, den Direktionsmitgliedern, dem GPL *ad interim* sowie der EFK zur Kenntnisnahme zu. Der Bericht wurde jedoch weder in der GL-i noch im GPA beraten. Mitte August 2011 setzte der damalige GPL a. i. – der Empfehlung des FISP ESTV folgend⁶⁸⁵ – eine Ad-hoc-Gruppe⁶⁸⁶ ein, die den Auftrag erhielt, sämtliche Rechnungen von INSIEME aus dem Jahr 2010 zu überprüfen.⁶⁸⁷ Laut dem Leiter des FISP ESTV beschloss der Direktor der ESTV keine Massnahmen aufgrund der Berichte des FISP ESTV; jedoch habe sich der GPL *ad interim* stark für die Umsetzung der Empfehlungen des FISP ESTV eingesetzt.⁶⁸⁸

Die Vorsteherin des EFD sagte gegenüber der AGI, das FISP ESTV habe im Zusammenhang mit INSIEME nicht optimal funktioniert und dadurch die Erwartungen nicht erfüllt.⁶⁸⁹ Gemäss dem Leiter IKT EFD (seit 2009) und zugleich Vertreter des GS EFD im GPA war das FISP ESTV im Zusammenhang mit INSIEME inexistent.⁶⁹⁰

Beurteilung durch die FK und GPK

Dem FISP ESTV als Führungsinstrument kam bei INSIEME keine bedeutende Rolle zu. Die FK und GPK erkennen in der Stellung des FISP ESTV gegenüber dem Direktor der ESTV eine Gefährdung der Unabhängigkeit des FISP. Sie sind der Ansicht, dass Schlüsselpersonen eines Projekts dem FISP keine Prüfaufträge in Bezug auf «ihr» Projekt erteilen sollten. Nur mit einer diesbezüglich klaren Trennung kann die Unabhängigkeit der Finanzinspektorate gestärkt werden.

Ungeklärt bleibt, wer innerhalb des Projekts INSIEME über die Erkenntnisse aus den Berichten des FISP ESTV in Kenntnis gesetzt wurde. Belegt ist lediglich, dass diese nicht im GPA traktandiert wurden. Es ist daher davon auszugehen, dass nicht alle Projektverantwortlichen über die Ergebnisse der Prüfungen unterrichtet wurden und die Wirksamkeit der Berichte dadurch gemindert wurde. Die FK und GPK erachten es als zielführend, dass die Berichte des FISP ESTV gemäss der revidierten Geschäftsordnung des FISP ESTV vom Juni 2012 neben dem Direktor und der EFK auch den Direktbetroffenen und den Mitgliedern der GL zugestellt werden.⁶⁹¹ Künftig ist darauf zu achten, dass die Bestimmung betreffend Berichterstattung eingehalten wird und dass insbesondere die Projektverantwortlichen über die Resultate in

⁶⁸⁴ Im Schlussbericht vom Juli 2011 hielt das FISP ESTV unter anderem Folgendes fest: Die Mehrheit der EFK-Empfehlungen aus dem Bericht von Ende 2008 war nicht umgesetzt, es wurden unpräzise Verträge mit Drittfirmen abgeschlossen und die geleisteten Arbeiten waren nicht systematisch erfasst worden.

⁶⁸⁵ Bericht des FISP ESTV vom 11. Juli 2011, S. 16.

⁶⁸⁶ Verantwortlich für die Ad-hoc-Gruppe war der Abteilungschef Externe Prüfung MWST; die Kontrollen führten zwei Steuerexperten – mit technischem Support vom Leiter des FISP ESTV – durch.

⁶⁸⁷ Die Berichte lagen am 7. Sept. 2011 (Kontrolle der Verträge mit Dritten) bzw. am 28. Okt. 2011 (Kontrolle der Verträge mit dem BIT) vor. Die Ad-hoc-Gruppe erkannte zahlreiche Ungereimtheiten in der Art und Weise, wie die Verträge und Abrechnungen getätigt wurden.

⁶⁸⁸ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 46 (Leiter FISP ESTV seit 2005). Der zweite Teil des Satzes beruht auf einer nachträglichen Protokollanmerkung des Leiters des FISP ESTV.

⁶⁸⁹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 32 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁶⁹⁰ Brief des Leiters IKT EFD an die AGI vom 14. Febr. 2014: Fragen der AGI zur schriftlichen Beantwortung, S. 3.

⁶⁹¹ Ziff. 11.1 GO FISP ESTV vom Juni 2012: «Die Berichterstattung erfolgt an den Direktor, die Direktbetroffenen, an die GL-Mitglieder sowie an die EFK.»

Kenntnis gesetzt werden. Die Amtsdirektorinnen bzw. Amtsdirektoren sind verpflichtet, im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Führungsfunktion die Departementsvorsteherin bzw. den Departementsvorsteher bei Bedarf über die Berichte der FISP in Kenntnis zu setzen. Bei Feststellung schwerwiegender Mängel sind die FISP in der Pflicht, die Direktorin bzw. den Direktor sowie die EFK zu informieren.⁶⁹²

4.3.4 Informationen der ESTV an die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane

Die ESTV informierte die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane mündlich über den Stand von INSIEME – im Rahmen von Anhörungen, der Beratung des Voranschlags und der Staatsrechnung sowie im Rahmen von Informationsbesuchen. Des Weiteren stellte die ESTV den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen schriftliche Informationen zu.

Vor 2007 orientierte die Direktion der ESTV die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane sporadisch über den Stand von INSIEME. Im September 2007 informierte der Direktor der ESTV die zuständige Subkommission der FK-N über den Abbruch der Vertragsverhandlungen mit Unisys und bezeichnete die daraus resultierende Projektverzögerung als Hauptschaden des Abbruchs.⁶⁹³ Der stv. Direktor der ESTV (seit 1995) äusserte im April 2008 gegenüber derselben Subkommission die Meinung, dass die Projektrisiken durch die gewählte etappierte Vorgehensweise hätten minimiert werden können. Er schätzte die durch den Abbruch verursachte Projektverzögerung auf ein Jahr.⁶⁹⁴ Im April 2009 beteuerte der Direktor der ESTV, dass die ESTV die Lehren (kleinere Etappen, mehr internes Personal in der Projektleitung, engere Zusammenarbeit mit dem BIT) aus dem Projektabbruch gezogen habe.⁶⁹⁵

Anlässlich einer Informationssitzung der zuständigen Subkommission der FK-N im August 2009 bekräftigte der Direktor der ESTV, dass die Umgebung für INSIEME und die Zusammenarbeit mit dem BIT und mit dem BBL stimme.⁶⁹⁶ Zudem informierte er darüber, dass die ESTV einen Nachtragskredit in der Grössenordnung von 70 Millionen Franken beantragen werde.⁶⁹⁷ Im Oktober 2009 erwähnte der Direktor der ESTV gegenüber derselben Subkommission der FK-N Verzögerungen bei INSIEME.⁶⁹⁸ Im gleichen Monat orientierte er die FK-S über die anfallenden Mehrkosten, sagte aber auch, dass er bezüglich INSIEME wieder ein gutes Gefühl habe.⁶⁹⁹ Der stv. Direktor der ESTV (seit 1995) bezeichnete INSIEME gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-N im April 2010 als sehr schwieriges und

⁶⁹² Im Fall der ESTV ist dies unter Ziff. 11.5 der GO FISP ESTV vom Juni 2012 festgehalten. Die Finanzinspektorate sind laut Art. 11 Abs. 2 FK-G (SR 614.0) verpflichtet, der EFK «ohne Verzug alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher und erheblicher finanzieller Bedeutung» zu melden.

⁶⁹³ Protokoll der FK-N6 vom 14. Sept. 2007, S. 19 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁹⁴ Protokoll der FK-N6 vom 17. April 2008, S. 23 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁶⁹⁵ Protokoll der FK-N6 vom 20. April 2009, S. 17 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁹⁶ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 12–13 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁹⁷ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 23 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁹⁸ Protokoll der FK-N6 vom 7. Okt. 2009, S. 16 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁶⁹⁹ Protokoll der FK-S1 vom 14. Okt. 2009, S. 26 (Direktor ESTV 2000–2012).

ambitiöses Projekt, zeigte sich aber zuversichtlich und rechnete mit dem Projektabschluss für 2012/13.⁷⁰⁰

Im September 2010 fand im Rahmen der Beratung des Zusatz- und Nachtragskredits zu INSIEME durch die FinDel eine Aussprache mit dem Direktor der ESTV (2000–2012) – ohne Beisein des Departements – statt. Der Direktor der ESTV informierte die FinDel über die Effizienzgewinne aufgrund von INSIEME (Gesamtnutzen von rund 200 Millionen jährlich) sowie über die Hintergründe des Nachtragskreditbegehrens. Das BIT sei nun enger in das Projekt eingebunden und in Bezug auf die Arbeitsteilung herrschten klare Verhältnisse.⁷⁰¹ Weiter führte er aus, dass das Projektteam sehr gut zusammengesetzt sei und dass INSIEME als «sexy» gelte und eine gewisse Reputation geniesse.⁷⁰² Die FinDel ersuchte die ESTV an derselben Sitzung, künftig anhand eines regelmässigen Reportings über die Entwicklung von INSIEME in Kenntnis gesetzt zu werden. Es wurde vereinbart, dass die ESTV keine speziellen Berichte für die FinDel verfasst, sondern dass die FinDel dieselben Berichte erhält, die dem Departement, dem IRB und der EFK zugestellt wurden. Ab Mitte 2011 erhielt die FinDel von der ESTV die INSIEME-Quartalsreporte.⁷⁰³

Im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2011 durch die zuständigen Subkommissionen der FK-N und der FK-S gab der Direktor der ESTV zu Protokoll, dass die ESTV einerseits bessere Risikoanalysen vornehmen können und andererseits weniger Routinearbeiten verrichten müssen, sobald INSIEME realisiert sei – und diesbezüglich sei er zuversichtlich. Dadurch könne die ESTV einen Mehrertrag in der Grössenordnung von 200 Millionen Franken realisieren.⁷⁰⁴ Weiter führte er aus, dass die Projektorganisation ziemlich genau seiner Idealvorstellung entspreche und es eine klar geregelte Zusammenarbeit mit dem BIT gebe.⁷⁰⁵

Im April 2011 bezeichnete der Direktor der ESTV INSIEME gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-N als Sorgenkind und informierte über die Mehrkosten und den Wechsel in der Projektleitung.⁷⁰⁶ Er sei aber optimistisch, dass die zur Verfügung stehenden Mittel für INSIEME ausreichend seien. Letztere Aussage wiederholte er im Oktober 2011 gegenüber derselben Subkommission.⁷⁰⁷

Anlässlich einer Informationssitzung der zuständigen Subdelegation der FinDel im Juni 2011 orientierten der Direktor der ESTV sowie der Vizedirektor der ESTV (und zugleich GPL *ad interim*) über den Stand von INSIEME. Neben dem vollzogenen Wechsel in der Projektleitung und dem Entscheid zur Weiterführung der Individuallösung wurden auch diverse Mängel (Rückstände aufgrund unrealistischer Planung, fehlendes Projektmanagement-Know-how) und laufende Überprüfungen (Rolle des

⁷⁰⁰ Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2010, S. 4–5 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁷⁰¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, S. 5 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁷⁰² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, S. 7 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁷⁰³ Im Weiteren erstellte die ESTV für die FinDel im Oktober 2011 einen Zwischenbericht und im August 2012 eine Standortbestimmung zu INSIEME (Zwischenbericht INSIEME an die FinDel vom 14. Okt. 2011 und Standortbestimmung INSIEME vom 31. Aug. 2012).

⁷⁰⁴ Protokoll der FK-N6 vom 6. Okt. 2010, S. 34 (Direktor ESTV 2000–2012) und Protokoll der FK-S1 vom 20. Okt. 2010, S. 22 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁷⁰⁵ Protokoll der FK-N6 vom 28. Okt. 2010, S. 10 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁷⁰⁶ Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2011, S. 22 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁷⁰⁷ Protokoll der FK-N6 vom 7. Okt. 2011, S. 21 und 23–24 (Direktor ESTV 2000–2012).

BIT, Zusammensetzung der Projektmitarbeitenden) thematisiert.⁷⁰⁸ Der Direktor der ESTV zeigte sich aber zuversichtlich und betonte, dass in den letzten Monaten Verbesserungen hätten erreicht werden können.⁷⁰⁹ Der GPL *ad interim* kam zum Schluss, dass sich das Projekt zwar im Umbruch befinde, dass aber kein Chaos herrsche und die Führung gut funktioniere.⁷¹⁰

Der Direktor der ESTV konstatierte im Oktober 2011 gegenüber der zuständigen Subkommission der GPK-N, dass INSIEME schwierige Zeiten hinter sich habe, er aber jetzt wieder ein gutes Gefühl habe.⁷¹¹ Ende 2011 informierte er die FinDel über die Redimensionierung des Projekts, bekräftigte aber, dass durchaus mehr als nur das Minimalziel (Ablösung der Altsysteme) realisiert werden könne.⁷¹² Die Planung werde nun besser auf die Produktion abgestimmt und durch die Verlangsamung habe die ESTV das Projekt besser im Griff.⁷¹³

Im Februar 2012 erinnerte der Direktor der ESTV die FinDel an die Schwierigkeiten von Ende 2010 und sprach von einer Überforderung des GPL und der GL ESTV.⁷¹⁴ Seit einem Jahr werde das Projekt nun von einem professionellen Experten geleitet. Weiter erwähnte er Fehler bei Beschaffungen und gab Auskunft über die Systemarchitektur. Gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-N zeigte sich der Direktor der ESTV im März 2012 «sehr zuversichtlich» und gab zu Protokoll, dass er betreffend INSIEME ein «sehr gutes Gefühl habe».⁷¹⁵ Gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-S beteuerte der Direktor der ESTV ebenfalls, dass INSIEME jetzt wieder auf gutem Weg sei.⁷¹⁶

In ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht der FinDel von 2011 monierte die ESTV im Februar 2012, dass darin auf die negativen Aspekte der Vergangenheit fokussiert werde und positive Entwicklungen keine Erwähnung fänden.⁷¹⁷ INSIEME stehe mittlerweile auf einem soliden Fundament. Anlässlich der gemeinsamen Informationssitzung der zuständigen Subdelegation der FinDel und der Subkommission der FK-N von Mitte 2012 äusserte der Direktor der ESTV *ad interim* die Überzeugung, dass INSIEME trotz der noch anstehenden Probleme, insbesondere in Bezug auf die Beschaffung personeller Ressourcen, erfolgreich zu Ende gebracht werden könne.⁷¹⁸

708 Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 22. Juni 2011, S. 8 und 10–11 (Direktor ESTV 2000–2012) sowie S. 9 und 12–13 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

709 Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 22. Juni 2011, S. 9 und 11 (Direktor ESTV 2000–2012).

710 Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 22. Juni 2011, S. 13 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

711 Auszug aus dem Protokoll der Subkommission EFD/EVD der GPK-N vom 20. Okt. 2011, S. 6.

712 Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 4 (Direktor ESTV 2000–2012).

713 Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 4 (Direktor ESTV 2000–2012).

714 Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2012, S. 5 (Direktor ESTV 2000–2012).

715 Protokoll der FK-N6 vom 26. März 2012, S. 7 (Direktor ESTV 2000–2012).

716 Protokoll der FK-S1 vom 11. April 2012, S. 26 (Direktor ESTV 2000–2012).

717 Stellungnahme der ESTV vom 27. Febr. 2012 zum Tätigkeitsbericht der FinDel der eid. Räte 2011, S. 1.

718 Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 22. Juni 2012, S. 7 und S. 23 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK kommen zum Schluss, dass der Direktor der ESTV die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane über Jahre hinweg beschwichtigte und immer wieder beteuerte, dass INSIEME zwar mit Schwierigkeiten konfrontiert sei, die nötigen Massnahmen jedoch ergriffen worden seien. Zusammenfassend stellen die Oberaufsichtskommissionen fest, dass die Beurteilung des Projektstands durch die Direktion der ESTV meistens nicht den wahren Gegebenheiten entsprach. Die FK und GPK verurteilen das Verhalten der Direktion der ESTV, welches es der Oberaufsicht sehr erschwerte, ihren Auftragsauftrag wirksam wahrzunehmen. Die Oberaufsicht muss sich auf Aussagen von Amtsdirektoren grundsätzlich verlassen können.

Hingegen kann der ESTV nicht vorgeworfen werden, die schriftliche Berichterstattung an die FinDel sei nicht stufengerecht gewesen: Die FinDel hatte explizit beschlossen, sich im Rahmen des Reportings auf die bestehenden Quartalsberichte zu stützen und von der ESTV nicht zu verlangen, eigens für die Finanzoberaufsicht bestimmte Statusberichte zu erarbeiten.⁷¹⁹

4.4 Aufsicht und Führung durch die Departementsführung des EFD

4.4.1 Ausgestaltung der Aufsichts- und Führungsfunktion

4.4.1.1 Aufgabenteilung der Departementsführung

Die Aufgabenteilung zwischen dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des EFD und dem Generalsekretär bzw. der Generalsekretärin wurde jeweils unterschiedlich vorgenommen. Der Vorsteher des EFD (1996–2003) hat nach eigenen Angaben die Führungsverantwortung im IKT-Bereich nicht abgegeben und führte konsequent über die Linie und nicht über die Stäbe.⁷²⁰ Dies wurde vom Generalsekretär des EFD (1996–2007) durch die Aussage bestätigt, dass das GS EFD während der Amtszeit des Vorstehers des EFD (1996–2003) «Stabs-, Controlling-, Reporting- und Unterstützungsfunktionen, aber keine Führungsverantwortung über Bundesämter des EFD» wahrgenommen habe.⁷²¹ Im Führungshandbuch des EFD, das im Rahmen der Departementsübergabe von Ende 2003 erstellt wurde und eine Übersicht über die Organisation, Prozesse und Geschäfte des Departements bot, war jedoch Folgendes festgehalten: «Die Führung der Informatik ist an den Generalsekretär delegiert.»⁷²² Weiter hiess es unter «besondere Aufgaben» des GS EFD: «Wahrnehmung von Linienverantwortung (Generalsekretär) im Bereich der Informatik, insbesondere gegenüber dem BIT.»⁷²³

Laut dem Generalsekretär des EFD (1996–2007) übertrug ihm der neue Vorsteher des EFD (2004–2010) die Linienverantwortung über die Ressourcenämter (BIT,

⁷¹⁹ Wie in Kapitel 4.3.1.3 und 4.4.2.1 erläutert, waren die Projektinformationen nicht adressatengerecht.

⁷²⁰ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 8 (Vorsteher EFD 1996–2003); Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 7.

⁷²¹ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 32 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁷²² Führungshandbuch EFD von Dez. 2003, S. 27.

⁷²³ Führungshandbuch EFD von Dez. 2003, S. 30.

BBL und Eidgenössisches Personalamt [EPA]).⁷²⁴ Damit waren die Direktoren der drei erwähnten Bundesämter direkt dem Generalsekretär des EFD unterstellt. Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) machte geltend, dass die unter ihrem Vorgänger bestehende Delegation der Linienverantwortung im Ressourcenbereich bei ihrem Amtsantritt aufgehoben worden sei.⁷²⁵ Mit dem Wechsel in der Leitung des GS EFD 2007 wurde die geteilte Linienführung folglich wieder aufgehoben. Die Generalsekretärin – und nicht der Vorsteher des EFD – blieb jedoch im Informatikbereich die Ansprechperson für den Direktor der ESTV.⁷²⁶

Die neue Vorsteherin des EFD (seit 2010) teilte ihrem Generalsekretär (seit 2010) mit, dass sie von ihm eine aktivere Rolle in Bezug auf INSIEME erwarte.⁷²⁷ Gemäss ihren Aussagen habe sich ihr Generalsekretär stark in das Projekt hineingegeben und versucht «zu lenken und mitzugestalten, zu organisieren und zu führen».⁷²⁸ Anders sah dies der Generalsekretär des EFD (seit 2010) selbst. Nach eigenen Angaben befasste er sich zwar von Amtsantritt weg intensiv mit INSIEME, das Departement hatte jedoch nicht die Absicht, das Projekt zu steuern und habe dies auch nie gemacht.⁷²⁹ So habe das GS EFD keine direkten Inputs gegeben, um eine Verwischung der Verantwortung zu verhindern.⁷³⁰ Ein Amtsprojekt könne nicht vom GS EFD, sondern nur vom Amt selbst geführt werden.⁷³¹ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) sah die Aufgabe des GS EFD vielmehr darin, die von der Vorsteherin gewünschten Informationen zu beschaffen, aufzuarbeiten und zu bewerten sowie die technischen Fragen und Probleme im IKT-Bereich in eine für die Vorsteherin des EFD angemessene Sprache zu übersetzen.⁷³²

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK stellen fest, dass das Rollenverständnis und die damit verbundene Aufgabenteilung der Departementsspitze während der Laufzeit von INSIEME sehr unterschiedlich waren. Die FK und GPK weisen darauf hin, dass der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin gemäss RVOG⁷³³ auf die ihm bzw. ihr zugeordnete Stabsfunktion fokussieren sollte. Insbesondere soll dieser bzw. diese keine Linienführungsfunktion über Bundesämter ausüben. Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass die Departementsvorstehenden ihre Departemente gemäss Artikel 37 Absatz 1 RVOG führen und dafür die politische Verantwortung tragen.

⁷²⁴ Nach Aussage des Vorstehers des EFD (2004–2010) habe er aus Gründen der eigenen Prioritätsbildung dem Generalsekretär des EFD (1996–2007) die «Aufgabe der operativen Ansprechfunktion» der drei Ressourcenämter übertragen, die strategische Führung und namentlich die Führungsverantwortung gegenüber den Amtsdirektoren sei jedoch bei ihm geblieben (Schreiben des Vorstehers des EFD [2004–2010] an die AGI vom 20. Okt. 2014, S. 2).

⁷²⁵ Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 7.

⁷²⁶ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 51 (Direktor ESTV 2000–2012).

⁷²⁷ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 42 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷²⁸ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 26 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷²⁹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 43 (Generalsekretär EFD seit 2010); Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 30 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷³⁰ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 11 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷³¹ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 44 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷³² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 45 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷³³ Vgl. Kapitel 4.2.

4.4.1.2 IRB-Vorsitz

Der Generalsekretär des EFD (1996–2007) führte den Vorsitz des IRB. Dies entsprach der Regelung, wie sie in der damals gültigen BinFV⁷³⁴ vorgesehen war. Als es im Jahr 2007 zum Wechsel in der Führung des Generalsekretariats kam, übernahm nicht die neue Generalsekretärin des EFD (2007–2010), sondern der Delegierte des ISB⁷³⁵ diese Funktion in Vertretung der Generalsekretärin. Laut der damaligen Generalsekretärin des EFD erfolgte diese Änderung aufgrund eines Bundesratsbeschlusses.⁷³⁶ Die Rollenverteilung sei nicht mehr als zweckmässig erachtet worden und daher habe der Bundesrat parallel zur Wahl der Generalsekretärin die BinFV entsprechend revidiert.⁷³⁷ Dies entspricht nicht den Tatsachen. Aufgrund der Ergebnisse des Miterichtsverfahrens wurde die Änderung der BinFV gestrichen und entschieden, dass der Delegierte des ISB die Funktion des Vorsitzenden des IRB in Vertretung der Generalsekretärin des EFD wahrnehmen sollte.⁷³⁸ Im Antrag des EFD wurde der Wechsel des IRB-Vorsitzes resp. die damit geforderte Änderung der BinFV wie folgt begründet: Damit sich die Nachfolgerin des Generalsekretärs des EFD resp. Vorsitzende des IRB voll auf ihre Stammaufgaben nach Artikel 41 f. RVOG konzentrieren könne, werde sie nach Möglichkeit von Linienaufgaben in den Querschnittsfunktionen Personal, Informatik, Bau und Logistik entbunden.⁷³⁹

Der Vorsteher des EFD (2004–2010) verwies in diesem Zusammenhang auf die «Verfügbarkeit der Personen» und auf das Vertrauen in den Leiter des ISB (seit 2007): Er konstatierte, dass es sich um einen *Ad-personam*-Entscheid handelte.⁷⁴⁰ Laut dem Delegierten des ISB habe die ehemalige Generalsekretärin des EFD die Priorität ihres Engagements nicht im Vorsitz des IRB gesehen und ihm diesen deshalb im Verlauf des Jahres 2007 übertragen.⁷⁴¹ Anlässlich des nächsten Wechsels an der Spitze des Generalsekretariats im Jahr 2010 kam der neue Generalsekretär des EFD mit dem Leiter des ISB überein, die bestehende Rollenverteilung zu belassen, da die baldige Revision der BinFV ohnehin Änderungen in der Funktion und im Vorsitz des IRB mit sich bringen würde.⁷⁴² Am 1. Januar 2012 trat die revidierte BinFV in Kraft.⁷⁴³

Beurteilung durch die FK und GPK

Der Bundesrat genehmigte am 2. Mai 2007, dass der Delegierte des ISB die Funktion des IRB-Vorsitzes in Vertretung der Generalsekretärin des EFD (2007–2010) wahrnahm. Da es sich lediglich um eine Vertretung, nicht aber um einen Verantwortungswechsel handelte, wurde auf eine Anpassung der BinFV verzichtet. Die FK und GPK erachten diese Vertreterregelung als problematisch, da die Generalsekretärin des EFD die ihr zugeordnete Rolle als Vorsitzende des IRB nicht mehr innehatte, jedoch weiterhin die damit verbundene Verantwortung trug. Die Situation blieb auch

⁷³⁴ Art. 12 Abs. 2 BinFV vom 26. Sept. 2003 (AS **2003** 3687).

⁷³⁵ Vgl. Kapitel 5.4.1.1.

⁷³⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 19 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁷³⁷ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 12 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁷³⁸ Antrag des EFD vom 1. Mai 2007, Änderung der BinFV, S. 2.

⁷³⁹ Antrag des EFD vom 5. April 2007, Änderung der BinFV, S. 2.

⁷⁴⁰ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 46 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁷⁴¹ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 54 (Delegierter ISB seit 2007).

⁷⁴² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 51–52 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷⁴³ Vgl. Kapitel 5.4.2.2.

nach dem Wechsel in der Leitung des GS EFD unverändert. Erst auf den 1. Januar 2012 hin wurde die Funktion des IRB angepasst und der Vorsitz neu dem/der Delegierten des ISB zugewiesen.

4.4.1.3 Ressourcen-Governance im GS EFD

Basierend auf dem Argument, das EFD brauche keine Ressourcen-Governance auf Stufe Departement, da ihm die Ressourcenämter unterstellt seien, wurden um das Jahr 2006 die diesbezüglichen Fachkompetenzen im GS EFD abgebaut.⁷⁴⁴ Im Oktober 2008 beauftragte die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) den neuen Ressourcenleiter, diese Kompetenzen im GS EFD wieder aufzubauen. Aus diesem Grund gab es beim Stellenantritt des aktuellen Leiters Ressourcen des EFD auf Stufe Departement keine fachlichen Ansprechpartner, sondern nur noch Prozesseigner.⁷⁴⁵ Die Ressourcenabteilung habe aus einer rund acht Personen umfassenden «Rumpftuppe» bestanden und eine Aufsicht sei damals nicht ansatzweise erkennbar gewesen.⁷⁴⁶ Der amtierende Leiter IKT nahm sich ab Mitte 2009 des Informatik-Controllings an.⁷⁴⁷ Dieses befindet sich noch im Aufbau.

Beurteilung durch die FK und GPK

Mit dem Entscheid, auf die Ressourcen-Governance auf Stufe Departement zu verzichten, wurde dem EFD die Grundlage für eine effektive und effiziente Aufsicht entzogen. Erst seit Oktober 2009 werden die Kapazitäten⁷⁴⁸ und Controllinginstrumente schrittweise wieder aufgebaut.

Empfehlung 6: Aufsichtsfunktion der Generalsekretariate

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass die Departemente ein gemeinsames Aufsichtskonzept mit Standardinstrumenten entwickeln und anwenden. Insbesondere gilt es, die Kriterien festzulegen, anhand derer die Departemente entscheiden, ob ein Generalsekretariat Einsitz in Projekt- bzw. Programmausschüsse nimmt oder nicht. Weiter gilt es die Rolle der Vertretung der Generalsekretariate in Projekt- bzw. Programmausschüssen zu definieren.

⁷⁴⁴ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 27 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁴⁵ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 21 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁷⁴⁶ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 19 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁷⁴⁷ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 19–20 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008); Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 27 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁴⁸ Laut dem Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) ist der Personalbestand der Ressourcenabteilung des EFD heute etwa doppelt so gross wie 2008 (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 19).

4.4.2 Informationsquellen der Departementsführung

4.4.2.1 Reporting der ESTV

Laut der Generalsekretärin des EFD (2007–2010) hatte die Departementsspitze dank den Informationen der ESTV und aufgrund der Rechnung und der gesprochenen Kredite einen Überblick über die Finanzen.⁷⁴⁹ Sie selbst habe nie festgestellt, dass Unterlagen der ESTV nicht den wahren Gegebenheiten entsprochen hätten.⁷⁵⁰ Die für projektexterne Gruppen erstellten Quartalsberichte wurden ab Mitte 2010 dem GS EFD sowie dem ISB, der EFK und dem GPA zugestellt. Zudem erhielten die GPA-Mitglieder – und somit auch die Vertretung des GS EFD – die monatlich erstellten Management-Reporte sowie die Qualitäts- und Risikomanagement-Berichte.⁷⁵¹

Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) und ihr Generalsekretär betonten die grosse Informationsasymmetrie zwischen dem federführenden Amt und dem Departement, das Fehlen einer objektiven Berichterstattung sowie die mangelhafte Kommunikationsbereitschaft seitens der ESTV und des BIT.⁷⁵² Das Departement habe gegenüber der ESTV klar zum Ausdruck gebracht, welche Informationen in den Berichten fehlten.⁷⁵³ Wann und in welcher Form dies geschehen ist, bleibt ungeklärt. In den Protokollen der GPA-Sitzungen sind keine diesbezüglichen Forderungen der GS-Vertreter festgehalten.

Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) brachte gegenüber der AGI zum Ausdruck, dass sie – rückblickend betrachtet – bei Ungereimtheiten vermehrt hätte insistieren und insbesondere dafür sorgen müssen, dass die unklaren Berichte den Anforderungen von HERMES gerecht geworden wären.⁷⁵⁴ Die Quartalsreporte seien sehr allgemein und schematisch geführt und Abweichungen zu wenig deutlich aufgezeigt worden.⁷⁵⁵ Dies sei – auch von ihr – so akzeptiert worden.⁷⁵⁶ Zwar sei das Reporting im Verlauf der Zeit verbessert worden, jedoch nie vollständig gewesen.⁷⁵⁷ Der Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) äusserte die Ansicht, dass die den GS-Vertretern vorliegenden Informationen im Jahr 2009 spärlich und wenig detailliert gewesen seien. Die Berichterstattung habe sich erst mit der Neubesetzung des GPL im Oktober 2011 verbessert und sei erst ab dann auch wirklich zuverlässig geworden.⁷⁵⁸ Die mangelhafte Qualität der Berichte sei erst in Nachhinein erkennbar gewesen.⁷⁵⁹

Der Departementsspitze wurde durch den EFK-Bericht von Ende 2011 bewusst, dass die Reporte der ESTV nicht immer der Wahrheit entsprachen.⁷⁶⁰ Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) äusserte sich gegenüber der AGI wie folgt: «Wir mussten uns

⁷⁴⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 22 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁷⁵⁰ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 19 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁷⁵¹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 29–30.

⁷⁵² Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 15 (Vorsteherin EFD seit 2010); Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 44 und 57 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷⁵³ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 34 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁵⁴ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 26 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁵⁵ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 26 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁵⁶ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 26 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁵⁷ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 35 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁵⁸ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 26 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁷⁵⁹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 26 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁷⁶⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 34 (Vorsteherin EFD seit 2010) sowie S. 57 (Generalsekretär EFD seit 2010).

darauf verlassen können, dass das, was in den Quartalsberichten steht, auch richtig ist.»⁷⁶¹ Der Generalsekretär fügte an, dass es auch mit Rückfragen extrem schwierig gewesen sei, in den Berichten Falsch und Richtig zu konstatieren.⁷⁶² Gemäss dem Leiter IKT des EFD (seit 2009) hätte das GS EFD Fehlinformationen durchaus früher erkennen können, aber das GS EFD habe von Redlichkeit ausgehen müssen.⁷⁶³ Aus Sicht des Leiters IKT des EFD (seit 2009) hätte der Direktor der ESTV eine Verbesserung des Berichtswesens durchsetzen müssen.⁷⁶⁴

Das FISP ESTV nahm keine Qualitätsprüfung der Reporte vor.⁷⁶⁵ Ebenso wenig prüfte die EFK die Quartalsberichte zeitnah, sondern entnahm den Berichten lediglich Anhaltspunkte für ihre Prüfungsplanung.⁷⁶⁶ Im Rahmen der Prüfung von Anfang 2012 analysierte die EFK die Quartalsberichte und kam zum Schluss, dass die Berichterstattung nicht grundsätzlich falsch war, jedoch nicht alle Fakten dargestellt wurden.⁷⁶⁷ Gegenüber der AGI kritisierte der stv. Direktor der EFK (2000–2013) die Inhalte der Quartalsberichte. Aus Sicht des Vizedirektors der EFK (2000–2013) waren diese nicht stufengerecht und er habe teilweise den Eindruck erhalten, «dass die Berichtsverfasser ihre Adressaten mit möglichst vielen Informationen «zumüllen» wollten».⁷⁶⁸

Beurteilung durch die FK und GPK

Da für den Zeitraum von Dezember 2008 (letzte Sitzung des LAS) bis Dezember 2009 (Konstituierung des GPA) keine Protokolle von Projektausschusssitzungen vorliegen und die ESTV bis Mitte 2010 keine standardisierten Berichte an das GS EFD richtete, konnten die FK und GPK nicht in Erfahrung bringen, über welche Projektinformationen das GS EFD bis dahin verfügte. Die Quartalsberichte, die ab Mitte 2010 an das GS EFD gelangten, waren nicht adressatengerecht und zeigten teilweise nicht die realen Verhältnisse auf. Augenfällig ist, dass entsprechende Verbesserungen nur verzögert und partiell erreicht werden konnten, obwohl die Adressaten die Quartalsberichte als ungenügend erachteten. Die FK und GPK sind der Ansicht, dass das Departement das Reporting der ESTV früher und vehementer hätte beanstanden müssen.

Die FK und GPK erkennen, dass die Informationsdiskrepanz zwischen der ESTV und dem Departement die Verifizierung und die Objektivierbarkeit der erhaltenen Informationen erschwerte. Die Tatsache, dass der Leiter IKT des EFD (seit 2009) in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 zentrale Missstände im Projekt erkannte, beweist jedoch, dass auch mithilfe der vorhandenen Informationen eine kritische Projektbeurteilung möglich gewesen wäre und die beschönigende Berichterstattung der ESTV nicht herangezogen werden kann, um das Verhalten des Departements zu legitimieren. Gerade weil die ESTV die verlangten Informationen nicht vorlegte, hätte für das Departement Anlass bestanden, Argwohn zu schöpfen.

⁷⁶¹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 25 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁶² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 57 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷⁶³ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 31 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁶⁴ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 31 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁶⁵ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 47 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

⁷⁶⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 38 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

⁷⁶⁷ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 14.

⁷⁶⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 45 (Vizedirektor EFK 2000–2013) und S. 38 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

4.4.2.2 Führungsgespräche mit den Amtsdirektoren

Der Vorsteher des EFD (1996–2003) führte monatliche Gespräche mit den Amtsdirektoren. Anwesend waren ferner die zuständigen Referenten, nicht jedoch der damalige Generalsekretär.⁷⁶⁹ Bei Bedarf führte der Vorsteher des EFD (1996–2003) neben den Monatsgesprächen auch gemeinsame Sitzungen mit den Direktoren der ESTV und des BIT durch, an denen der damalige Generalsekretär nach Möglichkeit ebenfalls teilnahm.⁷⁷⁰

Der Vorsteher des EFD (2004–2010) führte während seiner Amtszeit rund 40 Fachgespräche mit dem ehemaligen Direktor der ESTV.⁷⁷¹ Die Generalsekretärin des EFD nahm ab März 2007 in der Regel an diesen Fachgesprächen teil. Die Gespräche hatten grösstenteils konkrete Gesetzesvorhaben zum Gegenstand; nur am Rande informierte der damalige Direktor der ESTV über den Stand von INSIEME.⁷⁷² Laut dem ehemaligen Departementsvorsteher habe der Amtsdirektor stets beteuert, das Projekt sei insgesamt auf Kurs.⁷⁷³ Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) ergänzte, dass es zwischen ihr und dem Direktor der ESTV fünf Vorbereitungs- und Abstimmungssitzungen zu INSIEME gegeben habe.⁷⁷⁴

Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) führte ihre Gespräche mit den Amtsdirektoren in zwei Teilen: zuerst unter vier Augen und anschliessend in Anwesenheit von je einem Mitarbeiter des Departements und des jeweiligen Amts, wobei im zweiten Teil Anweisungen erteilt und Beschlüsse gefasst wurden.⁷⁷⁵ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) habe meistens auch an den Fachgesprächen zwischen der Vorsteherin des EFD und den Amtsdirektoren teilgenommen.⁷⁷⁶ Im Rahmen dieser Gespräche habe die Vorsteherin des EFD (seit 2010) den Stand und Fortgang von INSIEME thematisiert.⁷⁷⁷ Die Departementsleitung habe von Projektschwierigkeiten erfahren. Da die IT-Führung beim GS EFD lag, sei es nicht vorgesehen gewesen, mit den Departementsvorstehenden zum Beispiel über konkrete Massnahmen zu sprechen.⁷⁷⁸ Inhaltliche Angaben zu den einzelnen Gesprächen lagen der AGI nicht vor.

Beurteilung durch die FK und GPK

Die AGI wurde über die Anzahl der geführten Gespräche des Vorstehers des EFD (2004–2010) mit dem Direktor der ESTV⁷⁷⁹ in Kenntnis gesetzt, nicht aber über deren Inhalte. Die AGI erbat beim EFD um Einsicht in die Protokolle der erwähnten

⁷⁶⁹ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 32 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁷⁷⁰ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 14 (Vorsteher EFD 1996–2003).

⁷⁷¹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 32 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁷⁷² Schreiben der Generalsekretärin EFD (2007–2010) an das Sekretariat der GPK vom 8. Dez. 2013: Ergänzung zum Protokoll, S. 1.

⁷⁷³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 28 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁷⁷⁴ Schreiben der Generalsekretärin EFD (2007–2010) an das Sekretariat der GPK vom 8. Dez. 2013: Ergänzung zum Protokoll, S. 2.

⁷⁷⁵ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 28 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁷⁶ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 47 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷⁷⁷ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 11 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁷⁸ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 53 (Direktor ESTV 2000–2012). Der Bundesrat erachtete die Aussage des Direktors der ESTV (2000–2012), die Führung der IT habe beim GS-EFD gelegen, als nicht nachvollziehbar (Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 7).

⁷⁷⁹ Der Vorsteher des EFD (2004–2010) gab zu Protokoll, dass er folgende Fachgespräche mit dem Direktor der ESTV geführt habe: 2006: 5; 2007: 11; 2008: 6; 2009: 5; 2010: 10 (Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 39).

Führungsgespräche.⁷⁸⁰ Das EFD konnte jedoch die angeforderten Unterlagen weder im GS EFD noch bei der ESTV ausfindig machen.⁷⁸¹ Die FK und GPK sind somit nicht in der Lage, die Führungsgespräche materiell zu beurteilen. Hingegen werten es die Oberaufsichtskommissionen als positiv, dass zahlreiche Führungsgespräche stattgefunden haben.

4.4.2.3 Vertreter des GS EFD im LAS bzw. GPA

Laut dem Generalsekretär des EFD (1996–2007) hatte das GS EFD während der WTO-Ausschreibungsphase (2005–2007) Einsitz in der Projektorganisation.⁷⁸² Da die FK und GPK diesbezüglich über keine Unterlagen verfügen, kann darauf nicht näher eingegangen werden.

Im LAS bzw. GPA war das GS EFD während der Amtszeit der Generalsekretärin EFD (2007–2010) mit einem Vertreter repräsentiert. Als der LAS Ende April 2008 konstituiert wurde, hatte der damalige Leiter Ressourcen des EFD (2006–2008) darin Einsitz. Dieser wurde später durch einen Mitarbeiter der Abteilung IKT EFD ersetzt.

Im GPA – dem Ende 2009 konstituierten Folgegremium des LAS – war das GS EFD bis zum Projektabbruch mit dem Leiter IKT des EFD vertreten. Nach dem Wechsel an der Departementsspitze Ende 2010 nahm zusätzlich der Leiter Ressourcen des EFD (ab März 2011 gleichzeitig stv. Generalsekretär des EFD) Einsitz in den GPA. Der Leiter Ressourcen des EFD beantragte jeweils die Vertretung des GS EFD im GPA.⁷⁸³ Da die ESTV das GS EFD für das erste Scheitern mitverantwortlich gemacht habe, sei man sich innerhalb des GS EFD anfänglich nicht einig gewesen, ob das GS EFD Einsitz in den GPA nehmen solle.⁷⁸⁴ Die festgestellten Missstände, insbesondere in der Projektdokumentation, hätten dann einen Konsens zugunsten des GPA-Einsitzes ergeben.⁷⁸⁵

Die Rolle der GS-Vertreter im LAS bzw. GPA wurde nie schriftlich festgehalten und von den durch die AGI angehörten Personen äusserst unterschiedlich verstanden.⁷⁸⁶ Inwieweit sich der Status der GS-Vertreter im LAS bzw. GPA im Laufe der Zeit veränderte, konnte nicht abschliessend geklärt werden. Gemäss dem Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) hatte das GS EFD stets eine Beobachterrolle und es gab nie einen Statuswechsel seiner Vertreter.⁷⁸⁷ Laut der Vorsteherin und dem Generalsekretär des EFD (seit 2010) war das GS EFD anfangs mit Stimmrecht und später nur noch im Beobachterstatus im GPA vertreten.⁷⁸⁸ Der Leiter IKT des EFD, der seit Ende 2009 im GPA Einsitz nahm, hielt fest, dass bis im Frühjahr 2011 nicht festgelegt war, wie er sich verhalten soll. Danach wurde er angehalten, sich abstimm-

⁷⁸⁰ Schreiben der AGI an die Vorsteherin des EFD vom 27. Nov. 2013, S. 3.

⁷⁸¹ Schreiben des EFD an die AGI vom 20. Dez. 2013: Einforderung zusätzlicher Dokumente betreffend das Informatikprojekt INSIEME, S. 1.

⁷⁸² Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 31 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁷⁸³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 20 und 23 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁷⁸⁴ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 26 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁸⁵ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 25 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁸⁶ Wie in Kapitel 4.3.1.1 beschrieben, wurde nicht nur die Rolle der Vertreter des GS EFD im GPA unterschiedlich verstanden, sondern auch diejenige des GPA selbst.

⁷⁸⁷ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 24 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁷⁸⁸ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 36 (Vorsteherin EFD seit 2010) sowie S. 49 (Generalsekretär EFD seit 2010).

mungsmässig nicht mehr zu äussern.⁷⁸⁹ Dem stv. Direktor der ESTV war dieser Wechsel zum Beobachterstatus nicht bekannt und seiner Ansicht nach wurde dies nie kommuniziert.⁷⁹⁰

Die Personen, welche die Ansicht äusserten, es habe eine Statusänderung gegeben, waren sich nicht einig, von wem und wann dieser Entscheid getroffen wurde. Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) sagte gegenüber der AGI aus, dass er nach Absprache mit der Vorsteherin des EFD entschieden habe, die GS EFD-Vertreter nur noch mit Beobachterstatus Einsitz nehmen zu lassen.⁷⁹¹ Dadurch habe er ein Verwischen der Verantwortlichkeiten zwischen dem GS EFD und der ESTV verhindern wollen. Er habe gewusst, «dass die Entscheide der beiden GS-Vertreter – die nicht die Stimme des EFD repräsentierten, sondern aufgrund ihrer Funktionen und Fachkenntnisse in diesem Gremium Einsitz nahmen – sehr wahrscheinlich berücksichtigt worden wären in der Annahme, das sei auch die Meinung der Departementschefin und des Departements, und dagegen könnte man sich nicht sträuben».⁷⁹² Der Generalsekretär verwies diesbezüglich auf ein Schreiben des Departements vom Juni 2011, in dem dieser Entscheid gegenüber der ESTV kommuniziert worden sei. Darin teilt die Vorsteherin des EFD dem Direktor der ESTV bezüglich des bevorstehenden Vorgehens- und Produkteentscheids mit, dass das EFD das Projekt in dieser Angelegenheit wie üblich kritisch begleiten, «den Richtungsentscheid aber weder beeinflussen noch Stellung beziehen, sondern sich der Stimme enthalten» werde.⁷⁹³ Aus Sicht der Vorsteherin sowie des Generalsekretärs des EFD bezog sich diese Aussage nicht nur auf diesen Vorgehens- und Produkteentscheid, sondern auf jegliche Entscheide im GPA.

In der Sichtweise des stv. Generalsekretärs des EFD und damaligen GPA-Mitglieds seien die GS-Vertreter im GPA in den Ausstand getreten.⁷⁹⁴ Diese Aussage steht allerdings im Widerspruch zu seiner bereits erwähnten Auffassung, das GS EFD habe während des gesamten Projektverlaufs die Beobachterrolle innegehabt. Gemäss dem Leiter IKT des EFD habe die ESTV diesen Wechsel selbst herbeigeführt, und zwar mithilfe des Beratungsunternehmens SQS und mit der Verabschiedung der INSIEME-Charta vom März 2011, die das Verhalten der Projektausschussmitglieder festhielt.⁷⁹⁵ Die der AGI vorliegende INSIEME-Charta vom März 2011 nimmt jedoch zur Rolle der GS-Vertreter im GPA keine Stellung.⁷⁹⁶ Im Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013 ist festgehalten, dass das GS EFD – als nicht direkt am Projekt beteiligte Instanz – ab Februar 2011 ausschliesslich einen Beobachterstatus eingenommen habe.⁷⁹⁷ Auch die EFK hielt in ihrem Bericht vom Januar 2012 fest, dass das GS EFD mit Beobachterstatus Einsitz habe.⁷⁹⁸

Über die Gründe für die Zweiervertretung besteht ebenfalls kein Konsens. Aus Sicht des Leiters Ressourcen des EFD (seit 2008) erfolgte dadurch eine thematische

⁷⁸⁹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 28 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁹⁰ Protokoll der AGI vom 28. Mai 2013, S. 16 (stv. Direktor ESTV seit 1995).

⁷⁹¹ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 30 (Generalsekretär EFD seit 2010); Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 36 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁷⁹² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 42 und 50 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁷⁹³ Brief der Vorsteherin des EFD an den Direktor der ESTV vom 16. Juni 2011, INSIEME: Vorgehens- und Produkteentscheid, S. 2.

⁷⁹⁴ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 28 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁷⁹⁵ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 28 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁷⁹⁶ Projekt-Charta INSIEME vom 16. März 2011.

⁷⁹⁷ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 39.

⁷⁹⁸ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 20.

Aufteilung: Der Leiter IKT des EFD konzentrierte sich auf die technischen Aspekte, während er selbst den Fokus schwergewichtig auf den Projektablauf und die Projektorganisation richtete.⁷⁹⁹ Ferner sei eine Zweiervertretung auch zweckmässig gewesen, um die Stellvertretung zu regeln.⁸⁰⁰ Weiter habe die Teilnahme eines zweiten GS-Vertreters dazu geführt, dass das GS EFD im GPA ernster genommen wurde als früher.⁸⁰¹ Der Leiter IKT des EFD hingegen gab zu Protokoll, dass die Vergrösserung des GPA durch die ESTV der einzige Grund war, weshalb das GS EFD personell mitzog und die Zweiervertretung beschloss.⁸⁰² Die Stellvertreterregelung sei unabhängig vom zweiten GS-Vertreter festgelegt worden, und da ohnehin immer beide dieselbe Meinung gehabt hätten, sei die Zweiervertretung eigentlich nicht notwendig gewesen.⁸⁰³

Laut dem Vorsteher des EFD (2004–2010) war das primäre Ziel der GS-Vertreter im GPA die Deckung eines Informationsbedürfnisses und nicht die Beeinflussung des Projekts.⁸⁰⁴ Die Informationen aus dem GPA seien aber notwendig gewesen, um allenfalls Entscheidungen zu treffen.⁸⁰⁵ Auch der Generalsekretär des EFD (seit 2010) und sein Stellvertreter verwiesen auf den Vorteil, näher am Projekt zu sein und objektive Informationen zu erhalten, insbesondere über die Probleme und Dynamik zwischen den Projektbeteiligten und über die Entscheidungen des GPA.⁸⁰⁶ Ein weiterer Pluspunkt war laut dem Leiter IKT des EFD, dass das GS EFD eine Aussensicht einbrachte, die es erlaubte, Missstände eher aufzudecken als wenn in Projektausschüssen nur diejenigen einsässen, die das Projekt ohnehin durchführten.⁸⁰⁷ Gemäss der Vorsteherin des EFD wäre die Vertretung des GS EFD in Projektausschüssen nur dann mit einem Nachteil behaftet, wenn die GS-Vertreter Entscheide fällen könnten.⁸⁰⁸ Der Leiter IKT des EFD (seit 2009) erwähnte ein «gewisses Schuldgefühl» beim Scheitern eines Projekts und betonte, es gehöre zum Urverantwortungsgefühl des Departements, dass es für ein vom ihm priorisiertes Projekt geradestehe.⁸⁰⁹

Laut dem Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) sei es ein Nachteil, wenn sich Ämter darauf stützen, «dass das GS EFD in diesen Projekten eine Mitverantwortung trägt».⁸¹⁰ Er habe seine Rolle im GPA nie als «volles, lenkendes Mitglied» verstanden und habe daher weder eine Mitverantwortung noch eine direkte Pflicht gehabt, gegebenenfalls in den Projektverlauf einzugreifen.⁸¹¹ Zudem führte er aus, dass sich das GS EFD vertiefter mit den Projekten befassen und über die nötigen Ressourcen verfügen müsste, wenn es ein Vollmitglied sein wollte – sonst wäre das Ganze unseriös und bliebe ohne Wirkung.⁸¹²

799 Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 23 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

800 Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 23 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

801 Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 23 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

802 Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 28 und 29 (Leiter IKT EFD seit 2009).

803 Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 29 (Leiter IKT EFD seit 2009).

804 Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 47 (Vorsteher EFD 2004–2010).

805 Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 47 (Vorsteher EFD 2004–2010).

806 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 50 (Generalsekretär EFD seit 2010); Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 25 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

807 Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 29 (Leiter IKT EFD seit 2009).

808 Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 34 (Vorsteherin EFD seit 2010).

809 Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 29 (Leiter IKT EFD seit 2009).

810 Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 25 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

811 Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 24 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

812 Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 24 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

Auf die Frage nach den Kriterien, anhand derer im GS EFD für oder gegen den Einsitz in Projektausschüssen entschieden werde, erhielt die AGI unterschiedliche Antworten: Während das GS EFD gemäss dem stv. Generalsekretär und Leiter Ressourcen des EFD spontan entscheide, ob ein Projekt aufgrund seiner Grösse oder Komplexität ein Risiko darstelle, basiere die Selektion laut dem Leiter IKT des EFD auf den von den Ämtern zusätzlich nachgesuchten finanziellen Mitteln aus Departements- oder Bundesreserven.⁸¹³

Beurteilung durch die FK und GPK

Das GS EFD sandte zuerst einen und ab 2011 zwei Vertreter in den LAS bzw. GPA, ohne die Rolle dieser Vertreter zu definieren. Der angebliche Statuswechsel wurde nicht allen Beteiligten zur Kenntnis gebracht. Bezeichnend ist insbesondere, dass der stv. Generalsekretär des EFD, der ab Anfang 2011 Mitglied des GPA war, nichts vom Statuswechsel wusste. Das daraus resultierende unterschiedliche Verständnis der Rolle der Vertreter des GS EFD kam in den widersprüchlichen Antworten der angehörten Personen zum Ausdruck. Schriftlich liegt der AGI diesbezüglich einzig der Brief der Vorsteherin des EFD an den Direktor der ESTV vom Juni 2011 vor, in dem die Stimmhaltung der GS-Vertreter in Bezug auf den Technologieentscheid festgehalten wurde.

HERMES 2003 schweigt über die Vertretung der Generalsekretariate in Projektausschüssen. Das Argument, die Zweiervertretung des GS EFD sei aufgrund der Vergrösserung des Gremiums seitens der ESTV notwendig gewesen, überzeugt die FK und GPK nicht. Für die Zeit ab 2012 ist es zudem hinfällig, da der GPA aufgrund einer EFK-Empfehlung⁸¹⁴ wieder verkleinert wurde.⁸¹⁵

Der Einsitz des Generalsekretariats in einen Projekt- bzw. Programmausschuss ist nicht grundsätzlich infrage zu stellen; ausschlaggebend ist jedoch, auf welcher Basis dieser entschieden wird: Er sollte auf klaren Kriterien und einer systematischen Risikoanalyse basieren.⁸¹⁶ Weiter ist massgebend, welche Person aus dem Generalsekretariat in einen Projekt- bzw. Programmausschuss delegiert wird. Neben der Hierarchie ist auch die fachliche Nähe zum jeweiligen Projekt bzw. Programm zu beachten. Die Ernennung des Leiters IKT des EFD in den GPA war in dieser Hinsicht zielführend. Zudem gilt es zu beachten, dass die ständige Anwesenheit des Generalsekretariats die Gefahr mit sich bringt, die Diskussion im GPA negativ zu beeinflussen, indem die Teilnehmer weniger offen kommunizieren.

Die FK und GPK erachten jedoch die Praxis, Vertreter des GS EFD in Projektausschüsse zu delegieren, ihnen aber – mit dem Hinweis, das Departement könne keine operationelle Verantwortung übernehmen – kein Stimmrecht zu geben, als problematisch. Die Aussage des stv. Generalsekretärs des EFD, dass das GS EFD keine Führungsentscheide treffe, da die Projektverantwortung beim Amt liege, irritiert die FK und GPK.⁸¹⁷ Dieses Verständnis kam auch in den Antworten betreffend Nachteile einer GS-Vertretung zum Ausdruck. Als befremdend erachten die FK und GPK auch die Auffassung des Generalsekretärs des EFD (seit 2010), dass die GS-Vertreter nicht die Stimme des EFD repräsentierten und daher lediglich als Beobach-

⁸¹³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 25 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008);
Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 30 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁸¹⁴ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 20 (Empfehlung 5.3).

⁸¹⁵ Vgl. Kapitel 4.3.1.1.

⁸¹⁶ Vgl. Empfehlung 6 (Kapitel 4.4.1.3).

⁸¹⁷ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 27 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

ter Einsitz in den GPA genommen hätten. Der Ansatz, das Departement habe a priori keine Entscheidungen zu treffen, da die Projektverantwortung beim Amt liege, widerspricht einer effektiven Aufsicht. Diese Haltung macht deutlich, dass das EFD seine Aufsichtsfunktion nicht angemessen wahrgenommen hat. Die FK und GPK halten fest, dass das Departement die politische Verantwortung trägt – unabhängig davon, ob Vertreter in Projektausschüsse delegiert werden oder nicht.

4.4.2.4 Kontakte mit der Abteilung Ressourcen des EFD

Der Vorsteher des EFD (2004–2010) war stets zufrieden mit den Informationen aus den Projektausschüssen, die er mündlich von seiner Generalsekretärin erhalten habe.⁸¹⁸ Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) hingegen wünschte wiederholt schriftliche Berichte zu INSIEME, die sie jedoch, obwohl sie insistiert habe, nicht erhalten habe.⁸¹⁹ Diese Forderung war dem Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) nicht bekannt. Er habe die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) sowohl schriftlich als auch mündlich über INSIEME orientiert.⁸²⁰ Da INSIEME der Ämterhoheit unterstanden habe, sei die Projekteinsicht durch das GS EFD eigentlich ohne Grundlage geschehen und die ESTV sei nicht gehalten gewesen, ohne klare Weisung der Departementsleitung Auskunft zu geben.⁸²¹ Der Leiter IKT des EFD habe – trotz intensiven Bemühungen und Kontakten zum GPL – die geforderten Informationen nur teilweise erhalten.⁸²²

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang insbesondere ein Briefentwurf,⁸²³ in dem die von der ESTV erhaltenen Informationen in Bezug auf den Umfang, die Kosten und die Organisation von INSIEME kritisch beurteilt wurden. Der Entwurf wurde von der Generalsekretärin des EFD nicht finalisiert und nicht an die ESTV weitergeleitet.⁸²⁴ Sowohl der Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) als auch der Leiter IKT des EFD gaben an, sie hätten sich mehr Gehör von der Generalsekretärin des EFD gewünscht.⁸²⁵ Durch den Wechsel in der Departementsspitze Ende 2010 und die damit einhergehende erhöhte Management-Attention bei Ressourcenthemen sowie aufgrund der eindeutigen Beweislage hätten ihre Voten im Departement mehr Gewicht erhalten.⁸²⁶ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) veranlasste im Auftrag seiner Vorgesetzten eine Projektanalyse, in welcher der Leiter IKT des EFD (seit 2009) Ende 2010 Folgendes festhielt: «Die Projektsituation INSIEME wird von uns derzeit als kritisch beurteilt. Der Stand der Arbeiten ist hinter dem Plan, der Res-

⁸¹⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 47 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁸¹⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 17–18 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁸²⁰ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 16 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁸²¹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 18 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁸²² Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 30 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁸²³ Briefentwurf des GS EFD an den Direktor der ESTV vom 17. Nov. 2009: Projekt INSIEME, Situation und weiteres Vorgehen; Verfasser des Briefentwurfs waren der Leiter IKT des EFD sowie der Leiter Ressourcen des EFD.

⁸²⁴ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 43 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸²⁵ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 32 (Leiter IKT EFD seit 2009); Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 29 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁸²⁶ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 26 (Leiter IKT EFD seit 2009); Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 27–28 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

sourcenverbrauch liegt über dem Budget und die Steuerung des Projekts genügt nicht den Anforderungen an ein Vorhaben dieser Grössenordnung.»⁸²⁷

Gemäss dem Generalsekretär des EFD (seit 2010) war INSIEME praktisch bei jeder wöchentlichen Sitzung mit dem stv. Generalsekretär des EFD ein Thema.⁸²⁸ Die Vertreter des GS EFD im GPA informierten den Generalsekretär des EFD (seit 2010) laufend, und dieser setzte dann seine Vorgesetzte meist mündlich über den Stand von INSIEME in Kenntnis.⁸²⁹ Generell hielten sowohl die Vorsteherin des EFD wie auch ihr Generalsekretär fest, dass die Kommunikation der ESTV und des BIT «sehr dürftig» war und es äusserst schwierig gewesen sei, Informationen zu erhalten.⁸³⁰ Für das Departement habe eine Holpflicht bestanden.⁸³¹ Die Diskrepanz zwischen den Feststellungen der beiden GS EFD-Vertreter im GPA und den Reportings der ESTV sei «nicht so gross» gewesen, daher habe man im Departement nie den Eindruck erhalten, die Lage sei so schief, wie sie tatsächlich war.⁸³² Die Vorsteherin des EFD erachtete es als «absolut legitim» zu fragen, ob sich die GS-Vertreter besser hätten informieren müssen, liess aber offen, ob sie die Frage bejaht oder nicht.⁸³³

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass das Departement im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion ein Anrecht hat, Unterlagen von den ihm unterstellten Bundesämtern einzufordern. Wenn ein Amt die gewünschten Informationen nicht innert Frist liefert, liegt es am Departement, das Anliegen über die Hierarchieebenen zu eskalieren und sein Recht geltend zu machen. Aus der Sachlage lässt sich schliessen, dass in der Ressourcenabteilung des EFD ab Mitte 2009 gewisse Missstände erkannt wurden. Wann welche Informationen aus der Ressourcenabteilung des EFD an die Departementsspitze gelangten, konnte nicht im Detail rekonstruiert werden. Klar ist aber, dass die von den Vertretern des GS im GPA erkannten Probleme in Bezug auf INSIEME bis zum Wechsel an der Departementsspitze Ende 2010 nicht aufgegriffen wurden. Weshalb dies so war, konnte nicht abschliessend geklärt werden.

4.4.2.5 Prüfberichte und Kontakte mit der EFK

Gemäss Finanzkontrollgesetz (FKG)⁸³⁴ sind die von der EFK verfassten Zusammenfassungen der Prüfberichte an die FinDel gerichtet und gehen in Kopie an die von den Prüfungsbefunden betroffenen Departementsvorstehenden.⁸³⁵ Seit 2007 stellt ihnen die EFK zusätzlich die vollständigen Prüfberichte, inklusive der Stellungnahmen der geprüften Verwaltungseinheiten, zu.⁸³⁶ Diese Praxisänderung, welche im

⁸²⁷ Notiz Ressourcen EFD vom 23. Nov. 2010: Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status, S. 2.

⁸²⁸ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 43 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸²⁹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 51 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸³⁰ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 15–17 (Vorsteherin EFD seit 2010); Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 44 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸³¹ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 15 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸³² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 36 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸³³ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 36 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸³⁴ Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR **614.0**).

⁸³⁵ Art. 14 Abs. 1 FKG (SR **614.0**).

⁸³⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 43 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

FKG nie explizit vorgesehen war und auch heute nicht vorgesehen ist, erfolgte auf Bitte des Generalsekretärs des EFD (1996–2007).⁸³⁷ In den Jahren 2005 und 2006 erhielt der Departementvorsteher des EFD (2004–2010) somit lediglich die Zusammenfassung der EFK-Prüfberichte zu INSIEME, während ihm im Jahr 2008 neben der Zusammenfassung auch der vollständige Bericht und die Stellungnahme der ESTV zugestellt wurden. Gleiches gilt in Bezug auf den Prüfbericht aus dem Jahr 2012 für die Vorsteherin des EFD (seit 2010).

Zwischen dem Vorsteher des EFD (1996–2003) und dem Direktor der EFK (1998–2013) fanden bis 2002 mindestens einmal jährlich Gespräche statt, die von beiden Seiten positiv bewertet wurden.⁸³⁸ Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) erwähnte jährliche Treffen mit dem Direktor der EFK, an denen sie sich über die Eindrücke der EFK zum EFD orientieren liess.⁸³⁹ Ob INSIEME dabei thematisiert wurde, konnten die FK und GPK nicht in Erfahrung bringen. Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) führte mit dem Direktor der EFK (1998–2013) «hie und da» Gespräche und wurde über die Schwierigkeiten bei INSIEME informiert.⁸⁴⁰ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) traf sich mit dem für das EFD zuständigen Mandatsleiter der EFK, um die Prüfplanung der EFK zu besprechen und ihn auf prüfungswerte Schwachstellen hinzuweisen.⁸⁴¹ Zudem erachtete er es als Vorteil, dass die Departementsspitze gewisse Ausführungen und Zusatzinformationen mündlich erhielt.⁸⁴² An den Schlussbesprechungen der Berichte von 2005, 2006 und 2008 war das Departement nicht anwesend. Der Generalsekretär des EFD und dessen Stellvertreter nahmen jedoch an der Schlussbesprechung des EFK-Berichts vom Januar 2012 teil; dies, damit die ESTV wusste, dass die Leitung des GS EFD von den Bemerkungen der EFK Kenntnis hatte, und um die erhaltenen Informationen später in den GPA einzubringen.⁸⁴³

Die EFK-Vertreter wiesen darauf hin, dass der Kontakt mit den Departementsvorstehenden in der Regel im Rahmen von FinDel-Sitzungen stattfand bzw. stattfindet.⁸⁴⁴ Da die Vorstehenden des EFD die EFK-Prüfberichte (respektive vor 2007 deren Zusammenfassungen) erhielten, ging der stv. Direktor der EFK (2000–2013) davon aus, dass die Departementsleitung über den Stand von INSIEME informiert war.⁸⁴⁵

Die Rolle des Departements in Bezug auf die Umsetzung der Empfehlungen wurde unterschiedlich verstanden. Der Vorsteher des EFD (2004–2010) habe die Empfehlungen immer erhalten und Aufträge zur Umsetzung der EFK-Empfehlungen erteilt.⁸⁴⁶ Die EFK habe in ihren Berichten festgehalten, dass die ESTV auf gutem Weg sei und kein Handlungsbedarf bestehe; daher seien die Empfehlungen für den Vorsteher des EFD nie alarmierend gewesen.⁸⁴⁷ Die Zusammenfassungen der EFK-

⁸³⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 14 (Direktor EFK 1998–2013).

⁸³⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 14 (Direktor EFK 1998–2013); Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 23 (Vorsteher EFD 1996–2003).

⁸³⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 23 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁸⁴⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 31 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸⁴¹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 54 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸⁴² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 53 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸⁴³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 32 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁸⁴⁴ Vgl. Kapitel 6.4.5 und 6.6.1.

⁸⁴⁵ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 32 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

⁸⁴⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 23 (Generalsekretärin EFD 2007–2010) sowie S. 43 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁸⁴⁷ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010).

Berichte seien jeweils sorgfältig auf neue und ergänzende Erkenntnisse geprüft worden, und gegebenenfalls habe man Massnahmen eingeleitet.⁸⁴⁸ Sowohl der Vorsteher des EFD (2004–2010) als auch die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) hätten nie einen Hinweis erhalten, dass nicht alle Empfehlungen umgesetzt worden seien.⁸⁴⁹

Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) sagte gegenüber der AGI, er habe die EFK-Berichte mit seiner Vorgesetzten besprochen und die Umsetzung der EFK-Empfehlungen aus dem Bericht von 2012 zusammen mit dem Leiter Ressourcen des EFD überwacht.⁸⁵⁰ Laut der Vorsteherin des EFD (seit 2010) richten sich die Empfehlungen der EFK gar an das Departement.⁸⁵¹ Sie übte Kritik an der EFK in Bezug auf ihre Kommunikationsweise: Durch eine deutlichere und unmissverständliche Sprache der EFK hätte das Departement das Ausmass der Missstände früher erkennen und reagieren können.⁸⁵² Der Leiter Ressourcen des EFD sagte aus, dass sich das Departement in Bezug auf die Empfehlungen nicht eingemischt habe und er davon ausging, dass die ESTV die Empfehlungen umsetzte und die EFK die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüfte.⁸⁵³ Er wusste folglich auch nicht, dass nicht alle Empfehlungen der EFK umgesetzt wurden.⁸⁵⁴ Der Leiter IKT des EFD (seit 2009) gab an, er habe die EFK-Berichte zur Kenntnis genommen und die Umsetzung der EFK-Empfehlungen im Rahmen der GPA-Sitzungen kontrolliert, jedoch den Fokus auf sein eigenes Controlling gerichtet.⁸⁵⁵ Seitens der ESTV wurde zum Ausdruck gebracht, dass sich das Departement nicht nach der Umsetzung der Empfehlungen erkundigt habe.⁸⁵⁶

Die EFK ist gemäss FKG verpflichtet, besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung den Departementsvorstehenden oder dem Bundesrat zu melden.⁸⁵⁷ Einzig im März 2002 erstattete die EFK eine Meldung an den Bundespräsidenten und zugleich Vorsteher des EFD sowie an den Vizepräsidenten des Bundesrats und an die FinDel.⁸⁵⁸

Beurteilung durch die FK und GPK

Die FK und GPK stellen fest, dass das Departement die Zusammenfassungen und Berichte der EFK sehr unterschiedlich handhabte. Die Kommissionen kommen zum Schluss, dass sich die Departementsspitze mit den Zusammenfassungen bzw. Berichten der INSIEME-Prüfungen von 2005, 2006 und 2008 nicht genügend auseinandersetzte und folglich den Erkenntnissen zu wenig Gewicht beimass. Die Interpretation der EFK-Berichte durch den Vorsteher des EFD (2004–2010) lässt sich mit der mangelnden Auseinandersetzung mit deren Inhalt begründen: Anläss-

⁸⁴⁸ Brief des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) an die AGI vom 29. Nov. 2013: Fragen zur schriftlichen Beantwortung, S. 2.

⁸⁴⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010) sowie S. 23 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁸⁵⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 52 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸⁵¹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 30 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸⁵² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 32 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸⁵³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 31–32 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁸⁵⁴ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 31 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁸⁵⁵ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 39 (Leiter IKT EFD seit 2009); Schreiben des Leiters IKT des EFD an die AGI vom 14. Febr. 2014: Fragen der AGI zur schriftlichen Beantwortung, S. 3.

⁸⁵⁶ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 26 (Vizedirektor ESTV seit 2008).

⁸⁵⁷ Art. 15 Abs. 3 FKG (SR 614.0).

⁸⁵⁸ Zur Meldung an den Bundespräsidenten im März 2002 vgl. Kapitel 6.3.1.

lich der Anhörung durch die AGI zitierte er aus den EFK-Jahresberichten und nicht aus den INSIEME-Prüfberichten. Da die EFK in den entsprechenden Jahresberichten keine Pendenzen ausgewiesen hatte, folgerte der Vorsteher des EFD daraus, dass kein Handlungsbedarf bestand.⁸⁵⁹ Dem Departement war über lange Zeit nicht bewusst, dass die ESTV einen Grossteil der EFK-Empfehlungen nicht umsetzte. Die FK und GPK stellen fest, dass ein Umsetzungscontrolling für die Empfehlungen der EFK auf Stufe Departement nicht vorhanden war.

Empfehlung 7:

Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, ein Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente zu etablieren.

Die Zusammenfassungen der EFK-Berichte zuhanden der FinDel und in Kopie an die betroffenen Departementsvorstehenden waren teilweise lückenhaft (indem zentrale Erkenntnisse nicht in die Zusammenfassungen aufgenommen wurden). Die FK und GPK monieren nicht das Instrument der Zusammenfassung als solches, sondern dass die EFK dieses Instrument nutzte, um Schwerpunkte zu setzen, anstatt es im Sinne einer Kurzfassung des Gesamtberichts einzusetzen.⁸⁶⁰ Die FK und GPK sind der Ansicht, dass sich die EFK nach Bedarf mittels der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente an das Departement wenden soll, um Handlungsbedarf kundzutun. In den Berichten jedoch sollen die Erkenntnisse lediglich deskriptiv dargestellt werden und somit unter anderem dem Departement als Informationsgrundlage für die Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion dienen.

Die FK und GPK regen an, dass die Pflicht zur Erstellung von Zusammenfassungen der Prüfberichte sowie zu deren Weiterleitung an die FinDel und an die betroffenen Departementsvorstehenden aus dem FKG gestrichen wird. Weiter sind die FK und GPK der Ansicht, dass es nicht Aufgabe der EFK ist, den Departementen die Stellungnahmen der geprüften Verwaltungseinheiten zuzustellen: Die Departemente sollen diese Stellungnahmen im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion von den ihnen unterstellten Ämtern erhalten. Die FK und GPK ersuchen den Bundesrat, das FKG dahingehend anzupassen, dass den Departementen im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion anstelle der Zusammenfassungen zukünftig die vollständigen EFK-Berichte zugestellt werden;⁸⁶¹ siehe diesbezüglich die Motion 1 in Kapitel 6.7.

⁸⁵⁹ Zur Praxis der Pendenzenausweisung der EFK vgl. Kapitel 6.4.1.

⁸⁶⁰ Zur Mitteilung der Prüfungsbefunde an das EFD bzw. an die FinDel vgl. Kapitel 6.6.5 und Kapitel 6.6.8.

⁸⁶¹ Streichung des dritten Satzes von Art. 14 Abs. 1 FKG sowie Ergänzung von Art. 12 Abs. 1 FKG (SR 614.0).

4.4.2.6 **Beratung in den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen**

Eine Auseinandersetzung der Departementsspitze mit INSIEME fand auch im Zusammenhang mit den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen statt: Einerseits konnte die Departementsspitze Einschätzungen der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane sowie des Direktors der EFK über die jeweils vorliegenden Prüfberichte im Rahmen der FinDel-Sitzungen in Erfahrung bringen. Die Departementsführung war zwar bei der Beratung der EFK-Prüfberichte nur teilweise anwesend,⁸⁶² erhielt jedoch sämtliche FinDel-Protokolle.⁸⁶³ Andererseits stand das Departement in der Pflicht, die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane über den Stand von INSIEME zu informieren. Wie das Departement diese Informationspflicht wahrnahm, wird unter Kapitel 4.4.5 abgehandelt.

Der Vorsteher des EFD (2004–2010) führte im Rahmen seiner Anhörung aus, dass er von der FinDel nie auf Unstimmigkeiten bei INSIEME hingewiesen worden sei.⁸⁶⁴ Laut der Vorsteherin des EFD (seit 2010) seien die Beanstandungen der FinDel aufgenommen worden und hätten beispielsweise zu einer Verbesserung der Quartalsreporte geführt.⁸⁶⁵ Die FinDel zeigte sich Mitte 2011 «ernsthaft besorgt» über die Entwicklung von INSIEME und forderte eine Gesamtplanung und eine Endkostenprognose.⁸⁶⁶

Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) bezeichnete die FinDel als «Sparringpartner» sowie «Soundingboard und Ideenlieferant»: Sie habe dem Generalsekretariat geholfen, über das weitere Vorgehen zu entscheiden.⁸⁶⁷ Handlungsinstruktionen habe das Departement von der FinDel nie erhalten, dies entspräche auch nicht ihrer Rolle.⁸⁶⁸ Die FinDel könne auch keine Empfehlungen ans Generalsekretariat richten.⁸⁶⁹ Die Vorsteherin des EFD erachtete es als «grosse Unterstützung, die Probleme mit der FinDel diskutieren zu können».⁸⁷⁰

Beurteilung durch die FK und GPK

Das Departement wurde von der FinDel erst Mitte 2011 per Korrespondenz auf Missstände bei INSIEME aufmerksam gemacht. Vorher diente die Beratung in den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen nicht als Entscheidungsbasis für das Departement.

Die FK und GPK sind überrascht über das vom Generalsekretär des EFD (seit 2010) geäußerte Rollenverständnis bezüglich der FinDel.⁸⁷¹

⁸⁶² Bei der Beratung des EFK-Prüfberichts von 2005 war der Generalsekretär des EFD (1996–2007) anwesend, bei der Beratung des EFK-Prüfberichts von 2012 die aktuelle Vorsteherin des EFD sowie der Generalsekretär des EFD.

⁸⁶³ Vgl. Kapitel 7.2.2.2 und 7.2.2.4.

⁸⁶⁴ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 39 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁸⁶⁵ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 33 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸⁶⁶ Brief der FinDel an die Vorsteherin des EFD vom 14. Juli 2011, S. 2; vgl. Kapitel 7.2.2.1.

⁸⁶⁷ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 56 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸⁶⁸ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 56 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸⁶⁹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 56 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁸⁷⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 33 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸⁷¹ Vgl. Kapitel 7.2.2.2.

4.4.2.7

Stabübergaben

Während der Projektdauer von INSIEME wechselten die Departementsleitung sowie die Leitung des Generalsekretariats je zwei Mal: Als die ESTV das Projekt im Jahr 2001 initiierte, leitete der Departementsvorsteher des EFD (1996–2003) zusammen mit dem Generalsekretär des EFD (1996–2007) das Departement. Im Januar 2004 übernahm der Vorsteher (2004–2010) die Leitung des EFD. Im April 2007 erfolgte ein Wechsel in der Führung des Generalsekretariats. Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) trat im Oktober 2010 zusammen mit dem Vorsteher des EFD (2004–2010) zurück. Seit November 2010 amten die aktuelle Departementsvorsteherin des EFD und der aktuelle Generalsekretär des EFD.

Bei der Departementsübergabe Ende 2003 erstellte die Departementsführung ein 62-seitiges Führungshandbuch, das der Vorsteher des EFD (1996–2003) seinem Nachfolger nach mündlicher Besprechung übergab. Den FK und GPK lag dieses Handbuch lediglich als Entwurf vor. Neben Informationen zu Führungseinrichtungen und Entscheidungsprozessen enthielt es eine Übersicht über die Zuständigkeiten und Geschäfte des Generalsekretariats und der Fachämter. Jede Verwaltungseinheit wurde anhand ihrer Aufgaben, Schwerpunktgeschäfte und des Organigramms vorgestellt. INSIEME fand weder bei der ESTV noch auf der im Anhang aufgeführten Liste «Projekte EFD 2003–2006» Erwähnung.⁸⁷² Der Vorsteher des EFD (2004–2010) bestätigte, dass INSIEME bei der Departementsübergabe nicht thematisiert wurde und dass er zu Beginn seiner Amtszeit keine Kenntnis von der IT-Vision der ESTV hatte.⁸⁷³

Bei der Stabübergabe im Generalsekretariat im Jahr 2007 erfolgte laut dem abtretenden Generalsekretär des EFD (1996–2007) keine formelle Aktenübergabe, da die neue Generalsekretärin (2007–2010) bereits seit September 2004 Kommunikationschefin des EFD war und über INSIEME informiert gewesen sei.⁸⁷⁴ Der Generalsekretär (1996–2007) betonte andererseits gegenüber der AGI, dass in seiner Wahrnehmung zu diesem Zeitpunkt ganz klar Handlungsbedarf bestand und er bereits damals die zeitliche Planung als nicht realistisch erachtete.⁸⁷⁵ Ob diese Einschätzung an die Nachfolgerin gelangte, bleibt unklar. Die Generalsekretärin des EFD gab an, Gespräche mit dem Leiter Ressourcen (2006–2008) geführt zu haben.⁸⁷⁶ Ferner gab es sowohl beim Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) wie auch beim Leiter IKT des EFD (seit 2009) keine Amtsübergabe.⁸⁷⁷

Bei der Departementsübergabe 2010 habe die damalige Generalsekretärin des EFD im Auftrag des Vorstehers des EFD (2004–2010) ein «Büchlein» über die Strukturen, Daten und aktuellen Geschäfte des EFD erarbeitet, das der aktuellen Vorsteherin des EFD übergeben wurde.⁸⁷⁸ Das Dokument liegt den FK und GPK nicht vor. Gemäss des Vorstehers des EFD (2004–2010) sei INSIEME darin thematisiert worden, jedoch nicht im Fokus gestanden.⁸⁷⁹ Eine mündliche Übergabe des Vorste-

⁸⁷² Führungshandbuch EFD vom Dezember 2003, S. 34–35 und 58–61.

⁸⁷³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 32 und 47 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁸⁷⁴ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 33 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁸⁷⁵ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 38 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁸⁷⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 15 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁸⁷⁷ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 27 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008); Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 32 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁸⁷⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 33 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁸⁷⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 33 (Vorsteher EFD 2004–2010).

hens des EFD an die aktuelle Vorsteherin des EFD fand nicht statt;⁸⁸⁰ sie liess sich jedoch im Rahmen von Gesprächen mit den Direktoren der ESTV und des BIT über INSIEME informieren und veranlasste aufgrund der widersprüchlichen Aussagen eine Projekteinschätzung⁸⁸¹ durch die Ressourcenabteilung des Generalsekretariats.⁸⁸² Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) führte zwei Übergabegespräche mit ihrem Nachfolger;⁸⁸³ INSIEME sei dabei ein wichtiges Thema gewesen.⁸⁸⁴ Die abtretende Generalsekretärin des EFD habe den neuen Generalsekretär des EFD insbesondere darauf hingewiesen, dass sich INSIEME in einer heiklen Phase befinde.⁸⁸⁵ Ebenso orientierte der Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) den Generalsekretär des EFD (seit 2010) bei seinem Stellenantritt mündlich über die Probleme bei INSIEME.

Beurteilung durch die FK und GPK

Soweit dies aufgrund der lückenhaften Dokumentation⁸⁸⁶ und der von der AGI durchgeführten Anhörungen ersichtlich ist, wurden bei den Stabübergaben die relevanten Kenntnisse in Bezug auf INSIEME nur unvollständig weitergegeben. Folglich war der jeweilige Wissensverlust bei den Wechseln der Departementsführung gross und die Kontinuität in der Begleitung dieses Geschäfts konnte nur unzureichend sichergestellt werden.

Empfehlung 8: Wissenstransfer bei Stabübergaben

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass bei Wechseln in der Departementsführung eine Stabübergabe erfolgt, welche die Geschäftskontinuität sicherstellt. Der Wissenstransfer ist insbesondere durch eine lückenlose Dokumentation der zentralen Geschäfte zu gewährleisten.

4.4.3 Einflussnahme der Departementsführung auf INSIEME

4.4.3.1 Stellenwert von INSIEME

Der Vorsteher des EFD (1996–2003) und der Generalsekretär des EFD (1996–2007) führten im Rahmen ihrer Anhörungen aus, dass das Departement keine Vorgaben zur IT-Vision der ESTV gemacht habe; das Vorhaben INSIEME sei gebilligt und

⁸⁸⁰ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 33 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁸⁸¹ Notiz Ressourcen EFD vom 23. Nov. 2010: Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status.

⁸⁸² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 38 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁸⁸³ Schreiben der Generalsekretärin des EFD (2007–2010) an das Sekretariat der GPK vom 8. Dez. 2013: Ergänzung zum Protokoll, S. 2.

⁸⁸⁴ Schreiben des Vorstehers des EFD (2004–2010) an die AGI vom 21. Nov. 2013, S. 1.

⁸⁸⁵ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 17 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁸⁸⁶ Die AGI forderte im November 2013 beim EFD Unterlagen zu den Stabübergaben ein. Das EFD teilte der AGI mit, dass diesbezüglich im EFD keine Akten vorlägen (Schreiben des EFD an die AGI vom 20. Dez. 2013: Einforderung zusätzlicher Dokumente betreffend das Informatikprojekt INSIEME, S. 1).

begrüsst worden.⁸⁸⁷ Während der Amtszeit des Vorstehers des EFD (1996–2003) war INSIEME allerdings kein Kerngeschäft, sondern ein Projekt unter vielen, das nicht durch besondere Wichtigkeit herausstach:⁸⁸⁸ Das Projekt sei einerseits noch in der Konzeptphase gewesen und andererseits habe es noch keine Anzeichen gegeben, dass INSIEME ein Misserfolg werden könnte.⁸⁸⁹ Der Departementsvorsteher habe nicht direkt Einfluss auf das Projekt genommen.⁸⁹⁰ Der Generalsekretär des EFD (1996–2007) hingegen habe INSIEME – zusammen mit der zuständigen Person des Referentenstabs und aufgrund der erkannten Informatikprobleme in der ESTV – während der Initiierungsphase permanent begleitet.⁸⁹¹ Im Frühjahr 2003 habe das Departement der ESTV nahegelegt, die Initialisierungsphase abzuschliessen und das Hauptprojekt zu starten.⁸⁹² Ferner war der Generalsekretär des EFD (1996–2007) Auftraggeber des Projekts «Vormigration BS2000».⁸⁹³

Im Rahmen der Vorarbeiten zu INSIEME wurde entschieden – ob von der ESTV oder vom Departement bleibt ungewiss –, das Vorhaben nicht bundesverwaltungsintern durch das BIT, sondern extern entwickeln zu lassen.⁸⁹⁴ Ausschlaggebend für die engere Begleitung von INSIEME durch die Ressourcenabteilung des GS EFD sei einerseits die Bandbreite der eingegangenen Offerten und andererseits ein Schreiben der Firma Capgemini an die ESTV⁸⁹⁵ gewesen, in welchem festgehalten wurde, dass Capgemini aufgrund der unklaren Ausgangslage nicht offerieren werde.⁸⁹⁶ Das GS EFD habe der ESTV seine Zweifel in Bezug auf die Offerten mitgeteilt, sich später allerdings mit dem Zuschlag an Unisys einverstanden erklärt und in Bezug auf den Vertragsabschluss Anweisungen erteilt.⁸⁹⁷

Aufgrund der Unstimmigkeiten im Rahmen der WTO-Ausschreibung und der anschliessenden Vertragsverhandlungen mit Unisys beschloss das GS EFD in der zweiten Hälfte 2006, bei Capgemini ein Audit zu INSIEME in Auftrag zu geben.⁸⁹⁸ Im März 2007 lag der Audit-Bericht vor. Er zeigte neben Mängeln in der Projektorganisation auch auf, dass die Aufwandschätzung des externen Generalunternehmers fragwürdig war. Das GS EFD war an den Vertragsverhandlungen mit Unisys massgeblich beteiligt und beauftragte das BBL mit deren Führung.⁸⁹⁹

887 Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 34 und 36 (Generalsekretär EFD 1996–2007) sowie S. 14 (Vorsteher EFD 1996–2003).

888 Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 7 und 16 (Vorsteher EFD 1996–2003).

889 Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 7 (Vorsteher EFD 1996–2003).

890 Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 15 (Vorsteher EFD 1996–2003).

891 Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 11 und 15 (Vorsteher EFD 1996–2003).

892 Brief des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) an die AGI vom 29. Nov. 2013: Fragen zur schriftlichen Beantwortung, S. 2.

893 Vgl. Kapitel 3.4.4.2.

894 Vgl. Kapitel 3.5.3.1 und 3.5.4.2.

895 Der Brief konnte der AGI nicht vorgelegt werden.

896 Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 37 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

897 Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 31 und 37 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

898 Audit-Bericht Capgemini vom 22. März 2007; Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 38 und 43 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

899 Brief des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) an die AGI vom 29. Nov. 2013: Fragen zur schriftlichen Beantwortung, S. 3; Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 12–13 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

Sowohl die Departementsspitze wie auch die FinDel und die FK hätten den Abbruch der Vertragsverhandlungen laut dem Direktor der ESTV unterstützt.⁹⁰⁰ Der Vorsteher des EFD (2004–2010) erläuterte den Verhandlungsabbruch im August 2007 gegenüber der FinDel mit folgenden Worten: «Es ist richtig, dass wir die Notbremse gezogen haben, sonst wäre es ein endloses Projekt geworden.»⁹⁰¹

Der Vorsteher des EFD (2004–2010) äusserte die Vermutung, dass aufgrund der positiven Rückmeldungen in Bezug auf INSIEME (seitens der parlamentarischen Oberaufsicht, der EFK und – zumindest zu Beginn – des BIT) eine «kollektiv gute Stimmung» geherrscht habe, und dies auch dann noch, als bereits gewisse Probleme bestanden.⁹⁰² Er fügte an, dass INSIEME vielleicht etwas mehr in den Fokus gerückt wäre, wenn er über die Verstösse gegen das Beschaffungsrecht im Bild gewesen wäre.⁹⁰³

Laut dem Leiter Ressourcen des EFD (seit 2008) habe das EFD bei seinem Stellenantritt im Oktober 2008 in Bezug auf INSIEME keine Rolle innegehabt, sondern erst ab Mitte 2009, als er dem Leiter IKT des EFD den Auftrag erteilte, INSIEME – ein Schlüsselprojekt des EFD – zu überwachen und Einsatz in den GPA zu nehmen.⁹⁰⁴ Aus Sicht des Ressourcenleiters kümmerte sich der Vorsteher des EFD (2004–2010) nicht erkennbar um INSIEME; erst von der aktuellen Departementsleitung (ab Ende 2010) habe er Vorgaben betreffend Aufsicht erhalten.⁹⁰⁵ Der Leiter IKT des EFD (seit 2009) sagte aus, dass INSIEME im GS EFD erste Priorität gewesen sei.⁹⁰⁶

Kurz nach Amtsantritt teilte die Vorsteherin des EFD (seit 2010) ihrem Generalsekretär mit, dass sie von ihm eine aktivere Rolle in Bezug auf INSIEME erwarte.⁹⁰⁷ Als die Vorsteherin des EFD über die Quartalsberichte hinausgehende Informationen ersuchte, sei dies mit Verwunderung quittiert worden, was zeige, dass ein Interesse der Departementsleitung an INSIEME zuvor offensichtlich nicht üblich gewesen sei.⁹⁰⁸

Beurteilung durch die FK und GPK

Naturgemäss hängt der Stellenwert eines Projekts in starkem Masse davon ab, wie der Stand des Projekts und die damit verbundenen Risiken⁹⁰⁹ eingeschätzt werden. Da der Departementsvorsteher des EFD (2004–2010) lange Zeit den Eindruck hatte, alles laufe wie geplant, erstaunt es nicht, dass er sich nicht veranlasst fühlte, sich näher mit dem Projekt zu befassen. Der Generalsekretär des EFD (1996–2007) spielte – insbesondere im Zusammenhang mit der BS2000-Migration, aber auch im Rahmen der WTO-Ausschreibung und der anschliessenden Vertragsverhandlungen

⁹⁰⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 65 (Direktor ESTV 2000–2012). Aus den Protokollen ergibt sich jedoch, dass die FK und die FinDel erst im Nachhinein über den Projektabbruch [Abbruch der Vertragsverhandlungen????] informiert wurden; vgl. Kapitel 7.2.1.2 und Kapitel 7.3.1.2.

⁹⁰¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2007, S. 1 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹⁰² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 44–45 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹⁰³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 35 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹⁰⁴ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 15–16 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008); Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 27 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁹⁰⁵ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 16–17 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁹⁰⁶ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 26 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁹⁰⁷ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 42 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁹⁰⁸ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 12 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁹⁰⁹ Auf der Risikolandkarte des EFD erschien das Projekt lediglich im Jahr 2011; vgl. Kapitel 5.4.4.

mit Unisys – eine aktive Rolle. Er bezeichnete INSIEME als Departementsprojekt, dessen Führung die Aufgabe der ESTV – und bis zu einem gewissen Grad auch diejenige des Departements – gewesen sei.⁹¹⁰

Ab dem Widerruf des WTO-Zuschlags an Unisys im August 2007 bis zum Jahr 2010 vernachlässigte die Departementsspitze INSIEME auf eine folgenschwere Art und Weise. Der Vorsteher des EFD (2004–2010) gab gegenüber der AGI zu Protokoll, dass er nicht in die operativen Geschehnisse von INSIEME eingreifen konnte.⁹¹¹ Der Präsident der FinDel (2009) gab im Mai 2009 zu Protokoll, dass der Vorsteher des EFD (2004–2010) im Rahmen der Vorbereitungsphase der FinDel-Sitzung die Ansicht geäußert habe, dass die Führung und das Controlling von INSIEME im Verantwortungsbereich der ESTV lägen und dass deshalb nicht geplant sei, ein übergeordnetes Controlling einzusetzen. Trotzdem sprach aber der Vorsteher des EFD (2004–2010) von einer departementalen Verantwortung für INSIEME.⁹¹² Auch die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) beteuerte, dass INSIEME ein wichtiges Projekt für das EFD gewesen sei.⁹¹³

Durch den Leiter IKT des EFD fand ab Mitte 2009 zwar wieder eine Auseinandersetzung des GS EFD mit INSIEME statt, die Departementsleitung mass den erkannten Missständen jedoch nicht die notwendige Bedeutung zu und leitete auch keine Massnahmen ein.

Nach dem Stabwechsel Ende 2010 wurde dem Projekt ein deutlich höherer Stellenwert eingeräumt, jedoch war trotz der vertieften Auseinandersetzung die Bereitschaft, in das Projekt einzugreifen, erst relativ spät vorhanden. Insbesondere der Leiter Ressourcen und der Leiter IKT des EFD begleiteten INSIEME, allerdings unter der Maxime, dass das GS EFD keine operationelle Verantwortung für ein Amtsprojekt übernimmt. Die Vorsteherin und der Generalsekretär des EFD (seit 2010) betonten gegenüber der AGI mehrmals, INSIEME sei in der Verantwortung des Direktors der ESTV gelegen und das GS EFD habe keine eigentlichen Entscheidungskompetenzen gehabt.⁹¹⁴

4.4.3.2 Finanzen

Die EFK stellte Anfang 2005 fest, dass für die im Rahmen von INSIEME durchgeführten Projekte bis dahin noch kein Verpflichtungskredit beantragt worden und die Kostenkontrolle ungenügend war.⁹¹⁵ Im Sommer 2005 erstellte das GS EFD mit der Unterstützung der EFV die Verpflichtungskreditanträge,⁹¹⁶ jedoch ohne eine Ämterkonsultation durchzuführen.⁹¹⁷ Der erste Kreditantrag des EFD wurde zwei Tage vor der Bundesratssitzung eingereicht. Dem im Rahmen des Mitberichtsverfahrens

⁹¹⁰ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 35 und 43 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁹¹¹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 36 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹¹² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 38–39 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹¹³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 10 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹¹⁴ Protokolle der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 24 und 30 (Generalsekretär EFD seit 2010); vom 28. März 2013, S. 20 (Vorsteherin EFD seit 2010); und vom 9. Okt. 2013, S. 25–26 und 34 (Vorsteherin EFD seit 2010) sowie S. 42 und 44 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁹¹⁵ EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 1.

⁹¹⁶ 1. Antrag vom 27. Juni 2005 sowie 2. Antrag vom 15. Aug. 2005.

⁹¹⁷ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 4.

gestellten Antrag, das Geschäft zu verschieben, um eine eingehende Prüfung vornehmen zu können, wurde stattgegeben.⁹¹⁸

Anfänglich sah die ESTV für INSIEME rund 100 Millionen Franken vor.⁹¹⁹ Die Departementsspitze habe daraufhin eine Investitionsrechnung verlangt und die Wirtschaftlichkeit von INSIEME untersucht.⁹²⁰ Nach einem «relativ langen Prozess des Einschwingens auf die nötigen Mittel»⁹²¹ wurde der Kredit schliesslich auf 71 Millionen Franken festgesetzt.⁹²² Bemerkenswert ist insbesondere, dass der Betrag aufgrund der eingegangenen Offerten um 15 Millionen (von 86 auf 71 Millionen Franken) reduziert werden konnte.⁹²³ Unter Einbezug der geschätzten Mehreinnahmen wurde die Erreichung der Gewinnschwelle, je nach Methodenansatz, auf 2008 oder bereits auf 2007 berechnet.⁹²⁴ Mit Beschluss vom August 2005 ermächtigte der Bundesrat das EFD, dem Parlament mit dem Voranschlag 2006 einen Verpflichtungskredit von 71 Millionen Franken für INSIEME anzubeglehen.

Den Antrag an den Bundesrat für den Zusatz- bzw. Nachtragskredit von 2010 erarbeitete die ESTV. Gemäss dem Antrag des EFD seien die Bundeskanzlei und die Generalsekretariate der Departemente für die Ämterkonsultation eingeladen worden und es hätten keine Differenzen bestanden.⁹²⁵ Nicht aufgeführt wurde die Ämterkonsultation der EFV.⁹²⁶ In ihrer Stellungnahme kritisierte die EFV mehrere Punkte: Zum einen verwies sie auf die im Bericht zur Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung des Bundes⁹²⁷ aufgeführten Einsparungen bei den Betriebskosten (6 Millionen Franken 2014 bzw. 10 Millionen Franken pro Jahr ab 2015), die durch die Angaben im Antrag betreffend Finanzbedarf für Wartung und Betrieb von INSIEME widerlegt worden seien.⁹²⁸ Die EFV bat die ESTV deshalb, aufzuzeigen, wie die genannten Einsparungen realisiert werden können. Die ESTV ging nicht auf das Anliegen ein und ergänzte den Antrag lediglich mit der Feststellung, dass die Vorgaben des Konsolidierungsprogramms 2011–2013 durch EFD-interne Kompen-

⁹¹⁸ Bundesratsbeschluss vom 29. Juni 2005: Sammelantrag Verpflichtungskredit für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE III der EZV.

⁹¹⁹ Der Direktor der ESTV (2000–2012) bezifferte die Kosten von INSIEME im April 2005 gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-N auf rund 100 Millionen Franken (Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2005, S. 15). Auch der Vorsteher des EFD (2004–2010) sagte gegenüber der FinDel aus, dass das Projekt ursprünglich finanziell höher angesetzt war (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, S. 2).

⁹²⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, Eidg. Steuerverwaltung – Interne Projekte INSIEME, INISCH und FITIN, S. 2 (Vorsteher EFD 2004–2010); Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni 2005, S. 3 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁹²¹ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 47 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁹²² Im Widerspruch zu diesen Ausführungen steht die Aussage des Vorstehers des EFD (2004–2010), die ESTV habe die Anträge von 2005 erarbeitet und das Departement habe an den Anträgen der ESTV keine Änderungen vorgenommen (Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 38).

⁹²³ Sammelantrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und Fire III der EZV, 2. Antrag vom 15. Aug. 2005, S. 1.

⁹²⁴ Sammelantrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und Fire III der EZV, 2. Antrag vom 15. Aug. 2005, S. 3.

⁹²⁵ Antrag des EFD vom 31. Mai 2010: Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung, S. 7.

⁹²⁶ Bericht der EFV vom 6. Jan. 2014, S. 4.

⁹²⁷ Bericht zur Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung des Bundes vom 14. April 2010, Anhang, S. 1.

⁹²⁸ Brief des Direktors der EFV an den Direktor der ESTV vom 18. Mai 2010: Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME, S. 1.

sationen eingehalten werden könnten.⁹²⁹ Zum anderen zeigte sich die EFV «äusserst skeptisch» gegenüber einem Vorschuss.⁹³⁰ Da der bestehende Verpflichtungskredit mit Sicherheit bis Ende 2010 ausreiche, sei ein Vorschuss nicht notwendig.⁹³¹ Die ESTV hielt am Vorschuss fest, reduzierte diesen aber von 10 auf 8 Millionen Franken. Ferner bat die EFV die ESTV, auf den Nachtragskredit zuhänden des BBL in der Höhe von 770 000 Franken zu verzichten. Diesem Antrag kam die ESTV nach.

Laut der Generalsekretärin des EFD (2007–2010) lieferte die EFV wertvolle Inputs.⁹³² Das GS EFD habe den Entwurf der ESTV als nicht fundiert genug erachtet und die ESTV beauftragt, den Finanzbedarf noch einmal vertieft abzuklären.⁹³³ Mit Beschluss vom Juni 2010 ermächtigte der Bundesrat das EFD, mit der Botschaft zum Nachtrag II 2010 einen Zusatz- und Nachtragskredit von 57 respektive 12 Millionen Franken anzubegehren.⁹³⁴ Zweifelsfrei nicht dem tatsächlichen Sachverhalt entspricht die Aussage des Vorstehers des EFD (2004–2010), der Verpflichtungskredit von 71 Millionen Franken sei bis zum Zeitpunkt seines Rücktritts eingehalten worden und es seien keine darüber hinausgehende Mittel engagiert gewesen.⁹³⁵

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010 über den Zusatz- und Nachtragskredit sollte INSIEME Gegenstand einer Projektbegleitung und eines rigorosen Monitorings⁹³⁶ durch die ESTV in Zusammenarbeit mit der EFV und dem IRB sein. Dieses rigorose Monitoring war vom EDA gewünscht worden. In der Stellungnahme zum Mitbericht des EDA erklärte sich das EFD mit der beantragten Ergänzung des Beschlussdispositivs einverstanden, da diese Ergänzung keine Änderung der heutigen Situation darstellte.⁹³⁷ Der Vorsteher des EFD (2004–2010) versicherte darin, dass bei INSIEME ein durchgängiges und systemrelevantes Controlling und Berichtswesen geschaffen wurde, das die Projektleitung unterstütze und die Kostentransparenz gewährleiste. Er verwies unter anderem auf das Cockpit IKT des E-Gate, auf das Balanced Scorecard Reporting des IRB, auf den Informatikcontrollingbeauftragten des EFD und die Leistungsbezügerkonferenz (LBK) des Bundes.

Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) forderte die betroffenen Stellen in einem Brief⁹³⁸ auf, die im Bundesratsbeschluss vom Juni 2010 geforderte Projektbegleitung und das rigorose Monitoring von INSIEME umzusetzen. Zur Umsetzung des bundesrätlichen Entscheids kam es jedoch aus mehreren Gründen nicht. Die EFV entschied sich gegen eine Prüfung, wie sie der Bundesrat vorsah, begleitete

⁹²⁹ Antrag des EFD vom 31. Mai 2010, Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung, S. 3.

⁹³⁰ Brief des Direktors der EFV an den Direktor der ESTV vom 18. Mai 2010: Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME, S. 2.

⁹³¹ Brief des Direktors der EFV an den Direktor der ESTV vom 18. Mai 2010: Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME, S. 2.

⁹³² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 21 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹³³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 21 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹³⁴ Vgl. Kapitel 5.3.1.

⁹³⁵ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 38 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹³⁶ Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010, Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung, S. 1: «l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux».

⁹³⁷ Stellungnahme des EFD vom 10. Juni 2010 zum Mitbericht des EDA vom 9. Juni 2010: Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung.

⁹³⁸ Brief der Generalsekretärin des EFD an den Direktor der ESTV vom 22. Juni 2010: Informatikprojekt INSIEME.

INSIEME aber im Rahmen einer Folgeprüfung Ende 2011 weiter.⁹³⁹ Der IRB seinerseits beschloss, sich vom Vertreter des EFD (dem Leiter IKT des EFD) halbjährlich über den Stand von INSIEME orientieren zu lassen. Die Kenntnisnahme dieser Informationen durch den IRB erwies sich jedoch als wirkungslos, da der IRB in Bezug auf INSIEME keine Aufsichtsfunktion innehatte.⁹⁴⁰ Der Vorsteher des IRB (seit 2007) hielt Anfang 2011 anlässlich einer IRB-Sitzung fest, dass die INSIEME-Berichterstattung an den IRB «im Sinne eines Reportings entsprechend dem Ergebnis des bundesrätlichen Mitberichtsverfahrens zum Zusatzkredit INSIEME und nicht im Sinne eines Controllings» sei.⁹⁴¹ Die dem IRB zugestellten Quartalsberichte wurden daher lediglich zur Kenntnis genommen und es wurde wiederholt festgehalten, dass der IRB keine Aufsichtsfunktion habe.⁹⁴²

Ende 2010, anlässlich einer Besprechung der Departementsspitze mit der ESTV, wurde festgehalten, dass der Projektfortschritt durch ein Projektcontrolling zu überwachen ist, die finanziellen Mittel laufend zu kontrollieren sind und alles daran zu setzen ist, den Kostenrahmen von 155 Millionen Franken⁹⁴³ einzuhalten.⁹⁴⁴

In einem Schreiben von Mitte 2011 an den Direktor der ESTV wies die Vorsteherin des EFD unmissverständlich darauf hin, dass INSIEME keine zusätzlichen finanziellen Mittel zugesprochen werden könnten und dass keine Verzögerung des Projekts infrage komme.⁹⁴⁵

Beurteilung durch die FK und GPK

In Anbetracht der geltenden Rechtsvorgaben⁹⁴⁶ begreifen die FK und GPK nicht, warum für den Verpflichtungskredit 2005 (im Gegensatz zum Zusatz- und Nachtragskredit 2010) keine Ämterkonsultation durchgeführt wurde. Auch in Bezug auf das Mitberichtsverfahren legte das EFD die Bestimmungen⁹⁴⁷ nicht angemessen aus, indem ursprünglich nur zwei Tage für das Mitberichtsverfahren eingeplant wurden. Zudem war die von der ESTV erstellte Investitionsrechnung nicht genügend nachvollziehbar.⁹⁴⁸ Die Unsicherheitsfaktoren gemäss FHG⁹⁴⁹ wurden weder 2005 noch 2010 ausgewiesen. Das BIT war bei den erwähnten Kreditanträgen zweifelsfrei eine

939 Vgl. Kapitel 6.4.5.

940 Vgl. Kapitel 5.4.2.3.

941 IRB-Protokoll vom 31. Jan. 2011.

942 IRB-Protokoll vom 29. Aug. 2011, IRB-Protokoll vom 27. Aug. 2012.

943 Die 155 Millionen Franken ergeben sich aus den bewilligten Kreditanträgen von 2005 sowie 2010.

944 Beschlussprotokoll vom Briefing INSIEME vom 20. Dez. 2010, S. 3.

945 Brief der Vorsteherin des EFD an den Direktor der ESTV vom 16. Juni 2011, INSIEME: Vorgehens- und Produkteentscheid, S. 1.

946 Art. 4 Abs. 1 RVOV (SR 172.010.1); vgl. Kapitel 4.2.

947 Unter Art. 4 RVOV (SR 172.010.1) ist keine Mindestfrist statuiert, jedoch wird eine «rechtzeitige» Einleitung des Mitberichtsverfahrens festgehalten. Gemäss den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte der Bundeskanzlei («Roter Ordner») wird das Mitberichtsverfahren bei Finanzvorlagen eine Woche vor der Bundesratssitzung eröffnet; vgl. Kapitel 4.2.

948 Das Beratungsunternehmen Capgemini kam in seinem Audit zum Schluss, dass die Nutzenrechnung infolge fehlender Detaillierung nicht plausibilisierbar ist (Auditbericht INSIEME REAL von Capgemini vom 22. März 2007, S. 58–59).

949 Art. 26 Abs. 2 FHG vom 6. Okt. 1989 (AS 1990 985) bzw. Art. 22 Abs. 2 FHG (SR 611.0): «Die mit der Vorbereitung des Kreditbegehrens betraute Verwaltungseinheit hat im Kreditbegehren die Berechnungsgrundlagen und die Unsicherheitsfaktoren darzulegen; nötigenfalls hat sie angemessene Reserven vorzusehen, die offen auszuweisen sind». Im FHG von 1989 steht anstelle des Begriffs «Verwaltungseinheit» der Begriff «Dienststelle».

mitinteressierte Verwaltungseinheit, die zur Ämterkonsultation hätte eingeladen werden sollen.

Ferner stellen die FK und GPK fest, dass auf die Anmerkungen der EFV im Rahmen der Ämterkonsultation von 2010 nur teilweise eingegangen wurde.

Im Zusatz- und Nachtragskredit von 2010 war nicht die Rede von einem Reporting (auf das sich der Präsident des IRB referenzierte), sondern von einem Monitoring. Das GS EFD prüfte die Umsetzung der schriftlich geforderten Abklärungen im Folgenden nie, weshalb der Bundesratsentscheid betreffend die Projektbegleitung und das Monitoring eine leere Worthülse blieb.⁹⁵⁰

4.4.3.3 Projektvorgaben der Bundesverwaltung

Der Generalsekretär des EFD (1996–2007) sagte gegenüber der AGI aus, dass HERMES für IKT-Projekte relativ kompliziert sei und er sich eine einfachere Methode gewünscht hätte.⁹⁵¹

Da der Vorsteher des EFD (2004–2010) nach eigenen Angaben während seiner Amtszeit nichts von den rechtswidrigen Beschaffungen bei INSIEME gewusst hatte, leitete er auch keine diesbezüglichen Massnahmen ein.⁹⁵² Die Tatsache, dass der Direktor der ESTV ihn nicht über Verstösse unterrichtete, bezeichnete der ehemalige Departementsvorsteher als «unerhört».⁹⁵³ Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) hielt fest, sie habe stets betont, dass die Vorgaben des Bundes betreffend Projektmethodik und Beschaffungswesen einzuhalten seien.⁹⁵⁴ Sie hegte keine Zweifel, dass dies betreffend HERMES nicht der Fall war.⁹⁵⁵ In Bezug auf das Beschaffungswesen erwähnte die Generalsekretärin des EFD die durch die Zentralisierung ermöglichte systematische Auswertung der Beschaffungen durch das GS EFD und das BBL.⁹⁵⁶ Auf der Basis der Beschaffungszahlen der Verwaltungseinheiten der Departemente, die das BBL im Jahr 2010 dem GS EFD zustellte, habe das GS EFD diejenigen Ämter ermahnt, die trotz bestehender Verordnung⁹⁵⁷ nicht über das BBL beschafften.⁹⁵⁸

Der Leiter IKT des EFD (seit 2009) bemerkte die Nichtanwendung von HERMES unmittelbar nach seinem Stellenantritt und forderte die ESTV wiederholt auf, die HERMES-Methodik anzuwenden.⁹⁵⁹ Die GPA-Protokolle belegen diese Aussage: Bereits an der ersten GPA-Sitzung gab er zu Protokoll, dass in der Phasierung die Systematik und der Einsatz der HERMES-Bewertungskriterien nicht sichtbar sei-

⁹⁵⁰ Vgl. Kapitel 5.3.1.3.

⁹⁵¹ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 46–47 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁹⁵² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 34–35 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹⁵³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 34 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹⁵⁴ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 11 und 24 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹⁵⁵ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 11, 24 und 26 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹⁵⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 14, 18 und 25 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹⁵⁷ Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS 2006 5613).

⁹⁵⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 25 (Generalsekretärin EFD 2007–2010); gemäss Aussage des Bundesrats hat die Generalsekretärin des EFD die ESTV in diesem Zusammenhang ermahnt (Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 3).

⁹⁵⁹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 35 (Leiter IKT EFD seit 2009).

en.⁹⁶⁰ Der Leiter IKT des EFD sagte hierzu: «Man kann etwas wiederholen und wiederholen, aber die dauernde Wiederholung wirkt nicht. Es gibt dann kein Rezept, das hilft».⁹⁶¹ Die Vorsteherin des EFD sagte gegenüber der AGI aus, dass das GS EFD immer wieder auf die Einhaltung der HERMES-Richtlinien hingewiesen und insofern seinen Auftrag erfüllt habe.⁹⁶² Ferner hielt die Vorsteherin des EFD fest: «Wir können aber nicht verfügen. Wir können niemanden zwingen, diese Instrumente auch anzuwenden – mindestens im Moment noch nicht. Das ist aber in Diskussion.»⁹⁶³

Die Ressourcenabteilung des GS EFD forderte von der ESTV die Verträge mit den externen Firmen ein; die Dokumentation blieb aber auch nach wiederholtem Nachfragen lückenhaft.⁹⁶⁴ Die Vertreter des GS EFD im GPA wiesen die ESTV mehrmals darauf hin, dass das Beschaffungsrecht eingehalten werden muss.⁹⁶⁵ Im Rahmen eines Briefings zu INSIEME Ende 2010 forderte die Vorsteherin des EFD eine einwandfreie Umsetzung der geltenden Gesetze im Beschaffungswesen.⁹⁶⁶ Im Fazit des diesbezüglichen Beschlussprotokolls wurde festgehalten: «Die WTO-Vorschriften sind einzuhalten und das Projekt darf in dieser Hinsicht nicht angreifbar sein.»⁹⁶⁷

Weiter kommunizierte sie gegenüber dem Direktor der ESTV ihre Erwartungen betreffend Controlling, Prozessführung und Einhaltung der finanziellen Vorgaben. In einem Brief vom Mai 2012 verlangte sie vom Direktor der ESTV eine Bestätigung, dass keine widerrechtlichen Beschaffungen durch die ESTV mehr erfolgen werden.⁹⁶⁸

Im Januar 2012 empfahl die EFK der ESTV, das GS EFD zu ersuchen, eine Administrativuntersuchung zu veranlassen.⁹⁶⁹ Aufgrund der im Bericht von Mitte Juni 2012⁹⁷⁰ festgestellten beschaffungsrechtlichen Verstösse stellte die Vorsteherin des EFD den Direktor der ESTV frei. Kurz darauf beauftragte das GS EFD die ESTV, die Szenarien «Weiterführung», «Projektabbruch» und «Redimensionierung» aus rein technischer Sicht zu analysieren. Unter anderem auf der Basis dieses Berichts entschied die Vorsteherin des EFD am 19. September 2012, das Projekt INSIEME abzubrechen.

Beurteilung durch die FK und GPK

Aus Sicht der FK und GPK nahm das Departement während der gesamten Projektlaufzeit von INSIEME seine Aufsichts- und Führungsfunktion in Bezug auf die

⁹⁶⁰ Protokoll des GPA vom 7. Dez. 2009, S. 2. Im Weiteren: Protokoll des GPA vom 11. Mai 2010, S. 6; Protokoll des GPA vom 23. Febr. 2011, PP-Präsentation, S. 15; Protokoll des GPA vom 5. Okt. 2011, S. 4; Protokoll des GPA vom 1. März 2012, S. 4.

⁹⁶¹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 35 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁹⁶² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 26 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁹⁶³ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 25–26 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁹⁶⁴ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 21–22 (Leiter Ressourcen EFD seit 2008).

⁹⁶⁵ Protokoll des GPA vom 17. Nov. 2010, S. 8; Protokoll des GPA vom 23. Nov. 2011, S. 8; Protokoll des GPA vom 1. März 2012, S. 5; Protokoll des GPA vom 24. April 2012, S. 2 und 5–6; Protokoll des GPA vom 12. Juni 2012, S. 4 und 7; Protokoll des GPA vom 29. Aug. 2012, S. 8.

⁹⁶⁶ Beschlussprotokoll vom Briefing INSIEME vom 20. Dez. 2010, S. 1.

⁹⁶⁷ Beschlussprotokoll vom Briefing INSIEME vom 20. Dez. 2010, S. 3.

⁹⁶⁸ Brief der Vorsteherin des EFD an den Direktor der ESTV vom 4. Mai 2012, INSIEME Beschaffungswesen, S. 2.

⁹⁶⁹ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 18.

⁹⁷⁰ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012; vgl. Kapitel 3.7.3.1.

Einhaltung der Projektmethodik HERMES und der beschaffungsrechtlichen Vorgaben ungenügend wahr.

Die negative Einstellung des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) gegenüber HERMES mag erklären, weshalb seitens des GS EFD während seiner Amtszeit nur wenige Anstrengungen unternommen wurden, um ein HERMES-konformes Vorgehen sicherzustellen. Dass die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) nicht wusste, dass HERMES von der ESTV nicht befolgt wurde, während die EFK dies Ende 2008 bemerkte und der Leiter IKT des EFD (seit 2009) wiederholt darauf hinwies, zeigt, dass die damalige Departementsspitze wenig Wert auf ein HERMES-konformes Vorgehen legte.

Ab Ende 2010 forderten sowohl die Departementsspitze wie auch die Vertreter des GS EFD im GPA wiederholt die Einhaltung des Beschaffungsrechts und der Projektmethodik HERMES. Von Erfolg gekrönt waren diese Forderungen jedoch erst gegen Projektende.

Die FK und GPK erachten es als unzureichend, wenn das Departement ein Amt lediglich darauf hinweist, dass die HERMES-Richtlinien und das Beschaffungsrecht einzuhalten seien, dann aber nicht dafür besorgt ist, dass seinen Anweisungen auch wirklich Folge geleistet wird. Nach Auffassung der FK und GPK liegt es in der Verantwortung des Departements, die Weisungen mithilfe der bestehenden Führungsinstrumente durchzusetzen.

4.4.3.4 Personalpolitische und organisatorische Entscheide des Departements

Im Zusammenhang mit INSIEME wurden nach Erkenntnis der FK und GPK auf Stufe Departement die folgenden personalpolitischen Entscheide gefällt:

Gemäss Aussagen des Vorstehers des EFD (2004–2010) entsprachen die Leistungen des Direktors der ESTV im Jahr 2007 nicht seinen Erwartungen. Der Direktor der ESTV (2000–2012) führte aus, dass während der Amtszeit des Vorstehers des EFD (2004–2010) selten Zielvereinbarungs- oder Beurteilungsgespräche stattgefunden haben und dieser mit seinen Leistungen zufrieden war.⁹⁷¹ Auf der Basis der Resultate der EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012 stellte die Vorsteherin des EFD den Direktor der ESTV umgehend frei. Dieser reichte Ende Juni 2012 seine Kündigung ein.

2010 bat der Vorsteher des EFD (2004–2010) den damaligen Direktor des BIT, die Bundesverwaltung zu verlassen.⁹⁷² Als Grund nannte er, dass die Vertrauensbasis nicht mehr gegeben war.⁹⁷³ Zu dieser Zeit stellte INSIEME für den Vorsteher des EFD eines von mehreren Problemen in der Bundesinformatik dar, welche er in Verbindung mit der Führung und Rolle des BIT brachte. Schliesslich war er auch der Überzeugung, dass das BIT eine neue Kultur und an der Spitze eine neue Generation brauche.

Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) trennte sich 2008 vom Leiter Ressourcen (2006–2008) aufgrund von Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Aufga-

⁹⁷¹ Schreiben des Direktors der ESTV (2000–2012) an die AGI vom 15. Okt. 2014, S. 4.

⁹⁷² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 31 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹⁷³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 30–31 (Vorsteher EFD 2004–2010).

ben des Ressourcenbereichs.⁹⁷⁴ Der Nachfolger erhielt den Auftrag, den Ressourcenbereich auf moderne Anforderungen auszurichten. Im Folgenden sei unter anderem der Bereich Informatik gestärkt worden.⁹⁷⁵ Der Direktor des BIT (1999–2011) sagte aus, die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) habe die Hälfte ihrer Informatik-Mitarbeitenden ausgewechselt.⁹⁷⁶ Weiter verwies er auf Leitungsbeurteilungen, die ohne vorgängige Zielvereinbarung vorgenommen worden seien.⁹⁷⁷

Inwiefern das Ausscheiden der Vizedirektorin des BIT (2007–2012) aus der Bundesverwaltung im Zusammenhang mit INSIEME stand, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

Bereits kurz nach seinem Stellenantritt hatte der Leiter IKT des EFD (seit 2009) einen zwiespältigen Eindruck vom GPL und unterrichtete seinen Vorgesetzten.⁹⁷⁸ Aus Sicht des Vorstehers des EFD (2004–2010) sei die Ernennung der INSIEME-Projektleitung wahrscheinlich fehlerhaft, jedoch klar in der Kompetenz des Direktors der ESTV gewesen.⁹⁷⁹ Im Zusammenhang mit der Absetzung des GPL (2007–2011) bzw. der Einsetzung seines Nachfolgers (2011–2012) sprach der Generalsekretär des EFD (seit 2010) von einer indirekten Einflussnahme des Departements: Die Massnahme sei vom Departement ermöglicht worden, selbstverständlich habe der Direktor der ESTV aber den Entscheid gefällt.⁹⁸⁰ Inwiefern das Departement die Neubesetzung des GPL beeinflusste, bleibt unklar. In einem Brief der Vorsteherin des EFD an den Direktor der ESTV wurde folgende Forderung festgehalten: «Eine straffe und kompetente Führung ist unabdingbar und muss u. a. mittels einer raschen Neubesetzung der Stelle des GPL mit einer in der operationellen Führung von komplexen Informatikgrossprojekten erfahrenen Person sichergestellt werden.»⁹⁸¹ Weiter erwähnte die Vizedirektorin des BIT (2007–2012), dass sie in diesem Zusammenhang vom Generalsekretär des EFD (seit 2010) kontaktiert worden sei.⁹⁸²

In organisatorischer Hinsicht reagierte der Vorsteher des EFD (2004–2010) auf die erkannten Probleme im Informatikbereich der ESTV mit zwei Entscheiden, mit denen die nötigen Ressourcen für die ESTV sichergestellt werden sollten: Erstens etablierte er innerhalb der ESTV den Bereich «Steuerpolitik», zweitens schuf er das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, das im März 2010 seine Arbeit aufnahm.⁹⁸³

Beurteilung durch die FK und GPK

Das Personalmanagement der Departementsspitze in Bezug auf die Amtsdirektoren war unzureichend. Die ESTV hatte INSIEME über Jahre nicht in den Griff bekommen und war Forderungen vonseiten der Ressourcenabteilung des EFD nicht nach-

⁹⁷⁴ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 10 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹⁷⁵ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 10 (Generalsekretärin EFD 2007–2010). Bei ihrem Stellenantritt sei im GS EFD lediglich ein Mitarbeiter für IKT-Fragen zuständig gewesen (Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 6).

⁹⁷⁶ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 36 (Direktor BIT 1999–2011).

⁹⁷⁷ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 37 (Direktor BIT 1999–2011).

⁹⁷⁸ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 25 (Leiter IKT EFD seit 2009).

⁹⁷⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 33 (Vorsteher EFD 2004–2010).

⁹⁸⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 46 (Generalsekretär EFD seit 2010).

⁹⁸¹ Brief der Vorsteherin des EFD an den Direktor der ESTV vom 16. Juni 2011, INSIEME: Vorgehens- und Produkteentscheid, S. 1.

⁹⁸² Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 21 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

⁹⁸³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 28–29 und 34 (Vorsteher EFD 2004–2010).

gekommen, ohne dass die Departementsspitze nachweislich nennenswerten Druck auf deren Direktor ausgeübt hätte.

Nach Überzeugung der Oberaufsichtskommissionen hätte die Departementsführung nicht zulassen dürfen, dass INSIEME während rund dreieinhalb Jahren von einem GPL geführt wurde, der offensichtlich seinen Aufgaben nicht gewachsen war, sondern hätte den Direktor der ESTV beauftragen müssen, den GPL zu ersetzen. Nach dem Wechsel in der Departementsführung Ende 2010 signalisierte diese mittels Gesprächen und Korrespondenzen, dass die Akzeptanz für ein unverändertes Vorgehen nicht mehr gegeben sei. Schliesslich stellte die Vorsteherin des EFD (seit 2010) den Direktor der ESTV im Sommer 2012 aufgrund der Verstösse gegen das Beschaffungsrecht frei. Die Verfehlungen in den sonstigen Bereichen der Amtsführung wurden im Zusammenhang mit dieser Entscheidung nicht erwähnt. Ob auch diese eine Freistellung gerechtfertigt hätten, kann von den Oberaufsichtskommissionen nicht beurteilt werden.

Obwohl der Departementsvorsteher des EFD (2004–2010) mit den Leistungen des Direktors des BIT (1999–2011) nicht zufrieden war, arbeitete dieser, bis zu seinem Rücktritt Ende April 2011, über sechs Jahre lang unter seiner Leitung. Ohnehin scheint ein direkter Zusammenhang zwischen dem Trennungsentscheid und INSIEME zweifelhaft, hätte INSIEME doch personelle Konsequenzen aufseiten des Leistungsbezügers und nicht aufseiten des Leistungserbringers haben müssen: Der Direktor der ESTV war Auftraggeber von INSIEME, nicht der Direktor des BIT.

Die AGI forderte die Stellenbeschriebe der Amtsdirektoren der ESTV und des BIT ein. Einzig für den gegenwärtigen Direktor der ESTV konnte eine aktuelle Fassung eines Stellenbeschriebs vorgelegt werden,⁹⁸⁴ der jedoch aufgrund seiner Ausgestaltung⁹⁸⁵ qualitativ ungenügend ist.⁹⁸⁶ Im Antwortschreiben begründete die Vorsteherin des EFD dies mit der Tatsache, dass für Amtsdirektoren bis vor Kurzem in der Regel keine Stellenbeschriebe erstellt wurden.⁹⁸⁷

Die FK und GPK vertreten die Ansicht, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente der Personalführung bei INSIEME vermehrt hätten zur Anwendung gelangen sollen, so zum Beispiel Zielvereinbarungen.⁹⁸⁸

INSIEME fand in den Departementszielen des EFD keine Erwähnung.⁹⁸⁹ Die heutige Praxis weist Schwächen einerseits in der Definition der Ziele und andererseits in Bezug auf deren Kohärenz auf den verschiedenen Ebenen der Bundesverwaltung auf.

Weitergehende Erläuterungen zum Thema Personalpolitik finden sich in Kapitel 4.3.1.5.

⁹⁸⁴ Zudem erhielt die AGI einen Stellenbeschrieb des Direktors des BIT (1999–2011) von 2004.

⁹⁸⁵ Der Stellenbeschrieb umfasst lediglich eineinhalb Seiten; die Aufgaben sind äusserst generell umschrieben und nicht prozentual zugeteilt.

⁹⁸⁶ Stellenbeschrieb des Direktors der ESTV vom 12. Juli 2012.

⁹⁸⁷ Brief der Vorsteherin des EFD an die AGI vom 4. Sept. 2013, S. 2.

⁹⁸⁸ Die gegenüber der AGI erwähnten Zielvereinbarungen zwischen der Vorsteherin des EFD und den Amtsdirektoren der ESTV und des BIT in Bezug auf INSIEME konnten nicht schriftlich belegt werden (Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 27 [Vorsteherin EFD seit 2010]).

⁹⁸⁹ INSIEME fand lediglich in den Geschäftsberichten des Bundesrats 2005 sowie 2006 Erwähnung (Geschäftsbericht des Bundesrats 2005, Band II, S. 76–77; Geschäftsbericht des Bundesrats 2006, Band II, S. 70–71).

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die Verwaltungseinheiten Möglichkeiten und Grenzen der personalpolitischen Rechtsvorgaben kennen und das Bundespersonalrecht umsetzen. Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass in der Bundesverwaltung ein effektives und effizientes Personalmanagement etabliert wird.

4.4.3.5 Koordination und Zusammenarbeit der bei INSIEME involvierten Ämter

In Bezug auf die Zusammenarbeit innerhalb der ESTV wurden gemäss Generalsekretär des EFD (1996–2007) ESTV-interne Konflikte nicht ans Departement herangetragen.⁹⁹⁰ Dennoch seien ihm die unterschiedlichen Kulturen und Auffassungen in den beiden Hauptabteilungen – auch in Bezug auf INSIEME – nicht verborgen geblieben. Der ESTV habe die Motivation gefehlt, sich auf eine abteilungsübergreifende Lösung zu verständigen.

Für den Vorsteher des EFD (1996–2003) waren die ESTV-internen Konflikte nicht unlösbar. Er vertrat die Ansicht, die Departementsleitung solle sich nicht im Mikromanagement betätigen; vielmehr sei es Aufgabe der Amtsdirektoren, ihre internen Konflikte zu lösen.⁹⁹¹

Laut der ehemaligen Generalsekretärin des EFD (2007–2010) gingen die Konflikte innerhalb der ESTV nicht über ein «normales Mass an Meinungsverschiedenheiten» hinaus.⁹⁹² Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) erwähnte schliesslich kulturelle Unterschiede zwischen den beiden Hauptabteilungen; zudem sei die Hauptabteilung DVS phasenweise nicht genügend einbezogen worden.⁹⁹³

Was die Zusammenarbeit zwischen dem BIT und der ESTV anbelangt, schätzte es der Vorsteher des EFD (1996–2003) nach eigener Aussage sehr, bei Informatikthemen vom Direktor des BIT (1999–2011) Beurteilung und Rat zu erhalten.⁹⁹⁴ Nach Dafürhalten des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) hingegen nahm das BIT seine Rolle nicht wie abgemacht wahr und mischte sich in die Projektsteuerung ein.⁹⁹⁵ Die ESTV ihrerseits habe die Informatik selber betreuen wollen.⁹⁹⁶ Das GS EFD habe sich stets bemüht, auf eine konstruktive Zusammenarbeit hinzuwirken und insbesondere dafür zu sorgen, dass beide Ämter ihre jeweilige Rolle verstanden, was mehrheitlich gelungen sei.⁹⁹⁷

Der Vorsteher des EFD (2004–2010) war überzeugt, dass sich das BIT ganz anders hätte einsetzen müssen und können.⁹⁹⁸ Er habe gewollt, dass das BIT zur «Schaltstelle und zum Herzstück der Bundesinformatik» wird und die Rolle eines «Informatik-Generals» einnimmt, der Finanzierungsmöglichkeiten aufzeigt und anordnet,

⁹⁹⁰ Brief des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) an die AGI vom 29. Nov. 2013: Fragen zur schriftlichen Beantwortung, S. 1.

⁹⁹¹ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 17 (Vorsteher EFD 1996–2003).

⁹⁹² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 14 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

⁹⁹³ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 27–28 (Vorsteherin EFD seit 2010).

⁹⁹⁴ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 16 (Vorsteher EFD 1996–2003).

⁹⁹⁵ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 35 und 40 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁹⁹⁶ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 35 und 41 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁹⁹⁷ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 42 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

⁹⁹⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 30 (Vorsteher EFD 2004–2010).

was wo zusammengefasst werden soll.⁹⁹⁹ Aber das BIT habe lieber Büroautomation verkauft oder Software für die Privatwirtschaft entwickelt, anstatt sich auf die Bundesverwaltung zu konzentrieren.¹⁰⁰⁰

Als der Vorsteher des EFD (2004–2010) feststellte, dass die Querverbindungen vom BIT zu anderen Bundesämtern oder Departementen nicht funktionierte, habe er eingegriffen.¹⁰⁰¹ Der Direktor des BIT (1999–2011) bestätigte das schwierige Verhältnis zum Vorsteher des EFD (2004–2010), der nicht eingesehen habe, dass die Bundesinformatikstrategie Aufgabe des IRB bzw. des ISB und nicht des BIT gewesen sei.¹⁰⁰²

Auch die Beziehung zur Generalsekretärin des EFD (2007–2010) sei laut dem Direktor des BIT (1999–2011) belastet gewesen, da diese ihre Verantwortung als IRB-Vorsitzende nicht wahrgenommen und unvorteilhafte personelle Wechsel im Informatikbereich vollzogen habe.¹⁰⁰³

Der Vorsteher des EFD (1996–2003) etablierte die Direktorenkonferenz, um den Austausch innerhalb des Departements zu fördern. Er führte gemeinsame Gespräche mit den Direktoren der ESTV und des BIT, um den festgestellten Spannungen – sie gefährdeten die Leistungserbringung nicht, waren aber trotzdem ernst zu nehmen – entgegenzuwirken.¹⁰⁰⁴ Die ESTV habe vom BIT mehr Unterstützung erwartet, wofür aber das BIT mehr Ressourcen benötigt hätte.¹⁰⁰⁵

Auch der Vorsteher des EFD (2004–2010) begriff die Zusammenführung der von INSIEME betroffenen Amtsdirektoren als seine Führungsaufgabe.¹⁰⁰⁶ Die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT funktionierte nie so, wie der Vorsteher des EFD (2004–2010) sich das gewünscht habe,¹⁰⁰⁷ «weil die Inputs, die ich mir vonseiten des BIT stets erhoffte, einfach nicht kamen».¹⁰⁰⁸ Er habe die Absichtserklärung zwischen der ESTV und dem BIT¹⁰⁰⁹ erzwungen; diese habe jedoch keine Folgen gezeitigt.¹⁰¹⁰ Aus Sicht des Direktors des BIT (1999–2011) wurde durch die Absichtserklärung eine Aufgabenteilung gemäss NOVE-IT explizit ausgeschlossen.¹⁰¹¹

Auf die Frage der AGI, wie das Departement für die Koordination zwischen den bei INSIEME beteiligten Bundesämtern sorgte, verwies die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) auf den Ressourcenleiter des EFD¹⁰¹² und der Generalsekretär des EFD (seit 2010) auf die Fachgespräche, die er mit den beiden Ämtern führte. Er fügte an, dass die Projektleitung die Koordination hätte gewährleisten sollen, ergänzte allerdings an anderer Stelle, dass es Aufgabe eines Generalsekretariats sei,

⁹⁹⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 29 und 40 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁰⁰ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 40 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁰¹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 36 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁰² Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 37 (Direktor BIT 1999–2011).

¹⁰⁰³ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 36 (Direktor BIT 1999–2011).

¹⁰⁰⁴ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 14 und 19 (Vorsteher EFD 1996–2003).

¹⁰⁰⁵ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 18 (Vorsteher EFD 1996–2003).

¹⁰⁰⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 36 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁰⁷ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 35 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁰⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 35 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁰⁹ Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT für das Projekt INSIEME vom 11. Febr. 2008, S. 4.

¹⁰¹⁰ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 29–30 und 35 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰¹¹ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 30 (Direktor BIT 1999–2011); vgl. Kapitel 3.5.

¹⁰¹² Dieser habe allerdings keinen Auftrag erhalten zwischen den Ämtern zu koordinieren (Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 22. Okt. 2014, S. 8).

Koordinationsprobleme zwischen den Ämtern zu lösen. Da die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT nicht optimal funktioniert habe, sei eine Verantwortung des GS EFD nicht von der Hand zu weisen.¹⁰¹³ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) sagte hierzu: «Wenn man aber die Differenzen zwischen BIT und ESTV auf Niveau Departement früher transparent hätte diskutieren können, dann hätte auch die departementale Führung eine gewisse Verbesserung herbeiführen können.»¹⁰¹⁴ Laut der Vorsteherin des EFD zog das Departement diesbezüglich die Schlussfolgerung, dass solche Ungereimtheiten und Unverträglichkeiten unter den führenden Personen eines Projekts viel früher bereinigt werden müssen.¹⁰¹⁵

Die Vizedirektorin des BIT (2007–2012), die zugleich Leiterin des Lösungszentrums war, erhielt gemäss eigenen Angaben im Frühling 2011, d. h. kurz vor dem Rücktritt des Direktors des BIT (1999–2011), durch ein anderes Geschäft Zugang zum Generalsekretär des EFD und unterrichtete ihn über die Schwierigkeiten bei INSIEME.¹⁰¹⁶ Ein früherer Kontakt betreffend INSIEME sei aufgrund der «hierarchischen Rahmenbedingungen» nicht möglich gewesen.¹⁰¹⁷ Die Intervention sei ernst genommen worden und es habe in der Folge mehrere Gespräche mit der Departementsspitze gegeben.¹⁰¹⁸

Gemäss der Vorsteherin des EFD (seit 2010) seien die Situation und das Verhältnis zwischen der ESTV und dem BIT «enorm schwierig» gewesen.¹⁰¹⁹ Sie habe diesbezüglich zuerst Gespräche mit beiden Direktoren und Direktverantwortlichen im Projekt geführt und in einem zweiten Schritt mittels Protokoll und Definition von Vorgaben und Zielen¹⁰²⁰ versucht, Einfluss zu nehmen.¹⁰²¹ Sie gab zu Protokoll, dass der Direktor des BIT (1999–2011) der Meinung gewesen sei, mehr oder weniger der Generalunternehmer für das ganze Projekt zu sein.¹⁰²² Die Situation habe sich mit dem Direktionswechsel im BIT und verschiedenen Neubesetzungen in der ESTV verbessert.¹⁰²³ Das Departement habe den Direktor des BIT (seit 2011) beauftragt, sich persönlich um INSIEME zu kümmern.¹⁰²⁴ In der Auffassung des Generalsekretärs des EFD (seit 2010) habe sich das BIT darauf beschränkt, die notwendigen Ressourcen zu liefern, während die ESTV vom BIT eine Beratung in technischen Fragen erwartet hätte.¹⁰²⁵

Betreffend BBL sagten sowohl der Vorsteher des EFD (1996–2003) wie auch sein Nachfolger aus, dass sie keine Probleme gehabt hätten.¹⁰²⁶ Laut dem Generalsekretär des EFD (1996–2007) sei beim BBL stets die Kompetenz im Bereich des Baus

¹⁰¹³ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 14 (Generalsekretärin EFD 2007–2010); Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 44 und 47 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰¹⁴ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 44 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰¹⁵ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 10 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰¹⁶ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 21 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

¹⁰¹⁷ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 21 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

¹⁰¹⁸ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 20–21 (Vizedirektorin BIT 2007–2012).

¹⁰¹⁹ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 10 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰²⁰ Die erwähnten Zielvereinbarungen zwischen der Vorsteherin des EFD und den Amtsdirektoren der ESTV und des BIT betreffend INSIEME ab 2010 bis Herbst 2012 sind gemäss Schreiben des EFD an die AGI vom 27. Nov. 2013 nicht schriftlich dokumentiert.

¹⁰²¹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 27 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰²² Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 10 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰²³ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 27 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰²⁴ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 48 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰²⁵ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 47 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰²⁶ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 11 (Vorsteher EFD 1996–2003); Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 35 (Vorsteher EFD 2004–2010).

und nicht diejenige im Bereich der Dienstleistungsbeschaffung im Vordergrund gestanden.¹⁰²⁷ Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) betonte, dass das BBL in der Phase der Vertragsverhandlungen eine sehr wichtige Rolle gespielt habe und die inhaltliche Unterstützung des BBL sehr wertvoll gewesen sei.¹⁰²⁸ Gemäss der Vorsteherin des EFD (seit 2010) ist das BBL das Kompetenzzentrum für beschaffungsrechtlich korrektes Ausschreiben und Ansprechpartner bei beschaffungsrechtlichen Schwierigkeiten.¹⁰²⁹

Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) pflichtete dieser Auffassung bei und ergänzte, dass das BBL ein Dienstleister sei und demnach nicht die Aufgabe habe, sich proaktiv bei den Ämtern um das Beschaffungswesen zu kümmern.¹⁰³⁰ Retrospektiv bewertete der Generalsekretär des EFD (seit 2010) den Austausch zwischen der ESTV und dem BBL als ungenügend, da die ESTV das BBL als Anlauf- und Beratungsstelle zu wenig einbezogen habe.¹⁰³¹ Ab 2011 habe ein regelmässiger Austausch zwischen dem GS EFD und dem BBL stattgefunden. Nachdem das GS EFD die ESTV aufgefordert habe, beim BBL um das entsprechende Fachwissen zu ersuchen, konnten Verbesserungen erzielt werden.¹⁰³² Zudem ergänzte er, dass heute, im Unterschied zu früher, ein Amt verpflichtet sei, Beratungsleistungen des BBL zu beziehen, sofern es nicht über das notwendige Fachwissen verfüge.¹⁰³³

Beurteilung durch die FK und GPK

Die Konflikte innerhalb der Direktion der ESTV wurden vom Departement kaum aufgegriffen. Aus Sicht der FK und GPK wäre es klar in der Führungsverantwortung der jeweiligen Departementsvorstehenden gelegen, sich damit auseinanderzusetzen und die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen. Ebenso hätte die Departementsspitze auf eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen der ESTV, dem BIT und dem BBL sowie auf eine Klärung der jeweiligen Rollen hinwirken müssen.

Bemerkenswert ist auch, dass die Einschätzungen der Rolle des BIT durch den Vorsteher des EFD (2004–2010) und durch seinen Generalsekretär (1996–2007) diametral auseinanderlagen: Für Ersteren war das BIT zu passiv, für Letzteren zu aktiv. Die jeweilige Beurteilung ist insbesondere aus zwei Gründen erstaunlich: Erstens gab der Vorsteher des EFD den Anstoss, die Absichtserklärung zwischen dem BIT und der ESTV abzuschliessen, die dann allerdings von der NOVE-IT-Konzeption abwich und dem BIT bei INSIEME eine weniger umfassende Rolle zusprach. Zweitens bezieht sich die Aussage des Generalsekretärs des EFD auf eine Zeitspanne, in der das BIT bei INSIEME noch gar keine Rolle hatte.

Die FK und GPK können nur schwer nachvollziehen, dass der Vorsteher des EFD (2004–2010) während Jahren nicht zufrieden war, wie zwei ihm unterstellte Bundesämter zusammenarbeiteten, er aber bis zu seinem Rücktritt keine Verbesserung erreichen konnte. Die Vorstellung des Vorstehers des EFD (2004–2010) betreffend die Rolle des BIT führte dazu, dass dieser beim BIT die alleinige Schuld für die schlechte Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT sah.

¹⁰²⁷ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 41 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

¹⁰²⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 13 und 25 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹⁰²⁹ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 24 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰³⁰ Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 24 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰³¹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 46–48 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰³² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 58 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰³³ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 59 (Generalsekretär EFD seit 2010).

Die FK und GPK begrüssen, dass die aktuelle Departementsführung der Koordination zwischen den ihr unterstellten Ämtern mehr Bedeutung beimisst. Zudem bewerten die Kommissionen positiv, dass die Vorsteherin des EFD im Rahmen von FISCAL-IT monatliche Gespräche mit dem Direktor der ESTV und dem Direktor des BIT führt und neu auch der Generalsekretär des EFD regelmässig das Gespräch mit den Amtsdirektoren sucht und sich bemüht, durch eine Intensivierung der Kontakte zwischen den Amtsdirektoren die Zusammenarbeit zu verbessern.¹⁰³⁴

Empfehlung 9:

Intra- und interdepartementale Zusammenarbeit und Koordination

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass der intra- und interdepartementalen Zusammenarbeit und Koordination künftig ein höherer Stellenwert eingeräumt wird. Insbesondere ist die Zusammenarbeit zwischen den Fach- und Querschnittsämtern zu verbessern und den kulturellen Aspekten der Zusammenarbeit mehr Gewicht beizumessen. Die FK und GPK ersuchen den Bundesrat, ihnen eine diesbezügliche Auflistung mit geplanten Massnahmen zu unterbreiten.

4.4.4 Informationen des Departements an den Gesamtbundesrat

Gemäss dem Vorsteher des EFD (1996–2003) wurde während seiner Amtszeit die Informatik der ESTV ausschliesslich im Zusammenhang mit der Meldung der EFK im Jahr 2002 im Gesamtbundesrat thematisiert.¹⁰³⁵ Gemäss den vorliegenden Protokollen wurde INSIEME im Gesamtbundesrat lediglich im Rahmen des Verpflichtungskredits 2005 und des Zusatz- und Nachtragskredits 2010 beraten.¹⁰³⁶ Zudem nahm der Gesamtbundesrat Kenntnis vom Rücktritt des Direktors der ESTV und wohl auch vom Projektabbruch. Ansonsten informierten die EFD-Vorstehenden den Gesamtbundesrat nicht über den Stand des Projekts.¹⁰³⁷

Beurteilung durch die FK und GPK

Obwohl die Informationspflicht der Bundesratsmitglieder an den Gesamtbundesrat erst seit Anfang 2014 explizit im Gesetz verankert ist,¹⁰³⁸ bestand für das Departement nach Ansicht der FK und GPK bereits zuvor die Pflicht, im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion Informationen an den Gesamtbundesrat weiterzuleiten.

¹⁰³⁴ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 48–49 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰³⁵ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 24 (Vorsteher EFD 1996–2003); Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010); Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 37 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰³⁶ Vgl. Kapitel 5.3.1.2.

¹⁰³⁷ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰³⁸ Art. 12a Abs. 1 RVOG (SR **172.010**), in Kraft seit 1. Jan. 2014: «Die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin informieren den Bundesrat regelmässig über ihre Geschäfte und insbesondere über damit zusammenhängende Risiken und mögliche Herausforderungen.»

4.4.5

Informationen des Departements an die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane

Die Departementsleitung orientierte die FinDel um die Jahrtausendwende mehrmals über Informatikprobleme bei der ESTV. Im Juni 2005 nahm der Generalsekretär des EFD (1996–2007) gegenüber der FinDel Stellung zum INSIEME-Bericht der EFK vom Februar 2005. Er bezeichnete INSIEME als «sehr ehrgeiziges Vorhaben» und bezifferte die Mehreinnahmen der ESTV dank INSIEME ab dem Jahr 2009 auf 150 Millionen Franken jährlich.¹⁰³⁹ Der Vorsteher des EFD (2004–2010) und dessen Generalsekretär informierten die FinDel im August 2005 über den angebotenen Verpflichtungskredit betreffend INSIEME.¹⁰⁴⁰ Im August 2007 orientierte der Vorsteher des EFD über den Widerruf des WTO-Zuschlags an Unisys und kam zum Schluss, dass der Abbruch finanziell nicht sehr viel bedeute, jedoch eine Verzögerung von rund einhalb Jahren zur Folge habe, da die Ausschreibung neu aufgelegt werden müsse.¹⁰⁴¹

Der Präsident der FinDel (2009) gab im Mai 2009 zu Protokoll, dass der Vorsteher des EFD (2004–2010) im Rahmen der Vorbesprechung der FinDel-Sitzung die Ansicht geäußert habe, dass die Führung und das Controlling von INSIEME im Verantwortungsbereich der ESTV liege und es deshalb nicht geplant sei, ein übergeordnetes Controlling einzusetzen.¹⁰⁴²

Die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) sagte im Mai 2009 gegenüber der FinDel sowie im Oktober 2009 gegenüber der FK-S, INSIEME werde eng vom Departement begleitet.¹⁰⁴³ Man sei auf gutem Weg, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung.¹⁰⁴⁴ Im Juni 2010 führte sie gegenüber der FinDel aus, dass INSIEME ein gutes Beispiel sei für ein Projekt, bei dem die Linie die Führung übernommen habe.¹⁰⁴⁵ Der Direktor der ESTV kenne das Projekt jetzt à fond und kontrolliere es.¹⁰⁴⁶ Gegenüber der FK-N bekräftigte sie im Oktober 2010, dass INSIEME ein Projekt sei, bei dem nach langwierigen Diskussionen alle ihre Rolle gefunden hätten.¹⁰⁴⁷ Die Verantwortung trage der Direktor der ESTV; das GS EFD könne lediglich unterstützend wirken und sicherstellen, dass die richtigen Standards und Projektführungsmethoden angewendet würden.¹⁰⁴⁸

¹⁰³⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni. 2005, S. 3 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

¹⁰⁴⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, S. 2–3 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁴¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 30./31. Aug. 2007, S. 1 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁰⁴² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19./20. Mai 2009, S. 3 (Präsident FinDel 2009).

¹⁰⁴³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19./20. Mai 2009, S. 7 (Generalsekretärin EFD 2007–2010); Protokoll der FK-S vom 14. Okt. 2009, S. 12 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹⁰⁴⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19./20. Mai 2009, S. 7 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹⁰⁴⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Juni 2010, Geschäft 030-08.01, S. 9 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹⁰⁴⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Juni 2010, Geschäft 030-08.01, S. 9 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹⁰⁴⁷ Protokoll der FK-N vom 6. Okt. 2010, S. 10 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹⁰⁴⁸ Protokoll der FK-N vom 6. Okt. 2010, S. 10 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

Ende 2011 räumte die Vorsteherin des EFD (seit 2010) im Rahmen einer Aussprache mit der FinDel Schwierigkeiten bei INSIEME ein; dabei erwähnte sie die Reduktion des Leistungsumfanges (Beschränkung auf die Ablösung von MOLIS und STOLIS) sowie des externen Personals.¹⁰⁴⁹ Sie teile die Zuversicht des Direktors der ESTV, dass die Altsysteme innert Frist abgelöst werden können.¹⁰⁵⁰ Die Risiken seien erkannt worden und INSIEME sei nun auf gutem Weg.¹⁰⁵¹ Im Februar 2012 erläuterte sie der FinDel ausführlich die festgestellten Missstände bei INSIEME und verwies auf die eingeleitete Administrativuntersuchung.¹⁰⁵² Nachdem ein FinDel-Mitglied für den Abbruch bzw. den Neubeginn des Projekts votierte, gab sie zu Protokoll, sie gehe nicht davon aus, dass bei einem Projektabbruch etwas gewonnen werden könne.¹⁰⁵³ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) ergänzte, dass die Mängel in der Architektur und in der Projektführung mit dem neuen GPL angegangen werden könnten.¹⁰⁵⁴

An der besagten Sitzung der FinDel kam der damalige FinDel-Präsident zum Schluss, dass INSIEME nicht vom Direktor der ESTV, sondern vom Generalsekretär des EFD geleitet werde.¹⁰⁵⁵ Der Präsident der FinDel (2010 und 2014) teilte diese Einschätzung rückblickend. Mit dem Wechsel an der Departementsspitze Ende 2010 habe das Departement deutlich mehr Engagement gezeigt.¹⁰⁵⁶ Der Generalsekretär des EFD habe über ein sehr grosses Detailwissen verfügt, habe alle Fragen beantworten können und den Eindruck vermittelt, dass er die Zügel in die Hand genommen habe.¹⁰⁵⁷ Im April 2012 betonte der Generalsekretär des EFD gegenüber der FK-N, INSIEME sei nun in ruhigere Fahrwasser gekommen und es könne davon ausgegangen werden, dass INSIEME zeitgerecht und innerhalb des bestehenden Kostenrahmens beendet werden könne.¹⁰⁵⁸

Mitte Juni 2012 informierte die Departementsspitze die FinDel über die Erkenntnisse der Administrativuntersuchung. Die Vorsteherin des EFD bekundete die Absicht, INSIEME nicht abstürzen zu lassen, war jedoch nicht mehr bereit, mit dem Direktor der ESTV weiterzuarbeiten.¹⁰⁵⁹ Sie führte weiter aus, dass der Zeitpunkt überschritten sei, an dem INSIEME ohne Schaden abgebrochen werden könne.¹⁰⁶⁰ Der Generalsekretär des EFD (seit 2010) brachte zum Ausdruck, dass ein Projektabbruch nicht vollständig ausgeschlossen sei; es gelte, die Risiken und Chancen im Detail zu

¹⁰⁴⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 3 (Vorsteherin EFD seit 2010); Protokoll der FK-N vom 10./11. Nov. 2010, S. 65 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰⁵⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 4 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰⁵¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 3 (Vorsteherin EFD seit 2010); Protokoll der FK-N vom 23./24./25. Nov. 2010, S. 48 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰⁵² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2011, S. 4–5 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰⁵³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2011, S. 6 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰⁵⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2011, S. 7 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰⁵⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2012, S. 7 (Präsident FinDel 2012).

¹⁰⁵⁶ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 16 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁰⁵⁷ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 18 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁰⁵⁸ Protokoll der FK-N vom 17./18. April 2012, S. 12 (Generalsekretär EFD seit 2010).

¹⁰⁵⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14. Juni 2012, S. 10 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁰⁶⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14. Juni 2012, S. 11 (Vorsteherin EFD seit 2010).

war zudem von Dissens geprägt, und die dem Direktor unterstellten Mitglieder der Amtsleitung leiteten Schwierigkeiten aus Loyalitätsgründen nicht an das Department weiter.

Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen der ESTV, dem BIT und dem BBL in Bezug auf INSIEME war desolat. Die FK und GPK kritisieren vehement, dass die ESTV, das BIT und das BBL keine konstruktive Zusammenarbeit etablieren konnten. Diesbezüglich wäre auch das Departement in der Pflicht gestanden, für eine zufriedenstellende Zusammenarbeit und Koordination zu sorgen.

Die Departementsführung stützte sich für die Ausübung ihrer Aufsichts- und Führungsfunktion auf Informationen der ihr unterstellten Bundesämter, der Ressourcenabteilung des GS EFD, der EFK und der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane sowie auf die bei den Stabübergaben erhaltenen Auskünfte, wobei letztere jeweils nur spärlich ausfielen. Die Amtsleitung der ESTV kommunizierte gegenüber dem Departement nur ungenügend und weigerte sich teilweise, die vom Departement geforderten Informationen auszuhändigen. Die FK und GPK kommen jedoch auch zum Schluss, dass die Departementsführung nicht ausreichend insistierte, um an die geforderten Informationen zu gelangen, und dass sie dem Projekt generell nicht die angemessene Bedeutung zukommen liess. Nach Ansicht der FK und GPK geht es nicht an, dass das Departement Informationen nicht erhält, die es von einem ihm unterstellten Bundesamt eingefordert hat. Wenn die gewünschten Informationen nicht an das Departement gelangen, liegt das Versagen nicht nur beim Amt, sondern auch beim Departement, das sein Recht nicht durchsetzt.

Mit dem Entscheid, auf die Ressourcen-Governance auf Stufe Departement zu verzichten, wurde dem EFD die Grundlage für eine effektive und effiziente Aufsicht entzogen; erst ab 2009 wurden die Kapazitäten und Controllinginstrumentarien schrittweise wieder aufgebaut. Anlässlich der Stabübergaben wurde INSIEME nur am Rande thematisiert, wodurch die Geschäftskontinuität nicht sichergestellt werden konnte. Die passive Haltung der Departementsspitze wurde teils damit begründet, dass man nicht in die operativen Geschehnisse eines Amtsprojekts eingreifen könne. Für die FK und GPK ist dieses Argument nicht nachvollziehbar.

Zusammenfassend stellen die FK und GPK fest, dass das Departement im Rahmen seiner Aufgaben und Funktion eine Mitverantwortung für das Scheitern von INSIEME trägt. Die Hauptverantwortung liegt hingegen bei der ESTV.

Eine Informationsverbreitung an Organe, welche die Information zwar zur Kenntnis nahmen, jedoch in keiner Weise in die Projektprozesse eingebunden waren, führte zur Situation, dass in der Wahrnehmung des Einzelnen jeweils der Andere hätte reagieren müssen. Da aber niemand eine Reaktion zeigte, gingen alle davon aus, dass kein Anlass zur Sorge bestand. Aus Sicht der FK und GPK sollte der Grundsatz gelten, dass eine Stelle nur dann Informationen über ein Projekt erhält, wenn sie auch eine klar definierte Aufgabe in Bezug auf das Projekt innehat. Durch die zweckgebundene Benachrichtigung ist klar definiert, wie der Adressat mit den erhaltenen Informationen umzugehen hat.

5 Verantwortung des Bundesrats

5.1 Einleitung

5.1.1 Gegenstand der Inspektion

Die FK und GPK entschieden sich, ihre Untersuchungen in erster Linie auf die Frage auszurichten, welche Lehren aus dem Scheitern des INSIEME-Projekts gezogen werden können. Insbesondere sollte untersucht werden, welche Projektteilnehmer welche Aufgaben zu erfüllen hatten. Vor diesem Hintergrund interessierten sich die Oberaufsichtskommissionen für die Rolle des Bundesrats während des INSIEME-Projekts. In diesem Kapitel wird aufgezeigt, welche Probleme die Kommissionen erkannt haben und wie diese in ihren Augen behoben werden können. Folgende Frage soll beantwortet werden: *Hat der Bundesrat seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion ordnungsgemäss wahrgenommen?*

5.1.2 Protokolle der Bundesratssitzungen zum INSIEME-Projekt

Als Grundlage für die Beurteilung der Rolle des Bundesrats während des INSIEME-Projekts dienten den Oberaufsichtskommissionen die Protokolle der Bundesratssitzungen. Die Oberaufsichtskommissionen mussten allerdings feststellen, dass diese Protokolle lückenhaft sind und keine kompetente Einschätzung der Geschäftsführung erlauben. Dies ist insbesondere dann kritisch, wenn eine Inspektion einen längeren Zeitraum behandelt, so wie dies bei INSIEME der Fall ist, und sich nicht alle Beteiligten zwangsläufig an den exakten Ablauf der Ereignisse erinnern. Die GPK und FK reagierten auf diese Problematik, indem sie Anhörungen jener Bundesratsmitglieder durchführten, die während des INSIEME-Projekts das EFD leiteten.

So erklärte beispielsweise die Vorsteherin des EFD (seit 2010), den Bundesrat mehrmals über den Verlauf des INSIEME-Projekts informiert zu haben, namentlich zu Beginn der Administrativuntersuchung sowie in der Phase, als deren Schlussfolgerungen verfasst wurden; in den Protokollen finden sich hierzu allerdings keine Informationen. Aufgrund der lückenhaften Protokolle ist es unmöglich, die Diskussionen im Bundesrat und die Art und Weise, wie dieser seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion wahrgenommen hat, vollständig nachzuvollziehen. Dies erschwerte die Arbeit der AGI erheblich.

Die Oberaufsichtskommissionen kamen im Rahmen der INSIEME-Untersuchung zum Schluss, dass die Protokolle des Bundesrats ihre seit 1. Januar 2014 in Artikel 13 Absatz 3 RVOG präzisierete Aufgabe als Führungsinstrument, das die Nachvollziehbarkeit der Beschlüsse gewährleisten soll,¹⁰⁶³ nicht erfüllen. Sie befürchteten, dass sich diese mangelhafte Protokollführung negativ auf die Geschäftsführung des Bundes auswirken könnte. Darüber hinaus könnten sich dadurch auch Probleme für künftige Inspektionen und Untersuchungen ergeben.

¹⁰⁶³ Art. 13 Abs. 3 RVOG (SR **172.010**) lautet wie folgt: «Der wesentliche Inhalt der Verhandlungen und die Beschlüsse des Bundesrates werden durchgehend schriftlich festgehalten. Das Bundesratsprotokoll gewährleistet deren Nachvollziehbarkeit; es dient dem Bundesrat als Führungsinstrument.»

Die GPK und FK möchten den Bundesrat daran erinnern, dass die GPK bereits mehrfach empfohlen haben, die Bundesratsprotokolle inhaltlich zu verbessern. Diese Empfehlung erfolgte namentlich nach der Analyse besagter Dokumente durch die GPDel im Rahmen von drei Untersuchungen der GPK: der Inspektion zur Libyen-Affäre,¹⁰⁶⁴ jener zur Finanzkrise und über die Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA¹⁰⁶⁵ sowie jener über die Umstände des Rücktritts des SNB-Präsidenten im Jahr 2012¹⁰⁶⁶.

Im Rahmen der INSIEME-Inspektion mussten die GPK und FK erneut feststellen, wie wichtig diese Protokolle für die Geschäftsführung des Bundesrats und für die Nachvollziehbarkeit der Diskussionen sind.¹⁰⁶⁷ Die GPK haben sich bereits mehrfach mit diesem Thema befasst und dennoch müssen die Oberaufsichtskommissionen feststellen, dass nach wie vor noch keine zufriedenstellende Lösung gefunden wurde.

Sie verzichten darauf, in diesem Bericht erneut eine Empfehlung zur Qualität der Protokollführung zu formulieren, erwarten jedoch vom Bundesrat, dass er die neuen, dem Willen des Gesetzgebers entsprechenden Bestimmungen des RVOG schnellstmöglich umsetzt. Die Oberaufsichtskommissionen werden gegebenenfalls prüfen, ob es erforderlich ist, das genannte Gesetz mittels einer parlamentarischen Initiative zu präzisieren.

5.2 Rechtsgrundlagen

5.2.1 Aufsichtsfunktion des Bundesrats

Artikel 178 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁰⁶⁸ bestimmt: «Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.» Artikel 8 Absatz 3 RVOG präzisiert, dass der Bundesrat eine ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung ausübt. Die Aufsicht obliegt also dem Bundesrat als Kollegium. Aus den Artikeln 12 und 12a RVOG¹⁰⁶⁹ ergibt sich zudem, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher die Scharnierstelle zwischen Bundesrat und Verwaltung darstellen. Sie sind verantwortlich für die Umsetzung der Bundesratsbeschlüsse und für die Wei-

¹⁰⁶⁴ Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen. Bericht der GPK-S vom 3. Dez. 2010 (BBl 2011 4215).

¹⁰⁶⁵ Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht der GPK-N/S vom 30. Mai 2010 (BBl 2011 3099).

¹⁰⁶⁶ Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Jan. 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension. Bericht der GPK-N/S vom 15. März 2013 (BBl 2013 5627).

¹⁰⁶⁷ Art. 13 Abs. 3 RVOG (SR 172.010), der die Modalitäten für die Protokollierung der Bundesratssitzungen regelt, ist erst am 1. Jan. 2014 in Kraft getreten und galt folglich noch nicht für die von der AGI untersuchten Protokolle. Dennoch möchten die Aufsichtskommissionen die Bundeskanzlei, die gemäss Art. 24 Abs. 4 RVOG für die Erstellung der Bundesratsprotokolle verantwortlich ist, darauf hinweisen, dass die erhaltenen Protokolle nicht den Wünschen der Aufsichtskommissionen entsprechen.

¹⁰⁶⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

¹⁰⁶⁹ Art. 12 Abs. 2 RVOG (SR 172.010) bestimmt: «Die Mitglieder des Bundesrates vertreten die Entscheide des Kollegiums.» Art. 12a Abs. 1 lautet: «Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin informieren den Bundesrat regelmässig über ihre Geschäfte und insbesondere über damit zusammenhängende Risiken und mögliche Herausforderungen.»

tergabe der Informationen, die für die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion durch den Bundesrat unerlässlich sind. Ausserdem tragen die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gemäss Artikel 37 RVOG die politische Verantwortung für die Leitung ihres Departements.¹⁰⁷⁰

Die Aufsichtsfunktion des Bundesrats ergibt sich aus der BV (Artikel 178, 182 und 187), welche bestimmt, dass der Bundesrat die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes beaufsichtigt. Gemäss Artikel 183 Absatz 2 BV ist der Bundesrat ausserdem verpflichtet, für eine «ordnungsgemässe Haushaltsführung» zu sorgen und somit sicherzustellen, dass die Mittel des Bundes wirtschaftlich und wirkungsvoll eingesetzt werden. Artikel 24 Absatz 1 RVOV präzisiert hierzu: «Mit der Aufsicht stellen der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicher.»

Im Übrigen hat die Bundeskanzlei gemäss Artikel 26 RVOV den Bundesrat und die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten bei der Ausübung der gesetzlichen Kontrollaufgaben zu unterstützen.

Die Aufsicht über die zentrale Bundesverwaltung ist umfassend und richtet sich nach den in den Artikeln 11 und 12 RVOV aufgeführten Grundsätzen.¹⁰⁷¹ Die Aufsichtsfunktion des Bundesrats findet ihren Ausdruck in dessen Organisationsgewalt und dessen Recht, die Aufgaben auf die Dienste zu verteilen, ihre Aktivitäten zu koordinieren, die Verfahren zu definieren und bei Bedarf Weisungen zu erlassen und Anweisungen zu erteilen. Darüber hinaus hat er das Recht, delegierte Zuständigkeiten wieder an sich zu ziehen, um Fehler oder Unregelmässigkeiten zu beseitigen. Ausserdem steht es ihm zu, die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und den Nutzen des Verwaltungshandelns zu überprüfen und gegebenenfalls Anweisungen zu erteilen, Beschlüsse zu revidieren, Abmahnungen auszusprechen oder Sanktionen gegenüber Verwaltungsbeamten zu ergreifen.¹⁰⁷²

Aus der oben genannten Pflicht, um eine ordnungsgemässe Haushaltsführung besorgt zu sein, leitet sich zudem eine Zuständigkeit in Sachen Finanzaufsicht ab: Der Bundesrat hat für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu sorgen.¹⁰⁷³ Des Weiteren ist er seit 2006 im Rahmen der Bemessung der Verpflichtungskredite für die Ermittlung des Finanzbedarfs verantwortlich.¹⁰⁷⁴

5.2.2 Zusammenarbeit mit der EFK und Zuständigkeit des Bundesrats für das Risikomanagement

Seit dem 1. September 1999 obliegt es dem Bundesrat, die Umsetzung der Empfehlungen der EFK zu überwachen.¹⁰⁷⁵ So kontrolliert der Bundesrat gemäss Artikel 14 Absatz 4 FKG gestützt auf die in den Jahresberichten der EFK zur Kenntnis gebrachten Revisionspendenzen die Beseitigung der entsprechenden Beanstandungen

¹⁰⁷⁰ Für zusätzliche Informationen über die Rolle des Departementsvorstehers in Bezug auf das INSIEME-Projekt siehe Kapitel 4.4.

¹⁰⁷¹ Art. 24 Abs. 2 RVOV (SR **172.010.1**).

¹⁰⁷² Bericht vom 7. Okt. 1996 der Parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des EFD in Bezug auf die PKB (BBl **1996 V 153**, hier 377).

¹⁰⁷³ Art. 12 Abs. 4 FHG (SR **611.0**).

¹⁰⁷⁴ Art. 22 Abs. 2 FHG (SR **611.0**).

¹⁰⁷⁵ Für weitere Informationen zur Rolle der EFK siehe Kapitel 6.2.

bezüglich *Ordnungsmässigkeit* und *Rechtmässigkeit* sowie die Umsetzung der Anträge der EFK zu den Prüfungen der *Wirtschaftlichkeit*.¹⁰⁷⁶ Ziel dieser Bestimmung ist es, dass die von der EFK aufgedeckten Mängel innert nützlicher Frist behoben und die Beanstandungen der EFK zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität zügig umgesetzt werden.¹⁰⁷⁷

Obwohl Rechtsgrundlagen bestehen, welche es der EFK erlauben, direkt mit dem Bundesrat zu kommunizieren,¹⁰⁷⁸ gibt es in der Praxis mit Ausnahme der Kenntnisnahme des Jahresberichts der EFK durch den Bundesrat keine Kommunikation zwischen den beiden Organen. Artikel 15 Absatz 3 FKG gibt der EFK jedoch das Recht, beim Feststellen besonderer Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung anstelle der zuständigen Departementsvorsteherin bzw. des zuständigen Departementsvorstehers den Gesamtbundesrat zu informieren, wenn sie dies als zweckmässig erachtet. Die EFK hat im Übrigen ihre Praxis in Bezug auf diesen Artikel seit der Einstellung des INSIEME-Projekts geändert.¹⁰⁷⁹

Darüber hinaus ist der Bundesrat auch für das Risikomanagement verantwortlich. Gemäss dem Kommentar zu den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes ist das Risikomanagement ein Führungsinstrument des Bundesrats. Ihm obliegt zudem die Oberaufsicht über das Risikomanagement des Bundes.¹⁰⁸⁰

5.2.3 Rolle des Bundesrats im IKT-Bereich

Bis zur Revision der BinfV im Jahr 2011 gab es keine genau definierte Aufsichtsfunktion des Bundesrats im Informatikbereich. Der Bundesrat übte folglich nur eine allgemeine Aufsicht gemäss Artikel 5 RVOG¹⁰⁸¹ aus und hatte in diesem Bereich keine konkreten Zuständigkeiten. Dies änderte sich mit dem Inkrafttreten der neuen BinfV im Januar 2012. Gemäss der neuen Verordnung ist der Bundesrat nun ausdrücklich dafür zuständig, die IKT-Strategie des Bundes zu bestimmen (Art. 14 Bst. a) und deren Umsetzung zu überwachen (Bst. c). Letztere Aufgabe oblag zuvor dem IRB.^{1082/1083} Die strategische Gesamtverantwortung für die Informations- und Kommunikationstechnologien in der Bundesverwaltung liegt nun also beim Bundes-

¹⁰⁷⁶ Art. 14 Abs. 4 FKG (SR **614.0**). Eine Revisionspendenz im Sinne von Art. 14 Abs. 3 FKG bezeichnet eine Situation, in der sich in der kontrollierten Einheit die Umsetzung einer Empfehlung der EFK verzögert. Für weitere Informationen zum Begriff «Revisionspendenz» siehe Kapitel 6.6.10.

¹⁰⁷⁷ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BB1 **1998** V 4703, hier 4720–4721).

¹⁰⁷⁸ So bestimmt Art. 15 Abs. 1 FKG (SR **614.0**): «Die Eidgenössische Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, dem Bundesrat, den Verwaltungseinheiten des Bundes, den eidgenössischen Gerichten sowie den der Finanzaufsicht unterstellten Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung.»

¹⁰⁷⁹ Für weitere Informationen zu diesem Thema siehe Kapitel 6.6.6.

¹⁰⁸⁰ Erläuterungen vom 9. Dez. 2012 zu den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes, S. 4.

¹⁰⁸¹ Art. 5 RVOG (SR **172.010**) lautet: «Der Bundesrat überprüft die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben. Er entwickelt zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln.»

¹⁰⁸² Art. 13 Abs. 2 Bst. a BinfV (AS **2003** 3687).

¹⁰⁸³ Für weitere Informationen zur Rolle des IRB siehe Kapitel 5.4.2.

rat. Daraus folgt, dass dieser auch für die konkrete Zuweisung der zentralen IKT-Mittel und die Festlegung der IKT-Schlüsselprojekte verantwortlich ist.¹⁰⁸⁴

Das Verfahren betreffend die Schlüsselprojekte wird in diesem Bericht nicht behandelt, da die entsprechenden Massnahmen erst nach der Einstellung des INSIEME-Projekts ergriffen wurden und folglich nicht Teil des Untersuchungsauftrags sind. Zudem sind diese Massnahmen erst vor kurzer Zeit ergriffen worden, weshalb es für eine Beurteilung ihrer Wirksamkeit noch zu früh wäre.

5.3 Rolle des Gesamtbundesrats als oberstes Aufsichtsorgan

Die Rolle des Bundesrats als oberstes Aufsichtsorgan für das INSIEME-Projekt muss unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht werden. Den Kern der Aufsichtsfunktion des Bundesrats stellt die Beaufsichtigung der Verwaltung dar, in deren Rahmen er indirekt eben auch für die Überwachung des INSIEME-Projekts verantwortlich war. Des Weiteren ist der Bundesrat jedoch auch für die Finanzaufsicht und folglich für die Kontrolle der ordnungsgemässen Verwendung der von ihm gesprochenen Mittel zuständig. Aus diesem Grund muss seine Aufsichtsfunktion auch im Zusammenhang mit seiner Zuständigkeit für das Risikomanagement des Bundes untersucht werden.

In diesem Kapitel wird zunächst einmal auf die Zuständigkeit des Bundesrats für die Finanzaufsicht eingegangen (Kapitel 5.3.1), da der Bundesrat das INSIEME-Projekt nahezu ausschliesslich unter diesem Gesichtspunkt behandelt hat. Anschliessend werden seine Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der EFK-Empfehlungen sowie seine Zusammenarbeit mit der EFK thematisiert (Kapitel 5.3.2). Seine Zuständigkeit für das Risikomanagement des Bundes ist Gegenstand von Kapitel 5.4, da die Risikopolitik ein Führungsinstrument des Bundesrats ist und sich Kapitel 5.4 mit der Funktion des Bundesrats als oberstes Führungsorgan des Bundes befasst.

Die Zuständigkeiten des Bundesrats im Bereich der Informatikaufsicht sind relativ neu. Da der Bundesrat fast während der gesamten Laufzeit des INSIEME-Projekts über keine genau definierte Aufsichtsfunktion im Informatikbereich verfügte, wird dieses Thema direkt in Verbindung mit der Steuerungsverantwortung des Bundesrats im Informatikbereich (Kapitel 5.4.3) sowie mit der Rolle des ISB (Kapitel 5.4.1) und des IRB (Kapitel 5.4.2) behandelt.

5.3.1 Rolle des Bundesrats als verantwortliche Stelle für die Verpflichtungs- und Zusatzkredite

5.3.1.1 Sachverhalt

Der Bundesrat befasste sich während der gesamten Projektdauer mehrfach mit INSIEME. An der Bundesratssitzung vom 27. März 2002 informierte der Vorsteher des EFD (1996–2003) den Bundesrat erstmals über Informatikprobleme im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuererhebung.¹⁰⁸⁵ Diese Information stand nicht in

¹⁰⁸⁴ ISB, Faktenblatt Nr. 5: Bundesinformatik 2012–2015, S. 2–3 (Stand 16. Dez. 2013).

¹⁰⁸⁵ Brief des Bundesrats an die AGI vom 29. Nov. 2013.

direkter Verbindung mit dem INSIEME-Projekt, sondern bezog sich auf eines der beiden Vorgängersysteme, die Anwendung MOLIS.¹⁰⁸⁶

Nach dieser ersten Orientierung wurde das INSIEME-Projekt an verschiedenen weiteren Bundesratssitzungen behandelt: an jenen vom 29. Juni 2005 und vom 17. August 2005, an denen die Verpflichtungskredite traktandiert waren; an jener vom 18. Juni 2010, an der über den Zusatzkreditantrag befunden wurde; an jener vom 27. Juni 2012, an der die Freistellung des Direktors der ESTV Thema war, sowie an der Sitzung vom 7. November 2012, an der es um die Beantwortung von zwei Interpellationen¹⁰⁸⁷ betreffend den Abbruch des INSIEME-Projekts ging.

Ausserdem wurde der Bundesrat offensichtlich auch informiert, als die Vorsteherin des EFD im September 2012 beschloss, das Projekt zu stoppen. Gemäss den Informationen, die den Oberaufsichtskommissionen vorliegen, wurde diese Angelegenheit jedoch nicht im Rahmen der Bundesratssitzungen behandelt. Die GPK und FK wissen deshalb nicht, ob und wann die Vorsteherin des EFD den Gesamtbundesrat über den Projektstopp informierte.

Etwas eingehender befasste sich der Bundesrat mit dem Projekt an jenen Sitzungen, an denen die Verpflichtungs- und Zusatzkredite beraten wurden. Der damalige Vorsteher des EFD (2004–2010) unterbreitete dem Bundesrat am 27. Juni 2005, d. h. zwei Tage vor dessen Sitzung, einen ersten Verpflichtungskreditantrag. Der damalige Vorsteher des EJPD (2004–2007) verlangte in einem Mitbericht, die Behandlung dieser Angelegenheit zu verschieben, da er die Frist für die Kenntnisnahme als zu kurz erachtete.¹⁰⁸⁸ Das Traktandum wurde daraufhin auf den 17. August 2005 verschoben. An diesem Datum beschloss der Bundesrat auf der Grundlage einer vom IRB vorgenommenen Prüfung der Konformität des INSIEME-Projekts mit den Kriterien der Wachstumskredite, dem Parlament einen Kredit in der Höhe von 71 Millionen Franken zu beantragen.¹⁰⁸⁹ Anhand der zur Verfügung stehenden Informationen ist es unmöglich zu beurteilen, ob zu diesem Traktandum im Bundesrat eine eingehende Diskussion stattfand.

Seit dem Inkrafttreten des FHG am 1. Mai 2006 ist der Bundesrat für die Evaluation der Verpflichtungskredite zuständig. Die Verantwortung für den Entscheid des Bundesrats vom 18. Juni 2010, für das Projekt einen Zusatzkredit von 56,5 Millionen Franken und einen Nachtragskredit von 12,2 Millionen Franken für die Vollen- dung des Projekts zu sprechen, liegt also allein beim Bundesrat.

Im Rahmen der Beratung des Nachtragskreditantrags wurde vom EDA auf der Grundlage seines Mitberichts vom 9. Juni 2010 eine vertiefte Überwachung des Projekts gefordert. So schreibt das EDA in seinem Mitbericht, dass es unmöglich sei, die Plausibilität der vorliegenden Zahlen zu überprüfen und eine fachgerechte Beurteilung vorzunehmen.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁶ INSIEME sollte die beiden Programme MOLIS und STOLIS zusammenführen.

¹⁰⁸⁷ Ip. 12.3925 Grin und Ip. 12.3758 Aeschi.

¹⁰⁸⁸ Mitbericht des EJPD vom 29. Juni 2005 über den Antrag des EFD vom 27. Juni 2005 betreffend die Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE III der EZV.

¹⁰⁸⁹ Sammelantrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE III der EZV vom 15. Aug. 2005.

¹⁰⁹⁰ Mitbericht des EDA vom 9. Juni 2010 betreffend den Antrag des EFD vom 31. Mai 2010 (liegt nur auf Französisch vor).

Der Bundesrat beschloss deshalb am 18. Juni 2010 eine eingehende Nachkontrolle und ein rigoroses Monitoring für das INSIEME-Projekt und beauftragte das EFD (ESTV), diese in Zusammenarbeit mit der EFK und dem IRB vorzunehmen.¹⁰⁹¹

An einem Treffen von EFK, ISB, GS EFD und ESTV wurde die Umsetzung dieses Beschlusses diskutiert und entschieden, Quartalsberichte zuhanden des GPA, des GS EFD und des IRB anzufertigen.¹⁰⁹² Mithilfe dieser Berichte und einer halbjährlichen Präsentation des Projektleiters von INSIEME zuhanden des IRB sollte die Überwachung des Projekts deutlich verbessert werden. Die EFK nahm an der Sitzung betreffend die Umsetzung des Bundesratsbeschlusses teil, zog sich dann aber aus der Angelegenheit zurück mit der Begründung, es gehöre nicht zu ihren Aufgaben, am Monitoring eines Projekts mitzuwirken, das sich noch in der Entwicklungsphase befindet. Ende 2011 führte die EFK zwar dennoch ein «Follow-up» des INSIEME-Projekts durch, eine regelmässige Kontrolle der Quartalsberichte zuhanden des IRB fand jedoch nicht statt.¹⁰⁹³ Nach seinem Beschluss vom 18. Juni 2010 befasste sich der Bundesrat nicht mehr mit diesem Thema.

5.3.1.2 Vergabe der Verpflichtungs-, Nachtrags- und Zusatzkredite

Obwohl der Bundesrat, wie bereits erwähnt, erst seit dem Inkrafttreten des FHG am 1. Mai 2006 für die Evaluation der Verpflichtungskredite zuständig ist und der erste Kreditantrag vom Juni 2005 somit noch nicht in die direkte Verantwortung des Bundesrats fiel, befassen sich die Oberaufsichtskommissionen in diesem Kapitel mit dem betreffenden Vergabeverfahren.

Die Oberaufsichtskommissionen haben keine Hinweise darauf gefunden, dass das Verfahren zur Vergabe der Verpflichtungs- und Zusatzkredite nicht den geltenden Rechtsvorgaben entsprach. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dieses Verfahren zweckmässig ist.¹⁰⁹⁴ Kann über die Kürze der ursprünglich im Jahr 2005 zur Analyse des Verpflichtungskredits gesetzten Frist noch hinweggesehen werden, da dem Antrag des damaligen Vorstehers des EJPD (2004–2007) auf Fristverlängerung zugestimmt wurde, so ist das Verfahren betreffend den Nachtragskredit- und Zusatzkreditantrag im Jahr 2010 nach Auffassung der Oberaufsichtskommissionen jedoch sehr kritisch zu beurteilen.

So wurde, als der Antrag des EFD unterbreitet wurde, den Mitgliedern des Bundesrats und der Bundeskanzlei die im Rahmen der Ämterkonsultation verfasste Stellungnahme der EFV nicht mitgeliefert.¹⁰⁹⁵ Das Vergabeverfahren für Verpflichtungskredite beinhaltet eine Prüfung des Kreditantrags durch die EFV; diese überprüft die Plausibilität der Kredite, nimmt jedoch keine materielle Prüfung des Antrags vor.¹⁰⁹⁶ Dennoch hatte die EFV in ihrer Stellungnahme verschiedene Punkte kritisiert: So äusserte sie Zweifel an der Korrektheit der von der ESTV übermittelten

¹⁰⁹¹ Beschluss des Bundesrats vom 18. Juni 2010 betreffend die Zusatzkredite für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

¹⁰⁹² Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 39 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

¹⁰⁹³ Für weitere Informationen zu diesem Thema siehe Kapitel 6.4.5 und 6.6.9.1.

¹⁰⁹⁴ Für weitere Informationen zu diesem Thema siehe Kapitel 4.4.1.1.

¹⁰⁹⁵ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 4.

¹⁰⁹⁶ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 3.

Zahlen, namentlich der genannten Betriebskosten,¹⁰⁹⁷ und an der Notwendigkeit eines Kostenvorschusses für das Projekt.¹⁰⁹⁸

Der Bundesrat erhielt folglich im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zusatzkredite für INSIEME vom 18. Juni 2010 nur wenige Informationen über das Projekt und dessen Finanzierung. So hatte er beispielsweise keinen detaillierten Kostenüberblick. Dieser Mangel an Informationen ist im Übrigen einer der Gründe, welche die Vorsteherin des EDA (2003–2011) dazu veranlassten, als Voraussetzung für die Vergabe des Zusatzkredits eine eingehende Nachkontrolle und ein rigoroses Monitoring für das Projekt zu fordern.¹⁰⁹⁹

Aus rechtlicher Sicht ist es für die EFV schwierig, eine materielle Prüfung vorzunehmen. Eine solche würde eine direkte Einmischung in das Finanzmanagement der Verwaltungseinheiten bedeuten.¹¹⁰⁰ Hinzu kommt, dass die EFV in der Praxis für die Überprüfung von rund 250 Verpflichtungskrediten und Ausgabenplafonds gerade einmal zwei Wochen Zeit hat.¹¹⁰¹ Es ist ihr also unmöglich, alle Anträge eingehend zu prüfen. Die GPK und FK sind jedoch der Ansicht, dass die Vorbehalte der EFV in Bezug auf die Plausibilität der Kredite dem Bundesrat und der Bundeskanzlei während der Konsultationsphase hätten übermittelt werden müssen. Die Oberaufsichtskommissionen stellen deshalb die Qualität der Informationen, die der Bundesrat erhielt, in Frage. Letztlich war dieser angesichts der ihm vorliegenden Kostenpräsentation nicht in der Lage, die Kreditanträge angemessen zu beurteilen.

Nach Auffassung der Oberaufsichtskommissionen muss der Bundesrat bei der Vergabe von Krediten für Projekte deutlich mehr Informationen über den Stand dieser Projekte haben.¹¹⁰² Orientiert werden sollte er insbesondere über die verschiedenen Evaluationen, die zum betreffenden Geschäft stattgefunden haben, und über den Stand der Umsetzung allfälliger Empfehlungen der EFK.¹¹⁰³

5.3.1.3 Nachkontrolle und beabsichtigtes Monitoring des Bundesrats

Die Oberaufsichtskommissionen weisen darauf hin, dass der Bundesrat im Jahr 2010 seine Aufsichtsfunktion wahrnahm, indem er auf Antrag des EDA als Bedingung für die zusätzlichen Mittel eine eingehende Nachkontrolle und ein rigoroses Monitoring beschloss. Durchführen sollte diese das EFD (ESTV) in Zusammenarbeit mit dem IRB und der EFK.

Ist der Beschluss des Bundesrats, zusätzliche Kontrollmassnahmen zu ergreifen, auch noch so positiv zu bewerten, so muss man im Nachhinein dennoch festhalten,

¹⁰⁹⁷ Brief des Direktors der EFV an den Direktor der ESTV vom 18. Mai 2010: Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME, S. 1.

¹⁰⁹⁸ Brief des Direktors der EFV an den Direktor der ESTV vom 18. Mai 2010: Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME, S. 2.

¹⁰⁹⁹ Mitbericht des EDA vom 9. Juni 2010 betreffend den Antrag des EFD vom 31. Mai 2010 auf Vergabe von Zusatzkrediten für das INSIEME-Projekt der ESTV.

¹¹⁰⁰ Gemäss Art. 15 FHV (SR **611.01**) liegt die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Verpflichtungskredite bei den Verwaltungseinheiten.

¹¹⁰¹ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 7.

¹¹⁰² Für weitere Informationen zu diesem Thema siehe Kapitel 5.3.2.1 (Rolle des Bundesrats bei der Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen der EFK).

¹¹⁰³ Die diesbezüglichen Empfehlungen der Oberaufsichtskommissionen finden sich in Kapitel 6.6.11.

dass die Umsetzung des geplanten Monitorings nicht geeignet war und nicht dem Willen des Bundesrats entsprach, den Projektverlauf genauer zu verfolgen.

Der Vorsitzende des IRB und der Vertreter des GS EFD innerhalb des IRB beschlossen, dass der IRB von der Entwicklung des Projekts Kenntnis nehmen und nötigenfalls Empfehlungen aussprechen sollte. Die Oberaufsichtskommissionen mussten feststellen, dass die Mitglieder des IRB den ihnen erteilten Auftrag zwar zur Kenntnis nahmen, allerdings gleichzeitig schlecht über dessen Zweck informiert wurden. So erklärt der Bundesrat in seinem Beschluss über die Vergabe eines Zusatzkredits ausdrücklich, dass er eine Nachkontrolle und ein Monitoring für nötig erachtet. Den Mitgliedern des IRB wurde vom EFD-Vertreter und vom IRB-Vorsitzenden jedoch mitgeteilt, es gehe lediglich um ein einfaches Reporting.¹¹⁰⁴ Die Sitzungsprotokolle des IRB zeigen, dass der Auftrag des Bundesrats von den Mitgliedern des IRB nicht genau erfasst wurde.¹¹⁰⁵ Die GPK und die FK weisen zudem darauf hin, dass der IRB auch keine Schritte zur Klärung dieses Auftrags unternahm.

Nach dem Rückzug der EFK aus dem Nachverfolgungsprozess beschränkten sich die Massnahmen zur Umsetzung des Bundesratsbeschlusses auf die Weiterleitung der Quartalsberichte an den IRB. Letztlich bestand das vom Bundesrat beschlossene rigorose Monitoring lediglich darin, dass die Mitglieder des Projektausschusses dem IRB halbjährlich den Projektstand präsentierten und dass die Quartalsberichte an den IRB weitergeleitet wurden. Diese Berichte erwiesen sich jedoch als unvollständig und spiegelten den wahren Stand des Projekts nicht wider.¹¹⁰⁶ So wie der Bundesratsbeschluss umgesetzt wurde, wurde das Ziel des Bundesrats, das Projekt enger zu begleiten, folglich nicht erreicht.

Einen Teil der Verantwortung für diese mangelhafte Auslegung seines Beschlusses trägt der Bundesrat selbst, da er sich nie damit befasste, ob und wie sein Auftrag umgesetzt wurde und ob die beauftragten Organe tatsächlich geeignet waren, die gewünschte Nachkontrolle durchzuführen. Zudem nannte er weder eine Umsetzungsfrist noch ein Datum, bis zu dem die Wirksamkeit dieser Massnahmen überprüft werden sollte. Die Oberaufsichtskommissionen erachteten es im Übrigen als bedenklich, dass sich der Bundesrat keine Gedanken darüber machte, ob sein Auftrag vielleicht die Möglichkeiten des IRB und der EFK übersteigt. Ausserdem hätte die Bundeskanzlei als Stabsstelle des Bundesrats die Aufgabe gehabt, den Bundesrat zu den Fähigkeiten der Organe, welche dieser beauftragen wollte, zu beraten und die Umsetzung des Auftrags nachzuverfolgen.

Angesichts der Bedeutung des INSIEME-Projekts für die künftigen Einnahmen des Bundes¹¹⁰⁷ hätte der Bundesrat aufmerksamer verfolgen müssen, ob seinem Willen Rechnung getragen wurde, und sich versichern müssen, ob seine Empfehlungen Wirkung zeigten. Die Oberaufsichtskommissionen kritisieren, dass weder das EFD noch die Bundeskanzlei im Namen des Bundesrats dessen Beschluss nachverfolgten. Der Bundesrat hätte sich mithilfe der Bundeskanzlei versichern müssen, dass sein

¹¹⁰⁴ Siehe hierzu Kapitel 5.4.2.

¹¹⁰⁵ Protokoll des IRB vom 29. Aug. 2011.

¹¹⁰⁶ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 23.

¹¹⁰⁷ Zu den potenziellen Einnahmen, die das INSIEME-Projekt für den Bund hätte bringen können, gibt es sehr unterschiedliche und zumeist eher vage Aussagen. Gemäss Schätzungen der ESTV hätten die Einnahmen dank INSIEME um rund 200 Millionen Franken pro Jahr gesteigert werden können. Für weitere Informationen siehe Kapitel 4.3.

Beschluss korrekt umgesetzt wird und dass es keine Missverständnisse über die zu ergreifenden Massnahmen gibt.

Die GPK und FK sind der Ansicht, dass auch der Vorsteher des EFD (2004–2010) einen Teil der Verantwortung trägt, da er sich nie über die Umsetzung des Beschlusses oder dessen Wirksamkeit informierte und somit auch keine Informationen über die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen an den Bundesrat weitergab. Darüber hinaus hätte sich das EFD versichern müssen, dass die Organe, denen der Bundesrat Aufsichtsaufgaben übertragen wollte – der IRB und die EFK –, sich der Tragweite ihres Auftrags auch voll bewusst waren.

Zusammengefasst – und unabhängig von der Frage, ob der Entscheid der EFK, sich aus dem Monitoring zurückzuziehen, angemessen war – kann festgehalten werden, dass es eine grosse Verwirrung über die jeweiligen Zuständigkeiten in Sachen Steuerung und Beaufsichtigung der IKT-Projekte gab; eine Verwirrung, die noch verstärkt wurde durch die Revision der BinfV vom Januar 2012, mit der die Aufgaben der wichtigsten Akteure im Bereich der IKT neu verteilt wurden.

Empfehlung 10: Festlegung der Zuständigkeiten in Sachen IKT

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, zu überprüfen, ob die neue Bundesinformatikverordnung faktisch zu einer hinreichend klaren Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen aller an der Führung, Steuerung oder Beaufsichtigung der IKT-Projekte beteiligten Organe geführt hat, und nötigenfalls dafür zu sorgen, dass diese Zuständigkeiten klar festgelegt werden.

5.3.2 Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen der EFK und Zusammenarbeit zwischen EFK und Bundesrat im Rahmen des INSIEME-Projekts

5.3.2.1 Rolle des Bundesrats bei der Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen der EFK

Wie bereits im vorherigen Kapitel erwähnt, hat der Bundesrat laut FKG gestützt auf die in den Jahresberichten der EFK zur Kenntnis gebrachten Revisionspendenzen die Beseitigung der entsprechenden Beanstandungen bezüglich Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie die Umsetzung der Anträge der EFK zu den Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu kontrollieren.¹¹⁰⁸ Während des gesamten INSIEME-Projekts brachte die EFK in ihren Jahresberichten nie Pendenzen zu diesem Projekt zur Kenntnis.

¹¹⁰⁸ Art. 14 Abs. 4 FKG (SR 614.0) bestimmt: «Der Bundesrat überwacht gestützt auf die in den Jahresberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Kenntnis gebrachten Revisionspendenzen die Beseitigung der entsprechenden Beanstandungen bezüglich Ordnungs- und Rechtmässigkeit und die Umsetzung der Anträge im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfungen.»

Unabhängig von Artikel 14 Absatz 4 FKG war der Bundesrat auch über Artikel 22 Absatz 2 FHG¹¹⁰⁹ für die Evaluation der von ihm beantragten Verpflichtungskredite verantwortlich. Als der Bundesrat an seiner Sitzung vom 18. Juni 2010 über einen Zusatzkredit befand, informierte er sich nicht über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen der EFK. Von den Schwierigkeiten beim INSIEME-Projekt und dessen finanziellen Risiken für den Bund konnte er allerdings bereits durch den Jahresbericht 2009 der EFK wissen.

Laut Aussage der derzeitigen Vorsteherin des EFD diskutiert der Bundesrat grundsätzlich nicht über die Umsetzung der Empfehlungen der EFK oder die Empfehlungen selbst.¹¹¹⁰

Auch wenn es keine Rechtsvorschrift gibt, die den Bundesrat zwingt, sich bei der Behandlung eines Nachtragskreditanspruchs mit dem Stand der Umsetzung der EFK-Empfehlungen zu befassen, sind die GPK und FK doch der Ansicht, dass es sinnvoll gewesen wäre, wenn der Vorsteher des EFD (2004–2010) den Bundesrat aus eigener Initiative über den Stand der Umsetzung der EFK-Empfehlungen informiert hätte.¹¹¹¹ Schliesslich hatte die EFK bereits 2008 erhebliche Mängel bei der Führung des INSIEME-Projekts festgestellt.¹¹¹²

Zwar ist es schwierig zu beurteilen, ob ein solches Vorgehen dazu geführt hätte, dass sich der Bundesrat des Ausmasses der Probleme beim INSIEME-Projekt früher bewusst geworden wäre, doch hätten ihm zusätzliche Informationen zumindest erlaubt, seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion im IKT-Bereich besser wahrzunehmen.¹¹¹³

5.3.2.2 Auslegungsdifferenzen zwischen der EFK und dem Bundesrat

Die Obergerichtskommissionen stellten fest, dass der Bundesrat und die EFK Artikel 14 Absatz 4 FKG offensichtlich unterschiedlich auslegen: Gemäss der Botschaft des Bundesrats vom 22. Juni 1998 zur Änderung des FKG¹¹¹⁴ hat die EFK in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht über die Revisionspendenzen und deren Begründung zu informieren, um die Durchsetzung der von ihr empfohlenen Massnahmen zu beschleunigen. Des Weiteren erklärt der Bundesrat in seiner Botschaft, gewillt zu sein, seine Verantwortung für ein einwandfreies Funktionieren der Verwaltung wahrzunehmen, die Aufarbeitung der von der EFK im Jahresbericht zur Kenntnis gebrachten Revisionspendenzen zu überwachen sowie dafür zu sorgen, dass die von

¹¹⁰⁹ Art. 22 Abs. 2 FHG (SR **611.0**) lautet: «Der Bundesrat ist für die Ermittlung des Finanzbedarfs verantwortlich. Die mit der Vorbereitung des Kreditbegehrens betraute Verwaltungseinheit hat im Kreditbegehren die Berechnungsgrundlagen und die Unsicherheitsfaktoren darzulegen; nötigenfalls hat sie angemessene Reserven vorzusehen, die offen auszuweisen sind.»

¹¹¹⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 30 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹¹¹¹ Der Vorsteher des EFD (2004–2010) erhielt von der EFK keine Informationen über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen und erkundigte sich beim Direktor der ESTV (2000–2012) auch nicht danach.

¹¹¹² Für weitere Informationen über die Prüfungen der EFK siehe Kapitel 6.

¹¹¹³ Für weitere Informationen siehe Kapitel 5.4.3.2, Titel «Verfahren zur Vergabe der Wachstumskredite».

¹¹¹⁴ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl **1998** V 4703).

der EFK aufgedeckten und anerkannten Mängel innert nützlicher Frist behoben und auch die Beanstandungen zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität im Verwaltungshandeln zügig umgesetzt werden.

Die EFK wiederum legt diesen Artikel vollständig anders aus. So verzichtet sie darauf, eine nicht umgesetzte Empfehlung in die Liste der Revisionspendenzen aufzunehmen, wenn die Bundesämter handfeste Gründe für die Nichtumsetzung liefern. Dadurch erklärt sich auch, warum die EFK in ihrem Jahresbericht keine Pendenzen in Bezug auf das INSIEME-Projekt aufführte.¹¹¹⁵ Die GPK und FK stellen fest, dass der von 2004–2010 amtierende Vorsteher des EFD keine Kenntnis von dieser Auslegung von Artikel 14 Absatz 4 FKG durch die EFK hatte und deshalb alle Empfehlungen als umgesetzt betrachtete, wenn keine Revisionspendenzen aufgeführt waren.¹¹¹⁶

Des Weiteren erklärte der damalige Vorsteher des EFD (2004–2010) in den Anhörungen durch die AGI, dass er davon ausgegangen sei, die EFK führe jährliche Kontrollen über die Umsetzung ihrer Empfehlungen durch¹¹¹⁷ – was nicht der Fall war, wie die Direktionsmitglieder der EFK in den Anhörungen aussagten.¹¹¹⁸ In Anbetracht der Bedeutung der Aufgaben der EFK sind die Oberaufsichtskommissionen der Ansicht, dass es unbedingt einer einheitlichen Auslegung von Artikel 14 Absatz 4 FKG durch die EFK und den Bundesrat bedarf.¹¹¹⁹

Gemäss Artikel 15 Absatz 3 FKG unterrichtet die EFK den zuständigen Departementschef oder – wenn sie es als zweckmässig erachtet – den Bundesrat darüber, wenn sie Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung feststellt.¹¹²⁰ Dieses Eskalationsverfahren wurde im März 2002 in Bezug auf das INSIEME-Projekt angewendet.¹¹²¹ So wurden der Bundespräsident – zu jenem Zeitpunkt bekleidete der damalige Vorsteher des EFD dieses Amt – sowie der Vizepräsident des Bundesrats von der EFK mit Schreiben vom 12. März 2002 darüber informiert, wie weit die von der EFK festgestellten Informatikprobleme gingen und welche Auswirkungen diese auf künftige Anwendungen haben würden, sollte die bestehende Situation anhalten.¹¹²² Der Bundespräsident informierte in der Folge den Gesamtbundesrat.¹¹²³

Die Oberaufsichtskommissionen stellten fest, dass der Bundesrat und die EFK nicht nur Artikel 14 Absatz 4 FKG, sondern offensichtlich auch die Bedeutung und die Tragweite des Eskalationsverfahrens unterschiedlich beurteilen: So wurden die Mitglieder des Bundesrats im März 2002, als die EFK von diesem Verfahren Gebrauch machte, vom Vorsteher des EFD lediglich kurz über die von der EFK erkannten Probleme informiert.

Das Schreiben an die FinDel, mit dem das EFD auf die Anwendung dieses Verfahrens durch die EFK reagierte, wurde vom Gesamtbundesrat nie behandelt. Darüber

¹¹¹⁵ Für weitere Informationen siehe Kapitel 6.6.10.

¹¹¹⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹¹¹⁷ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 43 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹¹¹⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 16 (Direktor EFK 1998–2013).

¹¹¹⁹ Vgl. die Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7.

¹¹²⁰ Für weitere Informationen zur Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG (SR **614.0**) durch die EFK siehe Kapitel 6.6.6.

¹¹²¹ Im damaligen Fall ging es nicht direkt um das INSIEME-Projekt, sondern um die Vorgängeranwendungen MOLIS und STOLIS.

¹¹²² EFK-Jahresbericht 2002, S. 19.

¹¹²³ Brief des Bundesrats an die AGI vom 29. Nov. 2013, S. 3.

hinaus hätte dieses Schreiben eigentlich auch vom Vizepräsidenten des Bundesrats unterzeichnet werden müssen, da dieser ebenfalls Adressat des Schreibens der EFK war.

Die OBERAUFSICHTSKOMMISSIONEN sind im Übrigen der Ansicht, dass es angesichts der grossen Bedeutung der Informatiksysteme der ESTV für die Bundeseinnahmen angemessen gewesen wäre, wenn die EFK den Gesamtbundesrat und nicht nur dessen Präsidenten und Vizepräsidenten informiert hätte.

Die EFK machte im weiteren Verlauf des Projekts nicht mehr Gebrauch von Artikel 15 Absatz 3 FKG, da für dieses Verfahren bestimmte Kriterien in Sachen Wichtigkeit und Dringlichkeit erfüllt sein müssen. Gemäss EFK war der Bundesrat aber bereits mehrmals über den Stand des INSIEME-Projekts informiert worden; zum einem durch die Abschlussberichte zu verschiedenen Inspektionen der EFK, zum andern durch die Jahresberichte 2009 und 2012. In diesen Fällen war das Kriterium der Dringlichkeit nicht erfüllt gewesen.¹¹²⁴ Die EFK hat übrigens seit März 2002 nur ein einziges Mal Gebrauch vom Eskalationsverfahren gemacht, nämlich im Jahr 2007.¹¹²⁵

Gemäss der Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des FKG war Artikel 15 Absatz 3 FKG ursprünglich als Eskalationsverfahren gedacht, mittels welchem bei der Feststellung schwerwiegender Mängel der Gesamtbundesrat informiert werden kann. Dieses Verfahren war eingeführt worden, nachdem die parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) zur Pensionskasse des Bundes (PKB) in ihrem Bericht vom 7. Oktober 1996 kritisiert hatte, dass die EFK den Bundesrat nicht über die bei der Rechnungsprüfung der PKB festgestellten erheblichen Missstände informiert hatte.¹¹²⁶

Die Analyse der Sitzungsprotokolle zeigt, dass sich der Bundesrat mit dem INSIEME-Projekt nur befasst hat, als es um die Verpflichtungs- und Zusatzkrediting und dies, obwohl zahlreiche kritische, ja sogar alarmierende Berichte der EFK über den Stand des Projekts vorlagen. Wie bereits erwähnt, könnte das fehlende Interesse des Bundesrats an der unterschiedlichen Auslegung von Artikel 14 Absatz 4 FKG und Artikel 15 Absatz 3 FKG liegen.

Nach Auffassung der GPK und FK hätte die Tatsache, dass die EFK in rund zehn Jahren quasi nie Pendenzen zur Kenntnis brachte, den Bundesrat (oder zumindest die Bundeskanzlei als Stabsorgan des Bundesrats) veranlassen sollen, sich dazu zu informieren. Die differierenden Vorstellungen der EFK und des Bundesrats in Bezug auf die Information über Mängel bei der Umsetzung der Empfehlungen und in Bezug auf das Eskalationsverfahren können sich nämlich erheblich darauf auswirken, wie der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt.

Die Bundeskanzlei muss diesem Thema deshalb die grösstmögliche Aufmerksamkeit widmen. Darüber hinaus hat sich der Bundesrat zu informieren und Massnahmen zu ergreifen, wenn wichtige Empfehlungen der EFK nicht umgesetzt werden. Damit dies gelingt, muss sich der Informationsaustausch zwischen EFK und Bundesrat verbessern.

¹¹²⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 10 (stv. Direktor der EFK 2000–2013).

¹¹²⁵ Für weitere Informationen hierzu siehe Kapitel 6.6.6.

¹¹²⁶ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl 1998 V 4703, hier 4721).

Empfehlung 11: Information des Bundesrats durch die EFK

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sich regelmässig mit der Direktion der EFK zu treffen und sich über die wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») zu informieren. Er sorgt dafür, dass die EFK für den Bedarfsfall einen privilegierten Zugang zu ihm oder seinen Ausschüssen hat.

5.4 Rolle des Gesamtbundesrats als oberstes führendes Organ des Bundes: strategische Verantwortung

Im folgenden Kapitel befassen sich die Oberaufsichtskommissionen mit der strategischen Rolle des Bundesrats im IKT-Bereich. In diesem Zusammenhang werden auch die Rollen des ISB und des IRB behandelt. Beiden kam zu verschiedenen Zeitpunkten die Rolle des zentralen Organs des Bundesrats im IKT-Bereich zu, was sich mit verschiedenen Revisionen der BinfV und damit einhergehenden organisatorischen Änderungen erklären lässt.¹¹²⁷ Die GPK und FK befassen sich in diesem Kapitel mit der Rolle von ISB und IRB in Bezug auf das INSIEME-Projekt und auf die Steuerung der IKT.

5.4.1 Rolle des ISB

5.4.1.1 Rechtsgrundlagen

Die Aufgaben des ISB erfuhren während des INSIEME-Projekts mehrfach erhebliche Änderungen, insbesondere aufgrund zweier Revisionen der BinfV, die am 1. Oktober 2003 bzw. am 1. Januar 2012 in Kraft traten.

Beim Start des INSIEME-Projekts¹¹²⁸ bestimmte Artikel 7 BinfV die Aufgaben des ISB. Er lautete wie folgt: «[1] Das Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgan des IRB ist das Informatikstrategieorgan Bund (ISB). [2] Es erarbeitet zuhanden des IRB die Informatikvorgaben und stellt durch ein geeignetes Controlling sicher, dass dessen Entscheide umgesetzt werden.»¹¹²⁹ Weitere Bestimmungen fanden sich in der von 2001–2003 geltenden Organisationsverordnung für das EFD (OV-EFD). Diese präziserte in ihrem Artikel 8, dass das ISB den Bund in Organisationen vertritt, die sich mit strategischen Fragen der Informatik befassen. Die damals geltenden Weisungen des Bundesrats bezeichneten das ISB zudem als zentrales Organ für die Vorbereitung der Botschaften über die Verpflichtungskredite im Informatikbereich.¹¹³⁰

¹¹²⁷ Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) ist heute eine dem EFD angegliederte eigenständige Verwaltungseinheit. Sein Vorgänger, das bis zur Revision der BinfV vom 1. Jan. 2012 bestehende «Informatikstrategieorgan Bund» (abgekürzt ebenfalls ISB), war dem GS EFD angegliedert.

¹¹²⁸ Das INSIEME-Projekt startete offiziell am 1. Jan. 2001.

¹¹²⁹ Art. 7 BinfV (AS 2000 1227).

¹¹³⁰ Art. 16 Abs. 2 Weisungen des Bundesrates über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Informatikweisungen Bundesrat, BInfW) vom 23. Febr. 2000 (BBI 2000 2853, hier 2858).

Mit der Revision der BinFV im Jahr 2003 wurde der Aufgabenbereich des ISB präzisiert und erweitert. Das ISB blieb das Stabsorgan des IRB (und damit verantwortlich dafür, die Weisungen in Sachen Informatik auszuarbeiten und dem IRB vorzulegen sowie die Umsetzung dieser Weisungen und der Beschlüsse des IRB zu koordinieren), bekam aber, namentlich durch Artikel 9 der neuen Verordnung, zusätzliche Aufgaben übertragen. Dieser bestimmte, dass die Departemente und die Bundeskanzlei das ISB in einem Bericht über den Stand der Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen orientieren. Das ISB wiederum hatte dann dem IRB Bericht zu erstatten. Darüber hinaus waren die Verwaltungseinheiten verpflichtet, und sind es nach wie vor, mittels eines geeigneten Controllings sicherzustellen, dass den übergeordneten Stellen jederzeit die erforderlichen Führungs- und Steuerungsinformationen zur Verfügung stehen. Das ISB war ausserdem in Bezug auf alle IKT-Angelegenheiten für die Kooperation mit Aussen verantwortlich.

Die EFK war gemäss Artikel 13 Absatz 2 FKG während des gesamten Projekts verpflichtet – und ist es auch heute noch –, «ihre Feststellungen je nach Problembereich [...] dem Informatikstrategieorgan Bund [...] zur Kenntnis» zu bringen (sofern es sich um grundsätzliche Probleme im Finanzgebaren oder um Mängel in der Organisation, der Verwaltungsführung oder in der Aufgabenerfüllung handelt). Diese Rolle des ISB als «Ansprechpartner» bedeutete auch, dass sich die Departemente an das ISB wenden konnten, um bei der Umsetzung der verschiedenen Weisungen, wie zum Beispiel der Anwendung der HERMES-Methode, von dessen Unterstützung zu profitieren.

Mit der Revision der BinFV von 2012 hat das ISB an Bedeutung gewonnen. Es verfügt nun über mehr Kompetenzen, aber auch über mehr Verantwortung. Durch die Bündelung der Zuständigkeiten beim ISB ist dieses nun das zentrale Organ des Bundesrats im Informatikbereich. Gemäss Artikel 17 der neuen BinFV hat es insbesondere die Aufgaben, die IKT-Geschäfte des Bundesrats vorzubereiten und dessen Aufträge auszuführen. Ausserdem legt es die IKT-Vorgaben auf Stufe Bund fest und bewilligt allfällige Abweichungen davon. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass in der Verordnung keine Aufsichtsfunktion des ISB erwähnt ist. Die Aufsicht über die Umsetzung der Vorgaben obliegt, wie bereits erwähnt, dem Bundesrat. Gemäss den Weisungen für das Strategische Controlling für die IKT, die am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen sind, hat das ISB jedoch regelmässig einen Bericht über die Schlüsselindikatoren für das strategische IKT-Controlling vorzulegen. Auf diese Weise soll es dem Bundesrat und den verschiedenen Verwaltungseinheiten ermöglicht werden, die Umsetzung der IKT-Strategie Bund 2012–2015 zu überwachen sowie aktuelle, umfassende und bedarfsgerechte Informationen über die Führung des IKT-Bereichs zu erhalten. Das ISB hat ausserdem die Aufgabe, das strategische Controlling vorzubereiten, welches gemäss Artikel 3 Absatz 9 BinFV «die Beschaffung, Aufbereitung, Prüfung und Interpretation von Informationen zur Steuerung und Führung des IKT-Einsatzes» umfasst.

Die Zusammenarbeit von EFK und ISB ist durch Artikel 13 Absatz 2 FKG geregelt, welcher wie folgt lautet: «Nimmt die Eidgenössische Finanzkontrolle bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit grundsätzliche Probleme im Finanzgebaren oder Mängel in der Organisation, der Verwaltungsführung oder in der Aufgabenerfüllung wahr, so bringt sie ihre Feststellungen je nach Problembereich der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Eidgenössischen Personalamt, dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, dem Informatikstrategieorgan Bund (ISB) oder dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zur Kenntnis. [...]»

Umgekehrt können das Departement (ISB) oder der IRB gemäss Artikel 28 Absatz 3 BinfV¹¹³¹ der EFK einzelne Gegenstände zur Informatikrevision vorschlagen.

5.4.1.2 Sachverhalt

Das ISB war nicht aktiv an der Entwicklung des INSIEME-Projekts beteiligt. Seine Beteiligung beschränkte sich gemäss dem Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013 darauf, dass es vom Projektneustart im August 2007 bis zum Projektabbruch Ende 2012 der Adressat der Projektcontrolling-Berichte (PCO-Berichte) war. Allerdings wurden diese Berichte vom ISB nicht geprüft. Das ISB hatte ausserdem bei der Bearbeitung verschiedener Controllingberichte mit dem INSIEME-Projekt zu tun, namentlich im Zusammenhang mit der Balanced Scorecard¹¹³². Die Balanced Scorecard basiert jedoch auf Selbstdeklarationen der Departemente, welche wiederum die Angaben der verschiedenen Bundesämter konsolidieren. Mittels dieses Instruments erfolgte also keine direkte Überwachung des Projekts durch das ISB.

Auch wenn das ISB keine aktive Rolle in Bezug auf das Projekt hatte, so versuchte es in der Anfangsphase von INSIEME doch, sich intensiver in das Projekt einzubringen.¹¹³³ Laut dem ehemaligen Delegierten des ISB (2001–2007) waren die Mitglieder des ISB der Ansicht, dass zumindest eine Begleitung des Projekts durch das ISB sinnvoll wäre, insbesondere, weil INSIEME Schnittstellen zu anderen Informatikprojekten des Bundes aufwies.¹¹³⁴ Das ISB hätte sich zudem gewünscht, in der Projektgruppe vertreten zu sein. Darüber hinaus waren die Fachleute des ISB der Auffassung, ein derartiges Projekt hätte modular aufgebaut werden müssen und nicht in einem einzigen Block durchgeführt werden dürfen.¹¹³⁵ Allerdings entsprach die ESTV diesen Anliegen des ISB nicht, und dies obwohl die EFK in ihrem Bericht vom 19. Dezember 2003 zum Projekt NOVE-IT ein Coaching der Informatikprojekte durch das ISB empfohlen hatte.¹¹³⁶

Die Frage nach der Beteiligung des ISB wurde auch im Zusammenhang mit der Reorganisation des GPA thematisiert. So fragte sich der Direktor der ESTV, ob man das ISB in den GPA einladen sollte.¹¹³⁷ Der Vertreter des GS EFD sah dafür zu diesem Zeitpunkt allerdings keine Notwendigkeit. Der GPA liess sich jedoch die Möglichkeit offen, das ISB zu einem späteren Zeitpunkt in den GPA einzubinden.¹¹³⁸ Den Oberaufsichtskommissionen ist nicht bekannt, ob das ISB in der Folge eine Einladung in den GPA erhielt, aber es kann festgehalten werden, dass bis zum Abbruch des Projekts kein Vertreter des ISB an einer Sitzung des GPA teilnahm. Diese Überlegungen wurden also nicht in die Tat umgesetzt. Deshalb war das ISB nicht aktiv an INSIEME beteiligt.

¹¹³¹ Bzw. Art. 26 Abs. 3 (AS 2003 3687) und Art. 13 Abs. 3 (AS 2000 1227) in den älteren Versionen der BinfV.

¹¹³² Die Balanced Scorecard ist Teil des strategischen Controllings und gibt Auskunft über den allgemeinen Stand im Informatikbereich des Bundes, aber nicht über ein spezifisches Projekt.

¹¹³³ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 40 (Delegierter ISB 2001–2007).

¹¹³⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 40 (Delegierter ISB 2001–2007).

¹¹³⁵ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 41 (Delegierter ISB 2001–2007).

¹¹³⁶ EFK-Bericht vom 19. Dez. 2003, S. 21.

¹¹³⁷ Protokoll des GPA vom 1. März 2012, S. 3.

¹¹³⁸ Protokoll des GPA vom 1. März 2012, S. 3.

Dennoch bleiben einige Zweifel in Bezug auf die direkte oder zumindest indirekte Beteiligung des ISB am INSIEME-Projekt. So erhielt die AGI teilweise widersprüchliche und nicht bestätigte Informationen über den Einbezug des ISB, namentlich im Zusammenhang mit den PCO-Berichten. Laut dem Delegierten des ISB (seit 2007) wurden diese Berichte zum Beispiel gar nicht aktiv an das ISB verteilt,¹¹³⁹ sondern lediglich im sogenannten IKT-Cockpit¹¹⁴⁰ abgelegt. Auch lässt sich aus seinen Aussagen erschliessen, dass das ISB diese PCO-Berichte nicht, wie im Bericht des Bundesrats vom 27. Februar 2013¹¹⁴¹ behauptet, monatlich erhielt. Die Oberaufsichtskommissionen haben noch eine weitere Erklärung zu diesen PCO-Berichten erhalten: In seinem Schreiben vom 4. September 2013 an die AGI hält der Bundesrat fest, dass das ISB im Rahmen der Finanzierungs- und Mutationsanträge auf IKT-Wachstumsmittel nur drei PCO-Berichte¹¹⁴² erhalten habe.¹¹⁴³

Die Oberaufsichtskommissionen mussten ausserdem feststellen, dass durch das Doppelmandat des Delegierten des ISB, welcher seit 2007 sowohl Leiter des ISB als auch Vorsitzender des IRB ist, häufig nicht klar war, in welcher Funktion dieser in das INSIEME-Projekt eingriff. Folglich konnte manchmal nicht klar beurteilt werden, ob das ISB oder der IRB tätig geworden ist.¹¹⁴⁴

5.4.1.3 Beurteilung der Rolle des ISB

Geringe Nutzung interner Fachkompetenzen

Wie zuvor erwähnt bemühte sich das ISB in der Anfangsphase des Projekts, in die Entwicklung von INSIEME einbezogen zu werden und der ESTV seine Fachkompetenzen im Bereich der Informatik zur Verfügung zu stellen.

Nach den Angaben des damaligen Delegierten des ISB wurde dieses Angebot von der ESTV jedoch mit dem Hinweis ausgeschlagen, sie verfüge bereits über eigene (verwaltungsexterne) Berater.¹¹⁴⁵ Das ISB hatte diesen Entscheid zu akzeptieren, da ihm die Rechtsgrundlagen nicht erlaubten, seine Beteiligung an einem Informatikprojekt zu erzwingen oder diesen Entscheid auf andere Weise zu beeinflussen. Die Zuständigkeit für die Steuerung und die Führung der IKT lag – und liegt immer noch – bei den Departementen.¹¹⁴⁶ Der Delegierte des ISB (2001–2007) hatte nicht den Eindruck, das GS EFD wünsche eine verstärkte Einflussnahme des ISB auf das Projekt,¹¹⁴⁷ was auch durch den Entscheid, das ISB nicht in den GPA aufzunehmen, unterstrichen wird.

¹¹³⁹ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 52 (Delegierter ISB seit 2007).

¹¹⁴⁰ Das IKT-Cockpit ist ein Portfoliomanagement-Werkzeug, das rund 6000 Objekte enthält und das damals vom ISB genutzt wurde, um dem IRB einen Überblick über den Stand im Informatikbereich liefern zu können.

¹¹⁴¹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 23.

¹¹⁴² Die Rede ist von folgenden drei Berichten: PCO-Bericht «Programm INSIEME (2006–2009)» vom 11. Aug. 2006, PCO-Bericht «INSIEME» vom 23. Aug. 2007, SCO-Bericht «Gesamtvorhaben INSIEME» vom 11. Jan. 2008.

¹¹⁴³ Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 4. Sept. 2013.

¹¹⁴⁴ Für weitere Informationen über die Feststellungen der AGI zum Doppelmandat des Delegierten des ISB siehe Kapitel 4.4.1.2.

¹¹⁴⁵ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 42.

¹¹⁴⁶ Gemäss Art. 5 Abs. 3 BinfV (SR **172.010.58**) gilt: «Die Departemente und die Bundeskanzlei regeln im Rahmen der gültigen Vorgaben die Steuerung und die Führung der IKT in ihrem jeweiligen Bereich.»

¹¹⁴⁷ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 44 (Delegierter ISB 2001–2007).

Für die Oberaufsichtskommissionen ist es nicht nachvollziehbar, warum es die ESTV und das GS EFD nicht als notwendig erachteten, auf die innerhalb des Departements vorhandenen Fachkenntnisse zurückzugreifen. Durch eine aktivere Beteiligung des ISB hätte die Abhängigkeit von externen Experten, die später als eines der Hauptprobleme des INSIEME-Projekts genannt wurde, verringert werden können.^{1148/1149} Im Übrigen wies auch die EFK in ihrem Bericht vom 21. Oktober 2009 darauf hin, dass die Fähigkeiten des ISB nicht genutzt würden, und empfahl, dieses bei allen wichtigen Informatikprojekten des Bundes beizuziehen.¹¹⁵⁰

Es obliegt dem Bundesrat, sich zu versichern, dass seine Verwaltungseinheiten über die erforderlichen Mittel und Kompetenzen verfügen, um ihre Aufgaben optimal erfüllen zu können. Die Oberaufsichtskommissionen haben allerdings festgestellt, dass es dem ISB aufgrund seiner Position nicht möglich war, seine Kenntnisse optimal in den Dienst der anderen Verwaltungseinheiten zu stellen. So verfügte es über keine Rechtsgrundlage und kein Instrument, um seinen Standpunkt geltend zu machen und in die departementale IKT-Führung «einzugreifen». Sein Status als Stabsorgan des IRB machte es vollkommen abhängig von dessen Beschlüssen. Die Position des Delegierten des ISB war recht schwach, da der IRB als Organ konzipiert war, das Entscheidungen in gegenseitigem Einvernehmen trifft und nicht wirklich aktiv führt oder steuert. Deshalb war es für den Leiter des ISB schwierig, im IRB kontroverse Positionen zu vertreten.¹¹⁵¹ Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Oberaufsichtskommissionen anhand der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen nicht beurteilen können, ob es in Bezug auf das INSIEME-Projekt tatsächlich Meinungsverschiedenheiten zwischen ISB und IRB gab.

Das ISB verfügt heute durch seinen Status als eigenständiges Amt über mehr Autonomie, aber nicht zwangsläufig über die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Zuständigkeiten. Es braucht nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen in der Bundesverwaltung unbedingt eine gewisse Harmonie und Transparenz bei der Führung der IKT, insbesondere was die Ausschreibungen oder das Controlling angeht. Um dies zu gewährleisten, muss der Bundesrat mithilfe des ISB sicherstellen, dass die Verwaltungseinheiten die gleichen Normen und Standards kennen und anwenden. Auch wenn die Zuständigkeit für die Führung der IKT gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen bei den Departementen liegt, muss das ISB nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen in der Lage sein, die ihm obliegende strategische Kontrolle für den Bundesrat effektiv erfüllen zu können.

Damit es dies tun kann, muss es über die Zuständigkeit und den Willen verfügen, in die IKT-Führung der Departemente einzugreifen, insbesondere um sein Fachwissen einbringen und die Umsetzung seiner Vorgaben überwachen zu können. Die Tatsache, dass in der Entwicklungsphase von INSIEME nicht klar zugeteilt war, welchem an der Führung und Steuerung der IKT beteiligten Organ welche Aufgaben und Zuständigkeiten zukamen, führte zum Teil dazu, dass sich Verwaltungseinheiten mit Verweis auf undurchsichtige Rechtsgrundlagen weigerten, tätig zu werden, und dass in der Informatik eine Art «Silodenken» gefördert wurde.¹¹⁵²

¹¹⁴⁸ Notiz Ressourcen EFD vom 23. Nov. 2010: Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status, S. 2.

¹¹⁴⁹ Für weitere Informationen zu diesem Thema siehe Kapitel 3.6.

¹¹⁵⁰ EFK-Bericht vom 21. Okt. 2009, S. 14.

¹¹⁵¹ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 41 (Delegierter ISB 2001–2007).

¹¹⁵² EFK-Bericht vom 21. Okt. 2009, S. 12.

Empfehlung 12: Kompetenzen des ISB

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass das ISB über die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Kompetenzen verfügt.

Strategische Kontrolle durch das ISB

Die Oberaufsichtskommissionen stellten fest, dass es dem ISB in den wenigen Fällen, in denen es in das INSIEME-Projekt eingreifen wollte, an den erforderlichen Kontrollinstrumenten fehlte. So verlangte das ISB laut seinem ehemaligen Leiter die Anwendung der IKT-Standards und Normen, wenn beim IRB Nachtragskreditanträge eingingen.¹¹⁵³ Die FK und GPK sind deshalb verwundert, dass die Nichtanwendung von HERMES mit keinem Wort erwähnt wurde, als die Wachstumsmittel für INSIEME gesprochen wurden. Einer der Gründe dafür könnte sein, dass die ESTV stets behauptete, die HERMES-Methode anzuwenden,¹¹⁵⁴ und dass das ISB keine andere Informationsquelle besass, da es die Berichte der EFK, in denen von der Nichtanwendung von Normen und Standards die Rede war, nicht erhielt. Es musste sich auf die Selbstdeklarationen der Ämter verlassen und konnte diese nicht überprüfen, selbst wenn, wie der damalige Leiter des ISB (2001–2007) bei seiner Anhörung sagte,¹¹⁵⁵ Zweifel über die tatsächliche Anwendung dieser Methode bestanden.

Das ISB hatte also nie die Mittel, um ein geeignetes Controlling durchzuführen, so wie es in den damals geltenden Rechtsgrundlagen eigentlich vorgesehen war.¹¹⁵⁶ Es gab folglich keinen Informationsaustausch zwischen den Departementen und dem ISB bzw. dem IRB über die Anwendung der Normen und Standards in den Departementen. Nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen widerspricht dies dem Ziel von Artikel 22 Absatz 3 BinfV,¹¹⁵⁷ gemäss dem die Leistungsempfänger durch ein geeignetes Controlling zu gewährleisten haben, dass den übergeordneten Stellen jederzeit die erforderlichen Führungs- und Steuerungsinformationen zur Verfügung stehen.

Als Organ, das den Auftrag hat, die IKT-Geschäfte des Bundesrats vorzubereiten, dient das ISB dem Bundesrat als wichtigste Quelle für Informationen über den Umsetzungsstand der Informatikstrategie. Ohne verlässliche Informationen ist das ISB jedoch nicht in der Lage, seine Aufgaben korrekt zu erfüllen, was wiederum zur Folge hat, dass der Bundesrat bei der Überwachung und Steuerung der IKT-Strategie des Bundes beeinträchtigt ist.¹¹⁵⁸

Die Oberaufsichtskommissionen konnten bei ihrer Untersuchung feststellen, dass der Mangel an Qualität und Wahrheitsgehalt bei den dem Controlling des INSIEME-Projekts zugrundeliegenden Informationen der Projektführung sehr schaden.¹¹⁵⁹ Sie kritisieren, dass es den Verwaltungseinheiten möglich ist, falsche Informationen

¹¹⁵³ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 40 (Delegierter ISB 2001–2007).

¹¹⁵⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 40 (Delegierter ISB 2001–2007).

¹¹⁵⁵ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 42 (Delegierter ISB 2001–2007).

¹¹⁵⁶ Art. 7 Abs. b BInfW vom 23. Febr. 2000 (BBl 2000 2853, hier 2855).

¹¹⁵⁷ In dieser Situation fungiert das ISB als Mittler zwischen den Verwaltungseinheiten und dem Bundesrat. Es hat folglich die Aufgabe, Informationen zu sammeln, zu bearbeiten und an den Bundesrat weiterzugeben.

¹¹⁵⁸ Art. 14 Bst. c BinfV (SR 172.010.58).

¹¹⁵⁹ Für weitere Informationen zu diesem Thema siehe Kapitel 3.3.

weiterzuleiten, wichtige Controllingdokumente nur teilweise auszufüllen¹¹⁶⁰ und sich sogar der Bitte um weitere Informationen zu verweigern, wenn Zweifel bezüglich der erhaltenen Informationen bestehen. Angesichts der Tatsache, dass der Bundesrat inzwischen für die Informatikstrategie verantwortlich ist, müssen die Informationen, die der obersten Behörde in Sachen Informatikstrategie und -steuerung weitergeleitet werden, verlässlich und vollständig sein.

Zusammenarbeit mit der EFK

De facto gab es beim INSIEME-Projekt keine Zusammenarbeit zwischen der EFK und dem ISB. Dies könnte daran liegen, dass das ISB nie direkt an der Projektführung beteiligt war und die EFK ihm deshalb die Informationen über allfällige Mängel auch nicht zu übermitteln hatte. Aufgrund seiner strategischen Funktion in Sachen IKT hätte das ISB jedoch von der EFK mit den für die Umsetzung der Informatikstrategie erheblichen Informationen versorgt werden müssen.

Die FK und GPK erkennen mehrere Problempunkte bei der Art und Weise, wie das ISB und die EFK in Bezug auf das INSIEME-Projekt interagierten, insbesondere bezüglich der Kommunikation über die Anwendung bzw. Nichtanwendung der Normen und Standards durch die verschiedenen Verwaltungseinheiten. Aus der Anhörung des damaligen Vizedirektors der EFK (2000–2013) ging hervor, dass sich die EFK nur dann gemäss Artikel 13 Absatz 2 FKG zu einer Meldung an das ISB verpflichtet sieht, wenn Mängel bei den Rechtsvorgaben erkannt werden.¹¹⁶¹ Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass die EFK das ISB nur benachrichtigt, wenn es sich um Probleme bei der HERMES-Methode selbst handelt. In diesem Fall wendet sie sich an das ISB, da dieses die Normen und Standards erlässt und somit auch für allfällige Änderungen zuständig ist.

Stellt die EFK allerdings fest, dass eine Verwaltungseinheit die HERMES-Methode nicht anwendet, dann wird das ISB darüber nicht informiert, da die Umsetzung der Standards in der Verantwortlichkeit der Departemente bzw. Verwaltungseinheiten liegt. So hatte das ISB offensichtlich keine Kenntnis von den verschiedenen Berichten der EFK,¹¹⁶² in denen die Nichtanwendung der HERMES-Methode festgestellt und deren Anwendung empfohlen wurde. Dies erklärt, warum der Leiter des ISB (seit 2007) verlauten liess, er habe nicht davon gewusst, dass HERMES nicht angewendet wurde.¹¹⁶³

Wäre das ISB informiert worden, hätte es – obwohl es keine Möglichkeit hatte, direkten Einfluss auf die Projektführung zu nehmen – den IRB über das Problem in Kenntnis setzen können und müssen. Die Vertreter des EFD im IRB hätten dann die Departementsleitung über das mangelhafte Informatikmanagement einer ihrer Einheiten informieren können.

Da das ISB neu die Aufgabe hat, die IKT-Geschäfte des Bundesrats vorzubereiten, muss es in der Lage sein, diesen über den Umsetzungsstand der Informatikstrategie zu informieren. Aus diesem Grund sollten Informationen über allfällige, von der

¹¹⁶⁰ Die EFK wies im Übrigen in ihrem Bericht vom 21. Okt. 2009 darauf hin, dass die Instrumente zur Überwachung und Beobachtung der Umsetzung der Informatikstrategie nicht vollständig sind.

¹¹⁶¹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 58 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹¹⁶² Die EFK erwähnte Probleme im Zusammenhang mit der Nichtanwendung von HERMES in ihren Berichten vom 29. Mai 2006 und vom 18. Dez. 2008.

¹¹⁶³ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 50 (Delegierter ISB seit 2007).

EFK bei ihren Inspektionen aufgedeckte Mängel bei der Anwendung von Informatikstandards und -normen dem ISB übermittelt werden, damit dieses den Bundesrat umfassend über den Umsetzungsstand der Informatikstrategie informieren kann.

Seit Mai 2014 sendet die EFK dem ISB zumindest eine Kopie ihrer Berichte, wenn die entsprechende Prüfung die Umsetzung von Standards betrifft, die vom ISB erlassen wurden. Die EFK hat alle Verwaltungseinheiten über diese neue Praxis in Kenntnis gesetzt.¹¹⁶⁴ Die Änderung geht nach Auffassung der Oberaufsichtskommissionen in die richtige Richtung, weshalb von einer Empfehlung in dieser Sache abgesehen wird.¹¹⁶⁵

Abweichungen bei der Anwendung von Standards und Normen

Eine Übermittlung der Erkenntnisse der EFK an das ISB hätte diesem auch erlaubt, in Zusammenarbeit mit dem IRB zu überprüfen, ob der ESTV Abweichungen von HERMES erlaubt worden waren. So mussten nämlich bis zum Inkrafttreten der aktuell geltenden BinFv am 1. Januar 2012 Abweichungen von den Informatikvorgaben vom IRB genehmigt werden.¹¹⁶⁶

Die FK und GPK halten fest, dass die ESTV während der gesamten Dauer von INSIEME beim IRB nie einen Antrag auf Abweichung von der HERMES-Methode stellte.¹¹⁶⁷

Die Oberaufsichtskommissionen erachten es als problematisch, dass der IRB nicht darüber informiert wurde, dass eine Verwaltungseinheit einen verbindlichen Standard missachtete. Als verantwortliche Stelle für die Normen und Standards war es die Aufgabe des IRB bzw. des ISB, dafür zu sorgen, dass diese Vorgaben eingehalten wurden, weshalb sie auf eine vollständige und verlässliche Information über die Umsetzung dieser Vorgaben und Standards angewiesen waren.

Mit den Änderungen der Rechtsgrundlagen und Praktiken, die kurz vor dem Projektstopp und während der Inspektion der FK und GPK vorgenommen wurden, scheint das Verfahren für Abweichungen sehr komplex geworden zu sein: So bestimmt die aktuelle BinFv, dass der Bundesrat Abweichungen von seinen Vorgaben bewilligen kann,¹¹⁶⁸ dass das ISB dasselbe Recht hat¹¹⁶⁹ und diese Kompetenz darüber hinaus auch an die Departemente und die Bundeskanzlei¹¹⁷⁰ sowie an Programm- oder Projektorganisationen¹¹⁷¹ delegieren kann. Die Weisungen des EFD zur Umsetzung der BinFv (WUBinFv) sehen des Weiteren vor, dass die Verwaltungseinheiten Gesuche um Ausnahmen von Bundesvorgaben, die der IKT-Strategie der Bundesverwaltung untergeordnet sind, mit allen wesentlichen Unterlagen beim eigenen Departement einzureichen haben, welches dann über die Weiterleitung an das ISB entscheidet.¹¹⁷²

Die FK und GPK erachten diese Regelung als zu komplex und sehen hier Änderungsbedarf. In ihren Augen sollte die Entscheidungskompetenz darüber, ob von einer

¹¹⁶⁴ Brief der EFK an alle Verwaltungseinheiten vom Mai 2014: «Künftige Information über EFK-Prüfergebnisse».

¹¹⁶⁵ Vgl. Kapitel 6.6.7.1.

¹¹⁶⁶ Art. 13 Abs. 2 Bst. b BinFv (AS 2003 3687).

¹¹⁶⁷ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 50 (Delegierter ISB seit 2007).

¹¹⁶⁸ Art. 14 Bst. h BinFv (SR 172.010.58).

¹¹⁶⁹ Art. 17 Abs. 1 Bst. e BinFv (SR 172.010.58).

¹¹⁷⁰ Art. 17 Abs. 4 Bst. a BinFv (SR 172.010.58).

¹¹⁷¹ Art. 17 Abs. 4 Bst. b BinFv (SR 172.010.58).

¹¹⁷² WUBinFv vom 19. Febr. 2013, Ziff. 4.3.

obligatorischen Projektmethodik wie HERMES abgewichen werden darf, ausschliesslich beim ISB liegen. Die geltenden Rechtsgrundlagen lassen zu viel Handlungsspielraum und tragen nicht zu einer besseren Harmonisierung und mehr Transparenz im Informatikmanagement des Bundes bei.

Empfehlung 13:

Zuständigkeit für die Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, die jeweiligen Zuständigkeiten im Verfahren zur Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben klar zu regeln und festzulegen, bei welchen Normen und Standards die Anträge an das ISB oder an den Bundesrat zu richten sind, um so die Komplexität des Verfahrens zu verringern.

5.4.2 Rolle des IRB

5.4.2.1 Rechtsgrundlagen

Die von 2001–2003 geltende Fassung der BinFV enthielt nur eine sehr allgemeine Regelung der Aufgaben des IRB. Artikel 4 bezeichnete den IRB als «ein Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgan der Bundesverwaltung», das «die strategische Gesamtverantwortung für die Informatik der Bundesverwaltung und der weiteren Einheiten nach Artikel 2 Absatz 2 trägt und dessen Entscheide verbindlich sind». Gemäss Artikel 5 setzte sich der IRB aus je einer namentlich bezeichneten Vertretung der Departemente und der Bundeskanzlei sowie dem Generalsekretär oder der Generalsekretärin des EFD als Vorsitzender oder Vorsitzende zusammen. Ständige Mitglieder mit beratender Stimme waren ausserdem der oder die Vorsitzende der Informatikbetreiberkonferenz (IBK) sowie der oder die Delegierte des ISB.

Die von 2003–2012 geltende revidierte Fassung der BinFV konkretisierte die Aufgaben des IRB. Gemäss Artikel 13 BinFV¹¹⁷³ bestimmte der IRB die mittel- und langfristige Entwicklung der IKT in der Bundesverwaltung. Er hatte namentlich die Aufgabe, die Informatikvorgaben für die Bundesverwaltung festzulegen, deren Umsetzung in den Departementen und in der Bundeskanzlei zu überwachen und zu regeln, unter welchen Voraussetzungen von den Informatikvorgaben abgewichen werden konnte. Des Weiteren war er dafür zuständig, Abweichungen von den Informatikvorgaben zu bewilligen oder den Entscheid über diese Abweichungen zu delegieren.

Mit der am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen BinFV wurden die Kompetenzen des IRB beschnitten. Er ist nun nur noch beratendes Organ und im Gegensatz zu früher auch nicht mehr für die allgemeine Strategie zuständig. Heute stellt Artikel 18 BinFV die Rechtsgrundlage für den IRB dar. In diesem wird der IRB definiert als das Konsultativorgan des ISB für IKT-Geschäfte, die der Absprache mit den Departementen und der Bundeskanzlei bedürfen, insbesondere für den Erlass von Vorgaben und für die Genehmigung von Ausnahmen betreffend deren Einhaltung. Der IRB setzt sich heute zusammen aus dem oder der Delegierten des ISB (Leiter/-in des

¹¹⁷³ Art. 13 BinFV (AS 2003 3687).

ISB), der bzw. die dem Rat auch vorsitzt, sowie je einem Vertreter bzw. einer Vertreterin jedes Departements und der Bundeskanzlei.

Bis zur Revision der BinfV im Jahr 2011 war der IRB auch für die Vergabe der IKT-Wachstumskredite zuständig. Die Anträge für den Erhalt dieser Mittel wurden von der Leistungsbezügerkonferenz (LBK) vorbereitet. Diese erhielt detaillierte Projektanträge und leitete in der Folge eine nach Priorität geordnete Projektliste an den IRB weiter,¹¹⁷⁴ welcher dann über die Zuteilung der Mittel entschied. Diese Zuständigkeit liegt nun beim Bundesrat.

5.4.2.2 Sachverhalt

Am INSIEME-Projekt war der IRB erst direkt beteiligt, nachdem der Bundesrat am 18. Juni 2010 entschieden hatte, im Zusammenhang mit der Vergabe der Zusatzkredite ein Monitoring des Projekts zu starten. Der Auftrag des Bundesrats lautete, das INSIEME-Projekt einer eingehenden Nachkontrolle und einem strengen Monitoring zu unterziehen. Für die Durchführung sollte das EFD (ESTV) in Zusammenarbeit mit der EFK und dem IRB zuständig sein.¹¹⁷⁵

Aufgrund dieses Beschlusses bat die Generalsekretärin des EFD den Direktor der ESTV per Schreiben, den IRB regelmässig über das Projekt zu orientieren und die Modalitäten dieses Verfahrens mit dem Vorsitzenden des IRB sowie mit dem Vertreter des EFD im IRB zu vereinbaren.¹¹⁷⁶ Daraufhin beschlossen der Vorsitzende des IRB und der Vertreter des EFD im IRB auf der Grundlage der in Artikel 5, 6 und 13 BinfV¹¹⁷⁷ definierten Zuständigkeiten des IRB, dass die ESTV den IRB halbjährlich über den Stand des INSIEME-Projekts informieren solle. Der IRB würde von der Berichterstattung Kenntnis nehmen und nötigenfalls Empfehlungen aussprechen.¹¹⁷⁸ Der Direktor der ESTV zeigte sich einverstanden mit diesem Vorgehen.¹¹⁷⁹ Der IRB nahm in der Folge Kenntnis von der Entwicklung des Projekts an seinen Sitzungen vom 29. November 2010, 31. Januar 2011, 28. Februar 2011, 29. August 2011, 30. Januar 2012 und 27. August 2012.¹¹⁸⁰

Ausserhalb dieser Sitzungen befasste sich der IRB noch an seinen Jahressitzungen betreffend die Vergabe der IKT-Wachstumskredite mit dem INSIEME-Projekt.¹¹⁸¹ Eine detaillierte Diskussion fand allerdings nur an zwei Sitzungen statt; ein erstes Mal an der Sitzung vom 25. Februar 2008, an welcher der IRB die Projektleitung zu einer Risikoanalyse sowie zu einer projektexternen Qualitätsanalyse zwingen wollte. Dieser Punkt wurde innerhalb des IRB rege diskutiert, da die Vertreter der Bundes-

¹¹⁷⁴ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014.

¹¹⁷⁵ Im Wortlaut (liegt nur auf Französisch vor): «La réalisation et la mise en œuvre du projet INSIEME font l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI).» Für weitere Informationen zu den Feststellungen der Aufsichtskommissionen zu den Auswirkungen dieses Bundesratsentscheids siehe Kapitel 5.1.3.3.

¹¹⁷⁶ Schreiben des GS EFD an den Direktor der ESTV vom 22. Juni 2010.

¹¹⁷⁷ BinfV vom 26. Sept. 2003 (AS 2003 3687).

¹¹⁷⁸ Schreiben des Vorsitzenden des IRB an den Direktor der ESTV vom 14. Juli 2010.

¹¹⁷⁹ Schreiben des Direktors der ESTV an den Vorsitzenden des IRB vom 17. Sept. 2010.

¹¹⁸⁰ Sitzungsprotokolle des IRB betreffend INSIEME.

¹¹⁸¹ 20 Prozent des Projekts waren durch diese Kredite finanziert (Kreditüberwachung INSIEME vom 31. Aug. 2013).

kanzlei und des EDI der Auffassung waren, es liege nicht in der Zuständigkeit des IRB, eine solche Massnahme zu verlangen. Der Vertreter des EFD wies allerdings darauf hin, dass diese Massnahmen so oder so umgesetzt würden. Ein weiteres Mal befasste sich der IRB nach dem Stopp der Zusammenarbeit mit Unisys mit INSIEME. Dieser Stopp machte den IRB skeptisch hinsichtlich der Projektentwicklung, weshalb er die Mittel für das Jahr 2009 auf 3 Millionen Franken begrenzte. Die restlichen Mittel sollten nötigenfalls bei der LBK beantragt werden.¹¹⁸²

Vorsitz des IRB

Die OBERAUFSICHTSKOMMISSIONEN weisen darauf hin, dass der ab dem 1. Mai 2007 amtierende Delegierte des ISB ab diesem Zeitpunkt gleichzeitig auch den IRB leitete – obwohl die damals geltenden Rechtsgrundlagen diese Aufgabe dem Generalsekretär des EFD zuwiesen.¹¹⁸³ Laut dem Delegierten des ISB (seit 2007) sah die damalige Generalsekretärin des EFD (2007–2010) die Informatiksteuerung nicht als ihre prioritäre Aufgabe an und übertrug sie deshalb dem Delegierten des ISB, ohne jedoch die formellen Verantwortlichkeiten abzutreten.¹¹⁸⁴ Als es 2010 an der Spitze des Departements einen Wechsel gab, beanspruchte auch der neue Generalsekretär des EFD (seit 2010) nach eigener Angabe diese Aufgabe nicht für sich, da die Revision der BinFV im Gange war und neu sowieso der Delegierte des ISB dem IRB vorsitzen sollte. Diese Änderung wurde jedoch erst mit dem Inkrafttreten der neuen BinFV im Januar 2012 offiziell.¹¹⁸⁵

5.4.2.3 Beurteilung der Rolle des IRB

Mit dem Inkrafttreten der neuen BinFV am 1. Januar 2012 ging ein Grossteil der Aufgaben des IRB an das ISB und an den Bundesrat über. Die OBERAUFSICHTSKOMMISSIONEN berücksichtigen diese Neuorganisation und richten ihre Empfehlungen im Zusammenhang mit den früheren Funktionen des IRB an die jetzigen Verantwortlichen. Dennoch werden im Folgenden auch die Probleme behandelt, welche in Bezug auf die dem IRB vor der Revision der BinFV zugewiesenen Aufgaben festgestellt wurden.

Schwache Position des IRB

Die Diskussionen innerhalb des IRB über seine Möglichkeiten, bei der Vergabe der IKT-Wachstumsmittel von den Departementen die Festlegung von Mindeststandards zu verlangen, verdeutlichen, welche schwache Position der IRB im Zeitraum von 2000–2012 hatte. Der IRB war ein Konsensorgan und nicht dafür geeignet, in das Informatikmanagement der Departemente einzugreifen. Dies erklärt zum Teil das Fehlen einer echten Steuerung und eines effektiven Controllings durch den Bund während des INSIEME-Projekts. Zudem verfügte der IRB offensichtlich über kein Instrument, das ihm erlaubt hätte, seine Aufsichtsfunktion angemessen wahrzunehmen. Aus den Sitzungsprotokollen geht beispielsweise hervor, dass der IRB keine

¹¹⁸² EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 17.

¹¹⁸³ Art. 12 Abs. 2 BinFV (AS 2003 3687).

¹¹⁸⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 54 (Delegierter ISB seit 2007).

¹¹⁸⁵ Detailinformationen bezüglich der Änderung des Vorsitzes des IRB sowie eine Beurteilung durch die OBERAUFSICHTSKOMMISSIONEN finden sich in Kapitel 4.4.1.2.

aktuelle Liste über den Stand der Informatikprojekte besass¹¹⁸⁶ – wobei sich hier die Frage stellt, ob er überhaupt über ausreichende Informationsrechte verfügte, um eine solche Liste führen zu können. Jedenfalls sind die Oberaufsichtskommissionen der Auffassung, dass es angesichts der Aufgaben des IRB ein solches Instrument gebraucht hätte.

Die FK und GPK halten fest, dass die Organisation des Bundes in Sachen IKT komplex war und die Verteilung der Aufgaben an die verschiedenen beteiligten Organe (ISB, IRB, BIT, Bundesrat, LBK oder auch BBL sowie die verschiedenen intradepartmentalen Organisationen) das Verständnis und die Transparenz hinsichtlich des IKT-Managements auf Bundesebene nicht erleichterte. Auch die Funktionsweise des IRB scheint ausserhalb der Verwaltung ziemlich unklar gewesen zu sein. So fragte sich die FinDel mehrmals, welche Funktion eigentlich der IRB habe.¹¹⁸⁷ Des Weiteren scheint der Beschluss des Bundesrats, den IRB an einem strengen Projektcontrolling zu beteiligen, in gewissem Widerspruch zu dessen tatsächlichen Möglichkeiten zu stehen. Darüber hinaus waren die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des IRB nicht immer klar – nicht einmal für dessen Mitglieder. So waren sich diese im Rahmen des Verfahrens zur Vergabe der IKT-Kredite nicht einig über die Interventionsmöglichkeiten des IRB. Aus dem Sitzungsprotokoll vom August 2012 geht ausserdem hervor, dass sich diverse Mitglieder des IRB fragten, weshalb der IRB in seiner neuen Rolle (nach der Revision der BinFV) über INSIEME informiert werde und ob er hier eine Steuerungs- oder Führungsfunktion habe.¹¹⁸⁸

Die FK und GPK halten fest, dass den verschiedenen am IKT-Management beteiligten Akteuren nicht wirklich bekannt war, wem welche Aufgabe und Verantwortlichkeit zukam.

Aufsicht über die Umsetzung der Informatikvorgaben

Gemäss Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a der zwischen 2003 und 2012 geltenden BinFV¹¹⁸⁹ war der IRB zuständig für die Überwachung der Informatikvorgaben. Wie bereits in Kapitel 5.4.1 erwähnt, erlangte der IRB nie Kenntnis davon, dass die HERMES-Methode beim INSIEME-Projekt nicht oder nur teilweise angewendet wurde.¹¹⁹⁰ Die FK und GPK finden es problematisch, dass diese Mängel bei der Vergabe der IKT-Wachstumsmittel nicht bemerkt und thematisiert wurden.

Die Oberaufsichtskommissionen weisen darauf hin, dass es an Mitteln fehlte, um die Umsetzung der Informatikvorgaben effektiv überwachen zu können. Da sich der IRB nur auf die Selbstdeklarationen der Verwaltungseinheiten verlassen konnte und keine Informationen der EFK über ihre Prüfungen betreffend die Anwendung der obligatorischen Normen und Standards erhielt,¹¹⁹¹ hatte er keine Informationsquelle zur Verfügung, die es ihm erlaubt hätte, seine Aufsichtsfunktion korrekt wahrzunehmen. Folglich gab es während des Projekts kein echtes strategisches Controlling für die IKT-Projekte des Bundes. Es gab zudem auf Bundesebene auch keine Instrumente, die einen Gesamtüberblick über den Stand der Informatikprojekte oder

¹¹⁸⁶ Protokoll der IRB-Sitzung vom 25. Febr. 2008.

¹¹⁸⁷ Schreiben der FinDel an den Bundesrat von September 2008.

¹¹⁸⁸ Protokoll der IRB-Sitzung vom 27. Aug. 2012.

¹¹⁸⁹ BinFV vom 26. Sept. 2003 (AS 2003 3687).

¹¹⁹⁰ EFK-Bericht vom 29. Mai 2006, S. 9.

¹¹⁹¹ Siehe Kapitel 6.6.7.1 für die Schlussfolgerungen der Aufsichtskommissionen zu diesem Thema.

das Risikomanagement im Informatikbereich vermittelt hätten. Des Weiteren wurde offensichtlich auch das die Kontrolle unterstützende Portfoliomanagement-Werkzeug (IKT-Cockpit) von den meisten Departementen nicht korrekt genutzt.¹¹⁹²

Vergabe der IKT-Wachstumskredite

Im Rahmen des Vergabeverfahrens betreffend die IKT-Wachstumskredite hatte der IRB zwar über die Verteilung der Mittel zu entscheiden, doch erhielt er keinerlei Informationen über die Projekte selbst, da diese der LBK vorgestellt wurden, welche dann lediglich eine Prioritätenliste an den IRB weiterleitete. Dieser verfügte also über keine operativen Details zu den Projekten. Die im IRB vertretene EFV (beratende Funktion) war an den Sitzungen der LBK anwesend, um Informationen zu sammeln, und diente so als Verbindungsglied zwischen den beiden Organen.¹¹⁹³ Der IRB diskutierte also ausschliesslich über die Bedeutung der Projekte für den Bund und nicht über deren Stand. Er verfügte im Prinzip über keine Instrumente, um Einfluss auf die Projekte nehmen zu können, und sah sich dazu auch nicht verpflichtet. Der Beschluss des IRB, als Reaktion auf den ersten Projektstopp nach dem Scheitern der Verhandlungen mit Unisys die Mittel aus den IKT-Wachstumskrediten zu beschränken, zeigt jedoch, dass der IRB einige schwache Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das INSIEME-Projekt besass.¹¹⁹⁴ Generell war der Einfluss des IRB auf das Projektmanagement im Informatikbereich jedoch sehr gering.

Die Oberaufsichtskommissionen kritisieren, dass sich der IRB nicht für den Entwicklungsstand des INSIEME-Projekts interessierte, obwohl er Mittel an dieses vergab, die 20 Prozent des Projektbudgets ausmachten¹¹⁹⁵ (rund 20 Millionen Franken). Zudem gab es auch nach der Kreditvergabe keine Nachverfolgung des Projekts. Der IRB wurde des Weiteren nie über die Berichte der EFK betreffend den Ablauf von INSIEME informiert und nahm nie Kenntnis von der Nichtanwendung bestimmter obligatorischer Standards wie HERMES.

Generell kann das Verfahren zur Vergabe der Wachstumskredite, welches zum damaligen Zeitpunkt angewendet wurde, als suboptimal bezeichnet werden. Dass das für die Mittelvergabe zuständige Organ keine Informationen über die Projekte und deren Verlauf erhält, ist nach Auffassung der Oberaufsichtskommissionen fragwürdig. Wenn so viele Organe beteiligt sind, ist es zudem schwierig, einen klaren Überblick über die jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu erhalten, und ausserdem steigt die Gefahr, dass sich die Organe die Verantwortung gegenseitig zuschieben, anstatt selber aktiv zu werden.

Beteiligung an der Kontrolle und am Monitoring des Projekts

Die Oberaufsichtskommissionen halten fest, dass der Einbezug des IRB in die vom Bundesrat in Auftrag gegebene Kontrolle sowie das Projekt-Monitoring¹¹⁹⁶ nicht optimal abliefen. So wurden die Mitglieder des IRB schlecht über den Auftrag

¹¹⁹² EFK-Bericht vom 21. Okt. 2009, S. 11.

¹¹⁹³ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan 2014, S. 10.

¹¹⁹⁴ Die Aufsichtskommissionen halten zudem fest, dass die Sitzungsprotokolle des IRB keinerlei Auskunft über eine Diskussion zu diesem Beschluss geben, und dass sie von diesem Beschluss nur durch die Berichte der EFK erfahren haben. Es kann deshalb nicht beurteilt werden, wie die Mitglieder des IRB diese Angelegenheit behandelt haben.

¹¹⁹⁵ Kreditüberwachung INSIEME vom 31. Aug. 2013.

¹¹⁹⁶ Für weitere Informationen zu diesem Bundesratsbeschluss und dessen Auswirkungen siehe Kapitel 5.3.1.3.

informiert, den ihnen der Bundesrat erteilt hatte. Ihnen wurde mitgeteilt, sie müssten lediglich zweimal pro Jahr Kenntnis nehmen von einer Präsentation über den Projektstand und dürften eventuell Empfehlungen unterbreiten, hätten aber keinesfalls ein echtes Controlling durchzuführen.¹¹⁹⁷

Nach Ansicht der Obergerichtskommissionen verlangte der Beschluss des Bundesrats jedoch mehr als eine einfache Kenntnisnahme. Der Auftrag des Bundesrats wurde also offensichtlich nicht verstanden und dadurch vom GS EFD und vom IRB auch nicht korrekt umgesetzt. Ungeachtet dieser Probleme war der IRB auch nicht das geeignete Organ, um wie vom Bundesrat gewünscht eine eingehende Nachkontrolle und ein rigoroses Monitoring durchzuführen. Der IRB verfügte weder über die Instrumente noch über die Rechtsgrundlagen oder die Erfahrung für eine solche Aufgabe. Das damals geltende Recht sah vor, dass der IRB die departementsübergreifenden Informatikprogramme initialisiert und steuert,¹¹⁹⁸ jedoch nicht die departementsinternen Projekte, wie INSIEME eines war.

Angesichts der Informationen, welche das GS EFD und der Vorsitzende des IRB dem IRB weiterleiteten, kann man den IRB schwerlich dafür verantwortlich machen, wie er den Bundesratsbeschluss umsetzte. Allerdings verdeutlicht diese Angelegenheit die Komplexität des Projektmanagements und -controllings im Informatikbereich und die daraus entstandenen Unklarheiten innerhalb der Verwaltung.

Das EFD hätte den Bundesrat im Übrigen über die ergriffenen Massnahmen informieren müssen, damit sich dieser hätte versichern können, dass dem Projekt die von ihm gewünschte Aufmerksamkeit zukam. Der Bundesrat wiederum hätte, wie bereits in Kapitel 5.3.1.3 erwähnt, die Umsetzung seines Beschlusses aufmerksamer nachverfolgen und sich versichern müssen, dass er über die Wirksamkeit der von ihm initiierten Massnahmen informiert wird.

Der IRB und seine Verantwortung für die Informatikstrategie des Bundes

Während eines Grossteils des INSIEME-Projekts war der IRB das für die allgemeine IKT-Strategie des Bundes verantwortliche Organ.¹¹⁹⁹ Allerdings besass er kein Instrument, das ihm erlaubt hätte, einen detaillierten Überblick über den Stand der Informatikprojekte des Bundes zu bekommen oder die Einhaltung seiner Informatikvorgaben zu überprüfen. Genauso wenig war er in der Lage, die Umsetzung der Gesamtstrategie zu kontrollieren. Dadurch konnte er nicht überprüfen, ob die Ziele der IKT-Strategie 2007–2011, wie etwa die Verringerung der Abhängigkeit von externen Experten,¹²⁰⁰ berücksichtigt und die HERMES-Methode korrekt angewendet wurden.

Da die EFK ihre Erkenntnisse über Mängel bei der Anwendung der obligatorischen Normen und Standards dem IRB nicht kommunizierte,¹²⁰¹ hatte dieser keine Rückmeldung über den Umsetzungsstand der Informatikstrategie.

Nach Ansicht der Obergerichtskommissionen sind diese Schwächen hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass es die verschiedenen Versionen der BinfV dem IRB nicht erlaubten, seine Aufgaben korrekt zu erfüllen. Der IRB und die Departemente

¹¹⁹⁷ Protokoll der IRB-Sitzung vom 31. Jan. 2011.

¹¹⁹⁸ Art. 13 Abs. 2 Bst. e BinfV (AS 2003 3687).

¹¹⁹⁹ Art. 11 BinfV (AS 2003 3687).

¹²⁰⁰ ISB: IKT-Strategie der Bundesverwaltung, Strategische Planung 2007–2011, Ziel 8, S. 11.

¹²⁰¹ Vgl. Kapitel 5.4.1.3 und 6.6.7.1.

versteckten sich stets hinter der Tatsache, dass das IKT-Management in der Verantwortung der Departemente liegt. Der IRB mischte sich deshalb nie ein, wenn Probleme beim Management und bei der Führung der IKT auftraten. Zudem war der IRB ein Konsens- und Diskussionsorgan, das nicht in der Lage war, in den Departementen ein einheitliches IKT-Management durchzusetzen.

Die Obergerichtskommissionen kommen zum Schluss, dass der IRB nicht das geeignete Organ dafür war, die Umsetzung der Informatikstrategie zu überwachen. Seine Funktionsweise, das Fehlen wirksamer Instrumente zur Durchsetzung der strategischen Ziele oder zur Erlangung eines Gesamtüberblicks über den Zustand der IKT auf Bundesebene, eine unklare Aufgabenverteilung sowie das Existieren einer Vielzahl interner Weisungen und unterschiedlicher Departementskulturen verhinderten ein einheitliches und wirksames Management der IKT des Bundes.

5.4.3 Rolle des Bundesrats als oberstes Organ der strategischen Steuerung

5.4.3.1 Einleitung und Sachverhalt

Die strategische Gesamtverantwortung für die Informations- und Kommunikationstechnologien in der Bundesverwaltung liegt inzwischen beim Bundesrat. Er bestimmt die IKT-Strategie des Bundes, überwacht regelmässig deren Umsetzung, definiert die IKT-Standarddienste und deren Marktmodell, legt fest, in welchen Bereichen detaillierte Vorgaben nötig sind und erlässt Weisungen über die Informatiksicherheit.¹²⁰² Diese konkreten Aufgaben obliegen dem Bundesrat erst seit Anfang 2012,¹²⁰³ doch als oberstes Organ der strategischen Steuerung hatte er schon immer die allgemeine Verantwortung zu tragen.

Die Obergerichtskommissionen stellten fest, dass sich der Bundesrat vor der Revision der BinfV Ende 2010, welche namentlich durch die Motion Noser¹²⁰⁴ und die Bemerkungen der FinDel betreffend ihre Sorgen über die Informatiksteuerung des Bundes¹²⁰⁵ angestossen wurde, kaum mit der Informatik beschäftigte. In dieser Zeit wurden die Informatikprobleme in den Geschäftsberichten des Bundesrats nur sehr selten erwähnt. Eine kurze Präsentation des Projekts INSIEME war dennoch in den Geschäftsberichten des Bundesrats von 2005 und 2006 enthalten, allerdings ohne Verweis auf die bekannten Probleme. So gab es während der zwölfjährigen Dauer von INSIEME zum Beispiel kein einziges Ziel des Bundesrats in Sachen IKT.

Ab Mai 2007 machte sich der Bundesrat jedoch zumindest Gedanken über die Strukturen der Informatiksteuerung des Bundes.¹²⁰⁶

¹²⁰² Geschäftsbericht des Bundesrats 2011, Band I, S. 56.

¹²⁰³ Art. 14 BinfV (SR 172.010.58).

¹²⁰⁴ Mo. Noser «IT-Leistungserbringer zentralisieren» vom 21. Juni 2007 (07.3452).

¹²⁰⁵ Schreiben der FinDel an den Bundesrat vom Sept. 2008.

¹²⁰⁶ Schreiben des Bundesrats an die FinDel vom 26. Sept. 2008.

5.4.3.2

Beurteilung der Rolle des Bundesrats als oberstes Organ der strategischen Steuerung

Wie bereits in den Kapiteln 5.4.1 und 5.4.2 erwähnt, mussten die Oberaufsichtskommissionen feststellen, dass die auf den zwischen 2000 und 2012 geltenden Fassungen der BinfV¹²⁰⁷ beruhende Organisation des Bundes in Sachen Informatik alles andere als optimal war.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Verordnung Anfang 2012 und den verschiedenen Massnahmen des Bundesrats, zum Beispiel der Einführung von umfassenden Kontrollmassnahmen für die Schlüsselprojekte¹²⁰⁸ oder der Schaffung eines Pools von Projektleiterinnen und Projektleitern für IKT-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung¹²⁰⁹, wurde die IKT-Organisation des Bundes umfassend geändert.

Da diese Massnahmen erst vor kurzem ergriffen wurden, ist es für die Oberaufsichtskommissionen derzeit noch nicht möglich, deren Wirksamkeit und Auswirkungen auf das IKT-Management des Bundes zu beurteilen. Die FK und GPK nutzen diesen Bericht jedoch, um gewisse Probleme anzusprechen, die eventuell auch in Zukunft noch bestehen könnten.

Neuordnung der Normen und Standards

Die Oberaufsichtskommissionen mussten feststellen, dass es schwierig ist, sich einen klaren und umfassenden Überblick über alle Normen, Weisungen, Standards und Methoden zu verschaffen, die im IKT-Bereich des Bundes gelten. Es ist zu befürchten, dass diese Vielzahl von Dokumenten ein grosses Hindernis für ein einheitliches und transparentes Informatikmanagement des Bundes ist. Ausserdem besteht dadurch die Gefahr von Doppelspurigkeiten zwischen den verschiedenen IKT-Dokumenten und anderen Standards wie etwa den Normen des öffentlichen Beschaffungsrechts.

Die Oberaufsichtskommissionen begrüssen, dass es auf Bundesebene Vorgaben und Standards gibt, sind jedoch der Ansicht, dass deren Überzahl sowie die Unkenntnis oder Nichtanwendung dieser Normen durch die Verwaltungseinheiten problematisch ist.

In ihren Augen müssen das Management und die Organisation der IKT innerhalb des Bundes, und dabei namentlich das *Controlling*, noch besser harmonisiert werden.

¹²⁰⁷ BinfV vom 23. Febr. 2000 (AS **2000** 1227) und BinfV vom 26. Sept. 2003 (AS **2003** 3687).

¹²⁰⁸ Weisungen des Bundesrats für IKT-Schlüsselprojekte in der Bundesverwaltung vom 27. März 2013.

¹²⁰⁹ Medienmitteilung des Bundesrats vom 30. April 2014 über die Schaffung eines Pools von Projektleiterinnen und Projektleitern für IKT-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung.

Empfehlung 14: Neuordnung von Normen und Standards

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, die verschiedenen Informatiknormen und -standards neu zu ordnen. Dabei ist dafür zu sorgen, dass diese im Einklang mit den Normen anderer Bereiche (zum Beispiel jenen des öffentlichen Beschaffungsrechts) stehen. Der Bundesrat sorgt auch dafür, dass diese Normen und Standards in der Bundesverwaltung bekannt sind und angewendet werden.

Verbesserung der Kenntnis über die jeweiligen Zuständigkeiten

Die Inspektion hat gezeigt, dass die Kommunikation zwischen den verschiedenen Organen und die Kenntnis der jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten alles andere als optimal waren.

Das Geschehen rund um den Beschluss des Bundesrats vom 18. Juni 2010 zu einer eingehenden Nachkontrolle und einem rigorosen Monitoring ist symptomatisch für die Probleme, die damals bestanden. Die Tatsache, dass der Bundesrat diese Aufgabe dem IRB anvertraute, zeigt, dass er ganz offensichtlich die «operativen» Grenzen dieses Organs nicht kannte. Des Weiteren interpretierten das EFD und der Vorsitzende des IRB diesen Beschluss nicht korrekt, da sie dem IRB kommunizierten, er habe lediglich mindestens einmal pro Jahr vom Projektstand Kenntnis zu nehmen, obwohl der Bundesrat eine eingehende Nachkontrolle und ein rigoroses Monitoring in Auftrag gegeben hatte.

Wie bereits in Kapitel 5.4.2 erwähnt, waren die Aufgaben des IRB auch dessen Mitgliedern nicht klar. Aus dem Bericht der EFK vom Oktober 2009 wiederum geht hervor, dass man sich auch im ISB unsicher war, welches Organ die Anwendung der Normen und Standards zu beaufsichtigen hat.¹²¹⁰ Aus den Sitzungsprotokollen der FinDel geht des Weiteren hervor, dass sich ihre Mitglieder ebenfalls mehrfach die Frage stellten, welchem Organ welche Aufgabe zukommt.

Die Anhörungen durch die AGI ergaben ausserdem, dass es zwischen dem damaligen Direktor des BIT und dem Delegierten des ISB (2001–2007) Spannungen hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen ihren beiden Verwaltungseinheiten gab.¹²¹¹ Laut dem ehemaligen Direktor des BIT (1999–2011) rührte auch die schlechte Beziehung zwischen ihm und dem ehemaligen Vorsteher des EFD (2004–2010) daher, dass dieser nicht verstand, dass die Informatikstrategie in den Verantwortungsbereich des ISB bzw. des IRB fiel und nicht in jenen des BIT.¹²¹²

Die Oberaufsichtskommissionen sind sich der Komplexität des IKT-Managements bewusst; angesichts der zunehmenden Bedeutung dieses Bereichs ist es jedoch unerlässlich, dass die Zuständigkeiten der beteiligten Akteure klar definiert und bekannt sind. Durch die schnelle Entwicklung der IKT, die verschiedenen Revisionen der BinFV sowie die mit der Zeit neu dazugekommenen Normen und Standards ist die «Umgebung» des IKT-Managements des Bundes natürlich komplexer geworden. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass nicht allen am Management und an

¹²¹⁰ EFK-Bericht vom 21. Okt. 2009, S. 12.

¹²¹¹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 20 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹²¹² Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 37 (Direktor BIT 1999–2011). Für weitere Informationen siehe Kapitel 4.4.3.5.

der Steuerung der IKT beteiligten Organen immer ganz klar war, welches welche Aufgabe hatte.¹²¹³

Die FK und GPK fordern den Bundesrat in seiner Funktion als oberster Verantwortlicher für die Informatikstrategie auf, die Zuständigkeiten klar zu regeln und bekannt zu machen, um so Missverständnisse und Ineffizienzen bei der Steuerung und der Kontrolle der IKT zu vermeiden. Sie verweisen in diesem Zusammenhang noch einmal auf die Empfehlung an den Bundesrat betreffend die Festlegung der Zuständigkeiten im IKT-Bereich.¹²¹⁴

Verfahren zur Vergabe der Wachstumskredite¹²¹⁵

Das Verfahren zur Vergabe der IKT-Wachstumskredite wurde mit der letzten Revision der BinfV komplett geändert. Für die Vergabe und die Priorisierung dieser Mittel ist seitdem der Bundesrat zuständig. Er stützt sich dabei auf die Dossiers, die vom ISB mit Beschluss des IRB vorbereitet werden. Der Bundesrat entscheidet nach Konsultation der Generalsekretärenkonferenz (GSK) über die endgültige Priorisierung und die Verteilung der Mittel.¹²¹⁶

Wie bereits in Kapitel 5.4.2.3 erwähnt, betrachten die Oberaufsichtskommissionen das Verfahren zur Vergabe der Wachstumskredite, so wie es bis 1. Januar 2012 galt, als nicht zufriedenstellend. Dass dem für die Kreditvergabe zuständigen Organ keine Informationen über den Projektstand weitergeleitet wurden und dass nach der Kreditvergabe keine Nachverfolgung der Projekte durch den IRB stattfand, erachten die Oberaufsichtskommissionen als absolut problematisch. Des Weiteren erschwerte es die Vielzahl von beteiligten Organen, einen klaren Überblick über die jeweiligen Zuständigkeiten zu bekommen.

Jetzt, da der Bundesrat das für die Informatikstrategie verantwortliche Organ ist, wird dieser durch den Controlling-Bericht des ISB über den Stand der Informatikprojekte orientiert. Mit dieser Reform wurde das Problem der fehlenden Nachverfolgung also gelöst. Die FK und GPK sind jedoch der Ansicht, dass auch mit den Kreditanträgen Informationen mitgeliefert werden müssen, und zwar sowohl Informationen über die Bedeutung des jeweiligen Projekts für den Bund als auch – wie es bereits der Fall ist – über dessen Umsetzungsstand. So wäre der Bundesrat aus erster Hand informiert.

Empfehlung 15: Bewilligung der IKT-Kredite

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, zu den IKT-Kreditanträgen alle Informationen einzuverlangen, die für die Beurteilung des Kreditbegehrens notwendig sind.

¹²¹³ EFK-Bericht vom 21. Okt. 2009, S. 12.

¹²¹⁴ Siehe Empfehlung 10, Festlegung der Zuständigkeiten in Sachen IKT (Kapitel 5.3.1.3).

¹²¹⁵ Mit der revidierten BinfV (in Kraft seit dem 1. Jan. 2012) werden die ehemaligen IKT-Wachstumskredite neu «Zentrale IKT-Mittel» genannt.

¹²¹⁶ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 11.

5.4.4 Risikomanagement

5.4.4.1 Ziele und Zuständigkeiten

Unter Risiken versteht der Bund «Ereignisse und Entwicklungen [...], die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative finanzielle und nichtfinanzielle Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und die Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung haben».¹²¹⁷ Unter nichtfinanzielle Auswirkungen fallen beispielsweise Reputationsschäden, Beeinträchtigungen von Geschäftsprozessen sowie Schädigungen von Mensch und Umwelt.

Gemäss den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes sind die Departemente und die Bundeskanzlei zuständig für die Umsetzung der Risikopolitik. Wichtige Koordinationsfunktionen werden jedoch von der EFV und der GSK übernommen. Die EFV sorgt mit dem Erlass von Richtlinien für eine möglichst homogene Umsetzung des Risikomanagements innerhalb der Bundesverwaltung. Für die Bewirtschaftung der Risiken und die Risikoberichterstattung wird ein von ihr betriebenes Informatik-Tool eingesetzt.¹²¹⁸

Die GSK konsolidiert das Risikomanagement auf der Stufe Bundesrat.¹²¹⁹ Sie priorisiert ausserdem die Risikomeldungen der Departemente (welche mindestens ihre drei grössten Risiken melden müssen), überprüft die Vollständigkeit der Risikoberichterstattung und verabschiedet diese zuhanden des Bundesrats.¹²²⁰

Gemäss Artikel 178 BV und Artikel 35 RVOG führen der Bundesrat sowie die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen die Bundesverwaltung. Jedes Bundesratsmitglied führt sein Departement und trägt dafür die politische Verantwortung (Art. 37 Abs. 1 RVOG). In dieser Funktion macht der Bundesrat mit seinen Weisungen klar, dass das Risikomanagement einen wichtigen Teil der Führungsverantwortung auf allen Führungsebenen bildet, dass das Risikomanagement also «Chefsache» ist.¹²²¹ Das Risikomanagement hat das Ziel, die Entscheidungsfindung von Bundesrat und Bundesverwaltung zu unterstützen.¹²²² Es soll dabei helfen, die Risiken möglichst frühzeitig zu identifizieren, um so rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen ergreifen zu können und dadurch zur vorausschauenden Erfüllung der Bundesaufgaben und zur Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung beizutragen. Das Risikomanagement ist folglich ein Steuerungsinstrument des Bundesrats.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass es nicht während der gesamten Dauer des INSIEME-Projekts ein bundesweit koordiniertes Risikomanagement gab. Dessen Einführung wurde erst am 19. Januar 2005 beschlossen.¹²²³

¹²¹⁷ Art. 2 der Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. Sept. 2010 (BBl 2010 6549).

¹²¹⁸ Art. 5 der Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. Sept. 2010 (BBl 2010 6549).

¹²¹⁹ Art. 5 der Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. Sept. 2010 (BBl 2010 6549).

¹²²⁰ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 8.

¹²²¹ Erläuterungen zu den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes, S. 5.

¹²²² Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. Sept. 2010 (BBl 2010 6549).

¹²²³ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 8.

5.4.4.2 Risikomanagement beim INSIEME-Projekt

Laut dem ehemaligen Generalsekretär des EFD (1996–2007) wurde das INSIEME-Projekt während seiner Amtszeit als Risiko auf Stufe Amt systematisch erfasst und bis auf Stufe Departement konsolidiert.¹²²⁴ Die Obergerichtskommissionen stellten allerdings fest, dass es nie als Kernrisiko für das Departement betrachtet wurde und deshalb auch nie auf die dem Bundesrat zur Verfügung gestellte Liste der Hauptrisiken kam. Die EFV wiederum erklärte, dass INSIEME erst 2011 im Risikomanagement-Tool erfasst wurde. Da es unter dem massgeblichen Schwellenwert lag,¹²²⁵ wurde das Risiko des INSIEME-Projekts zwar der Koordinationsstelle gemeldet, jedoch nicht als Kernrisiko. Deshalb wurde es nie von der GSK behandelt und dementsprechend auch nicht dem Bundesrat übermittelt.¹²²⁶

Risikomanagement in der ESTV

Der Bundesrat stellt in seinem Bericht vom 27. Februar 2013 fest, dass die in den Controllingberichten genannten Risiken nicht den tatsächlichen Projektstand widerspiegeln und geht davon aus, dass die Führungsverantwortlichen – seien es die Mitglieder des GPA oder des ISB – von den Projektverantwortlichen bewusst nicht ausreichend informiert wurden.¹²²⁷ Des Weiteren schreibt der Bundesrat in seinem Bericht: «Im Bericht vom 29. Mai 2008 steht: «Projektintern wird ein Risikokatalog geführt. Gravierende Risiken sind zur Zeit nicht bekannt.» Konsultiert man die projektinterne Risikoliste, zeigt sich ein anderes Bild (Auszug: Vertrauensverlust seitens ESTV-Mitarbeiter in das Projektteam, Know-how-Mangel sowohl beim Projektteam als auch bei beteiligten Fachdienst-Mitarbeitern, negativer Teamgeist, sich selbst erfüllende Misserfolgsvermutung usw.).»¹²²⁸

Aus einem E-Mail-Verkehr zwischen dem Direktor der ESTV (2000–2012) und dem Leiter des FISP ESTV geht hervor, dass der Direktor der ESTV fünf Tage vor Ablauf der Frist für die Übermittlung der Risiken ans Departement und nachdem der Leiter des FISP aufgrund des Nichterhalts Druck gemacht hatte, diesen direkt fragte, welche Risiken er ins Risikomanagement-Tool eingeben müsse.¹²²⁹

Die EFK kritisierte im Übrigen in einem Bericht vom Dezember 2011 das Verhältnis zwischen der ESTV und dem FISP ESTV:¹²³⁰ Sie stellte damals insbesondere fest, dass die ESTV das FISP beim Risikomanagement als Partner nutze, was dessen Unabhängigkeit als Aufsichtsorgan kompromittiere, da dieses so direkt in die Geschäftstätigkeit der ESTV verwickelt sei und seine Aufsichtstätigkeit nicht mehr neutral und mit dem nötigen Abstand wahrnehmen könne.¹²³¹

Vor diesem Hintergrund kommen die Obergerichtskommissionen zum Schluss, dass die ESTV das Risikomanagement nicht ausreichend ernst nahm. Der Bericht des Bundesrats an die FK und GPK vom Februar 2013 stützt diese Schlussfolge-

¹²²⁴ Schreiben des ehemaligen Generalsekretärs des EFD (1996–2007) an die AGI vom 5. Nov. 2013, S. 5.

¹²²⁵ Das Projektrisiko wurde mit der Eintretenswahrscheinlichkeit «möglich» (10–33 %), die Auswirkungen mit «wesentlich» (100 bis 500 Millionen Franken) eingestuft.

¹²²⁶ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 10.

¹²²⁷ Für weitere Informationen über dieses Thema siehe Kapitel 3.3.

¹²²⁸ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 23.

¹²²⁹ E-Mail-Verkehr vom 25. Nov. 2010 zwischen dem Direktor der ESTV (2000–2012) und dem Leiter des FISP ESTV.

¹²³⁰ EFK-Bericht vom Dezember 2011, S. 8.

¹²³¹ EFK-Bericht vom Dezember 2011, S. 8.

rung: Darin kommt insbesondere zum Ausdruck, dass die ESTV bei der Risikobeurteilung die Eintretenswahrscheinlichkeit heruntergespielt hat.¹²³²

Risikomanagement auf Stufe Departement und Bundesrat

Bei der Lancierung der Risikopolitik des Bundes im Jahr 2005 beschloss der Bundesrat, sich auf eine stark dezentralisierte Struktur zu stützen. Zwar möchten die Oberaufsichtskommissionen diesen Beschluss nicht infrage stellen, allerdings weisen sie darauf hin, dass das INSIEME-Projekt die Grenzen dieses Systems verdeutlicht hat. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die ESTV das Risikomanagement nicht ausreichend ernst nahm und sich dies auf alle Phasen des Verfahrens auswirkte, da das INSIEME-Projekt so trotz der aufgetretenen Schwierigkeiten und der potenziellen Schäden für die Steuereinnahmen und die Reputation des Bundes nie als Kernrisiko eingestuft wurde. Die Unterschiede bei der Anwendung des Risikomanagements innerhalb der verschiedenen Verwaltungseinheiten und dessen uneinheitliche Nutzung als Steuerungsinstrument, welche von der EFV festgestellt wurden,¹²³³ haben die Zweifel der Oberaufsichtskommissionen betreffend das Risikomanagement des Bundes bestätigt. Hier sind eindeutig Verbesserungen erforderlich.

Die Oberaufsichtskommissionen finden es problematisch, dass ein Projekt wie INSIEME, das ursprünglich jährliche Einsparungen in der Höhe von 200 Millionen Franken für den Bund generieren sollte,¹²³⁴ von der EFV nicht als wichtig eingestuft wurde. Die FK und GPK sind der Ansicht, dass zu den Kriterien bei der Bewertung der Wichtigkeit eines Projekts auch dessen Bedeutung für die Zukunft der Verwaltung zählen muss und nicht nur die Höhe der entsprechenden Kredite.

Die Oberaufsichtskommissionen stellen ausserdem fest, dass der Bundesrat die Informatik nur selten als hohes Risiko für den Bund bewertet hat. Zwar führte das EFD zwischen 2008 und 2010 sehr wohl einen «IT-Ausfall» als Kernrisiko,¹²³⁵ jedoch wurde dieser Punkt im Jahr 2011 wieder von der Risikoliste des EFD gestrichen. Zudem bezog sich dieses Risiko, wie der ehemalige Vorsteher des EFD (2004–2010) in seiner Anhörung bestätigte,¹²³⁶ vielmehr auf mögliche Computerattacken oder Betriebsstörungen der IT-Systeme als auf Schwächen bei der Entwicklung der IKT innerhalb des Departements.

Das Risikomanagement betreffend die Informatik konzentrierte sich auf Probleme wie Computerangriffe oder andere Ereignisse, die zu einem plötzlichen Stopp der Informatiksysteme hätten führen können; ein schlechtes Informatik- oder Projektmanagement wurde nicht als Risiko berücksichtigt. Elemente, die mit den Ressourcen zusammenhängen, so wie das INSIEME-Projekt, werden auch heute noch nicht ins Risikomanagement einbezogen.¹²³⁷

Die Oberaufsichtskommissionen zeigen sich auch beunruhigt über die Art und Weise, wie die Departemente das Risikomanagement nutzen, um ihre Aktivitäten zu steuern. So bezeichnete eine Studie der Kessler Consulting AG im Jahr 2003 die

¹²³² 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 8.

¹²³³ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 10.

¹²³⁴ Für weitere Informationen über die Rentabilität des INSIEME-Projekts siehe Kapitel 6.4.5.

¹²³⁵ Risikomap Bund 2008.

¹²³⁶ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 41 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹²³⁷ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 30 (stv. Generalsekretär EFD seit 2011).

Abhängigkeit von externen Experten als Risiko Nummer 1 für das EFD.¹²³⁸ Dieser Aspekt wurde bei der Durchführung des INSIEME-Projekts offensichtlich nicht ausreichend berücksichtigt: Die Abhängigkeit von den externen Experten war einer der Schlüsselfaktoren für das Scheitern des INSIEME-Projekts.¹²³⁹ Die Departemente müssen ihre Risikopolitik besser mit der operativen Leitung des Departements abstimmen und dürfen dieses Instrument nicht einfach nur als Informationsverfahren nutzen. Des Weiteren müssen Querschnittsthemen wie die Informatik oder die Beschaffungspolitik besser in das Risikomanagement auf Stufe Bund einbezogen werden, damit dieses wirklich als Steuerungsinstrument des Bundesrats genutzt werden kann. Dies ist umso wichtiger, als der Bundesrat ja inzwischen die Verantwortung für die strategische Steuerung der IKT trägt. Deshalb sollte ein Bericht über die Risiken im IKT-Bereich in den Bericht über das strategische Controlling integriert werden.

Empfehlung 16: Kriterien für die Risikoselektion

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass beim Risikomanagement des Bundes die IKT-Implikationen mitberücksichtigt werden. Ausserdem sollte er dafür besorgt sein, dass bei der Risikoselektion nicht nur die Kosten, sondern auch die Bedeutung und die Auswirkungen des Projekts in Betracht gezogen werden.

5.5 Zwischenfazit zur Verantwortung des Bundesrats

Während der Laufzeit von INSIEME befasste sich der Bundesrat ausschliesslich an jenen Sitzungen, an denen die Verpflichtungs- und Zusatzkredite behandelt wurden, mit dem Projekt. Er wurde nie über die Schwierigkeiten informiert, die bei INSIEME auftraten – weder von der EFK noch im Rahmen der Risikoreportings, welche ihm jährlich unterbreitet wurden –, und zwar auch dann nicht, als er über die Vergabe von Zusatzkrediten zu entscheiden hatte. Zudem wurde das Thema der IKT beim Risikomanagement und bei der Steuerung der Verwaltung vom Bundesrat nicht ausreichend ernst genommen.

Der Bundesrat verlangte allerdings im Zusammenhang mit der Vergabe der Zusatzkredite im Jahr 2010 die Durchführung eines rigorosen Monitorings und einer eingehenden Nachverfolgung durch die EFK und den IRB. Dieser Beschluss des Bundesrats wurde nicht korrekt umgesetzt. Nach dem Entscheid der EFK, sich aus Gründen der Unabhängigkeit nicht an diesem Verfahren zu beteiligen, bestand die Umsetzung faktisch lediglich aus der Weiterleitung von Quartalsberichten an den IRB. Der IRB wiederum war sich nicht bewusst, wie umfangreich der Auftrag war, der ihm vom Bundesrat erteilt worden war, da ihm dieser vom GS EFD und vom Vorsitzenden des IRB nicht richtig kommuniziert wurde.

¹²³⁸ Bericht der Kessler Consulting AG an die EFV vom 30. April 2003: Bestandesaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Erstellen einer Risikoanalyse, S. 107.

¹²³⁹ Für weitere Informationen über die Abhängigkeit der ESTV von externen Experten und deren Einfluss auf das Scheitern des INSIEME-Projekts siehe insbesondere die Kapitel 3.6.5.1 und 3.6.5.2.

Der Bundesrat seinerseits verzichtete vollständig darauf, die Umsetzung seines Beschlusses zu überprüfen: Er interessierte sich nie dafür, ob seine Massnahmen korrekt umgesetzt wurden und die erwünschten Ergebnisse erzielten. Nach Ansicht der FK und GPK wäre es die Aufgabe des EFD gewesen, sicherzustellen, dass der Gesamtbundesrat über den Projektstand orientiert wird.

Des Weiteren bestehen Auslegungsdifferenzen zwischen der EFK und dem Bundesrat hinsichtlich des Eskalationsverfahrens und der Umsetzung der Revisionspendenzen (Art. 15 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 4 FKG). Die Oberaufsichtskommissionen erachten es als unerlässlich, dass die EFK und der Bundesrat diesbezüglich ein gemeinsames Verständnis teilen. Der Bundesrat ist auf eine regelmässige und korrekte Orientierung angewiesen, um seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion wahrnehmen zu können.

Zu diesem Zweck muss er über Informationen verfügen, die den Umsetzungsstand der IKT-Projekte des Bundes korrekt wiedergeben. Die frühere Organisation vor der Revision der BinfV erlaubte es dem ISB und dem IRB nicht, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen, wodurch es dem Bundesrat an einem realistischen Überblick über das IKT-Management fehlte. Die Organisation dieses Bereichs war nicht ausreichend klar, weshalb die Oberaufsichtskommissionen dem Bundesrat empfehlen, dafür zu sorgen, dass die Zuständigkeiten und die Rollenverteilung zukünftig eindeutig und bekannt sind. Als verantwortliches Organ für die Organisation der IKT innerhalb der Bundesverwaltung obliegt es dem Bundesrat, klare rechtliche Vorgaben zu erlassen, die eine optimale Führung der IKT gewährleisten. In dieser Hinsicht trägt der Bundesrat eine gewisse, übergeordnete Verantwortung für das Scheitern des Projekts INSIEME.

Die Oberaufsichtskommissionen wiederholen an dieser Stelle ihr Anliegen, die Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Departemente sowie zwischen den Departementen zu verbessern.¹²⁴⁰ Sie ersuchen den Bundesrat, sicherzustellen, dass diese Thematik ernst genommen wird, und fordern ihn dazu auf, ihnen eine Liste mit den vorgesehenen Verbesserungsmassnahmen zuzustellen.

6 Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle

6.1 Einleitung

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes.¹²⁴¹ Im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit setzte sie sich während der Projektlaufzeit von 2001–2012 mehrfach mit INSIEME auseinander.

Ausgehend von den nachstehenden Untersuchungsfragen prüften die FK und GPK, ob die EFK ihrem gesetzlichen Auftrag bei der Begleitung von INSIEME angemessen nachgekommen ist und ob die bestehenden gesetzlichen Grundlagen geeignet sind, um die oberste Finanzaufsicht wirksam wahrzunehmen:

- Welche Prüftätigkeiten übte die EFK in Bezug auf das Projekt INSIEME aus?
- War die Begleitung des Projekts durch die EFK angemessen?

¹²⁴⁰ Vgl. Empfehlung 9 (Kapitel 4.4.3.5).

¹²⁴¹ Art. 1 Abs. 1 FKG (SR **614.0**).

- Wie gewährleistete die EFK, dass ihre Prüfergebnisse und Empfehlungen ernst genommen und umgesetzt wurden?
- Erfolgte diesbezüglich eine Kontrolle der EFK?

Bei der Aufarbeitung der Aufsicht durch die EFK konzentrierten sich die FK und GPK primär auf die grundsätzliche Funktionsweise der EFK im Zusammenhang mit INSIEME. Die verschiedenen Prüfungen der EFK zu INSIEME wurden hingegen nicht materiell beurteilt. Entsprechend enthält das vorliegende Kapitel keine Aussagen zur Stichhaltigkeit der einzelnen Prüfungsergebnisse der EFK zu INSIEME.

Die nachstehenden Kapitel erläutern die relevanten Rechtsgrundlagen (Kapitel 6.2) sowie den Sachverhalt zur Aufsicht durch die EFK in den drei Projektphasen von INSIEME (Kapitel 6.3–6.5). Die Beurteilung der Tätigkeiten der EFK durch die FK und GPK ist im Zwischenfazit dargelegt (Kapitel 6.6). Dieses gliedert sich nach den zentralen Funktionen der EFK, so wie sie im FKG geregelt sind. Abschliessend enthält das vorliegende Kapitel eine Motion der FK und GPK zur Änderung des FKG (Kapitel 6.7).

Die EFK übt ihre oberste Finanzaufsicht grundsätzlich in Koordination mit den FISP aus.¹²⁴² Das vorliegende Kapitel geht deshalb nicht nur auf die Aufsicht durch die EFK, sondern an verschiedenen Stellen auch auf die Aufsicht durch das FISP ESTV ein.¹²⁴³ Der Fokus richtet sich dabei auf die Prüfungstätigkeiten des FISP ESTV im Rahmen seiner eigenen Prüfungsplanung sowie auf die Koordination der Prüfungstätigkeiten durch die EFK.¹²⁴⁴

6.2 Rechtsgrundlagen

6.2.1 Stellung und Aufgaben der EFK

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes und hat ihre rechtliche Verankerung im FKG.¹²⁴⁵ Gemäss Artikel 1 Absatz 1 FKG unterstützt sie sowohl die Bundesversammlung in ihrer Oberaufsicht als auch den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. In ihrer Tätigkeit ist sie allerdings selbständig und unabhängig (Art. 1 Abs. 2 FKG). Artikel 15 Absatz 1 FKG hält fest, dass sie mit den FK, der FinDel, dem Bundesrat und den Verwaltungseinheiten des Bundes direkt verkehrt. Sämtliche Verwaltungseinheiten der Bundesver-

¹²⁴² Dies gilt für Prüfbereiche, in denen FISP eingerichtet sind. Aktuell existieren in der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung drei FISP auf Stufe Generalsekretariat (GS EDA, GS EJPD und GS VBS) sowie zehn FISP auf Amtsstufe (ESTV, Staatssekretariat für Bildung und Forschung, ETH-Rat, Zentrale Ausgleichsstelle, Eidgenössische Zollverwaltung, BBL, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Verkehr, Bundesamt für Strassen); vgl. EFK-Jahresbericht 2013, S. 62.

¹²⁴³ Vgl. Kapitel 6.2.8, 6.3.2, 6.3.4, 6.3.5, 6.4.1, 6.4.3, 6.4.5, 6.5.1 und 6.6.12.

¹²⁴⁴ Auf die Funktion und die Rolle des FISP ESTV als Führungsinstrument der Direktion der ESTV wird in Kapitel 4.3.3 eingegangen.

¹²⁴⁵ Auf Stufe Verordnung bestehen mit Ausnahme der Verordnung vom 19. Jan. 2005 über die Gebühren der Eidgenössischen Finanzkontrolle (Gebührenverordnung EFK, SR 172.041.17) keine weiteren Ausführungsbestimmungen zum FKG. Die Prüfungstätigkeit der EFK stützt sich auf die Bestimmungen des FKG sowie auf EFK-interne Weisungen und anerkannte Prüfungsstandards (Schreiben der EFK an die AGI vom 20. Okt. 2014, S. 2).

waltung sowie weitere Institutionen sind der Finanzaufsicht der EFK unterstellt (Art. 8 FKG).

Die EFK nimmt ihre Finanzaufsicht anhand von Prüfungen vor. Ihre Prüfaufgaben sind in Artikel 6 FKG aufgeführt, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist.¹²⁴⁶ In Bezug auf INSIEME betraf dies die Prüfung des Vollzugs des Voranschlags (Bst. a),¹²⁴⁷ die Prüfung der Kreditkontrolle und der Bewirtschaftung der Verpflichtungskredite (Bst. c), die Überprüfung der internen Kontrollsysteme (Bst. d), die stichprobenweise Prüfung von Zahlungsanweisungen (Bst. e) sowie die Prüfung von IT-Anwendungen in Bereichen des Finanzgebarens (Bst. h).

Ihr jährliches Prüfprogramm legt die EFK unabhängig fest und bringt es der FinDel sowie dem Bundesrat zur Kenntnis. Diese können der EFK zusätzliche Prüfaufträge erteilen, welche die EFK ablehnen kann, falls sie die Abwicklung ihres Prüfprogramms gefährden (Art. 1 Abs. 2 FKG).

6.2.2 Prüfungsbefunde und Empfehlungen

Im Rahmen ihrer Prüfungen führt die EFK Abklärungen zur Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit durch (Art. 5 FKG). Ihre Befunde teilt die EFK den geprüften Verwaltungseinheiten schriftlich mit (Art. 12 Abs. 1 FKG) und verknüpft diese mit Empfehlungen zur Behebung beanstandeter Mängel.

Im Falle, dass die geprüfte Verwaltungseinheit eine die Wirtschaftlichkeit berührende Beanstandung der EFK zurückweist, unterbreitet die EFK ihre Anträge bzw. Empfehlungen¹²⁴⁸ gemäss Artikel 12 Absatz 3 FKG dem vorgesetzten Departement, es sei denn, die EFK zieht ihre Empfehlungen zurück.¹²⁴⁹ Der Entscheid des Departements kann von der Verwaltungseinheit und von der EFK beim Bundesrat letztinstanzlich angefochten werden (Art. 12 Abs. 3 FKG).

Weist die geprüfte Verwaltungseinheit hingegen eine die Ordnungsmässigkeit oder die Rechtmässigkeit berührende Beanstandung der EFK zurück, kann die EFK die Ordnungs- oder Rechtswidrigkeit formell feststellen und eine Weisung erlassen, die von der geprüften Verwaltungseinheit beim Bundesrat angefochten werden kann (Art. 12 Abs. 4 und 5 FKG). Dieser entscheidet in letzter Instanz.¹²⁵⁰

Die Rückweisung einer «Beanstandung» in Artikel 12 Absatz 3 und 4 FKG legt die EFK als Rückweisung einer «Empfehlung» aus.¹²⁵¹

¹²⁴⁶ Botschaft vom 30. März 1994 zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes (BBl 1994 II 721, hier 733).

¹²⁴⁷ Grundsätzlich finden die Prüfungen nachträglich statt. Im Rahmen von Stichproben sollen in Ausnahmefällen aber auch Kontrollen möglich sein, bevor Verpflichtungen eingegangen werden (BBl 1994 II 721, hier 733–734).

¹²⁴⁸ Das FKG verwendet anstelle des in der aktuellen Praxis verwendeten Begriffs «Empfehlungen» den Begriff «Anträge» (vgl. Art. 12 Abs. 1 FKG gemäss Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle; BBl 1966 II 708, hier 712–713, 723 und 731).

¹²⁴⁹ Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl 1966 II 708, hier 723).

¹²⁵⁰ Botschaft vom 30. März 1994 zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes (BBl 1994 II 721, hier 737).

¹²⁵¹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 51.

6.2.3 Berichterstattung an weitere Aufsichts- und Obersaufsichtsorgane

Die EFK verfasst über jede Prüfung einen Bericht sowie eine Zusammenfassung, die sie nach Artikel 14 Absatz 1 FKG zusammen mit der Stellungnahme der Verwaltungseinheit der FinDel zustellt. Die Zusammenfassung stellt die EFK zudem dem betroffenen Departementsvorsteher zu. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Departemente rechtzeitig über die Schwerpunkte der Prüfungsbefunde ins Bild setzen können, bevor sie allenfalls von der FinDel mit dem Geschäft konfrontiert werden.¹²⁵² Nachdem die FinDel einen Prüfbericht der EFK behandelt hat, kann er von der EFK zusammen mit der Stellungnahme der geprüften Verwaltungseinheit und einer allfälligen Beurteilung der FinDel veröffentlicht werden (Art. 14 Abs. 2 FKG).

Die EFK verfasst jährlich einen Bericht an die FinDel und an den Bundesrat, der veröffentlicht wird (Art. 14 Abs. 3 FKG). Darin informiert die EFK nach Artikel 14 Absatz 3 FKG über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Pendenzen bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen und deren Gründe.^{1253/1254} Die Beseitigung der Umsetzungspendenzen wird gemäss Artikel 14 Absatz 4 FKG vom Bundesrat überwacht.¹²⁵⁵

6.2.4 Meldung an den Departementsvorsteher und den Bundespräsidenten bzw. an den Bundesrat

Die EFK ist bei der Feststellung von besonderen Vorkommnissen oder Mängeln von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung nach Artikel 15 Absatz 3 FKG dazu verpflichtet, nebst den betroffenen Verwaltungseinheiten den zuständigen Departementsvorsteher sowie den Vorsteher des EFD zu unterrichten. Betreffen die festgestellten Mängel das Finanzgebaren von Dienststellen des EFD, muss der Bundespräsident beziehungsweise der Vizepräsident des Bundesrats in Kenntnis gesetzt werden. Gleichzeitig ist die FinDel zu informieren. Erachtet es die EFK als zweckmässig, unterrichtet sie anstelle des zuständigen Departementsvorstehers den Bundesrat.

Die Beurteilung, in welchen Fällen es sich um besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung handelt, obliegt der EFK. Die Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des FKG verweist einzig darauf, dass Mängel, die insbesondere zu einer Nichtabnahme von Jahresrechnungen führen können, unter die Bestimmung des Artikels 15 Absatz 3 FKG fallen.¹²⁵⁶

¹²⁵² Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl 1998 V 4703, hier 4720).

¹²⁵³ Im FKG wird der Begriff «Revisionspendenz» verwendet. Dieser Begriff gibt den Gegenstand der Gesetzesbestimmung eher missverständlich wider (vgl. Kapitel 6.6.10).

¹²⁵⁴ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl 1998 V 4703, hier 4720–4721).

¹²⁵⁵ Vgl. Kapitel 5.2.2.

¹²⁵⁶ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl 1998 V 4703, hier 4721).

Die EFK interpretiert «besondere Vorkommnisse» sowie «Mängel von grundsätzlicher Bedeutung» gemäss ihrem Jahresbericht von 2007 wie folgt: «Besondere Vorkommnisse sind beispielsweise Delikte mit grossem Schaden oder grundlegende Mängel im IKS. Wenn die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung oder Buchhaltung nicht gegeben ist oder systematisch Rechtsvorschriften missachtet werden, liegt ein Mangel von grundsätzlicher Bedeutung vor».¹²⁵⁷

6.2.5 Zusammenarbeit mit Querschnittsämtern

Nimmt die EFK bei ihren Prüfungen Mängel ausserhalb des Finanzgebarens in der Organisation, der Verwaltungsführung oder der Aufgabenerfüllung wahr, bringt sie ihre Feststellungen in Abhängigkeit vom Problembereich einzelnen in Artikel 13 Absatz 2 FKG aufgeführten Querschnittsämtern bzw. Querschnittsorganen mit Beratungs-, Dienstleistungs- und Koordinationsfunktionen zur Kenntnis.¹²⁵⁸ Im Bereich der Informatik betrifft dies das BIT und das ISB. Das ISB wird erst seit der Fassung des FKG vom 1. September 2007 aufgrund einer formlosen Anpassung durch die Bundeskanzlei explizit in Artikel 13 Absatz 2 FKG aufgeführt.¹²⁵⁹

6.2.6 Stellungnahme in Mitberichtsverfahren und in der Ämterkonsultation

Die EFK kann nach Artikel 26 OV-EFD im Rahmen von Mitberichtsverfahren selbständig Stellungnahmen zuhanden des Bundesrats abgeben. In Anwendung von Artikel 4 RVOV wird die EFK ausserdem in die Ämterkonsultation einbezogen.

6.2.7 Beratung zu Kreditbegehren

Die vorberatenden Organe können die EFK gemäss Artikel 7 Absatz 2 FKG zu ihren Verhandlungen zu einzelnen Kreditbegehren sowie zum Voranschlag beziehen. Nebst dem Bundesrat betrifft dies insbesondere die FK und die FinDel. Ausserdem ist es nicht ausgeschlossen, dass die EFK von sich aus die Initiative ergreift und diesen Organen ihr bekannte Sachgeschäfte vorträgt.¹²⁶⁰

¹²⁵⁷ EFK-Jahresbericht 2007, S. 43.

¹²⁵⁸ Botschaft vom 30. März 1994 zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes (BBl 1994 II 721, hier 730 und 737–738).

¹²⁵⁹ Art. 16 Abs. 3 der Verordnung über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung, PublV) vom 17. Nov. 2004 (SR 170.512.1).

¹²⁶⁰ Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl 1966 II 708, hier 721).

6.2.8 Koordination der Prüftätigkeiten mit den FISP sowie Stellung und Aufgaben der FISP

Die EFK koordiniert ihre Prüftätigkeiten nach Artikel 11 Absatz 2 FKG mit denen der internen Revision, den sogenannten FISP. Ausserdem überwacht sie die Wirksamkeit der Prüfungen der FISP (Art. 11 Abs. 2 FKG).

Die FISP sind den Amts- bzw. Geschäftsleitungen unterstellt, jedoch in ihrer Prüftätigkeit selbständig und unabhängig.¹²⁶¹ Sie lassen der EFK ihre jährlichen Prüfprogramme sowie alle Berichte zur Kenntnis zukommen (Art. 11 Abs. 1 und 2 FKG).¹²⁶² Ausserdem bringen sie der EFK nach Artikel 11 Absatz 2 FKG alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung ohne Verzug zur Kenntnis.

Die ESTV verfügt seit dem 1. Januar 2003 über ein zentrales FISP ESTV. Seine Stellung und Aufgaben sind in der Geschäftsordnung für das FISP ESTV sowie in den Grundsätzen für das FISP ESTV ausgeführt. Die Geschäftsordnung wurde während der Projektlaufzeit von INSIEME per 1. Juni 2012 angepasst.¹²⁶³

Das FISP ESTV erstellt sein jährliches Prüfprogramm unter Einbezug von Prüfanträgen des Direktors der ESTV auf der Grundlage von regelmässigen Risikobeurteilungen.¹²⁶⁴ Das Schwergewicht der Aufgaben des FISP ESTV liegt bei der Prüfung von Geschäftsprozessen mit hoher finanzieller Relevanz, d. h. bei der Prüfung von Aktivitäten, die entweder im direkten Zusammenhang mit den grossen Finanzströmen der ESTV stehen oder hohe finanzielle (aber auch politische) Risiken aufweisen.¹²⁶⁵

6.2.9 Anlaufstelle Whistleblowing

Die EFK ist seit dem Inkrafttreten von Artikel 22a BPG vom 1. Januar 2011 die offizielle Anlaufstelle des Bundes für das Whistleblowing.¹²⁶⁶

Gemäss Artikel 22a Absatz 1 BPG sind alle Bundesangestellten verpflichtet, von Amtes wegen zu verfolgende Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der EFK anzuzeigen.

Weiter sind sie nach Artikel 22a Absatz 4 BPG berechtigt, andere Unregelmässigkeiten – wobei es sich nicht nur um strafrechtliche Vorwürfe, sondern beispielsweise

¹²⁶¹ Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl 1966 II 708, hier 723).

¹²⁶² Das FKG regelt nur die Zustellung der Berichte der FISP an die EFK. Es enthält keine Bestimmungen über die Zustellung der Berichte der FISP an die Departemente.

¹²⁶³ GO FISP ESTV vom Juni 2012 und GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002 (in Kraft bis 31. Mai 2012); Grundsätze FISP ESTV vom 6. Jan. 2003.

¹²⁶⁴ Grundsätze FISP ESTV vom 6. Jan. 2003, Ziff. 8.1 und 8.2.

¹²⁶⁵ Grundsätze FISP ESTV vom 6. Jan. 2003, Ziff. 7.

¹²⁶⁶ Ein «Whistleblower» (to blow the whistle) oder Hinweisgeber ist eine Person, welche die zuständige Stelle auf regelwidriges Verhalten, Missstände, illegales Handeln (z. B. Korruption, Insiderhandel etc.) oder allgemeine Gefahren, von denen sie erfährt, hinweist (abrufbar unter: www.efk.admin.ch > EFK > Whistleblowing [Stand: 15. Sept. 2014]).

auch um verschwenderische oder unnötige Ausgaben handeln kann¹²⁶⁷ – der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.

6.3 Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)

6.3.1 Ausgangslage: Meldung an den Bundespräsidenten im März 2002

In der ersten Phase von INSIEME befasste sich die EFK intensiv mit der Informatik der ESTV. Zwischen 2001 und 2007 war der Informatikbereich mit Ausnahme von 2007¹²⁶⁸ mindestens einmal jährlich Gegenstand von Prüfungen der EFK. Der Grund für diese enge Begleitung war die damals schon kritische Situation in Bezug auf die Systeme MOLIS und STOLIS, die nach Einschätzung der EFK dazu führte, dass die Geschäftsführung in der ESTV grundsätzlich gefährdet war.¹²⁶⁹

Im Jahr 2002 war die Situation nach Ansicht der EFK besonders alarmierend. Im Rahmen einer Dienststellenrevision in der ESTV stellte sie im März 2002 fest, dass sich die Situation in Bezug auf die Altsysteme MOLIS und STOLIS in grossem Tempo verschlechtert hatte. Ausserdem sah sie Schwierigkeiten, neue Projekte zur Ablösung von MOLIS und STOLIS rasch umzusetzen. Diese grundsätzlichen Mängel waren den politischen Verantwortungsträgern nach Ansicht der EFK nicht bekannt.¹²⁷⁰ Sie sah sich deshalb dazu veranlasst, in Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG eine Meldung an den Vorsteher des EFD (1996–2003) und damaligen Bundespräsidenten sowie an den Vizepräsidenten des Bundesrats und an die FinDel zu erstatten.

Die Meldung führte zu einer verstärkten Befassung der FinDel mit der Informatik der ESTV zwischen 2002 und 2004.¹²⁷¹ Infolgedessen setzte sich auch das EFD vermehrt mit den Informatikproblemen der ESTV auseinander und verfasste zwischen 2003 und 2004 mehrere Berichte zum Stand der Informatik der ESTV zuhanden der FinDel.¹²⁷² Die EFK nahm ihrerseits weitere Prüfungen zur Informatik der ESTV vor und nahm INSIEME in ihre Prüfprogramme von 2005 und 2006 auf.¹²⁷³

¹²⁶⁷ Botschaft vom 10. Sept. 2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) (BBl 2008 8125, hier 8182).

¹²⁶⁸ Für das Jahr 2007 hatte die EFK eine Folgeprüfung zu INSIEME vorgesehen. Diese wurde jedoch ins Jahr 2008 verschoben (vgl. Kapitel 6.3.5).

¹²⁶⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 11 (Direktor EFK 1998–2013).

¹²⁷⁰ Gemäss Auskunft des Vorstehers des EFD (1996–2003) in seiner Anhörung durch die AGI hatte das EFD, entgegen der Wahrnehmung der EFK, bereits vor der Meldung der EFK vom März 2002 Kenntnisse von den Informatikproblemen der ESTV (Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 27–28).

¹²⁷¹ Vgl. Kapitel 7.2.1.1.

¹²⁷² Berichte des EFD an die die FinDel vom 21. Febr. 2003, 5. Aug. 2003, 10. Sept. 2003, 4. Febr. 2004, 8. April 2004 und 25. Aug. 2004.

¹²⁷³ EFK-Berichte vom 25. März 2002, 7. Nov. 2003 und 16. Febr. 2004.

6.3.2

Prüfung der EFK zu INSIEME von 2005

Nach dem Start der eigentlichen Projektarbeiten zu INSIEME im Jahr 2003 kam der Anstoss zur Festlegung des ersten Prüftermins vom FISP ESTV. Dessen Leiter vereinbarte 2004 mit dem Direktor der ESTV (2000–2012), dass die Zuständigkeit für die Prüfung von INSIEME nicht beim FISP ESTV, sondern primär bei der EFK liegen soll. Nach Abschluss der ersten Teilprojekte von INSIEME im Jahr 2004 regte er deshalb bei der EFK eine Prüfung zu INSIEME an.¹²⁷⁴

Diese Prüfung fand zwischen Januar und Februar 2005 statt. Sie befasste sich mit der Projektabwicklung und Projektkoordination der drei Teilprojekte INSIEME-Basis, INISCH und FITIN 1 sowie mit der Konzeption des zukünftigen IKS für die ESTV. Weiter sichtete die EFK auf ausdrücklichen Wunsch des Direktors der ESTV (2000–2012) den kaufmännischen Teil des Pflichtenhefts für die WTO-Ausschreibung bezüglich der Einhaltung der Bestimmungen des Beschaffungsrechts.

Im Rahmen dieser Prüfung stellte die EFK Kosten- und Terminüberschreitungen sowie eine lückenhafte Kostenkontrolle fest. Ausserdem erkannte sie, dass die ESTV bei der Vergabe eines Dienstleistungsauftrags die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen des BöB nicht eingehalten hatte.¹²⁷⁵ Eine ähnliche Feststellung hatte sie bereits ein Jahr zuvor im Rahmen einer allgemeinen Beschaffungsprüfung zur Informatik der ESTV gemacht und dazu eine Empfehlung an die ESTV gerichtet.¹²⁷⁶ Weiter stellte die EFK in ihrer Prüfung vom Februar 2005 fest, dass die ESTV keinen Verpflichtungskredit beantragt hatte und dass das Projekt ungenügend koordiniert war. Darüber hinaus erkannte die EFK, dass die Erstellung eines IKS-Konzepts für die ESTV noch nicht an die Hand genommen worden war. Diesbezüglich hatte die EFK bereits in früheren Prüfungen von 2002 und 2003 Empfehlungen formuliert, welche die ESTV noch nicht umgesetzt hatte.¹²⁷⁷ Bezüglich des kaufmännischen Teils des Pflichtenhefts für die WTO-Ausschreibung sah die EFK verschiedentlich Verbesserungsbedarf und teilte ihre Anpassungsvorschläge den Projektverantwortlichen bereits Anfang Februar 2005 mit. Diese konnten noch vor der abschliessenden Prüfung der WTO-Ausschreibung durch das BBL ins Pflichtenheft aufgenommen werden.¹²⁷⁸

Wie allgemein üblich führte die EFK vor der schriftlichen Mitteilung ihrer Prüfungsbefunde eine Schlussbesprechung mit den Projektbeteiligten sowie dem Leiter des FISP ESTV (seit 2005) durch. Der Direktor der ESTV (2000–2012) und Projektauftraggeber nahm an der Schlussbesprechung nicht teil. Er erhielt den Bericht vom 25. Februar 2005 schriftlich zugestellt. Dieser enthielt auf den ersten Seiten eine Zusammenfassung, die allerdings lückenhaft war. So wurde unter anderem die Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen darin nicht erwähnt.

¹²⁷⁴ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 51 (Leiter FISP ESTV seit 2005); E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Direktor der ESTV (2000–2012) und dem Leiter des FISP ESTV vom 9. Dez. 2004.

¹²⁷⁵ EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 5–6.

¹²⁷⁶ Empfehlung 4.4: «[...] WTO-Geschäfte sind auszuschreiben und die Vergabe zu publizieren. Bei freihändiger Vergabe ist darüber ein Bericht zu erstellen und die Vergabe zu publizieren» (EFK-Bericht vom 16. Febr. 2004).

¹²⁷⁷ EFK-Bericht vom 25. März 2003, S. 6–8; EFK-Bericht vom 7. Nov. 2003, S. 5–7.

¹²⁷⁸ Projektabschlussbericht INISCH vom 11. April 2005, S. 6; EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 11.

Der Bericht vom 25. Februar 2005 enthielt drei Empfehlungen,¹²⁷⁹ wovon eine die Erstellung eines umfassenden IKS-Konzepts für die ESTV im Rahmen des Projekts INSIEME betraf.¹²⁸⁰ Wie allgemein üblich ordnete die EFK ihren Empfehlungen Prioritäten zu. Dabei erhielten alle drei Empfehlungen die Priorität 1.¹²⁸¹ Die Empfehlungen der EFK wurden vom Direktor der ESTV (2000–2012) im Rahmen einer schriftlichen Stellungnahme von Ende März 2005 akzeptiert. Betreffend IKS-Konzept gab er an, dass die ESTV bis Ende 2005 IKS-Grundsätze sowie eine Wegleitung verabschieden würde.¹²⁸²

Im April 2005 liess die EFK den Bericht mit der Stellungnahme der ESTV sowie einer zusätzlichen Zusammenfassung der FinDel zukommen. Die Zusammenfassung zuhanden der FinDel war, ähnlich wie die im Bericht selbst enthaltene Zusammenfassung, lückenhaft;¹²⁸³ namentlich fehlten die Feststellungen der EFK zu den Bereichen Beschaffungswesens und Kostenkontrolle.¹²⁸⁴ Nebst der FinDel erhielt auch das GS EFD die Zusammenfassung der EFK, die das GS EFD im Rahmen seiner departementalen Aufsicht weiterverwendete (vgl. Kapitel 4.4.2.5).¹²⁸⁵

Die FinDel behandelte den Bericht der EFK vom 25. Februar 2005 im Juni 2005 im Rahmen einer ordentlichen Sitzung, an welcher der Direktor der EFK (1998–2013) teilnahm. Die Anwesenheit des Direktors der EFK an den Sitzungen der FinDel ist allgemein üblich. Ihm kommt generell die Rolle zu, die Berichte der EFK zu vertreten, Zwischentöne in den Berichten zu erläutern, die Sichtweise der EFK in die Diskussion einzubringen und auf Wunsch eine Einschätzung zum Handlungsbedarf der FinDel vorzunehmen (vgl. Kapitel 7.2.2.3).¹²⁸⁶ Im Zusammenhang mit der Prüfung von 2005 gab er der FinDel die Auskunft, dass das Projekt allgemein auf Kurs sei. Eine Meinungsdivergenz zwischen der ESTV und der EFK betreffend IKS habe bereinigt werden können.¹²⁸⁷

Im öffentlichen Jahresbericht 2005 der EFK zuhanden der FinDel und des Bundesrats erwähnte die EFK ihre Beanstandung aus ihrer Prüfung betreffend den nicht beantragten Verpflichtungskredit für INSIEME sowie ihre Empfehlung betreffend

¹²⁷⁹ Empfehlungen der EFK: (1) Das IKS-Konzept muss im Rahmen des Projekts INSIEME grundlegend überarbeitet werden, bevor es in allen Tätigkeitsfeldern der ESTV zur Anwendung gelangt. (2) Die ESTV wird aufgefordert, die Risiken der neuen IT-Architektur einzuschätzen und diese im Rahmen der Evaluation der eingegangenen Offerten zu berücksichtigen. (3) Die ESTV wird aufgefordert, sicherzustellen, dass die im Pflichtenheft berücksichtigten Entwicklungs-Tools benutzerfreundlich sind und eine optimale Produktivität gewährleisten. Andernfalls ist das Pflichtenheft zu überarbeiten (Beilage 1 zum EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 1).

¹²⁸⁰ EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 5; Beilage 1 zum EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 1.

¹²⁸¹ Mit den Prioritäten kennzeichnet die EFK die Wesentlichkeit ihrer Empfehlungen (Priorität 1 = hoch, Priorität 2 = mittel, Priorität 3 = klein; vgl. EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 3; Beilage 1 zum EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005).

¹²⁸² Stellungnahme der ESTV vom 29. März 2005.

¹²⁸³ Die Prüfberichte der EFK enthalten üblicherweise eine Zusammenfassung im Sinne eines Management Summary. Zusätzlich dazu erstellt die EFK in Anwendung von Art. 14 Abs. 1 FKG (SR 614.0) für jede Prüfung eine Geschäftszusammenfassung für die FinDel und die betroffenen Departementsvorstehenden.

¹²⁸⁴ Zusammenfassung der EFK an die FinDel vom 18. Mai 2005.

¹²⁸⁵ Schreiben des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) an die AGI vom 5. Nov. 2013, S. 2.

¹²⁸⁶ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 57 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹²⁸⁷ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni 2005, S. 2 (Direktor EFK 1998–2013).

IKS.¹²⁸⁸ Im Weiteren wurden aber im Jahresbericht weder für die ESTV noch für die übrigen Verwaltungseinheiten des Bundes Pendenzen bei der Umsetzung von Empfehlungen der EFK nach Artikel 14 Absatz 3 FKG ausgewiesen.

6.3.3 Verpflichtungskredit INSIEME 2005

Das EFD stellte im Juni und August 2005 u. a. aufgrund der Beanstandung der EFK einen Antrag an den Bundesrat für einen Verpflichtungskredit für INSIEME in der Höhe von 86 respektive 71 Millionen Franken (vgl. Kapitel 4.4.3.2).¹²⁸⁹ Die ESTV hatte vor der Antragsstellung keine Ämterkonsultation durchgeführt.¹²⁹⁰ Entsprechend konnte die EFK keine Stellung zum Kreditgeschäft nehmen. Am Mitberichtsverfahren zum Kreditantrag beteiligte sich die EFK nicht; sie nimmt generell keine Stellung zu einzelnen Kreditgeschäften im Rahmen von Mitberichtsverfahren.¹²⁹¹

Der Bundesrat ermächtigte das EFD im August 2005, dem Parlament den Verpflichtungskredit für INSIEME mit dem Voranschlag 2006 anzubegehren. An der darauffolgenden Sitzung der FinDel zur Beratung des Verpflichtungskredits war der Direktor der EFK (1998–2013) anwesend. Dabei gab er jedoch keine Auskunft zu den Prüfungsbefunden der EFK zu INSIEME.¹²⁹² Ausserdem stand es für die EFK anlässlich der Beratung des Voranschlags 2006 nicht zur Diskussion, dass sie von sich aus eine Stellungnahme zu INSIEME zuhanden der FK abgab.¹²⁹³ Sie ging davon aus, dass die Mitglieder der FK aufgrund ihres Berichts zu INSIEME von 2005 bereits sensibilisiert waren (vgl. Kapitel 7.3.2.1).¹²⁹⁴

6.3.4 Prüfung der EFK zu INSIEME von 2006

Die EFK hatte der ESTV bereits im Juli 2005 angekündigt, dass sie für Mai 2006 eine Prüfung zum Teilprojekt INSIEME-Data sowie zum Konzept für die Datenmigration plane.¹²⁹⁵ Diese Prüfung wurde zwischen April und Mai 2006 durchgeführt und befasste sich zusätzlich zu den angekündigten Prüfgegenständen auch mit der Planung und Organisation sowie mit der Qualitätssicherung und dem Risikomanagement des Gesamtprojekts. Im Sinne einer Nachkontrolle zur Umsetzung der Empfehlung betreffend IKS-Konzept von 2005 (vgl. Kapitel 6.3.2) prüfte die EFK

¹²⁸⁸ EFK-Jahresbericht 2005, S. 26–27.

¹²⁸⁹ Nach der Verschiebung des Geschäfts durch den Bundesrat vom 29. Juni 2005 auf den 15. August 2005 konnte der anzubegehrende Verpflichtungskredit infolge der eingegangenen Offerten von 86 auf 71 Millionen gesenkt werden.

¹²⁹⁰ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 4.

¹²⁹¹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 20.

¹²⁹² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, S. 2.

¹²⁹³ Die EFK ist gemäss Art. 7 Abs. 2 FKG nicht zu einer Stellungnahme verpflichtet. Sie kann gemäss Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle jedoch von sich aus die Initiative ergreifen und den vorberatenden Organen ihr bekannte Sachgeschäfte vortragen (BBl 1966 II 708, hier 721). Von den Teilrevisionen des FKG vom 7. Okt. 1995 und 19. März 1999 war Art. 7 FKG nicht betroffen; die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrats von 1966 zum Artikel sind noch gültig.

¹²⁹⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 (Direktor EFK 1998–2013).

¹²⁹⁵ E-Mail des Programmkoordinators INSIEME (2005–2007) an weitere Mitarbeitende der ESTV vom 28. Juli 2005.

ausserdem die Arbeiten im Bereich des IKS. Eine Rechtmässigkeitsprüfung zu den Beschaffungen von externen Dienstleistungen wurde nicht durchgeführt.¹²⁹⁶

Im Rahmen dieser Prüfung stellte die EFK fest, dass die «Voraussetzungen für eine effiziente Umsetzung des Projekts gut sind».¹²⁹⁷ Sie identifizierte aber verschiedene Risiken und formulierte dazu elf Empfehlungen, wovon sieben die Priorität 1 erhielten. Unter anderem empfahl die EFK, den Generalunternehmer Unisys sowie das BIT in die Projektorganisation einzubinden, eine Vertragskontrolle zu implementieren und einen Qualitätssicherungsplan nach HERMES auszuarbeiten. Ausserdem formulierte sie verschiedene Empfehlungen im Bereich der Informatiksicherheit und des Datenschutzes.¹²⁹⁸ Im Rahmen der Nachkontrolle betreffend IKS stellte die EFK fest, dass auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Empfehlung von 2005 weiterhin noch keine Leitplanken und Vorgaben für das IKS bestanden. Entsprechend empfahl sie der ESTV erneut, im Rahmen von INSIEME ein umfassendes IKS für die ESTV zu erstellen.¹²⁹⁹

Ihre Befunde und Empfehlungen fasste die EFK im Prüfbericht vom 29. Mai 2006 zusammen und stellte diesen nach der Schlussbesprechung mit einzelnen Projektinvolvierten und dem Leiter des FISP ESTV (seit 2005) dem Direktor der ESTV (2000–2012) zu. In seiner schriftlichen Stellungnahme akzeptierte dieser alle Empfehlungen und datierte die Umsetzungstermine mehrheitlich auf Juli 2007. Nachdem der Direktor der ESTV (2000–2012) bereits Ende April 2006 in einer ESTV-internen E-Mail einzelnen Mitarbeitenden mitgeteilt hatte, dass die EFK betreffend IKS in Vergangenheit schon mehrfach vertröstet worden sei und die Geschäftsleitung sich nun erste Überlegungen zum Thema machen sollte,¹³⁰⁰ gab er in seiner Stellungnahme zur Empfehlung betreffend die Schaffung eines umfassenden IKS an, dass der Auftrag für die Erstellung von IKS-Richtlinien auf Stufe der Geschäftsleitung nun erteilt worden sei, die konkreten IKS-Vorschriften jedoch in den einzelnen Prozessen festgelegt würden.¹³⁰¹ Das bedeutete, dass die Realisierung eines umfassenden, prozessübergreifenden IKS im Sinne der EFK nicht geplant war.¹³⁰²

Der Prüfbericht der EFK vom 29. Mai 2006 wurde im August 2006 in der FinDel beraten. Weder der Bericht noch die Zusammenfassung enthielten einen Hinweis dazu, dass im Rahmen der Prüfung eine Nachkontrolle zur Empfehlung betreffend IKS von 2005 stattgefunden hatte. Im Rahmen der Beratung wurde festgestellt, dass die ESTV alle Empfehlungen der EFK akzeptiert hatte. Aufgrund der Komplexität der Thematik war es für die FinDel jedoch nach eigenem Dafürhalten schwierig zu beurteilen, ob eine Intervention notwendig war.¹³⁰³ Der in der Sitzung anwesende Direktor der EFK (1998–2013) gab diesbezüglich die Auskunft, dass seitens der

¹²⁹⁶ Die ESTV arbeitete zu diesem Zeitpunkt in drei Teilprojekten mit externen Dienstleistungsanbietern zusammen (vgl. Kapitel 3.4.4.1, Tabelle 1). Zuvor hatte die EFK in den Jahren 2004 und 2005 Mängel bei der Beschaffung von externen Informatikdienstleistungen durch die ESTV beanstandet (vgl. Kapitel 6.3.2).

¹²⁹⁷ EFK-Bericht vom 29. Mai 2006, S. 3.

¹²⁹⁸ Beilage 1 zum EFK-Bericht vom 29. Mai 2006.

¹²⁹⁹ EFK-Bericht vom 29. Mai 2006, S. 13–14; Auszug aus dem elektronischen Empfehlungscontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug. 2013, S. 3 und 5.

¹³⁰⁰ E-Mail des Direktors der ESTV (2000–2012) an einzelne ESTV-Mitarbeitende vom 28. April 2006.

¹³⁰¹ Stellungnahme der ESTV vom 29. Juni 2006, S. 2.

¹³⁰² Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 43 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹³⁰³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2006, S. 2 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

FinDel kein Handlungsbedarf bestehe. Der Bericht sei von der EFK nur als prioritär gekennzeichnet worden, weil die Informatikprojekte der ESTV bereits in der Vergangenheit immer wieder ein Thema in der FinDel gewesen seien.¹³⁰⁴

Solche Kennzeichnungen der Berichte entsprechen der allgemeinen Praxis der EFK. Grundsätzlich versieht sie alle Prüfberichte zuhanden der FinDel mit Prioritäten. Berichte mit der höchsten Priorität wurden in der ersten Phase von INSIEME zwischen 2001 und 2007 von allen Mitgliedern der FinDel gelesen und an den Sitzungen behandelt. Die übrigen Berichte wurden nicht im Detail behandelt (vgl. Kapitel 7.2.2.2).¹³⁰⁵

In ihrem öffentlichen Jahresbericht 2006 zuhanden der FinDel und des Bundesrats erwähnte die EFK die Prüfung zu INSIEME in Form einer kurzen Zusammenfassung ihrer Empfehlungen.¹³⁰⁶ Umsetzungspendenzen nach Artikel 14 Absatz 3 FKG führte sie im Bericht weder für die ESTV noch für die übrigen Verwaltungseinheiten des Bundes auf. Hingegen informierte die EFK im Jahresbericht 2006 in einem neu eingeführten Kapitel erstmals über den Umsetzungsstand von einzelnen Empfehlungen.¹³⁰⁷ Die ESTV wurde darin nicht erwähnt. Die EFK hatte noch keine Nachkontrolle zur Prüfung zu INSIEME von 2006 durchgeführt und hatte demnach keine Kenntnisse über den Stand der Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen. Eine Folgeprüfung zu INSIEME, in der die Umsetzung einzelner Empfehlungen von 2006 hätte kontrolliert werden sollen, sah die EFK für den Sommer 2007 vor.¹³⁰⁸

6.3.5 Verschobene Prüfung der EFK von 2007

Auf Druck des EFD hatte die ESTV in der zweiten Jahreshälfte 2006 einen Auftrag für ein externes Audit von INSIEME an die Firma Capgemini vergeben, das im Februar 2007 durchgeführt werden sollte (vgl. Kapitel 4.4.3.1).¹³⁰⁹ Da der Programmkoordinator INSIEME (2005–2007) eine erhebliche Belastung für die Projektleitung sowie Doppelspurigkeiten befürchtete, stellte er im Dezember 2006 einen Antrag auf einen Verzicht oder auf eine Verschiebung der geplanten Folgeprüfung vom Sommer 2007 an die EFK.¹³¹⁰ Aufgrund des Antrags beschloss die Direktion der EFK, die geplante Prüfung ins Jahr 2008 zu verschieben. Ihren Entscheid knüpf-

¹³⁰⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2006, S. 2–3 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³⁰⁵ In den Phasen nach 2007 wurden die von der EFK als prioritär gekennzeichneten Berichte nicht mehr von allen Mitgliedern der FinDel vorgängig zur Sitzung gelesen, sondern nur noch von den entsprechenden Referenten (Protokolle der AGI vom 14. März 2014, S. 39 [Präsident FinDel 2004] sowie vom 26. März 2014, S. 11 [Präsident FinDel 2010 und 2014]).

¹³⁰⁶ EFK-Jahresbericht 2006, S. 11.

¹³⁰⁷ EFK-Jahresbericht 2006, Ziff. 5: Die Umsetzung der Empfehlungen der EFK, S. 43. Nach 2008 berichtete die EFK in diesem Kapitel nicht mehr über den Stand der Umsetzung von einzelnen Empfehlungen, sondern wies nur noch darauf hin, dass die EFK über ein Empfehlungscontrolling verfügt (EFK-Jahresberichte 2008–2012).

¹³⁰⁸ Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 2; E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Leiter des Prüfbereichs EFD der EFK und dem Programmkoordinator INSIEME (2005–2007) vom 21. Dez. 2006.

¹³⁰⁹ Protokoll der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 38 (Generalsekretär EFD 1996–2007).

¹³¹⁰ E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Leiter des Prüfbereichs EFD der EFK und dem Programmkoordinator INSIEME (2005–2007) vom 21. Dez. 2006.

te sie an die Bedingung, dass die EFK im Jahr 2007 über die weitere Entwicklung von INSIEME auf dem Laufenden gehalten werde.¹³¹¹

Im März 2007 lagen die kritischen Ergebnisse des Audits der Firma Capgemini vor. In ihrem Bericht kam sie zum Schluss, dass INSIEME ohne wesentliche Änderungen den geplanten Zeit- und Finanzmittelbedarf deutlich übersteigen würde.¹³¹² Anlässlich eines Treffens von Ende April 2007 besprach der Programmkoordinator INSIEME (2005–2007) die Befunde der Firma Capgemini mit dem stellvertretenden Direktor der EFK (2000–2013) und dem Leiter des Prüfbereichs EFD der EFK. Die zwei EFK-Vertreter empfahlen ihm, aus Risikoüberlegungen einen klaren Entscheid betreffend die Weiterführung der Zusammenarbeit mit der Firma Unisys zu fällen.¹³¹³

Anfang Juli 2007 behandelte die FinDel einen Bericht der EFK zur Dienststellenrevision 2006 in der Hauptabteilung MWST der ESTV. Darin wurde INSIEME am Rande erwähnt. Der Direktor der EFK (1998–2013) sagte diesbezüglich, dass das Projekt INSIEME auf Kurs sei,¹³¹⁴ obwohl der Bericht der Firma Capgemini zu einem anderen Schluss gekommen war.

Ende August 2007 erfolgte der Widerruf des WTO-Zuschlags an Unisys und die Sistierung des Projekts INSIEME. Die EFK wies in ihrem Jahresbericht 2007 darauf hin, dass die Empfehlungen der Prüfung zu INSIEME von 2006 mit der Sistierung des Projekts hinfällig geworden seien.¹³¹⁵

Das FISP ESTV erwähnte die Sistierung von INSIEME in seinem Jahresbericht 2007 nicht. Es hatte über die gesamte erste Projektphase zwischen 2001 und 2007 keine Prüfungen zu INSIEME durchgeführt und das Projekt einzig im Zusammenhang mit der eher zögerlich voranschreitenden Erarbeitung des IKS für die ESTV begleitet.¹³¹⁶ Weiter kontrollierte es stichprobenweise einzelne Belege sowie das Vorhandensein eines IKS innerhalb der Projektorganisation INSIEME im Rahmen seiner Jahresrechnungsprüfungen. Diesbezüglich hatte das FISP ESTV aber keine Mängel festgestellt.¹³¹⁷ Zu einer Koordination zwischen der EFK und dem FISP ESTV bezüglich INSIEME kam es in der ersten Projektphase nur anlässlich der Anregung der ersten Prüfung im Jahr 2005, der Kenntnisnahme der jährlichen Prüfprogramme und der Teilnahme des Leiters des FISP ESTV an den Schlussbesprechungen zu den Prüfungen der EFK von 2005 und 2006.¹³¹⁸

¹³¹¹ E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Leiter des Prüfbereichs EFD der EFK und dem Programmkoordinator INSIEME (2005–2007) vom 16. Jan. 2007.

¹³¹² Audit-Bericht Capgemini vom 22. März 2007.

¹³¹³ E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Programmkoordinator INSIEME (2005–2007) und dem Direktor ESTV (2000–2012) vom 24. April 2007.

¹³¹⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 2./3. Juli 2007, S. 2 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³¹⁵ EFK-Jahresbericht 2007, S. 41–42.

¹³¹⁶ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 40–42 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹³¹⁷ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 40 (Leiter FISP ESTV seit 2005); Jahresrechnungsbericht 2006 des FISP ESTV vom 19. April 2007, S. 8.

¹³¹⁸ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 50–52 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

6.4

Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)

6.4.1

Prüfung der EFK von 2008

Nach dem Neustart von INSIEME war es der EFK ein Anliegen, frühzeitig zu kontrollieren, ob die ESTV die Lehren aus der Vergangenheit gezogen hatte.¹³¹⁹ Dazu führte sie zwischen Oktober und November 2008 eine Prüfung des neu lancierten Projekts durch.¹³²⁰

Die Prüfung fokussierte auf eine Abklärung der Risiken im Bereich der Projektplanung und des Projektmanagements sowie auf eine Kontrolle der ordnungs- und rechtmässigen Verwendung der bisher eingesetzten Mittel. Nicht Gegenstand der Prüfung war die Erarbeitung des zukünftigen IKS der ESTV, welche in der ersten Phase von INSIEME 2005 und 2006 zu Beanstandungen der EFK geführt hatte.¹³²¹

Im Rahmen der Prüfung stellte die EFK zahlreiche Mängel fest: Sie erkannte, dass das Projekt weder über eine Gesamtterminplanung noch über eine angemessene Finanz- und Ressourcenplanung verfügte. Dem Projektleiter fehlte das notwendige Informatik- und Projektmanagementwissen. Die für die Bundesverwaltung obligatorische Vorgehensmethodik HERMES wurde nicht angewandt. Der Projektleitungsausschuss war in einzelnen zentralen Bereichen nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen und die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT wurde durch verschiedene Probleme¹³²² belastet. Weiter erkannte die EFK, dass die Finanzierung von INSIEME auf dem «überholten» Verpflichtungskredit aus dem Jahr 2005 basierte, der Projektaufwand teils nicht ordnungsgemäss erfasst worden war und ein wirksames Controllingssystem fehlte. Ausserdem bemängelte sie, dass die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen nicht eingehalten worden waren.¹³²³

Die EFK gelangte aufgrund dieser Befunde zum Schluss, dass die Projektorganisation und das Projektmanagement insgesamt «schlecht» waren.¹³²⁴ In der Zusammenfassung ihres Prüfberichts vom 18. Dezember 2008 brachte sie dies wie folgt zum Ausdruck: «Momentan sind jedoch noch einige kritische Erfolgsfaktoren vorhanden [...]. Die heutige Projektorganisation und damit auch das Projektmanagement sind nicht optimal und bedürfen einiger Korrekturen.»¹³²⁵ Die Verstösse gegen die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen erwähnte die EFK in der Berichtszusammenfassung nicht. Sie betonte darin aber die hohe Motivation der Projektbeteiligten.¹³²⁶

¹³¹⁹ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 6.

¹³²⁰ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 9.

¹³²¹ Vgl. Kapitel 6.3.2 und 6.3.4 (Auszug aus dem elektronischen Empfehlungcontrolling [i-world] der EFK vom 28. Aug. 2013, S. 1–4).

¹³²² Bei diesen Problemen handelte es sich u. a. um fehlende Projektvereinbarungen zwischen der ESTV und dem BIT, fehlende Abnahmegarantien und Leistungsverrechnungen, unterschiedliche Auffassungen zur Qualität und Sprache der technischen Spezifikationen, mangelnde Koordination bei der Terminplanung, etc. (EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 11–12 und 14–15).

¹³²³ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 9–21.

¹³²⁴ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 10 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹³²⁵ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 4.

¹³²⁶ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 4–5.

Die EFK formulierte in ihrem Prüfbericht fünfzehn Empfehlungen; elf davon erhielten die Priorität 1 und vier die Priorität 2.¹³²⁷ Diese Empfehlungen wurden mit einzelnen Projektbeteiligten der ESTV und des BIT sowie dem Leiter des FISF ESTV (seit 2005) in einer Schlussbesprechung diskutiert und anschliessend im Rahmen eines Treffens dem Direktor der ESTV (2000–2012) dargelegt.

In ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 29. Januar 2009 zuhänden der EFK akzeptierte die ESTV alle Empfehlungen und vermerkte im Zusammenhang mit der Empfehlung betreffend die Einhaltung des Beschaffungsrechts, dass «sämtliche Beschaffungen stufengerecht einem Entscheid unterbreitet werden».¹³²⁸ Allerdings hatte die Geschäftsleitung der ESTV bereits Mitte Januar 2009 entschieden, diese Empfehlung nicht umzusetzen.¹³²⁹ Als Umsetzungstermine gab die ESTV in ihrer Stellungnahme Daten zwischen Januar und April 2009 an.¹³³⁰

Die Stellungnahme der ESTV liess die EFK zusammen mit dem Prüfbericht und einer separaten Zusammenfassung sowohl der FinDel als auch dem EFD zukommen. Die Zusammenfassung erwähnte weder den Verstoss gegen die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen noch die Nichteinhaltung der obligatorischen Vorgehensmethodik HERMES.¹³³¹

Mit der Zustellung des vollständigen Prüfberichts an das EFD ging die EFK über die in Artikel 14 Absatz 1 FKG vorgesehene blosse Zustellung der Zusammenfassung hinaus.¹³³² Dieses Vorgehen entsprach ihrer neuen Praxis, die sie auf Wunsch des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) im Jahr 2007 eingeführt hatte. Seither stellt die EFK im Sinne einer zusätzlichen Dienstleistung systematisch allen betroffenen Departementsvorstehenden eine Kopie der vollständigen Prüfberichte zu.¹³³³

Eine spezielle Meldung an den Vorsteher des EFD (2004–2010) und an den Bundespräsidenten bzw. an den Bundesrat sowie an die FinDel in Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG war aus Sicht der EFK – trotz der festgestellten Mängel von «grundsätzlicher Bedeutung»¹³³⁴ – nicht notwendig: Einerseits gefährdeten die festgestellten Mängel die Geschäftsführung der ESTV nicht unmittelbar;¹³³⁵ andererseits waren die Probleme von INSIEME nach Einschätzung der EFK allen politischen Verantwortungsträgern seit Längerem bekannt, so dass eine weitere Sensibilisierung nicht erforderlich war. Eine einfache Berichterstattung an die FinDel und an

¹³²⁷ Die elf Empfehlungen mit Priorität 1 betrafen in erster Linie Beanstandungen im Bereich des Projektmanagements, der Projektorganisation, der Projektplanung sowie der Beschaffungsprozesse. Die vier Empfehlungen mit Priorität 2 betrafen primär buchhalterische Beanstandungen (vgl. Beilage 1 zum EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008).

¹³²⁸ Stellungnahme der ESTV vom 29. Jan. 2009, S. 3.

¹³²⁹ Protokoll der GL-Sitzung vom 21. Jan. 2009, S. 3.

¹³³⁰ Stellungnahme der ESTV vom 29. Jan. 2009, S. 3.

¹³³¹ Zusammenfassung der EFK an die FinDel vom 5. März 2009.

¹³³² Vgl. Kapitel 6.2.3.

¹³³³ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 14 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³³⁴ «Mängel von grundsätzlicher Bedeutung» im Sinne von Art. 15 Abs. 3 FKG (SR 614.0) liegen gemäss Auslegung der EFK vor, wenn Rechtsvorschriften systematisch missachtet werden (vgl. Kapitel 6.2.4). Dazu kam es im Zusammenhang mit den Verstössen gegen die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen von 2008, die bereits 2004 und 2005 von der EFK beanstandet worden waren (vgl. Kapitel 6.3.2).

¹³³⁵ Seit dem Abschluss des Projekts Vormigration BS2000 vom 30. Juni 2004 war der laufende Betrieb von MOLIS und STOLIS über längere Zeit gesichert (vgl. Schreiben des EFD an die FinDel vom 25. Aug. 2004). Die Ablösung der Altsysteme durch INSIEME war folglich nicht dringlich.

das EFD nach Artikel 14 Absatz 1 FKG war deshalb nach Ansicht der EFK ausreichend.¹³³⁶

Der Prüfbericht der EFK wurde durch das GS EFD analysiert.¹³³⁷ Anschliessend erteilte der Vorsteher des EFD (2004–2010) in einem Gespräch mit dem Direktor der ESTV (2000–2012) den Auftrag, die Empfehlungen umzusetzen. Der Vorsteher des EFD (2004–2010) hatte die Empfehlungen vorgängig zur Kenntnis genommen und nicht als alarmierend eingestuft;¹³³⁸ deshalb beschloss er keine weiteren Massnahmen (vgl. Kapitel 4.4.2.5).¹³³⁹ Der Direktor der ESTV (2000–2012) sah sich seinerseits nicht dazu veranlasst, den Vorsteher des EFD (2004–2010) zusätzlich auf die Probleme von INSIEME aufmerksam zu machen. Aufgrund der erfolgten Zustellung des Prüfberichts der EFK an das EFD ging er davon aus, dass dem Departementsvorsteher die Probleme bekannt waren.¹³⁴⁰

Im April 2009 behandelte die FinDel den Prüfbericht der EFK im Rahmen einer ordentlichen Sitzung. Der an der Sitzung teilnehmende Direktor der EFK (1998–2013) gab dabei die folgende Auskunft: «Für die Finanzdelegation besteht kein Handlungsbedarf, weil die ESTV mit den Empfehlungen der EFK einverstanden ist und entsprechende Massnahmen geplant sind. Der [überholte, A.d.V] Verpflichtungskredit von 71 Millionen Franken wird bei Weitem nicht ausreichen [...]. Sollte ein Zusatzkredit für den Verpflichtungskredit beantragt werden, bestünde die Möglichkeit kritische Fragen zu stellen und entsprechende Dokumente einzufordern.»¹³⁴¹ In der anschliessenden Diskussion fällte die FinDel den Beschluss, der zuständigen Subkommission der FK-N den Bericht der EFK sowie den Protokollauszug ihrer Sitzung zukommen zu lassen. Diese Unterlagen sollten der Subkommission der FK-N zur Vorbereitung des geplanten Informationsbesuchs bei der ESTV vom August 2009 dienen.¹³⁴² Weiteren Handlungsbedarf sah die FinDel aufgrund der Auskünfte des Direktors der EFK (1998–2013) nicht (vgl. Kapitel 7.2.1.2).¹³⁴³

Die EFK verzichtete darauf, das ISB nach Artikel 13 Absatz 2 FKG darüber zu orientieren, dass die obligatorische Vorgehensmethodik HERMES im Projekt INSIEME nicht angewandt wurde. Der Artikel sieht vor, dass die EFK festgestellte Mängel in der Verwaltungsführung oder Aufgabenerfüllung bestimmten Querschnittsämtern bzw. -organen zur Kenntnis bringt, unter anderem dem ISB.¹³⁴⁴ Gemäss der Auslegung des Artikels durch die EFK gelangt dieser allerdings nur zur Anwendung, wenn sie Mängel bei den Vorgaben feststellt (z. B. Regelungslücken bei HERMES), nicht aber, wenn sie Mängel bei der Umsetzung der Vorgaben er-

¹³³⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 11 (Direktor EFK 1998–2013); S. 32 (stv. Direktor der EFK 2000–2013); S. 46 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹³³⁷ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 23 (Generalsekretärin EFD 2007–2010).

¹³³⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42–43 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹³³⁹ Inwiefern eine vertiefte Befassung mit dem EFK-Bericht 2008 durch das GS EFD bzw. mit den EFK-Empfehlungen von 2008 durch den Vorsteher des EFD (2004–2010) stattfand, konnte im Rahmen der Untersuchung nicht geklärt werden. Die Auskunft des Vorstehers des EFD (2004–2010) in den Anhörungen durch die AGI, er hätte die Empfehlungen der EFK zur Kenntnis genommen, steht in gewissem Widerspruch zu seiner Auskunft, die EFK habe immer wieder positive Rückmeldungen gegeben (Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 44–45 [Vorsteher EFD 2004–2010]).

¹³⁴⁰ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

¹³⁴¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 2 und 4.

¹³⁴² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 4.

¹³⁴³ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 13 (Präsident FinDel 2010 und 2014) und S. 53 (Präsidentin FinDel 2013).

¹³⁴⁴ Vgl. Kapitel 6.2.5.

kennt (z. B. die Nichtanwendung von HERMES).¹³⁴⁵ Aus diesem Grund wurde das ISB nicht unterrichtet.

Darüber hinaus erfolgte auch keine Mitteilung an das BBL betreffend Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen. Das BBL wird zwar in Artikel 13 Absatz 2 FKG nicht aufgeführt und die EFK war dementsprechend nicht zu einer Information verpflichtet; dennoch hätte das BBL als zentrale Beschaffungsstelle für Informatikdienstleistungen¹³⁴⁶ wohl ein Interesse an den Prüfungsbefunden der EFK gehabt (vgl. Kapitel 6.6.7.2).

Die Prüfung der EFK zu INSIEME wurde im Jahresbericht 2008 der EFK nicht erwähnt. Erst der Jahresbericht 2009, der im März 2010 publiziert wurde, ging auf die Prüfung von 2008 mit einer kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse und der Empfehlungen ein. Pendenzen bei der Umsetzung von Empfehlungen, über welche die EFK gemäss Artikel 14 Absatz 3 FKG¹³⁴⁷ in ihren Jahresberichten informiert, wies die EFK für die gesamte Bundesverwaltung keine aus und vermerkte diesbezüglich: «Ein Handlungsbedarf des Bundesrats oder des Parlamentes ist derzeit nicht gegeben.»¹³⁴⁸ Seit 2003 hatte die EFK in ihren Jahresberichten nie mehr über Umsetzungspendenzen berichtet und ab 2007 jeweils explizit darauf hingewiesen, dass kein Handlungsbedarf für den Bundesrat oder das Parlament bestehe. Sie vermerkte diesbezüglich allerdings auch, dass die EFK generell nicht über Umsetzungspendenzen berichtet, wenn zu den Empfehlungen noch keine Folgeprüfungen durchgeführt werden konnten oder wenn es plausible Gründe für eine nicht fristgerechte Umsetzung von Empfehlungen gibt.¹³⁴⁹ Trotz dieser Hinweise verliess sich der Vorsteher des EFD (2004–2010) auf die Information der EFK, dass für den Bundesrat und das Parlament kein Handlungsbedarf bestehe. Dass die EFK während seiner Amtszeit keine Folgeprüfung zur Prüfung von 2008 durchführte¹³⁵⁰ und demnach nicht über Umsetzungspendenzen berichtete, beachtete er nicht. In der Zusammenfassung der Prüfung von 2008 im Jahresbericht der EFK von 2009 erkannte er keine negativen Hinweise und interpretierte sie so, dass «die ESTV auf gutem Weg ist».¹³⁵¹ So kam er allgemein zum Schluss, dass die EFK bezüglich INSIEME «immer wieder positive Rückmeldungen gab».¹³⁵²

¹³⁴⁵ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 58 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹³⁴⁶ Art. 9 Bst. c Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**), Art. 3 Abs. 2 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS **2006** 5613).

¹³⁴⁷ Vgl. Kapitel 6.2.3.

¹³⁴⁸ EFK-Jahresberichte von 2007, S. 43, 2008, S. 39, 2009, S. 37, 2010, S. 39, 2011, S. 26 und 2012, S. 38.

¹³⁴⁹ «Eine entsprechende Erwähnung im Tätigkeitsbericht kann aber unterbleiben, wenn die Dienststelle beispielsweise eine Stelle im Finanzwesen ausgeschrieben hat, diese jedoch noch nicht besetzen konnte. Ebenso wenig ist über eine Pendezen zu berichten, wenn die Umsetzungsfrist am Ende des Berichtsjahres noch nicht abgelaufen ist oder die Folgeprüfung noch nicht durchgeführt werden konnte» (EFK-Jahresbericht 2009, S. 37).

¹³⁵⁰ Eine Folgeprüfung zur Prüfung von 2008 fand drei Jahre später, zwischen November und Dezember 2011, statt (vgl. Kapitel 6.4.5).

¹³⁵¹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹³⁵² Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 44–45 (Vorsteher EFD 2004–2010).

6.4.2 Informationsbesuch bei der ESTV 2009

Im August 2009 führte eine Subkommission der FK-N einen Informationsbesuch bei der ESTV zu INSIEME durch (vgl. Kapitel 7.3.1.2). Auf Vorschlag des Präsidenten der FinDel liess sie sich vom zuständigen Mandatsleiter der EFK (seit 2008) begleiten.¹³⁵³ Im Rahmen der Präsentation von INSIEME wies der GPL (2007–2011) darauf hin, dass die Empfehlungen der EFK von 2008 inzwischen angegangen werden konnten. Dazu führte er rund zehn eingeleitete Massnahmen auf.¹³⁵⁴

In der Schlussbesprechung der Subkommission der FK-N zum Informationsbesuch sagte der Mandatsleiter der EFK (seit 2008), dass er anlässlich des Besuchs zum ersten Mal den Umsetzungsstand der Empfehlungen erfahren habe; dieser schein sehr positiv zu sein. Seiner Meinung nach seien die Lehren aus der Vergangenheit gezogen worden. Die EFK würde aber den Stand der Empfehlungen weiterverfolgen und allenfalls in einer späteren Phase eine Folgeprüfung vorsehen.¹³⁵⁵

Tatsächlich hatte die EFK die Umsetzung der Empfehlungen ihrer Prüfung von 2008 seit dem Ablauf der Umsetzungstermine vom April 2009 noch nicht nachkontrolliert. Dieses Vorgehen entspricht der allgemeinen Praxis der EFK: Sie erkundigt sich nach Ablauf der Umsetzungstermine nur in Einzelfällen bei den Verwaltungseinheiten über den Umsetzungsstand ihrer Empfehlungen.¹³⁵⁶ In der Regel erfolgen die Nachkontrollen der EFK im Rahmen von Folgeprüfungen, die nicht unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen stattfinden. Dies war auch bei INSIEME der Fall (vgl. Kapitel 6.4.5).¹³⁵⁷

6.4.3 Zusatz- und Nachtragskredit zu INSIEME von 2010

Ende Mai 2010 legte das EFD dem Bundesrat einen Antrag für einen Zusatz- und Nachtragskredit zu INSIEME in der Höhe von 56,5 respektive 12,2 Millionen Franken vor (vgl. Kapitel 4.4.3.2). In der vorangehenden Ämterkonsultation der ESTV zum Kreditgeschäft wurde die EFK nicht zur Stellungnahme eingeladen.¹³⁵⁸ Allerdings hätte die EFK wohl auch im Falle einer Einladung der ESTV nicht Stellung genommen: Gemäss Auskunft des Direktors der EFK (1998–2013) äussert sich die EFK in Ämterkonsultationen grundsätzlich nicht zu einzelnen Kreditgeschäften, sondern nur zu Geschäften, welche die Regelung der Finanzaufsicht behandeln oder zu denen sie ihre revisionstechnischen Erfahrungen einbringen kann.¹³⁵⁹ Gleichwohl machte das EFD mit einem Schreiben vom 22. Dezember 2011 an die Amtsdirektionen darauf aufmerksam, dass die EFK im Rahmen von Ämterkonsultationen zu «Grossprojekten» zur Stellungnahme einzuladen ist.¹³⁶⁰ Das gleiche Anliegen brachte die EFK in einem Audit Letter an die Direktionen der Bundesverwaltung vom Februar 2013 vor.¹³⁶¹

¹³⁵³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 3.

¹³⁵⁴ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 15 und Beilage 3, S. 5 (GPL 2007–2011).

¹³⁵⁵ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 39 (Mandatsleiter EFK seit 2008).

¹³⁵⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 23 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³⁵⁷ Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 1–2.

¹³⁵⁸ Kreditantrag des EFD an den Bundesrat vom 31. Mai 2010, S. 7.

¹³⁵⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 20 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³⁶⁰ Schreiben des GS EFD an die Amtsdirektorin, den Staatssekretär und die Amtsdirektoren vom 22. Dez. 2011.

¹³⁶¹ Audit Letter der EFK vom Februar 2013, S. 5–6.

Wie bereits im Jahr 2005¹³⁶² erfolgte zum Kreditgeschäft zu INSIEME von 2010 keine Stellungnahme der EFK im Rahmen des anschliessenden Mitberichtsverfahrens.¹³⁶³

Nach der Zustimmung des Bundesrats zum Kreditantrag des EFD wurde das Geschäft im September 2010 in der FinDel beraten (vgl. Kapitel 7.2.1.2). Da die EFK bisher noch keine Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2008 durchgeführt hatte, erfolgte an der Sitzung der FinDel keine entsprechende Information seitens des Direktors der EFK (1998–2013). Hingegen bemerkte er im Rahmen der Diskussion, dass die Frage, welche Prüfungen das FISP ESTV bisher durchgeführt hat und wie dieses Gremium eingesetzt wird, für die EFK von Bedeutung sei.¹³⁶⁴ Grundsätzlich gehe die EFK davon aus, dass das FISP ESTV gewisse Prüfungen zur Qualität des Reportings und des Controllings vornehme.¹³⁶⁵ Diese Annahme stützte sich jedoch auf keine ihm vorliegenden Informationen.

Aufgrund der Bemerkung des Direktors der EFK (1998–2013) beschloss die FinDel, sich mit Schreiben vom 11. Oktober 2010 an den Vorsteher des EFD (2004–2010) nach den durchgeführten und geplanten Prüfungen des FISP ESTV zu erkundigen. Weiter bat sie in diesem Schreiben um eine Klärung der Rolle des IRB im Projekt INSIEME (vgl. Kapitel 5.4.2.2).

Das FISP ESTV hatte das Projekt INSIEME bis zu diesem Datum im Zusammenhang mit der Erarbeitung des IKS-Konzepts für die ESTV begleitet. Im Rahmen seiner Prüfungen der Jahresrechnung der ESTV hatte es zudem vereinzelt kontrolliert, ob PCO-Berichte zu INSIEME erstellt wurden. Die Qualität der Berichte hatte es jedoch nicht beurteilt.¹³⁶⁶ Ebenfalls anlässlich der Prüfungen der Jahresrechnung der ESTV hatte das FISP ESTV stichprobenweise einzelne Kostenabrechnungen sowie die Bewirtschaftung des Verpflichtungskredits kontrolliert.¹³⁶⁷ Besondere Feststellungen hatte es dazu aber keine gemacht. Prüfungen, die sich ausschliesslich INSIEME widmeten, hatte das FISP ESTV bis zu diesem Zeitpunkt keine durchgeführt. Das Schwergewicht seiner Prüftätigkeiten hatte es grundsätzlich auf Aktivitäten in der ESTV gelegt, die in direktem Zusammenhang mit den grossen Geldströmen standen. Da die Projektkosten von INSIEME im Vergleich zum operativen Geschäft der ESTV gering waren, hatte es eine Prüfung von INSIEME nicht in Betracht gezogen.¹³⁶⁸

Auf das Schreiben der FinDel vom 11. Oktober 2010 antwortete der Vorsteher des EFD (2004–2010) am 21. Oktober 2010. In Ergänzung zum Antwortschreiben, welches nicht alle Fragen der FinDel beantwortete, liess die ESTV dem SPFA per E-Mail die folgende Auskunft zukommen: «[...] Das FISP nimmt Beratungsdienstleistungen wahr. Es sorgt insbesondere dafür, dass Kontrollaspekte (z. B. Finanzen,

¹³⁶² Vgl. Kapitel 6.3.3.

¹³⁶³ Vgl. Kapitel 6.2.6.

¹³⁶⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, S. 3 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³⁶⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, S. 3 und 6 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³⁶⁶ Jahresrechnungsbericht 2007 des FISP ESTV vom 2. Juni 2008, S. 24.

¹³⁶⁷ Jahresrechnungsbericht 2008 des FISP ESTV vom 11. Mai 2009, S. 19 und Jahresrechnungsbericht 2009 des FISP ESTV vom 19. April 2010, S. 17–18.

¹³⁶⁸ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 46 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

IKS, Datensicherheit) rechtzeitig einfließen.»¹³⁶⁹ Damit bezog sich die ESTV auf die Beratungstätigkeit des FISP ESTV im Zusammenhang mit der Erstellung des IKS-Konzepts für die ESTV. Das SPFA informierte die FinDel an der Sitzung vom 25. November 2010 wie folgt: «Das FISP kontrolliert gewisse Aspekte des Projekts (insbesondere finanzielle, Controlling, Datensicherheit) und kann auch als Beratungsorgan dienen».¹³⁷⁰ Diese Fehlinformation, dass das FISP ESTV in die Projektkontrolle involviert sei, fand Eingang ins Protokoll der Sitzung der FinDel, dem die E-Mail der ESTV mit der korrekten Information allerdings angefügt wurde. Eine Richtigstellung der Fehlinformation seitens der EFK erfolgte nicht.¹³⁷¹

Die EFK wurde von den FK anlässlich der Beratung des Nachtrags II 2010 gemäss konstanter Praxis zu keiner Stellungnahme zum Zusatzkredit für INSIEME angefragt.¹³⁷² Wie bereits bei der Beratung des Verpflichtungskredits für INSIEME zur Verabschiedung des Voranschlags 2006 nutzte die EFK die Möglichkeit nicht, von sich aus Stellung zum Zusatzkredit für INSIEME zuhanden der FK zu nehmen.^{1373/1374}

6.4.4 Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010: INSIEME als Gegenstand eines rigorosen Monitorings

Anlässlich der Zustimmung des Gesamtbundesrats zum Zusatzkredit von INSIEME hatte dieser mit Beschluss vom 18. Juni 2010 festgelegt, dass «die Realisierung und Umsetzung des Projekts INSIEME Gegenstand eines rigorosen Monitorings sein soll, das durch das EFD (ESTV) in Zusammenarbeit mit der EFK und dem IRB sichergestellt werden soll».^{1375/1376} Die EFK nahm diesen Beschluss zur Kenntnis;

¹³⁶⁹ E-Mail der ESTV an das SPFA vom 10. Nov. 2010 (vgl. Geschäftsordnung des FISP ESTV vom 8. Okt. 2002, Art. 10: «Begleitung von Projekten und Vorhaben: Das FISP sorgt dafür, dass bei Projekten und Vorhaben Kontrollaspekte [z. B. Finanzen, IKS, Datensicherheit] rechtzeitig einfließen»).

¹³⁷⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 25./26. Nov. 2010, S. 1: «Il examine certains aspects du projet (plus particulièrement financiers, controlling, sécurité des données) et peut fonctionner également comme organe de conseil.»

¹³⁷¹ Es fand ebenfalls keine Richtigstellung durch die weiteren Empfänger des Sitzungsprotokolls (Mitglieder der FinDel, betroffene Mitarbeitende des SPFA, Vorsteher des EFD, Direktor der EFV) statt.

¹³⁷² Seit dem Jahr 2000 wurde die EFK nur zweimal von der FinDel zu den Beratungen über einzelne Kreditbegehren beigezogen (u. a. im Zusammenhang mit der Kreditvorlage zur UEFA Euro 2008; Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 [Direktor EFK 1998–2013]).

¹³⁷³ Die EFK ist gemäss Art. 7 Abs. 2 FKG nicht zu einer Stellungnahme verpflichtet. Sie kann gemäss Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle jedoch von sich aus die Initiative ergreifen und den beratenden Organen ihr bekannte Sachgeschäfte vortragen (BBl 1966 II 708, hier 721). Von den Teilrevisionen des FKG vom 7. Okt. 1995 und 19. März 1999 war Art. 7 FKG nicht betroffen; die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrats von 1966 zum Artikel sind noch gültig.

¹³⁷⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 (Direktor EFK 1998–2013).

¹³⁷⁵ Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010 (Ziff. 3): «La réalisation et la mise en œuvre du projet INSIEME font l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI).»

¹³⁷⁶ Vgl. Kapitel 6.4.3.

der Umstand, dass sie vorgängig nicht kontaktiert worden war, wurde innerhalb der EFK jedoch nicht positiv aufgenommen.¹³⁷⁷

Im Anschluss an diesen Beschluss beauftragte die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) die ESTV, die EFK regelmässig und direkt über das Projekt zu informieren, die Modalitäten der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses direkt mit der EFK abzustimmen und das EFD über das gewählte Vorgehen in Kenntnis zu setzen.¹³⁷⁸ Zur Festlegung dieser Modalitäten organisierte die ESTV am 25. November 2010 eine Besprechung mit Vertretern der EFK, des IRB, des EFD und des BIT.¹³⁷⁹ Im Rahmen dieser Besprechung wurde vereinbart, dass die EFK und der IRB zur Umsetzung des Bundesratsbeschlusses als Adressaten in die bereits bestehende Quartalsberichterstattung des Projekts eingebunden werden sollten. Die EFK lehnte indessen den Auftrag ab, sämtliche Quartalsberichte von INSIEME fortlaufend zu prüfen. Sie gab bekannt, dass sie dem Bundesratsbeschluss im Rahmen von eigenen Prüfungen zu abgeschlossenen Projektteilen von INSIEME nachkommen und dabei die Quartalsberichte berücksichtigen werde.¹³⁸⁰

6.4.5 Prüfung der EFK von 2011

Die in der Besprechung zur Umsetzung des Monitoring-Beschlusses des Bundesrats angekündigte Prüfung zu INSIEME führte die EFK zwischen November und Dezember 2011 durch.¹³⁸¹ Kurz zuvor war die Gesamtprojektleitung vom Vizedirektor der ESTV (seit 2008) und GPL *ad interim* an den neuen GPL (2011–2013) übergeben worden.

In der Prüfung von 2011 kontrollierte die EFK zum ersten Mal die Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2008.¹³⁸² Zusätzlich prüfte sie, ob die im Verlaufe des Jahres 2011 erfolgte Neuausrichtung des Projekts eine wirksame Gesamtprojektabwicklung ermöglichte und die Erreichung der Projektziele unterstützte.¹³⁸³ Anhaltspunkte, dass einzelne Projektziele allenfalls nicht erreicht werden könnten, hatte die EFK bereits im April 2011 aufgrund des Jahresrechnungsberichts 2010 des FISP ESTV erhalten. Darin hatte das FISP festgehalten, dass sich die Aufwendungen für INSIEME nicht im Rahmen des Projektfortschritts bewegten: «Angesichts des heutigen Standes des Projekts ist es fraglich, ob der Rahmen von 150 Millionen Franken realistisch ist.»¹³⁸⁴ Von weiteren Mängeln hatte die EFK im Juli 2011 erfahren, als ihr das FISP ESTV seinen Prüfbericht vom 11. Juli 2011 zustellte. Die entsprechende Prüfung hatte das FISP ESTV im ersten Halbjahr 2011 im Auftrag

¹³⁷⁷ E-Mail des Direktors der ESTV (2000–2012) an den GPL (2007–2011) vom 26. Aug. 2010; Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, S. 2.

¹³⁷⁸ Schreiben des GS EFD an die ESTV vom 22. Juni 2010, S. 1.

¹³⁷⁹ Teilnehmende waren u. a. der stv. Direktor der EFK (2000–2013), der Delegierte des ISB (seit 2007), der Generalsekretär des EFD (seit 2010) sowie die Vizedirektorin des BIT (2007–2012) (E-Mail des Direktors der ESTV [2000–2012] an die Vertreter der EFK, des IRB, des EFD und des BIT vom 25. Nov. 2010).

¹³⁸⁰ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 27 und 38 (stv. Direktor EFK 2000–2013); E-Mail des Direktors der ESTV (2000–2012) an die Vertreter der EFK, des IRB, des EFD und des BIT vom 25. Nov. 2010.

¹³⁸¹ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 7 und 24.

¹³⁸² Auszug aus dem elektronischen Empfehlungcontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug. 2013, S. 1–3; Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 2.

¹³⁸³ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 7.

¹³⁸⁴ Jahresrechnungsbericht 2010 des FISP ESTV vom 11. April 2011, S. 15.

des Direktors der ESTV (2000–2012) durchgeführt. Sie bezog sich auf die finanzielle Führung von INSIEME. Im Rahmen dieser Prüfung hatte das FISP ESTV diverse Mängel bei der Rechnungsstellung, der Stundenerfassung und beim Vertragswesen erkannt (vgl. Kapitel 4.3.3).¹³⁸⁵

Im Rahmen ihrer eigenen Prüfung stellte die EFK fest, dass die ESTV ihre Empfehlungen von 2008 mit wenigen Ausnahmen nicht umgesetzt hatte. Die Situation im Projekt beurteilte die EFK als «kritisch».¹³⁸⁶ Sie stellte fest, dass der Leistungsumfang erheblich von den ursprünglichen Vorgaben abwich, die Applikationsumgebung mit ihren vielen Einzelkomponenten hohe technologische Risiken barg und sich die geplanten Synergien bei den Prozessen kaum realisieren lassen würden. Ausserdem stellte die EFK erneut Verstösse gegen die beschaffungsrechtlichen Vorgaben sowie «Ungereimtheiten» bei den Rechnungsstellungen und der Personalbeschaffung fest.¹³⁸⁷ Hinweise dazu hatte sie bereits im März 2011 und Anfang Dezember 2011 über ihre Anlaufstelle für Whistleblowing des Bundes erhalten.¹³⁸⁸

Aufgrund ihrer Neubeurteilung formulierte die EFK im Dezember 2011 vier Empfehlungen mit Priorität 1.¹³⁸⁹ Diese ersetzen die alten Empfehlungen von 2008, von denen mit der Neuausrichtung des Projekts von 2011 viele hinfällig geworden waren.¹³⁹⁰

An der Schlussbesprechung vom 17. Januar 2012 zur Prüfung der EFK nahmen unter anderem der Direktor der ESTV (2000–2012), der Direktor des BIT (seit 2011), der Generalsekretär des EFD (seit 2010) sowie der stv. Direktor der EFK (2000–2013) teil.¹³⁹¹ Aufgrund der Besprechung sowie eines vorgängigen Kontakts des Direktors der ESTV (2000–2012) mit der EFK entschied die EFK, eine fünfte Empfehlung bezüglich der Einleitung einer Administrativuntersuchung über die Beschaffungen im Projekt INSIEME in ihren Prüfbericht aufzunehmen.¹³⁹²

Der Prüfbericht der EFK wurde der ESTV im Januar 2012 zur schriftlichen Stellungnahme zugesandt; ausserdem erhielten das GS EFD und das BIT eine Kopie zur Kenntnisnahme.¹³⁹³ Die ESTV akzeptierte in ihrer Stellungnahme alle Empfehlungen. Obwohl die Stellungnahme der ESTV zu einer Empfehlung nach Ansicht der

¹³⁸⁵ Bericht des FISP ESTV vom 11. Juli 2011, S. 15.

¹³⁸⁶ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 5.

¹³⁸⁷ EFK-Bericht vom Januar 2012.

¹³⁸⁸ Die EFK ist seit dem Inkrafttreten von Artikel 22a BPG vom 1. Jan. 2011 die offizielle Anlaufstelle der Bundesverwaltung für das Whistleblowing (vgl. Kapitel 6.2.9). Sie erhielt am 16. März 2011 einen ersten Hinweis zu INSIEME. Zu ergänzenden Detailinformationen gelangte sie am 8. Dez. 2011 (Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 1).

¹³⁸⁹ Die vier Empfehlungen betrafen (1.) die Berichterstattung zuhanden des Projektauftraggebers, des GS EFD und der FinDel, (2.) die Unterschriftenregelung im Informatikbereich, (3.) die Zusammensetzung des GPA und die Festlegung der Kompetenzen des Leiters des GPA und (4.) die Ernennung einer Entscheidungsinstanz für die finalen Geschäftsprozesse der ESTV (EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 14, 17, 20 und 21).

¹³⁹⁰ Schreiben der EFK an die AGI vom 12. Dez. 2013, S. 2–3.

¹³⁹¹ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 24.

¹³⁹² EFK-Berichtsentwurf vom 5. Jan. 2012, S. 18; E-Mail des Direktors der ESTV (2000–2012) an die EFK vom 12. Jan. 2012, Ziff. 12; Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 51 (Vizedirektor EFK 2000–2013); Schreiben der EFK an die AGI vom 20. Okt. 2014.

¹³⁹³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2012, S. 2.

EFK unvollständig und teils nicht in ihrem Sinne war,¹³⁹⁴ entschied sie, sich mit der Antwort vorderhand zufrieden zu geben und den Punkt im Rahmen einer geplanten Nachkontrolle im Jahr 2012 zu überprüfen.¹³⁹⁵

Aufgrund des Prüfberichts der EFK nahm die Vorsteherin des EFD (seit 2010) mit dem Direktor der EFK (1998–2013) Kontakt auf, um ihm Fragen zu den Prüfergebnissen zu stellen.¹³⁹⁶ Eine Kontaktaufnahme des Direktors der EFK (1998–2013) mit der Vorsteherin des EFD (seit 2010) war zuvor im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Prüfung von 2011 nicht erfolgt: Generell geht die EFK nicht aktiv auf die Departementsvorstehenden zu, um mit ihnen einzelne Prüfergebnisse zu besprechen. Sie steht ihnen aber für zusätzliche Auskünfte und Unterredungen zur Verfügung, sofern sie dies wünschen. Ein Austausch findet ausserdem im Rahmen von Aussprachen der FinDel mit den Departementsvorstehenden statt, an denen der Direktor der EFK teilnimmt.¹³⁹⁷

Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) ordnete schliesslich am 24. Januar 2012 aufgrund der Empfehlung der EFK eine Administrativuntersuchung zu den Beschaffungsprozessen im Projekt INSIEME an.¹³⁹⁸ Die EFK reichte tags darauf, gestützt auf ihre Abklärungen zu den Whistleblowing-Meldungen vom März und Dezember 2011, bei der Bundesanwaltschaft eine Anzeige gegen Unbekannt wegen Verdachts auf ungetreue Amts- und Geschäftsführung sowie auf Korruption im Rahmen der Beschaffungen für INSIEME ein.¹³⁹⁹

6.5 Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)

6.5.1 Folgen der Prüfung der EFK von 2011

Die EFK liess den Prüfbericht zu INSIEME Ende Februar 2012 zusammen mit der Stellungnahme der ESTV und einer Zusammenfassung der FinDel zukommen. In der Zusammenfassung wurden die kritischen Beurteilungen der EFK zur Situation im Projekt explizit hervorgehoben.¹⁴⁰⁰

An der Sitzung der FinDel vom März 2012 wies der Direktor der EFK (1998–2013) im Rahmen der Behandlung des Berichts von 2011 darauf hin, dass die mit INSIEME beabsichtigten 200 Millionen Franken Steuermehrerträge nach Einschät-

¹³⁹⁴ Empfehlung 5.3 der EFK an die ESTV: «Der GPA ist den Vorgaben von HERMES entsprechend auf das notwendige Minimum an Entscheidungsträgern zu reduzieren. Die Kompetenzen des Leiters GPA sind seiner Verantwortung entsprechend zu gewähren und schriftlich festzuhalten» (EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 20). Die Stellungnahme der ESTV vom 21. Febr. 2012 sah eine Verkleinerung des GPA auf den Projektauftraggeber, den Projektleiter, die Leiter der Hauptabteilungen MWST und DVS sowie die Vertreter des GS EFD vor. Bei Bedarf sollten die Vertreter des BIT und die Abteilungs- und Sektionsleiter der ESTV zu den Sitzungen des GPA beigezogen werden. Auf die Festlegung der Kompetenzen des Leiters GPA ging sie nicht ein.

¹³⁹⁵ Auszug aus dem elektronischen Empfehlungscontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug. 2013, S. 1.

¹³⁹⁶ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 31 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹³⁹⁷ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 14 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹³⁹⁸ Bericht zur Administrativuntersuchung des EFD vom 13. Juni 2012, S. 4.

¹³⁹⁹ Anzeige der EFK vom 25. Jan. 2012 gestützt auf Art. 22a BPG (SR 172.220.1).

¹⁴⁰⁰ Zusammenfassung der EFK an die FinDel vom 29. Febr. 2012, S. 3.

zung der EFK nicht realistisch seien und die Realisierung von Effizienzgewinnen nicht klar sei. Er begrüßte es, dass der Prüfbericht der EFK als Basis für einen Informationsbesuch der zuständigen Subdelegation der FinDel und der zuständigen Subkommission der FK-N bei der ESTV im Juni 2012 dienen sollte.¹⁴⁰¹

Der Direktor der EFK (1998–2013) hatte sich gegenüber der FinDel bereits im Juni 2011, im November 2011 und im Februar 2012, anlässlich der Beratung von Quartalsberichten der ESTV zu INSIEME,¹⁴⁰² kritisch geäußert. So hatte die FinDel auf Anregung des Direktors der EFK (1998–2013) im Juli 2011 eine Gesamtplanung des Projekts bei der Vorsteherin des EFD (seit 2010) eingefordert.¹⁴⁰³ Der stv. Direktor der EFK (2000–2013) hatte das Fehlen einer Gesamtplanung zuvor im Rahmen einer von ihm begleiteten Informationssitzung der FinDel bei der ESTV vom 22. Juni 2011 gegenüber dem Direktor der ESTV (2000–2012) angesprochen (vgl. Kapitel 7.2.1.2).¹⁴⁰⁴

Im April 2012 veröffentlichte die EFK ihren Jahresbericht 2011. Darin ging sie nicht detailliert auf die Ergebnisse und Empfehlungen der Prüfung von 2011 ein, sondern vermerkte dazu einzig: «INSIEME sollte in mehreren Etappen innerhalb von vier Jahren bzw. bis anfangs 2013 realisiert werden. Ende 2011 ist nur ein kleiner Teil dessen realisiert, was ursprünglich bis im Juni 2010 hätte fertiggestellt sein müssen.»¹⁴⁰⁵ Umsetzungspendenzen nach Artikel 14 Absatz 3 FKG wies die EFK wie bereits in früheren Jahren weder für die ESTV noch für die übrigen Verwaltungseinheiten des Bundes aus und schrieb diesbezüglich: «Ein Handlungsbedarf des Bundesrats oder des Parlamentes ist derzeit nicht gegeben.»¹⁴⁰⁶

Das FISP ESTV verwies in seinem Jahresbericht 2011 auf seinen Prüfbericht zu INSIEME vom 11. Juli 2011 (vgl. Kapitel 6.4.5). Zuvor hatte das FISP ESTV in seinen Jahresberichten von 2003–2009 das Projekt INSIEME einzig im Zusammenhang mit der Begleitung der Erarbeitung des IKS für die ESTV erwähnt; im Jahresbericht 2010 hatte das FISP ESTV auf eine erste Kurzprüfung zu INSIEME hingewiesen, die es im November 2010 im Auftrag des Direktors der ESTV (2000–2012) durchgeführt hatte.¹⁴⁰⁷ Dabei hatte es im Rahmen von 42 Stichprobenkontrollen zehn Differenzen zwischen den rapportierten und den verrechneten Arbeitsstunden von externen Leistungserbringern festgestellt (vgl. Kapitel 4.3.3).¹⁴⁰⁸ Im Zusammenhang mit dem Prüfbericht zu INSIEME vom 11. Juli 2011 erwähnte das FISP ESTV im Jahresbericht von 2011: «Es wurde [im Rahmen der Prüfung des FISP ESTV, A.d.V.] festgestellt, dass viele Empfehlungen der EFK aus der Prüfung von 2008 nicht umgesetzt wurden.»¹⁴⁰⁹ Ungeachtet dieser Feststellung sowie der späteren Erwähnung der Prüfergebnisse des FISP ESTV von 2010 und 2011 im Bericht

¹⁴⁰¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. März 2012, S. 4–5.

¹⁴⁰² Die Quartalsberichte zu INSIEME gingen ab 2011 nebst an die EFK und an den IRB auf eigenen Wunsch auch an die FinDel (vgl. Kapitel 6.4.4 und 7.2.1.2).

¹⁴⁰³ Auszug aus den Protokollen der FinDel vom 23./24. Juni 2011, S. 3, vom 28./29. Nov. 2011 und vom 6./7. Febr. 2012, S. 2; Auszug aus dem Protokoll der Subdelegation 2 der FinDel vom 22. Juni 2011, S. 12.

¹⁴⁰⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 22. Juni 2011, S. 12.

¹⁴⁰⁵ EFK-Jahresbericht 2011, S. 15.

¹⁴⁰⁶ Seit 2003 hatte die EFK in ihren Jahresberichten keine Umsetzungspendenzen mehr in Anwendung von Art. 14 Abs. 3 FKG (SR 614.0) ausgewiesen (vgl. Kapitel 6.4.1; EFK-Jahresbericht 2011, S. 26).

¹⁴⁰⁷ Protokoll der AGI vom 23. Jan 2014, S. 42 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁴⁰⁸ Jahresbericht des FISP ESTV 2010 vom 7. Febr. 2011, S. 13; Kurzbericht des FISP ESTV vom 19. Nov. 2010.

¹⁴⁰⁹ Jahresbericht 2011 des FISP ESTV vom 30. Jan. 2012, S. 13.

der EFK vom Januar 2012¹⁴¹⁰ kam es diesbezüglich zu keiner Koordination oder Zusammenarbeit zwischen der EFK und dem FISP ESTV. Ihre Koordinationsaufgabe gemäss Artikel 11 Absatz 2 FKG erfüllte die EFK in erster Linie mittels Zustellung der jährlichen Prüfprogramme an das FISP ESTV.¹⁴¹¹

In der verbleibenden Zeit bis zum Projektabbruch im September 2012 erteilte der Direktor der EFK (1998–2013) verschiedentlich Auskünfte zu INSIEME zuhanden der FK-N, namentlich im Rahmen der Präsentation des Jahresberichts der EFK sowie anlässlich von mündlichen Berichterstattungen der FinDel an die FK-N (vgl. Kapitel 7.3.1.3).¹⁴¹² Informationen zur Umsetzung der Empfehlungen durch die ESTV konnte er dabei nicht geben, da die EFK im Jahr 2012 keine Nachkontrolle zu INSIEME durchgeführt hatte. Ursprünglich war 2012 eine solche Nachkontrolle im Rahmen einer Folgeprüfung geplant gewesen; diese wurde jedoch aufgrund der Administrativuntersuchung des EFD ins Jahr 2013 verschoben.¹⁴¹³

Für den Projektabbruchentscheid durch die Vorsteherin des EFD (seit 2010) wurde die EFK vom EFD nicht beigezogen. Dass das GS EFD im Juli 2011 bei der ESTV eine Standortbestimmung zum Projekt INSIEME einforderte, die letztlich die Informationsgrundlage für den Abbruchentscheid bildete, ging aber unter anderem auf die Ergebnisse der Prüfung der EFK von 2011 zurück.¹⁴¹⁴ Insofern leistete die EFK einen indirekten Beitrag zum Abbruchentscheid.

Zusammen mit der Medienmitteilung zum Projektabbruch von INSIEME vom 20. September 2012 veröffentlichte das EFD die Prüfberichte der EFK vom Dezember 2008 und vom Januar 2012. Die EFK hatte Anfang 2012 auf eine Veröffentlichung ihrer Berichte zu INSIEME verzichtet, um die laufende Strafuntersuchung nicht zu beeinträchtigen. Vor 2012 war eine Veröffentlichung von einzelnen Prüfberichten zu INSIEME in Anwendung von Artikel 14 Absatz 2 FKG für die EFK nie zur Diskussion gestanden.¹⁴¹⁵

6.6 Zwischenfazit zur Aufsicht durch die EFK

6.6.1 Unterstützung des Bundesrats und der Departemente

Die EFK gelangt gemäss FKG in vier Fällen bezüglich ihrer Prüfbefunde und Empfehlungen an den Gesamtbundesrat und/oder an die Departemente:

- im Rahmen der Zustellung der Zusammenfassungen ihrer Prüfberichte (Art. 14 Abs. 1 FKG);
- im Falle der Rückweisung von Empfehlungen der EFK durch die Verwaltungseinheiten (Art. 12 Abs. 3 FKG);

¹⁴¹⁰ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 17–18.

¹⁴¹¹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 50 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁴¹² Protokolle der FK-N vom 22./23. März 2012, S. 50–51, vom 7. Mai 2012, S. 39–42, vom 5. Juli 2012, S. 2–3, und vom 3./4. Sept. 2012, S. 9–11.

¹⁴¹³ Mit dem Projektabbruch wurde die Nachkontrolle zur Prüfung von 2011 hinfällig. Die EFK führte zwischen März und April 2013 eine Prüfung zur Auflösung des Projekts INSIEME durch; diese Prüfung ist allerdings nicht mehr Teil der Untersuchung der AGI (vgl. EFK-Bericht vom 14. Mai 2013).

¹⁴¹⁴ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013; Protokoll der AGI vom 28. März 2013, S. 11 (Vorsteherin EFD seit 2010).

¹⁴¹⁵ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 53 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

- bei der Mitteilung von wichtigen Feststellungen und Beurteilungen sowie von Umsetzungspendenzen im Rahmen der Jahresberichterstattung (Art. 14 Abs. 3 FKG);
- im Falle besonderer Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung (Art. 15 Abs. 3 FKG).

Bei INSIEME gelangte die EFK vorwiegend mittels ihrer Zusammenfassungen an das EFD. Diesbezüglich geht die EFK seit 2007 über die Bestimmung in Artikel 14 Absatz 1 FKG hinaus und lässt den betroffenen Departementsvorstehenden zusätzlich zu den Zusammenfassungen die vollständigen Prüfberichte sowie die Stellungnahmen der Verwaltungseinheiten zukommen. Die Zusammenfassungen, die gemäss der Botschaft des Bundesrats vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des FKG zum Zweck der Vorbereitung der Departemente im Hinblick auf allfällige Aussprachen mit der FinDel versendet werden,¹⁴¹⁶ entwickelten sich in Ergänzung zu den Prüfberichten zu einem eigentlichen Informationsinstrument der EFK. So gingen der Direktor der EFK (1998–2013) und der stv. Direktor der EFK (2000–2013) davon aus, dass das EFD aufgrund der Zustellung der Zusammenfassungen und Prüfberichte der EFK über die Probleme bei INSIEME informiert war (vgl. Kapitel 6.6.5).¹⁴¹⁷

Die drei übrigen Bestimmungen, nach denen die EFK direkt an den Bundesrat oder an die Departemente gelangt, blieben im Zusammenhang mit INSIEME weitgehend ungenutzt: So sorgte die EFK bei einzelnen unklaren Stellungnahmen der ESTV nicht für eine Klärung der Akzeptanz oder Rückweisung ihrer Empfehlungen, um sie gegebenenfalls nach Artikel 12 Absatz 3 FKG dem EFD bzw. dem Bundesrat zum Entscheid zu unterbreiten (vgl. Kapitel 6.6.4). Aus den Jahresberichten der EFK gingen wichtige Feststellungen und Beurteilungen zu INSIEME zwischen 2001 und 2012 entweder nur lückenhaft oder bloss andeutungsweise hervor. Ausserdem wies die EFK in ihren Jahresberichten entgegen den Bestimmungen von Artikel 14 Absatz 3 FKG keine Umsetzungspendenzen zu INSIEME aus (vgl. Kapitel 6.6.10). Des Weiteren kam es im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Mangel der Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen zu keinen Meldungen an den Vorsteher des EFD (2004–2010) und an den Vizepräsidenten des Bundesrats bzw. an den Bundesrat in Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG (vgl. Kapitel 6.6.6).

Die EFK wendet diese drei Bestimmungen generell nur sehr selten an. So werden Empfehlungen nach Artikel 12 Absatz 3 FKG «nicht sehr oft» zurückgewiesen,¹⁴¹⁸ über Umsetzungspendenzen nach Artikel 14 Absatz 3 FKG hat die EFK seit 2003 in ihren Jahresberichten nie mehr berichtet¹⁴¹⁹ und Meldungen nach Artikel 15 Absatz 3 FKG hat die EFK zwischen 2001 und 2012 insgesamt nur zwei Mal erstattet.¹⁴²⁰

Gemäss den Erkenntnissen der FK und GPK wendet die EFK diese drei Bestimmungen aus zwei Gründen nur selten an:

¹⁴¹⁶ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BB1 1998 V 4703, hier 4720).

¹⁴¹⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 15 (Direktor EFK 1998–2013) und S. 32 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

¹⁴¹⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 51 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴¹⁹ Vgl. EFK-Jahresberichte 1997–2012 (abrufbar unter: www.efk.admin.ch > Publikationen > Jahresberichte [Stand: 15. Sept. 2014]).

¹⁴²⁰ Im Jahr 2002 im Zusammenhang mit Mängeln in der ESTV (vgl. Kapitel 6.3.1) und im Jahr 2007 im Zusammenhang mit Mängeln im Bundesamt für Kultur (EFK-Jahresbericht 2002, S. 43; EFK-Jahresbericht 2007, S. 43).

1. Die EFK gelangt eher via FinDel an die Departementsvorstehenden als auf direktem Weg. Die FinDel ist in der aktuellen Praxis weit mehr als nur Adressatin der Prüfberichte und der Jahresberichte der EFK.¹⁴²¹ Die EFK nimmt die FinDel grundsätzlich als Partnerin wahr, über die sie Informationen und Anliegen zuhanden der Departementsvorstehenden einbringen kann (vgl. Kapitel 7.2.2.3).¹⁴²² Dies gilt nicht nur in Bezug auf einzelne Prüfungsbefunde: Gemäss den Informationen aus den Anhörungen der AGI gelangt die EFK zuweilen auch bei der Rückweisung von Empfehlungen durch die Verwaltungseinheiten¹⁴²³ sowie im Falle von Umsetzungspendenzen via FinDel an die Departementsvorstehenden (vgl. Kapitel 6.6.4 und 6.6.10).¹⁴²⁴
2. Die EFK sieht die Amtsdirektorinnen und -direktoren als ihre primären Ansprechpartner, da «bei ihnen gemäss FHG die Verantwortung für die zugesprochenen Kredite und damit für den sauberen Umgang mit den Ressourcen liegt».¹⁴²⁵ Dementsprechend schreibt die EFK die primäre Verantwortung für die Umsetzung ihrer Empfehlungen auch den Amtsvorstehenden und nicht den Departementsvorstehenden zu. Das äussert sich mitunter darin, dass die EFK den Ämtern einen gewissen Handlungsspielraum betreffend Zeitpunkt und Form der Umsetzung ihrer Empfehlungen einräumt: So setzt die EFK im Falle von Pendenzen bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen in der Regel Nachfristen an, anstatt sie in ihren Jahresberichten als pendent aufzuführen (vgl. Kapitel 6.6.10). Im Falle der Nichtumsetzung von Empfehlungen prüft die EFK ausserdem, ob alternative Massnahmen getroffen wurden, welche dieselben Ziele wie die Empfehlungen verfolgen, und verzichtet gegebenenfalls auf eine formelle Feststellung der Rückweisung ihrer Empfehlungen nach Artikel 12 Absatz 3 FKG (vgl. Kapitel 6.6.4).

Weiter schenkt die EFK den Amtsvorstehenden grosses Vertrauen und geht im Falle von angenommenen Empfehlungen grundsätzlich von deren Kooperationswillen aus.¹⁴²⁶ Bei INSIEME war die Annahme der Empfehlungen von 2008 durch die ESTV einer der Gründe dafür, weshalb die EFK auf eine Meldung an das EFD in Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG verzichtete (vgl. Kapitel 6.6.6).

Grundsätzlich setzt die EFK demnach stärker auf die Eigenverantwortung und den Kooperationswillen der Amtsvorstehenden als auf eine rasche Information bzw. einen frühen Einbezug der Departementsvorstehenden und des Bundesrats als Aufsichtsinstanzen.

Die FK und GPK gelangen aufgrund dieser Sachlage zum Schluss, dass die EFK die Departemente und den Bundesrat als Ansprechpartner vermehrt direkt und frühzeitig angehen sollte. Gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b FKG unterstützt die EFK den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. Dies bedingt eine aktive Information der Departementsvorstehenden als direkte Aufsichtsinstanz der Ämter sowie des Bundesrats als oberste leitende und vollziehende

¹⁴²¹ Art. 14 Abs. 1 und 3 FKG (SR **614.0**).

¹⁴²² Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 32 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

¹⁴²³ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 18 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁴²⁴ Protokolle der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 16 (Direktor EFK 1998–2013), und vom 14. März 2014, S. 58 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁴²⁵ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 43 (Vizedirektor EFK 2000–2013); vgl. Art. 25 FHG (SR **611.0**).

¹⁴²⁶ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 12 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

Behörde des Bundes¹⁴²⁷ bzw. als ständige und systematische Aufsichtsinstanz über die Bundesverwaltung¹⁴²⁸ durch die EFK. Die heutige Praxis der EFK, den betroffenen Departementsvorstehenden sämtliche Prüfberichte zuzustellen, geht nach Ansicht der FK und GPK in die richtige Richtung. Zusätzlich dazu sollte die EFK ihre gesetzlichen Möglichkeiten, direkt an die Departemente und an den Bundesrat zu gelangen,¹⁴²⁹ vermehrt nutzen. Damit werden der Bundesrat und die Departemente in die Lage versetzt, ihre Aufsicht adäquat wahrzunehmen.

Eine vermehrte direkte Information der Departemente und des Bundesrats durch die EFK führt zudem zu einer gewissen Entflechtung der Zusammenarbeit und damit der Verantwortung der EFK und der FinDel. Aus Sicht der FK und GPK bringt eine solche Entflechtung den Vorteil mit sich, dass die EFK vermehrt als eigenständige Akteurin der Aufsicht wahr- und ernstgenommen wird.

Die direkte Information und der vermehrte Einbezug der Departemente und des Bundesrats mögen allenfalls dazu führen, dass die Beziehungen zwischen der EFK und den Ämtern bzw. den Departementen konfliktreicher werden, als sie es bisher waren.¹⁴³⁰ Letztlich wird so jedoch eine angemessenere Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Linie (Amt – Departement – Bundesrat) und eine effektivere Aufsicht durch die Departemente und den Bundesrat ermöglicht. Im Weiteren wird damit auch dem Grundsatz der Subsidiarität der parlamentarischen Oberaufsicht durch die FinDel Rechnung getragen.

6.6.2 Prüfungen der EFK

6.6.2.1 Prüfung des Finanzgebarens und der Geschäftsführung

Die EFK führte in den Jahren 2005, 2006, 2008 und 2011 Projektprüfungen zu INSIEME durch. Diese Projektprüfungen umfassten verschiedene Prüfaufgaben, die in Artikel 6 FKG explizit aufgeführt sind, namentlich die Prüfung des Vollzugs des Voranschlags (Bst. a), die Kontrolle der Bewirtschaftung des Verpflichtungskredits (Bst. c), die Prüfung des geplanten IKS (Bst. d), die Prüfung einzelner Zahlungsanweisungen (Bst. e) sowie die Überprüfung der geplanten IT-Anwendungen (Bst. h).

Im Rahmen der Prüfung des Vollzugs des Voranschlags (Art. 6 Bst. a FKG) kontrollierte die EFK bei INSIEME nicht nur Aspekte des Finanzgebarens, sondern konzentrierte sich zum Teil auch auf die Geschäftsführung, zum Beispiel bei der Kontrolle der Einhaltung der Projektmanagementmethode HERMES, bei der Prüfung der Risiken im Bereich der Projektorganisation oder bei der Beurteilung der Erreichung der Projektziele.¹⁴³¹

¹⁴²⁷ Art. 174 BV (SR 101).

¹⁴²⁸ Art. 8 Abs. 3 RVOG (SR 172.010).

¹⁴²⁹ Vgl. Art. 12 Abs. 3, Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 Abs. 3 FKG (SR 614.0).

¹⁴³⁰ Zum Beispiel im Zusammenhang mit der Meldung von Umsetzungspendenzen (vgl. dazu Kapitel 6.6.10 bezüglich des Umgangs mit der langjährigen Umsetzungspendenz im Bereich IKS zwischen der EFK und der ESTV).

¹⁴³¹ Vgl. Kapitel 6.4.1 und 6.4.5.

Nach Einschätzung der EFK lagen die zentralen Probleme bei INSIEME insbesondere bei der Geschäftsführung der Direktion der ESTV.¹⁴³² In ihrem Bericht vom Januar 2012 hielt sie dazu fest: «Langfristig gravierender erscheint der EFK das Fehlen der fachlichen Führung des Projekts durch die ESTV-Direktion.» In der Anhörung durch die AGI gab der Vizedirektor der EFK (2000–2013) diesbezüglich die Auskunft, dass er es rückblickend betrachtet vorgezogen hätte, Ende 2008 ein «Management-Audit» durchzuführen, bei dem die Führung der ESTV allgemein geprüft worden wäre.¹⁴³³ So hätten die Führungsprobleme, die sich schliesslich in der Projektprüfung zu INSIEME von 2011 zeigten, bereits früher festgestellt werden können.

Prüfungen zur Geschäftsführung gehören gemäss FKG nicht zu den Kernaufgaben der EFK; sie sind jedoch Teil des gesetzlichen Auftrags der EFK, sofern sie Aspekte der Geschäftsführung betreffen, die finanzielle Konsequenzen haben.¹⁴³⁴ Entsprechend liegen gewisse Prüfungen der EFK im Grenzbereich zwischen der Finanzaufsicht und der Geschäftsprüfung.¹⁴³⁵

Seitens der parlamentarischen Oberaufsicht sind die Zuständigkeiten bezüglich der Finanzaufsicht und der Geschäftsprüfung zwischen den FK bzw. FinDel und den GPK bzw. GPDel aufgeteilt (vgl. Kapitel 7.1.2). Die EFK gelangt nach Artikel 14 Absatz 1 FKG mit ihren Prüfungsbefunden an die FinDel. Dies galt bisher auch für Prüfungsbefunde, welche die Geschäftsführung betreffen, zumal im FKG kein direkter Verkehr zwischen der EFK und den GPK explizit vorgesehen ist.¹⁴³⁶

Die GPK verfügten während der gesamten Projektlaufzeit von INSIEME über keine näheren Informationen seitens der EFK zu den Mängeln in der Geschäftsführung; dies war mit ein Grund, weshalb INSIEME von den GPK nicht traktandiert wurde.¹⁴³⁷ Eine Behandlung von INSIEME durch die GPK – entweder im Rahmen einer Koordination und Zusammenarbeit mit der FinDel oder im Rahmen der eigenen Oberaufsichtstätigkeiten der GPK – hätte den Fokus der parlamentarischen Oberaufsicht allenfalls stärker auf die von der EFK als zentral bezeichneten Probleme in der Geschäftsführung richten können. In Kapitel 7.5 des vorliegenden Berichts sprechen sich die FK und GPK deshalb für eine Intensivierung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen der FinDel und den GPK aus.

Darüber hinaus ist es nach Ansicht der FK und GPK sinnvoll, dass die GPK – bzw. in deren Aufgabenbereich die GPDel – künftig von der EFK direkt über festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung informiert werden (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7). Damit soll sich aber an der vollständigen Information der FinDel nichts ändern.

¹⁴³² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 13 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴³³ Ein solches Management-Audit hätte die Prüfung der allgemeinen Arbeitsweise, die Reaktions- und Verhaltensweise in Krisensituationen sowie die Evaluation von Führungsentscheidungen der Direktion der ESTV umfasst. Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 20 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴³⁴ Vgl. die Ausführungen zu den «Kriterien der Finanzkontrolle» in der Botschaft zur Änderung des FKG vom 30. März 1994 (BBl 1994 II 721, hier 732–733).

¹⁴³⁵ Auszug aus dem Protokoll der GPK-N vom 28. Febr. 2014, S. 8 (Direktor EFK seit 2014).

¹⁴³⁶ Art. 15 Abs. 1 FKG (SR 614.0).

¹⁴³⁷ Vgl. Kapitel 7.5.

Die Information der GPK bzw. GPDel durch die EFK soll nach Ansicht der FK und GPK im schriftlichen Verkehr unter Nennung der festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung sowie unter Beifügung des vollständigen Prüfberichts oder von Auszügen aus dem Prüfbericht erfolgen.

6.6.2.2 Übernahme und Ablehnung von Prüfaufträgen

Die EFK erhielt während der Projektlaufzeit von INSIEME zwei Prüfaufträge. Der erste Auftrag wurde Anfang 2005 vom Direktor der ESTV (2000–2012) erteilt und beinhaltete die Sichtung des kaufmännischen Teils des Pflichtenhefts für die WTO-Ausschreibung bezüglich der Einhaltung des Beschaffungsrechts. Diesen Auftrag nahm die EFK an¹⁴³⁸ und unterbreitete der ESTV im Februar 2005 ihre Anpassungsvorschläge für das Pflichtenheft (vgl. Kapitel 6.3.2).

Der zweite Prüfauftrag wurde im Zusammenhang mit dem Bundesratsbeschluss betreffend ein rigores Monitoring vom 18. Juni 2010¹⁴³⁹ erteilt: Anlässlich der Besprechung zwischen Vertretern der ESTV und der EFK, des IRB, des EFD und des BIT vom 25. November 2010 zur Umsetzung des Beschlusses lehnte die EFK den Auftrag der ESTV ab, sämtliche Quartalsberichte von INSIEME fortlaufend zu prüfen. Sie entschied sich dazu, dem Bundesratsbeschluss im Rahmen von eigenen Prüfungen zu abgeschlossenen Projektteilen von INSIEME nachzukommen (vgl. Kapitel 6.4.4).

Die Ablehnung des Auftrags zur laufenden Analyse der Quartalsberichte zu INSIEME war nach Ansicht der FK und GPK angemessen. Hätte die EFK eine laufende Beurteilung der Quartalsberichte zuhänden des GS EFD oder der ESTV vorgenommen, wäre eine unabhängige und unvoreingenommene Gesamtbeurteilung des Projekts, wie sie die EFK im Rahmen ihrer Prüfung von 2011 vornahm, nur noch bedingt möglich gewesen. Die Beurteilung der Quartalsberichte hätte nach Auffassung der FK und GPK primär in das Departementscontrolling des EFD gehört.

Eine ähnliche Problematik hätte sich aber grundsätzlich auch beim Auftrag des Direktors der ESTV (2000–2012) von 2005 gestellt, den die EFK angenommen hatte. Durch die Übernahme des Auftrags liess sich die EFK in die Verantwortung für die Korrektheit der WTO-Ausschreibung der ESTV einbinden. Eine unabhängige und unvoreingenommene Beschaffungsprüfung durch die EFK wäre später kaum noch möglich gewesen. Eine solche fand im Zusammenhang mit der Ausschreibung von 2005 und der Auftragsvergabe an die Firma Unisys jedoch nicht statt.

Die Problematik der Gefährdung der Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der eigenen Prüftätigkeit stellt sich generell bei mitschreitenden Projektprüfungen der EFK. Dies gilt namentlich für Fälle, in denen die Prüfergebnisse der EFK als Entscheidungsgrundlage für die weiteren Projektarbeiten oder für die Freigabe von Projektphasen dienen sollen, sowie in Fällen, in denen der Prüfauftrag durch die zu prüfende Stelle selbst oder ihre direkte Aufsichtsbehörde erfolgt. Nach Auffassung

¹⁴³⁸ Die EFK kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Abwicklung ihres Prüfungsprogramms gefährden (Art. 1 Abs. 2 FGK [SR 614.0]).

¹⁴³⁹ Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010 (Ziff. 3): «Die Realisierung und Umsetzung des Projekts INSIEME soll Gegenstand eines rigorosen Monitorings sein, das durch das EFD (ESTV) in Zusammenarbeit mit der EFK und dem IRB sichergestellt werden soll.»

der FK und GPK sollte generell das Prinzip gelten, dass die Prüfungen der EFK nicht die Projektkontrolle oder die reguläre departementale Aufsicht ersetzen.

Artikel 1 Absatz 2 FKG räumt der EFK heute die Möglichkeit ein, Sonderaufträge abzulehnen, wenn diese die Abwicklung ihres jährlichen Prüfprogramms gefährden. Im Sinne einer Stärkung der Unabhängigkeit der EFK hat diese Möglichkeit nach Ansicht der FK und GPK künftig auch in Fällen zu bestehen, in denen die Übernahme eines Sonderauftrags die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der späteren Prüftätigkeit der EFK gefährdet (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

Bei INSIEME wurde der Bundesrat vom EFD oder von der EFK nicht über die beabsichtigte Form der Umsetzung seines Monitoring-Auftrags vom 18. Juni 2010 informiert (vgl. Kapitel 5.3.1.3). Zur Gewährleistung des Informationsflusses sowie zur Nachweisbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Entscheide der EFK sollte die Ablehnung oder Annahme von Sonderaufträgen nach Ansicht der FK und GPK immer im Schriftverkehr mit der auftragserteilenden Stelle sowie unter Angabe der Gründe für eine allfällige Ablehnung erfolgen.

6.6.3 Mitteilung der Prüfungsbefunde an die ESTV: Gewichtung der Empfehlungen

Die Befunde und Empfehlungen zu den Prüfungen der EFK von 2005, 2006, 2008 und 2011 teilte die EFK der ESTV nach Artikel 12 Absatz 1 FKG mittels Zustellung der Prüfberichte mit. Die darin enthaltenen Empfehlungen wurden der allgemeinen Praxis der EFK entsprechend mit Prioritäten von 1–3 gekennzeichnet.¹⁴⁴⁰ Die Prioritäten bestimmen gemäss der Definition der EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und werden aus der Sicht jedes einzelnen Prüfauftrags vergeben. Bei der Vergabe der Prioritäten wird sowohl der Faktor «Risiko»¹⁴⁴¹ als auch der Faktor «Dringlichkeit der Umsetzung»¹⁴⁴² berücksichtigt.

Die Prioritäten dienen nicht nur den geprüften Stellen als Orientierungshilfe, sondern werden auch von der EFK als Mittel zur Planung ihrer Nachkontrollen genutzt. Empfehlungen der Priorität 1 erachtet die EFK grundsätzlich als verbindlich und kontrolliert deren Umsetzung nach. Die Umsetzung von Empfehlungen der Prioritäten 2 und 3 liegt dagegen aus Sicht der EFK im Ermessen der geprüften Stellen. Zu Empfehlungen der Priorität 2 finden deshalb nur in Ausnahmefällen Nachkontrollen statt und Empfehlungen der Priorität 3 werden grundsätzlich nicht nachverfolgt (vgl. Kapitel 6.6.9).¹⁴⁴³

Nach Ansicht der FK und GPK ist die Gewichtung von Empfehlungen grundsätzlich sinnvoll. Die heutige Praxis sollte ihrer Ansicht nach aber in Bezug auf zwei Punkte angepasst werden:

¹⁴⁴⁰ Prioritäten: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein (EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 8).

¹⁴⁴¹ Risiko: z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen usw. (EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 8).

¹⁴⁴² Dringlichkeit der Umsetzung: kurzfristig, mittelfristig, langfristig (EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 8).

¹⁴⁴³ Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 2; Schreiben der AGI an die EFK vom 23. Okt. 2013, S. 2.

1. Die Unterscheidung von Empfehlungen nach Prioritäten ist für einen grossen Teil der Adressaten der Prüfberichte der EFK ungeeignet.¹⁴⁴⁴ Prioritäten, die sich per Definition aus der Wichtigkeit und Dringlichkeit eines Geschäfts ergeben, ändern sich im Zeitverlauf. So kann beispielsweise eine Empfehlung, die heute wichtig, aber nicht dringlich ist, von mittlerer Priorität sein. Dieselbe Empfehlung kann zu einem späteren Zeitpunkt, wenn ihre Dringlichkeit gestiegen ist, über eine hohe Priorität verfügen. Entsprechend müssten die in den Berichten der EFK festgelegten Prioritäten laufend nachgeführt werden, was grundsätzlich nicht möglich ist.

Die Adressaten der Prüfberichte der EFK, welche die Umsetzung der Empfehlungen über einen bestimmten Zeitraum nachverfolgen, sind in der Regel nicht an den Prioritäten der Empfehlungen zum Zeitpunkt der Berichterstellung der EFK interessiert, sondern primär an der Wichtigkeit bzw. am Risiko der Empfehlungen. So ist es für sie beispielsweise relevant zu wissen, ob eine Empfehlung, die nicht fristgerecht umgesetzt werden konnte, von hoher Wichtigkeit ist bzw. welches Risiko ihr zugrunde liegt. Dagegen ist es eher unbedeutend, welche Priorität die EFK der entsprechenden Empfehlung zum Zeitpunkt der Prüfung zugeteilt hat.

Die FK und GPK sind deshalb der Ansicht, dass die Empfehlungen der EFK zukünftig nicht mehr nach Prioritäten, sondern nur noch nach ihrer Wichtigkeit (z. B. Wichtigkeit: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering) unterschieden werden sollten. Im Gegensatz zu den Prioritäten berücksichtigt diese den Faktor «Dringlichkeit der Umsetzung» nicht. Eine solche Änderung käme insbesondere den Amtsvorstehenden, den Departementen und der FinDel, welche die Berichte der EFK als Informationsgrundlage für die Nachverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen verwenden, zugute.

Der Faktor «Dringlichkeit der Umsetzung» sollte nach Ansicht der FK und GPK nur noch bei der Festlegung der Umsetzungsfristen der Empfehlungen berücksichtigt werden. Die Umsetzungsfristen werden heute durch die geprüften Stellen anlässlich ihrer Stellungnahmen zu den Empfehlungen der EFK selbst festgelegt. Die FK und GPK sind der Ansicht, dass diese Praxis nicht zweckmässig ist. Die Umsetzungsfristen sollten nicht von der geprüften Stelle, sondern von der EFK im Rahmen einer Risikobeurteilung bestimmt werden und Bestandteil der Empfehlungen der EFK sein.

2. Die Gewichtung von Empfehlungen sollte nicht aus Sicht jedes einzelnen Prüfauftrags erfolgen, so wie dies heute im Zusammenhang mit der Zuteilung der Prioritäten der Fall ist. Grundsätzlich sollten sich die Prioritäten bzw. neu die Wichtigkeitsstufen von Empfehlungen verschiedener Prüfberichte vergleichen lassen. Ähnliche Beanstandungen sollten ausserdem immer zu Empfehlungen derselben Prioritäten bzw. neu derselben Wichtigkeitsstufe führen. So ist es beispielsweise im Fall von INSIEME nicht verständlich, weshalb die Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen im Jahr 2004 zu einer Empfehlung der Priorität 1 führte, während

¹⁴⁴⁴ Die Adressaten der Prüfberichte der EFK sind die geprüften Verwaltungseinheiten bzw. die Amtsvorstehenden (Art. 12 Abs. 1 FK/G), die FinDel (Art. 14 Abs. 1 FK/G) und die Departementsvorstehenden (gemäss aktueller Praxis der EFK).

die EFK zur gleichen Beanstandung im Jahr 2005 keine Empfehlung mehr formulierte.¹⁴⁴⁵

Um die Voraussetzungen für eine solche prüfungsunabhängige Gewichtung der Empfehlungen zu schaffen, sollte die EFK einheitliche und eindeutige Kriterien als Grundlage für die Gewichtung der Empfehlungen definieren.

Die Gewichtung der Empfehlungen nach einheitlichen Kriterien würde es den geprüften Verwaltungseinheiten erleichtern, die Empfehlungen aus unterschiedlichen Prüfberichten bezüglich ihrer Wichtigkeit miteinander zu vergleichen und zu beurteilen. Ausserdem würden die übrigen Adressaten der EFK-Prüfberichte davon profitieren, indem sie ihre Schwerpunkte bei der Aufsicht über die Umsetzung der Empfehlungen einfacher und adäquater setzen könnten. Dies betrifft namentlich die FinDel und die Departemente, die sich mit einer Vielzahl von Empfehlungen aus unterschiedlichen Prüfungen befassen. Schliesslich würde die Gewichtung der Empfehlungen nach einheitlichen Kriterien dazu führen, dass sich die EFK bei der Planung ihrer Nachkontrollen zur Umsetzung der Empfehlungen angemessener auf die relevanten Risiken fokussieren könnte (vgl. Kapitel 6.6.9).

Bei der Ausübung ihrer Aufsicht bzw. Oberaufsicht orientieren sich sowohl die Amtsdirektionen und Departemente als auch die FinDel an den Angaben der EFK zur Wichtigkeit der Empfehlungen. Die FK und GPK sind der Meinung, dass die EFK ein entsprechendes Kriteriensystem zur Gewichtung von Empfehlungen nicht allein, sondern in Zusammenarbeit mit Vertretern der Ämter, der Departemente und der FinDel festlegen sollte.

Empfehlung 17: Gewichtung von Empfehlungen der EFK

Die FK und GPK empfehlen der EFK, in Zusammenarbeit mit Vertretern der Ämter, der Departemente und der FinDel ein System zur Gewichtung ihrer Empfehlungen und Beanstandungen zu definieren, das auf einheitlichen und prüfungsunabhängigen Kriterien basiert, und dieses konsequent anzuwenden.

Im Übrigen stellen die FK und GPK fest, dass die Zusammenfassungen der Befunde und Empfehlungen in den Prüfberichten der EFK teilweise lückenhaft waren: So erwähnte die EFK zum Beispiel die mangelhafte Kostenkontrolle in der Berichtszusammenfassung von 2005 nicht, und die Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen fehlte in der Berichtszusammenfassung von 2008.

Beanstandungen, die von der EFK als wichtig beurteilt werden und zu Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe (Wichtigkeit = 1) führen, sollten nach Ansicht der FK und GPK immer Erwähnung in den Zusammenfassungen der Prüfberichte finden.

¹⁴⁴⁵ Vgl. Kapitel 6.3.2 (EFK-Bericht vom 16. Febr. 2004, S. 5, Empfehlung 4.4; EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005, S. 5–6, keine Empfehlung).

6.6.4 Stellungnahmen der ESTV zu den Empfehlungen der EFK

Gemäss Auskunft des Vizedirektors der EFK (2000–2013) in den Anhörungen der AGI wurden alle Empfehlungen der EFK zu INSIEME angenommen.¹⁴⁴⁶ Zu Rückweisungen von Empfehlungen nach Artikel 12 Absatz 3 FKG¹⁴⁴⁷ kam es nicht.

Die Annahme der Empfehlungen ging aus den Stellungnahmen der ESTV allerdings nicht immer klar hervor: So entsprach zum Beispiel die von der ESTV genannte Massnahme zur Umsetzung der Empfehlung von 2006 betreffend die Schaffung eines umfassenden IKS für die ESTV nicht der eigentlichen Absicht der Empfehlung. Auch die Empfehlung betreffend die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen von 2008 beantwortete die ESTV einzig mit dem Hinweis, dass «sämtliche Beschaffungen stufengerecht einem Entscheid unterbreitet werden». Als letztes Beispiel kann in diesem Zusammenhang die Stellungnahme zur Empfehlung betreffend die schriftliche Festlegung der Kompetenzen des Leiters des GPA und betreffend die Zusammensetzung des GPA von 2011 genannt werden, die unvollständig und teils nicht im Sinne der EFK war.¹⁴⁴⁸

Bei diesen drei Empfehlungen handelte es sich um Empfehlungen der Priorität 1; sie waren also gemäss dem Verständnis der EFK verbindlich.¹⁴⁴⁹ Dennoch verzichtete die EFK darauf, von der ESTV eine Klarstellung der Stellungnahmen zu verlangen, um die Empfehlungen im Falle einer eigentlichen Rückweisung einem Entscheid durch das EFD zu unterbreiten.¹⁴⁵⁰ Alle drei Empfehlungen wurden hingegen für eine Nachkontrolle vorgemerkt. Im Falle der Empfehlung von 2008 betreffend die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen fand diese Nachkontrolle im Rahmen der Folgeprüfung der EFK von 2011 statt.¹⁴⁵¹ Erst zu diesem Zeitpunkt wurde offensichtlich, dass seitens der ESTV von Anfang an keine Absicht bestanden hatte, die Empfehlung umzusetzen.

Gemäss der Auskunft des Vizedirektors der EFK (2000–2013) kommt die Rückweisung von Empfehlungen in Anwendung von Artikel 12 Absatz 3 FKG generell «nicht sehr oft» vor.¹⁴⁵² In solchen Fällen gelangt die EFK zudem nicht immer direkt an das Departement resp. an den Bundesrat, sondern nimmt zum Teil die Hilfe der FinDel in Anspruch: So war es nicht die EFK, sondern die FinDel, die im Fall einer zurückgewiesenen Empfehlung betreffend die Katastrophenvorsorge der ESTV

¹⁴⁴⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 51 (Vizedirektor EFK 2000–2013); vgl. Schreiben der EFK an die AGI vom 12. Dez. 2013, S. 2.

¹⁴⁴⁷ Art. 12 Abs. 3 FKG (SR **614.0**): «Weist die geprüfte Verwaltungseinheit eine die Wirtschaftlichkeit berührende Beanstandung der Eidgenössischen Finanzkontrolle zurück, so unterbreitet diese ihre Anträge dem vorgesetzten Departement. Der Entscheid des Departements kann von der Verwaltungseinheit und von der EFK beim Bundesrat angefochten werden.»

¹⁴⁴⁸ Vgl. Kapitel 6.3.4, 6.4.1 und 6.4.5.

¹⁴⁴⁹ Vgl. Kapitel 6.6.3.

¹⁴⁵⁰ Die drei Empfehlungen wurden von der ESTV nicht im Sinne der EFK umgesetzt. Entsprechend wäre bei einer Klarstellung eine Rückweisung der Empfehlungen erfolgt (vgl. Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 43 [Leiter FISP ESTV seit 2005]; EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 15–16; Meeting-Protokoll GPA vom 1. März 2012, S. 3).

¹⁴⁵¹ Die Beurteilungen bzw. Empfehlungen von 2006 wurden aufgrund der Projektsistierung von 2007 gemäss Angaben der EFK schliesslich «hinfällig» (Schreiben der EFK an die AGI vom 12. Dez. 2013, S. 2). Eine Nachkontrolle der Empfehlung von 2011 ist im Empfehlungscontrolling der EFK nicht vermerkt (Auszug aus dem elektronischen Empfehlungscontrolling [i-world] der EFK vom 28. Aug. 2013, S. 1, Empfehlung 5.3).

¹⁴⁵² Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 51 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

mit Schreiben vom 9. Februar 2006 an den Gesamtbundesrat gelangte, um einen Entscheid herbeizuführen.¹⁴⁵³

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass Artikel 12 Absatz 3 FKG zukünftig konsequent zur Anwendung gelangen sollte, wenn Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe (Wichtigkeit = 1)¹⁴⁵⁴ von den geprüften Stellen zurückgewiesen werden. Um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, sollte die EFK bei unklaren Stellungnahmen zu Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe immer auf eine schriftliche Klarstellung durch die geprüften Stellen bestehen.

Wenn die geprüften Stellen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe zurückweisen, jedoch alternative Massnahmen vorschlagen, sollte die EFK diese immer materiell beurteilen. Bewertet die EFK die vorgeschlagenen alternativen Massnahmen als ungeeignet, hat sie in Anwendung von Artikel 12 Absatz 3 FKG einen Entscheid des betroffenen Departements resp. des Bundesrats herbeizuführen. Dies gilt selbstverständlich auch für Empfehlungen, die ohne Vorschlag einer alternativen Massnahme zurückgewiesen werden. Falls die EFK die vorgeschlagenen alternativen Massnahmen als geeignet beurteilt und deshalb auf die Anwendung von Artikel 12 Absatz 3 FKG verzichtet, sollte sie immer die FinDel darüber unterrichten.

Des Weiteren sind die FK und GPK der Auffassung, dass Artikel 12 Absatz 3 FKG unabhängig vom Zeitpunkt der Rückweisung einer Empfehlung der höchsten Wichtigkeitsstufe zur Anwendung gelangen sollte: Stellt eine geprüfte Stelle erst im Anschluss an die bereits erfolgte Annahme einer Empfehlung der höchsten Wichtigkeitsstufe fest, dass sie eine alternative Massnahme bevorzugt, sollte sie die EFK immer darüber informieren. Die EFK wäre auch in solchen Fällen angehalten, eine materielle Beurteilung der vorgeschlagenen Alternative vorzunehmen und bei einer negativen Beurteilung Artikel 12 Absatz 3 FKG anzuwenden.

Die konsequente Anwendung von Artikel 12 Absatz 3 FKG hat aus Sicht der FK und GPK grundsätzlich zwei Vorteile: Einerseits ermöglicht sie eine angemessene Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Linie (Amt – Departement – Gesamtbundesrat), und andererseits können dadurch klare Informationsgrundlagen für die Weiterverfolgung der Empfehlungen durch die EFK und die FinDel geschaffen werden. So sind zurückgewiesene Empfehlungen im Rahmen der Nachkontrollen der EFK sowie im Rahmen der Oberaufsicht der FinDel anders zu behandeln als angenommene Empfehlungen.

6.6.5 Mitteilung der Prüfungsbefunde an das EFD

Das FKG sieht keine direkte Mitteilung detaillierter Prüfungsbefunde der EFK an die Departemente vor: Gemäss Artikel 12 Absatz 1 FKG stellt die EFK ihre Prüfberichte lediglich den geprüften Stellen zu. Die Departemente haben folglich im Rahmen ihrer departementalen Aufsicht dafür zu sorgen, dass sie von den geprüften Stellen über die Prüfungsbefunde der EFK informiert werden. Von der EFK erhalten die Departemente gemäss Artikel 14 Absatz 1 FKG lediglich eine Kopie der an die FinDel adressierten Zusammenfassungen der Prüfberichte, was die Departemente

¹⁴⁵³ Schreiben der FinDel an den Bundesrat vom 9. Febr. 2006; vgl. Kapitel 7.2.1.1.

¹⁴⁵⁴ Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die Empfehlungen der EFK künftig nur noch nach Wichtigkeit und nicht mehr nach Prioritäten unterschieden werden sollen (vgl. Kapitel 6.6.3).

laut Botschaft des Bundesrats vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des FKG einzig «in die Lage versetzen soll, sich rechtzeitig über die Schwerpunkte der Prüfungsbefunde der EFK ins Bild setzen zu können, bevor sie allenfalls von der FinDel mit dem Geschäft konfrontiert werden».¹⁴⁵⁵ Die Zusammenfassungen sind somit als Instrument für das reibungslose Funktionieren der parlamentarischen Oberaufsicht durch die FinDel und nicht als eigentliche Informationsquelle für die Ausübung der departementalen Aufsicht zu verstehen.

In der Praxis weicht die EFK von diesem Konzept ab: Auf Wunsch des Generalsekretärs des EFD (1996–2007) versendet sie seit 2007 zusätzlich zu den Zusammenfassungen die vollständigen Prüfberichte sowie die Stellungnahmen der geprüften Stellen an die betroffenen Departementsvorstehenden. Im Falle von INSIEME traf dies auf die Prüfberichte von 2008 und 2012 zu.

Die FK und GPK erachten diese Praxis der Zustellung der vollständigen Prüfberichte der EFK an die Departemente als sinnvoll und aus Sicht der Wahrnehmung der departementalen Aufsichtsverantwortung als konsequent.¹⁴⁵⁶ Entsprechend regen die FK und GPK an, die heutige Praxis der direkten Zustellung der vollständigen Prüfberichte der EFK an die Departemente ins FKG aufzunehmen. Die Zustellung sollte nach Ansicht der FK und GPK gleichzeitig mit dem Versand der Berichte an die geprüften Stellen erfolgen (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

Diese neue Regelung soll die geprüften Stellen jedoch nicht von ihrer Verantwortung entbinden, die Departemente über Probleme, welche die EFK im Rahmen ihrer Prüfungen feststellt, zu informieren. Das Argument des Direktors der ESTV (2000–2012), er habe die Generalsekretärin (2007–2010) und den Vorsteher des EFD (2004–2010) nicht über den Stand von INSIEME informiert, weil für ihn klar war, dass sie aufgrund der direkten Zustellung der EFK-Berichte die entsprechenden Informationen besaßen,¹⁴⁵⁷ erachten die FK und GPK als nicht legitim.

Inbesondere bei wesentlichen Mängeln, wie sie die EFK im Jahr 2008 feststellte, ist es die Pflicht des geprüften Amtes, diese mit dem Departement zu thematisieren. Die Departemente sind ihrerseits dazu verpflichtet, die geplante Umsetzung von wesentlichen Empfehlungen der EFK durch ihre Ämter in Erfahrung zu bringen und diese bei Bedarf mit ihnen zu diskutieren. Vor diesem Hintergrund sollte nach Ansicht der FK und GPK die Praxis aufgehoben werden, dass die Departemente die Stellungnahmen der Ämter direkt von der EFK erhalten (vgl. Kapitel 4.4.2.5).

Die Zustellung der vollständigen Prüfberichte an die Departemente soll die EFK im Übrigen nicht von ihrer Aufgabe befreien, die im FKG vorgesehenen Instrumente zur gezielten Information der Departementsvorstehenden bei wichtigen Feststellungen (Art. 15 Abs. 3 FKG) anzuwenden. Das Argument der EFK, dass die Informationen zu INSIEME aufgrund der Zustellung der Prüfberichte und Zusammenfassungen «auf dem Tisch des Hauses lagen»¹⁴⁵⁸ und sie deshalb davon «ausgehen konnte, dass der Vorsteher des EFD (2004–2010) bzw. die Vorsteherin des EFD (seit 2010) über den Zustand des Projekts im Bild war»,¹⁴⁵⁹ ist in Bezug auf den Vorsteher des EFD (2004–2010) unzutreffend (vgl. Kapitel 4.4.2.5). Zudem kann diese Argumen-

¹⁴⁵⁵ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl 1998 V 4703, hier 4720).

¹⁴⁵⁶ Vgl. Kapitel 4.4.2.5.

¹⁴⁵⁷ Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 64 (Direktor ESTV 2000–2012).

¹⁴⁵⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 14 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁴⁵⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 32 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

tation keine Rechtfertigung dafür sein, dass die EFK die festgestellten Mängel von grundsätzlicher Bedeutung den Vorstehenden des EFD in Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG nicht gemeldet hatte (vgl. Kapitel 6.6.6). Die Zustellung der vollständigen Prüfberichte und der Zusammenfassungen kann nach Ansicht der FK und GPK generell kein Ersatz für eine gezielte Information der Departementsvorstehenden sein.

Ausserdem sollen die Zusammenfassungen nicht als Mittel zum Aufzeigen von Handlungsbedarf zuhanden der Departemente¹⁴⁶⁰ – bzw. der FinDel¹⁴⁶¹ – verwendet werden. Die FK und GPK regen im Rahmen einer Motion an, künftig keine separaten Zusammenfassungen zuhanden der Departemente mehr zu versenden. Diesbezüglich genügen die bestehenden Zusammenfassungen in den Berichten (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

6.6.6 Meldungen an die Departementsvorstehenden und an den Bundesrat sowie an die FinDel

Zurückhaltende Anwendung des Artikels 15 Absatz 3 FKG durch die EFK

Die EFK ist aufgrund von Artikel 15 Absatz 3 FKG verpflichtet, nebst den geprüften Stellen folgende Aufsichtsorgane bzw. Amtsträger über die Feststellung von besonderen Vorkommnissen oder Mängeln von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu unterrichten: den betroffenen Departementsvorsteher oder den Bundesrat sowie den Vorsteher des EFD oder den Bundespräsidenten bzw. den Vizepräsidenten des Bundesrats. Ausserdem hat sie die FinDel zu unterrichten.¹⁴⁶²

Artikel 15 Absatz 3 FKG wurde 1994 im Anschluss an die Erkenntnisse der Parlamentarischen Untersuchungskommission EMD (PUK EMD), welche die besonderen Vorkommnisse im damaligen Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) rund um den Aufbau und die Finanzierung zweier Geheimorganisationen (P-26 und P-27) aufarbeitete,¹⁴⁶³ eingeführt. Im Jahr 1999 wurde die Gesetzesbestimmung aufgrund der Untersuchungsergebnisse der PUK Pensionskasse des Bundes (PKB)¹⁴⁶⁴ im Rahmen der Teilrevision des FKG vom 19. März 1999 angepasst.¹⁴⁶⁵ Die Absicht hinter der Einführung und Anpassung der Gesetzesbestimmung war, Informationslü-

¹⁴⁶⁰ Vgl. Kapitel 4.4.2.5.

¹⁴⁶¹ Vgl. Kapitel 6.6.8.

¹⁴⁶² Art. 15 Abs. 3 FKG (SR **614.0**): «Stellt die EFK besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung fest, unterrichtet sie darüber nebst den Dienststellen den zuständigen Departementschef sowie den Vorsteher des EFD. Betreffen die festgestellten Mängel das Finanzgebaren von Dienststellen des EFD, ist der Bundespräsident beziehungsweise der Vizepräsident des Bundesrats in Kenntnis zu setzen. Gleichzeitig informiert sie die FinDel. Wenn sie es als zweckmässig erachtet, unterrichtet sie anstelle des zuständigen Departementsvorstehers den Bundesrat.»

¹⁴⁶³ Vorkommnisse im EMD: Bericht der PUK EMD vom 17. Nov. 1990 (BBI **1990** III 1293).

¹⁴⁶⁴ Bericht vom 7. Okt. 1996 der PUK über die Organisations- und Führungsprobleme bei der PKB und über die Rolle des EFD in Bezug auf die PKB (BBI **1996** V 153).

¹⁴⁶⁵ Mit der Teilrevision des FKG vom 19. März 1999 wurde die Möglichkeit eingeführt, anstelle des betroffenen Departementsvorstehers den Bundesrat zu informieren. Ausserdem wurde die FinDel in den Kreis der Adressaten der Meldungen aufgenommen (BBI **1998** V 4703, hier 4721).

cken aufseiten der Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane künftig zu vermeiden und ihnen gezielt die wichtigen Informationen zur Verfügung zu stellen.¹⁴⁶⁶

Was «besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung» sind, legte der Gesetzgeber nicht explizit fest. Die Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des FKG besagt einzig, dass Mängel, die insbesondere zu einer Nichtabnahme von Jahresrechnungen führen können, unter die Bestimmung des Artikels 15 Absatz 3 FKG fallen.¹⁴⁶⁷ Dementsprechend verfügt die EFK bei der Anwendung des Artikels über einen relativ grossen Ermessensspielraum.

Im Zusammenhang mit der ESTV gelangte der Artikel 15 Absatz 3 FKG im März 2002 bezüglich der festgestellten Probleme bei den Informatiksystemen MOLIS und STOLIS zur Anwendung.¹⁴⁶⁸ Damals erstattete die EFK eine Meldung an den Vorsteher des EFD (1996–2003) und damaligen Bundespräsidenten sowie an den Vizepräsidenten des Bundesrats und an die FinDel. Im Zusammenhang mit den Prüfungsbefunden zum Projekt INSIEME erstattete die EFK hingegen über die gesamte Projektlaufzeit keine Meldungen nach Artikel 15 Absatz 3 FKG.

In ihrem Jahresbericht von 2007 führte die EFK bezüglich Artikel 15 Absatz 3 FKG aus, dass «Mängel von grundsätzlicher Bedeutung» bestünden, wenn die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung oder der Buchhaltung nicht gegeben sei oder wenn systematisch Rechtsvorschriften missachtet würden.¹⁴⁶⁹ Nach Ansicht der FK und GPK deckte die EFK im Rahmen ihrer Prüfungen von 2008 und 2011 genau solche Mängel auf, als sie feststellte, dass es zum wiederholten Mal zur Missachtung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen gekommen war. Erste Beanstandungen dazu hatte die EFK bereits in den Jahren 2004 und 2005 gemacht.¹⁴⁷⁰ Dennoch leitete die EFK die Information über diese Mängel nicht an die vorgesehenen Stellen weiter.

Dass Artikel 15 Absatz 3 FKG bei INSIEME nicht zur Anwendung gelangte, steht im Einklang mit der generellen Praxis der EFK: Sie macht von der Bestimmung allgemein nur sehr selten Gebrauch. Im Untersuchungszeitraum der AGI von 2001–2012 erstattete die EFK insgesamt nur zweimal Meldung nach Artikel 15 Absatz 3 FKG: im Jahr 2002 im oben erwähnten Fall der ESTV und im Jahr 2007 im Zusammenhang mit der Rechnungsführung und Rechnungslegung des Bundesamts für Kultur (BAK).¹⁴⁷¹

Die seltene Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG geht auf die allgemeine Praxis der EFK zurück, wonach sie bei ihren Entscheidungen über die Anwendung

¹⁴⁶⁶ Parlamentarische Initiative Züger. Revision Artikel 15 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 6. April 1992 (BBl 1992 V 857); Parlamentarische Initiative Züger. Revision Artikel 15 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Stellungnahme des Bundesrats vom 15. Juni 1992 (BBl 1992 V 861); Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl 1998 V 4703, hier 4721).

¹⁴⁶⁷ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl 1998 V 4703, hier 4721).

¹⁴⁶⁸ Vgl. Kapitel 6.3.1 und 5.3.2.2.

¹⁴⁶⁹ EFK-Jahresbericht 2007, S. 43.

¹⁴⁷⁰ Vgl. Kapitel 6.3.2.

¹⁴⁷¹ EFK-Jahresberichte 2007, S. 43, und 2008, S. 28.

des Artikels nebst dem Kriterium der Wichtigkeit des festgestellten Mangels zusätzlich das Kriterium der Dringlichkeit beachtet.¹⁴⁷²

Unter Dringlichkeit versteht die EFK einerseits die Dringlichkeit zur Behebung der festgestellten Mängel,¹⁴⁷³ andererseits die Dringlichkeit zur Information der politischen Verantwortungsträger.¹⁴⁷⁴ In Bezug auf den zweitgenannten Punkt hielt die EFK in ihren Jahresberichten von 2002, 2003 und 2007 fest: «Bei dieser Berichterstattung [Meldung nach Art. 15 Abs. 3 FKG, A.d.V.] geht es nicht darum, die geprüfte Stelle zu belasten und Sanktionen der vorgesetzten Stelle auszulösen. Da einzelne Prüfungen einige Monate dauern können, sollen die politischen Verantwortungsträger mit dieser Meldung noch vor Abschluss des Geschäftes im Sinne eines Frühwarnsystems über Probleme informiert werden, die auch in der Öffentlichkeit Nachhall finden können.»¹⁴⁷⁵

Die EFK wendet Artikel 15 Absatz 3 FKG generell nicht an, wenn die betroffenen Departemente und die FinDel mit der Zustellung der Prüfberichte innert angemessener Frist über die wichtigen Mängel informiert werden können. Diesbezüglich bemerkte der Direktor der EFK (1998–2013) in seiner Anhörung durch die AGI: «Wenn aber eine Schlussbesprechung im Januar erfolgt und der Bericht bereits im Februar in der FinDel behandelt wird, wo wir in Anwesenheit des zuständigen Departementschefs alles ausbreiten und diskutieren können, frage ich mich, worin der Mehrwert einer solchen Bestimmung [Art. 15 Abs. 3 FKG, A.d.V.] liegt.»¹⁴⁷⁶

Des Weiteren gelangt Artikel 15 Absatz 3 FKG nicht zur Anwendung, wenn nach Einschätzung der EFK die festgestellten wichtigen Mängel den politischen Verantwortungsträgern bereits bekannt sind und daher keine Dringlichkeit zur Information besteht: So begründeten der Vizedirektor der EFK (2000–2013) und der Direktor der EFK (1998–2013) die Nichtanwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG im Fall von INSIEME damit, dass die Probleme im Projekt «allen bekannt»¹⁴⁷⁷ waren und sich «sämtliche zuständigen Linieninstanzen und Aufsichts- und Obergerichtsinstanzen mehr oder weniger im Halbjahresrhythmus mit dem Projekt befassten».¹⁴⁷⁸ Anders war dies im Zusammenhang mit den Problemen von MOLIS und STOLIS im Jahr 2002, als nach Einschätzung der EFK «niemand erwartete, dass die Kontinuität der ESTV gefährdet ist»¹⁴⁷⁹ und sie deshalb zur Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG griff.

Die FK und GPK orten vier Probleme

In Bezug auf die bisherige Praxis der Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG durch die EFK zeigen sich nach Ansicht der FK und GPK vier wesentliche Probleme:

1. Die Berücksichtigung des Kriteriums Dringlichkeit führt dazu, dass die Gesetzesbestimmung kaum zur Anwendung gelangt und damit die betroffenen Departementvorstehenden oder der Bundesrat sowie die FinDel zu wichtigen Feststellungen weitestgehend nicht gezielt informiert werden.

¹⁴⁷² Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 46 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴⁷³ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 17 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁴⁷⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 46 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴⁷⁵ EFK-Jahresberichte 2002, S. 42, 2003, S. 37, und 2007, S. 43.

¹⁴⁷⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 18 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁴⁷⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 46 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴⁷⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 17 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁴⁷⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 46 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

Bei INSIEME stellte sich der Faktor Dringlichkeit im Sinne der Dringlichkeit zur Information der politischen Verantwortungsträger als ungeeignetes Anwendungskriterium heraus: Für die EFK scheint es schwierig zu sein, einzuschätzen, ob festgestellte Mängel den Aufsichtsorganen effektiv bekannt sind. So hatte der Vorsteher des EFD (2004–2010) entgegen der Einschätzung der EFK die Probleme bei INSIEME offensichtlich nicht wahrgenommen.¹⁴⁸⁰

Generell sind die FK und GPK der Ansicht, dass das Bekanntsein von Mängeln keinen Einfluss auf die Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG haben darf. Ebenso sollte der Zeitraum bis zur Zustellung der Prüfberichte an die Departemente und die FinDel keinen Einfluss haben.¹⁴⁸¹ Wie bereits in Kapitel 6.6.5 erwähnt, kann die Zustellung der Prüfberichte kein Ersatz für eine gezielte Information des betroffenen Departementvorstehers oder des Bundesrats sowie der FinDel sein. Einer Meldung gestützt auf Artikel 15 Absatz 3 FKG kommt eine andere Bedeutung zu als der Weiterleitung der Prüfberichte. Deshalb sollte Artikel 15 Absatz 3 FKG von der EFK auch dann angewendet werden, wenn die Berichtszustellung unmittelbar bevorsteht.

Weiter erachten die FK und GPK die auch Dringlichkeit im Sinne der Dringlichkeit für die Behebung der festgestellten Mängel als ungeeignetes Kriterium für den Entscheid über die Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG. In Fällen, in denen festgestellte Mängel eine potenziell grosse Auswirkung haben können – unabhängig von der zeitlichen Dringlichkeit –, sollte immer eine gezielte Information an die Departementvorstehenden oder an den Bundesrat erfolgen. So kann sichergestellt werden, dass diese ihre Aufsichtsverantwortung effektiv wahrnehmen können.

Die FK und GPK sind der Meinung, dass die EFK bei ihren Entscheidungen über die Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG künftig generell auf die Berücksichtigung der Dringlichkeit verzichten sollte.

2. Es hat sich gezeigt, dass die EFK die Diskussion der festgestellten Mängel in der FinDel in Anwesenheit der zuständigen Departementvorstehenden und die Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG als gleichwertig betrachtet.¹⁴⁸²

Diese Diskussionen sind nach Meinung der FK und GPK jedoch kein Ersatz für eine gezielte Information der betroffenen Departementvorstehenden und der FinDel gemäss Artikel 15 Absatz 3 FKG: Einerseits fehlt bei dieser Form der Information der formelle und aussergewöhnliche Charakter, andererseits werden dadurch die Zuständigkeiten der EFK und der FinDel vermischt.

¹⁴⁸⁰ Vgl. Kapitel 6.4.1.

¹⁴⁸¹ Die FK und GPK regen in Kapitel 6.6.5 an, die Prüfberichte künftig früher als bisher an die Departementvorstehenden zu senden – nämlich bereits zum Zeitpunkt des Versands an die geprüften Verwaltungseinheiten.

¹⁴⁸² Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 18 (Direktor EFK 1998–2013).

3. Die EFK legt die Begrifflichkeiten «besondere Vorkommnisse» und «Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung» in Artikel 15 Absatz 3 FKG eher restriktiv aus.¹⁴⁸³ Nach ihrer Auslegung wären die Voraussetzungen für eine Anwendung des Artikels bei INSIEME unabhängig vom Dringlichkeitsaspekt wohl einzig im Zusammenhang mit den Verstössen gegen die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen gegeben gewesen.¹⁴⁸⁴ Die nach Ansicht des Vizedirektors der EFK (2000–2013) für das Scheitern von INSIEME zentralen Mängel in der Geschäftsführung der Direktion der ESTV¹⁴⁸⁵ wären jedoch in der Interpretation der EFK nicht unter diese Begrifflichkeiten gefallen.

Die Auslegung der EFK, wonach besondere Vorkommnisse «beispielsweise Delikte mit grossem Schaden oder grundlegende Mängel im IKS»¹⁴⁸⁶ sind, entspricht nicht vollständig dem Sinn von Artikel 15 Absatz 3 FKG. Ihm zufolge handelt es sich bei «besonderen Vorkommnissen» um wichtige Mängel in der Geschäftsführung, während unter «Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung» wichtige Mängel im Finanzgebaren fallen.¹⁴⁸⁷

Die FK und GPK sind demnach der Ansicht, dass unter dem Begriff «besondere Vorkommnisse» künftig auch besondere Vorkommnisse im Bereich der Geschäftsführung sowie Mängel im Bereich der Geschäftsführung mit potenziell grossen finanziellen Auswirkungen verstanden werden müssen.

4. Die Anwendungskriterien für Artikel 15 Absatz 3 FKG waren grundsätzlich nicht allen politischen Entscheidungsträgern bekannt.¹⁴⁸⁸ Dies führte bei INSIEME mitunter zu Missverständnissen. So hatte der Vorsteher des EFD (2004–2010) als ehemaliges Mitglied der FinDel Kenntnis von Artikel 15 Absatz 3 FKG und verliess sich darauf, dass die EFK Handlungsbedarf anzeigen würde.¹⁴⁸⁹ Die Praxis der Berücksichtigung der Dringlichkeit als Anwendungskriterium für Artikel 15 Absatz 3 FKG, die etwa 2001 eingeführt wurde,¹⁴⁹⁰ war ihm offenbar nicht bekannt.

Die FK und die GPK sind der Ansicht, dass die Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane über die Anwendungskriterien informiert sein müssen.

¹⁴⁸³ «Besondere Vorkommnisse sind beispielsweise Delikte mit grossem Schaden oder grundlegende Mängel im Internen Kontrollsystem. Wenn die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung oder Buchhaltung nicht gegeben ist oder systematisch Rechtsvorschriften missachtet werden, liegt ein Mangel von grundsätzlicher Bedeutung vor» (EFK-Jahresberichte 2001–2003, 2007–2010 und 2013 [hier S. 41]).

¹⁴⁸⁴ Vgl. Kapitel 6.4.1 und 6.4.5.

¹⁴⁸⁵ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 20 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴⁸⁶ EFK-Jahresberichte 2001–2003, 2007–2010 und 2013 (u. a. EFK-Jahresbericht 2013, S. 41).

¹⁴⁸⁷ Parlamentarische Initiative Züger. Revision Artikel 15 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 6. April 1992 (BBl 1992 V 857, hier 859–860).

¹⁴⁸⁸ Protokolle der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 19–20 (Vorsteher EFD 1996–2003) und vom 8. Nov. 2013, S. 43 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁴⁸⁹ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 43 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁴⁹⁰ Die Dringlichkeit wird erst seit etwa 2001 als Anwendungskriterium berücksichtigt. Vor 2001, als die EFK nur das Kriterium der Wichtigkeit berücksichtigte, gelangte Art. 15 Abs. 3 FKG (SR 614.0) mindestens einmal jährlich zur Anwendung (Protokolle der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 15–16 und vom 14. Okt. 2013, S. 46 [Vizedirektor EFK 2000–2013]).

Vor diesem Hintergrund begrüssen es die FK und GPK, dass die EFK im Mai 2014 mit einem Kreisschreiben angekündigt hat, Artikel 15 Absatz 3 FKG künftig häufiger anzuwenden. Im März 2014 machte sie zum ersten Mal seit acht Jahren wieder Gebrauch von der Bestimmung. Die FK und GPK unterstützen das Vorgehen der EFK und empfehlen ihr, zusätzlich die oben aufgeführten Handlungsmaximen zu berücksichtigen.

Empfehlung 18: Häufigere Meldungen der EFK nach Artikel 15 Absatz 3 FKG

Die FK und GPK empfehlen der EFK, ihre Praxis im Zusammenhang mit Artikel 15 Absatz 3 FKG dahingehend zu ändern, dass sie diesen nicht nur bei der Feststellung von wichtigen Mängeln im Finanzgebaren, sondern auch in der Geschäftsführung systematisch anwendet, und zwar unabhängig vom Faktor Dringlichkeit.

6.6.7 Meldungen an Querschnittsämter und -organe

6.6.7.1 Meldungen der EFK an das ISB

Die EFK ist nach Artikel 13 Absatz 2 FKG dazu verpflichtet, Mängel in der Organisation, in der Verwaltungsführung oder in der Aufgabenerfüllung je nach Problembereich bestimmten Querschnittsämtern bzw. -organen zur Kenntnis zu bringen. Im Bereich der Informatik handelt es sich dabei um das ISB und das BIT.¹⁴⁹¹

Die EFK stellte im Rahmen ihrer Prüfung von 2008 die Nichtanwendung der obligatorischen Projektmanagementmethode HERMES fest.¹⁴⁹² Dennoch erstattete die EFK keine Meldung an das ISB. Dieses war nach Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe b BinfV¹⁴⁹³ für die Koordination der Umsetzung von Informatikvorgaben zuständig, welche unter anderem die Weisung «P007 Projektführung und Systementwicklung» betreffend die Anwendung von HERMES umfassten (vgl. Kapitel 5.4.1.3).

Das ISB wusste nach eigenen Angaben bis nach dem Abbruch von INSIEME im September 2012 nicht, dass HERMES zwischen 2007 und 2011 nicht angewendet worden war.¹⁴⁹⁴ Das ISB wäre also mit einer Meldung der EFK im Jahr 2008 zu neuen Informationen gelangt.

Gemäss Auskunft des Delegierten des ISB (seit 2007) wären dem ISB allerdings bei einer Meldung der EFK nur sehr beschränkte Handlungsmöglichkeiten offengestanden.

¹⁴⁹¹ Art. 13 Abs. 2 FKG (SR 614.0): «Nimmt die Eidgenössische Finanzkontrolle bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit grundsätzliche Probleme im Finanzgebaren oder Mängel in der Organisation, der Verwaltungsführung oder in der Aufgabenerfüllung wahr, so bringt sie ihre Feststellungen je nach Problembereich der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Eidgenössischen Personalamt, dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, dem Informatikstrategieorgan Bund (ISB) oder dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zur Kenntnis. Stellt sie Lücken oder Mängel in der Gesetzgebung fest, so informiert sie das Bundesamt für Justiz. Die in der Sache betroffenen Verwaltungseinheiten erstatten der Eidgenössischen Finanzkontrolle Bericht über die von ihnen getroffenen Massnahmen.»

¹⁴⁹² EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 13.

¹⁴⁹³ AS 2003 3687 (ausser Kraft seit 31. Dez. 2011).

¹⁴⁹⁴ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 50 (Delegierter ISB seit 2007).

den: In seiner Anhörung durch die AGI nannte er als solche einzig die Weiterleitung der Information vom ISB an den IRB und vom IRB weiter ans EFD. Weder das ISB noch der IRB verfügten über Weisungsbefugnisse gegenüber der ESTV, um die Anwendung von HERMES anzuordnen.¹⁴⁹⁵

Querschnittsämter bzw. -organe verfügen generell über keine oder nur eingeschränkte direkte Weisungsbefugnisse gegenüber den Verwaltungseinheiten. Damit Artikel 13 Absatz 2 FKG dennoch Wirkung zeigt, sieht dieser nebst der Meldung der EFK an die Querschnittsämter bzw. -organe eine Berichterstattung der geprüften Verwaltungseinheiten über die getroffenen Massnahmen an die EFK vor. Anhand dieser Berichterstattung erhält die EFK Hinweise, ob und inwieweit die Querschnittsämter bzw. -organe mit den Verwaltungseinheiten Massnahmen zur Beseitigung der gemeldeten Mängel vereinbart haben und ob diese umgesetzt werden.¹⁴⁹⁶ Im Falle einer Meldung der EFK im Jahr 2008 wäre das ISB also nebst der Weiterleitung der Information an den IRB angehalten gewesen, mit der ESTV Massnahmen zur Sicherstellung der Anwendung von HERMES zu vereinbaren. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich eine solche Vereinbarung sowie die Berichterstattung der ESTV an die EFK positiv auf die Anwendung von HERMES im Projekt INSIEME ausgewirkt hätten. Bei einer fehlenden Kooperation der ESTV hätte das ISB resp. der IRB den Vorsteher des EFD (2004–2010) informieren müssen, damit dieser seine Aufsichtsverantwortung hätte wahrnehmen können.

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die Anwendung von Artikel 13 Absatz 2 FKG im Jahr 2008 durch die EFK sowohl zweckmässig als auch geboten gewesen wäre.

Die EFK begründete die Nichtanwendung von Artikel 13 Absatz 2 FKG damit, dass sie generell nur Meldungen an Querschnittsämter bzw. -organe erstattet, wenn sie Mängel bei den Vorgaben feststellt (z. B. Regelungslücken bei HERMES), nicht aber, wenn sie Mängel beim Vollzug der Vorgaben erkennt (z. B. die Nichtanwendung von HERMES).¹⁴⁹⁷ Diese restriktive Auslegung von Artikel 13 Absatz 2 FKG entspricht nach Meinung der FK und GPK nicht der Absicht des Artikels, der die Beseitigung von Mängeln durch die geprüften Verwaltungseinheiten bezweckt.¹⁴⁹⁸

Die FK und GPK nehmen diesbezüglich zur Kenntnis, dass die EFK ihre Auslegung von Artikel 13 Absatz 2 FKG inzwischen geändert und mit einem Kreisschreiben vom Mai 2014 Folgendes angekündigt hat: «In Zukunft werden Prüfberichte über Verwaltungseinheiten an die betroffenen Querschnittsämter verteilt, wenn der Sachverhalt die Umsetzung der Vorgaben bzw. die Zusammenarbeit betrifft. Die Berichtskopien sollen diesen Ämtern eine aktive Aufgabenerfüllung ermöglichen. So werden namentlich künftig Kopien von relevanten Berichten zum Beispiel an [...] das ISB, [...] verteilt, wenn der Sachverhalt die Umsetzung der Vorgaben bzw. die Zusammenarbeit betrifft.»¹⁴⁹⁹

¹⁴⁹⁵ Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 55 (Delegierter ISB seit 2007); vgl. Kapitel 5.4.1.3.

¹⁴⁹⁶ Botschaft vom 30. März 1994 zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes (BBl 1994 II 721, hier 737–738).

¹⁴⁹⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 58 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁴⁹⁸ Botschaft vom 30. März 1994 zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes (BBl 1994 II 721, hier 737–738).

¹⁴⁹⁹ Schreiben der EFK an alle Direktoren der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung und an die Parlamentsdienste vom Mai 2014, S. 2.

Die FK und GPK unterstützen die Änderung der Auslegung von Artikel 13 Absatz 2 FKG durch die EFK. Sie weisen die EFK allerdings darauf hin, dass die alleinige Verteilung der Prüfberichte an die Querschnittsämter und -organe oder deren Publikation auf der Webseite der EFK¹⁵⁰⁰ ihrer Ansicht nach nicht genügt, sondern um eine gezielte Information zu den relevanten Mängeln an die Querschnittsämter und -organe ergänzt werden sollte.

6.6.7.2 Meldungen der EFK an das BBL

Die EFK stellte in ihren Prüfungen zu INSIEME verschiedentlich Verstösse gegen die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen fest,¹⁵⁰¹ worüber sie das BBL aber nicht informierte.¹⁵⁰² Da dieses in Artikel 13 Absatz 2 FKG nicht aufgeführt wird, bestand grundsätzlich keine gesetzliche Pflicht zur Information des BBL.

Das BBL ist die zentrale Beschaffungsstelle für Informatikdienstleistungen des Bundes.¹⁵⁰³ Es ist berechtigt, seine Beschaffungskompetenz an einzelne Verwaltungseinheiten zu übertragen.¹⁵⁰⁴ Seit dem Inkrafttreten der Org-VöB vom 22. November 2006¹⁵⁰⁵ per 1. Januar 2007 ist eine solche Delegation der Beschaffungskompetenz zeitlich zu befristen und nur möglich, wenn der Bezugswert der entsprechenden Informatikdienstleistung den massgebenden WTO-Schwellenwert nicht übersteigt.¹⁵⁰⁶

Die EFK beanstandete in ihren Prüfberichten von 2008 und 2011, dass die ESTV Informatikdienstleistungen mit Bezugswert über dem WTO-Schwellenwert rechtswidrig beschafft hatte. Gemäss den Feststellungen der EFK hatte die ESTV Verträge mit externen Leistungsanbietern so aufgeteilt, dass die Vertragswerte unterhalb des WTO-Schwellenwerts zu liegen kamen. Auf diese Weise konnte die ESTV die zeitaufwendigen WTO-Ausschreibungen, die den Bezug des BBL vorausgesetzt hätten, umgehen.¹⁵⁰⁷

Die EFK empfahl der ESTV im Jahr 2008, mittels einer frühzeitigen Gesamtplanung sicherzustellen, dass WTO-Ausschreibungen rechtzeitig erkannt und in die Wege

¹⁵⁰⁰ Vgl. Hinweis im Schreiben der EFK an alle Direktoren der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung und an die Parlamentsdienste vom Mai 2014, S. 2: «Berichte, die ohnehin zur Veröffentlichung auf der Homepage der EFK vorgesehen sind, werden nicht zusätzlich verteilt.»

¹⁵⁰¹ Vgl. Kapitel 6.3.2, 6.4.1 und 6.4.5.

¹⁵⁰² Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 17 (Direktor BBL seit 1999).

¹⁵⁰³ Art. 9 Bst. c Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**), Art. 3 Abs. 2 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS **2006 5613**), Art. 18 Abs. 1 und 2 VILB vom 14. Dez. 1998 (AS **1999 1167**).

¹⁵⁰⁴ Art. 13–15 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**), Art. 7–8 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS **2006 5613**), Art. 20 Abs. 3 VILB vom 14. Dez. 1998 (AS **1999 1167**).

¹⁵⁰⁵ Die Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS **2006 5613**) wurde 2012 totalrevidiert. Am 1. Jan. 2013 trat die neue Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**) in Kraft.

¹⁵⁰⁶ Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4 Org-VöB vom 22. Nov. 2006 (AS **2006 5613**); Art. 14 Abs. 3 Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**).
Zusätzlich zur Möglichkeit der befristeten Delegation der Beschaffungskompetenz durch das BBL besteht seit dem Inkrafttreten der neuen Org-VöB vom 24. Okt. 2012 (SR **172.056.15**) per 1. Jan. 2013 auch die Möglichkeit einer dauernden Delegation der Beschaffungskompetenz. Diese ist durch die BKB (und nicht durch das BBL) zu beschliessen (Art. 15 Org-VöB); vgl. Kapitel 3.7.4.1.

¹⁵⁰⁷ EFK-Berichte vom 18. Dez. 2008, S. 20–21, und vom Jan. 2012, S. 15–16.

geleitet werden.¹⁵⁰⁸ Das BBL als zuständige Stelle für WTO-Beschaffungen wurde von der EFK über diese Empfehlung nicht informiert. In der Folge kam es bis 2011 zu weiteren rechtswidrigen Beschaffungen durch die ESTV, die in Unkenntnis des BBL erfolgten.¹⁵⁰⁹ Erst die Prüfungsergebnisse der EFK von 2011 führten dazu, dass die ESTV das BBL kontaktierte, um ihre Informatikdienstleistungen fortan mittels WTO-Ausschreibungen zu beschaffen. Das BBL hatte von der EFK keine Informationen zu den Prüfergebnissen von 2011 erhalten.¹⁵¹⁰

Aufgrund der Kontaktaufnahme der ESTV mit dem BBL stellte sich heraus, dass das BBL die Beschaffung von Informatikdienstleistungen gar nie an die ESTV delegiert hatte.¹⁵¹¹ Die ESTV war demnach von Anfang an nicht befugt gewesen, Informatikdienstleistungen selbständig zu beschaffen. Dies galt auch für Beschaffungen mit Bezugswert unterhalb des WTO-Schwellenwerts. Dieser Punkt war in den Prüfungen der EFK von 2008 und 2011 offenbar nicht kontrolliert worden; in ihren Prüfberichten finden sich hierzu jedenfalls keine Beanstandungen.¹⁵¹²

Die FK und die GPK sind der Ansicht, dass es angebracht gewesen wäre, wenn die EFK im Rahmen ihrer Beschaffungsprüfungen zu INSIEME eine Prüfung zur Delegation der Beschaffungskompetenz an die ESTV vorgenommen hätte. Ausserdem wäre es zweckmässig gewesen, wenn die EFK die Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen dem BBL als zuständiger Beschaffungsstelle gemeldet hätte.

Die EFK hat in ihrem Kreisschreiben vom Mai 2014 angekündigt, dass sie Prüfberichte, in denen die Nichteinhaltung von beschaffungsrechtlichen Vorgaben beanstandet wird, künftig an das BBL weiterleiten will. Ausserdem beabsichtigt sie allgemein eine breitere Verteilung ihrer Berichte an die Querschnittsämter bzw. -organe.¹⁵¹³

Die FK und GPK begrüssen die Ankündigung der EFK vom Mai 2014. Sie sind der Ansicht, dass in Artikel 13 Absatz 2 FKG die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden sollen, damit künftig alle betroffenen Querschnittsämter und -organe mit Beratungs-, Dienstleistungs- und Koordinationsaufgaben von der EFK über Mängel in der Organisation, Verwaltungsführung oder Aufgabenerfüllung unterrichtet werden (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

Derzeit werden in Artikel 13 Absatz 2 FKG nur die EFV, das EPA, das BIT, das ISB, der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) und das Bundesamt für Justiz (BJ) aufgeführt. Für die FK und GPK wäre es zum Beispiel auch sinnvoll, wenn die EFK bei festgestellten Mängeln in der Aktenführung und Archivierung – wie sie bei INSIEME bestanden (vgl. Kapitel 1.4.1) – künftig das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) in Kenntnis setzen würde. Deshalb sollte die aktuell abschliessende Aufführung einzelner Querschnittsämter und -organe in Artikel 13 Absatz 2 FKG durch eine offene Formulierung ersetzt werden. Diese Formulierung sollte so gewählt werden, dass insbesondere das BBL und das BAR

¹⁵⁰⁸ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 21 (Empfehlung 6.3).

¹⁵⁰⁹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 11 (Direktor BBL seit 1999).

¹⁵¹⁰ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 46–47; Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 15 und 17 (Direktor BBL seit 1999).

¹⁵¹¹ 1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013, S. 46.

¹⁵¹² EFK-Berichte vom 18. Dez. 2008, S. 20–21, und vom Jan. 2012, S. 15–16.

¹⁵¹³ Schreiben der EFK an alle Direktoren der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung und an die Parlamentsdienste vom Mai 2014, S. 2.

darunter fallen und die Vorteile der namentlichen Aufführung von einzelnen Ämtern und Organen nicht verloren gehen.

6.6.8 Mitteilung der Prüfungsbefunde der EFK an die FinDel

Gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a FKG unterstützt die EFK die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht über die Bundesverwaltung. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Unterstützung ist die laufende Berichterstattung der EFK an die FinDel. Gemäss Artikel 14 Absatz 1 FKG hat die EFK über jede abgeschlossene Prüfung einen Bericht zu verfassen und diesen der FinDel zusammen mit den dazugehörigen Akten, der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung zuzustellen.

Die Prüfberichte zu INSIEME von 2005, 2006, 2008 und 2011 wurden der FinDel in angemessener Frist zugestellt.¹⁵¹⁴ Die beigelegten Zusammenfassungen enthielten eine Übersicht über die Prüfungsergebnisse,¹⁵¹⁵ umfassten aber nicht immer alle wesentlichen Beanstandungen: So enthielt die Zusammenfassung zur Prüfung von 2005 keine Angaben zu den lückenhaften Kostenkontrollen des Projekts, zu den Kosten- und Terminüberschreitungen sowie zur Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen; auch in der Zusammenfassung von 2008 fehlten Hinweise zu den Verstössen gegen die beschaffungsrechtlichen Vorgaben.¹⁵¹⁶

Nach gängiger Praxis kennzeichnete die EFK ihre Prüfberichte zu INSIEME zuhanden der FinDel mit Prioritäten.¹⁵¹⁷ Diese dienen der FinDel zur Auswahl der zu behandelnden Berichte: Die Prüfberichte mit der höchsten Priorität werden üblicherweise an den Sitzungen der FinDel behandelt, während die übrigen Berichte nur zur Einsichtnahme aufgelegt werden.¹⁵¹⁸

Die vier Prüfberichte zu INSIEME wurden von der FinDel an ihren Sitzungen vom Juni 2005, August 2006, April 2009 und März 2012 behandelt. An diesen Sitzungen nahm auch der Direktor der EFK (1998–2013) teil.¹⁵¹⁹

Grundsätzlich ist der Direktor der EFK an den Sitzungen der FinDel immer anwesend. Ihm kommt dabei die Rolle zu, die Berichte der EFK zu kommentieren, Zwischentöne in den Berichten zu erläutern, für Rückfragen zur Verfügung zu stehen und allfällige Aufträge der FinDel entgegenzunehmen. Zudem hat er die Möglich-

¹⁵¹⁴ Die Berichte wurden rund zwei Monate nach dem Abschluss der Prüfungen bzw. einen Monat nach dem Eingang der Stellungnahmen der ESTV an die FinDel versandt: 18. Mai 2005, 4. Aug. 2006, 5. März 2009 und 29. Febr. 2012.

¹⁵¹⁵ Zusammenfassungen der EFK an die FinDel vom 18. Mai 2005, 4. Aug. 2006, 5. März 2009 und 29. Febr. 2012.

¹⁵¹⁶ Zusammenfassungen der EFK an die FinDel vom 18. Mai 2005 und 5. März 2009; EFK-Berichte vom 25. Febr. 2005 und 18. Dez. 2008.

¹⁵¹⁷ Der EFK-Bericht vom 29. Mai 2006 wurde mit der höchsten Priorität gekennzeichnet (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2006, S. 3 [Direktor EFK 1998–2013]). Die Prioritäten der Berichte von 2005, 2008 und 2012 konnten nicht in Erfahrung gebracht werden, vermutlich entsprachen die Berichte aber der höchsten Priorität.

¹⁵¹⁸ Protokolle der AGI vom 14. März 2014, S. 39 (Präsident FinDel 2004), und vom 26. März 2014, S. 11 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁵¹⁹ Auszüge aus den Protokollen der FinDel vom 27./28. Juni 2005, 29./30. Aug. 2006, 14./15. April 2009 und 29./30. März 2012.

keit, die Sichtweise der EFK in die Diskussionen der FinDel einzubringen und eine Einschätzung zum Handlungsbedarf vorzunehmen.¹⁵²⁰

In drei der vier Sitzungen betreffend INSIEME sah der Direktor der EFK (1998–2013) keinen Handlungsbedarf für die FinDel. So wies er an der Sitzung im Juni 2005 darauf hin, dass das Projekt – mit Ausnahme des noch fehlenden Verpflichtungskredits – auf Kurs sei;¹⁵²¹ im August 2006 erläuterte er, dass INSIEME dank der begleitenden Aufsicht der EFK nun auf gutem Weg sei und für die FinDel insgesamt kein Handlungsbedarf bestehe;¹⁵²² und im April 2009 gab er die Auskunft, dass für die FinDel kein Handlungsbedarf bestehe, weil die ESTV mit den Empfehlungen der EFK einverstanden sei und Massnahmen geplant habe.¹⁵²³ Erst anlässlich der Sitzung vom März 2012 zeigte sich der Direktor der EFK (1998–2013) kritisch und wies darauf hin, dass der Prüfbericht der EFK vom Januar 2012 der FinDel dazu dienen könne, beim geplanten Informationsbesuch in der ESTV alle wesentlichen Fragen anzusprechen.¹⁵²⁴

Vor dem Hintergrund, dass die EFK in ihren Prüfungen von 2005, 2006 und 2008 beträchtliche Mängel feststellte,¹⁵²⁵ sind die FK und die GPK der Ansicht, dass die Mitteilung der Prüfungsbefunde an die FinDel nicht in angemessener Art und Weise erfolgte: Zwar gingen die Prüfberichte der EFK auf die Mängel im Projekt INSIEME umfassend ein; durch die teils selektive Berücksichtigung der Mängel in den Zusammenfassungen zuhanden der FinDel und insbesondere durch die Auskünfte des Direktors der EFK (1998–2013) wurden diese aber deutlich relativiert. Die FinDel, die sich stark an den Einschätzungen des Direktors der EFK (1998–2013) orientierte,¹⁵²⁶ wurde letztlich mit der Kombination aus schriftlicher und mündlicher Berichterstattung der EFK, namentlich in den ersten zwei Phasen von INSIEME (2001–Januar 2012), in der Ausübung ihrer Oberaufsicht nicht angemessen unterstützt.

Die FK und GPK orten in Bezug auf die Mitteilung der Prüfungsbefunde an die FinDel namentlich zwei Probleme:

1. Die EFK übt nach der heutigen Praxis mit ihrer Unterstützung für die FinDel drei Funktionen aus:

¹⁵²⁰ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 57 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁵²¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni 2005, S. 2 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵²² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2006, S. 3 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵²³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 2 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵²⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. März 2012, S. 4–5 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵²⁵ U. a. Mängel bezüglich des Projektmanagements und des Beschaffungswesens sowie bezüglich unerledigter Umsetzungspendenzen im Bereich des IKS der ESTV.

¹⁵²⁶ Der Präsident der FinDel von 2003 und 2007 sagte diesbezüglich: «Letztlich war auch entscheidend, ob der Direktor der EFK eine Intervention der FinDel für notwendig erachtete oder ob eine bestimmte Frage auf der operativen Ebene (EFK, Amt, Departement) angegangen werden konnte» (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 57). Ähnlich der Präsident der FinDel von 2010 und 2014: «Allgemein hat die Aussage des Direktors der EFK ein erhebliches Gewicht [...]. Es gibt zu jedem EFK-Bericht eine Schlussbesprechung. Welchen Eindruck der Direktor dabei erhalten hat, teilt er der FinDel jeweils mündlich mit. Tönt dies positiv, dann glauben wir das in der Regel auch» (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 12–13).

- Informationsbereitstellung: aufgrund der Berichterstattung nach Artikel 14 Absatz 1 FKG;
- Informationsselektion: aufgrund der Priorisierung der zu behandelnden Prüfberichte und der Auswahl der in den Zusammenfassungen erwähnten Mängel;
- Informationsbewertung: aufgrund der Einschätzungen des Direktors der EFK zum Handlungsbedarf an den Sitzungen der FinDel.

Durch die gemeinsame Wahrnehmung dieser drei Funktionen besteht das Risiko, dass allfällige Fehleinschätzungen bzw. -gewichtungen zu den Prüfungsbefunden der EFK von der FinDel ohne eine Überprüfung übernommen werden. So ist es bezeichnend, dass die FinDel bis ins Jahr 2010 im Projekt INSIEME keine grossen Mängel ortete und diesbezüglich bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht eher zurückhaltend agierte (vgl. Kapitel 7.2.2.1).

Um das Risiko der Übernahme von Fehleinschätzungen bzw. -gewichtungen abzuschwächen, sind die FK und GPK der Ansicht, dass die Funktionen der Informationsbereitstellung, -selektion und -bewertung künftig deutlicher voneinander getrennt und klarer zwischen der EFK und der FinDel aufgeteilt werden sollen. So sollte sich die EFK bei ihrer Unterstützung der FinDel in Zukunft vorwiegend auf die Informationsbereitstellung anhand der schriftlichen Berichterstattung gemäss Artikel 14 Absatz 1 FKG fokussieren.

Wie in Kapitel 7.2.2.5 ausgeführt, sollte zudem das SPFA in seiner Rolle und in Bezug auf seine personellen Ressourcen gestärkt werden, damit es die FinDel in Bezug auf die Informationsselektion und -bewertung besser unterstützen kann.

2. Durch die Wahrnehmung der umfangreichen Rolle des Direktors der EFK an den Sitzungen der FinDel wird nicht nur die FinDel in der Ausübung ihrer parlamentarischen Oberaufsicht unterstützt; diese Rollenteilung dient auch der Unterstützung der Aufsichtstätigkeit der EFK. So zählt die EFK darauf, dass die FinDel – ausgehend von den Hinweisen des Direktors der EFK zu allfälligem Handlungsbedarf – Druck auf die Umsetzung der Empfehlungen ausübt.¹⁵²⁷

Die Zuhilfenahme der FinDel zur Unterstützung der Aufsichtstätigkeit der EFK erachten sowohl die EFK als auch die FinDel als legitim und zweckmässig. So erwähnte der Direktor der EFK (1998–2013) in seiner Anhörung durch die AGI: «Wenn alle Stricke reissen, bin ich immer froh um die FinDel, die auf einen Hinweis unsererseits den notwendigen Druck ausüben kann»,¹⁵²⁸ und der Präsident der FinDel (2004) wies in seiner Anhörung darauf hin, dass der Direktor der EFK der Partner der FinDel sei und die gleichen Zielsetzungen wie die FinDel habe.¹⁵²⁹

Die Funktionen und Zielsetzungen der EFK und der FinDel sind allerdings nicht deckungsgleich und sollten es nach Ansicht der FK und GPK auch nicht sein.

¹⁵²⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 16 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵²⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 16 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵²⁹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 44 (Präsident FinDel 2004).

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes und als solches ein Fachorgan, auch wenn ihre Resultate durchaus politische Auswirkungen haben können. Ihre Prüfungen des Verwaltungshandelns haben nach finanztechnischen Kriterien und Einschätzungen zu erfolgen. Bei einer Prüfung dürfen politische Gesichtspunkte schon mangels demokratischer Legitimation keine Rolle spielen. Demgegenüber ist die FinDel als parlamentarisches Oberaufsichtsorgan nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt und hat bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht auch politische Aspekte zu berücksichtigen bzw. zu gewichten.

Nach Meinung der FK und GPK sollte sich die EFK künftig stärker als bisher als eigenständiges Organ der Finanzaufsicht verstehen. Nutzt sie die ihr im FKG zugedachten Druckmittel¹⁵³⁰ konsequenter als bisher, braucht sie sich weit weniger auf die Zuhilfenahme der FinDel abzustützen. Dadurch wird ihre Position als oberstes Finanzaufsichtsorgan, das nur der Bundesversammlung und dem Gesetz verpflichtet ist und mit ihrer Prüftätigkeit sowohl die Bundesversammlung als auch den Bundesrat unterstützt (Art. 1 Abs. 1 FKG), letztlich gestärkt.

6.6.9 Nachverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen durch die EFK

6.6.9.1 Nachkontrollen der EFK

Das FKG regelt die Nachverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen der EFK nicht explizit. Einzig Artikel 14 Absatz 3 FKG sieht vor, dass die EFK in ihren Jahresberichten über Pendenzen bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen sowie über die Gründe dafür informiert (vgl. Kapitel 6.6.10).

In der Praxis führt die EFK nicht zu allen Empfehlungen Nachkontrollen durch, sondern nur zu Empfehlungen der Priorität 1 sowie in Ausnahmefällen der Priorität 2. Empfehlungen der Priorität 3 werden nicht kontrolliert.¹⁵³¹

Aber auch der Stand der Umsetzung der Empfehlungen der Priorität 1 wird von der EFK weder in regelmässigen Abständen noch unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen systematisch geprüft.¹⁵³² Ausserdem sind die geprüften Stellen nicht verpflichtet, der EFK den Umsetzungsstand konsequent zu melden.¹⁵³³

Im Regelfall erfolgen die Nachkontrollen der EFK im Rahmen von Folgeprüfungen,¹⁵³⁴ die aber nicht zwingend im Jahresrhythmus stattfinden. Die Häufigkeit der Folgeprüfungen hängt vom Risiko ab, und dieses wird aufgrund des Finanzvolu-

¹⁵³⁰ Vgl. Kapitel 6.6.1.

¹⁵³¹ Im Finanzaufsichtsbereich führt die EFK in aller Regel nicht zu allen Empfehlungen Nachkontrollen durch, sondern geht nach dem geschilderten Prinzip vor – so auch im Falle von INSIEME. Im Bereich der Prüfung der Staatsrechnung (Art. 6 Bst. b FKG) führt die EFK hingegen aufgrund der Prüfungsstandards zu allen Empfehlungen jährliche Nachkontrollen durch (Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 2, und vom 20. Okt. 2014, S. 3).

¹⁵³² Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 23 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵³³ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 45–46 (Vizedirektor EFK 2000–2013); Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 2.

¹⁵³⁴ EFK-Jahresbericht 2012, S. 38; Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 15 (Direktor EFK 1998–2013).

mens, der Komplexität der Prozesse und Strukturen, des IKS oder der Prüfungsbe-
funde bestimmt.¹⁵³⁵

Grundsätzlich werden die Folgeprüfungen immer mit neuen Prüfungen kombi-
niert.¹⁵³⁶ Dabei achtet die EFK darauf, dass die neuen Prüfungen und die Folgeprü-
fungen in einem ähnlichen thematischen oder organisatorischen Bereich der Verwal-
tungseinheit stattfinden, so dass sie eine gewisse Einheit bilden. Je nach
Querschnittsthema oder -bereich der neuen Prüfungen kann es deshalb sein, dass
nicht alle Empfehlungen der Priorität 1 in ein und derselben Folgeprüfung kontroll-
liert werden.¹⁵³⁷

Im Fall von INSIEME erfolgten die Nachkontrollen ausschliesslich mittels Folge-
prüfungen.¹⁵³⁸ Diese fanden im Rahmen der Prüfungen zu INSIEME von 2006 und
2011 statt,¹⁵³⁹ und es wurden mit einer einzigen Ausnahme alle Empfehlungen der
Priorität 1 kontrolliert.¹⁵⁴⁰ Die Umsetzung der Empfehlungen der Priorität 2 zu
INSIEME wurde nicht überprüft.¹⁵⁴¹

Während die Folgeprüfung von 2006 zu INSIEME bereits ein Jahr nach der ersten
Prüfung von 2005 und vier Monate nach Ablauf der Umsetzungsfristen durchgeführt
wurde, verging nach der Prüfung von 2008 deutlich mehr Zeit bis zur Durchführung
einer Nachkontrolle: Die EFK nahm die Folgeprüfung drei Jahre nach Vorliegen des
Prüfberichts von 2008 und erst zweieinhalb Jahre nach Ablauf der letzten Umset-
zungsfristen vor.¹⁵⁴² Während dieser zweieinhalb Jahre hatte die EFK keine Kennt-
nis davon, dass ein Grossteil ihrer Empfehlungen nicht umgesetzt worden war.¹⁵⁴³
Rückmeldungen zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen hatte sie von der
ESTV nicht eingefordert.¹⁵⁴⁴

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die bisherige Praxis zu den Nachkontrollen
der EFK nicht zweckmässig ist. Da die EFK ihre Empfehlungen weder periodisch
kontrolliert noch von den geprüften Stellen systematisch Rückmeldungen zur Um-
setzung ihrer Empfehlungen einholt, fehlen der EFK regelmässig aktualisierte An-
gaben über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen. Dies ist in Bezug auf die
folgenden drei Punkte problematisch:

1. Die EFK kann mit der bisherigen Praxis nicht alle Verzögerungen bei der
Umsetzung ihrer Empfehlungen frühzeitig erkennen und gegebenenfalls
Druck auf die Umsetzung ausüben, indem sie zum Beispiel an den Departement-

¹⁵³⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 3./4. Sept. 2001.

¹⁵³⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 15 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵³⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 43–44 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁵³⁸ Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 2; Auszug aus dem elektronischen
Empfehlungcontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug. 2013.

¹⁵³⁹ Vgl. Kapitel 6.3.4 und 6.4.5.

¹⁵⁴⁰ Die Empfehlung der Priorität 1 von 2005 betreffend die Anbringung eines Hinweises im
Pflichtenheft für die WTO-Ausschreibung bezüglich der Benutzerfreundlichkeit und der
Effizienz der Entwicklungstools wurde nicht nachkontrolliert (Empfehlung 5.9.2; Auszug
aus dem elektronischen Empfehlungcontrolling [i-world] der EFK vom 28. Aug. 2013,
S. 5).

¹⁵⁴¹ Auszug aus dem elektronischen Empfehlungcontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug.
2013.

¹⁵⁴² Auszug aus dem elektronischen Empfehlungcontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug.
2013.

¹⁵⁴³ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 23; Schreiben der EFK an die AGI vom 12. Dez. 2013,
Beilage 3.

¹⁵⁴⁴ Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013.

mentsvorsteher gelangt (vgl. Kapitel 6.6.1). Im Fall von INSIEME wusste die EFK während zweieinhalb Jahren nicht, dass ein grosser Teil ihrer Empfehlungen von 2008 nicht umgesetzt worden war. Dies ist nach Ansicht der FK und GPK eine zu lange Zeitdauer.

2. Die EFK kann ihrer in Artikel 14 Absatz 3 FKG festgehaltenen Pflicht, den Bundesrat und die FinDel über Pendenzen bei der Umsetzung der Empfehlungen jährlich zu informieren, nicht angemessen nachkommen (vgl. Kapitel 6.6.10). So war es der EFK nicht möglich, die bestehenden Pendenzen zu INSIEME in ihren Jahresberichten von 2009–2011 auszuweisen, um damit den Bundesrat in die Lage zu versetzen, deren Umsetzung gemäss Artikel 14 Absatz 4 FKG zu überwachen.
3. Mit der bisherigen Praxis ist nicht sichergestellt, dass die EFK die vorbereitenden Organe nach Artikel 7 Absatz 2 FKG angemessen zu einzelnen Kreditbegehren informieren kann (vgl. Kapitel 6.6.11).¹⁵⁴⁵ So hatte die EFK im Jahr 2010 keine Kenntnis vom Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2008. Entsprechend konnte sie den Bundesrat sowie die FinDel und die FK anlässlich ihrer Beratungen zum Zusatz- und Nachtragskredit von INISEME nicht darüber informieren, dass viele der im Jahr 2008 beanstandeten Mängel im Jahr 2010 nach wie vor bestanden.

Aufgrund der hier aufgeführten Schwächen des aktuellen Systems der Nachkontrollen der EFK sind die FK und GPK der Auffassung, dass die Kontrolle der Umsetzung der Empfehlungen optimiert werden muss. Ihrer Ansicht nach sind die geprüften Verwaltungseinheiten zu verpflichten, der EFK den Umsetzungsstand der offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe (Wichtigkeit = 1)¹⁵⁴⁶ künftig jährlich sowie unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen zu melden (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

Die EFK sollte den Eingang der Meldungen kontrollieren und die gemeldeten Angaben plausibilisieren. Im Falle von ausgebliebenen Meldungen oder nicht plausiblen Angaben wäre die EFK dazu angehalten, Nachfragen zu tätigen und gegebenenfalls Nachkontrollen sofort einzuleiten.

Mit der Einführung dieser systematischen Meldungen und Kontrollen wird die Grundlage für eine umfassende Ausweisung der Umsetzungspendenzen in den Jahresberichten der EFK geschaffen, wie sie in Artikel 14 Absatz 3 FKG vorgesehen ist. Weiter ermöglichen solche Meldungen, dass die EFK im Falle von sich abzeichnenden oder eingetretenen Verzögerungen bei der Umsetzung von Empfehlungen auf die Stufe Departement bzw. Bundesrat eskalieren kann. Darauf wird in Kapitel 6.6.10 eingegangen.

Die Einführung solcher systematischer Meldungen soll nicht dazu führen, dass die EFK weniger Folgeprüfungen durchführt. Die Meldungen beruhen auf einer Selbstdeklaration der geprüften Stellen und können deshalb die Kontrollen der EFK nicht

¹⁵⁴⁵ Gemäss bisheriger Praxis ist die Information der FinDel und der FK in Anwendung von Art. 7 Abs. 2 FKG (SR 614.0) nicht üblich. Die EFK wurde von der FinDel seit dem Jahr 2000 insgesamt nur zweimal zu den Beratungen über einzelne Kreditbegehren beigezogen (u. a. im Zusammenhang mit der Kreditvorlage zur UEFA Euro 2008; Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 [Direktor EFK 1998–2013]).

¹⁵⁴⁶ Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die Empfehlungen der EFK künftig nur noch nach Wichtigkeit und nicht mehr nach Prioritäten unterschieden werden sollen (vgl. Kapitel 6.6.3).

ersetzen. Dementsprechend braucht es auch nach der Einführung der Meldepflicht weiterhin Folgeprüfungen der EFK.

Neben der Einführung der Meldepflicht ist es nach Ansicht der FK und GPK notwendig, dass die EFK künftig besser über die Art und Weise der Durchführung ihrer Nachkontrollen informiert. Diese war sowohl aufseiten der departementalen Aufsicht als auch aufseiten der parlamentarischen Oberaufsicht teilweise nicht bekannt. So gingen der Vorsteher des EFD (2004–2010) und der stv. Generalsekretär des EFD (seit 2011) sowie die Präsidenten der FinDel (2004 und 2011) davon aus, dass die EFK alle Empfehlungen nach Ablauf der Umsetzungsfristen bzw. einmal jährlich systematisch nachprüft.¹⁵⁴⁷

Dieses fehlende Wissen in Bezug auf die Tätigkeit der EFK stellte sich insbesondere im Falle des Vorstehers des EFD (2004–2010) als folgewirksam heraus. In der Annahme, dass die EFK alle Empfehlungen der Prüfungen von 2005 und 2008 unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen nachkontrollieren und ihn über nicht umgesetzte Empfehlungen unterrichten würde, erkannte er in Bezug auf INSIEME keinen Handlungsbedarf. Ihm war weder bewusst, dass die EFK während seiner Amtszeit keine Nachkontrollen durchgeführt hatte, noch dass der Grossteil der Empfehlungen von 2008 nicht umgesetzt worden war.¹⁵⁴⁸

Auch wenn die Kontrolltätigkeit der EFK die direkte Aufsicht durch das Departement nicht ersetzen kann, sollten solche Missverständnisse inskünftig vermieden werden. Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die EFK ihre Informationen über die Art und Weise der Durchführung ihrer Nachkontrollen in den Jahresberichten verbessern muss.¹⁵⁴⁹ Ausserdem sollte sie über Änderungen, wie sie sich künftig beispielsweise aufgrund der hier angeregten systematischen Meldungen der geprüften Verwaltungseinheiten an die EFK ergeben könnten, in ihren Kreisschreiben (Audit Letters)¹⁵⁵⁰ und Jahresberichten gezielt informieren. Es obliegt aber auch den Aufsichts- und Oberaufsichtsorganen, sich über die Modalitäten der Nachkontrollen der EFK angemessen zu informieren.

6.6.9.2 Verschiebung von Folgeprüfungen infolge externer Audits

Die EFK verschob im Januar 2007 ihre für Sommer 2007 geplante Folgeprüfung aufgrund eines Antrags des Programmkoordinators INSIEME (2005–2007) ins Jahr 2008.¹⁵⁵¹ Da die ESTV auf Druck des EFD für Februar 2007 bereits ein externes Audit durch die Firma Caggemini eingeplant hatte, sollten mit dieser Verschiebung

¹⁵⁴⁷ Protokolle der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010); vom 14. März 2014, S. 31 und 41 (Präsident FinDel 2004 und stv. Generalsekretär des EFD seit 2011); und vom 26. März 2014, S. 31 (Präsident FinDel 2011).

¹⁵⁴⁸ Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 42 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁵⁴⁹ EFK-Jahresbericht 2013, S. 40.

¹⁵⁵⁰ Abrufbar unter: www.efk.admin.ch > Publikationen > Audit Letters (Stand: 15. Sept. 2014).

¹⁵⁵¹ Die geplante Folgeprüfung der EFK wurde aufgrund der Sistierung von INSIEME im August 2007 schliesslich hinfällig. Bei der Prüfung der EFK von Okt./Nov. 2008 zu INSIEME handelte es sich dann auch um eine Erstprüfung zum neu lancierten Projekt, ohne Nachkontrolle der alten Empfehlungen von 2005 und 2006 (Schreiben der EFK an die AGI vom 12. Dez. 2013, S. 2).

eine Mehrbelastung für das Projektteam sowie Doppelspurigkeiten bei den Prüftätigkeiten vermieden werden (vgl. Kapitel 6.3.5).

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass solche Verschiebungen von Folgeprüfungen infolge externer Audits in Einzelfällen sicher angemessen sein können. Voraussetzung dafür ist, dass die Nachkontrolle von Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe (Wichtigkeit = 1) in die entsprechenden externen Audits einfließt und dass die Audits durch eine unabhängige und kompetente Stelle durchgeführt werden. Die Ergebnisse sollten der EFK in Form der vollständigen Auditberichte übermittelt werden. Auf der Basis der Audit-Ergebnisse sollte die EFK über die Durchführung von eigenen Nachkontrollen oder von Folgeprüfungen Beschluss fassen. Ob diese Voraussetzungen im Falle des externen Audits durch die Firma Capgemini vom Februar 2007 erfüllt waren, wurde von den FK und GPK jedoch nicht untersucht.

6.6.10 Umgang der EFK mit Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen»)

Gemäss Artikel 14 Absatz 3 FKG hat die EFK den Bundesrat und die FinDel im Rahmen ihrer Jahresberichterstattung über «Revisionspendenzen und deren Gründe» zu informieren. In der französischen Version des FKG wird hierfür der Ausdruck «révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards» verwendet.

Die Begriffe «Revisionspendenzen» und «révisions en suspens» geben den Gegenstand der Gesetzesbestimmung eher missverständlich bzw. nicht korrekt wieder. Artikel 14 Absatz 3 FKG bezieht sich nicht auf ausstehende Revisionen der EFK, sondern auf Pendenzen bei der Umsetzung von Empfehlungen bei den geprüften Stellen.¹⁵⁵² Dementsprechend ist es zutreffender, den Begriff «Umsetzungspendenzen» zu verwenden, wie ihn auch die EFK mitunter benutzt.¹⁵⁵³ Die FK und GPK regen an, den französischen Begriff «révisions en suspens» in Artikel 14 FKG anzupassen (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

Im Zusammenhang mit INSIEME führte die EFK über die gesamte Projektlaufzeit keine Umsetzungspendenzen in ihren Jahresberichten auf, obwohl zum Beispiel die Umsetzung der Empfehlung betreffend die Erstellung eines IKS-Konzepts für die ESTV über längere Zeit *pendent* geblieben war und die EFK in ihrem Prüfbericht von 2005 nachdrücklich darauf hingewiesen hatte.¹⁵⁵⁴

Nicht nur im Zusammenhang mit INSIEME, sondern auch mit dem Betrieb von MOLIS und STOLIS hatte die EFK auf die Ausweisung von Umsetzungspendenzen in ihren Jahresberichten verzichtet. So hatte sie in Prüfberichten zur Revision der HA MWST von 2000 und 2001 explizit festgehalten, dass zahlreiche ihrer Empfehlungen im Zusammenhang mit den Informatiksystemen der ESTV ignoriert oder entgegen früherer Stellungnahmen noch nicht vollständig umgesetzt worden waren.¹⁵⁵⁵ Trotz dieser Feststellungen führte die EFK die entsprechenden Pendenzen nicht in ihren Jahresberichten von 2000 und 2001 auf.¹⁵⁵⁶

¹⁵⁵² Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BB1 1998 V 4703, hier 4720–4721).

¹⁵⁵³ EFK-Jahresbericht 2013, S. 40.

¹⁵⁵⁴ EFK-Bericht vom 25. März 2003, S. 6–8; EFK-Bericht vom 7. Nov. 2003, S. 5–7.

¹⁵⁵⁵ EFK-Bericht vom 12. Sept. 2000, S. 2; EFK-Bericht vom 22. Okt. 2001, S. 3.

¹⁵⁵⁶ EFK-Jahresberichte 2000, S. 36–37, und 2001, S. 40.

Die EFK informiert in ihren Jahresberichten generell nur sehr selten über Umsetzungspendenzen. Im Untersuchungszeitraum der FK und GPK von 2001–2012 führte die EFK nur in den Jahren 2001 und 2002 je eine Umsetzungspendenz im Zusammenhang mit dem BAK auf. Danach berichtete sie über keine Pendenzen mehr. In den Jahresberichten von 2002–2003 und 2007–2012 wies sie sogar explizit darauf hin, dass keine Umsetzungspendenzen bestehen und entsprechend kein Handlungsbedarf des Bundesrats oder des Parlaments gegeben sei.¹⁵⁵⁷

Die seltene Berichterstattung der EFK über Umsetzungspendenzen ist durch eine restriktive Auslegung des Artikels 14 Absatz 3 FKG durch die EFK begründet. Dazu schrieb sie in ihren Jahresberichten von 2002–2003 und 2007–2012: «Eine derartige Pendenz [Umsetzungspendenz, A.d.V.] am Ende eines Geschäftsjahres liegt dann vor, wenn eine Verwaltungseinheit die Bemängelung und die vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen zwar anerkennt, aber die von der EFK gesetzte Frist hat unbenutzt verstreichen lassen. Eine entsprechende Erwähnung im Tätigkeitsbericht kann unterbleiben, wenn die Verwaltungseinheit beispielsweise eine Stelle im Finanzwesen ausgeschrieben hat, diese jedoch noch nicht besetzen konnte. Ebenso wenig ist über eine Pendenz zu berichten, wenn die Umsetzungsfrist am Ende des Berichtsjahres noch nicht abgelaufen ist oder die Folgeprüfung noch nicht durchgeführt werden konnte.»¹⁵⁵⁸

Bei der «von der EFK gesetzten Frist», wie sie in der oben stehenden Auslegung erwähnt ist, handelt es sich effektiv um eine Nachfrist.¹⁵⁵⁹ Die eigentlichen Umsetzungsfristen werden, wie bereits in Kapitel 6.6.3 erwähnt, nicht von der EFK, sondern von den geprüften Stellen im Rahmen ihrer Stellungnahmen zu den Empfehlungen bestimmt.

Konkret geht die EFK bei der Feststellung von nicht fristgerecht umgesetzten Empfehlungen in der Praxis so vor, dass sie die Empfehlung wiederholt und je nach Umständen eine Nachfrist setzt.¹⁵⁶⁰ Ausserdem weist sie in ihren Prüfberichten in der Regel darauf hin, dass die entsprechenden Empfehlungen bereits einmal an die geprüfte Stelle gerichtet worden sind.¹⁵⁶¹ Diesbezüglich gibt es aber auch Ausnahmen. So erwähnte die EFK zum Beispiel im Zusammenhang mit der Empfehlung betreffend die Erarbeitung eines umfassenden IKS für die ESTV in ihrem Prüfbericht von 2006 nicht, dass die Umsetzung bereits seit 2002 fällig gewesen wäre und sie die ESTV letztmals 2005 darauf hingewiesen hatte.¹⁵⁶²

Weiter setzt die EFK bei nicht fristgerecht umgesetzten Empfehlungen mitunter auf die Unterstützung der FinDel.¹⁵⁶³ Der Direktor der EFK (1998–2013) erwähnte in seiner Anhörung durch die AGI diesbezüglich: «Wurde eine Empfehlung nur teilweise umgesetzt, verbleibt sie im Empfehlungscontrolling und kann bei einer nächsten Prüfung abgecheckt werden. Wenn alle Stricke reissen, bin ich immer froh um

¹⁵⁵⁷ EFK-Jahresberichte 2002–2003 und 2007–2012 (u. a. EFK-Jahresbericht 2012, S. 38).

¹⁵⁵⁸ EFK-Jahresberichte 2002–2003 und 2007–2012 (u. a. EFK-Jahresbericht 2012, S. 38).

¹⁵⁵⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 32 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

¹⁵⁶⁰ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 32 (stv. Direktor EFK 2000–2013) und S. 44 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁵⁶¹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 44 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁵⁶² EFK-Berichte vom 25. März 2002, S. 6–8, vom 25. Febr. 2005, S. 5, und vom 29. Mai 2006, S. 13–14.

¹⁵⁶³ Protokolle der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 16 (Direktor EFK 1998–2013) und vom 14. März 2014, S. 57–58 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

die FinDel, die auf einen Hinweis unsererseits den notwendigen Druck ausüben kann.»¹⁵⁶⁴

Die Nennung von Umsetzungspendenzen in ihren Jahresberichten nach Artikel 14 Absatz 3 FKG betrachtet die EFK, gleich wie die Intervention via FinDel, als Druckmittel. So erwähnte der stv. Direktor der EFK (2000–2013) in seiner Anhörung durch die AGI, dass die Ausweisung von Umsetzungspendenzen in den Jahresberichten der EFK letztlich der «Zweihänder»¹⁵⁶⁵ sei, welcher der EFK zur Verfügung stehe.¹⁵⁶⁶ Da dieses Druckmittel in Vergangenheit aber kaum angewendet wurde, ist davon auszugehen, dass die EFK gegebenenfalls eher die Unterstützung der FinDel nutzt, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen voranzutreiben.

Die Praxis der EFK im Zusammenhang mit der Feststellung, der Weiterverfolgung und der Ausweisung von Umsetzungspendenzen in den Jahresberichten der EFK entspricht nicht dem Sinn und Zweck von Artikel 14 Absatz 3 FKG. Mit der Auf-führung von Umsetzungspendenzen in den Jahresberichten der EFK soll der Bundesrat nämlich in die Lage versetzt werden, seine Aufsichtsverantwortung über die Umsetzung der Empfehlungen der EFK wahrzunehmen und dafür zu sorgen, dass die Empfehlungen der EFK durch die betroffenen Verwaltungseinheiten innert nützlicher Frist umgesetzt werden.¹⁵⁶⁷ Diese Verantwortung wird ihm in Artikel 14 Absatz 4 FKG explizit zugewiesen.¹⁵⁶⁸

Seine Verantwortung konnte der Bundesrat bisher anhand der ihm zur Verfügung gestellten Informationen in den Jahresberichten der EFK faktisch kaum wahrnehmen. So wurde er zum Beispiel in den Jahresberichterstattungen der EFK von 2000 und 2001 nicht über die wichtigen Umsetzungspendenzen betreffend MOLIS und STOLIS informiert.¹⁵⁶⁹ Erst nachdem sich die Situation bereits zugespitzt hatte und die EFK im März 2002 in Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG eine Meldung an den Bundespräsidenten und damaligen Vorsteher des EFD sowie an den Vizepräsident des Bundesrats erstattet hatte,¹⁵⁷⁰ wurde der Gesamtbundesrat über die Probleme bei der Informatik der ESTV in Kenntnis gesetzt. Dies geschah einerseits mittels mündlicher Auskunft des Vorstehers des EFD (1996–2003) anlässlich der Bundesratssitzung vom 27. März 2002,¹⁵⁷¹ andererseits mit einem Hinweis der EFK zur Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG in ihrem Jahresbericht 2002 vom

¹⁵⁶⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 16 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵⁶⁵ Zweihänder: Schwert, das beidhändig geführt wird.

¹⁵⁶⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 32 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

¹⁵⁶⁷ Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BB1 1998 V 4703, hier 4721).

¹⁵⁶⁸ Art. 14 Abs. 4 FKG (SR 614.0): «Der Bundesrat überwacht gestützt auf die in den Jahresberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Kenntnis gebrachten Revisionspendenzen die Beseitigung der entsprechenden Beanstandungen bezüglich Ordnungs- und Rechtmässigkeit und die Umsetzung der Anträge im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfungen.»

¹⁵⁶⁹ EFK-Jahresberichte 2000, S. 36–37, und 2001, S. 40.

¹⁵⁷⁰ Vgl. Kapitel 6.3.1.

¹⁵⁷¹ Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 29. Nov. 2013, S. 1.

14. März 2003.¹⁵⁷² Zu diesem Zeitpunkt konnte der Gesamtbundesrat allerdings faktisch nur noch reagieren und nicht mehr agieren.¹⁵⁷³

Nach Meinung der FK und GPK soll der Bundesrat seine Verantwortung im Zusammenhang mit der Umsetzung von Empfehlungen der EFK künftig stärker wahrnehmen können und müssen. Dazu braucht er eine regelmässige und vollständige Information über die offenen Empfehlungen der EFK. Diese Information sollte sich nicht auf Empfehlungen beschränken, deren Nachfristen bereits ungenutzt verstrichen sind. Damit der Bundesrat für eine fristgerechte Umsetzung der Empfehlungen im Sinne von Artikel 14 Absatz 4 FKG sorgen kann, muss er von der EFK über sämtliche offenen Empfehlungen informiert werden.

Dafür braucht es zunächst ein anderes Verständnis des Begriffs «Revisionspendenz» respektive «Umsetzungspendenz», so dass dieser künftig alle offenen Empfehlungen umfasst (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

Ausserdem kann die EFK den Bundesrat selbstverständlich nur angemessen über Umsetzungspendenzen informieren, wenn sie die entsprechenden Auskünfte selber regelmässig erhält und sie gegebenenfalls überprüft. Wie in Kapitel 6.6.9 beschrieben, braucht es dafür die Einführung einer Meldepflicht, so dass die Verwaltungsstellen der EFK jährlich sowie nach Ablauf der Umsetzungsfristen den Stand der Umsetzung bislang offen gebliebener, wichtiger Empfehlungen von sich aus mitteilen müssen.

Weiter sind die FK und GPK der Meinung, dass es in einzelnen Fällen nicht genügt, wenn der Bundesrat über Umsetzungspendenzen informiert wird. Sind offene Empfehlungen wichtig und kann ihre Umsetzung voraussichtlich nicht fristgerecht erfolgen, sind die Departementsvorstehenden und der Bundesrat unmittelbar in die Umsetzungsverantwortung einzubinden. Diese Einbindung in die Umsetzungsverantwortung ist von der blossen Jahresberichterstattung der EFK über Umsetzungspendenzen abzugrenzen:

1. Einbindung der Departementsvorstehenden und des Bundesrats in die Umsetzungsverantwortung bei wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen»)

Stellt die EFK zukünftig fest, dass eine offene Empfehlung der höchsten Wichtigkeitsstufe (Wichtigkeit = 1)¹⁵⁷⁴ nicht innerhalb der empfohlenen Frist umgesetzt werden kann bzw. umgesetzt wurde, so hat sie unmittelbar an den betroffenen Departementsvorstehenden zu gelangen und eine Nachfrist zu setzen. Die oder der Departementsvorstehende wird so direkt in die Umsetzungsverantwortung eingebunden. Konsequenterweise ist in der Folge das Departement und nicht mehr die geprüfte Stelle dafür verantwortlich, der EFK über die Umsetzung der Empfehlung zu berichten. Zeichnet sich auch danach ab, dass die Umsetzungspendenz nicht innerhalb der gesetzten Frist erledigt werden kann bzw. wurde, hat die EFK den Gesamtbundesrat zu unterrichten (vgl. Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

¹⁵⁷² EFK-Jahresbericht 2002, S. 19, 32 und 42.

¹⁵⁷³ Tatsächlich blieb eine Reaktion des Gesamtbundesrats aus. Der Bundespräsident und Vorsteher des EFD (1996–2003) stellte der FinDel am 17. April 2002 aufgrund eines Informationsbegehrens ihrerseits vom 13. März 2002 einen Bericht zur Situation der Informatiksysteme der ESTV zu. Dieser wurde im Bundesrat nicht behandelt (Schreiben des Bundesrats an die AGI vom 29. Nov. 2013).

¹⁵⁷⁴ Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die Empfehlungen der EFK künftig nur noch nach Wichtigkeit und nicht mehr nach Prioritäten unterschieden werden sollen (vgl. Kapitel 6.6.3).

Auf diese Weise kann der Gesamtbundesrat besser als bisher in die Lage versetzt werden, für eine angemessene Umsetzung der Empfehlung zu sorgen.

Mit diesem Vorgehen werden die Aufsichtsinstanzen nicht nur adäquater in die Verantwortung eingebunden, sondern es resultiert auch ein Zeitgewinn. Angenommen, die EFK hätte bereits im Februar 2009 erfahren, dass im Projekt INSIEME trotz unmittelbar bevorstehendem Ablauf der Umsetzungsfrist im März 2009 noch keine angemessene Gesamt- und Mittelbedarfsplanung in Erarbeitung war:¹⁵⁷⁵ In diesem hypothetischen Fall wäre es nicht sinnvoll gewesen, bis Anfang 2010 zuzuwarten, um die Umsetzungspendenz im Jahresbericht 2009 auszuweisen. Unter diesen Umständen hätte die EFK sofort eskalieren müssen, um das Projekt frühzeitig in die richtigen Bahnen zu lenken.

2. Jahresberichterstattung der EFK über Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen»)

Die EFK hat im Anschluss an die Anhörungen ihrer Vertreter durch die AGI bereits Überlegungen bezüglich einer Änderung der Ausweisung von Umsetzungspendenzen in ihren Jahresberichten angestellt und diese Mitte 2014 den FK mitgeteilt. So will die EFK im nächsten Jahresbericht rund ein halbes Dutzend wichtiger, seit mehreren Jahren hängiger Empfehlungen ausweisen.

Die FK und GPK begrüßen die Stossrichtung dieser angekündigten Praxisänderung. Sie gehen mit der EFK einig, dass der Bundesrat vermehrt über wichtige Umsetzungspendenzen im Rahmen der Jahresberichterstattung informiert werden muss. Nach Ansicht der FK und GPK soll sich die EFK dabei aber nicht ausschliesslich auf langjährige Umsetzungspendenzen begrenzen, sondern alle Umsetzungspendenzen der höchsten Wichtigkeitsstufe (Wichtigkeit = 1)¹⁵⁷⁶ ausweisen. Nur so wird dem Sinn von Artikel 14 Absatz 3 und 4 FKG effektiv entsprochen und der Bundesrat in die Lage versetzt, seine Aufsichtsverantwortung über die Umsetzung der Empfehlungen anhand der Jahresberichterstattung der EFK wahrzunehmen.

Wie in Kapitel 6.6.9 erwähnt, wird die EFK mit der Einführung einer Meldepflicht für die Verwaltungsstellen künftig über regelmässig aktualisierte Angaben zu den Umsetzungspendenzen verfügen. Vor der Übernahme dieser Angaben in die Jahresberichte sind sie auf ihre Plausibilität zu kontrollieren und um Befunde aus den Folgeprüfungen zu ergänzen.

Da die EFK jährlich rund 500 Empfehlungen zuhanden der geprüften Stellen formuliert,¹⁵⁷⁷ wird die Zahl der ausgewiesenen Umsetzungspendenzen in den Jahresberichten relativ hoch sein. Deshalb wäre es sinnvoll, die Berichterstattung über Umsetzungspendenzen nicht in den Jahresberichten selbst vorzunehmen, sondern beispielsweise in einem Anhang zu den Jahresberichten an den Bundesrat und an die FinDel. Umsetzungspendenzen, bei welchen ein überwiegendes öffentliches Interesse einer Veröffentlichung entgegensteht (z. B. Pendenzen im Bereich des Staatsschutzes), sind in einem separaten, klassifizierten Anhang dem Bundesrat sowie der FinDel und der GPDel zuzustellen.

¹⁵⁷⁵ Stellungnahme der ESTV vom 29. Jan. 2009, S. 1–2; EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 23.

¹⁵⁷⁶ Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die Empfehlungen der EFK künftig nur noch nach Wichtigkeit und nicht mehr nach Prioritäten unterschieden werden sollen (vgl. Kapitel 6.6.3).

¹⁵⁷⁷ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 15 (Direktor EFK 1998–2013).

Empfehlung 19:

Konsequente Ausweisung von wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») in den Jahresberichten der EFK

Die FK und GPK empfehlen der EFK, wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – im Rahmen ihrer Jahresberichterstattung konsequent auszuweisen (Art. 14 Abs. 3 FKG).

Die FinDel sollte sich nicht nur einmal jährlich anhand der Jahresberichte der EFK über Umsetzungspendenzen informieren können. Deshalb ist es auch wichtig, dass die einzelnen Berichte der EFK zu Folgeprüfungen übersichtlich über den Stand der Umsetzung von offenen Empfehlungen informieren. Dies war bisher nur begrenzt der Fall. So wurde zum Beispiel im Prüfbericht von 2006 zu INSIEME gar nicht darauf hingewiesen, dass zwei Empfehlungen von 2005 nachkontrolliert worden waren.¹⁵⁷⁸ Von acht Berichten zu Folgeprüfungen der EFK,¹⁵⁷⁹ welche die AGI bei ihrer Untersuchung analysierte, enthielt nur ein einziger Bericht eine systematische Übersicht über die nachkontrollierten Empfehlungen sowie den Stand ihrer Umsetzung.¹⁵⁸⁰

Mit der bisherigen Berichterstattung zu Folgeprüfungen der EFK konnte sich die FinDel nur eine unvollständige Übersicht über bestehende Umsetzungspendenzen verschaffen. Für eine zweckmässige Unterstützung der Obergewaltstätigkeit der FinDel braucht es künftig eine systematische und lückenlose Information über den Stand der Umsetzung von Empfehlungen in den Prüfberichten der EFK.

Berücksichtigung von Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») im Rahmen des Risikomanagements des Bundes

Das Risikomanagement des Bundes ist ein Führungsinstrument auf den Stufen Bundesrat, Departement und Verwaltungseinheiten. Es soll Transparenz über die Risikosituation des Bundes und der einzelnen Verwaltungseinheiten schaffen und es ermöglichen, rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung von Risiken zu treffen (vgl. Kapitel 5.4.4.1).

Wichtige Umsetzungspendenzen bergen in der Regel potenzielle Risiken für den Bund. Nach Ansicht der FK und GPK soll deshalb gewährleistet sein, dass die jährliche Berichterstattung der EFK über Umsetzungspendenzen in das Risikomanagement des Bundes sowie in das jährliche Risikoreporting des Bundesrates an die GPK einfließt.

Empfehlung 20:

Berücksichtigung von wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») im Rahmen des Risikomanagements des Bundes

¹⁵⁷⁸ EFK-Bericht vom 29. Mai 2006; Auszug aus dem elektronischen Empfehlungscontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug. 2013, S. 1–4.

¹⁵⁷⁹ EFK-Berichte vom 12. Sept. 2000, 22. Okt. 2001, 25. März 2002, 31. Okt. 2002, 7. Nov. 2003, 29. Mai 2006, Dez. 2011 und Jan. 2012.

¹⁵⁸⁰ EFK-Bericht vom Dez. 2011, Beilage 3.

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die jährliche Berichterstattung der EFK über wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – angemessen in das Risikomanagement des Bundes sowie in das jährliche Risikoreporting des Bundesrates an die GPK einfließt.

6.6.11 Stellungnahme und Beratung der EFK zu Kreditgeschäften

6.6.11.1 Stellungnahme in der Ämterkonsultation

Grundsätzlich sind bei der Vorbereitung von Bundesratsgeschäften alle mitinteressierten Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 4 Absatz 1 RVOV im Rahmen der sogenannten Ämterkonsultation zu einer Stellungnahme zum Geschäftsentwurf einzuladen. Als mitinteressiert gelten Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind (Art. 4 Abs. 3 RVOV).

Die EFK wird in der Liste der Adressaten der Ämterkonsultation der Bundeskanzlei als fallweise zu konsultierende Organisationseinheit aufgeführt. Sie ist zu begrüssen, wenn ein Geschäft die Belange der Finanzaufsicht oder die Umsetzung von Empfehlungen bzw. Feststellungen der EFK betrifft.¹⁵⁸¹ Ausserdem haben das EFD und die EFK in Informationsschreiben von 2011 und 2013 an die Amtsvorstehenden darauf hingewiesen, dass die EFK bei allen Geschäften zu Grossprojekten zu konsultieren ist.¹⁵⁸²

Die ESTV führte bei der Vorbereitung des Verpflichtungskreditgeschäfts für INSIEME vom 17. August 2005 keine Ämterkonsultation durch, und in der Ämterkonsultation für das Zusatz- und Nachtragskreditgeschäft vom 18. Juni 2010 adressierte sie die EFK nicht.¹⁵⁸³ Entsprechend konnte die EFK weder zum Verpflichtungskreditantrag von 2005 noch zum Zusatz- und Nachtragskreditantrag von 2010 im Rahmen der Ämterkonsultation Stellung nehmen. Allerdings hätte die EFK diese Möglichkeit auch im Falle einer Einladung der ESTV wohl nicht genutzt, denn der Direktor der EFK (1998–2013) und der Vizedirektor der EFK (2000–2013) erwähnten in ihren Anhörungen durch die AGI, dass die EFK grundsätzlich nur Stellung zu Geschäften nehme, bei denen es um die korrekte Regelung der Finanzaufsicht oder um revisionstechnische Erfahrungen gehe.¹⁵⁸⁴ Zu Verpflichtungskrediten äussere sich die EFK normalerweise nicht; insbesondere deshalb, weil sie solche Geschäfte nicht «vom Tisch aus» beurteilen könne.¹⁵⁸⁵

¹⁵⁸¹ Richtlinien für Bundesratsgeschäfte der BK («Roter Ordner»), Ämterkonsultation: Liste der Adressaten.

¹⁵⁸² Audit Letter der EFK vom Februar 2013, S. 6; Schreiben des GS EFD an die Amtsdirektorin, den Staatssekretär und die Amtsdirektoren des EFD vom 22. Dez. 2011, S. 1.

¹⁵⁸³ Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 4; Antrag des EFD für einen Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der ESTV vom 31. Mai 2010, S. 7.

¹⁵⁸⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 20 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵⁸⁵ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 52 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

Die FK und GPK gehen mit der EFK einig, dass es nicht die Aufgabe der EFK sein kann, Verpflichtungskreditanträge im Rahmen der Ämterkonsultation formell und materiell zu beurteilen. Diese Aufgabe fällt in die Zuständigkeit der EFV.¹⁵⁸⁶ Nach Ansicht der FK und GPK kommt der EFK hingegen die Verantwortung zu, im Rahmen der Ämterkonsultation konsequent auf Pendenzen bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen hinzuweisen.¹⁵⁸⁷ Dies macht sie offenbar heute nicht.¹⁵⁸⁸

Der Zweck der Ämterkonsultation ist es, die Stellungnahmen anderer Verwaltungseinheiten während der Vorbereitung eines Bundesratsgeschäfts rechtzeitig einzuholen, damit diese noch vor dem Beschluss angemessen berücksichtigt werden können.¹⁵⁸⁹ Mit konsequenten Hinweisen auf bestehende Umsetzungspendenzen in den Ämterkonsultationen sollte die EFK künftig erwirken, dass es noch vor dem Bundesratsbeschluss zu einer Beseitigung der entsprechenden Pendenzen kommt oder dass die betroffenen Verwaltungseinheiten bzw. Departemente die Beschlussanträge um eine Planung zur Beseitigung der entsprechenden Pendenzen ergänzen.

Ausserdem muss es im Interesse der EFK liegen, den Bundesrat vor seinen Beschlüssen über das Bestehen wichtiger Umsetzungspendenzen zu informieren: Da die federführenden Departemente gemäss Artikel 4 Absatz 2 RVOV den Bundesrat über die Bereinigung von Differenzen aus der Ämterkonsultation zu unterrichten haben, kann die EFK den Bundesrat mit ihren Hinweisen zu Umsetzungspendenzen in den Ämterkonsultationen bei seiner Entscheidungsfindung sowie bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsverantwortung unterstützen.

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass die EFK künftig im Rahmen von Ämterkonsultationen konsequent auf wichtige Umsetzungspendenzen hinweisen muss. Dies soll nicht nur für Kreditbeschlüsse gelten, sondern grundsätzlich für alle Bundesratsgeschäfte, die im Zusammenhang mit Empfehlungen der EFK stehen.

Der Bundesrat hat darauf hinzuwirken, dass die EFK zu solchen Geschäften konsequent konsultiert wird. Die bestehenden Hinweise in den Adressatenlisten für die Ämterkonsultation der BK¹⁵⁹⁰ sowie in den Kreisschreiben der EFK¹⁵⁹¹ gehen bereits in die richtige Richtung. Ausserdem hat der Bundesrat dafür zu sorgen, dass die Stellungnahmen der EFK in der Ämterkonsultation in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat effektiv ausgewiesen werden.¹⁵⁹²

Selbstverständlich sind Stellungnahmen der EFK in den Ämterkonsultationen nur zweckmässig, wenn sie auf aktuellen Informationen beruhen. Deshalb sind regelmässige Meldungen der geprüften Einheiten zum Umsetzungsstand der Empfehlungen an die EFK, wie sie in den Kapiteln 6.6.9 und 6.6.10 gefordert werden, eine wichtige Voraussetzung für eine wirkungsvolle Beteiligung der EFK in der Ämterkonsultation.

¹⁵⁸⁶ Art. 8 Abs. 1 Bst. c OV-EFD vom 17. Febr. 2010 (SR **172.215.1**, in Kraft seit 1. März 2010); Art. 9 Abs. 1 Bst. b OV-EFD vom 11. Dez. 2000 (AS **2001** 267, ausser Kraft seit 28. Febr. 2010).

¹⁵⁸⁷ Diese Verantwortung leitet sich aus Art. 1 Abs. 1 Bst. b FKG (SR **614.0**) ab.

¹⁵⁸⁸ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 20 (Direktor EFK 1998–2013) und S. 52 (Vize-direktor EFK 2000–2013).

¹⁵⁸⁹ Erläuterungen zur RVOV vom 25. Nov. 1998, S. 6–7.

¹⁵⁹⁰ Richtlinien für Bundesratsgeschäfte der BK («Roter Ordner»), Ämterkonsultation: Liste der Adressaten.

¹⁵⁹¹ Audit Letter der EFK vom Februar 2013, S. 6.

¹⁵⁹² Vgl. Empfehlung 22, Ausweisen von Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation (Kapitel 6.6.11).

6.6.11.2

Beratung der EFK zu Kreditbegehren

Das FKG sieht in Artikel 7 Absatz 2 vor, dass die EFK von den vorberatenden Organen zu den Verhandlungen zu einzelnen Kreditbegehren sowie zum Voranschlag beigezogen werden kann. Bei diesen Organen handelt es sich vor allem um die FK und die FinDel. An sie kann die EFK auch aus eigener Initiative gelangen, um ihnen «ihr bekannte Sachgegenstände»¹⁵⁹³ vorzutragen.¹⁵⁹⁴

Gemäss Auslegung des Direktors der EFK (1998–2013) betrifft Artikel 7 Absatz 2 FKG insbesondere grosse Projekte, zu denen die parlamentarischen Organe die zugrundeliegenden Schätzungen durch die EFK überprüfen lassen wollen.¹⁵⁹⁵ Eine solche Prüfung durch die EFK fand zu INSIEME nicht statt.¹⁵⁹⁶

Artikel 7 Absatz 2 FKG bezieht sich indessen nicht nur auf den Beizug der EFK als Begutachterin für die materielle Prüfung von Kreditbegehren. Solche Prüfungen liegen primär in der Zuständigkeit der EFV¹⁵⁹⁷ und sollten nach Ansicht der FK und GPK von der EFK nur als Sonderauftrag entgegengenommen werden, wenn ihre Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit für spätere Prüfungen dadurch nicht gefährdet wird (vgl. Kapitel 6.6.2.2). Die Gesetzesbestimmung räumt den vorberatenden Organen hauptsächlich auch die Möglichkeit ein, Stellungnahmen der EFK zu Geschäften einzuholen, in die sie aufgrund ihrer Prüftätigkeit Einblick erhalten hat.¹⁵⁹⁸

Diese Möglichkeit sollte nach Ansicht der FK und GPK bei der Beratung von Kreditgeschäften vermehrt dafür genutzt werden, um von der EFK Auskünfte zu stattgefundenen Prüfungen und bestehenden Umsetzungspendenzen einzuholen, die in direktem Zusammenhang mit den zu behandelnden Geschäften stehen. Bei wichtigen Umsetzungspendenzen sollte die EFK auch von sich aus aktiv werden und diese den vorberatenden Organen zur Kenntnis bringen. So sollten die FK und die FinDel von der EFK mittels schriftlicher Stellungnahmen oder mündlicher Auskünfte an ihren Sitzungen informiert werden.

Nach der bisherigen Praxis nimmt der Direktor der EFK an allen Sitzungen der FinDel teil,¹⁵⁹⁹ auch an solchen, die der Beratung von Kreditgeschäften dienen. Bei der Beratung des Verpflichtungskredits zu INSIEME vom August 2005 durch die FinDel nahm der Direktor der EFK (1998–2013) keine Stellung und wies einzig darauf hin, dass sich die letzte Prüfung der EFK in der ESTV auf den Rechnungsab-

¹⁵⁹³ Wortlaut der Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl 1966 II 708, hier 721). Dabei handelt es sich um thematische Gegenstände, in welche die EFK aufgrund ihrer Prüftätigkeit Einblick erhalten hat (BBl 1966 II 708, hier 715).

¹⁵⁹⁴ Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl 1966 II 708, hier 721).

¹⁵⁹⁵ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁵⁹⁶ Entsprechend gab der Direktor der EFK (1998–2013) in seiner Anhörung durch die AGI die Auskunft, dass die EFK zu INSIEME nicht zur Beratung beigezogen worden sei (Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19).

¹⁵⁹⁷ Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl 1966 II 708, hier 715).

¹⁵⁹⁸ Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl 1966 II 708, hier 715 und 721).

¹⁵⁹⁹ Protokolle der AGI vom 14. März 2014, S. 58 (Präsident FinDel 2003 und 2007) und vom 26. März 2014, S. 13 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

schluss 2004 und nicht auf die Informatik fokussiert habe. Die Prüfung vom Februar 2005 zu INSIEME erwähnte er nicht.¹⁶⁰⁰

Auch bei der Beratung der FinDel zum Zusatz- und Nachtragskredit im September 2010 ging der Direktor der EFK (1998–2013) nicht auf die negativen Prüfungsergebnisse der EFK von 2008 zu INSIEME ein. Er sagte lediglich, dass es relevant wäre, zu erfahren, welche Prüfungen das FISP ESTV vorgenommen hat.¹⁶⁰¹ Dass er diese Auskunft selber hätte erteilen können, da ja die EFK gemäss Artikel 11 Absatz 2 FKG ihre Prüftätigkeit mit jener der FISP zu koordinieren hat und sämtliche Prüfberichte der FISP erhält, schien ihm nicht bewusst zu sein. Zu Nachfragen der Mitglieder der FinDel an den Direktor der EFK (1998–2013) bezüglich allfälliger Nachkontrollen der Empfehlungen von 2008 kam es nicht.¹⁶⁰²

In den Beratungen der FK zu Kreditgeschäften bzw. zum Voranschlag ist die EFK grundsätzlich nur anwesend, wenn sie von den FK zur Beratung beigezogen wird.¹⁶⁰³ Im Zusammenhang mit INSIEME war dies nicht der Fall.¹⁶⁰⁴ So war die EFK von den FK weder für die Beratungen zum Verpflichtungskredit im Voranschlag 2006 noch zum Zusatz- und Nachtragskredit von INSIEME im Nachtrag II/2010 herangezogen worden.¹⁶⁰⁵ Auch aus eigener Initiative nahm die EFK gegenüber den FK keine Stellung zu ihren Beanstandungen zu INSIEME. Sie ging davon aus, dass die FK aufgrund der Prüfberichte der EFK zu INSIEME bereits «sensibilisiert» waren.¹⁶⁰⁶

Nach Ansicht der FK und GPK war der Austausch zwischen der EFK und der FinDel sowie den FK in Bezug auf den Verpflichtungs- und Zusatzkredit von INSIEME ungenügend: Es erfolgte weder ein aktiver Beizug der EFK durch die FK und die FinDel zur Auskunftserteilung über Beanstandungen und Umsetzungspendenzen zu INSIEME, noch informierte die EFK die FK und die FinDel in angemessener Weise dazu.

Dies mag mitunter auch daran gelegen haben, dass die EFK zum Zeitpunkt der Beratungen der Kreditgeschäfte durch die FK und die FinDel in den Jahren 2005 und 2010 aufgrund ihres bisherigen Systems der Nachkontrollen (vgl. Kapitel 6.6.9) keine aktuellen Informationen zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen zu INSIEME besass. Auch deshalb ist es sinnvoll, die bisherige Praxis so anzupassen, wie es die FK und GPK in den Kapiteln 6.6.9 und 6.6.10 anregen.

Empfehlung 21: Stellungnahme und Beratung der EFK

¹⁶⁰⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, S. 4 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁶⁰¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, S. 3 und 6 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁶⁰² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010.

¹⁶⁰³ Ziff. 5.3 Bst. e der Handlungsgrundsätze der FK vom 25. Nov. 2011; Art. 4 Abs. 2 des Reglements vom 8. Nov. 1985 für die FK und die FinDel (SR 171.126; in Kraft bis 31. Dez. 2011).

¹⁶⁰⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁶⁰⁵ Protokolle der FK-N6 vom 6. Sept. 2005, 10. Nov. 2005 und 28. Okt. 2010; Protokoll der FK-N vom 18./19. Okt. 2010; Protokolle der FK-S1 vom 5. Sept. 2005 und 20. Okt. 2010.

¹⁶⁰⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 (Direktor EFK 1998–2013).

Die FinDel stellte den EFK-Bericht zu INSIEME vom 18. Dez. 2008 der zuständigen Subkommission der FK-N zur Vorbereitung ihres Informationsbesuchs in der ESTV vom 26. Aug. 2009 zu (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 4).

Die FK und GPK empfehlen der EFK, in der Ämterkonsultation konsequent zu wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. zu allen offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – Stellung zu nehmen.

Wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») sind den FK und der FinDel anlässlich ihrer Beratungen zu Kreditbegehren sowie zum Voranschlag zur Kenntnis zu bringen.

Empfehlung 22:

Ausweisen von Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass alle Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat systematisch ausgewiesen werden.

6.6.12 Koordination der Prüfungstätigkeiten der EFK mit dem FISP ESTV

6.6.12.1 Prüfungstätigkeiten des FISP ESTV im Rahmen der eigenen Prüfungsplanung

Grundsätze der Prüfungstätigkeit des FISP ESTV

Das FISP ESTV übt als interne Revisionsstelle der ESTV die Finanzaufsicht über die laufenden Geschäftstätigkeiten der ESTV aus.¹⁶⁰⁷ Es nimmt seine Aufgabe, gleich wie die EFK, anhand von Prüfungen, der Formulierung von Empfehlungen und der Durchführung von Nachkontrollen wahr.¹⁶⁰⁸ Gemäss seinen Grundsätzen vom 6. Januar 2003 kontrolliert es insbesondere, ob die Zielvorgaben der ESTV zweckmässig umgesetzt und ordnungsgemäss erfüllt werden, ob ein funktionierendes IKS vorhanden ist und ob die allgemein anerkannten Richtlinien für die Buchführung und Revision eingehalten werden.¹⁶⁰⁹

Das FISP ESTV ist gemäss Artikel 11 Absatz 1 FKG dem Direktor der ESTV unterstellt, in seiner Prüfungstätigkeit jedoch selbständig und unabhängig. Laut Geschäftsordnung führt es im Umfang von mindestens 70 Prozent seiner Kapazitäten Prüfungen durch, die es eigenständig und aufgrund einer eigenen Risikobeurteilung in das jährliche Prüfprogramm aufnimmt.¹⁶¹⁰ Dazu zählen mitunter Prüfungen zur Jahresrechnung der ESTV, welche das FISP ESTV nach den fachlichen Weisungen der EFK durchführt.¹⁶¹¹

¹⁶⁰⁷ Art. 5 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002; Ziff. 8 GO FISP ESTV vom 1. Juni 2012.

¹⁶⁰⁸ Art. 6 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002; Ziff. 11 und 12 GO FISP ESTV vom 1. Juni 2012.

¹⁶⁰⁹ Ziff. 7 der Grundsätze für das FISP ESTV vom 6. Jan. 2003.

¹⁶¹⁰ Art. 2 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002; Ziff. 3 GO FISP ESTV vom 1. Juni 2012.

¹⁶¹¹ Fachliche Weisung Nr. 1 vom 12. Sept. 2005, 28. Nov. 2007 und 20. Sept. 2012 (abrufbar unter: www.efk.admin.ch > Publikationen > Weisungen und Leitfaden [Stand: 15. Sept. 2014]).

In Ergänzung dazu kann der Direktor der ESTV das FISP ESTV mit zusätzlichen Prüfungen beauftragen. Diese dürfen zusammen mit den weiteren Aufgaben, die der Direktor der ESTV dem FISP ESTV übertragen kann,¹⁶¹² maximal 30 Prozent der Kapazitäten des FISP ESTV beanspruchen (vgl. Kapitel 4.3.3).

Die Prüfungstätigkeiten des FISP ESTV dienen der Unterstützung der Steuerungs- und Überwachungsaufgaben der Geschäftsleitung der ESTV.¹⁶¹³ Diese erhält die Prüfberichte des FISP ESTV¹⁶¹⁴ und kann ihre Führungsentscheide auf die darin enthaltenen Informationen abstützen sowie über Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des FISP ESTV entscheiden.¹⁶¹⁵

Nebst der Geschäftsleitung der ESTV hat das FISP ESTV seine Prüfberichte auch der EFK zuzustellen.¹⁶¹⁶ Damit erhält Letztere Informationen für ihre eigene Finanzaufsicht, die sie auch in ihre Risikobeurteilung einfliessen lassen kann. Ausserdem dienen ihr die Prüfungstätigkeiten des FISP ESTV bis zu einem gewissen Grad als Arbeitsentlastung.¹⁶¹⁷

Trotz der Unterstützung durch das FISP ESTV bleibt die EFK in allen Fällen für die oberste Finanzaufsicht über die ESTV verantwortlich.¹⁶¹⁸ So liegt es in der Zuständigkeit der EFK und nicht des FISP ESTV, die FinDel und das EFD über Prüfungsergebnisse zur ESTV zu unterrichten. Eine direkte Berichterstattung der FISP an die FinDel bzw. an die Departementsvorstehenden ist im FKG nicht vorgesehen.¹⁶¹⁹ Aufgrund der hierarchischen Unterstellung der FISP unter die Amts- bzw. Geschäftsleitung wäre dies auch nicht sinnvoll.¹⁶²⁰

INSIEME in der Prüfungsplanung des FISP ESTV

Das FISP ESTV nahm INSIEME über die gesamte Projektlaufzeit nicht als Prüfobjekt in seine eigene Prüfungsplanung auf. Eigene Kontrollen zu INSIEME führte es nur im Zusammenhang mit den Jahresrechnungsprüfungen durch.¹⁶²¹ Diese konzentrierten sich aber nur auf punktuelle Aspekte des Projekts und gingen nicht in die Tiefe. So kontrollierte das FISP ESTV beispielsweise in seiner Prüfung zur Jahresrechnung 2007, ob PCO-Berichte erstellt wurden, jedoch nicht, wie es um deren Qualität stand;¹⁶²² und in den Jahresrechnungsberichten 2006 und 2008 wies es darauf hin, dass im Projekt INSIEME ein IKS bestand, machte aber keine Aussagen dazu, ob dieses angemessen war.¹⁶²³

¹⁶¹² Zu den Zusatzaufgaben gehören nebst den Prüfungen im Auftrag des Direktors der ESTV weitere Aufgaben, namentlich Beratungsaufgaben (z. B. in Bezug auf die Einführung neuer Kontrollmethoden und Verwaltungsverfahren); Ziff. 7.4 der Grundsätze für das FISP ESTV vom 6. Jan. 2003.

¹⁶¹³ Ziff. 6 der Grundsätze für das FISP ESTV vom 6. Jan. 2003.

¹⁶¹⁴ Ziff. 8 GO FISP ESTV vom 1. Juni 2012.

¹⁶¹⁵ Ziff. 8.6 der Grundsätze für das FISP ESTV vom 6. Jan. 2003.

¹⁶¹⁶ Art. 11 Abs. 2 FKG (SR **614.0**).

¹⁶¹⁷ Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (BBl **1966** II 708, hier 723).

¹⁶¹⁸ Art. 8 Abs. 3 FKG (SR **614.0**).

¹⁶¹⁹ Art. 11 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 FKG (SR **614.0**).

¹⁶²⁰ Eine direkte Berichterstattung der FISP an die Departementsvorstehenden oder an die FinDel würden im Spannungsverhältnis zur hierarchischen Unterstellung unter die Amts- bzw. Geschäftsleitung und deren Berichterstattungspflichten im Rahmen der departementalen Aufsicht stehen.

¹⁶²¹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 42 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶²² Jahresrechnungsbericht 2007 des FISP ESTV, S. 24.

¹⁶²³ Jahresrechnungsberichte 2006, S. 8, und 2008, S. 19, des FISP ESTV.

Die zwei detaillierten Prüfungen zu INSIEME, die das FISP ESTV in den Jahren 2010 und 2011 durchführte, fanden im Auftrag des Direktors der ESTV (2000–2012) und nicht aufgrund seiner eigenen Prüfungsplanung statt.¹⁶²⁴

Das FISP ESTV hatte das Projekt INSIEME insbesondere aus zwei Gründen nicht auf seine eigene Prüfungsplanung gesetzt:

Einerseits führte es seine Prüfungen tendenziell in den Bereichen der ESTV durch, in denen das meiste Geld floss. Demzufolge konzentrierte es sich vor allem auf das operative Geschäft der ESTV und nicht auf Projekte.¹⁶²⁵ Die finanziellen Risiken von Projektverzögerungen bei INSIEME schätzte das FISP ESTV als eher gering ein: Da keine unmittelbaren Systemausfälle von MOLIS und STOLIS drohten, sah es das operative Geschäft der ESTV nicht als gefährdet an.¹⁶²⁶

Andererseits war gemäss dem Verständnis des FISP ESTV primär die EFK für Prüfungen von INSIEME zuständig.¹⁶²⁷ So hatte der Leiter des FISP ESTV (seit 2005) bereits im Jahr 2005 mit dem Direktor der ESTV (2000–2012) vereinbart, dass mehrheitlich die EFK und nicht das FISP ESTV das Projekt INSIEME prüfen sollte, und dies dem zuständigen Mandatsleiter der EFK mitgeteilt.¹⁶²⁸

Diese Rollenteilung zwischen dem FISP ESTV und der EFK schien dem Direktor der EFK (1998–2013) nicht bewusst zu sein. So erwähnte er in seiner Anhörung durch die AGI, dass das FISP ESTV in den Jahren 2008, 2009 und 2010 eigene Prüfungen zu INSIEME inklusive eines Empfehlungskontrollings durchgeführt habe.¹⁶²⁹ Faktisch hatte das FISP ESTV in diesen Jahren allerdings nur oberflächliche Kontrollen im Rahmen der Jahresrechnungsprüfungen vorgenommen und dabei die Umsetzung von Empfehlungen nicht geprüft.¹⁶³⁰

Auch in der FinDel blieb die Rolle des FISP ESTV im Projekt INSIEME – trotz einer schriftlichen Anfrage der FinDel an den Vorsteher des EFD (2004–2010) von 2010 – unklar.¹⁶³¹ Einzelne ehemalige Präsidenten der FinDel gingen gar davon aus, dass das FISP ESTV das Projekt noch näher geprüft hatte als die EFK.¹⁶³²

Nach Ansicht der FK und GPK sprachen gute Gründe für eine klare Rollenteilung zwischen dem FISP ESTV und der EFK: Zum einen verfügte das FISP ESTV im Gegensatz zur EFK über keine speziellen Kenntnisse im Bereich der Prüfung von Informatikprojekten;¹⁶³³ zum anderen war der Direktor der ESTV (2000–2012) sowohl Projektauftraggeber von INSIEME als auch der direkte Vorgesetzte des Leiters des FISP ESTV.¹⁶³⁴ Diese Konstellation hätte eine umfassende und unabhängige Prüfung von INSIEME durch das FISP ESTV erschwert, zumal das FISP

¹⁶²⁴ Kurzbericht des FISP ESTV vom 19. Nov. 2010 und Bericht des FISP ESTV vom 11. Juli 2011 (vgl. Kapitel 4.3.3).

¹⁶²⁵ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 41 und 46–47 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶²⁶ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 49 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶²⁷ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 40 und 50 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶²⁸ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 40 und 51 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶²⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 10 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁶³⁰ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 41–42 (Direktor EFK 1998–2013); Jahresrechnungsberichte 2008, S. 18–19, 2009, S. 18, und 2010, S. 15, des FISP ESTV.

¹⁶³¹ Vgl. Kapitel 6.4.3.

¹⁶³² Protokolle der AGI vom 26. März 2014, S. 36 (Präsident FinDel 2011) und vom 14. März 2014, S. 38 (Präsident FinDel 2004).

¹⁶³³ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 42 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶³⁴ Vgl. Kapitel 4.3.1.1; Art. 11 Abs. 1 FK (SR 614.0).

ESTV mitunter die Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit von Entscheidungen des Vorgesetzten hätte prüfen müssen.¹⁶³⁵

Die Geschäftsleitung der ESTV, in der sowohl der Projektauftraggeber als auch der Vorsitzende des LAS bzw. GPA vertreten waren,¹⁶³⁶ besass bis Juni 2010 sogar die Kompetenz, das jährliche Prüfprogramm des FISP ESTV zu genehmigen, was eine zusätzliche Hürde für eine unabhängige Prüfung von INSIEME durch das FISP ESTV dargestellt hätte.¹⁶³⁷

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass eine klare Rollenteilung zwischen den FISP und der EFK, wie sie nach dem Verständnis des FISP ESTV im Projekt INSIEME bestand, sinnvoll ist. Umfassende Prüfungen von Projekten durch die FISP sind nur zweckmässig, wenn die FISP über Spezialkenntnisse im Bereich der Projektprüfungen verfügen und wenn die Empfehlung 5 in Kapitel 4.3.1.1 konsequent umgesetzt wird, wonach die Amtsvorstehenden künftig nicht mehr als Projektauftraggeber einzusetzen sind.¹⁶³⁸

Falls diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ist es nach der Meinung der FK und GPK zweckmässig, wenn sich die FISP primär auf Aspekte der Buchführung, der Kreditkontrolle und des IKS von Projekten im Rahmen der Jahresrechnungsprüfung konzentrieren und die Zuständigkeiten für umfassendere Rechtmässigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu Projekten bei der EFK angesiedelt werden. Eine solche Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EFK und den FISP sollte fest vereinbart und von der EFK bei der Planung ihrer Prüfungen berücksichtigt werden.

Eine klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen den FISP und der EFK in Bezug auf Projektprüfungen erfordert eine verstärkte Koordination bei der Risikobeurteilung. Durch ihre Nähe zu den Verwaltungsstellen können die FISP die Risiken von Projekten mitunter besser bzw. aus einer anderen Perspektive beurteilen als die EFK. Erkennen die FISP wesentliche Risiken bei Projekten, die sie nicht selber prüfen, sollten sie dies der EFK mitteilen. Die EFK hat diesbezüglich dafür zu sorgen, dass sie zu allen Informationen der FISP gelangt, die für ihre eigenen Risikobeurteilungen von Bedeutung sind.

Weiter haben die Organe der Aufsicht und Oberaufsicht dafür zu sorgen, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten der EFK und der FISP deutlich kommuniziert bzw. ihrerseits klargestellt werden. Insofern ist es zu begrüssen, dass in der neuen Geschäftsordnung des FISP ESTV vom Juni 2012 die Trennung der Zuständigkeiten in Bezug auf IT-Audits und Management-Audits auf Stufe Geschäftsleitung explizit festgehalten ist.¹⁶³⁹

¹⁶³⁵ Prüfkriterien des FISP ESTV gemäss Art. 7 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002.

¹⁶³⁶ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 28.

¹⁶³⁷ Seit der Inkraftsetzung der neuen GO FISP ESTV vom 1. Juni 2012 hat das FISP ESTV sein jährliches Prüfprogramm der GL ESTV nur noch zur Kenntnis zu bringen (Ziff. 10.1 GO FISP ESTV vom 1. Juni 2012; Art. 5 GO FISP ESTV vom 8. Okt. 2002).

¹⁶³⁸ Vgl. Empfehlung 5, Trennung von Stamm- und Projektorganisation (Kapitel 4.3.1.1).

¹⁶³⁹ Ziff. 9.1 GO ESTV vom 1. Juni 2012.

6.6.12.2

Koordination durch die EFK und Zusammenarbeit mit dem FISP ESTV

Nach Artikel 11 Absatz 2 FKG hat die EFK für eine Koordination mit den FISP zu sorgen. Die FISP ihrerseits haben der EFK ihre jährlichen Prüfprogramme sowie alle Berichte zur Kenntnis zu bringen und sind dazu verpflichtet, der EFK ohne Verzug alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu melden.

Im Falle von INSIEME beschränkte sich die Koordination der EFK insbesondere in den zwei letzten Phasen von INSIEME auf die Zustellung der jährlichen Prüfprogramme an das FISP ESTV.¹⁶⁴⁰ Darüber hinaus fand weder eine Koordination in Bezug auf die Risikobeurteilungen noch in Bezug auf die Festlegung von Prüfungsinhalten statt.¹⁶⁴¹

Auch fand keine aktive Zusammenarbeit und kein aktiver Informationsaustausch bei der Durchführung der Prüfungen der EFK von 2005, 2006, 2008 und 2011 sowie der Prüfungen des FISP ESTV von 2010 und 2011 zu INSIEME statt.¹⁶⁴² Dies ist insofern bemerkenswert, als dass die EFK und das FISP ESTV in einzelnen ihrer Berichte die Prüfungsergebnisse der jeweils anderen Stelle erwähnten.¹⁶⁴³

Ebenso spielte das FISP ESTV keine Rolle in Bezug auf die Nachkontrollen zu den Empfehlungen der EFK. Grundsätzlich kam dem FISP ESTV gemäss Abmachung mit der EFK weder die Aufgabe zu, Druck auf die Umsetzung der Empfehlungen auszuüben, noch diese zu kontrollieren.¹⁶⁴⁴

Das FISP ESTV stellte der EFK gemäss Artikel 11 Absatz 2 FKG sämtliche Berichte zur Prüfung der Jahresrechnung der ESTV, alle jährlichen Tätigkeitsberichte sowie seinen Prüfbericht zu INSIEME vom 11. Juli 2011 zu.¹⁶⁴⁵ Trotz der darin enthaltenen Informationen warf der Direktor der EFK (1998–2013) an einer Sitzung der FinDel vom September 2010 anlässlich der Behandlung des Zusatz- und Nachtragskredits zu INSIEME die Frage auf, welche Prüfungen das FISP ESTV zu INSIEME vorgenommen hatte und wie das Gremium eingesetzt werde. Er stellte

¹⁶⁴⁰ Zwischen der ersten (2001 bis August 2007) und den zwei letzten Phasen von INSIEME (September 2007 bis September 2012) kam es zu einem personellen Wechsel bei der Leitung des Prüfbereichs EFD der EFK. Der Leiter des FISP ESTV (seit 2005) beurteilte den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen ihm und dem früheren Leiter des Prüfbereichs EFD der EFK als intensiver (Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 41, 50 und 59 [Leiter FISP ESTV seit 2005]).

¹⁶⁴¹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 59 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶⁴² Der Leiter des FISP ESTV (seit 2005) nahm zwar an allen Schlussbesprechungen der EFK zu den Projektprüfungen von INSIEME teil, übernahm dabei aber nur die Rolle eines passiven Zuhörers (Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 51–52 und 54 [Leiter FISP ESTV seit 2005]).

¹⁶⁴³ Das FISP ESTV erhielt alle vier Berichte der EFK zu INSIEME im Rahmen seiner Teilnahme an den Schlussbesprechungen zu den Projektprüfungen zugestellt (Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 51–52 [Leiter FISP ESTV seit 2005]; EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 17–18; Bericht des FISP ESTV vom 11. Juli 2011, S. 7–8).

¹⁶⁴⁴ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 52 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶⁴⁵ Ob das FISP ESTV der EFK den Kurzbericht zur Prüfung vom 19. Nov. 2010 zugestellt hat, ist nicht bekannt. Die Ergebnisse der Prüfung wurden aber im Jahresbericht 2010 des FISP ESTV ausgewiesen, der auch an die EFK ging (Jahresbericht 2010 des FISP ESTV, S. 13 und 17; Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 54 [Leiter FISP ESTV seit 2005]).

jedoch nicht in Aussicht, die Frage durch die EFK klären zu lassen, obwohl der EFK gemäss Artikel 11 Absatz 2 FKG eine Koordinationsfunktion zukommt.¹⁶⁴⁶

Zu Meldungen von Mängeln von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung durch das FISP ESTV in Anwendung von Artikel 11 Absatz 2 FKG kam es im Zusammenhang mit INSIEME nicht.¹⁶⁴⁷ Gemäss Auslegung des Leiters des FISP ESTV (seit 2005) sind solche Meldungen insbesondere bei der Feststellung von Betrug oder von dolosen Handlungen,¹⁶⁴⁸ von Mängeln mit einem grossen Einfluss auf die Jahresrechnung der ESTV oder im Falle von falsch ausgewiesenen Zahlen zu erstatten.¹⁶⁴⁹ Die Feststellung des FISP ESTV von Anfang 2011, dass sich die Aufwendungen für INSIEME zwar noch im Rahmen des Budgets, aber nicht im Rahmen des Projektfortschritts bewegten, und dass der Kostenrahmen von 150 Millionen Franken damit kaum noch realistisch war,¹⁶⁵⁰ führte zu keiner unverzüglichen Meldung nach Artikel 11 Absatz 2 FKG. Auf diesen Mangel wies das FISP ESTV einzig in seinem Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2010 hin.¹⁶⁵¹

Die FK und GPK sind der Auffassung, dass im Bereich der Koordination und Zusammenarbeit zwischen der EFK und dem FISP ESTV Verbesserungspotenzial besteht: Die Koordination sollte grundsätzlich nicht nur aus der reinen Zustellung der jährlichen Prüfungsplanungen bestehen, sondern die Prüfungsplanungen sollten zwischen dem FISP ESTV und der EFK abgesprochen und die Prüfungsinhalte mit den Risikobeurteilungen des jeweils anderen Organs abgestimmt werden.

Die an der Sitzung der FinDel vom September 2010 aufgeworfene Frage des Direktors der EFK (1998–2013) deutet darauf hin, dass es auf Stufe Direktion der EFK kein gut verankertes Verständnis bezüglich der Koordinationspflichten der EFK gab. Aufgrund einer Befassung mit der Koordinationsfunktion der EFK sollte die Direktion der EFK Richtlinien schaffen, um zwischen der EFK und den FISP eine wirksame Zusammenarbeit zu erzielen.

Das FKG sieht keine Berichterstattung der FISP an die FinDel und an die Departementsvorstehenden vor.¹⁶⁵² Damit die politischen Verantwortungsträger bei der Feststellung von grundsätzlichen oder erheblichen finanziellen Mängeln seitens der FISP dennoch via EFK informiert werden können, ist es notwendig, dass die FISP ihre Meldepflichten gemäss Artikel 11 Absatz 2 FKG konsequent wahrnehmen.

Die EFK hat sicherzustellen, dass Artikel 11 Absatz 2 FKG von allen FISP der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung einheitlich ausgelegt wird und grundsätzlich den Anwendungskriterien von Artikel 15 Absatz 3 FKG entspricht. Der Faktor Dringlichkeit soll im Zusammenhang mit der Anwendung von Artikel 11 Absatz 2 FKG generell nicht von Bedeutung sein, so wie das die FK und GPK auch im Zusammenhang mit Artikel 15 Absatz 3 FKG anregen (vgl. Kapitel 6.6.6).

¹⁶⁴⁶ Die Frage wurde schliesslich von der FinDel mit einem Schreiben vom 11. Okt. 2010 an den Vorsteher des EFD (2004–2010) gerichtet (vgl. Kapitel 6.4.3).

¹⁶⁴⁷ Protokolle der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 48 (Vizedirektor EFK 2000–2013) und vom 23. Jan. 2014, S. 55 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶⁴⁸ Dolose Handlungen: Bilanzmanipulationen, Untreue, Unterschlagung und alle anderen zum Schaden einer Organisation vorsätzlich durchgeführten Handlungen.

¹⁶⁴⁹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 54 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶⁵⁰ Jahresrechnungsbericht 2010 des FISP ESTV, S. 15.

¹⁶⁵¹ Protokoll der AGI vom 23. Jan. 2014, S. 55 (Leiter FISP ESTV seit 2005).

¹⁶⁵² Art. 11 Abs. 2 FKG (SR **614.0**).

Die EFK ist seit dem Inkrafttreten des Artikels 22a BPG am 1. Januar 2011 die offizielle Anlaufstelle der Bundesverwaltung für das Whistleblowing.¹⁶⁵³ In dieser Funktion nimmt sie pro Jahr 50–100 Meldungen von Bundesangestellten, Privaten oder anonymen Hinweisgebern entgegen, wovon rund ein Dutzend gravierende Sachverhalte betreffen.¹⁶⁵⁴

Beim überwiegenden Teil der Meldungen an die EFK handelt es sich um Hinweise zu Unregelmässigkeiten gemäss Artikel 22a Absatz 4 BPG.¹⁶⁵⁵ Da die EFK keine Strafverfolgungsbehörde ist, werden gemäss Antwort des Bundesrats vom 29. August 2012 auf die Interpellation Reimann vom 12. Juni 2012 von Amtes wegen zu verfolgende Verbrechen oder Vergehen gemäss Artikel 22a Absatz 1 BPG äusserst selten bei ihr angezeigt.¹⁶⁵⁶

Im Zusammenhang mit INSIEME ging bei der EFK am 16. März 2011 eine Meldung zu Auffälligkeiten bei der Anstellung von externen Mitarbeitenden über Personalvermittlungsfirmen ein.¹⁶⁵⁷ Die EFK prüfte diese Meldung im Rahmen ihrer Projektprüfung vom November und Dezember 2011.¹⁶⁵⁸ Zusätzliche, detaillierte Angaben erhielt sie am 8. Dezember 2011. Schliesslich erstattete sie am 25. Januar 2012 bei der Bundesanwaltschaft eine Anzeige gegen Unbekannt wegen Verdachts auf ungetreue Amts- und Geschäftsführung sowie auf Korruption.¹⁶⁵⁹

Nebst der Meldung vom 16. März 2011 zuhanden der EFK erhielt auch die FinDel einen Hinweis zu INSIEME: Am 18. Juni 2012, als die Ergebnisse der Administrativuntersuchung des EFD bereits vorlagen, wurde ein anonymes Schreiben zum «INISEME-Debakel» an den Präsidenten der FinDel (2012) gerichtet. An der darauffolgenden Sitzung der FinDel von Ende Juni 2012 äusserte dieser die Meinung, dass anonyme Meldungen grundsätzlich nicht gefördert werden sollten, wies aber auch darauf hin, dass die FinDel entsprechende Hinweise an die EFK weiterleiten könne.¹⁶⁶⁰

Vor dem Hintergrund der mit INSIEME gemachten Erfahrung erachten es die FK und GPK als positiv, dass mit der EFK eine externe Anlaufstelle für Meldungen von Unregelmässigkeiten besteht. Grundsätzlich ist es zweckmässig, die Anlaufstelle bei einer unabhängigen Stelle mit eigenen Prüfungsbefugnissen anzusiedeln. Die EFK ist in der Lage, eingegangene Meldungen im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit diskret

¹⁶⁵³ Bereits vor dem 1. Jan. 2011 führte die EFK eine Anlaufstelle für die Meldung von Unregelmässigkeiten im Sinne einer Whistleblowing-Hotline (Antwort des Bundesrats vom 29. Aug. 2012 auf die Ip. Reimann «Meldestelle bei Korruptionsverdacht» vom 12. Juni 2012 (12.3472).

¹⁶⁵⁴ Antwort des Bundesrats vom 29. Aug. 2012 auf die Ip. Reimann «Meldestelle bei Korruptionsverdacht» vom 12. Juni 2012 (12.3472); Artikel der NZZ vom 3. Jan. 2014: «Der scheidende Direktor der Finanzkontrolle zieht Bilanz».

¹⁶⁵⁵ Vgl. Kapitel 6.2.9.

¹⁶⁵⁶ Antwort des Bundesrats vom 29. Aug. 2012 auf die Ip. Reimann «Meldestelle bei Korruptionsverdacht» vom 12. Juni 2012 (12.3472).

¹⁶⁵⁷ Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 1.

¹⁶⁵⁸ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 16 (Ziff. 4.3, Mehrkosten durch Drittfirmen zur Personalbeschaffung).

¹⁶⁵⁹ Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 1; Strafanzeige der EFK vom 25. Jan. 2012.

¹⁶⁶⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 25./26. Juni 2012, S. 10 (Präsident FinDel 2012).

und vor Ort abzuklären und gegebenenfalls geeignete Massnahmen zu treffen.¹⁶⁶¹ Darüber hinaus ist es sinnvoll, wenn die EFK die so erhaltenen Informationen in ihre Risikobeurteilung zur Ausübung der Finanzaufsicht einfließen lässt.

Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane, die Hinweise zu Unregelmässigkeiten erhalten und im Anschluss an eine formelle Prüfung nicht darauf eintreten, sollten die hinweisgebende Person gegebenenfalls über die Anlaufstelle der EFK orientieren. Bei anonymen Hinweisen haben die Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane situativ zu beurteilen, ob sie eine Mitteilung an die EFK als zweckmässig erachten.¹⁶⁶²

6.7 **Motion betreffend die Aufsicht durch die EFK: Änderung des Finanzkontrollgesetzes**

Motion 1: Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle – Änderung des FKG

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung einen Revisionsentwurf zum FKG vorzulegen, wonach:

- die EFK den Departementsvorstehenden anstelle der Zusammenfassungen zukünftig ihre vollständigen Prüfberichte zustellt. Der Versand hat gleichzeitig mit der Zustellung der Prüfberichte an die geprüften Stellen zu erfolgen (Streichung des dritten Satzes von Art. 14 Abs. 1 FKG sowie Ergänzung von Art. 12 Abs. 1 FKG);¹⁶⁶³
- die EFK festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung den GPK bzw. der GPDel im direkten Verkehr zur Kenntnis bringen muss. Die entsprechende Information an die GPK bzw. GPDel hat gleichzeitig mit der Berichterstattung an die FinDel zu erfolgen;¹⁶⁶⁴
- die EFK Sonderaufträge ablehnen kann, welche die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit gefährden. Die Annahme oder die Ablehnung von Sonderaufträgen soll im Schriftverkehr mit der auftragserteilenden Stelle und unter Angabe der Gründe für eine allfällige Ablehnung erfolgen (Ergänzung von Art. 1 Abs. 2 FKG);¹⁶⁶⁵

¹⁶⁶¹ Geeignete Massnahmen sind z. B. die Einreichung einer Strafanzeige oder die Formulierung einer Empfehlung betreffend die Einleitung einer Administrativuntersuchung, eine Meldung an den betroffenen Departementsvorsteher und die FinDel (Art. 15 Abs. 3 FKG), eine Meldung an die betroffenen Querschnittsämter oder -organe in Kombination mit der Einforderung eines Berichts über die getroffenen Massnahmen (Art. 13 Abs. 2 FKG), die Berichterstattung an die FinDel und an den betroffenen Departementsvorstehenden (Art. 14 Abs. 1 FKG) oder die direkte Rücksprache mit den betroffenen Verwaltungseinheiten (Art. 15 Abs. 1 FKG; SR **614.0**).

¹⁶⁶² Die GPK, GPDel, FK und FinDel treten gemäss konstanter Praxis nicht auf anonyme Eingaben ein.

¹⁶⁶³ Vgl. Kapitel 4.4.2.5 und 6.6.5.

¹⁶⁶⁴ Vgl. Kapitel 6.6.2.1.

¹⁶⁶⁵ Vgl. Kapitel 6.6.2.2.

- die EFK alle betroffenen Querschnittsämter und -organe über wahrgenommene Mängel in der Organisation, Verwaltungsführung oder Aufgabenerfüllung unterrichten muss (Änderung von Art. 13 Abs. 2 FKG);¹⁶⁶⁶
- die Verwaltungseinheiten der EFK jährlich sowie unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen den Stand ihrer wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. der offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – mitteilen müssen. In der französischen Version des FKG ist der Begriff «révisions en suspens» in Artikel 14 Absatz 3 und 4 FKG anzupassen;¹⁶⁶⁷
- die EFK an die nächsthöhere Aufsichtsinstanz (Departementsvorsteher – Bundesrat) eskalieren muss, wenn sie feststellt, dass wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. offene Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – nicht innert Frist beseitigt werden. Nach erfolgter Eskalation ist die oder der betroffene Departementsvorstehende für die Mitteilungen zum Stand der Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») an die EFK zuständig;¹⁶⁶⁸
- die EFK zukünftig nicht mehr befugt ist, Beurteilungen der FinDel zu den Prüfberichten der EFK zu veröffentlichen (Anpassung des letzten Satzes von Art. 14 Abs. 2 FKG).¹⁶⁶⁹

7 **Parlamentarische Oberaufsicht**

Im Rahmen dieser Untersuchung befassten sich die FK und GPK auch mit der Funktion und Rolle der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane im Projekt INSIEME. Sie verzichteten dabei darauf, Empfehlungen an sich selbst zu formulieren. Die Oberaufsichtskommissionen werden sich aber selbstverständlich mit den nachfolgenden, sie betreffenden Feststellungen und Schlussfolgerungen befassen, die identifizierten Probleme und Schwachstellen angehen und gegebenenfalls entsprechende Massnahmen ergreifen.

7.1 **Rechtsgrundlagen, Aufgabenteilung und Rahmenbedingungen**

7.1.1 **Parlamentarische Oberaufsicht und Finanzkompetenzen der Bundesversammlung**

Die parlamentarische Oberaufsicht hat zwei wesentliche Funktionen: Einerseits zwingt sie die Regierung zur Rechenschaftsablage; andererseits soll sie dazu dienen, das Vertrauen in die Regierung und die Verwaltung zu erhalten und zu stärken.

¹⁶⁶⁶ Vgl. Kapitel 6.6.7.2.

¹⁶⁶⁷ Vgl. Kapitel 6.6.9.1 und 6.6.10.

¹⁶⁶⁸ Vgl. Kapitel 6.6.10.

¹⁶⁶⁹ Vgl. Kapitel 7.2.2.5.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die parlamentarische Oberaufsicht findet sich in Artikel 169 Absatz 1 BV. Danach übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus.

In Artikel 26 ParlG wird diese Aufgabe der Bundesversammlung zweigeteilt in die Oberaufsicht über die Geschäftsführung (Abs. 1) und diejenige über den Finanzhaushalt (Abs. 2). Bei der Oberaufsicht über die Geschäftsführung steht die Prüfung von Abläufen, Verfahren, generellen Zuständigkeiten oder organisatorischen Massnahmen im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Verwaltungstätigkeit, der Verwaltungsführung, der stufengerechten Zuordnung von Zuständigkeiten (Art. 11–13 RVOV) oder des Nachweises des Verwaltungshandelns (Art. 22 RVOV) im Vordergrund.

Bei der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt geht es um die Prüfung, ob die Staatsrechnung, die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene und die Rechnungslegung den finanzhaushaltrechtlichen Grundlagen entsprechen.

Die Bundesversammlung verfügt mit der Beschlussfassung über die Ausgaben des Bundes, der Festsetzung des Vorschlags und der Abnahme der Staatsrechnung (Art. 167 BV) aber über Finanzkompetenzen, die nicht nur Ausfluss der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt sind, sondern darüber hinaus reichen. Damit tritt «im Bereich der Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens [...] die verfassungsmässige Unterscheidung zwischen Oberaufsicht (Parlament) und Aufsicht (Bundesrat) in den Hintergrund»¹⁶⁷⁰. Die eigentliche Haushaltsführung und der Haushaltsvollzug als Teil der Verwaltungsführung sind aber klar Aufgaben des Bundesrats und der Bundesverwaltung (Art. 183 Abs. 2 BV). Dazu gehört die Erstellung von Budget und Rechnung (Art. 183 Abs. 1 BV), und sie sind auch verantwortlich für die Ermittlung des Finanzbedarfs (Art. 22 Abs. 2 FHG¹⁶⁷¹).

Zum einen bedarf jede vom Bundesrat getätigte Ausgabe einer Ausgabenermächtigung der Bundesversammlung.¹⁶⁷² Damit die Bundesversammlung aber Ausgaben bewilligen darf, müssen diese von der Rechtsordnung vorgesehen sein. Diesbezüglich fungiert die Bundesversammlung als Oberaufsichtsinstanz, indem sie über-

¹⁶⁷⁰ Bericht des Bundesrats über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben (zitiert nach: Jahresbericht 1997 der FinDel an die FK [BBl 1998 III 3100, hier 3107]).

¹⁶⁷¹ Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Okt. 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0) trat am 1. Mai 2006 in Kraft und löste damit das Finanzhaushaltgesetz vom 6. Okt. 1989 ab (AS 1990 985, 1995 836, 1996 3042, 1997 2022 2465, 1998 1202 2847, 1999 3131, 2000 273, 2001 707, 2002 2471, 2003 535 3543 4265 5191, 2004 1633 1985 2143). Nachfolgend wird auf die geltende Regelung Bezug genommen, sofern nicht die altrechtliche Regelung Geltung beansprucht. Diesfalls wird explizit darauf verwiesen.

¹⁶⁷² Bei Dringlichkeit kann die FinDel die Ermächtigung erteilen. Die Bundesversammlung hat aber ein nachträgliches Genehmigungsrecht. Vgl. Art. 28 und 34 FHG, in Kraft seit 1. Mai 2011 (AS 2011 1381, hier 1383). Nach früherer Regelung bestand eine vorgängige Bewilligungspflicht nur in denjenigen Fällen, in denen dies möglich war (sog. Nachtragskredit mit dringlichen Vorschuss gemäss Art. 34 Abs. 1 letzter Satz Bundesgesetz vom 7. Okt. 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltgesetz, FHG] in der Fassung vom 7. Okt. 2005 [AS 2006 1275, hier 1284]). Dieses gesetzliche Finanznotrecht wurde im Rahmen der Totalrevision des FHG abgeschafft. Ohne Zustimmung des Parlaments (eidgenössische Räte oder FinDel) kann der Bundesrat keine Ausgaben mehr beschliessen.

wacht, dass der Bundesrat die gesetzlich vorgesehenen Ausgaben auch tatsächlich in den Voranschlag einstellt (wobei er die Einnahmen und die Ausgaben möglichst genau zu schätzen hat; vgl. Art. 21 FHV).

Zum anderen hat der Bundesrat im Rahmen des Haushaltsvollzugs für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu sorgen (Art. 12 Abs. 4 FHG).¹⁶⁷³ Dazu gehört auch, dass ein vom Parlament beschlossener Kredit nur für den Zweck verwendet wird, der bei seiner Bewilligung festgelegt worden ist (sogenannte Spezifikation, vgl. Art. 31 FHG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 Bst. d FHV). Ob sich der Bundesrat daran und an die weiteren Vorgaben hält, überprüft die Bundesversammlung unter anderem im Rahmen der Genehmigung der Staatsrechnung und damit in Ausübung der parlamentarischen Finanzoberaufsicht. Die Staatsrechnung stellt denn auch den finanziellen Teil der Rechenschaftsablage des Bundesrats gegenüber der Bundesversammlung dar. Insofern lässt sich die Finanzoberaufsicht von den übrigen Kompetenzen im Finanzhaushalt unterscheiden.

7.1.2 Organe der parlamentarischen Oberaufsicht

Die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt im Sinne einer vorgängigen (Finanzplan, Voranschlag) sowie nachträglichen (Staatsrechnung) Kontrolle üben die FK beider Räte aus (Art. 50 i.V.m. Art. 26 Absatz 2 und Art. 142 Abs. 1 ParlG¹⁶⁷⁴). Die FinDel ihrerseits ist ein gemeinsamer ständiger Ausschuss der FK, dem die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts im Sinne der mitschreitenden¹⁶⁷⁵ Finanzoberaufsicht obliegt (Art. 51 Abs. 2 ParlG).¹⁶⁷⁶

Ihre innere Organisation haben die FK in ihren Handlungsgrundsätzen festgelegt.¹⁶⁷⁷ Zur Vorbereitung der Geschäfte (insb. Staatsrechnung, Budget, Nachträge) haben die FK ständige Subkommissionen eingerichtet.¹⁶⁷⁸ Zudem arbeiten die FK mit einem Referentensystem.¹⁶⁷⁹

¹⁶⁷³ Die Forderung nach einem wirksamen Einsatz der Mittel wurde erst im Rahmen der Totalrevision des FHG gesetzlich verankert. Diejenige nach einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung war schon Teil des FHG von 1989. Siehe dazu Botschaft vom 24. Nov. 2004 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (BBl 2005 5, hier 54).

¹⁶⁷⁴ Das Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dez. 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) trat am 1. Dez. 2003 in Kraft und löste damit das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 ab (AS 1962 773, 1966 1325, 1970 1253, 1972 241 1486, 1974 1051, 1978 688, 1979 114 679 1318, 1984 768, 1985 452, 1986 1712, 1989 257 260, 1990 1530 1642, 1991 857, 1992 641 2344, 1994 360 2147, 1995 4840, 1996 1725 2868, 1997 753 760 2022, 1998 646 1418 2847, 1999 468, 2000 273 2093). Nachfolgend wird auf die aktuelle Regelung Bezug genommen, sofern nicht die altrechtliche Regelung Geltung beansprucht. Diesfalls wird explizit darauf verwiesen.

¹⁶⁷⁵ Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl 2001 3467, hier 3556).

¹⁶⁷⁶ Die FinDel hat aber auch spezifische Kompetenzen, vgl. dazu die Handlungsgrundsätze der FinDel.

¹⁶⁷⁷ Handlungsgrundsätze der FK vom 11. Okt. 2011 bzw. vom 25. Nov. 2011.

¹⁶⁷⁸ Für das EFD und seine Ämter war bei der FK-N bis zum Legislaturwechsel 2011 die Subkommission 6 (FK-N6) zuständig, seither ist es die Subkommission 1 (FK-N1). Bei der FK-S war es stets die Subkommission 1 (FK-S1). Vgl. Ziff. 1.4 Handlungsgrundsätze der FK.

¹⁶⁷⁹ Ziff. 2.2 Handlungsgrundsätze der FK.

Auch die FinDel hat ihre Organisation in Handlungsgrundsätzen festgelegt und dabei ein Referentensystem vorgesehen. In Bezug auf einzelne Tätigkeiten arbeitet auch die FinDel mit Subdelegationen, die aus zwei Mitgliedern der FinDel bestehen.¹⁶⁸⁰ Sowohl der FinDel als auch den FK steht das Sekretariat der Parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alptransit (SPFA) in wissenschaftlicher und administrativer Hinsicht¹⁶⁸¹ bzw. sowohl fachlich als auch organisatorisch¹⁶⁸² unterstützend zur Seite.

Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung üben die GPK aus (Art. 52 ParlG).¹⁶⁸³ Auch bei den GPK ist jede Kommission in ständige Subkommissionen unterteilt,¹⁶⁸⁴ welche im Auftrag der Plenarkommissionen die eigentliche Untersuchungsarbeit leisten.¹⁶⁸⁵

Auch die GPK haben Handlungsgrundsätze erlassen. Darin haben sie ihren Auftrag und ihre Ziele sowie die Vorgehensgrundsätze und Mittel konkretisiert.¹⁶⁸⁶ Die GPK werden ebenfalls von einem Fachsekretariat unterstützt.¹⁶⁸⁷

7.1.3 Mittel und Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht

Die GPK erfüllen ihre Aufgaben, indem sie Inspektionen, Evaluationen, Nachkontrollen und Dienststellenbesuche sowie weitere Untersuchungen durchführen, die Geschäftsberichte der Bundesbehörden prüfen¹⁶⁸⁸ und Aufsichtseingaben behandeln¹⁶⁸⁹.

Die FK nehmen ihre Oberaufsichtsfunktion wahr, indem sie den Voranschlag und dessen Nachträge sowie die Staatsrechnung vorbereiten,¹⁶⁹⁰ Informationssitzungen und -besuche durchführen¹⁶⁹¹ sowie Aufsichtseingaben behandeln¹⁶⁹². Die FinDel berät als Oberaufsichtsorgan dringliche Kreditgeschäfte und führt ebenfalls Anhörungen¹⁶⁹³ und Besuche bei der Bundesverwaltung¹⁶⁹⁴ durch. Darüber hinaus kommt der FinDel eine besondere Rolle in Bezug auf personalrechtliche Massnahmen, insbesondere beim obersten Kader, zu.¹⁶⁹⁵

¹⁶⁸⁰ Ziff. 1.3 Handlungsgrundsätze der FinDel vom 29. Juni 2009.

¹⁶⁸¹ Ziff. 7 Handlungsgrundsätze der FK vom 11. Okt. 2011 bzw. vom 25. Nov. 2011.

¹⁶⁸² Ziff. 7 Handlungsgrundsätze der FinDel.

¹⁶⁸³ Für die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste wählen die GPK zudem aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die GPDel (Art. 53 ParlG). Aufgrund ihres Auftrags spielte diese aber in Bezug auf INSIEME keine Rolle.

¹⁶⁸⁴ Für das EFD waren stets die Subkommissionen EFD/EVD zuständig. Seit der Reorganisation der Departemente per 1. Jan. 2013 heissen die Subkommissionen EFD/WBF.

¹⁶⁸⁵ Jahresbericht 2013 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 31. Jan. 2014 (BBl 2014 4963, hier 4981).

¹⁶⁸⁶ Handlungsgrundsätze der GPK vom 29. Aug. 2003 bzw. vom 4. Sept. 2003.

¹⁶⁸⁷ Handlungsgrundsätze der GPK.

¹⁶⁸⁸ Handlungsgrundsätze der GPK.

¹⁶⁸⁹ Art. 129 ParlG (SR 171.10).

¹⁶⁹⁰ Art. 183 Abs. 1 BV (SR 101), Art. 50 Abs. 1 und Art. 142 Abs. 1 ParlG (SR 171.10).

¹⁶⁹¹ Ziff. 1.5 und 4.2 Handlungsgrundsätze der FK.

¹⁶⁹² Art. 129 ParlG (SR 171.10).

¹⁶⁹³ Ziff. 4.2 Handlungsgrundsätze der FinDel.

¹⁶⁹⁴ Ziff. 4.3 Handlungsgrundsätze der FinDel.

¹⁶⁹⁵ Vereinbarung von 2009 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend die Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten vom 19. Nov. 2009 (abrufbar auf der Webseite der FinDel; zurzeit in Revision).

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe verfügen die FK und die GPK über dieselben, weitgehenden Informationsrechte (vgl. Art. 153 ParlG). In diesem Rahmen sind Personen, die im Dienst des Bundes stehen (oder standen¹⁶⁹⁶), verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Art. 156 Abs. 1 ParlG). Die Informationsrechte der beiden Delegationen – FinDel und GPDel – gehen noch weiter: Ihnen können keine Informationen vorenthalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV, vgl. auch Art. 154 ParlG); zudem können sie Personen als Zeuginnen oder Zeugen einvernehmen (Art. 154 Abs. 2 Bst. b).¹⁶⁹⁷

Zur Prüfung des Finanzhaushalts steht der Bundesversammlung – gleichermassen wie dem Bundesrat (Art. 1 Abs. 1 FKG) – die EFK als Fachorgan der Finanzkontrolle zur Verfügung.¹⁶⁹⁸ Die direkte Zusammenarbeit findet zwischen der FinDel und der EFK statt.¹⁶⁹⁹ Das SPFA sorgt für die Verbindung zwischen FK und FinDel einerseits sowie zur EFK andererseits (Art. 18 FKG), weshalb ihm eine wichtige Schnittstellenfunktion zukommt. Sowohl die FinDel¹⁷⁰⁰ als auch die FK¹⁷⁰¹ können zudem zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Sachverständige zurückgreifen.

Den GPK steht mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) ein ständiges und in ihrer Expertise unabhängiges Kompetenzzentrum für Evaluationen zur Seite.¹⁷⁰² Im Rahmen ihrer Aufgaben und den zur Verfügung stehenden Mitteln steht es den GPK frei, darüber hinaus externe Expertinnen und Experten beizuziehen (Art. 45 Abs. 1 Bst. b ParlG).¹⁷⁰³

Die Obergaufsichtskommissionen und -delegationen sind zudem – wie alle anderen Kommissionen der eidgenössischen Räte –, insbesondere zur Vorbereitung der weiteren Behandlungen des entsprechenden Beratungsgegenstandes, zur Protokollierung ihrer Sitzungen verpflichtet (vgl. Art. 4 Abs. 1 ParlVV).¹⁷⁰⁴ Dabei haben sie im Hinblick auf die Archivierung für die Nachvollziehbarkeit ihrer Tätigkeiten zu sorgen (vgl. Art. 3 Abs. 1 VBGA).

¹⁶⁹⁶ Art. 153 Abs. 2 ParlG (SR **171.10**).

¹⁶⁹⁷ Vgl. dazu auch Art. 155 ParlG (SR **171.10**).

¹⁶⁹⁸ Bericht des Bundesrats über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben (zitiert nach: Jahresbericht 1997 der FinDel an die FK [BBl **1998** III 3100, hier 3107]). Zur EFK siehe Kapitel 6.

¹⁶⁹⁹ So gehen sämtliche Berichte der EFK inkl. der zugehörigen Akten und der Stellungnahme der geprüften Verwaltungseinheit an die FinDel (Art. 14 Abs. 1 FKG).

¹⁷⁰⁰ Ziff. 4.2 Handlungsgrundsätze der FinDel vom 29. Juni 2009. Vgl. auch Art. 13 Abs. 2 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. Nov. 1985 (AS **1986** 116), welches mit Wirkung ab dem 1. Jan. 2012 aufgehoben wurde (AS **2011** 5859, hier 5861).

¹⁷⁰¹ Art. 45 Abs. 1 Bst. b ParlG (SR **171.10**).

¹⁷⁰² Art. 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV) vom 3. Okt. 2003 (SR **171.115**). Die PVK überprüft auch auf Antrag aller anderen Kommissionen die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes. Über die Annahme eines Antrags entscheiden jedoch die GPK.

¹⁷⁰³ Die PVK verfügt über einen eigenen Expertenkreis (Art. 10 Abs. 4 ParlVV).

¹⁷⁰⁴ Für die Erstellung der Protokolle sind die jeweiligen Sekretariate zuständig (Art. 6 Bst. e der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste [GÖPD] vom 16. Mai 2014). Ebenso bereits Art. 5 Abs. 2 Bst. g und Art. 6 Abs. 2 Bst. g GOPD vom 3. Nov. 2003 i.V.m. Art. 64 Abs. 2 Bst. b ParlG (SR **171.10**).

7.1.4 Kriterien der parlamentarischen Oberaufsicht

Gemäss Artikel 26 Absatz 3 ParlG übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit aus. Das heisst, sie überprüft in Anwendung der dargelegten Instrumente, ob das Verwaltungshandeln den Maximen dieser Kriterien entspricht.

Bei der Rechtmässigkeitsprüfung (Art. 26 Abs. 3 Bst. a ParlG) wird untersucht, ob sich die beaufsichtigten Stellen und Organe an die Verfassung, Gesetze und andere Erlasse der Bundesversammlung halten. Die Prüfung der Ordnungsmässigkeit (Bst. b) betrifft insbesondere die Vollständigkeit, die rechnerische Richtigkeit und nicht zuletzt auch die Nachprüfbarkeit einer Finanzrechnung bzw. des Bundeshaushalts. Über eine Prüfung, ob die gewählten Massnahmen den gesetzten Zielen entsprechen, wird das Kriterium der Zweckmässigkeit (Bst. c) untersucht. Die Wirksamkeit beurteilt sich anhand der «Wirkungen, welche bestimmte Massnahmen in Gesellschaft und Wirtschaft erzielen»¹⁷⁰⁵ (Bst. d). Mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung (Bst. e) wird untersucht, ob der Einsatz der Mittel im richtigen Verhältnis zum Ergebnis steht bzw. ob die Kosten einer Massnahme und der damit erzielte Nutzen in einem günstigen Verhältnis zueinander stehen und ob die finanziellen Aufwendungen letztlich die erwartete Wirkung haben (Art. 5 FKG).¹⁷⁰⁶

Dementsprechend legen die GPK den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit (Art. 52 Abs. 2 ParlG), wogegen bei der FK zwar alle Kriterien zur Anwendung gelangen, die Ordnungsmässigkeit und die Effizienz (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit) als Prüfungskriterien aber im Zentrum stehen.¹⁷⁰⁷

7.1.5 Feststellungen und Empfehlungen

Beide Kommissionen verfügen weitgehend über die gleichen Möglichkeiten, um ihren Erkenntnissen Nachdruck zu verleihen. So können sie (ebenso wie die Delegationen) Empfehlungen an die verantwortliche Behörde¹⁷⁰⁸ richten, wobei diese in der Regel veröffentlicht werden. Die Empfehlungen entfalten keine Rechtswirkung. Ein Abweichen von den Einschätzungen der Oberaufsichtsorgane ist allerdings durch die verantwortliche Behörde zu begründen (Art. 158 ParlG). Weiter können die Kommissionen parlamentarische Vorstösse oder Initiativen einreichen (vgl. Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG). Zudem haben sie der Bundesversammlung jährlich über die Hauptideegebnisse ihrer Tätigkeit zu berichten (Art. 55 ParlG).¹⁷⁰⁹ Wie alle ande-

¹⁷⁰⁵ Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl **2001** 3467, hier 3539).

¹⁷⁰⁶ Zur Konkretisierung von Art. 26 Abs. 3 Bst. e ParlG (SR **171.10**) durch Art. 5 FKG (SR **614.0**) siehe Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl **2001** 3467, hier 3539).

¹⁷⁰⁷ Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl **2001** 3467, hier 3556).

¹⁷⁰⁸ Dabei handelt es sich bezüglich der zentralen Bundesverwaltung und der verselbständigten Einheiten ohne besondere Unabhängigkeit stets um den Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde (Art. 174 BV und Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV).

¹⁷⁰⁹ Die GPK berichten schriftlich in ihrem Jahresbericht, der in den Räten behandelt wird, die FK im Rahmen der Beratungen der Staatsrechnung in den Räten.

ren Kommissionen informieren auch die Oberaufsichtskommissionen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten (Art. 48 ParlG).¹⁷¹⁰

Die Möglichkeit, einen Sachverhalt öffentlich bekanntzugeben, stellt für die GPK denn auch das durchschlagskräftigste Instrument dar. In der Praxis werden deshalb alle Feststellungen der GPK veröffentlicht, sofern keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen (Art. 158 Abs. 3 ParlG).¹⁷¹¹

Die FK besitzen zusätzlich zur öffentlichen Bekanntgabe eines Sachverhalts die Möglichkeit, den eidgenössischen Räten über die Vorberatung des Voranschlags unmittelbar Budgetkürzungen zu beantragen (Art. 44 Abs. 2 ParlG). Die FinDel ihrerseits informiert die Öffentlichkeit nach Bedarf.¹⁷¹²

7.1.6 Koordination der verschiedenen Oberaufsichtsorgane der Bundesversammlung

Die beiden Bereiche der parlamentarischen Oberaufsicht lassen sich in der Praxis nicht immer klar trennen: Die Art und Weise der Geschäftsführung hat (in aller Regel) auch finanzielle Auswirkungen. Letzlich hat staatliches Handeln nahezu ausnahmslos einen Bezug zum Finanzhaushalt, und Probleme im Bereich der Finanzaufsicht haben ihre Ursache oft in der Geschäftsführung.

Artikel 49 ParlG verlangt, dass die Oberaufsichtskommissionen und -delegationen ihre Tätigkeiten regelmässig koordinieren (Abs. 1).¹⁷¹³ Auch können gemeinsame Sitzungen durchgeführt (Abs. 2 und 3) und gemeinsame Arbeitsgruppen gebildet werden.¹⁷¹⁴ Erhalten die GPK Hinweise, die für die Aufgabenwahrnehmung der Organe der Finanzaufsicht von Bedeutung sind, so leiten sie diese unverzüglich an

¹⁷¹⁰ Die Delegationen der Aufsichtskommissionen haben bezüglich der Einreichung von parlamentarischen Vorstössen oder Initiativen – ähnlich den Subkommissionen (vgl. Art. 45 Abs. 2 ParlG) – den Stammkommissionen Antrag zu stellen (Art. 51 Abs. 4 und Art. 53 Abs. 4 ParlG).

¹⁷¹¹ Handlungsgrundsätze der GPK.

¹⁷¹² Ziff. 6.3 Handlungsgrundsätze der FinDel.

¹⁷¹³ Nachdem während der Vorarbeiten zum ParlG der Zusammenschluss von GPK und FK zu einer einzigen Aufsichtskommission diskutiert, letztlich aber verworfen wurde, wurde mit Wirkung ab dem 2. März 2009 auch die mit der Verabschiedung des ParlG geschaffene, besondere Koordinationsregelung in altArt. 54 ParlG (siehe unten, AS 2003 3543, hier 3558) wieder aufgehoben (AS 2009 725, hier 726). Detaillierte Ausführungen dazu in Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl 2001 3467, hier 3553). Art. 54 ParlG (aufgehoben per 2. März 2009):

«Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen

¹ Die Präsidien der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen (Aufsichtskommissionen) und ihrer Delegationen (Aufsichtsdelegationen) bilden die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA). Sie wird nach Bedarf erweitert durch die Präsidien der übrigen betroffenen Kommissionen.

² Sie tritt zweimal jährlich sowie nach Bedarf zusammen.

³ Sie stellt die materielle Koordination der Prüfungsprogramme sicher und entscheidet über Kompetenzkonflikte und Berichterstattung.

⁴ Sie entscheidet über Anträge der Kommissionen, die Wirksamkeit von Erlassen durch die mit dieser Aufgabe betraute Dienststelle der Parlamentsdienste, die Eidgenössische Finanzkontrolle oder Dritte überprüfen zu lassen, und gewährleistet in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat die Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen.»

¹⁷¹⁴ Die AGI stellt eine solche gemischte Arbeitsgruppe dar.

sie weiter.¹⁷¹⁵ Die FK¹⁷¹⁶ bzw. die FinDel¹⁷¹⁷ informieren ihrerseits die GPK über ihre Erkenntnisse zu Geschäftsführungsproblemen. Zudem ist das SPFA aufgefordert, die Geschäftsaufteilung zwischen den FK und der FinDel sowie den GPK zu koordinieren.¹⁷¹⁸

Die Fokussierung der Oberaufsichtsorgane auf unterschiedliche Kriterien (siehe Kapitel 7.1.4) sollte darüber hinaus die Aufgabenteilung zwischen den GPK und den FK erleichtern.¹⁷¹⁹

Es ist allerdings zu beachten, dass sich die Finanzoberaufsicht auf den Anwendungsbereich von Artikel 8 FKG bezieht (Art. 26 Abs. 2 ParlG) und damit durch den Umfang der EFK-Aufsicht bestimmt wird. Sie geht deshalb in Bezug auf die der parlamentarischen Oberaufsicht Unterstehenden über die Oberaufsicht über die Geschäftsführung hinaus.

7.2 Rolle der Finanzdelegation

7.2.1 Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion bei INSIEME¹⁷²⁰

7.2.1.1 Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)

Um die Jahrtausendwende befasste sich die FinDel primär im Rahmen von EFK-Prüfberichten mit der Informatik der ESTV. Die EFK sowie das GS EFD orientierten die FinDel in den Folgejahren mehrmals über Informatikprobleme bei der ESTV, dies insbesondere im Zusammenhang mit dem Projekt «Migration BS2000», mit der Ablösung von MOLIS und STOLIS sowie mit der Informatiksicherheit. Dazu fanden jährlich Aussprachen mit dem Vorsteher des EFD (1996–2003), seinem Generalsekretariat sowie einer Vertretung der ESTV statt.¹⁷²¹

Im Jahr 2002 schätzte die EFK die Situation als besonders alarmierend ein. In Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG erstattete sie am 12. März 2002 eine schriftliche Meldung an den damaligen Bundespräsidenten und Vorsteher des EFD (1996–2003) und an den Vizepräsidenten des Bundesrats sowie an die FinDel.¹⁷²² Aufgrund dieser Meldung wurde die FinDel aktiv und verlangte mit Schreiben vom 13. März 2002 vom Bundespräsidenten und Vorsteher des EFD einen Bericht über die Situation und die getroffenen Massnahmen im Bereich der

¹⁷¹⁵ Handlungsgrundsätze der GPK.

¹⁷¹⁶ Ziff. 5.3 Handlungsgrundsätze der FK.

¹⁷¹⁷ Ziff. 5 Handlungsgrundsätze der FinDel. Vgl. Art. 16 Abs. 2 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. Nov. 1985 (AS 1986 116), welches mit Wirkung ab dem 1. Jan. 2012 aufgehoben wurde (AS 2011 5859, hier 5861).

¹⁷¹⁸ Ziff. 5 Handlungsgrundsätze der FinDel und Ziff. 5.3 Handlungsgrundsätze der FK.

¹⁷¹⁹ Vgl. Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl 2001 3467, hier 3556).

¹⁷²⁰ Die nachfolgende Schilderung entspricht keiner vollständigen Darstellung aller Befassungen der FinDel mit INSIEME. Oft streifte man das Projekt nur am Rande oder im Zusammenhang mit einem anderen Dossier und/oder beschloss keine weiteren Massnahmen.

¹⁷²¹ Sitzungen der FinDel vom 20./30. Jan. 2001 und vom 25./26. Febr. 2002.

¹⁷²² Siehe dazu Kapitel 6.6.6.

Informatik der ESTV. In seinem Bericht vom 17. April 2002 und anlässlich einer Aussprache an der Sitzung der FinDel vom 2./3. Mai 2002 erläuterten er und der Generalsekretär des EFD (1996–2007) verschiedene Massnahmen zur Entschärfung der Situation – darunter die Vorantreibung des geplanten Projekts INSIEME.¹⁷²³ Im Rahmen ihrer Berichterstattung¹⁷²⁴ informierte die FinDel die FK-N über die bestehenden Probleme;¹⁷²⁵ eine Information der FK-S fand dagegen nicht statt.

Die FinDel forderte den Bundesrat in der Folge in den Jahren 2002–2004 wiederholt auf, die Probleme anzupacken, und verlangte Berichte über die Umsetzung der verschiedenen EFK-Empfehlungen und die weiteren Arbeiten im Zusammenhang mit der Informatik der ESTV.¹⁷²⁶ Der Stand der Arbeiten und die Berichte¹⁷²⁷ wurden in der Regel mit dem Direktor der ESTV (2000–2012) bzw. dem damaligen Generalsekretär des EFD (teilweise auch in Anwesenheit des damaligen Vorstehers des EFD) in der FinDel besprochen.¹⁷²⁸ Im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts zum Jahr 2002 informierte die FinDel auch die Öffentlichkeit über die bestehenden Schwierigkeiten.¹⁷²⁹ An ihrer Sitzung vom 29./30. April 2004 beschloss die FinDel im Nachgang zu einer Aussprache mit dem Direktor der ESTV, die bisherigen Informationen zum Dossier der zuständigen Subkommission der FK-N für deren Informationsbesuch bei der ESTV vom 27. August 2004 zur Verfügung zu stellen.¹⁷³⁰

An der Sitzung der FinDel vom 16. Februar 2005 führte der Direktor der EFK (1998–2013) in Kenntnis dessen, dass die ESTV diverse Empfehlungen der EFK aus früheren Jahren auf die Realisierung von INSIEME verschoben hatte, aus, dass die verschiedenen Informatikprojekte in der ESTV nun auf Kurs seien und – auf explizite Nachfrage eines damaligen Mitglieds der FinDel – dass für die FinDel kein Handlungsbedarf bestehe.¹⁷³¹ Am gleichen Tag verabschiedete die FinDel ihren Tätigkeitsbericht für das Jahr 2004, worin zum Ausdruck kam, dass die FinDel INSIEME als Lösung für die Informatikschwierigkeiten in der ESTV erachtete.¹⁷³²

¹⁷²³ Schreiben des Bundespräsidenten an die FinDel vom 17. April 2002, S. 4; Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 2./3. Mai 2002, S. 2 f.

¹⁷²⁴ Gemäss Auskunft des SPFA berichtete die FinDel bis 2004 zweimal jährlich in den FK über ihre Tätigkeiten: einmal im Frühjahr bei der Beratung des Tätigkeitsberichts und einmal im Herbst. Seit 2005 findet die Berichterstattung aus der FinDel systematisch an den Sitzungen der FK statt, die auf die Sitzungen der FinDel folgen.

¹⁷²⁵ Protokoll der FK-N vom 22. Aug. 2002, S. 11.

¹⁷²⁶ Zur Beschlussfassung über das Einverlangen der Berichterstattung siehe Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 1./2. Juli 2002, S. 4. Bezüglich der Beschlüsse, ergänzende Informationen zu verlangen, siehe Auszüge aus den Protokollen der FinDel vom 23./24. Okt. 2003, S. 1, und vom 23./24. Febr. 2004, S. 5.

¹⁷²⁷ Berichte des EFD vom 26. Juni 2002, 21. Febr. 2003, 5. Aug. 2003, 4. Febr. 2004, 8. April 2004 und 25. Aug. 2004; Berichte der ESTV vom 12. Aug. 2002 und 31. Jan. 2003.

¹⁷²⁸ Auszüge aus den Protokollen der FinDel vom 2./3. Sept. 2002, vom 25./26. Febr. 2003, vom 23./24. Okt. 2003, vom 23./24. Febr. 2004 (in Anwesenheit des Vorstehers des EFD 2004–2010) und vom 29./30. April 2004 (in Anwesenheit des Vorstehers des EFD 2004–2010).

¹⁷²⁹ Jahresbericht 2002 der FinDel an die FK, Ziff. 6.6.2: Informatikprobleme der Eidgenössischen Steuerverwaltung (BB1 **2003** 6927, hier 6969).

¹⁷³⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. April 2004, S. 1. Auf der Basis der zur Verfügung stehenden Informationen konnte nicht geklärt werden, wie die Subkommission mit diesen Informationen verfahren ist.

¹⁷³¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 16. Febr. 2005, S. 4.

¹⁷³² Jahresbericht 2004 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.4: Informatikprobleme der Eidgenössischen Steuerverwaltung (BB1 **2005** 3011, hier 3052).

2005 fand die erste explizite Projektprüfung von INSIEME durch die EFK statt.¹⁷³³ Der Bericht wurde in der FinDel traktandiert.¹⁷³⁴ Der Direktor der EFK (1998–2013) erläuterte die verschiedenen festgestellten Mängel,¹⁷³⁵ hielt aber fest, dass er das Projekt auf Kurs sehe, weshalb für die FinDel kein Handlungsbedarf bestehe.¹⁷³⁶ Zudem sei vorgesehen, dass die EFK den Verlauf der Projekte durch gezielte Prüfungen verfolgen werde.¹⁷³⁷ Die FinDel beschloss nach der Anhörung des Vorstehers des EFD (2004–2010) und seines Generalsekretärs (1996–2007), das Projekt INSIEME – wie zuvor das Projekt NOVE-IT¹⁷³⁸ – eng zu begleiten und dazu vom EFD einen Bericht über die Umsetzung von INSIEME bis Ende 2006 zu verlangen.¹⁷³⁹ Der Bericht wurde aber nie angefordert.¹⁷⁴⁰

An der Sitzung der FinDel vom 24./25. Januar 2006 wies die EFK auf der Basis einer Nachrevision einer Prüfung von 2004¹⁷⁴¹ darauf hin, dass verschiedene ihrer damaligen Empfehlungen im Hinblick auf INSIEME bisher nicht umgesetzt worden waren.¹⁷⁴² Die FinDel stellte aufgrund der Ausführungen der EFK – ohne diese vertieft geprüft zu haben – keinen Handlungsbedarf fest.¹⁷⁴³ An der gleichen Sitzung wurde die Informatik der ESTV in der FinDel auch im Rahmen des Konzepts für die Katastrophenvorsorge der Bundesverwaltung thematisiert. Die EFK erläuterte der FinDel die Erkenntnisse aus ihrem diesbezüglichen Prüfbericht.¹⁷⁴⁴ Dabei führte der Direktor der EFK (1998–2013) aus, INSIEME werde von der ESTV priorisiert; die Bereitschaft, in die Katastrophenvorsorge der alten Systeme zu investieren, sei deshalb nicht vorhanden. Die ESTV hatte eine Empfehlung dazu aufgrund knapper Mittel und wegen der geplanten Ablösung der Altsysteme durch INSIEME abgelehnt. Die Klärung der Differenz verlief jedoch nicht nach dem in Artikel 12 Absatz 3 FKG vorgesehenen Verfahren, sondern erfolgte unter Beizug der FinDel im Rahmen einer Aussprache mit dem Generalsekretär des EFD (1996–2007).¹⁷⁴⁵ Auf Intervention der FinDel beim Bundesrat bekräftigte letztlich auch dieser die Haltung

¹⁷³³ EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005. Siehe dazu Kapitel 6.3.2.

¹⁷³⁴ Sitzungen der FinDel vom 27./28. Juni 2005 und vom 29./30. Aug. 2005.

¹⁷³⁵ Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Mängel bei der Koordination der Unterprojekte und bei der Ausschreibung für ein WTO-Verfahren sowie um die Tatsache, dass bisher kein Verpflichtungskredit für INSIEME beantragt und noch kein IKS definiert worden waren.

¹⁷³⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni 2005, S. 2.

¹⁷³⁷ Drehbuchbeitrag des SPFA (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni 2005, S. 2).

¹⁷³⁸ Siehe dazu Kapitel 3.2.2.2, 3.2.4.1 und 3.5.4.2.

¹⁷³⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, Eidg. Steuerverwaltung – interne Projekte INSIEME, INISCH und FITIN, S. 4.

¹⁷⁴⁰ Die Gründe dafür konnten im Rahmen dieser Inspektion nicht geklärt werden.

¹⁷⁴¹ EFK-Bericht vom 18. Nov. 2004.

¹⁷⁴² Im Zentrum standen dabei die Ablösung von MOLIS, die Definition eines amtsübergreifenden IKS sowie das Controlling (siehe EFK-Bericht vom 22. Sept. 2005, S. 3 und 8–14).

¹⁷⁴³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Jan. 2006, S. 9.

¹⁷⁴⁴ EFK-Bericht vom 28. Juli 2005.

¹⁷⁴⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Jan. 2006, S. 5 f.

der ESTV und verwies ebenfalls auf die baldige¹⁷⁴⁶ Ablösung der Systeme durch INSIEME.¹⁷⁴⁷

In ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2005 vom 28. Februar 2006¹⁷⁴⁸ äusserte sich die FinDel zu den von der EFK aufgedeckten Mängel kritisch und stellte für 2006 einen Informationsbesuch in Aussicht, der in der Folge allerdings nicht stattfand.¹⁷⁴⁹

Im Rahmen der Behandlung des Tätigkeitsberichts 2005 an der Sitzung der FK-N vom 27./28. März 2006 informierte die FinDel mündlich, dass die hauptsächlichlichen Probleme nun gelöst seien und das Projekt ab 2008 operativ sein sollte.¹⁷⁵⁰ Nur kurze Zeit später teilte der Bundesrat mit, dass erst 2010 mit der Ablösung der Altsysteme gerechnet werden könne.¹⁷⁵¹ Diese Information wurde den beiden FK in der Folge nicht weitergeleitet.

Ebenfalls im Jahr 2006 kam die EFK anlässlich der Projektprüfung von INSIEME¹⁷⁵² – insbesondere des Teilprojekts INSIEME-Data – trotz Hinweis auf weiterhin bestehende Risiken, v. a. im Bereich IKS, zu einer positiven Einschätzung. Sie zeigte sich überzeugt, dass das Projekt dank der begleitenden Aufsicht der EFK nun auf gutem Weg sei und dass deshalb für die FinDel kein Handlungsbedarf bestehe.¹⁷⁵³ Die FinDel stellte fest, dass das Thema sehr komplex sei und beschloss deshalb – trotz Problemhinweisen des Sekretariats im Drehbuch zur Sitzung –, keine weiteren Abklärungen zu treffen.¹⁷⁵⁴

Auch im Rahmen der Behandlung des Berichts zur Dienststellenrevision 2006 der Hauptabteilung MWST¹⁷⁵⁵ an der Sitzung der FinDel vom 2./3. Juli 2007 bemerkte der Direktor der EFK (1998–2013), dass das Projekt INSIEME auf Kurs sei und für die FinDel kein Handlungsbedarf bestehe.¹⁷⁵⁶

¹⁷⁴⁶ Wobei die ursprünglich auf 2008/2009 angekündigte Ablösung ohne weitere Erklärung für 2010 in Aussicht gestellt wurde. Im Tätigkeitsbericht der FinDel für das Jahr 2005 wurde bereits 2008 als spät bezeichnet (Jahresbericht 2005 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.3: Eidg. Steuerverwaltung [ESTV]; Informatikprojekte [BBl 2006 4099, hier 4141]).

¹⁷⁴⁷ Schreiben der FinDel an den Bundesrat vom 9. Febr. 2006; Schreiben des Bundesrats an die FinDel vom 5. April 2006.

¹⁷⁴⁸ Jahresbericht 2005 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.3: Eidg. Steuerverwaltung (ESTV); Informatikprojekte (BBl 2006 4099, hier 4141).

¹⁷⁴⁹ Weshalb auf den angekündigten Besuch verzichtet wurde, konnte nicht nachvollzogen werden.

¹⁷⁵⁰ Protokoll der FK-N vom 27./28. März 2006, S. 46.

¹⁷⁵¹ Schreiben des Bundesrats an die FinDel vom 5. April 2006.

¹⁷⁵² EFK-Bericht vom 29. Mai 2006, traktandiert an der Sitzung der FinDel vom 29./30. Aug. 2006. Siehe dazu Kapitel 6.3.4.

¹⁷⁵³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2006, S. 3.

¹⁷⁵⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2006, S. 2 f.

¹⁷⁵⁵ EFK-Bericht vom 20. März 2007. Die Revision diente schweremässig der Nachkontrolle der Umsetzung der Empfehlungen und Bemerkungen aus dem Prüfbericht der EFK vom 22. Sept. 2005. In diesem Rahmen stellte die EFK fest, dass weiterhin verschiedene Empfehlungen (insb. betreffend die Ablösung von MOLIS und die Definition eines amtsübergreifenden IKS sowie Controllings) im Hinblick auf INSIEME nicht umgesetzt worden waren.

¹⁷⁵⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 2./3. Juli 2007, S. 2 f.

7.2.1.2

Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)

Ende August 2007 kam es zum Widerruf des WTO-Zuschlags an die Firma Unisys – wovon die FinDel aus den Medien erfuhr.¹⁷⁵⁷ Der Vorsteher des EFD (2004–2010) informierte die FinDel an ihrer fünften ordentlichen Tagung vom 30./31. August 2007 über die Gründe und Folgen des Unterbruchs des Projekts.¹⁷⁵⁸ Die FinDel beschloss, eine Aussprache mit dem Direktor der ESTV (2000–2012) an der dritten ordentlichen Tagung vom 24./25. April 2008 zu führen,¹⁷⁵⁹ die aber dann nicht stattfand.¹⁷⁶⁰

An ihrer Sitzung vom 5./6. Februar 2009 befasste sich die FinDel in allgemeiner Form mit der Informatik der ESTV. Im Rahmen der Präsentation eines Berichts der EFK zur Hauptabteilung DVS¹⁷⁶¹ führte der Direktor der EFK (1998–2013) aus, dass die bestehende Informatik der ESTV der organisatorischen Neuausrichtung nicht genüge, weshalb eine IT-Gesamtlösung über INSIEME realisiert werde. Die FinDel beschloss deshalb, der ESTV im Sommer einen Informationsbesuch abzustatten.¹⁷⁶² Der Besuch fand aber nicht statt.¹⁷⁶³

Im Zusammenhang mit dem sehr kritischen Prüfbericht der EFK betreffend das Gesamtvorhaben INSIEME¹⁷⁶⁴ befasste sich die FinDel an ihrer Sitzung vom 14./15. April 2009 erneut mit dem Projekt. Dabei erkannte sie Probleme beim Projektmanagement (u. a. bezüglich HERMES-Konformität) und bemerkte Mängel beim Controlling und bei der Kostenführung. Die EFK sah trotzdem keinen Handlungsbedarf für die FinDel, da die ESTV die EFK-Empfehlungen umsetzen wollte. Der Direktor der EFK (1998–2013) schlug vor, dass die FinDel erst bei einem allfälligen Zusatzkredit kritische Fragen stellt.¹⁷⁶⁵ Die FinDel beschloss, den Protokollauszug und den EFK-Bericht an die zuständige Subkommission der FK-N für deren Informationsbesuch bei der ESTV weiterzuleiten.¹⁷⁶⁶ Erstmals seit Mitte 2006 berichtete die FinDel der FK-N über ihre Befassung mit INSIEME und bezeichnete «die ganze Implikation der neuen EDV im Steuerbereich [...] als recht grosses Risiko».¹⁷⁶⁷

An ihrer dritten ordentlichen Tagung vom 19./20. Mai 2009 liess sich die FinDel vom Vorsteher des EFD (2004–2010), von der Generalsekretärin des EFD (2007–2010), vom Leiter des ISB (seit 2007) und vom Direktor des BIT (1999–2011) über

¹⁷⁵⁷ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 30./31. Aug. 2007, S. 1.

¹⁷⁵⁸ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 30./31. Aug. 2007, S. 1 f.

¹⁷⁵⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 30./31. Aug. 2007, S. 2.

¹⁷⁶⁰ Aus welchen Gründen diese Aussprache nicht stattfand, konnte nicht geklärt werden.

¹⁷⁶¹ EFK-Bericht vom 24. Sept. 2008.

¹⁷⁶² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 5./6. Febr. 2009, S. 4.

¹⁷⁶³ Inwiefern dies damit zu tun hatte, dass die zuständige Subkommission der FK-N ebenfalls einen Informationsbesuch bei der ESTV plante, der am 26. Aug. 2009 auch stattfand (siehe dazu Kapitel 7.3.1.2), muss hier offen bleiben. Es finden sich dazu keine Informationen in den Unterlagen der FinDel.

¹⁷⁶⁴ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008. Siehe dazu Kapitel 6.4.1.

¹⁷⁶⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 2 und 4.

¹⁷⁶⁶ Siehe dazu Kapitel 7.3.1.2. Inwiefern aus dem Besuch der Subkommission der FK-N

Informationen an die FinDel zurückgeflossen sind, konnte nicht nachvollzogen werden.

¹⁷⁶⁷ Protokoll der FK-N vom 14./15. Mai 2009, S. 38.

die Aufgaben des ISB und die neue Rolle des BIT bei INSIEME informieren, beschloss letztlich aber keine weiteren Schritte.¹⁷⁶⁸

Mit E-Mail vom 12. Oktober 2009 wandte sich ein Whistleblower ans SPFA und erhob verschiedene Vorwürfe in Bezug auf INSIEME.¹⁷⁶⁹ Praxisgemäss wurde auf eine Antwort auf diese anonyme Eingabe verzichtet. Die vorliegenden Unterlagen lassen darauf schliessen, dass die Hinweise nicht an die Mitglieder der FinDel weitergeleitet wurden.¹⁷⁷⁰

Anlässlich der Aussprache mit dem Vorsteher des EFD (2004–2010) und der Generalsekretärin des EFD (2007–2010) sowie dem Leiter des ISB (seit 2007) und dem Direktor des BIT (1999–2011) vom 24./25. Juni 2010 kam die FinDel zum Schluss, dass weniger ein Informatikproblem bestehe als vielmehr klare Regeln fehlten, wer führe und die Verantwortung trage.¹⁷⁷¹

Zudem nahm die FinDel Kenntnis davon, dass der Bundesrat das EFD am 18. Juni 2010 ermächtigt hatte, im Nachtrag II/2010 einen Zusatzkredit von 56,5 Millionen Franken sowie einen Nachtragskredit von 12,2 Millionen Franken anzubegehren, davon 8 Millionen Franken mit gewöhnlichem Vorschuss. Weil das Geschäft sehr kurzfristig auf die Traktandenliste gekommen war, beschloss sie, es auf die nächste ordentliche Tagung zu verschieben.¹⁷⁷²

An der fünften ordentlichen Tagung vom 9./10. September 2010 führte die FinDel eine Aussprache mit der ESTV, beriet den Nachtragskredit für INSIEME und stimmte dem Vorschuss von 8 Millionen Franken zu, der notwendig sei, damit das Projekt nicht unterbrochen werden müsse.¹⁷⁷³

Die FinDel beschloss (erneut), das Projekt künftig eng zu begleiten und sich (ab Juni 2011) regelmässig zu informieren.¹⁷⁷⁴ In einem Schriftenwechsel einigte sich die FinDel im Oktober 2010 mit dem Vorsteher des EFD (2004–2010) darauf, dass die ESTV mittels ihrer vierteljährlichen Standberichte (sog. Quartalsberichte) über den Projektfortschritt sowie die Kosten- und Terminentwicklung Bericht erstatten werde.¹⁷⁷⁵ Weiter beschloss sie, im kommenden Jahr einen Informationsbesuch bei der

¹⁷⁶⁸ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19./20. Mai 2009, S. 11 ff.

¹⁷⁶⁹ E-Mail vom 12. Okt. 2009, «Verschleuderung von Steuergeldern in Millionenprojekt der Eidgenössischen Steuerverwaltung».

¹⁷⁷⁰ Seit dem 1. Jan. 2011 ist die EFK die offizielle Anlaufstelle für das Whistleblowing des Bundes. Siehe dazu Kapitel 6.2.9.

¹⁷⁷¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Juni 2010, Informatikstrategie des Bundes (ISB), S. 9 f.

¹⁷⁷² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Juni 2010, ESTV: Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojektes INSIEME, S. 3.

¹⁷⁷³ Zur Beantragung dieses Vorschusses durch die ESTV kam es, obwohl die EFK bereits in ihrem Bericht vom 18. Dez. 2008 festgehalten hatte, dass eine fundierte Mittelbedarfsplanung zu erstellen sei, damit letztlich die benötigten Mittel problemlos – sprich in den regulären Verfahren – beantragt werden könnten (vgl. EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 17).

¹⁷⁷⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, ESTV: Kreditgeschäft, INSIEME, S. 3 und 7. Im Rahmen der internen Beschlussfassung der FinDel regte einerseits ein damaliges Mitglied an, die EFK bei der Festlegung der Kriterien für die Berichterstattung einzubeziehen (siehe Protokoll, S. 7). Andererseits schlug der Direktor der EFK (1998–2013) vor, nach Erhalt der zu einem anderen Zweck erstellten Quartalsrapporte zusammensitzten und die Ausgestaltung der Berichterstattung festzulegen (siehe Protokoll, S. 6). Beides fand in der Folge nicht statt.

¹⁷⁷⁵ Schreiben der FinDel an das EFD vom 11. Okt. 2010; Schreiben des Vorstehers des EFD (2004–2010) an die FinDel vom 21. Okt. 2010.

ESTV durchzuführen und das Geschäft nach längerer Zeit neuerlich in ihren Tätigkeitsbericht 2010¹⁷⁷⁶ aufzunehmen.¹⁷⁷⁷ Im Dezember 2010 genehmigte das Parlament den Zusatz- und Nachtragskredit zu INSIEME.¹⁷⁷⁸

An ihrer sechsten ordentlichen Tagung vom 25./26. November 2010 bekräftigte die FinDel, sich auch im Folgejahr mit dem Projekt INSIEME befassen zu wollen.¹⁷⁷⁹ Im Rahmen der Berichterstattung in der FK-N erläuterte die FinDel, ihr sei versichert worden, dass INSIEME nun gut unterwegs sei; sie forderte die FK-N aber dennoch auf, INSIEME ebenfalls eng zu begleiten.¹⁷⁸⁰

Die zuständige Subdelegation der FinDel führte am 22. Juni 2011, begleitet vom stellvertretenden Direktor der EFK (2000–2013), einen Informationsbesuch bei der ESTV durch und liess sich über den Stand des Projekts informieren. Sie zeigte sich alarmiert, dass bei INSIEME elementare Projektgrundlagen erneut hinterfragt wurden und sich die Situation verschlechtert zu haben schien.¹⁷⁸¹ Aufgrund der Berichterstattung der Subdelegation sah die FinDel dringenden Handlungsbedarf und beschloss an ihrer vierten ordentlichen Tagung am 23./24. Juni 2011, in einem Schreiben an die Departementsvorsteherin (seit 2010) ihre Besorgnis auszudrücken und – auf Anregung des Direktors der EFK (1998–2013)¹⁷⁸² – von ihr einen Zwischenbericht zum Gesamtvorhaben (Meilensteine und Kostenplanung) zu fordern.¹⁷⁸³ Zudem plante sie eine Aussprache mit der Vorsteherin des EFD für ihre Sitzung im November 2011. Im Rahmen ihrer Berichterstattung an die FK-N wurde INSIEME erstmals als Misserfolg dargestellt.¹⁷⁸⁴

An ihrer sechsten ordentlichen Tagung vom 28./29. November 2011 führte die FinDel die geplante Aussprache mit der Vorsteherin des EFD sowie dem Direktor der ESTV (2000–2012) auf der Basis des verlangten Statusberichts der ESTV vom 14. Oktober 2011 durch. Beide angehörten Personen beurteilten das Projekt – auf der Basis einschneidender Anpassungen – insgesamt als auf gutem Weg befindlich. Da aber die Fragen zu den Gesamtkosten unbeantwortet blieben,¹⁷⁸⁵ beschloss die FinDel, Mitte 2012 erneut einen Informationsbesuch bei der ESTV durchzuführen.¹⁷⁸⁶

¹⁷⁷⁶ Jahresbericht 2010 der FinDel an die FK, Ziff. 2.2.3: Eidg. Steuerverwaltung, Projekt INSIEME (BBl 2011 3855, hier 3875).

¹⁷⁷⁷ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, ESTV: EFK-Bericht, Kontrolle der Mehrwertsteuer, Follow-up der Empfehlungen 2005, S. 3.

¹⁷⁷⁸ AB 2010 S 1144 und 2010 N 1777.

¹⁷⁷⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 25./26. Nov. 2010, S. 2.

¹⁷⁸⁰ Protokoll der FK-N vom 7./8. April 2011, S. 64.

¹⁷⁸¹ Auszug aus dem Protokoll der Subdelegation der FinDel vom 22. Juni 2011, S. 9 ff.

¹⁷⁸² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 23./24. Juni 2011, S. 3.

¹⁷⁸³ Schreiben der FinDel vom 14. Juli 2011 an die Vorsteherin des EFD.

¹⁷⁸⁴ Protokoll der FK-N vom 5./6. Sept. 2011, S. 11.

¹⁷⁸⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 3 f.

¹⁷⁸⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 5.

7.2.1.3

Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)

INSIEME war im Jahr 2012 ein Dauerthema in der FinDel. An der ersten ordentlichen Tagung der FinDel vom 6./7. Februar 2012 beurteilte die EFK aufgrund der 2011 durchgeführten Projektprüfung,¹⁷⁸⁷ bei der die EFK die Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2008¹⁷⁸⁸ und die Neuausrichtung von INSIEME von 2011 kontrollierte,¹⁷⁸⁹ die Situation – erstmals gegenüber der FinDel – als kritisch.¹⁷⁹⁰ Die FinDel stellte zudem erhebliche Diskrepanzen zwischen den Ausführungen der EFK und dem aktuellen Quartalsreport der ESTV fest,¹⁷⁹¹ worüber sie auch die FK-N informierte.¹⁷⁹² Anlässlich der Aussprache mit der Vorsteherin des EFD (seit 2010)¹⁷⁹³ und dem Direktor der ESTV wurde in der FinDel auch die Meinung zum Ausdruck gebracht, dass in solchen Situationen ein Abbruch allenfalls besser wäre; eine Meinung, die von der Vorsteherin des EFD nicht geteilt wurde, insbesondere auch deshalb nicht, weil vonseiten des EFD und der ESTV immer noch davon ausgegangen wurde, dass ein erwähnenswerter Teil der Ziele erreicht werden könne.¹⁷⁹⁴

Gestützt auf den nun vorliegenden EFK-Bericht vertiefte die FinDel an ihrer Tagung vom 29./30. März 2012 verschiedene der aufgeworfenen Fragen. Im Hinblick auf den geplanten Informationsbesuch bei der ESTV wurde ihr Sekretariat mit der Erarbeitung eines Fragenkatalogs auf der Basis des EFK-Berichts beauftragt.¹⁷⁹⁵

¹⁷⁸⁷ Der zugehörige Bericht der EFK vom Januar 2012 lag noch nicht vor. Die EFK fasste die Ergebnisse der Prüfung aber an der Sitzung der FinDel zusammen. Siehe dazu Kapitel 6.4.5.

¹⁷⁸⁸ Auszug aus dem elektronischen Empfehlungcontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug. 2013, S. 1 ff.; Schreiben der EFK an die AGI vom 31. Okt. 2013, S. 2.

¹⁷⁸⁹ Dabei wurde auch das Reporting aus dem Projekt beurteilt (vgl. EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 14).

¹⁷⁹⁰ Der Direktor der EFK (1998–2013) wies gegenüber der FinDel an deren Sitzungen vom Juni und November 2011 anlässlich der Beratung von Quartalsberichten der ESTV zu INSIEME bereits darauf hin, dass sich die Situation verschlechtert statt verbessert hatte und es deshalb Anlass zur Sorge gebe (Auszug aus den Protokollen der FinDel vom 23./24. Juni 2011, S. 3, und vom 28./29. Nov. 2011, S. 3).

¹⁷⁹¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2012, S. 2 f. und 7.

¹⁷⁹² Protokoll der FK-N vom 16./17. Febr. 2012, S. 57. Im Rahmen der Behandlung des Tätigkeitsberichts der FinDel für 2011 wurde die FK-N erneut informiert; siehe dazu das Protokoll der FK-N vom 22./23. März 2012, S. 47 und 50 f.

¹⁷⁹³ Sie informierte dabei über die Einleitung einer Administrativuntersuchung über die Beschaffungen im Projekt INSIEME, so wie sie von der EFK empfohlen worden war (EFK-Bericht vom Januar 2012, Empfehlung 4.6). Die EFK reichte tags darauf bei der Bundesanwaltschaft eine Anzeige gegen Unbekannt wegen Verdachts auf ungetreue Amts- und Geschäftsführung sowie auf Korruption im Rahmen der Beschaffungen für INSIEME ein (Anzeige der EFK vom 25. Jan. 2012 gestützt auf Art. 22a BPG).

¹⁷⁹⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2012, S. 3 und 5 f.

¹⁷⁹⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. März 2012, S. 5. Der Fragenkatalog (siehe E-Mail des damaligen Sekretärs der FinDel vom 16. Mai 2012 an das EFD) wurde von der FinDel an ihrer Sitzung vom 9./10. Mai 2012 zuhanden der ESTV verabschiedet (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Mai 2012, S. 3 f.).

Am 20. April 2012 veröffentlichte die FinDel ihren Tätigkeitsbericht für das Jahr 2011. Darin nahm sie erstmals gegenüber der Öffentlichkeit klar Stellung zum Projekt und zeigte sich sehr besorgt über dessen Stand.¹⁷⁹⁶

Im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung führte die FinDel am 14. Juni 2012 eine Aussprache mit der Vorsteherin, dem Generalsekretär und dem Leiter des Rechtsdienstes des EFD zu den Ergebnissen der Administrativuntersuchung.¹⁷⁹⁷ Dabei legte die Vorsteherin des EFD (seit 2010) dar, dass sie nicht gewillt sei, mit dem Direktor der ESTV (2000–2012) weiterzuarbeiten. In Anbetracht dieser Situation wurde auch darüber diskutiert, ob der geplante Informationsbesuch abgesagt werden sollte. Letztlich hielt die FinDel aber daran fest.¹⁷⁹⁸

Am 22. Juni 2012 besuchte die zuständige Subdelegation der FinDel zusammen mit der zuständigen Subkommission der FK-N die ESTV. Sie liessen sich – in Anwesenheit des Generalsekretärs des EFD (seit 2010) – über den Stand und die Risiken von INSIEME informieren. Die Mitglieder gewannen den Eindruck, dass das Projekt in technischer Hinsicht grundsätzlich auf gutem Wege war, nicht zuletzt wegen des neuen GPL. Die Zusammenarbeit mit dem BIT schien sich ebenfalls stark verbessert zu haben. Die ESTV stand aber vor dem Problem, für die Weiterbeschäftigung von einem Dutzend externer Schlüsselpersonen eine beschaffungsrechtlich konforme Lösung zu finden.¹⁷⁹⁹ Die ESTV sowie verschiedene Vertreter von FK und FinDel zeigten sich davon überzeugt, dass das Projekt weitergeführt werden sollte. Um den Entscheid des Departements nicht vorwegzunehmen, beschlossen sie jedoch, auf eine entsprechende Information der Öffentlichkeit zu verzichten.¹⁸⁰⁰

Die FinDel wurde an ihrer Sitzung vom 25./26. Juni 2012 von ihrer Subdelegation über den Informationsbesuch informiert und diskutierte in der Folge verschiedene Aspekte von INSIEME mit dem Generalsekretär des EFD. Dabei stand die Frage «Abbruch oder Weiterführung» im Zentrum. Sie beschloss, vom EFD einen Analysebericht zu verlangen, der die Folgen der beiden Optionen aufzeigen sollte.¹⁸⁰¹ In diesem Rahmen informierte der Präsident der FinDel (2012) auch darüber, dass er ein anonymes Schreiben mit Vorwürfen an verschiedene Personen im Zusammenhang mit INSIEME¹⁸⁰² erhalten habe.¹⁸⁰³

¹⁷⁹⁶ Jahresbericht 2011 der FinDel an die FK, Ziff. 3.6.1: ESTV: Informatikprojekt INSIEME, Informationsbesuch bei der ESTV (BBl 2012 6993, hier 7035). Es ist darauf hinzuweisen, dass die ESTV in ihrer departementsinternen Stellungnahme zum Entwurf des Tätigkeitsberichts der FinDel festhielt, dass das Projekt unterdessen auf einem soliden Fundament stehe, weshalb ihrer Ansicht nach den positiven Entwicklungen im definitiven Bericht mehr Gewicht zukommen sollte (vgl. E-Mail des Direktors der ESTV [2000–2012] an das GS EFD vom 23. Febr. 2012).

¹⁷⁹⁷ EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012. Siehe dazu Kapitel 3.7.3.1.

¹⁷⁹⁸ Protokoll der FinDel vom 14. Juni 2012, S. 10.

¹⁷⁹⁹ Protokoll des gemeinsamen Informationsbesuchs der Subdelegation 1 der FinDel und der FK-N1 vom 22. Juni 2012, S. 7 ff.

¹⁸⁰⁰ Protokoll des gemeinsamen Informationsbesuchs der Subdelegation 1 der FinDel und der FK-N1 vom 22. Juni 2012, S. 26 f.

¹⁸⁰¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 25./26. Juni 2012, S. 10.

¹⁸⁰² Brief vom 18. Juni 2012, «INSIEME-Desaster».

¹⁸⁰³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 25./26. Juni 2012, S. 10.

Am Rande des Informationsbesuchs äusserten sich einzelne Mitglieder zur Rolle der Oberaufsichtsorgane.¹⁸⁰⁴ Zu diesen Überlegungen erfolgte in der FinDel allerdings keine Berichterstattung. Erst an ihrer Tagung im September wurde dieses Thema wieder aufgenommen.¹⁸⁰⁵

Die Berichterstattung in der FK-N am 5. Juli 2012 fiel umfangreich, aber auch wohlwollend aus. Die Lage sei zwar schwierig zu beurteilen, dennoch: «Wir haben das Gefühl, dass ein Grossteil der Systeme eingeführt werden kann.»¹⁸⁰⁶ Dabei wurde auch die Frage der Wahrnehmung der Oberaufsicht aufgeworfen.¹⁸⁰⁷

Ende August informierte das EFD die FinDel über den Analysebericht der ESTV.¹⁸⁰⁸ Die FinDel erfuhr dann an ihrer ordentlichen Tagung vom 6./7. September 2012 vom Generalsekretär des EFD, dass vor Herbst 2011 keine detaillierte Kostenrechnung und keine Kostenplanung erstellt worden waren und folglich die angefallenen Kosten nicht auf die jeweiligen Systemkomponenten zugeteilt werden konnten.¹⁸⁰⁹ Die FinDel drängte gegenüber der Vorsteherin des EFD (seit 2010) darauf, dass der Entscheid «Weiterführung» oder «Abbruch» schnell gefällt werde. Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) stellte einen solchen noch für September 2012 in Aussicht, weshalb die FinDel beschloss, im September eine ausserordentliche Sitzung durchzuführen und von der EFK eine Zusammenstellung ihrer bisherigen Tätigkeiten betreffend INSIEME zu verlangen.¹⁸¹⁰

Am 19. September 2012 erläuterte die Vorsteherin des EFD (seit 2010) der FinDel ihren Abbruchentscheid.¹⁸¹¹ Als Hauptgrund nannte der ebenfalls an der Aussprache teilnehmende Generalsekretär des EFD die unkalkulierbaren Kosten, die bei einer Weiterführung anfallen könnten.¹⁸¹² Der Grossteil der Diskussion zwischen der FinDel, der Vertretung des EFD und dem Direktor *ad interim* der ESTV drehte sich um die Kommunikation des Entscheides. Dabei sagte der damalige Präsident der FinDel gegenüber der Vorsteherin des EFD, dass bereits in der Medienmitteilung des EFD gewisse Verantwortlichkeiten geklärt werden sollten.¹⁸¹³ In der internen Sitzung betonte er zudem, dass die Erklärung des Abbruchentscheides der Vorstehe-

¹⁸⁰⁴ Protokoll des gemeinsamen Informationsbesuchs der Subdelegation 1 der FinDel und der FK-N1 vom 22. Juni 2012, S. 4 f. Dabei hielt ein Mitglied der FinDel fest, dass es auf die Frage einer Journalistin, weshalb die FinDel aufgrund der EFK-Berichte nicht schon früher gehandelt hatte, keine Beurteilung habe abgeben können. Darauf äusserte sich ein anderes, ebenfalls langjähriges Mitglied der FinDel wie folgt: «Die Finanzdelegation hat den Druck auf die Verwaltung erhöht, wir blieben am Ball und erteilten klare Aufträge. Das wäre zwar nicht unbedingt die Aufgabe der Oberaufsicht, eher eine des Departementes – umso mehr, als das Fachwissen mit dem Informatik-Strategieorgan im EFD angesiedelt ist und nicht primär bei der FinDel. Aus meiner Sicht haben wir alles gemacht, was wir parlamentarisch tun konnten. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass wir bei solchen Projekten nicht alles selber untersuchen können» (siehe Protokoll, S. 5).

¹⁸⁰⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Sept. 2012, S. 8.

¹⁸⁰⁶ Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 1.

¹⁸⁰⁷ Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 3 ff.

¹⁸⁰⁸ E-Mail des Generalsekretärs des EFD an den Sekretär der FinDel vom 31. Aug. 2012.

¹⁸⁰⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Sept. 2012, S. 4. Bereits am Informationsbesuch der zuständigen Subdelegation und der zuständigen Subkommission der FK-N vom 22. Juni 2012 hatte der damalige GPL darauf hingewiesen (siehe Protokoll, S. 10).

Die Information wurde aber weder an die FinDel noch an die FK-N weitergeleitet.

¹⁸¹⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Sept. 2012, S. 7 ff.

¹⁸¹¹ Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 7 f.

¹⁸¹² Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 8.

¹⁸¹³ Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 8.

rin des EFD gegenüber der Öffentlichkeit beim EFD liege und dass die FinDel nicht für das Scheitern des Projekts verantwortlich gemacht werden könne.¹⁸¹⁴

Am darauffolgenden Tag wurde der Projektabbruch den FK mitgeteilt und mit einer Medienmitteilung publik gemacht.¹⁸¹⁵

7.2.2 Beurteilung der parlamentarischen Oberaufsicht der FinDel

7.2.2.1 Informationsbasis und Aktivität der FinDel

Informationsbasis der FinDel

Die FinDel stützte ihre Tätigkeit weitgehend auf die Informationen ab, die sie von der EFK erhielt.¹⁸¹⁶ Im Zentrum standen bis 2004 verschiedene Prüfberichte zu Fragen der Informatiksicherheit in der ESTV. Danach folgten insgesamt vier eigentliche Projektprüfungen zu INSIEME (2005, 2006, 2008 und 2011/12). Diese wurden allesamt in den Sitzungen der FinDel traktandiert und mit dem Direktor der EFK (1998–2013) besprochen.

Ergänzend dazu liess sich die FinDel direkt vom EFD und von der ESTV zu INSIEME informieren.¹⁸¹⁷ Diese Information erfolgte einerseits im Rahmen verschiedener Anhörungen, an denen stets auch eine Vertretung der EFK teilnahm, sowie an zwei Informationsbesuchen der zuständigen Subdelegation im Jahr 2011 und – gemeinsam mit der zuständigen Subkommission der FK-N – im Jahr 2012.¹⁸¹⁸ 2005 und 2010 kamen noch Informationen im Hinblick auf die Kreditbegehren zu INSIEME hinzu, wobei die FinDel den ersten Verpflichtungskredit von 2005 nicht beriet.¹⁸¹⁹

Andererseits verlangte die FinDel verschiedene schriftliche Berichte:¹⁸²⁰

- in den Jahren 2002–2004 solche der ESTV und des GS EFD zu den Informatikproblemen in der Steuerverwaltung,

¹⁸¹⁴ Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 12.

¹⁸¹⁵ Abbruch des Informatikprojekts INSIEME der ESTV, Medienmitteilung des EFD vom 20. Sept. 2012.

¹⁸¹⁶ Nach Auskunft des SPFA befasste sich die FinDel mit einzelnen Informatikprojekten in der Regel, wenn entsprechende Prüfberichte der EFK auf Mängel hinwiesen. Die FinDel befasste sich allerdings ab 2005 vertieft mit übergeordneten Fragen zur Informatik des Bundes. Dabei standen vor allem die Informatiksicherheit, die Informatikstrategie des Bundes und die diesbezüglichen verschiedenen Rollen in der Bundesverwaltung im Fokus ihres Interesses. Dazu verlangte die FinDel von verschiedener Seite Informationen, so u. a. auch vom Leiter des IRB (2001–2007).

¹⁸¹⁷ Die FinDel hörte den IRB und das ISB im Zusammenhang mit INSIEME laut Aussagen des Delegierten des ISB (2001–2007) und des Delegierten des ISB (seit 2007) nie an (vgl. Protokoll der AGI vom 13. Sept. 2013, S. 46 und 57).

¹⁸¹⁸ Die Informationsbesuche, welche die FinDel für 2006 und 2009 beschlossen hatte, fanden dagegen nicht statt. Siehe dazu Kapitel 7.2.1.1 und 7.2.1.2.

¹⁸¹⁹ Als Bestandteil der Botschaft zum Voranschlag 2006 lag die Beratung des Verpflichtungskredits von 2005 in der Zuständigkeit der FK.

¹⁸²⁰ Der Beschluss der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, per Ende 2006 einen Bericht über die Umsetzung von INSIEME zu verlangen (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, Eidg. Steuerverwaltung – interne Projekte INSIEME, INISCH und FITIN, S. 4), wurde dagegen nicht umgesetzt; dieser Bericht wurde nie einverlangt.

- ab Mitte 2011 die Quartalsreportings zu INSIEME,¹⁸²¹
- im Herbst 2011 einen Zwischenbericht zum Gesamtvorhaben (Meilensteine und Kostenplanung)¹⁸²² und
- ein Jahr später den Analysebericht der ESTV zum Stand von INSIEME.

Handlungsbedarf und Aktivität der FinDel

Die FinDel liess sich bereits vor 2005 teilweise ausführlich vom EFD und von der ESTV über deren Informatikschwierigkeiten informieren; dennoch war – nach Ansicht verschiedener ehemaliger FinDel-Präsidenten – die Kritik der EFK aufgrund deren ersten Projektprüfung von 2005 der eigentliche Ausgangspunkt der Befassung der FinDel mit INSIEME.¹⁸²³

Da die EFK trotz der festgestellten Mängel keinen Handlungsbedarf für die Oberaufsicht erkannte,¹⁸²⁴ beschloss die FinDel zwar, das Projekt INSIEME eng zu begleiten, verzichtete aber auf weitergehende Interventionen.¹⁸²⁵ Obwohl die EFK in den Folgejahren mehrfach feststellen musste, dass ihre Empfehlungen (auch solche aus früheren Jahren) nicht umgesetzt worden waren,¹⁸²⁶ hielt sie eine Intervention der parlamentarischen Oberaufsicht in Bezug auf INSIEME nicht für notwendig¹⁸²⁷ – wozu es dann auch nicht kam.¹⁸²⁸

Daran änderte auch der sehr kritische Prüfbericht der EFK zum Gesamtvorhaben INSIEME vom 18. Dezember 2008 nichts. Die EFK erachtete ein Einschreiten der FinDel nicht als notwendig, da sich die ESTV mit allen Empfehlungen einverstanden erklärt und versprochen hatte, diese umzusetzen. Die Möglichkeit, kritische Fragen zu stellen und entsprechende Dokumente einzufordern, werde sich im Zusammenhang mit einem allfälligen Zusatz- und Nachtragskredit bieten.¹⁸²⁹

Erst 2010, insbesondere im Zusammenhang mit dem Antrag auf einen Nachtragskredit mit Vorschuss, erkannte die FinDel Handlungsbedarf für die Finanzoberaufsicht und wurde aktiv.¹⁸³⁰ Dabei ging es vorerst um ein Ansprechen von Problemen

¹⁸²¹ Diese erhielt die FinDel vonseiten des EFD in Erfüllung des Auftrags, regelmässig über das Projekt Bericht zu erstatten.

¹⁸²² Diesen erhielt die FinDel auf ihr Verlangen hin.

¹⁸²³ Insbesondere der Präsident der FinDel von 2004 sagte hierzu: «Die erste Kritik an INSIEME durch die EFK erreichte die FinDel erst 2005. Diese Kritik führte u. a. dazu, dass der Verpflichtungskredit eingereicht wurde. Vorher war INSIEME das Licht am Ende des Tunnels. [...] Weil der FinDel von keiner Seite eine Kritik am neuen System zu Ohren kam, beschäftigte sie sich auch nicht damit» (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 38, siehe auch S. 47).

¹⁸²⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni 2005, S. 2.

¹⁸²⁵ Der Beschluss, vom EFD einen Bericht über die Umsetzung von INSIEME zu verlangen, wurde nie umgesetzt, und der im Jahresbericht 2005 in Aussicht gestellte Informationsbesuch (vgl. Jahresbericht 2005 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.3: Eidg. Steuerverwaltung [ESTV]; Informatikprojekte [BBI 2006 4099, hier 4141]) fand nicht statt.

¹⁸²⁶ Siehe Kapitel 7.2.1.2.

¹⁸²⁷ Auszüge aus den Protokollen der FinDel vom 24./25. Jan. 2006, S. 9; vom 29./30. Aug. 2006, S. 3; vom 2./3. Juli 2007, S. 2 f.

¹⁸²⁸ Zu einer Intervention kam es einzig in Bezug auf die von der ESTV zurückgewiesene Empfehlung der EFK bezüglich der Katastrophenvorsorge in der Bundesverwaltung. Siehe dazu Kapitel 7.2.1.1.

¹⁸²⁹ Siehe Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 2 und 4.

¹⁸³⁰ Die EFK hingegen sah auch 2010 für die FinDel noch keinen Handlungsbedarf (vgl. insbesondere die neutrale Berichterstattung zu INSIEME im Jahresbericht 2010 der EFK vom März 2011, S. 29, sowie den allgemeinen Hinweis, wonach aufgrund abgegebener Empfehlungen kein Handlungsbedarf für das Parlament bestehe, S. 39).

und in der Folge um die direkte Suche nach Lösungen mit dem Amtsdirektor sowie mit dem Departement.¹⁸³¹

Erneut beschloss die FinDel, die weiteren Arbeiten eng zu begleiten, dafür vom EFD bzw. von der ESTV eine entsprechende Berichterstattung zu verlangen sowie der ESTV 2011 einen Besuch abzustatten.¹⁸³² Die daraufhin erhaltenen Quartalsberichte aus dem Projekt wurden allerdings kaum je genutzt. Offenbar wurden sie als zu technisch eingeschätzt.¹⁸³³ Diese Beurteilung führte allerdings nicht dazu, dass seitens der FinDel Anpassungen an der Berichterstattung verlangt worden wären – dies, obwohl der Vorsteher des EFD (2004–2010) in Aussicht gestellt hatte, dass die ESTV ihre Berichte bei Bedarf ergänzen werde,¹⁸³⁴ und obwohl auch im Rahmen der ursprünglichen Beschlussfassung der FinDel von verschiedener Seite angeregt worden war, nach Erhalt der zu einem anderen Zweck erstellten Quartalsrapporte die künftige Ausgestaltung der Berichterstattung an die FinDel festzulegen und dabei auf eine stufengerechte Information zu achten.¹⁸³⁵ Auch die EFK wurde nie damit beauftragt, die Berichterstattung zu überprüfen.¹⁸³⁶

Damit blieben die Quartalsberichte für die Entscheidungsfindung der FinDel bis Anfang 2012 unberücksichtigt, was für die Oberaufsichtskommissionen in Anbetracht der Umstände¹⁸³⁷ schwer nachvollziehbar ist.¹⁸³⁸

Dass tatsächlich schwerwiegende Probleme bestanden, erkannte die FinDel Mitte 2011 aufgrund des Informationsbesuchs ihrer Subdelegation bei der ESTV.¹⁸³⁹ Das EFD wurde – auf Anregung des Direktors der EFK (1998–2013)¹⁸⁴⁰ – aufgefordert, über den Stand der Dinge Bericht zu erstatten,¹⁸⁴¹ und in der Folge dazu angehört.

¹⁸³¹ Dies verstehen zumindest die Präsidenten der FinDel von 2003 und 2007 (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 50) und von 2011 (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 27) unter Handlungsbedarf.

¹⁸³² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, ESTV: Kreditgeschäft, INSIEME, S. 3 und 7.

¹⁸³³ Explizit sagte dies der Präsident der FinDel von 2010 und 2014 an seiner Anhörung durch die AGI (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 10). Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 51 (Präsidentin FinDel 2013). Der Präsident der FinDel von 2011 – das war das Jahr, in dem die Berichte erstmals an die FinDel gelangten und an verschiedenen Sitzungen zur Kenntnis genommen wurden – konnte sich nicht mehr an diese Berichte erinnern und meinte: «Es wäre ja vermutlich auch nicht richtig gewesen, wenn wir diese Quartalsberichte erhalten hätten» (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 29).

¹⁸³⁴ Schreiben des Vorstehers des EFD (2004–2010) an die FinDel vom 21. Okt. 2010.

¹⁸³⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, ESTV: Kreditgeschäft, INSIEME, S. 6 f.

¹⁸³⁶ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 38 (stv. Direktor EFK 2000–2013).

¹⁸³⁷ Siehe dazu auch Kapitel 7.2.2.3.

¹⁸³⁸ Im Nachhinein beurteilten auch einzelne der angehörten ehemaligen Präsidenten der FinDel den Umgang mit den Informationen aus dem Projekt als nicht besonders geschickt. So hielt der Präsident der FinDel von 2010 und 2014 an seiner Anhörung durch die AGI fest: «Rückblickend hätten wir hier vielleicht schärfer sein und eigene Quartals- oder Halbjahresberichte verlangen sollen» (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 10). Entsprechend verlangt die FinDel seit 2014 beim Nachfolgeprojekt FISCAL-IT jeweils eine Beurteilung einer solchen Berichterstattung durch das zuständige Departement und eine Konsolidierung durch den Bundesrat (vgl. Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 24 [Präsident FinDel 2010 und 2014] sowie S. 51 und 55 [Präsidentin FinDel 2013]). Dazu, dass es sich möglicherweise gelohnt hätte, die Quartalsberichte genau anzuschauen, siehe Kapitel 3.3.2.3 und 3.3.2.4.

¹⁸³⁹ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 49 (Präsidentin FinDel 2013).

¹⁸⁴⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 23./24. Juni 2011, S. 3.

¹⁸⁴¹ Schreiben der FinDel vom 14. Juli 2011 an die Vorsteherin des EFD (seit 2010).

Dabei bezeichneten die angehörten Personen das Projekt als auf Kurs befindlich, konnten aber die Fragen zu den Gesamtkosten nicht beantworten.

Da die EFK bisher zu ihren Empfehlungen von 2008 keine Nachkontrolle durchgeführt hatte,¹⁸⁴² eine solche allerdings in Arbeit war, regte der Direktor der EFK (1998–2013) an, auf eine weitergehende Intervention seitens der FinDel zu verzichten, bis der Bericht der EFK von 2012 vorliegen würde.¹⁸⁴³ Die FinDel folgte diesem Rat und teilte Anfang 2012 die Beurteilung von INSIEME durch die EFK. Zu diesem Zeitpunkt erachteten beide die Situation als kritisch.

Zudem erkannte die FinDel eine erwähnenswerte Differenz zwischen den Erkenntnissen der EFK und den Berichterstattungen aus dem Projekt.¹⁸⁴⁴ In der Folge befasste sich die FinDel an beinahe jeder weiteren Sitzung mit dem Grossprojekt, wobei die Einschätzungen zu dessen Realisierbarkeit von Sitzung zu Sitzung variierten. Im September 2012 fällt die Vorsteherin des EFD schliesslich den Abbruchentscheid.

Orientierung an den Oberaufsichtskriterien

Es gibt nur wenige Anhaltspunkte dafür, dass sich die FinDel bei ihrer Begleitung von INSIEME und ihren Feststellungen spezifisch an den Kriterien der parlamentarischen Oberaufsicht orientiert hätte. Im Zentrum standen viel mehr Kostenüberlegungen und die Sicherstellung der Einnahmen des Bundes.

In Bezug auf die Zielsetzung von INSIEME selbst warf die FinDel mehrfach die Frage auf, worauf die Schätzung der ESTV bezüglich der Steuermehrerträge basiere. Die Antworten der ESTV schienen ihr wenig überzeugend.¹⁸⁴⁵ Anfang 2012 zweifelte dann auch die EFK an deren Realisierbarkeit, ohne die Schätzung selbst überprüft zu haben.¹⁸⁴⁶ Die Wirtschaftlichkeit der neuen, über INSIEME zu schaffenden IT-Lösung stand allerdings nicht im Zentrum der Zielsetzung des Projekts, sondern die Ablösung der Altsysteme.¹⁸⁴⁷

7.2.2.2 Selbstverständnis der FinDel

Möglichkeiten zur Plausibilisierung der erhaltenen Informationen

Unbestrittenermassen erhielt die FinDel – bis auf solche zu den Gesamtkosten – alle Informationen, die sie einverlangte. Diese Informationen wirkten sich aber – so scheint es heute – in stark unterschiedlicher Art und Weise auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der FinDel aus – je nachdem, von wem die Informationen stammten und wie gut die FinDel sie beurteilen konnte.

¹⁸⁴² Siehe dazu Kapitel 6.4.5.

¹⁸⁴³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 5.

¹⁸⁴⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Febr. 2012, S. 2 f. und 7.

¹⁸⁴⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Juni 2010, ESTV: Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojektes INSIEME, S. 3; Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, ESTV: Kreditgeschäft, INSIEME, S. 4–7; und Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 28./29. Nov. 2011, S. 3. Vgl. auch den Jahresbericht 2010 der FinDel an die FK, Ziff. 2.2.3: Eidg. Steuerverwaltung, Projekt INSIEME (BBl 2011 3855, hier 3875).

¹⁸⁴⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. März 2012, S. 4.

¹⁸⁴⁷ So explizit auch die EFV zur Erläuterung, weshalb sie die postulierten Mehreinnahmen nie detailliert geprüft habe (Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014, S. 6).

Die FinDel hätte aber nicht einfach darauf vertrauen müssen, vollständig und wahrheitsgemäss informiert zu werden, auch wenn alle Personen im Dienst des Bundes zu einer entsprechenden Auskunftserteilung verpflichtet waren (Art. 156 Abs. 1 ParlG). Vielmehr hätten der FinDel verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung gestanden, die erhaltenen Informationen soweit notwendig zu überprüfen. Neben eigenem kritischem Nachfragen¹⁸⁴⁸ hätte die FinDel die Möglichkeit gehabt, die EFK – im Rahmen ihrer Unabhängigkeit (vgl. Art. 1 Abs. 2 FKG) –, einen externen Sachverständigen sowie selbstverständlich auch ihr eigenes Sekretariat mit der Plausibilisierung der erhaltenen Informationen zu beauftragen.¹⁸⁴⁹ Davon machte die FinDel jedoch keinen Gebrauch.

Verhältnis zur EFK

Im Rahmen ihrer Anhörungen durch die AGI stellten die angehörten ehemaligen Präsidenten der FinDel klar, dass sie es für die Beurteilung der Frage nach einem Aktivwerden der FinDel als entscheidend erachteten, ob der Direktor der EFK (1998–2013) eine solche Intervention für notwendig hielt.¹⁸⁵⁰ So sahen sie es zwar als Aufgabe der FinDel an, den Bundesrat in finanziellen Belangen zu überprüfen; die FinDel sei aber nicht in der Lage, selber aktiv zu werden.¹⁸⁵¹ Dazu «bräuchte die FinDel einen ganz anderen Apparat».¹⁸⁵² «Es wäre unseriös zu meinen, die sechs Mitglieder der FinDel könnten im lockeren Gespräch mit dem Amtschef oder mit einzelnen Mitarbeitenden wunde Punkte erkennen. Gerade bei Informatikprojekten war eine vernünftige Beurteilung der Abläufe [...] nur mit Hilfe der EFK möglich.»¹⁸⁵³ Der Präsident der FinDel der Jahre 2003 und 2007 meinte sogar: «Die Überprüfung inhaltlicher Fragen [...] war nie unsere Aufgabe, sondern Sache der zuständigen Ämter und allenfalls der Informatikrevision durch EFK-eigene Informatiker.»¹⁸⁵⁴ Das sei aber kein Problem; schliesslich sei die EFK das Instrument der FinDel.¹⁸⁵⁵

Insofern erschien es den ehemaligen FinDel-Präsidenten auch selbstverständlich, dass die EFK der FinDel eine Auswahl ihrer Berichte zur vertieften Behandlung

¹⁸⁴⁸ So führte die Präsidentin der FinDel von 2013 an der Sitzung vom 19. Sept. 2012 aus, dass zwar «gewisse Bedenken» bei der Gewährung des Nachtragskredits vorhanden gewesen seien, man aber auf alle kritischen Nachfragen hin zu hören bekommen hätte, dass alles gut sei. Die Richtigkeit dieser Antworten sei schwierig zu beurteilen gewesen (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 12). Vgl. Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 50 (Präsidentin FinDel 2013).

¹⁸⁴⁹ Siehe Kapitel 7.1.3.

¹⁸⁵⁰ Vgl. insbesondere das Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 57 (Präsident FinDel 2003 und 2007). Vgl. auch das Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 10 (Präsident FinDel 2010 und 2014). Als ehemaliges Mitglied der FinDel teilte auch der Vorsteher des EFD (2004–2010) diese Einschätzung (Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 38).

¹⁸⁵¹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 34 (Präsident FinDel 2004). Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 26 ff. und 31 (Präsident FinDel 2011).

¹⁸⁵² Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 69 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁵³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 53 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁵⁴ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 54 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 25 (Präsident FinDel 2011).

¹⁸⁵⁵ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 28 (Präsident FinDel 2011). Ebenso der Vorsteher des EFD (2004–2010) (Protokoll der AGI vom 8. Nov. 2013, S. 44).

empfahl,¹⁸⁵⁶ und dass der Direktor der EFK (1998–2013) gemäss Praxis der FinDel an all ihren Sitzungen zu INSIEME teilgenommen hatte.¹⁸⁵⁷ Denn letztlich müsse die Oberaufsicht nur aktiv werden, wenn sie über ihre normalen Mittel¹⁸⁵⁸ oder von aussen auf einen gewissen «Anfangsverdacht» hingewiesen werde.¹⁸⁵⁹

Verhältnis zum EFD

Auch zum EFD als zu beaufsichtigende Verwaltungseinheit bestand aufgrund dessen Aufgabe in Bezug auf den Finanzhaushalt aus Sicht verschiedener Vertreter der FinDel, die von der AGI angehört wurden, ein besonders enges Verhältnis.¹⁸⁶⁰ So betrachtete sich die FinDel «bei der Aufsicht über die Finanzen des Bundes [...] als Partnerin des Finanzministers und des Direktors der EFV. Wir hatten die gleichen Ziele. Es ist die Aufgabe des Finanzministers, dafür zu sorgen, dass finanziell alles im richtigen Rahmen läuft.»¹⁸⁶¹ Entsprechend war gemäss dem Präsidenten der FinDel von 2004 «an fast jeder FinDel-Sitzung [...] der verantwortliche Finanzminister anwesend» und es war auch üblich, «dass der Präsident der FinDel mit dem Finanzminister eine längere Vorbesprechung zu den traktandierten Themen durchführte».¹⁸⁶² «Die FinDel erachtete es also als wichtig, die Spitze des EFD über ihre Diskussionen und Interventionen zu informieren.»¹⁸⁶³ Insofern schien es auch selbstverständlich,¹⁸⁶⁴ dass die Vorstehenden des EFD¹⁸⁶⁵ alle Protokolle der FinDel

¹⁸⁵⁶ Wobei die Berichte zu INSIEME von der EFK allesamt zur Besprechung vorgeschlagen worden waren, weil sie die FinDel seit März 2002 aufgrund der Vorgeschichte zur Informatik der ESTV auf dem Laufenden halten wollte (vgl. Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2006, S. 3). Siehe auch Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 39 (Präsident FinDel 2004).

¹⁸⁵⁷ Siehe dazu Kapitel 6.6.8.

¹⁸⁵⁸ «Die internen Informationen kamen immer über die EFK» (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 35 [Präsident FinDel 2004]).

¹⁸⁵⁹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 69 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁶⁰ So insb. der Präsident der FinDel von 2003 und 2007 (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 51 und 58). Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 55 (Präsidentin FinDel 2013).

¹⁸⁶¹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 44 (Präsident FinDel 2004). Ebenso: Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 62 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁶² Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 38. Vgl. auch Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 53 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁶³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 62 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁶⁴ Explizit sagte das der Präsident der FinDel von 2004 (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 44). Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 14 f. (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁸⁶⁵ Die Vorstehenden des EFD machten die Protokolle nach Bedarf dem eigenen Stab zugänglich (vgl. Protokolle der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 56 [Generalsekretär EFD seit 2010]; vom 28. Okt. 2013, S. 28 [Vorsther EFD 1996–2003]; und vom 8. Nov. 2013 [Vorsther EFD 2004–2010]).

integral erhielten,¹⁸⁶⁶ ohne dass damit ein besonderer Auftrag verbunden gewesen wäre.¹⁸⁶⁷

Auch die EFD-Vorstehenden erachteten die FinDel als besondere Partnerin¹⁸⁶⁸ und die Möglichkeit, Probleme mit ihr zu diskutieren, als grosse Unterstützung¹⁸⁶⁹. Die vom Generalsekretär des EFD (seit 2010) dargelegte Rolle der FinDel als «Sparpartner» und «Soundingboard»¹⁸⁷⁰ wurde hingegen von den angehörteten Vertretern der FinDel weitgehend zurückgewiesen.¹⁸⁷¹

Verschiedene ehemalige Präsidenten der FinDel waren sich zwar – mehr oder weniger¹⁸⁷² – der Möglichkeiten bewusst, die ihnen zur Verfügung gestanden hätten, um ihren Erkenntnissen Nachdruck zu verleihen.¹⁸⁷³ Es herrschte allerdings die Vorstellung, «Unzulänglichkeiten so lange wie möglich zusammen mit der Verwaltung zu korrigieren zu versuchen».¹⁸⁷⁴ Kritik wurde zwar angebracht, ohne aber die Konfrontation oder gar den Gang an die Öffentlichkeit zu suchen; dies in der Hoffnung, im Gespräch mehr zu erreichen,¹⁸⁷⁵ so dass am Ende der Diskussionen ein Konsens über das weitere Vorgehen resultieren würde.¹⁸⁷⁶

¹⁸⁶⁶ Ziff. 8 Bst. b Weisungen der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 19. Nov. 2004 über die Behandlung ihrer Protokolle und Unterlagen; Art. 22 Abs. 3 Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. Nov. 1985 (AS 1986 116), aufgehoben per 1. Jan. 2012 (AS 2011 5859, hier 5861). Im Nachhinein fanden allerdings auch verschiedene Präsidenten der FinDel, dass es sich dabei nicht um eine adäquate Lösung gehandelt hatte. So hätte «zumindest eine gewisse Triage [...] vorgenommen werden müssen» (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 63 [Präsident FinDel 2003 und 2007]). Eine der Lehren der FinDel aus dem Abbruch von INSIEME sei, dass nun keine solche Informationspolitik mehr bestehe (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 54 f. [Präsidentin FinDel 2013]).

¹⁸⁶⁷ So bestand denn auch nicht eine einheitliche Auffassung dazu, ob mit der Weiterleitung auch eine Auftragsvergabe verbunden war bzw. wofür die EFD-Vorstehenden die erhaltenen Informationen hätten verwenden sollen. Vgl. z. B. die Protokolle der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 33 (Vorsteherin EFD seit 2010); vom 28. Okt. 2013, S. 28 (Vorsteher EFD 1996–2003); vom 14. März 2014, S. 45 (Präsident FinDel 2004); und vom 26. März 2014, S. 14 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁸⁶⁸ Protokolle der AGI vom 28. Okt. 2013, S. 21 (Vorsteher EFD 1996–2003), und vom 8. Nov. 2013, S. 45 (Vorsteher EFD 2004–2010).

¹⁸⁶⁹ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 33 (Vorsteherin EFD seit 2010). Sogar der Direktor der ESTV hielt fest, dass er die Befassung der FinDel mit INSIEME als sehr motivierend und konstruktiv empfand (Protokoll der AGI vom 10. Juni 2013, S. 65).

¹⁸⁷⁰ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 56.

¹⁸⁷¹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 18 (Präsident FinDel 2003 und 2007); Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 18 f. (Präsident FinDel 2010 und 2014) und S. 35 (Präsident FinDel 2011). Der Präsident der FinDel von 2004 äusserte sich dagegen positiv zu dieser Rolle (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 47).

¹⁸⁷² Weder der Präsident der FinDel von 2011 noch die Präsidentin der FinDel von 2013 führten gegenüber der AGI Massnahmen in Bezug auf die Schaffung von Öffentlichkeit auf (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 26 und 48).

¹⁸⁷³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 35 (Präsident FinDel 2004) und S. 51 (Präsident FinDel 2003 und 2007); Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 7 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁸⁷⁴ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 62 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁷⁵ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 51, 61 und 65 (Präsident FinDel 2003 und 2007). Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 7 und 10 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁸⁷⁶ Protokoll der AGI vom 9. Okt. 2013, S. 56 (Generalsekretär EFD seit 2010).

Dementsprechend trat die FinDel nach 2006¹⁸⁷⁷ erstmals wieder mit ihrem Jahresbericht 2010 bezüglich INSIEME in der Öffentlichkeit in Erscheinung. Die Berichterstattung blieb allerdings neutral¹⁸⁷⁸ und die Medienmitteilung zur Veröffentlichung enthielt keine Nennung von INSIEME.¹⁸⁷⁹ Auch als die FinDel Mitte 2011 dringenden Handlungsbedarf erkannte, informierte sie die Öffentlichkeit nicht. Erst mit der Publikation des Tätigkeitsberichts 2011 und der entsprechenden Medienmitteilung am 20. April 2012 positionierte sich die FinDel in der Öffentlichkeit klar kritisch gegenüber dem Gesamtvorhaben INSIEME.¹⁸⁸⁰

In Bezug auf die Behandlung der Voranschläge in den FK stellte die FinDel während der gesamten Laufzeit von INSIEME nie einen Antrag und gab auch nie Empfehlungen ab.

Tatsächliche Plausibilisierung der erhaltenen Informationen

Auf der Basis ihrer engen Beziehungen sowohl zur EFK als auch zum EFD sah die FinDel keinen Anlass für Aufträge an Dritte «oder dafür, im Sekretariat jemanden mit besonderen Aufgaben zu betrauen».¹⁸⁸¹ Vielmehr vertraute die FinDel während der gesamten Dauer von INSIEME darauf, dass die vonseiten der Verwaltung erhaltenen Zusicherungen auch den Tatsachen entsprachen,¹⁸⁸² oder dass die EFK schon intervenieren würde.¹⁸⁸³

So liess sich die FinDel lange vonseiten des EFD (inkl. ESTV) in Bezug auf die Situation von INSIEME beruhigen.¹⁸⁸⁴ Gerade der Vorsteher des EFD (2004–2010) und seine Generalsekretärin (2007–2010) vermittelten der FinDel trotz vorhandener

¹⁸⁷⁷ Jahresbericht 2005 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.3: Eidg. Steuerverwaltung (ESTV); Informatikprojekte (BBl 2006 4099, hier 4141).

¹⁸⁷⁸ Jahresbericht 2010 der FinDel an die FK, Ziff. 2.2.3: Eidg. Steuerverwaltung, Projekt INSIEME (BBl 2011 3855, hier 3875).

¹⁸⁷⁹ Die Finanzdelegation der eidg. Räte veröffentlicht ihren Tätigkeitsbericht 2010, Medienmitteilung der FinDel vom 8. April 2011 (abrufbar unter: www.parlament.ch > Service und Presse > Medienmitteilungen [Stand: 5. Aug. 2014]).

¹⁸⁸⁰ Jahresbericht 2011 der FinDel an die FK, Ziff. 3.6.1: ESTV; Informatikprojekt INSIEME, Informationsbesuch bei der ESTV (BBl 2012 6993, hier 7035); Die Finanzdelegation der eidg. Räte veröffentlicht ihren Tätigkeitsbericht 2011, Medienmitteilung der FinDel vom 20. April 2012, (abrufbar unter: www.parlament.ch > Service und Presse > Medienmitteilungen [Stand: 5. Aug. 2014]).

¹⁸⁸¹ So der Präsident der FinDel vom 2003 und 2007 (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 53), der weiter ausführte: «Zu vertiefenden Prüfungen von Fachleuten über die EFK hinaus kam es nicht.» Vgl. auch Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 48 (Präsident FinDel 2004).

¹⁸⁸² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 6./7. Sept. 2012, S. 8.

¹⁸⁸³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 53 (Präsident FinDel 2003 und 2007): «Wir stützten uns auf die EFK und verliessen uns auf die Berichterstattung des Departements bzw. des Amtes.» Und ähnlich nochmals auf S. 55: «Im Rahmen der Pendenzenkontrolle waren wir darauf angewiesen, dass uns [...] die EFK auf möglicherweise unzulängliche Antworten hinweist. Es war klar, dass die drei Ständeräte und die drei Nationalräte [...] nicht den Überblick darüber hatten, was ein halbes oder drei Viertel Jahre zuvor besprochen wurde.» Ähnlich äusserte sich auch die Präsidentin der FinDel von 2013 (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 51). An dieser Einschätzung hätte nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen aller Wahrscheinlichkeit nach auch die Weiterleitung der kritischen Hinweise aus der anonymen E-Mail vom 12. Okt. 2009 an die FinDel nichts geändert.

¹⁸⁸⁴ Symptomatisch ist die Berichterstattung eines Mitglieds der FinDel in der FK-N 2011, wonach sie jetzt den Direktor der ESTV (2000–2012) «nicht nur bei seiner Ehre, sondern auch bei seiner Würde gepackt» hätten (Protokoll der FK-N vom 7./8. April 2011, S. 64). Vgl. dazu auch Kapitel 4.3.4 und 4.4.

Problemhinweise «das Gefühl, man habe die Situation im Griff». ¹⁸⁸⁵ Im Nachhinein waren sich die ehemaligen Präsidenten der FinDel jedoch nicht mehr sicher, ob sie «alle Informationen erhielten, die für eine Beurteilung nützlich gewesen wären». Es wurde sogar die Frage aufgeworfen, ob die erhaltenen Informationen teilweise nicht den Tatsachen entsprachen. ¹⁸⁸⁶

7.2.2.3 Rolle und Funktionsweise der EFK

Falsche Vorstellung der Rolle der EFK

Die Obergerichtskommissionen anerkennen, dass der EFK eine herausragende Rolle in Bezug auf die Wahrnehmung der Obergerichtsfunktion durch die FinDel zukommen musste. So wird der EFK denn auch bereits im Finanzkontrollgesetz eine entsprechende Aufgabe übertragen. ¹⁸⁸⁷ Dazu gehört, dass die EFK der FinDel in Bezug auf deren Aufgabenwahrnehmung beratend zur Seite steht. Nach Ansicht der FK und GPK gehört auch dazu, dass sie entsprechende Einschätzungen abgibt – wie sie es in Bezug auf INSIEME auch getan hat.

Die EFK ist aber eine unabhängige Fachbehörde, die selbständig entscheidet, was und wie intensiv sie prüft. ¹⁸⁸⁸ Ihr Fokus liegt dabei auf den finanztechnischen Gesichtspunkten. Diesbezüglich anerkennen die Obergerichtskommissionen durchaus, dass sich die EFK – begleitet von der FinDel und vom EFD – einer allgemeinen Qualitätsüberprüfung durch den deutschen Bundesrechnungshof unterziehen liess, die positiv ausfiel. ¹⁸⁸⁹ Die Überprüfung bezog sich allerdings auf die Aufgabe der EFK als Finanzkontrollorgan.

Die FinDel verfolgt nicht die gleichen Zielsetzungen wie die EFK. ¹⁸⁹⁰ So ist die EFK nicht Teil der parlamentarischen Obergericht ¹⁸⁹¹ – sie arbeitet ja auch für den Bundesrat ¹⁸⁹² – und weder legitimiert, über den politischen Handlungsbedarf zu

¹⁸⁸⁵ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 50 und 56 (Präsidentin FinDel 2013). Allerdings teilte der Vorsteher des EFD (2004–2010) der FinDel auch mit, dass er klar der Ansicht sei, dass die Verantwortung bei der ESTV liege, weshalb er sich nicht weiter um das Projekt kümmere (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19./20. Mai 2009, S. 3 [die Aussage wurde im Rahmen der Vorbesprechung der FinDel-Sitzung gemacht]). Im Rahmen ihrer Anhörungen durch die AGI zeigten sich der Präsident der FinDel von 2010 und 2014 sowie die Präsidentin von 2013 mit dieser Aussage klar nicht (mehr) einverstanden (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 16 und 56).

¹⁸⁸⁶ So explizit der Präsident der FinDel von 2010 und 2014 (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 9 [inkl. zitierter Stelle]). Ein Mitglied der FK-N warf im Rahmen der Berichterstattung zum Informationsbesuch von 2012 die Frage auf, ob die Obergericht «an der Nase herumgeführt worden» war (Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 4).

¹⁸⁸⁷ Vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 1 Bst. a FKG (SR **614.0**). Vgl. auch die Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) (BBl **1998** V 4703, hier 4707).

¹⁸⁸⁸ Vgl. dazu Kapitel 6.2.1.

¹⁸⁸⁹ Gute Ergebnisse einer Überprüfung der Eidg. Finanzkontrolle, Medienmitteilung der FinDel vom 13. Juli 2005. Vgl. dazu auch die Ausführungen verschiedener ehemaliger Präsidenten der FinDel (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 39 und 41 [Präsident FinDel 2004], sowie S. 59 f. [Präsident FinDel 2003 und 2007]).

¹⁸⁹⁰ Der Präsident der FinDel von 2004 war allerdings explizit der Meinung, die FinDel und die EFK hätten dieselben Zielsetzungen (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 44).

¹⁸⁹¹ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 57 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁹² Art. 1 Abs. 1 Bst. b FKG (SR **614.0**). Siehe dazu Kapitel 6.6.1.

urteilen, noch ist dies ihre Aufgabe. Die Verantwortung für die Wahrnehmung dieser Aufgabe trägt alleine die FinDel. Eine Vermischung dieser Rollen ist letztlich der jeweiligen Unabhängigkeit von EFK und FinDel abträglich.¹⁸⁹³

Deshalb ist aus Sicht der Oberaufsichtskommissionen eine klarere Trennung dieser beiden Funktionen vorzunehmen. So erachten es die FK und GPK z. B. weder als sinnvoll noch als notwendig,¹⁸⁹⁴ dass Kontakte zwischen der EFK und den Departementvorstehenden weitestgehend im Rahmen von FinDel-Sitzungen stattfinden.¹⁸⁹⁵

Auch darf es auf der Basis der dargestellten Rollenteilung keine «stille» Selektion bei der Informationsbereitstellung der EFK geben, also eine Selektion auf der Basis von nicht klar vereinbarten Kriterien; weder über die Vorschläge der EFK, welche Berichte in der FinDel behandelt werden sollten, noch auf andere Weise. Die FinDel entscheidet selbst und unabhängig über die Ausübung ihrer Informationsrechte (Art. 153 Abs. 6 ParlG).

Demgegenüber enthielt aber z. B. die gemäss Artikel 14 Absatz 1 FKG zu erstellende Zusammenfassung der EFK zuhanden der FinDel zum Prüfbericht vom 18. Mai 2005, die als Basis für den Drehbuchbeitrag des SPFA diene, nur selektive Hinweise auf Probleme. Informationen zu den aufgedeckten lückenhaften Kostenkontrollen, den Kosten- und Terminüberschreitungen sowie zur Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen fanden sich nur im Bericht der EFK.¹⁸⁹⁶ Eine Diskussion über diese Probleme fand denn in der FinDel zu jenem Zeitpunkt auch nicht statt.¹⁸⁹⁷ Ebenso waren in der Zusammenfassung zur Projektprüfung von 2008 keine Probleme beim Beschaffungsrecht aufgeführt, obwohl die EFK solche aufgedeckt hatte.¹⁸⁹⁸ Entsprechend fanden diese auch keinen Niederschlag in der FinDel.¹⁸⁹⁹

Es ist zudem unklar, an welchen Kriterien sich die EFK bei ihren Beurteilungen zuhanden der FinDel orientiert.¹⁹⁰⁰ Deshalb erachten es die FK und GPK als notwendig, die Einschätzungen der EFK bezüglich der Aufgabenwahrnehmung durch die FinDel sowohl auf ihre Plausibilität als auch auf ihre politische Opportunität hin zu prüfen – gerade auch vor dem Hintergrund der hervorgehobenen Rolle der EFK.

Die Unabhängigkeit der FinDel verlangt eine solche Klärung. Dass es sich dabei nicht einzig um eine Misstrauensbekundung gegenüber der EFK handelt, zeigt sich auch darin, dass die mündlichen Auskünfte des Direktors der EFK (1998–2013) an den Sitzungen der FinDel einerseits offenbar nicht immer dem aktuellsten Wissens-

¹⁸⁹³ Bezüglich EFK siehe dazu auch Kapitel 6.6.8.

¹⁸⁹⁴ Demgegenüber betrachtete es der Präsident der FinDel von 2004 «als einen Vorteil, wenn der Direktor der EFK einem Bundesrat mit dem Rückhalt der FinDel gegenüber treten kann» (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 46). Siehe auch Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 67 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁸⁹⁵ Gemäss Auskunft des aktuellen Direktors der EFK ist dies allerdings der Fall (Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 14). Offenbar wurden solche Gespräche auch dazu genutzt, das in Art. 15 Abs. 3 FKG (SR **614.0**) vorgesehene Verfahren zu umgehen. Dazu und zur Empfehlung, in Zukunft vermehrt auch eigenständige Kontakte der EFK mit den Departementen vorzusehen, siehe Kapitel 6.6.1.

¹⁸⁹⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 27./28. Juni 2005, S. 1 f.

¹⁸⁹⁷ Auszüge aus den Protokollen der FinDel vom 27./28. Juni 2005 und vom 29./30. Aug. 2005.

¹⁸⁹⁸ Siehe dazu Kapitel 6.4.1 und 6.6.8.

¹⁸⁹⁹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009.

¹⁹⁰⁰ Siehe dazu Kapitel 6.6.8.

stand der EFK entsprachen und andererseits nicht unbedingt auf tatsächlich vorliegenden Informationen basierten – wie die FK und GPK feststellen mussten. So führte er z. B. an der Sitzung der FinDel vom 2./3. Juli 2007 aus, dass das Projekt INSIEME auf Kurs sei, weshalb kein Handlungsbedarf für die FinDel bestehe.¹⁹⁰¹ Tatsächlich zeigten die Ergebnisse des Auditberichts der Firma Capgemini vom 22. März 2007, die der EFK – wohl aber nicht deren Direktor – gut bekannt waren, jedoch klar auf, dass grosse Probleme bestanden.¹⁹⁰²

Auch äusserte sich der Direktor der EFK (1998–2013) an der Sitzung der FinDel vom 14./15. April 2009 dahingehend, dass die Empfehlungen der EFK aus der Projektprüfung von 2008 in der ESTV positiv aufgenommen worden seien und deren Umsetzung deshalb auf gutem Wege sei. Erneut sah er deshalb keinen Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht.¹⁹⁰³ Tatsächlich hatte die EFK die Umsetzung ihrer Empfehlungen bis dahin nicht überprüft. Über den Stand der Umsetzung lagen keinerlei aktuelle Informationen vor.

Im Zusammenhang mit dem Beschluss des Bundesrats, ein Monitoring zur Umsetzung von INSIEME einzurichten,¹⁹⁰⁴ führte der Direktor der EFK (1998–2013) aus, dass die EFK davon ausgehe, dass das FISP ESTV gewisse Prüfungen zur Qualität des Reportings und des Controllings vornehme.¹⁹⁰⁵ Diese Annahme konnte sich jedoch auf keine ihm vorliegenden Informationen stützen und erwies sich letztlich als falsch.¹⁹⁰⁶

Vor diesem Hintergrund erachten es die Oberaufsichtskommissionen als notwendig, dass sich die FinDel in Zukunft nicht einzig auf die EFK als Quelle abstützt¹⁹⁰⁷ und unabhängig von der EFK entscheidet, inwieweit aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht Handlungsbedarf besteht.¹⁹⁰⁸

¹⁹⁰¹ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 2./3. Juli 2007, S. 2 f.

¹⁹⁰² Siehe dazu Kapitel 6.3.5.

¹⁹⁰³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 2 ff.

¹⁹⁰⁴ Siehe dazu Kapitel 5.3.1.3.

¹⁹⁰⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, ESTV: Kreditgeschäft, INSIEME, S. 6.

¹⁹⁰⁶ Der weitere Verlauf dieser Angelegenheit war nicht optimal: So konnten die in der Folge durchgeführten Abklärungen die Frage allfälliger bisheriger Prüfungen durch das FISP ESTV eigentlich nicht klären (vgl. Schreiben der FinDel an das EFD vom 11. Okt. 2010; Schreiben des Vorstehers des EFD [2004–2010] an die FinDel vom 21. Okt. 2010; E-Mail der ESTV an das SPFA vom 10. Nov. 2010 mit Verweis auf die Geschäftsordnung des FISP ESTV vom 8. Okt. 2002, Art. 10). Der Drehbuchbeitrag des SPFA für die Sitzung der FinDel vom 25. Nov. 2010 vermittelte allerdings den Eindruck, dass solche Kontrollen tatsächlich stattfinden würden (Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 25./26. Nov. 2010, S. 1). Siehe dazu Kapitel 6.4.3.

¹⁹⁰⁷ Gerade so aber der Präsident der FinDel von 2011, der ergänzend sogar meinte: «Wir hatten wie gesagt die Berichte der EFK, die unser Instrument waren. Was verwaltungsmässig gelaufen ist, weiss ich nicht» (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 28 f.).

¹⁹⁰⁸ Dass die Handlungsempfehlungen der EFK an die FinDel kaum hinterfragt wurden, geht u. a. hervor aus dem Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 12 f. (Präsident FinDel 2010 und 2014).

Mangelhafte Kenntnis der Funktionsweise der EFK

Die Inspektion der FK und GPK zeigte, dass sich die FinDel stark auf die EFK abstützte, obwohl ihr nicht hinreichend klar war, wie diese ihre Aufgaben tatsächlich erfüllte.¹⁹⁰⁹

So führte die EFK z. B. weder in regelmässigen Abständen noch unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen systematisch Nachkontrollen bezüglich abgegebener Empfehlungen durch.¹⁹¹⁰ Viele ehemalige Präsidenten der FinDel gingen aber davon aus, dass dies so sei,¹⁹¹¹ bzw. dass es bei INSIEME so hätte sein sollen.¹⁹¹² Tatsächlich wurde bezüglich INSIEME nur der Grossteil der prioritären Empfehlungen im Rahmen der Folgeprüfungen von 2006 und 2011 nachkontrolliert.¹⁹¹³

Die Folgeprüfung von 2011 fand allerdings erst drei Jahre nach Vorliegen des Prüfberichts und rund zweieinhalb Jahre nach Ablauf der letzten Umsetzungsfristen statt.¹⁹¹⁴ Während dieser zweieinhalb Jahre hatte die EFK keinerlei Informationen zum Stand der Umsetzungen ihrer Empfehlungen und wusste nicht, dass ein Grossteil ihrer Empfehlungen nicht umgesetzt worden war.¹⁹¹⁵ Trotzdem erteilte der Direktor der EFK (1998–2013) gegenüber der FinDel Auskünfte zum Umsetzungsstand.¹⁹¹⁶ Die FinDel ging in den allermeisten Fällen davon aus, sich über die Berichterstattung der EFK einen Überblick über den Umsetzungsstand der Empfehlungen verschaffen zu können.¹⁹¹⁷

Nur schon aufgrund dieser Nachkontroll-Praxis konnte die EFK ihrer Pflicht nach Artikel 14 Absatz 3 FK-G, unter anderem die FinDel in ihrem Jahresbericht über Pendenzen bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu informieren, nicht angemessen nachkommen.¹⁹¹⁸ Inwiefern dies der FinDel bewusst war, muss hier offen bleiben. Dass eine entsprechende Informationspflicht der EFK bestanden hätte, war dem Präsidenten der FinDel von 2010 und 2014 sowie der Präsidentin der FinDel von 2013 nicht bekannt,¹⁹¹⁹ wogegen die Präsidenten der FinDel von 2004 und 2011 der

¹⁹⁰⁹ Der Präsident der FinDel von 2010 und 2014 hielt im Rahmen seiner Anhörung durch die AGI fest: «Wir kümmerten uns nie um die Frage, wie die EFK ihre Arbeit macht» (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 13).

¹⁹¹⁰ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 23 (Direktor EFK 1998–2013).

¹⁹¹¹ Protokolle der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 55 (Präsident FinDel 2012); vom 14. März 2013, S. 41 (Präsident FinDel 2004, der aufgrund der erfolgreich bestandenen Überprüfung durch den Bundesrechnungshof zu diesem Schluss kam) und S. 59 (Präsident FinDel 2003 und 2007); sowie vom 26. März 2014, S. 12 (Präsident FinDel 2010 und 2014) und S. 31 (Präsident FinDel 2011).

¹⁹¹² Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 53 f. (Präsidentin FinDel 2013; allerdings ging sie auch davon aus, dass die FinDel bei wichtigen Empfehlungen der EFK selbst eine Nachkontrolle durchführe).

¹⁹¹³ Die Umsetzung von Empfehlungen tieferer Gewichtung wurde hingegen weitestgehend nicht nachkontrolliert; siehe dazu Kapitel 6.6.9.

¹⁹¹⁴ Auszug aus dem elektronischen Empfehlungcontrolling (i-world) der EFK vom 28. Aug. 2013.

¹⁹¹⁵ EFK-Bericht vom Januar 2012, S. 23; Schreiben der EFK an die AGI vom 12. Dez. 2013, Beilage 3.

¹⁹¹⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 2 ff. Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 53. Hier hält die Präsidentin der FinDel von 2013 gegenüber der AGI denn auch fest, dass der Direktor der EFK jeweils ganz generell über den Umsetzungsstand der Empfehlungen informiert habe.

¹⁹¹⁷ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 42 (Präsident FinDel 2004) und S. 60 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁹¹⁸ Siehe dazu Kapitel 6.6.10.

¹⁹¹⁹ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 13 (Präsident FinDel 2010 und 2014), und S. 54 (Präsidentin FinDel 2013).

Überzeugung waren, die EFK habe ihre Pflicht stets erfüllt.¹⁹²⁰ Tatsächlich hat sie jedoch nie Pendenzen ausgewiesen. Inwiefern dies damit im Zusammenhang steht, dass die EFK – nach eigenen Angaben – grundsätzlich von der Annahme ausgeht, dass akzeptierte Empfehlungen von den Verwaltungseinheiten auch umgesetzt würden,¹⁹²¹ kann hier offen bleiben. Letztlich bestand in ihren Augen schlicht keine Pendenz. Entsprechend hatte die FinDel vom tatsächlichen Umsetzungsstand der Empfehlungen aus der Projektprüfung von 2008 keine Kenntnis.

Ob sich die Mitglieder der FinDel bewusst waren, dass die EFK ihre Information an die FinDel darüber hinaus nach eigenen Kriterien selektierte,¹⁹²² muss ebenfalls offen bleiben. Die FK und GPK erachten jedoch die vollständige Information der Oberaufsichtsorgane als wesentliche Funktionsvoraussetzung. Eine Informationsselektion auf der Basis nicht klarer bzw. nicht vonseiten der Oberaufsicht festgelegter Kriterien beeinträchtigt die Aufgabenwahrnehmung der FinDel.

Nutzung der Informationen der EFK

Die FinDel stützte sich wie dargelegt stark auf die Beurteilungen der EFK ab. Brachte sich diese allerdings nicht selbst in die Beratungen der FinDel ein, wurden ihre Erkenntnisse nicht systematisch in die Entscheidungsfindung der FinDel einbezogen.

So befasste sich die FinDel im Herbst 2010 aufgrund des beantragten Zusatz- und Nachtragskredits mit Vorschuss mit dem Projekt. Es fand eine Aussprache mit dem Direktor der ESTV (2000–2012) statt, der die Notwendigkeit des Vorschusses damit begründete, dass eine ordentliche Beantragung das Projekt unterbrochen hätte.¹⁹²³ Letztlich nahm die FinDel nicht nur vom Nachtrag Kenntnis, sondern stimmte auch dem Vorschuss zum Nachtragskredit zu.¹⁹²⁴

Die EFK hatte aber bereits in ihrem Bericht vom 18. Dezember 2008 darauf hingewiesen, dass eine fundierte Mittelbedarfsplanung zu erstellen sei, damit letztlich die benötigten Mittel problemlos – sprich in den regulären Verfahren – beantragt werden könnten.¹⁹²⁵

In Kenntnis dieser Aufforderung hätte der Vorschuss wohl abgelehnt werden müssen, denn offenbar hatte nichts anderes als mangelhafte Planung bei der Kreditbeantragung zur Dringlichkeit der zusätzlichen Mittel im Umfang von 8 Millionen Franken geführt. Eine mangelhafte Planung kann eine Dringlichkeit und damit eine

¹⁹²⁰ Protokolle der AGI vom 14. März 2014, S. 42 (Präsident FinDel 2004), sowie vom 26. März 2014, S. 31 (Präsident FinDel 2011).

¹⁹²¹ Protokoll der AGI vom 27. Febr. 2013, S. 12 (Vizedirektor EFK 2000–2013).

¹⁹²² So in Bezug auf ihre Vorschläge, welche Berichte der EFK im Rahmen von FinDel-Sitzungen zu besprechen seien, oder auch in Bezug auf mündliche Interventionen seitens der EFK-Vertretung an den Sitzungen der FinDel. Siehe dazu Kapitel 6.6.8.

¹⁹²³ Präsentation der ESTV, Gesamtvorhaben INSIEME, NK II / 2010 – Vorschuss, Folie 9 f.; Beilage zum Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 9./10. Sept. 2010, ESTV: Kreditgeschäft, INSIEME. Vgl. auch Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung, Stellungnahme der ESTV zuhanden der FinDel betreffend den beantragten Vorschuss zum NK II/2010 vom 18. Juni 2010.

¹⁹²⁴ Bei einem Antrag auf einen Nachtragskredit mit Vorschuss handelt es sich um einen nachträglich zu bewilligenden Voranschlagskredit, der notwendig ist, weil kein ausreichender Voranschlagskredit zur Verfügung steht (Nachtragskredit) und dessen Bewilligung keinen Aufschub duldet (Vorschuss), vgl. Art. 34 Abs. 1 FHG (SR 611.0).

¹⁹²⁵ EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008, S. 17. Vgl. auch den EFK-Jahresbericht 2009, S. 28 (abrufbar unter: www.efk.admin.ch > Publikationen > Jahresberichte [Stand: 5. Aug. 2014]).

legitime Umgehung der Finanzhoheit des Parlaments aber nicht begründen.¹⁹²⁶ Der an der entsprechenden Sitzung der FinDel teilnehmende Direktor der EFK (1998–2013) äusserte sich jedoch nicht zu diesem Aspekt,¹⁹²⁷ weshalb die Information letztlich ungenutzt blieb.¹⁹²⁸ Der damalige Präsident der zuständigen Subkommission der FK-N äusserte sich diesbezüglich gegenüber dem Direktor der ESTV (2000–2012) allerdings klar und deutlich und verurteilte das Vorgehen der ESTV bzw. des EFD bei der Kreditbeantragung.¹⁹²⁹

Als Beispiel für die suboptimale Nutzung der Informationen der EFK sei hier genannt, dass der Präsident der FinDel von 2012 im Rahmen seiner Ausführungen vor der AGI festhielt, dass die FinDel nach dem Informationsbesuch ihrer Subdelegation im Juni 2012 die Ziele von INSIEME wieder als erreichbar erachtete, weil sie der Ansicht war, die ESTV sei «jetzt personell gut aufgestellt und habe die Probleme so weit in den Griff bekommen, dass das Projekt – wenn auch unter Schwierigkeiten – zu Ende geführt werden kann».¹⁹³⁰

Weshalb die Auskünfte der ESTV als glaubwürdig erachtet wurden, nachdem die FinDel das Projekt nur kurz zuvor auf der Basis einer Projektprüfung der EFK als kritisch beurteilt hatte, bleibt offen. Weder im Rahmen der Berichterstattung der Subdelegation an der Sitzung der FinDel vom 25. Juni 2012 noch anlässlich der Berichterstattung der zuständigen Subkommission der FK-N an der Sitzung der FK-N vom 5. Juli 2012 äusserte sich der damals anwesende Direktor der EFK (1998–2013) zu dieser Einschätzung oder gab eine eigene ab. INSIEME wurde nur drei Monate nach diesem Besuch abgebrochen.

¹⁹²⁶ Vgl. dazu Art. 27 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 FHG (SR **611.0**). Demnach bedeutet Dringlichkeit im Sinne von Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 FHG, dass nur durch die sofortige Bewilligung des angebehrten Kredits ein finanzieller oder sonstiger Schaden für die Eidgenossenschaft abgewendet werden kann. Die Dringlichkeit ergibt sich aus der Unmöglichkeit, das ordentliche Verfahren zu beschreiten.

¹⁹²⁷ Die EFK sei auch nie für die Beurteilung der Kreditbegehren beigezogen worden (Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 18 [Direktor EFK 1998–2013]). Siehe dazu auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 21: Der Präsident der FinDel von 2010 und 2014 hielt auf die Frage des Präsidenten der AGI, ob die FinDel über Informationen zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen der EFK zu INSIEME vom Dezember 2008 verfügte, als sie über die Kreditbegehren beriet, fest: «Der Direktor der EFK war an der Sitzung dabei und gab seine Beurteilung des Geschäfts ab, was für uns ausreichend war.»

¹⁹²⁸ Inwiefern diese Information tatsächlich dazu geführt hätte, dass die FinDel den Vorschuss abgelehnt hätte, ist auch deshalb unklar, weil die FinDel dem Vorschuss zustimmte, obwohl die Frage, wie der ausgewiesene Gesamtnutzen auf 200 Millionen Franken beziffert werden konnte, unbeantwortet blieb (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 61 [Präsidentin FinDel 2013]).

¹⁹²⁹ Protokoll der FK-N6 vom 28. Okt. 2010, S. 17. Der zuständigen Subkommission der FK-N war bereits bei ihrem Informationsbesuch vom Sommer 2009 ein entsprechendes Nachtragskreditbegehren in Aussicht gestellt worden (Protokoll des Informationsbesuchs der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 23 f.). Dazu, dass der Vorschuss eventuell auch aus anderen Gründen nicht gerechtfertigt war, siehe Brief des Direktors der EFV an den Direktor der ESTV vom 18. Mai 2010: Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME, S. 2.

¹⁹³⁰ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 46. Ähnlich fiel auch die Berichterstattung zum Informationsbesuch in der FK-N aus (vgl. Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 1).

7.2.2.4 Rolle und Aufgaben des SPFA

Aufgaben des SPFA im Allgemeinen

Das SPFA stand der FinDel bei der Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion während der gesamten Laufzeit von INSIEME unterstützend zur Seite.

Die angehörten FinDel-Präsidenten sahen die Aufgaben ihres Sekretariats im Wesentlichen in der Sitzungsvorbereitung und Drehbuchenstellung, der Weiterleitung von Aufträgen, der Pendenzenkontrolle und der Protokollführung bei den Sitzungen der FinDel.¹⁹³¹ Im Zentrum standen folglich die ordentlichen Aufgaben der Parlamentsverwaltung (siehe dazu Art. 64 ParlG) und die Koordination mit der EFK (Art. 18 FKG).¹⁹³² Mit der Erfüllung dieser Aufgaben waren die angehörten Vertreter der Oberaufsicht stets zufrieden.¹⁹³³

Was die Bedeutung dieser Aufgaben betrifft, waren sie sich dagegen nicht einig: Einerseits wurden die Aufgaben, insbesondere die Pendenzenkontrolle, als sehr wichtig für die FinDel bezeichnet.¹⁹³⁴ So wies der Präsident der FinDel von 2003 und 2007 darauf hin, dass die FinDel gerade bei der Pendenzenkontrolle auch darauf angewiesen war, dass das SPFA tadellos arbeite.¹⁹³⁵ Der Präsident der FinDel von 2004 zeigte sich dagegen von einem guten Kenntnisstand der FinDel überzeugt: «Auch die Mitglieder der FinDel wussten immer, wenn der Bundesrat noch eine Antwort schuldig war und fragten jeweils nach.»¹⁹³⁶

Gestützt auf die vorhandenen Unterlagen gelangten die Oberaufsichtskommissionen zur Erkenntnis, dass sich die FinDel bei ihrer materiellen Tätigkeit der Oberaufsicht kaum auf das SPFA abstützte.¹⁹³⁷ Eine eigentliche Beraterrolle war dem SPFA nicht zugebracht;¹⁹³⁸ folglich wurde es auch kaum mit besonderen Aufträgen bedacht.¹⁹³⁹ Ein Grund dafür scheint unter anderem¹⁹⁴⁰ gewesen zu sein, dass das SPFA nicht

¹⁹³¹ Protokolle der AGI vom 14. März 2014, S. 67 (Präsident FinDel 2003 und 2007), und vom 26. März 2014, S. 22 (Präsident FinDel 2010 und 2014), S. 39 (Präsident FinDel 2011) und S. 62 (Präsidentin FinDel 2013).

¹⁹³² Vgl. auch Art. 21 Abs. 4 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. Nov. 1985 (AS **1986** 116), welches mit Wirkung ab dem 1. Jan. 2012 aufgehoben wurde (AS **2011** 5859, hier 5861).

¹⁹³³ Vgl. insbesondere die Protokolle der AGI vom 26. März 2014, S. 30 und 39 (Präsident FinDel 2011), und vom 14. März 2014, S. 39 (Präsident FinDel 2004).

¹⁹³⁴ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 62 (Präsidentin FinDel 2013).

¹⁹³⁵ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 55 f. und 59. Dabei hielt er auch fest: «Es war klar, dass die drei Stände- und die drei Nationalräte [...] nicht den Überblick darüber hatten, was ein halbes oder drei Viertel Jahre zuvor besprochen wurde.»

¹⁹³⁶ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 30.

¹⁹³⁷ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 53 und 55 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁹³⁸ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 48 (Präsident FinDel 2004).

¹⁹³⁹ Das SPFA wurde einzig in Bezug auf den gemeinsamen Informationsbesuch der Subdelegation der FinDel und der zuständigen Subkommission der FK-N damit beauftragt, einen Fragenkatalog zu erstellen (auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. März 2012, S. 5).

¹⁹⁴⁰ Inwiefern Ressourcenschwierigkeiten dazu beigetragen haben, dass auf eine Mandatierung verzichtet wurde, kann hier nicht beurteilt werden. Der Präsident der FinDel von 2003 und 2007 wies im Rahmen seiner Anhörung durch die AGI darauf hin, dass er während seiner zweiten Präsidentschaft vermehrt Vorbereitungsarbeiten seitens des SPFA eingefordert habe, aber oft Klagen wegen Überstunden und Überlastung zu hören bekam. Bei der Vorbereitung von Besuchen bei der Verwaltung sei deshalb auf eine stärkere Beanspruchung des SPFA verzichtet worden, und aus diesem Grund habe die FinDel auch die Bezeichnung von Kontroll- zu Informationsbesuchen geändert (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 67).

über Informatik-Fachleute verfügte.¹⁹⁴¹ Für die Oberaufsichtskommissionen ist dies ein schwer nachvollziehbarer Befund, erkannte die FinDel doch spätestens ab 2010, dass weniger ein Informatik- als ein Führungsproblem bestand.¹⁹⁴²

Pendenzenkontrolle ...

In Bezug auf die Pendenzenkontrolle stellten die Oberaufsichtskommissionen fest, dass verschiedene Beschlüsse der FinDel nicht umgesetzt wurden, ohne dass seitens der FinDel nachgefragt worden wäre.

So beschloss die FinDel für die Jahre 2006 und 2009, der ESTV im Zusammenhang mit INSIEME einen Informationsbesuch abzustatten,¹⁹⁴³ wozu es allerdings nicht kam. Auch der Beschluss der FinDel vom August 2005, vom Bundesrat per Ende 2006 einen Bericht über die Umsetzung von INSIEME zu verlangen,¹⁹⁴⁴ wurde nicht umgesetzt. Dasselbe gilt für den Beschluss vom Herbst 2007, den Direktor der ESTV (2000–2012) im darauffolgenden Jahr zu INSIEME anzuhören.¹⁹⁴⁵ Ausgerechnet 2008 befasste sich die FinDel kaum mit diesem Projekt.

Weshalb auf die Besuche verzichtet wurde und auch die übrigen Beschlüsse nicht umgesetzt wurden, muss offen bleiben: Die von der FinDel zur Verfügung gestellten Unterlagen und Protokolle können diese Frage nicht klären. Offensichtlich fand in dieser Zeit kein wirksames Beschlusscontrolling statt.¹⁹⁴⁶

... und Protokollierung

Dass nicht nachvollziehbar ist, was mit den genannten protokollarisch festgehaltenen Beschlüssen der FinDel geschehen ist,¹⁹⁴⁷ erachten die Oberaufsichtskommissionen als sehr problematisch. Zwar dienen die Protokolle in erster Linie der FinDel selbst; sie müssen aber im Sinne der Archivgesetzgebung die Nachvollziehbarkeit ihrer Beratungen und Beschlüsse auch darüber hinaus sicherstellen.¹⁹⁴⁸ Diese Anforderungen bedingen keine Wortprotokolle: Analytische Protokolle, wie sie in Artikel 4 Absatz 3 ParlVV vorgesehen sind, genügen, sofern sie vollständig sind.

Den Oberaufsichtskommissionen scheint auch aus einem weiteren Grund nicht sichergestellt gewesen zu sein, dass diesen Anforderungen entsprochen wurde: Wie bereits dargelegt, wurden die Sitzungsprotokolle der FinDel nicht nur ihren Mitgliedern, sondern grundsätzlich immer auch dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des

¹⁹⁴¹ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 22 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

¹⁹⁴² Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 24./25. Juni 2010, Informatikstrategie des Bundes (ISB), S. 9 f.

¹⁹⁴³ Jahresbericht 2005 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.3: Eidg. Steuerverwaltung (ESTV); Informatikprojekte (BBl 2006 4099, 4141); Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 5./6. Febr. 2009, S. 4.

¹⁹⁴⁴ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 29./30. Aug. 2005, Eidg. Steuerverwaltung – interne Projekte INSIEME, INISCH und FITIN, S. 4.

¹⁹⁴⁵ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 30./31. Aug. 2007, S. 2.

¹⁹⁴⁶ Gemäss Informationen des SPFA wurde nach dem Wechsel an der Sekretariatsspitze Ende 2008 im SPFA ein systematisches Beschluss- und Auftragscontrolling für die FinDel eingeführt.

¹⁹⁴⁷ Gemäss Informationen des SPFA wurden die Protokolle der FinDel bis Ende 2007 vom Sekretär, seinem Stellvertreter und wissenschaftlichen Mitarbeitenden verfasst. Es entsprach der Philosophie der damaligen Sekretariatsleitung, nur die Quintessenz der Beratungen wiederzugeben.

¹⁹⁴⁸ Siehe dazu Kapitel 7.1.3.

EFD und dem Direktor der EFV abgegeben.¹⁹⁴⁹ Zwar äusserten sich die angehörtten FinDel-Präsidenten dahingehend, dass diese in den Weisungen der FK und FinDel¹⁹⁵⁰ festgehaltene Praxis ihrer Ansicht nach keine Auswirkungen auf die Diskussionen in der FinDel gehabt habe.¹⁹⁵¹ Danach gefragt, ob sich diese Informationsweitergabe aber auf die Protokollierung ausgewirkt habe, hielten es zumindest zwei ehemalige Präsidenten der FinDel durchaus für möglich, «dass Diskussionen zu gewissen Themen gar nicht ins Protokoll aufgenommen wurden»¹⁹⁵² – oder zumindest nicht so, wie sie geführt worden waren.¹⁹⁵³

Die GPK befassten sich in der Vergangenheit bereits mehrfach mit einer ähnlich gelagerten Problematik. So wandten sie sich bezüglich der Anforderungen an die Sitzungsprotokolle des Bundesrats verschiedene Male an diesen und reichten dazu in beiden Räten gleichlautende Motionen ein.¹⁹⁵⁴

Die Oberaufsichtskommissionen sehen keinen Grund, für die Protokolle parlamentarischer Gremien weniger weit gehende Forderungen als genügend zu erachten. In Anbetracht der offensichtlichen Lücken halten es die FK und die GPK für wichtig, dass die Protokollierung der FinDel in Zukunft die an sie gestellten Ansprüche vollständig erfüllt.

7.2.2.5 **Zwischenfazit**

Beurteilung der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion durch die FinDel bezüglich INSIEME

Zusammenfassend halten die Oberaufsichtskommissionen fest:

- Die FinDel stützte sich bei ihrer Tätigkeit weitgehend auf die Informationen der EFK und auf deren Einschätzung des Handlungsbedarfs für die parlamentarische Oberaufsicht ab.
- Die von der Verwaltung ergänzend verlangten Informationen spielten eine zu geringe Rolle. Die Möglichkeit, diese Informationen z. B. über eine Auftragsvergabe an externe Sachverständige auf ihre Richtigkeit bzw. Plausibilität hin überprüfen zu lassen, wurde in der FinDel nie thematisiert.¹⁹⁵⁵

¹⁹⁴⁹ Die Oberaufsichtskommissionen haben zur Kenntnis genommen, dass die FinDel ihre diesbezügliche Praxis per Anfang 2014 geändert hat und seither auf eine Zustellung der Gesamtprotokolle an das EFD (Vorsteher/in und Direktor EFV) verzichtet.

¹⁹⁵⁰ Ziff. 8b der Weisungen der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und Unterlagen vom 19. Nov. 2004.

¹⁹⁵¹ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 15 (Präsident FinDel 2010 und 2014).

Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 55 (Präsidentin FinDel 2013).

¹⁹⁵² Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 44 (Präsident FinDel 2004).

¹⁹⁵³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 62 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁹⁵⁴ Vgl. insbesondere: Mo. GPK-N/S «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (2)» vom 30. Mai 2010 (10.3392 / 10.3631).

¹⁹⁵⁵ Eine solche Überprüfung der vom EFD erhaltenen Informationen hätte sich durchaus gelohnt; vgl. dazu Kapitel 4.4.5.

- Auch dem SPFA war weitgehend keine Rolle zugehört. Vielmehr vertraute die FinDel darauf, dass die vonseiten der Verwaltung erhaltenen Zusicherungen den Tatsachen entsprachen oder dass die EFK intervenieren würde. Druck wurde denn auch nie über die Öffentlichkeit, sondern einzig im direkten Kontakt mit der ESTV und dem EFD aufgesetzt. Damit begab sich die FinDel in ein starkes Abhängigkeitsverhältnis zur EFK und zum EFD.

In Anbetracht dessen, dass in der FinDel teilweise falsche Vorstellungen darüber bestanden, wie die EFK tatsächlich funktioniert, und die Berichterstattungen der Verwaltung kaum plausibilisiert wurden, konnte sich die FinDel letztlich nur schwer ein Bild von den tatsächlich bestehenden Problemen machen, die über die gesamte Projektlaufzeit von INSIEME bestanden.

Es erscheint den Obergerichtskommissionen deshalb bezeichnend, dass ein Mitglied der FinDel, kurz nachdem diese über den Abbruch von INSIEME informiert worden war, die Fragen aufwarf, wie Unterlagen und Aussagen von Ämtern und Projektverantwortlichen überprüft werden könnten, und ob mehr kontrolliert werden müsste.¹⁹⁵⁶

Die FK und GPK kommen zum Schluss, dass die FinDel mehr hätte machen können.¹⁹⁵⁷ Das betrifft insbesondere auch die Information der FinDel an die ständerätliche FK: Die Obergerichtskommissionen stellten fest, dass die FK-S von der FinDel nur schriftlich über diejenigen Tätigkeitsberichte der FinDel, in denen INSIEME ein Thema war, informiert wurde, nicht aber im Rahmen der mündlichen Berichterstattung der FinDel in der FK-S während des Jahres.¹⁹⁵⁸

Anstösse zur Verbesserung der Wahrnehmung der Obergerichtsfunktion durch die FinDel

In Bezug auf die Bewältigung künftiger Situationen gilt es nach Ansicht der Obergerichtskommissionen dafür zu sorgen, dass die EFK und die FinDel stärker und konsequenter auf ihre jeweilige Aufgabe fokussieren.

Dazu dürfte es notwendig sein, ihre Tätigkeiten stärker voneinander zu trennen.¹⁹⁵⁹ Insbesondere die Agendaführung, die Definition der Informationsbedürfnisse und die Bewertung der erhaltenen Informationen müssen – entsprechend ihrer Funktion – zwingend allein von der FinDel vorgenommen werden. Insofern erscheint es den FK und GPK auch nicht adäquat, dass die EFK gemäss Artikel 14 Absatz 2 FKG über die Veröffentlichung einer Beurteilung der FinDel entscheiden kann. Die Obergerichtskommissionen regen eine Aufhebung der diesbezüglichen Regelung im FKG an.¹⁹⁶⁰

¹⁹⁵⁶ Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 13.

¹⁹⁵⁷ Anderer Ansicht zeigte sich ein Mitglied der FinDel am Rande des gemeinsamen Informationsbesuchs der Subdelegation der FinDel und der zuständigen Subkommission der FK-N (Protokoll vom 22. Juni 2012, S. 5). Vgl. auch Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 31, 38 und 39 f. (Präsident FinDel 2011).

¹⁹⁵⁸ Einzig an den Sitzungen der für das EFD zuständigen Subkommission der FK-S vom 6. April 2011 zur Staatsrechnung sowie an deren Informationssitzung zum BIT vom 5. April 2012 kam INSIEME kurz zur Sprache. Dabei wurde allerdings nur darauf hingewiesen, dass die FinDel das Projekt eng begleite (Auszüge aus den Protokollen vom 6. April 2011, S. 13, und vom 5. April 2012, S. 23). Vgl. auch die einzige Erwähnung in der FK-S im Rahmen der Behandlung des Tätigkeitsberichts der FinDel zum Jahr 2011 (Protokoll der FK-S vom 19./20. April 2012, S. 57). Siehe dazu auch Kapitel 7.3.1.

¹⁹⁵⁹ Bezüglich EFK siehe Kapitel 6.6.8.

¹⁹⁶⁰ Vgl. Motion 1 der FK und GPK zur Änderung des FKG in Kapitel 6.7.

Damit die FinDel ihre Aufgaben als Oberaufsichtsorgan adäquat wahrnehmen kann, scheint es den FK und GPK notwendig, die FinDel in Bezug auf ihr Arbeitsvolumen zu entlasten: Jährlich finden sechs ordentliche Sitzungen¹⁹⁶¹ mit einer Dauer von eineinhalb Tagen statt. Hinzu kommen ca. sieben ausserordentliche einstündige Sitzungen sowie ca. sieben halb- bis ganztägige Informationssitzungen der verschiedenen Subdelegationen. Jährlich kommt die FinDel so aktuell auf insgesamt ca. 20 Sitzungen. Pro ordentliche Sitzung stehen 40–100 Geschäfte zur Behandlung an, bei den ausserordentlichen und den Informationssitzungen sind es ca. fünf Geschäfte.

Auch wenn die Anzahl Sitzungstage und Geschäfte in den letzten Jahren leicht zugenommen hat, wurde die FinDel auch während der Laufzeit von INSIEME «laufend mit einer Unzahl von Berichten und Themen gefüttert und hatte die Aufgabe, allfällig zusätzlichen Handlungsbedarf herauszufinden und diesen mit den Follow-ups oder mittels einer erneuten Traktandierung aufzunehmen».¹⁹⁶² Nach Ansicht des Präsidenten der FinDel von 2003 und 2007 lag es dementsprechend «wahrscheinlich in der Natur der Sache und auch in der Arbeitsweise der FinDel, dass der eine oder andere Fall nicht als wesentlich erkannt worden war».¹⁹⁶³

Die Oberaufsichtskommissionen empfehlen der FinDel deshalb, sich konsequent auf einzelne Tätigkeiten und Projekte zu konzentrieren und bewusst Schwerpunkte zu setzen. Eine klare und etwas anders gelagerte Aufgabenteilung zwischen FK und FinDel könnte hier ebenfalls Abhilfe schaffen.¹⁹⁶⁴

So obliegt der FinDel zwar die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts (Art. 51 Abs. 2 ParlG). Bereits der Umfang des Finanzhaushalts (rund 66,2 Milliarden Franken im Jahr 2014) bewirkt aber, dass sich die FinDel nur mit Beratungsgegenständen befassen kann, die von grundsätzlicher Bedeutung für den Staatshaushalt sind oder bei denen sehr hohe Beträge auf dem Spiel stehen.¹⁹⁶⁵ Eine flächendeckende Überwachung des Bundeshaushalts ist nicht nur nicht möglich, sondern aus Sicht der FK und GPK auch nicht notwendig.

Entsprechend nehmen die Oberaufsichtskommissionen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die FinDel im Frühjahr 2014 den FK in Bezug auf die Finanzoberaufsicht über die Informatik des Bundes eine klare Aufgabenteilung vorgeschlagen hat, bei der sich die FinDel auf die Oberaufsicht über die IKT-Schlüsselprojekte kon-

¹⁹⁶¹ Ziff. 1.2 Handlungsgrundsätze der FinDel.

¹⁹⁶² Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 59 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁹⁶³ Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 59 (Präsident FinDel 2003 und 2007).

¹⁹⁶⁴ Eine Aufgabenteilung zwischen den FK und der FinDel in Bezug auf INSIEME hat offenbar nicht stattgefunden. Vgl. Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 19 (Präsident FinDel 2010 und 2014), S. 35 (Präsident FinDel 2011) und S. 59 (Präsidentin FinDel 2013). Letztere meinte immerhin, dass zwar keine Aufgabenteilung, aber zumindest eine Koordination stattgefunden habe; so auch der Präsident der FinDel von 2003 und 2007 (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 66).

¹⁹⁶⁵ Vgl. für die Oberaufsicht über die Geschäftsführung durch die GPK deren Handlungsgrundsätze vom 29. Aug. bzw. 4. Sept. 2003, wonach sie jedes Jahr Schwerpunkte setzen und sich mit Einzelfällen nur befassen, soweit diese eine systematische Bedeutung aufweisen.

zentriert¹⁹⁶⁶ und die FK die IKT-Fachanwendungen und Standarddienste im Rahmen der Staatsrechnung und des Voranschlags vertieft prüfen.¹⁹⁶⁷

Wichtig erscheint den FK und GPK, dass die FinDel den FK in Zukunft konsequent über ihre wesentlichen Feststellungen Bericht erstattet und allenfalls Antrag stellt oder Empfehlungen abgibt.¹⁹⁶⁸ Dabei handelt es sich um eine politische Wertung und Gewichtung seitens der FinDel der für die FK relevanten Themen.

Darüber hinaus sind im SPFA die Voraussetzungen zu schaffen, damit eine systematische materielle Beratung der FinDel möglich ist, ohne dass dies gleichzeitig zu einem Abbau der Unterstützung der FK und ihrer Subkommissionen führt. Dazu gehört nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen eine personelle Verstärkung.

Auf der anderen Seite ist für die FK und GPK von grundlegender Bedeutung, dass die FinDel die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Mittel systematisch und aktiver nutzt, vor allem durch eine vermehrte Information der Öffentlichkeit, den Beizug externer Experten oder eine konsequente Weiterleitung von relevanten Informationen für die Vorberatung der Voranschläge und der Nachträge in den FK.¹⁹⁶⁹ Gerade über den vermehrten Einsatz dieser beiden Mittel, so scheint es den FK und GPK, könnte die Verwaltungsführung in Zukunft mehr in die Verantwortung genommen und zur Rechenschaftsablage gezwungen werden.

7.3 Rolle der Finanzkommissionen

7.3.1 Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion bei INSIEME¹⁹⁷⁰

7.3.1.1 Phase 1: Projektkonzeption bis Abbruch der Verhandlungen mit Unisys (2001–August 2007)

Um die Jahrtausendwende befassten sich die FK primär im Rahmen von NOVE-IT mit der Informatik der ESTV. Die zuständige Subkommission der FK-N thematisierte das Projekt regelmässig an ihren Sitzungen zum Voranschlag bzw. zur Staats-

¹⁹⁶⁶ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 44 und 47 (Präsident FinDel 2012). Die an der Sitzung der FinDel vom 6./7. September 2012 aufgeworfene Frage, ob sie Projekte wie INSIEME überhaupt beaufsichtigen könne (Auszug aus dem Protokoll, S. 8), hat die FinDel folglich bereits selbst beantwortet.

¹⁹⁶⁷ Die FK-S stimmte diesem Antrag der FinDel am 24. März 2014 zu (Finanzkommission nimmt Kenntnis von den Weisungen des Bundesrates zum Voranschlag 2015 und zum Finanzplan 2016–2018, Medienmitteilung der FK-S vom 25. März 2014). Die FK-N beschloss am 3. April 2014, die Behandlung des Antrags der FinDel zu sistieren, bis die Ergebnisse der Arbeitsgruppe INSIEME vorliegen (FK nimmt Tätigkeitsbericht FinDel zur Kenntnis, Medienmitteilung der FK-N vom 4. April 2014).

¹⁹⁶⁸ Art. 51 Abs. 4 ParlG (SR 171.10); siehe auch Ziff. 6.3 Handlungsgrundsätze der FinDel.

¹⁹⁶⁹ Siehe dazu Kapitel 7.1.3.

¹⁹⁷⁰ Die nachfolgende Schilderung entspricht keiner vollständigen Darstellung aller Befassungen beider FK mit INSIEME. Oft streifte man das Projekt nur am Rande (in der FK-N insb. im Rahmen der Berichterstattungen aus der FinDel bzw. in den zuständigen Subkommissionen beider FK bei der Befassung mit dem Voranschlag oder der Staatsrechnung) oder im Zusammenhang mit einem anderen Dossier und/oder beschloss keine weiteren Massnahmen.

rechnung.¹⁹⁷¹ Im Jahr 2000 führte sie zudem einen Informationsbesuch bei der ESTV durch. Dabei nahm sie zur Kenntnis, dass sich die IT in der ESTV wegen NOVE-IT im Umbruch befand.¹⁹⁷²

Am 22. August 2002 nahm die FK-N davon Kenntnis, dass die EFK aufgrund der schwerwiegenden Mängel im Informatikbereich eine Meldung gemäss Artikel 15 Absatz 3 FKG für notwendig hielt.¹⁹⁷³ Die FinDel legte an der Sitzung der FK-N vom 3. April 2003 dar, dass sie sich über diese Angelegenheit auf dem Laufenden halten und sie bis zur völligen Normalisierung der Verhältnisse mitverfolgen werde.¹⁹⁷⁴

Am 27. August 2004 stellte die zuständige Subkommission der FK-N anlässlich ihres Informationsbesuchs bei der ESTV strukturelle und organisatorische Mängel fest, die mit INSIEME behoben werden sollten, und beschloss in der Folge, der FK-N eine Motion zu NOVE-IT zu beantragen, der die FK-N Ende August 2005 und die FK-S Ende April 2006 zustimmten.¹⁹⁷⁵

2005 präsentierte der Direktor der ESTV (2000–2012) das Projekt INSIEME den zuständigen Subkommissionen der FK am Rande der Sitzungen zur Staatsrechnung 2004¹⁹⁷⁶ und zum Voranschlag 2006¹⁹⁷⁷. Er kündigte den Verpflichtungskredit an, erläuterte diesen und verwies auf den Nutzen des neuen Systems. Ende 2005 sprach das Parlament auf Antrag beider FK einen Verpflichtungskredit von 71 Millionen Franken für INSIEME.¹⁹⁷⁸

Anfang 2006 informierte die FinDel die FK-N im Rahmen der mündlichen Berichterstattung, dass die hauptsächlichen Probleme gelöst seien und dass das Projekt ab 2008 operativ sein sollte.¹⁹⁷⁹

Im Übrigen wurde INSIEME im Jahr 2006 in den FK nur am Rande thematisiert. So informierte der Direktor der ESTV (2000–2012) im Rahmen der Vorberatung der Staatsrechnung im April die zuständige Subkommission der FK-N über den Chefwechsel bei der Hauptabteilung MWST;¹⁹⁸⁰ dabei beteuerte er, dass das Projekt auf Kurs sei. Im Mai wurde die zuständige Subkommission der FK-S zudem über die Konsequenzen der Organisationsumstrukturierung informiert.¹⁹⁸¹ Am 31. Mai 2006 führte die zuständige Subkommission der FK-S bei der ESTV einen Informationsbesuch durch. Aufgrund des umfangreichen Programms konnten die Informatikprojekte jedoch nicht traktandiert werden.¹⁹⁸²

¹⁹⁷¹ Protokolle der FK-N6 vom 10. Nov. 1999, S. 10, 12 und 16; vom 17. Aug. 2000, S. 8 f.; und vom 16. Mai 2001, S. 7 f.

¹⁹⁷² Protokoll der FK-N6 vom 17. Aug. 2000, S. 9.

¹⁹⁷³ Protokoll der FK-N vom 22. Aug. 2002, S. 11 f. Siehe dazu auch Kapitel 6.3.1.

¹⁹⁷⁴ Protokoll der FK-N vom 3. April 2003, S. 26.

¹⁹⁷⁵ Mo. FK-N «Festlegung und Durchsetzung von Normen und Standards im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien» vom 26. Aug. 2005 (05.3470). Die Motion wurde in beiden Räten einstimmig angenommen (AB 2006 N 98 und 2006 S 529).

¹⁹⁷⁶ Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2005, S. 15 f.

¹⁹⁷⁷ Auszug aus dem Protokoll der FK-N6 vom 6. Sept. 2005, S. 4 f., und Protokoll der FK-S1 vom 5. Sept. 2005, S. 14 f.

¹⁹⁷⁸ Im Rahmen der Zustimmung zum Voranschlag 2006 (AB 2005 S 1175 und 2005 N 1926).

¹⁹⁷⁹ Protokoll der FK-N vom 27./28. März 2006, S. 46.

¹⁹⁸⁰ Protokoll der FK-N6 vom 19. April 2006, S. 19 und 22.

¹⁹⁸¹ Protokoll der FK-S1 vom 5. Mai 2006, S. 21 f.

¹⁹⁸² Hinweis des Sekretariats im Drehbuch zur Sitzung der FinDel vom 29./30. Aug. 2006 (Auszug aus dem Protokoll, S. 2).

Am 9. Mai 2007 erwähnte die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) anlässlich einer Sitzung der zuständigen Subkommission der FK-N Schwierigkeiten bei den Vertragsverhandlungen mit Unisys, zeigte sich aber zuversichtlich, dass die Verträge im selben Jahr abgeschlossen würden. Ferner sagte sie aus, dass die Kosten von INSIEME der Planung entsprechen.¹⁹⁸³

7.3.1.2 **Phase 2: Projektneustart bis Einleitung der Administrativuntersuchung (September 2007–Januar 2012)**

Ende August 2007 kam es zum Widerruf des WTO-Zuschlags an die Firma Unisys.

An der Sitzung der zuständigen Subkommission der FK-N zum Voranschlag 2008 bezeichnete der ESTV-Direktor (2000–2012) am 14. September 2007 die Projektverzögerung als Hauptschaden des Abbruchs. Die Subkommission beschloss keine Massnahmen.¹⁹⁸⁴

Im Jahr 2008 wurden die FK-N und deren Subkommission anlässlich der Staatsrechnungs- und Voranschlagssitzungen über den Stand des Projekts in Kenntnis gesetzt. Der stv. Direktor der ESTV (seit 1995) schätzte die durch den Abbruch verursachte Projektverzögerung an der Sitzung der zuständigen Subkommission der FK-N vom 17. April 2008 auf ein Jahr. Zudem hätten die Projektrisiken durch die gewählte etappierte Vorgehensweise minimiert werden können¹⁹⁸⁵ – eine Aussage, die der Direktor der ESTV (2000–2012) am 10. September 2008 wiederholte.¹⁹⁸⁶ Die Zunahme des Informatikaufwandes des Bundes im Voranschlag für 2009 um zwölf Prozent gegenüber dem Vorjahr begründete der Vorsteher des EFD (2004–2010) an der Sitzung der FK-N vom 12.–14. November 2008 unter anderem mit dem Mehrbedarf von INSIEME. Ein Antrag, den Informatikaufwand zu reduzieren, fand keine Mehrheit.¹⁹⁸⁷

An ihrer Sitzung vom 14./15. Mai 2009 wurde die FK-N von der FinDel erstmals seit 2006 wieder über INSIEME informiert. Dabei stellte sie klar, dass sie weiter eng am Projekt dranbleibe; insbesondere, da ihr die jüngsten Entwicklungen in der IT-Strategie des Bundes – ein Thema, mit dem sich die zuständige Subkommission der FK-N 2009 vertieft zu befassen beschlossen hatte¹⁹⁸⁸ – Sorge bereiteten.¹⁹⁸⁹

Anlässlich des Informationsbesuchs vom 26. August 2009 bei der ESTV, an den sich die zuständige Subkommission der FK-N auf Vorschlag des Präsidenten der FinDel vom zuständigen Mandatsleiter der EFK begleiten liess,¹⁹⁹⁰ bekräftigte die ESTV in Anwesenheit der Generalsekretärin des EFD (2007–2010), dass sie die

¹⁹⁸³ Protokoll der FK-N6 vom 9. Mai 2007, S. 16.

¹⁹⁸⁴ Protokoll der FK-N6 vom 14. Sept. 2007, S. 18 f.

¹⁹⁸⁵ Protokoll der FK-N6 vom 17. April 2008, S. 23 und 54.

¹⁹⁸⁶ Protokoll der FK-N6 vom 10. Sept. 2008, S. 16.

¹⁹⁸⁷ Protokoll der FK-N vom 12.–14. Nov. 2008, S. 47 f.

¹⁹⁸⁸ Protokoll der FK-N6 vom 20. April 2009, S. 40.

¹⁹⁸⁹ Protokoll der FK-N vom 14./15. Mai 2009, S. 38.

¹⁹⁹⁰ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 3. Siehe dazu auch Kapitel 6.4.2.

Empfehlungen der EFK aus dem Jahr 2008¹⁹⁹¹ ernst nehmen.¹⁹⁹² Der Direktor der ESTV (2000–2012) setzte die Subkommission zudem in Kenntnis, dass für das Projekt ein Nachtragskredit im Rahmen von 70 Millionen Franken nötig sei.¹⁹⁹³ Die Subkommission beschloss, die FK-N über den anstehenden Nachtragskredit zu informieren.¹⁹⁹⁴ Im Übrigen zeigte sie sich nach Rückfrage an die Vertretung der EFK¹⁹⁹⁵ aber zufrieden, dass die ESTV Massnahmen ergriffen hatte und die EFK das Projekt mit besonderer Aufmerksamkeit weiterverfolgen werde.¹⁹⁹⁶

An ihrer Sitzung vom 14. Oktober 2009 zum Voranschlag 2010 äusserte sich die Generalsekretärin des EFD (2007–2010) erstmals auch gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-S zu INSIEME und informierte zusammen mit dem Direktor der ESTV über den Stand des Projekts und die Lehren aus dem Abbruch von 2007.¹⁹⁹⁷

An ihrer Sitzung vom 11.–13. November 2009 zum Voranschlag 2010 hielt die FK-N fest, dass eine verstärkte Führung von Informatikprojekten durch das oberste Management nötig sei; Letzteres überlasse diese Aufgabe zu oft den Informatikern. Ein Antrag auf Kürzung der Informatikmittel des Bundes im Rahmen des Voranschlags 2010 wurde abgelehnt.¹⁹⁹⁸

Bei der Vorberatung der Staatsrechnung 2009 im April 2010 fragte die zuständige Subkommission der FK-S nach dem Stand des Projekts und nach allfälligen zusätzlichen Mitteln. Der Direktor der ESTV (2000–2012) nannte in der Folge die Lehren aus dem Projektabbruch (kleinere Etappen, interner Gesamtprojektleiter, bessere Zusammenarbeit mit dem BIT) und informierte, dass er allenfalls einen Nachtragskredit II beantragen werde.¹⁹⁹⁹

Der stv. Direktor der ESTV (seit 1995) bezeichnete INSIEME an der Sitzung der zuständigen Subkommission der FK-N vom 27. April 2010 bei der Behandlung der Staatsrechnung 2009 als sehr schwieriges und ambitionöses Projekt, war aber zuversichtlich und rechnete mit dem Projektabschluss für 2012/13.²⁰⁰⁰

Erneut legte die zuständige Subkommission der FK-N im Jahr 2010 den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Informatikstrategie des Bundes. Sie wollte die Frage der Führungsorganisation von Informatikprojekten enger begleiten. Auf ihren An-

¹⁹⁹¹ 2008 führte die EFK eine Prüfung des Gesamtvorhabens INSIEME durch (EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008). Die FinDel beschloss an ihrer Sitzung vom 14./15. April 2009, den Protokollauszug und den EFK-Bericht der zuständigen Subkommission der FK-N für deren Informationsbesuch bei der ESTV zur Verfügung zu stellen (Auszug aus dem Protokoll, S. 4).

¹⁹⁹² Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 15.

¹⁹⁹³ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 23. Auch im Rahmen der Befassung mit dem Voranschlag an der Sitzung der zuständigen Subkommission der FK-N vom 7. Okt. 2009 informierte der Direktor der ESTV (2000–2012) in Anwesenheit der Generalsekretärin des EFD (2007–2010) darüber, dass man wegen INSIEME «mit grossen Investitionen in den nächsten Jahren» rechnen müsse (Protokoll, S. 16).

¹⁹⁹⁴ Diese Information führte allerdings nicht dazu, dass sich die FK-N damit befasst hätte; siehe dazu das Protokoll der FK-N vom 22. Okt. 2009, S. 41.

¹⁹⁹⁵ Der zuständige Mandatsleiter der EFK führte dabei aus, dass er erstmals etwas zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus 2008 gehört habe, beurteilte die Situation aber sehr positiv (Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 39).

¹⁹⁹⁶ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 40.

¹⁹⁹⁷ Protokoll der FK-S1 vom 14. Okt. 2009, S. 12 und 26.

¹⁹⁹⁸ Protokoll der FK-N vom 11.–13. Nov. 2009, S. 54–57.

¹⁹⁹⁹ Protokoll der FK-S1 vom 14. April 2010, S. 33.

²⁰⁰⁰ Auszug aus dem Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2010, S. 4 f.

trag hin verabschiedete die FK-N im September 2010 zwei Motionen in diesem Bereich.²⁰⁰¹ Die FK-S folgte den Entscheiden im Mai 2011.²⁰⁰²

Das Thema INSIEME behandelte die zuständige Subkommission der FK-N erneut ausführlich im Rahmen der Sitzung vom 6. Oktober 2010 zum Voranschlag 2011 und zum Nachtragskredit II 2010.²⁰⁰³ Der Direktor der ESTV (2000–2012) erläuterte dabei die finanzielle Situation des Projekts und hielt in Anwesenheit der Generalsekretärin des EFD (2007–2010) und des Leiters des ISB (seit 2007) fest, dass keine Einsparungen möglich seien.²⁰⁰⁴

Die Subkommission bemängelte gegenüber der FK-N an deren Sitzung vom 18./19. Oktober 2010 die intransparente Information der ESTV im Kontext des Nachtragskreditbegehrens für INSIEME.²⁰⁰⁵ Die ESTV wurde für das Vorgehen bezüglich des Vorschusses vom damaligen Präsidenten der zuständigen Subkommission der FK-N an deren Sitzung vom 28. Oktober 2010 massiv kritisiert.²⁰⁰⁶ Ein Antrag auf Reduktion des Informatikaufwandes wurde in der Kommission jedoch abgelehnt.²⁰⁰⁷ Im Dezember 2010 genehmigte das Parlament schliesslich den Zusatz- und Nachtragskredit zu INSIEME.²⁰⁰⁸

Bei der Befassung mit der Staatsrechnung 2010 sah die zuständige Subkommission der FK-S bewusst von einer engeren Begleitung von INSIEME ab, da sich die FinDel intensiv mit dem Projekt befasse.²⁰⁰⁹

Aufgrund der mündlichen Berichterstattung der FinDel zu INSIEME und auf deren Wunsch hin beauftragte die FK-N an ihrer Sitzung vom 7./8. April 2011 ihre für das EFD zuständige Subkommission, das Projekt im Rahmen der Oberaufsicht über die Informatik ebenfalls weiterhin zu begleiten.²⁰¹⁰ Deshalb liess sich die Subkommission im Rahmen der Befassung mit der Staatsrechnung 2010 vom Direktor der ESTV (2000–2012) erneut über den Projektstand informieren: Dieser bezeichnete INSIEME als Sorgenkind und informierte, dass die Kosten höher als geplant ausgefallen seien und man den GPL ausgewechselt habe. Er zeigte sich aber optimistisch, dass das Projekt mit den verfügbaren Mitteln verwirklicht werden könne und dass es am Ende einen jährlichen Mehrertrag von ca. 200 Millionen Franken bringen werde.²⁰¹¹

Die Subkommission beschloss in der Folge, dass sie aufgrund der engen Projektbegleitung durch die FinDel etwas zurückstehen und für die Beurteilung eines allfälligen Handlungsbedarfs die Ergebnisse der FinDel abwarten wolle.²⁰¹² Dennoch

²⁰⁰¹ Mo. FK-N «Überprüfung der Steuerung der Informatiklösung SAP in der Bundesverwaltung» vom 7. Sept. 2010 (10.3641); sowie Mo. FK-N «Zuständigkeiten im Bereich der Informatik und Telekommunikation der Bundesverwaltung» vom 7. Sept. 2010 (10.3640).

²⁰⁰² Die beiden Motionen wurden in beiden Räten angenommen (AB 2011 S 654 und 2010 N 1777).

²⁰⁰³ Protokoll der FK-N6 vom 6. Okt. 2010, S. 9 f. und 34 f.

²⁰⁰⁴ Ähnlich äusserte er sich am 20. Okt. 2010 auch gegenüber der FK-S1 (Protokoll der FK-S1, S. 22 f.).

²⁰⁰⁵ Protokoll der FK-N vom 18./19. Okt. 2010, S. 56 f.

²⁰⁰⁶ Protokoll der FK-N6 vom 28. Okt. 2010, S. 17.

²⁰⁰⁷ Protokoll der FK-N vom 10.–12. Nov. 2010, S. 64–66.

²⁰⁰⁸ AB 2010 S 1144 und 2010 N 1777.

²⁰⁰⁹ Siehe dazu die Bemerkungen im Auszug aus dem Protokoll der FK-S1 vom 6. April 2011, S. 13.

²⁰¹⁰ Protokoll der FK-N vom 7./8. April 2011, S. 64.

²⁰¹¹ Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2011, S. 22 f.

²⁰¹² Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2011, S. 24.

zeigte sie sich in ihrer Berichterstattung an die FK-N kritisch, wobei ein Hinweis darauf, dass auf die Ergebnisse der FinDel gewartet werden sollte, fehlte.²⁰¹³

Auch im Rahmen der Beratungen zum Voranschlag 2012 sagte der Direktor der ESTV (2000–2012) sowohl gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-N²⁰¹⁴ als auch gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-S aus, dass INSIEME mit den bewilligten Krediten umgesetzt werden könne. Der Direktor des BIT (seit 2011) verneinte die Frage der zuständigen Subkommission der FK-S, ob mit einem Abbruch gerechnet werden müsse.²⁰¹⁵

Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) informierte die FK-N an deren Sitzung vom 23.–25. November 2011 über die vorgenommene Redimensionierung. Sie sah das Projekt – nun – auf gutem Weg. Ein Antrag auf Kürzung des Informatikaufwandes im Voranschlag 2012 wurde in der FK-N abgelehnt.²⁰¹⁶

7.3.1.3 Phase 3: nach Einleitung der Administrativuntersuchung bis Projektabbruch (Februar 2012–September 2012)

INSIEME kam im Jahr 2012 regelmässig in den FK zur Sprache. Immer wieder wurde dabei darauf verwiesen, dass INSIEME in der FinDel ein Dauerthema sei bzw. sie sich damit befasse,²⁰¹⁷ wobei die FK-N im Rahmen der Beratung des Tätigkeitsberichts der FinDel zu 2011 erstmals über die Rollen und die Aufgabenteilung von FK und FinDel in Bezug auf INSIEME diskutierte.²⁰¹⁸

Die zuständige Subkommission der FK-N befasste sich bei ihrem Informationsbesuch am 26. März 2012 deshalb zwar mit der ESTV als Organisation und den Herausforderungen der ESTV, nach Absprache mit der FinDel aber nur am Rande mit INSIEME.²⁰¹⁹ Im Zusammenhang mit INSIEME gestand der Direktor der ESTV (2000–2012) Fehler ein, beurteilte die momentane Situation allerdings als sehr positiv und bezifferte den voraussichtlichen Nutzen von INSIEME erneut auf 200 Millionen Franken pro Jahr.²⁰²⁰ Eine Aussage, die vom Direktor der EFK (1998–2013) bei ihrer Erwähnung im Rahmen der Berichterstattung an der Sitzung der FK-N vom 7./8. Mai 2012 mit einem Fragezeichen versehen wurde, da die EFK

²⁰¹³ Protokoll der FK-N vom 16./17. Mai 2011, S. 23.

²⁰¹⁴ Auszug aus dem Protokoll der FK-N6 vom 7. Okt. 2011, S. 21.

²⁰¹⁵ Protokoll der FK-S1 vom 12. Okt. 2011, S. 27.

²⁰¹⁶ Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 23.–25. Nov. 2011, S. 48 f.

²⁰¹⁷ So z. B. die damalige Vizepräsidentin der FinDel an den Sitzungen der FK-N vom 16./17. Febr. 2012 (siehe Protokoll, S. 56) und vom 22./23. März 2012 (siehe Protokoll, S. 46 f. und 50) sowie ein ständerätliches Mitglied der FinDel am Informationsbesuch der FK-S1 beim BIT (siehe Protokoll vom 5. April 2012, S. 23 f.).

²⁰¹⁸ Protokoll der FK-N vom 22./23. März 2012, S. 47 ff.

²⁰¹⁹ Siehe die Ausführungen des damaligen Subkommissionspräsidenten im Protokoll der FK-N vom 16./17. Febr. 2012, S. 57. Siehe auch das Votum des damaligen Präsidenten der FK-N, der festhielt, dass es an der FinDel sei, sich damit zu befassen, stamme doch die Kritik insb. vonseiten der EFK (S. 58). Allerdings waren mit dieser Entscheidung nicht alle Mitglieder einverstanden. So hielt ein damaliges Mitglied der zuständigen Subkommission der FK-N am Rande des Informationsbesuchs fest, dass er weder verstehe, weshalb die Subkommission einen Besuch bei der ESTV mache, dabei aber nicht über INSIEME spreche, noch weshalb sich die FinDel mit diesem Projekt befasse (Protokoll der FK-N1 vom 26. März 2012, S. 48).

²⁰²⁰ Protokoll der Informationssitzung der FK-N1 bei der ESTV vom 26. März 2012, S. 6 f.

im Herbst 2011 andere Feststellungen gemacht hatte – ohne aber die Schätzung der ESTV selbst überprüft zu haben.²⁰²¹

Im April 2012 betonte der Generalsekretär des EFD (seit 2010) gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-N, INSIEME sei nun in ruhigere Fahrwasser gekommen und es könne davon ausgegangen werden, dass INSIEME zeitgerecht und innerhalb des bestehenden Kostenrahmens beendet werden könne.²⁰²²

Im Rahmen der Vorberatungen der Staatsrechnung 2011 im April 2012 stellte der Direktor der ESTV (2000–2012) INSIEME auch gegenüber der zuständigen Subkommission der FK-S als auf gutem Weg befindlich dar.²⁰²³

Am 22. Juni 2012 besuchte die zuständige Subkommission der FK-N zusammen mit der zuständigen Subdelegation der FinDel die ESTV: Sie liessen sich in Anwesenheit des Generalsekretärs des EFD (seit 2010) über den Stand und die Risiken von INSIEME informieren. Die Mitglieder gewannen den Eindruck, dass das Projekt in technischer Hinsicht grundsätzlich auf gutem Wege war, nicht zuletzt wegen des neuen Projektleiters. Die Zusammenarbeit mit dem BIT schien sich ebenfalls stark verbessert zu haben. Der zur Diskussion stehende allfällige Abbruch des Projekts habe das Personal jedoch verunsichert; zudem stand die ESTV vor dem Problem, dass sie bei Weiterführung des Projekts für die Weiterbeschäftigung von elf bis zwölf externen Schlüsselpersonen eine beschaffungsrechtlich konforme Lösung finden musste.

Auf der Basis der Berichterstattung zum Informationsbesuch befasste sich die FK-N am 5. Juli 2012 intensiv mit INSIEME und beschloss, das SPFA mit einer Zusammenstellung aller Protokollauszüge zu diesem Thema zu beauftragen und eine Aussprache mit der Vorsteherin des EFD (seit 2010) durchzuführen.²⁰²⁴ An ihrer nächsten Sitzung vom 3./4. September 2012 fand diese Aussprache statt. Zwar wurde das Projekt nun als organisatorisch und technisch auf Kurs bezeichnet, ein Neustart sei allerdings dennoch zu diskutieren.²⁰²⁵

Am 20. September 2012 informierte die Vorsteherin des EFD (seit 2010) die FK über den Abbruch von INSIEME und veröffentlichte eine entsprechende Medienmitteilung.²⁰²⁶

²⁰²¹ Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 7./8. Mai 2012, S. 42.

²⁰²² Protokoll der FK-N vom 17./18. April 2012, S. 14.

²⁰²³ Protokoll der FK-S1 vom 11. April 2012, S. 26.

²⁰²⁴ Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 4 f.

²⁰²⁵ Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 42 f.

²⁰²⁶ Abbruch des Informatikprojekts INSIEME der ESTV, Medienmitteilung des EFD vom 20. Sept. 2012.

7.3.2 Beurteilung der parlamentarischen Oberaufsicht der FK

7.3.2.1 Informationsbasis und Aktivität der FK-N

Informationsbasis der FK-N

Die zuständige Subkommission der FK-N stützte sich bei ihrer Befassung mit INSIEME im Wesentlichen auf Informationen, die sie von der ESTV und vom EFD²⁰²⁷ erhielt. Die Übermittlung dieser Informationen erfolgte einerseits im Rahmen der Beratungen der Voranschläge²⁰²⁸ und Staatsrechnungen²⁰²⁹, andererseits an insgesamt vier Besuchen der Subkommission bei der ESTV.²⁰³⁰ In den Jahren 2009 und 2010 legte die Subkommission zudem den Schwerpunkt ihrer Oberaufsichtstätigkeit auf die Informatikstrategie des Bundes.²⁰³¹

Die FK-N befasste sich bis 2012 im Wesentlichen im Rahmen der Vorberatungen der Voranschläge (systematisch ab 2008)²⁰³² sowie in unregelmässigen Abständen im Zusammenhang mit der mündlichen Berichterstattung der FinDel²⁰³³ mit INSIEME.²⁰³⁴ Ihre Informationen stammten also einerseits von der Verwaltung²⁰³⁵ bzw. von deren angehörten Vertretern, andererseits – wohl weitgehend indirekt – von der EFK²⁰³⁶.

- ²⁰²⁷ Wozu an dieser Stelle auch das ISB gezählt wird. Dessen Delegierter (seit 2007) hatte sich in der zuständigen Subkommission der FK-N mehrfach – zumindest am Rande – zu INSIEME geäußert (Protokolle der Subkommission vom 26. Aug. 2009, S. 27 und 28 f. [Informationsbesuch bei der ESTV]; vom 6. Okt. 2010, S. 3 f.; vom 27. April 2011, S. 3; vom 7. Okt. 2011, S. 6; und vom 17./18. April 2012, S. 14 f.).
- ²⁰²⁸ Sitzungen der FK-N6 vom 6. Sept. 2005, 14. Sept. 2007, 10. Sept. 2008, 7. Okt. 2009, 6. Okt. 2010, 28. Okt. 2010 und 7. Okt. 2011.
- ²⁰²⁹ Sitzungen der FK-N6 vom 27. April 2005, 17. April 2008, 20. April 2009, 27. April 2010, 27. April 2011 und 17./18. April 2012.
- ²⁰³⁰ Informationsbesuche vom 27. Aug. 2004, 26. Aug. 2009, 26. März 2012 und – gemeinsam mit der zuständigen Subdelegation der FinDel – 22. Juni 2012.
- ²⁰³¹ Protokoll der FK-N6 vom 20. April 2009, S. 40, und Auszug aus dem Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2010, S. 16 f.
- ²⁰³² Sitzungen der FK-N vom 12.–14. Nov. 2008, 11.–13. Nov. 2009, 18./19. Okt. 2010 und 23.–25. Nov. 2011. Der Verpflichtungskredit 2005 führte dagegen nicht zu einer Erwähnung an der Sitzung der FK-N zum Voranschlag. Im Rahmen der Beratung der Staatsrechnung kam INSIEME in der FK-N nur an ihrer Sitzung vom 16./17. Mai 2011 zur Sprache (Protokoll, S. 23).
- ²⁰³³ Sitzungen der FK-N vom 27./28. März 2006 (zum Tätigkeitsbericht 2005 der FinDel), 14./15. Mai 2009, 18./19. Okt. 2010, 7./8. April 2011 (zum Tätigkeitsbericht 2010 der FinDel) und 5./6. Sept. 2011. Vgl. auch die im Anschluss an die Berichterstattung der FinDel erfolgte Erwähnung von INSIEME an der Sitzung der FK-N vom 6./7. Sept. 2010 als Beispiel für ein Projekt, das grosse Probleme bereitete (Protokoll, S. 46).
- ²⁰³⁴ Im Rahmen der Berichterstattung der Subkommission zu ihren Informationsbesuchen bei der ESTV vor 2012 informierte der damalige Präsident der Subkommission 2009 einzig darüber, dass mit einem Nachtragskredit zu rechnen sei. Im Übrigen sei das Projekt nach verschiedenen Schwierigkeiten nun auf gutem Wege (Protokoll der FK-N vom 22. Okt. 2009, S. 41).
- ²⁰³⁵ Vgl. auch die schriftlichen Unterlagen (Botschaften für den Voranschlag und für die Nachtragskredite, Botschaften zur Staatsrechnung sowie die Zusatzdokumentationen des EFD). Im Folgenden werden nur diejenigen Dokumente spezifisch genannt, auf die konkret Bezug genommen wird.
- ²⁰³⁶ Dazu, dass sich die FinDel weitgehend auf Informationen der EFK abstützte, siehe Kapitel 7.2.2.1.

Im Jahr 2012 war INSIEME an den Sitzungen der FK-N regelmässig ein Thema – aus unterschiedlichem Anlass.²⁰³⁷ Dabei äusserte sich auch erstmals – und in der Folge regelmässig – ein Vertreter der EFK zu INSIEME.²⁰³⁸

Handlungsbedarf und Aktivität der FK-N

Bis zum Abbruch der Verhandlungen und zum Widerruf des WTO-Zuschlags an die Firma Unisys im Jahr 2007 stellte INSIEME nicht ein Problem, sondern eher die Lösung der bestehenden Schwierigkeiten im Informatikbereich der ESTV dar.²⁰³⁹ Im Zusammenhang mit dem Abbruch der Zusammenarbeit mit Unisys wurde erstmals von gewissen Schwierigkeiten bei INSIEME gesprochen.²⁰⁴⁰ Besondere Schritte beschloss die zuständige Subkommission aufgrund dieser Entwicklung vorerst nicht.²⁰⁴¹ Ab 2008 befasste sie – und auf der Basis ihrer Erkenntnisse auch die FK-N – sich dann allerdings regelmässiger und im Rahmen der Voranschlagssitzungen sogar systematisch mit INSIEME.

In einer ersten Phase standen dabei die Lehren aus dem Abbruch im Zentrum. Das Projekt wurde von den angehörten Personen bereits wieder als auf gutem Weg befindlich gesehen.²⁰⁴² Zwar kamen später gewisse zusätzliche Schwierigkeiten²⁰⁴³ hinzu, die auch eingestanden wurden; an der Einschätzung der Vertreter der ESTV und des EFD, dass das Projekt jeweils nach entsprechenden Interventionen (wieder) gut unterwegs sei, änderte sich aber kaum etwas.²⁰⁴⁴

Bis zum Antrag für den Nachtragskredit 2010 teilte die zuständige Subkommission der FK-N diese Beurteilung offenbar. So hielt denn auch ein Mitglied der Subkommission am Ende des Informationsbesuchs bei der ESTV vom 26. August 2009 fest: «Ich habe einen ausgezeichneten Eindruck von INSIEME gewonnen. Die gemachten Fehler wurden erkannt und auf den Tisch gelegt. Das ist eigentlich eine gute Sache, und ich bin eigentlich zuversichtlich, dass es ein gutes Projekt wird.»²⁰⁴⁵

²⁰³⁷ Bis zum Abbruchentscheid des EFD im September 2012: Sitzungen der FK-N vom 16./17. Febr. 2012 (anlässlich der mündlichen Berichterstattung der FinDel im Zusammenhang mit der Projektprüfung der EFK von 2011), vom 22./23. März 2012 (anlässlich der Besprechung des Tätigkeitsberichts 2011 der FinDel), vom 7./8. Mai 2012 (anlässlich der Berichterstattung der Subkommission zum Informationsbesuch bei der ESTV, der Beratung der Staatsrechnung 2011 und der Kenntnisnahme des Jahresberichts 2011 der EFK), vom 5. Juli 2012 (anlässlich einer weiteren mündlichen Berichterstattung der FinDel, u. a. zum Besuch bei der ESTV vom Juni 2012) sowie vom 3./4. Sept. 2012 (anlässlich einer besonderen Aussprache mit der Vorsteherin des EFD zu INSIEME).

²⁰³⁸ Erstmals an der Sitzung vom 22./23. März 2012 (Protokoll, S. 50–52). Im Übrigen siehe Protokoll der FK-N vom 7./8. Mai 2012, S. 39 und 42; Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 3 und 5; und Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 40 und 43.

²⁰³⁹ Siehe Kapitel 7.3.1.1.

²⁰⁴⁰ Protokolle der FK-N6 vom 9. Mai 2007, S. 16, und vom 14. Sept. 2007, S. 18 f.

²⁰⁴¹ Protokoll der FK-N6 vom 14. Sept. 2007, S. 18 f.

²⁰⁴² Protokolle der FK-N6 vom 17. April 2008, S. 23 und 54; vom 10. Sept. 2008, S. 16; vom 26. Aug. 2009, S. 12 f. und 24; und Auszug aus dem Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2010, S. 4 f.

²⁰⁴³ Siehe Kapitel 7.3.1.2 und 7.3.1.3.

²⁰⁴⁴ Vgl. etwa die Protokolle der FK-N6 vom 27. April 2011, S. 22 f.; vom 26. März 2012, S. 4 und 6 f.; und vom 17./18. April 2012, S. 14. Siehe auch die Aussage der Vorsteherin des EFD (seit 2010) gegenüber der FK-N an deren Sitzung vom 23.–25. Nov. 2011 (Protokoll, S. 48 f.).

²⁰⁴⁵ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 40.

Zu dieser Beurteilung gelangte das Subkommissionsmitglied auch, weil der zuständige Mandatsleiter der EFK (seit 2008), der die Subkommission auf Anregung des FinDel-Präsidenten beim Besuch begleitete,²⁰⁴⁶ festhielt – ohne dass dies von der EFK geprüft worden wäre –, dass der Umsetzungsstand der Empfehlungen aus der Projektprüfung der EFK von 2008 sehr zufriedenstellend zu sein scheine. Seiner Meinung nach seien die Lehren aus der Vergangenheit gezogen worden; die EFK werde aber den Stand der Empfehlungen weiterverfolgen und allenfalls in einer späteren Phase eine Folgeprüfung vorsehen.²⁰⁴⁷

Der Präsident der Subkommission stellte jedoch aufgrund der Ankündigung des Nachtragskredits²⁰⁴⁸ bereits klar: «Für uns ist wichtig, dass der weitere Ablauf des Projektes einwandfrei ist, weil wir uns über einen Ergänzungskredit äussern werden. Da ist dann auch unsere Verantwortung mit im Spiel.»²⁰⁴⁹

Ab Herbst 2010 zeigte sich die Subkommission gegenüber dem Projekt und den dafür verantwortlichen Personen kritischer in Bezug auf die allgemeine Situation bei der Bundesverwaltungsinformatik,²⁰⁵⁰ in Bezug auf das Nachtragskreditbegehren²⁰⁵¹ und auch in grundsätzlicher Form in Bezug auf das Projekt INSIEME²⁰⁵².²⁰⁵³ Entsprechend fiel auch ihre Berichterstattung zuhänden der FK-N aus;²⁰⁵⁴ Anträge stellte sie allerdings keine. Vielmehr beschloss sie, gegenüber der FinDel, die das

²⁰⁴⁶ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 14./15. April 2009, S. 3. Siehe dazu auch Kapitel 6.4.2.

²⁰⁴⁷ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 39.

²⁰⁴⁸ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 23–25.

²⁰⁴⁹ Protokoll der FK-N6 vom 26. Aug. 2009, S. 40.

²⁰⁵⁰ Vgl. insb. die Protokolle der FK-N6 vom 6. Okt. 2010, S. 5–11 und 30–35, und vom 27. April 2011, S. 4–7, sowie den Auszug aus dem Protokoll der FK-N6 vom 7. Okt. 2011, S. 6 f.

²⁰⁵¹ Explizit wurde das gewählte Vorgehen kritisiert, einen Nachtragskredit mit Vorschuss zu beantragen, obwohl schon länger klar war, dass es einen solchen Nachtragskredit brauchen werde (Protokoll der FK-N6 vom 28. Okt. 2010, S. 17).

²⁰⁵² Vgl. insb. das Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2011, S. 22–24; den Auszug aus dem Protokoll der FK-N6 vom 7. Okt. 2011, S. 22 und 24; und das Protokoll der FK-N6 vom 26. März 2012, S. 5.

²⁰⁵³ Über lange Zeit kaum infrage gestellt wurden seitens der FK-N dagegen die von der ESTV bzw. vom EFD in Aussicht gestellten Effizienzgewinne von ca. 200 Millionen Franken jährlich nach erfolgter Umsetzung von INSIEME (vgl. erstmals im Sammelantrag des EFD, «Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE 111 der EZV» vom 27. Juni 2005, S. 2). Erst im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Besuch der zuständigen Subdelegation der FinDel und der zuständigen Subkommission der FK-N bei der ESTV vom 22. Juni 2012 wurde festgehalten, dass kaum mehr mit der Realisierung dieser Effizienzgewinne gerechnet werden könne (Protokoll zum Besuch, S. 18 f.; Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 1). Vgl. auch den Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 7./8. Mai 2012, S. 42, wo der Direktor der EFK (1998–2013) den geltend gemachten Nutzen von 200 Millionen Franken mit einem Fragezeichen versah, ohne die zugrunde liegende Schätzung geprüft zu haben. Eine Diskussion über diesen Betrag fand in der FinDel an deren Sitzung vom 9./10. Sept. 2010 statt. Damals erläuterte der Direktor der ESTV (2000–2012) die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (vgl. Auszug aus dem Protokoll, S. 100).

²⁰⁵⁴ Protokolle der FK-N vom 18./19. Okt. 2010, S. 56 f.; vom 16./17. Mai 2011, S. 23; und vom 7./8. Mai 2012, S. 15 f.

Projekt schon länger eng begleitete,²⁰⁵⁵ zurückzustehen und für die Beurteilung eines allfälligen Handlungsbedarfs die Ergebnisse der FinDel abzuwarten.²⁰⁵⁶

Nachdem auch an den Sitzungen der FK-N mehrfach festgehalten worden war, dass sich die FinDel prioritär mit INSIEME befasse,²⁰⁵⁷ beschloss die FK-N an ihrer Sitzung vom 5. Juli 2012, einerseits ihre bisherigen Befassungen mit dem Projekt aufzuarbeiten²⁰⁵⁸ und andererseits im September 2012 eine Aussprache mit der Vorsteherin des EFD (seit 2010) durchzuführen.²⁰⁵⁹

Am Rande dieser Anhörung, die am 4. September 2012 stattfand, wurde erneut festgehalten, dass sich die FinDel mit INSIEME befasse – was die FK-N aber nicht daran hindere, sich direkt informieren zu lassen.²⁰⁶⁰ Die Vorsteherin des EFD (seit 2010) stellte erstmals klar, dass INSIEME nicht mehr das war, was ursprünglich geplant worden war.²⁰⁶¹ Zudem informierte sie darüber, dass vor Herbst 2011 keine detaillierte Kostenrechnung und keine Kostenplanung erstellt worden waren.²⁰⁶² Der Entscheid über das weitere Vorgehen wurde allerdings erneut vertagt, um Doppel-spurigkeiten mit der FinDel zu vermeiden.²⁰⁶³

In Bezug auf die Behandlung der Voranschläge in den FK stellte die FinDel während der gesamten Laufzeit von INSIEME nie einen Antrag und gab auch nie Empfehlungen ab. Von Mitgliedern gestellte Anträge, den Informatikaufwand zu reduzieren, fanden jeweils keine Mehrheit.²⁰⁶⁴

²⁰⁵⁵ Vgl. die entsprechenden Hinweise der FinDel gegenüber der FK-N im Rahmen ihrer mündlichen Berichterstattung von 2009 (Protokoll der FK-N vom 14./15. Mai 2009, S. 38).

²⁰⁵⁶ Protokoll der FK-N6 vom 27. April 2011, S. 24. Beachte allerdings die Diskussion dazu am Informationsbesuch der FK-N6 bei der ESTV vom 26. März 2012 (Protokoll S. 48).

²⁰⁵⁷ Vgl. insb. die Hinweise in den Protokollen der FK-N vom 16./17. Febr. 2012, S. 57 f., und vom 22./23. März 2012, S. 50 f.

²⁰⁵⁸ Es wurde die Frage aufgeworfen, «ob die Finanzoberaufsicht bei INSIEME versagt habe» (so die Formulierung des damaligen Präsidenten der FK-N an deren Sitzung vom 3./4. Sept. 2012; siehe Protokoll, S. 34).

²⁰⁵⁹ Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 5. Juli 2012, S. 4 f.

²⁰⁶⁰ Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 34. Die Zuständigkeit der FinDel schien aber nicht so klar zu sein, wie sie der damalige Präsident der FK-N darzustellen versuchte (vgl. die Diskussion im Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 40–43).

²⁰⁶¹ Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 34.

²⁰⁶² Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 37. Bereits am Informationsbesuch der zuständigen Subdelegation der FinDel und der zuständigen Subkommission der FK-N vom 22. Juni 2012 hatte der damalige Projektleiter darauf hingewiesen (siehe Protokoll, S. 10). Die Information wurde aber weder an die FinDel noch an die FK-N weitergeleitet.

²⁰⁶³ Protokoll der FK-N vom 3./4. Sept. 2012, S. 43.

²⁰⁶⁴ Protokolle der FK-N vom 12.–14. Nov. 2008, S. 47 f.; vom 11.–13. Nov. 2009, S. 54–57; vom 10.–12. Nov. 2010, S. 64–66; und Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 23.–25. Nov. 2011, S. 48 f. Aus den vorliegenden Unterlagen lässt sich nicht ableiten, ob diese Anträge (auch) wegen INSIEME gestellt wurden. Die Zunahme des Informatikaufwandes des Bundes im Voranschlag für 2009 um zwölf Prozent gegenüber dem Vorjahr begründete der Vorsteher des EFD (2004–2010) an der Sitzung der FK-N vom 12.–14. Nov. 2008 unter anderem mit dem Mehrbedarf von INSIEME (Protokoll, S. 47 f.).

Plausibilisierung der erhaltenen Informationen

Nach dem Abbruch von INSIEME stellte sich für verschiedene Mitglieder der FK-N und der zuständigen Subkommission die Frage, ob sie im Rahmen ihrer Befassung mit dem Projekt jeweils korrekt informiert worden waren.²⁰⁶⁵

Ebenso wie die FinDel²⁰⁶⁶ hätten aber auch die FK-N und ihre Subkommission verschiedene Möglichkeiten gehabt, um die von den Verwaltungsvertretern erhaltenen Informationen zu überprüfen, sofern sie dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe als notwendig erachtet hätten. So hätten insbesondere ein externer Sachverständiger oder das SPFA mit der Plausibilisierung der erhaltenen Informationen beauftragt werden können.²⁰⁶⁷ Von dieser Möglichkeit wurde jedoch – trotz der ab Herbst 2010 aufkommenden kritischeren Haltung gegenüber INSIEME – kein Gebrauch gemacht.

Auch die EFK hätte von der FK-N gemäss Artikel 7 Absatz 2 FKG zur Unterstützung bei der Voranschlagsberatung beigezogen werden können, so z. B. zur Prüfung der einem Verpflichtungskreditantrag zugrundeliegenden Schätzungen oder auch nur, um von der EFK eine Stellungnahme zu Geschäften einzuholen, die sie aufgrund ihrer Prüftätigkeit eingesehen hatte.²⁰⁶⁸ Ein Einbezug der EFK fand aber nicht statt.²⁰⁶⁹

So blieb z. B. letztlich unentdeckt, dass die Projektverantwortlichen bis im Herbst 2011 keine detaillierte Kostenrechnung zu INSIEME erstellt hatten, weshalb die angefallenen Kosten bis heute nicht den jeweiligen Systemkomponenten zugeteilt werden können.²⁰⁷⁰

Beurteilung der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion durch die FK-N bezüglich INSIEME

Die Oberaufsichtskommissionen stellen fest, dass die FK-N oder ihre Subkommission Problemen bei INSIEME in der Regel nachgingen, wenn sie solche erkannten.

Kritisch scheint den FK und GPK allerdings, dass

- sich die FK-N bzw. ihre Subkommission dabei regelmässig zurückhielten, weil die FinDel mit INSIEME befasst war – obwohl nie eine explizite Aufgabenteilung vereinbart wurde –,²⁰⁷¹ und dass

²⁰⁶⁵ Vgl. insb. die Protokolle der FK-N1 vom 24. Sept. 2012, S. 5 f., und vom 2./3. Okt. 2012, S. 77 f., sowie den Auszug aus dem Protokoll der FK-N vom 15./16. Okt. 2012, S. 31. So stellte denn auch der Generalsekretär des EFD (seit 2010) fest, die Situation sei wohl «schöngeredet» worden (Protokoll vom 24. Sept. 2012, S. 6 und 9). Vgl. dazu auch Kapitel 4.3.4 und 4.4.

²⁰⁶⁶ Siehe Kapitel 7.2.2.2.

²⁰⁶⁷ Siehe Kapitel 7.1.3.

²⁰⁶⁸ Siehe dazu und zur Beurteilung der aktiven Information seitens der EFK Kapitel 6.6.11.2.

²⁰⁶⁹ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 19 (Direktor EFK 1998–2013). So nahm z. B. an den Sitzungen der FK-N bzw. ihrer Subkommission zum Nachtragskredit 2010 keine Vertretung der EFK teil, obwohl die EFK im Rahmen der Beratung ihrer Projektprüfung von 2008 an der Sitzung der FinDel vom 14./15. April 2009 festgehalten hatte, dass sich im Zusammenhang mit dem absehbaren Zusatz- und Nachtragskredit die Möglichkeit bieten werde, kritische Fragen zu stellen und entsprechende Dokumente einzufordern (Auszug aus dem Protokoll, S. 2 und 4.).

²⁰⁷⁰ Siehe dazu Kapitel 2.3 und 4.3.3.

²⁰⁷¹ Dazu gleich mehr in Kapitel 7.3.2.3.

- nicht sichergestellt war, dass die FK-N bzw. ihre Subkommission an die Informationen gelangten, die sie für die Beurteilung der Situation bei INSIEME brauchten.

Anstöße zur Verbesserung der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion durch die FK-N

Die Oberaufsichtskommissionen halten fest, dass sich die FK-N und ihre Subkommission grundsätzlich auf von Verwaltungsseite erhaltene Informationen verlassen können müssen. Das gilt insbesondere für Auskünfte, die sie im Rahmen der Voranschlags- und Staatsrechnungssitzungen erhalten.

Um ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können, ist die FK-N darauf angewiesen, dass ihr sowohl die FinDel als auch die EFK konsequent über Feststellungen und Beurteilungen Bericht erstatten, die für die FK-N absehbar – insbesondere für die Vorberatung der Voranschläge und Staatsrechnungen – von Bedeutung sind. Die Oberaufsichtskommissionen fordern die FinDel und die EFK denn auch dazu auf, aktiv auf die FK-N zuzugehen.²⁰⁷² Darüber hinaus erachten die GPK und FK eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der FinDel und der FK-N als wichtige Massnahme zur Verbesserung der Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht (siehe dazu Kapitel 7.3.2.3).

Auf der anderen Seite ist für die FK und GPK von grundlegender Bedeutung, dass die FK-N die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Mittel aktiver nutzt als bisher. Dazu gehört der vermehrte Beizug externer Experten oder der EFK ebenso wie die Nutzung der Möglichkeiten, welche die Vorberatung von Voranschlag und Staatsrechnung bieten. Da dabei dem SPFA eine nicht zu unterschätzende Rolle zukommt, sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass es seine diesbezüglichen Beratungsaufgaben im Interesse der FK-N und ihrer Subkommissionen wahrnehmen kann, ohne dass dies gleichzeitig zu einem Abbau der Unterstützung der FinDel führt. Deshalb ist nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen für eine personelle Verstärkung des SPFA zu sorgen.²⁰⁷³

Über einen vermehrten und gezielten Einsatz der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Ressourcen kann die FK-N in Zukunft noch besser überprüfen, ob die Steuerung des Bundeshaushalts, die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene und die Rechnungslegung den finanzhaushaltrechtlichen Grundlagen entsprechen und ob ein wirksamer und wirtschaftlicher Einsatz der Mittel sichergestellt ist.

7.3.2.2 Informationsbasis und Aktivität der FK-S

Die zuständige Subkommission der FK-S streifte INSIEME während seiner gesamten Laufzeit weitestgehend²⁰⁷⁴ nur im Zusammenhang mit den Budgetberatungen²⁰⁷⁵ bzw. mit der Staatsrechnung.²⁰⁷⁶ Eine vertiefende Befassung fand nie statt.

²⁰⁷² Siehe hierzu Kapitel 6.6.11.2 (betr. EFK) und Kapitel 7.2.2.5 (betr. FinDel).

²⁰⁷³ Vgl. Kapitel 7.2.2.5.

²⁰⁷⁴ Die einzige Ausnahme stellt die Thematisierung von INSIEME am Rande des Informationsbesuchs der Subkommission beim BIT vom 5. April 2012 dar (Protokoll, S. 6 und 15). Dabei wies der Präsident der FinDel von 2010 und 2014 allerdings darauf hin, dass sich die FinDel mit INSIEME befasse (Protokoll, S. 23).

²⁰⁷⁵ Protokolle der FK-S1 vom 5. Sept. 2005, S. 14 f.; vom 14. Okt. 2009, S. 12 und 26; und vom 20. Okt. 2010, S. 22 f.

Im Frühjahr 2011 sah die Subkommission aufgrund der Tatsache, dass die FinDel das Projekt eng begleitete, bewusst davon ab, sich stärker mit INSIEME zu befassen.²⁰⁷⁷

Die vorhandenen Unterlagen lassen darauf schliessen, dass die Subkommission die wenigen – mündlichen²⁰⁷⁸ wie auch schriftlichen²⁰⁷⁹ – Informationen, die sie zu INSIEME erhielt, nie anzweifelte. So beantragte sie ausnahmslos Zustimmung zu den Voranschlägen und den Staatsrechnungen, ohne weitere Klärungen zu verlangen. Sie berichtete der FK-S auch nicht darüber, dass INSIEME an den Sitzungen der Subkommission angesprochen worden war.

Die FinDel ihrerseits informierte die FK-S nur schriftlich über ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit INSIEME – nämlich in ihren Tätigkeitsberichten²⁰⁸⁰ –, nicht aber im Rahmen ihrer mündlichen Berichterstattung während des Jahres, und stellte ihr diesbezüglich keine Anträge.²⁰⁸¹ So befasste sich die FK-S an ihren Sitzungen bis zur Beratung des Tätigkeitsberichts der FinDel zum Jahr 2011 am 19./20. April 2012²⁰⁸² nie mit INSIEME.

In Bezug auf die Nutzung der Instrumente zur Plausibilisierung der erhaltenen Informationen wird auf die Ausführungen zur FK-N verwiesen (Kapitel 7.3.2.1).

Die FK und GPK erachten die fehlende Befassung der FK-S mit dem Projekt INSIEME aus folgendem Grund als kritisch: So war die FK-S zwar darüber informiert, dass sich die FinDel mit dem Projekt auseinandersetzte, aber obwohl keine mündliche Berichterstattung der FinDel dazu stattfand, wurde seitens der FK-S nie nachgefragt. Die Oberaufsichtskommissionen sehen deshalb in der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der FinDel und der FK-S eine wichtige Massnahme zur Verbesserung der Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht (siehe dazu Kapitel 7.3.2.3).

²⁰⁷⁶ Protokolle der FK-S1 vom 14. April 2010, S. 33; vom 6. April 2011, S. 13; und vom 11. April 2012, S. 26.

²⁰⁷⁷ Siehe dazu die Bemerkungen im Auszug aus dem Protokoll der FK-S1 vom 6. April 2011, S. 13. Vgl. auch den Auszug aus dem Protokoll zur Informationssitzung beim BIT vom 5. April 2012, S. 23, wo erneut auf die Befassung der FinDel mit INSIEME hingewiesen wurde.

²⁰⁷⁸ So sagte z. B. der Direktor der ESTV (2000–2012) an der Sitzung der FK-S1 vom 11. April 2012, dass INSIEME nach verschiedenen Schwierigkeiten nun wieder auf gutem Weg sei (Protokoll, S. 26).

²⁰⁷⁹ Vgl. insb. die Botschaft über den Nachtrag II zum Voranschlag 2010 vom 1. Okt. 2010, S. 13, 16, 30 und 35 (keine BBI-Publikation, vgl. BBI **2010** 7393); das Nachtragskreditbegehren des Vorstehers des EFD (2004–2010) an den Bundesrat vom 18. Juni 2010; und die Zusatzdokumentation des EFD zum Voranschlag 2011 vom 23. Aug. 2010, S. 25 f. und 41–43.

²⁰⁸⁰ Jahresbericht 2004 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.4: Informatikprobleme der Eidgenössischen Steuerverwaltung (BBI **2005** 3011, hier 3052); Jahresbericht 2005 der FinDel an die FK, Ziff. 5.6.3: Eidg. Steuerverwaltung (ESTV); Informatikprojekte (BBI **2006** 4099, hier 4141); Jahresbericht 2010 der FinDel an die FK, Ziff. 2.2.3: Eidg. Steuerverwaltung, Projekt INSIEME (BBI **2011** 3855, hier 3875); und Jahresbericht 2011 der FinDel an die FK, Ziff. 3.6.1: ESTV: Informatikprojekt INSIEME, Informationsbesuch bei der ESTV (BBI **2012** 6993, hier 7035).

²⁰⁸¹ Siehe dazu Kapitel 7.2.1.

²⁰⁸² Protokoll der FK-S vom 19./20. April 2012, S. 57 (wobei keinerlei Nachfragen zur Berichterstattung des Präsidenten der FinDel 2012 gestellt wurden).

7.3.2.3 **Aufgabenteilung zwischen der FinDel und den FK**

Dass zwischen den FK und der FinDel bezüglich INSIEME keine klar definierte Aufgabenteilung vorgenommen wurde,²⁰⁸³ beurteilen die FK und GPK im Nachhinein als nicht zielführend.²⁰⁸⁴ Dies führte dazu, dass sich die FK-S gar nicht mit dem Projekt befasste. Auch die FK-N, die sich zwar immer wieder mit INSIEME beschäftigte, verzichtete darauf, ihrer immer kritischeren Haltung weitere Schritte folgen zu lassen, und überliess das Dossier über weite Strecken der FinDel.

Die FK haben nicht nur eine Funktion in Bezug auf die Finanzhoheit der Bundesversammlung, sondern auch eine Oberaufsichtsfunktion. So steht ihnen nicht nur die Möglichkeit offen, gewisse Sachverhalte abzuklären, sondern sie haben die Aufgabe, dies auch tatsächlich zu tun, sofern der Vollzug des Finanzhaushalts davon betroffen ist.²⁰⁸⁵ Dementsprechend erachten es die Oberaufsichtskommissionen als wichtig, dass einerseits eine klare Aufgabenteilung mit der FinDel vereinbart wird, und dass andererseits die FK in Zukunft vermehrt eigene Untersuchungen führen – so wie sie dies im Rahmen der vorliegenden Aufarbeitung von INSIEME (ausnahmsweise zusammen mit den GPK) getan haben.

7.4 **Rolle der Geschäftsprüfungskommissionen**

7.4.1 **Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion bei INSIEME**

Die GPK-N befasste sich am Rande zweier Dienststellenbesuche bei der ESTV durch ihre Subkommission EFD/EVD²⁰⁸⁶ mit dem Projekt INSIEME. Der Dienststellenbesuch am 11. Oktober 2004 galt der Hauptabteilung MWST, derjenige vom 20. Oktober 2011 dem ganzen Amt.

INSIEME war bei beiden Besuchen nicht das Hauptthema, kam jedoch zur Sprache. Der Direktor der ESTV (2000–2012) äusserte sich im Rahmen des zweiten Besuchs gegenüber der Subkommission zuversichtlich, dass das Projekt nach einigen Schwierigkeiten insbesondere im Bereich der Projektführung und aufgrund der Komplexität des Unterfangens nun erfolgreich zu einem Ende geführt werden könne.²⁰⁸⁷

Nach beiden Besuchen sah die Subkommission keinen Handlungsbedarf für die GPK-N, informierte diese allerdings im Rahmen ihrer Berichterstattung darüber, dass die Weiterentwicklung der IT eine grosse Herausforderung für die ESTV darstelle.²⁰⁸⁸

Die GPK-S befasste sich nie mit INSIEME.

²⁰⁸³ Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 19 (Präsident FinDel 2010 und 2014), S. 35 (Präsidentin FinDel 2011) und S. 59 (Präsidentin FinDel 2013).

²⁰⁸⁴ Die Präsidentin der FinDel von 2013 hielt gegenüber der AGI fest, dass zwar keine Aufgabenteilung, aber zumindest eine Koordination stattgefunden habe (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 59); so auch der Präsident der FinDel von 2003 und 2007 (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 66). Es muss hier allerdings offenbleiben, wie diese Koordination genau aussah. Dass eine solche wichtig wäre, scheint zumindest unstritten (vgl. die Diskussion im Protokoll der FK-N1 vom 24. Sept. 2012, S. 17 f.).

²⁰⁸⁵ Weist ein Sachverhalt auf Probleme bei der Geschäftsführung hin, haben sich die FK an die GPK zu wenden und diese darüber zu informieren. Siehe dazu Kapitel 7.5.

²⁰⁸⁶ Heute Subkommission EFD/WBF.

²⁰⁸⁷ Protokoll der Subkommission EFD/EVD vom 20. Okt. 2011, S. 29.

²⁰⁸⁸ Protokoll der GPK-N vom 21. Okt. 2011, S. 19.

7.4.2

Beurteilung der parlamentarischen Oberaufsicht der GPK

Beurteilung der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion durch die GPK bezüglich INSIEME

Die GPK bestimmen ihre Untersuchungsgegenstände weitgehend autonom und setzen ihre Arbeitsschwerpunkte nach eigenem Ermessen (Art. 52 Abs. 2 ParlG); sie tun dies auch unabhängig davon, ob und wie der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt. Zu diesem Zweck erstellen sie jedes Jahr ein Programm, das die Prioritäten in jedem Verwaltungsbereich festlegt.

Dabei orientieren sie sich an Hinweisen auf Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten in den kontrollierten Institutionen. Woher die Hinweise stammen, spielt dabei keine Rolle. So können sie von aussen über Aufsichtseingaben (Art. 129 ParlG) oder über Anfragen bzw. Mitteilungen anderer parlamentarischer Kommissionen an die GPK herangetragen werden. Eine Befassung der GPK kann auch aufgrund von Anträgen ihrer Mitglieder bzw. Subkommissionen oder auf Anregung der PVK erfolgen, falls diese im Rahmen ihrer Tätigkeit auf Problemhinweise stösst.

Über Informationen vonseiten der EFK verfügten die GPK nicht,²⁰⁸⁹ und auch von den FK oder der FinDel wurden die GPK nie über allfällige Probleme bei der Geschäftsführung informiert.²⁰⁹⁰

Einzig im Rahmen der viermal jährlich stattfindenden Treffen der Sekretariate der Oberaufsichtskommissionen – diese Treffen dienen der Koordination der Oberaufsichtstätigkeiten von FK und GPK – wurde darüber informiert, dass die FinDel INSIEME eng begleite.

Gewisse Entwicklungen im Projekt wurden allerdings in den Medien behandelt: So berichteten verschiedene Medien insbesondere über den Abbruchsentscheid von 2007²⁰⁹¹ und dann intensiv über den Jahresbericht 2011 der FinDel.²⁰⁹²

Hinweise auf die Probleme im Projekt INSIEME lagen den GPK-N/S also aufgrund der erwähnten Medienberichterstattungen potenziell vor, doch diese wurden anlässlich der GPK-Sitzungen nicht thematisiert. Die GPK-N erhielt zusätzliche Problemhinweise über die Berichterstattungen ihrer für das EFD zuständigen Subkommissi-

²⁰⁸⁹ Die Berichte der EFK zu INSIEME aus den Jahren 2006, 2008 und 2012 wurden von der EFK erst im Oktober 2012 veröffentlicht, nachdem das EFD die Berichte von 2008 und 2012 auf seiner Webseite veröffentlicht hatte (Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 53 [Vizedirektor EFK 2000–2013]). Der Bericht zur Prüfung von 2005 wurde nicht veröffentlicht. Konkrete Hinweise auf Probleme bei der Geschäftsführung fanden sich in den veröffentlichten Jahresberichten der EFK kaum; vielmehr wurde seit 2007 darauf hingewiesen, dass kein Handlungsbedarf für den Bundesrat oder das Parlament bezüglich der Umsetzung von Empfehlungen der EFK bestehe (vgl. EFK-Jahresberichte 2007, S. 42 f., 2008, S. 38 f., 2009, S. 37, 2010, S. 39, und 2011, S. 26).

²⁰⁹⁰ So war INSIEME auch im Rahmen der zwischenzeitlich zur materiellen Koordination zur Verfügung gestandenen Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA) nie Thema. Siehe dazu Kapitel 7.5.

²⁰⁹¹ Vgl. u. a. «St. Galler Tagblatt», Gesamtausgabe vom 4. Sept. 2007 («Informatikprojekt geplatzt»), sowie «NZZ am Sonntag» vom 26. Aug. 2007 («Bund möchte Millionenauftrag widerrufen»).

²⁰⁹² So u. a. «Tagesanzeiger» und «Der Bund» vom 20. April 2012 («Finanzdelegation will Bundesverwaltung stärker kontrollieren lassen»), «Berner Zeitung» vom 20. April 2012 («Scharfe Kritik an der Bundesverwaltung»), «Netzwoche» vom 9. Mai 2012 («Informatikprojekt INSIEME in der Kritik»).

on (Dienststellenbesuche). Offensichtlich erkannten die GPK in diesen Hinweisen jedoch keinen genügenden Anlass, um selber tätig zu werden.

Rückblickend muss aus Sicht der FK und GPK die fehlende Befassung der GPK mit dem Projekt INSIEME kritisch beurteilt werden. Es stellt sich auch hier die Frage, welche Vorkehrungen getroffen werden können, damit die GPK ihre Aufgabe in zukünftigen Fällen trotz Behandlung durch die FK oder die FinDel angemessen wahrnehmen.

Die GPK befassten sich in der Vergangenheit kaum je in übergeordnetem Sinne mit dem Projektmanagement und den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Führung von Projekten in der Bundesverwaltung. Angesichts der Möglichkeit der GPK, ihre Beratungsgegenstände stärker selbst zu bestimmen als die FK, ist dies nicht nachvollziehbar.

Anstösse zur Verbesserung der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion durch die GPK

Eine wichtige Massnahme liegt in der Verbesserung der Koordination zwischen FinDel/FK und den GPK auf Stufe der Organe (siehe dazu Kapitel 7.5).

Darüber hinaus ist für einen verbesserten Informationsfluss zwischen der EFK und den GPK zu sorgen. So antwortete der stellvertretende Direktor der EFK (1998–2013) auf die Frage, weshalb die GPK von der EFK nicht über die bestehenden Geschäftsführungsprobleme informiert worden waren, obwohl sie die Probleme vor allem in der Führung der ESTV sah,²⁰⁹³ dass die EFK mit der FinDel und den FK zusammenarbeite.²⁰⁹⁴

Tatsächlich entspricht diese Sichtweise der aktuellen Regelung im FKG in Bezug auf die Information über die Feststellungen der EFK und die Umsetzung ihrer Empfehlungen.²⁰⁹⁵ In Anbetracht der Aufgabe der EFK, «die Bundesversammlung bei der Ausübung [...] ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» zu unterstützen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a FKG), erachten die Oberaufsichtskommissionen eine direkte Information der GPK über von der EFK festgestellte Mängel in der Geschäftsführung nicht nur als sinnvoll und zeitgemäss, sondern auch als geboten. Wie auch die EFK feststellte, ist die Grenze zwischen Finanzoberaufsicht und Oberaufsicht über die Geschäftsführung insbesondere im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen verwischt.²⁰⁹⁶ Deshalb regen die Oberaufsichtskommissionen eine entsprechende Anpassung des FKG an (vgl. Kapitel 6.6.2.1 und Motion 1 der FK und GPK in Kapitel 6.7).

²⁰⁹³ Auszug aus dem Protokoll der FinDel vom 19. Sept. 2012, S. 13.

²⁰⁹⁴ Protokoll der AGI vom 14. Okt. 2013, S. 34 f. Vgl. auch die Aussage des Vizedirektors der EFK (2000–2013) am 19. Sept. 2012 in der FinDel (Protokoll S. 13): «Erstaunlich ist die Begründung für die Massnahmen gegenüber [dem damaligen Direktor der ESTV A. d. Verf.]. Wenn man das Problem mit den Beschaffungen nicht gehabt hätte, wäre der Direktor [...] immer noch im Amt. Es scheint sehr schwierig zu sein, einen Chefbeamten für Mängel in seiner Geschäftsführung zur Rechenschaft zu ziehen. Der wesentliche Fehler [...] bestand aber in der fehlenden Führung des Projekts.» Ähnlich hatte er sich bereits in der FK-N geäussert (Protokoll der FK-N vom 22./23. März 2012, S. 51).

²⁰⁹⁵ Art. 14 Abs. 1 und 4 FKG (SR 614.0).

²⁰⁹⁶ Protokoll der GPK-N vom 28. Febr. 2014, S. 14.

7.5

Zusammenarbeit und Koordination zwischen den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen

Artikel 49 Absatz 1 ParlG verpflichtet alle Kommissionen zur gegenseitigen Koordination. Eine darüber hinausgehende Pflicht gibt es für die Oberaufsichtsorgane nicht. Weil sich die Oberaufsicht über die Finanzen und diejenige über die Geschäftsführung in einem gewissen Masse überlappen bzw. nicht immer klar trennen lassen,²⁰⁹⁷ informieren sich die Sekretariate in der Praxis gegenseitig über die laufenden Geschäfte ihrer Kommissionen und Delegationen.²⁰⁹⁸

Die Finanzoberaufsichtsorgane orientierten sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe in Bezug auf INSIEME im Wesentlichen daran, dass das Projekt von der EFK geprüft wurde, deren Berichte an die FinDel gingen und sich die FinDel allenfalls in die FK einbringen würde.²⁰⁹⁹ Obwohl sie sich selbst dazu verpflichtet hatten,²¹⁰⁰ informierten letztlich weder die FinDel noch die FK die GPK über die bestehenden Geschäftsführungsprobleme bei INSIEME, und sie regten keine Befassung der GPK mit INSIEME an.²¹⁰¹

Auf der anderen Seite luden aber auch die GPK die FinDel oder die FK nicht ein, über INSIEME zu informieren, und sie prüften nie, ob bei diesem derart lange andauernden Projekt Probleme bei der Geschäftsführung bestanden. Sie liessen sich auch nicht über die Arbeiten der FinDel und der FK zum Projekt INSIEME informieren.

Über den Grossteil der Laufzeit von INSIEME fand kein Austausch statt; auch nicht im Rahmen der zwischenzeitlich für die materielle Koordination zur Verfügung gestandene Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA).²¹⁰² Das Projekt INSIEME wurde in der KPA in keiner Art und Weise thematisiert.

Erst als sich die FinDel in ihrem Jahresbericht 2011 kritisch über INSIEME geäussert hatte,²¹⁰³ traten die Präsidenten der FinDel und der GPK-N in Kontakt zueinan-

²⁰⁹⁷ Der Graubereich wird mitunter sogar als sehr breit bezeichnet (Protokoll der GPK-N vom 28. Febr. 2014, S. 14 [Direktor EFK seit 2014]).

²⁰⁹⁸ Für die Finanzoberaufsichtsorgane: Ziff. 5 Handlungsgrundsätze der FinDel; Ziff. 5.3 Handlungsgrundsätze der FK.

²⁰⁹⁹ Ein Vorgehen, das im Übrigen auch von der EFK getragen wurde (vgl. die Aussage des Direktors der EFK [1998–2013] gegenüber der FinDel: «Es ist Aufgabe der Finanzdelegation Beschaffungen zu behandeln, weil die EFK den gesetzlichen Auftrag hat, die Beschaffungen zu prüfen und der FinDel darüber Bericht erstattet.» [Protokoll der FinDel vom 25./26. Juni 2012, S. 9]).

²¹⁰⁰ Ziff. 5 Bst. c 2. Abs. Handlungsgrundsätze der FinDel: «Stellt die Finanzdelegation eine mangelhafte Geschäftsführung fest, so informiert sie die Geschäftsprüfungskommissionen»; Ziff. 5.3 Bst. a Handlungsgrundsätze der FK. Vgl. auch Art. 16 Abs. 2 des Reglements für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. Nov. 1985 (AS 1986 116), welches mit Wirkung ab dem 1. Jan. 2012 aufgehoben wurde (AS 2011 5859, hier 5861).

²¹⁰¹ Sowohl die FinDel als auch die FK-N wurden von der EFK darüber informiert, dass ihrer Ansicht nach ein Führungsproblem in der ESTV bestand. Siehe dazu Kapitel 7.2.1 und 7.3.1.

²¹⁰² Vgl. altArt. 54 ParlG (AS 2003 3543, hier 3558), per 2. März 2009 formell wieder aufgehoben (AS 2009 725, hier 726). Die KPA selbst beschloss an ihrer Sitzung vom 3. März 2008 einstimmig, sich auflösen zu wollen und die Aufhebung der gesetzlichen Grundlage im ParlG zu beantragen.

²¹⁰³ Jahresbericht 2011 der FinDel an die FK, Ziff. 3.6.1: ESTV: Informatikprojekt INSIEME, Informationsbesuch bei der ESTV (BB1 2012 6993, hier 7035).

der.²¹⁰⁴ Nachdem INSIEME abgebrochen worden war, liess sich die GPK-N vom Präsidenten der FinDel von 2012 über die Probleme bei diesem Vorhaben in Kenntnis setzen.²¹⁰⁵ Dabei stand jedoch bereits die Koordination der OBERAUFSICHTSORGANE in Bezug auf die Aufarbeitung des Abbruchs von INSIEME und die Begleitung des Nachfolgeprojekts durch die parlamentarische OBERAUFSICHT im Fokus.

Entgegen der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers²¹⁰⁶ konnte auch über die FOKUSSIERUNG der OBERAUFSICHTSORGANE auf bestimmte Prüfungskriterien in Bezug auf INSIEME keine Verbesserung der Koordination zwischen den GPK und der FinDel bzw. den FK erreicht werden. So waren bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns – dieses Kriterium stand noch am ehesten im Zentrum der Befassung der FinDel mit INSIEME²¹⁰⁷ – zwingend auch Fragen der Geschäftsführung zu klären.²¹⁰⁸ Diese wurden jedoch nicht an die GPK herangetragen.

Aufgrund der mit INSIEME gemachten Erfahrungen sind die FK und GPK klar der Ansicht, dass die Koordination zwischen den verschiedenen Organen der OBERAUFSICHT verbessert werden muss, und dass – zumindest in gewissen Bereichen – auch eine verstärkte Zusammenarbeit dieser Organe bei gleichzeitiger Wahrung klarer Verantwortlichkeiten anzustreben ist.²¹⁰⁹

In Anbetracht dessen, dass sich das im Rahmen der Verabschiedung des Parlamentsgesetzes geschaffene Instrument der KPA in der Praxis nicht bewährt hat (weshalb es auch wieder abgeschafft wurde),²¹¹⁰ müssen nach Ansicht von GPK und FK neue bzw. allenfalls bereits einmal verworfene Wege in Erwägung gezogen werden. Gerade im Hinblick auf eine verstärkte Verbindung von Aufgaben und Ressourcen bei der Verwaltungsführung über das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) werden die OBERAUFSICHTSORGANE erneut eine Zusammenlegung der Aufsichtskommissionen prüfen.²¹¹¹

7.6 Zwischenfazit zur parlamentarischen OBERAUFSICHT

Die Ausübung der parlamentarischen OBERAUFSICHT soll nicht dazu führen, dass das Parlament anstelle der Regierung handelt: Das stünde im Widerspruch zur verfassungsmässigen Kompetenzordnung. Die Verwaltungsführung ist Aufgabe der exekutiven Organe.

²¹⁰⁴ Vgl. die einleitende Bemerkung des Präsidenten der FinDel von 2012 an der Sitzung der FinDel vom 25./26. Juni 2012 (Protokoll, S. 1) sowie die Hinweise des Präsidenten der GPK-N von 2012/2013 an der Sitzung der GPK-N vom 5. Sept. 2012 (Protokoll, S. 30).

²¹⁰⁵ Protokoll der GPK-N vom 16. Okt. 2012, S. 27–38, insb. S. 31–33.

²¹⁰⁶ Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 (BBl **2001** 3467, hier 3556).

²¹⁰⁷ Siehe dazu Kapitel 7.2.2.1.

²¹⁰⁸ So auch der Direktor der EFk (seit 2014) gegenüber der GPK-N (Protokoll der GPK-N vom 28. Febr. 2014, S. 14).

²¹⁰⁹ So auch der Präsident der FinDel von 2012 (Protokoll der AGI vom 26. März 2014, S. 45 und 47).

²¹¹⁰ Siehe das entsprechende Votum des Kommissionssprechers in der Debatte im Ständerat (AB **2008** S 715).

²¹¹¹ So wurde während der Vorarbeiten zum ParlG zum letzten Mal der Zusammenschluss von GPK und FK zu einer einzigen Aufsichtskommission diskutiert, letztlich aber – wie bisher stets – verworfen (vgl. Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz [PG]. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 [BBl **2001** 3467, hier 3553–3555]).

Die Obergaufsichtskommissionen halten deshalb fest: FinDel, FK und GPK trugen weder die Verantwortung für INSIEME, noch tragen sie eine solche für das Scheitern des Projekts.

Im Rahmen ihrer Inspektion konnten die FK und GPK aber in Bezug auf die Verfolgung der Ziele der Obergaufsicht verschiedene Schwachstellen aufdecken und Optimierungspotenziale aufzeigen.

Die parlamentarische Obergaufsicht dient folgenden Zielen: Sie fordert den Bundesrat und die Bundesverwaltung dazu auf, über ihre Aufgabenerfüllung Rechenschaft abzulegen. Dadurch soll die Regierung zu einem Lernprozess motiviert werden, der die Staatsleitung und den Gesetzesvollzug laufend verbessert, weil Mängel und Missstände behoben und Optimierungspotenziale erkannt und genutzt werden. Das Parlament sorgt auf diesem Weg für eine bessere Umsetzung der politischen Vorgaben und Ziele: Konkret bewirkt es, dass in der Verwaltung rechtmässig gehandelt wird und dass die Aufgaben zweckmässig, wirksam und wirtschaftlich erfüllt werden (Art. 26 Abs. 3 ParlG). Dadurch wiederum wird das Vertrauen in die Regierung und die Verwaltung erhalten und gestärkt.

Nach Ansicht der Obergaufsichtskommissionen kann die Wahrnehmung der Obergaufsichtsfunktion durch die FinDel verbessert werden, indem diese ihre Informationsbasis verbreitert und ihre Informationen nicht mehr fast ausschliesslich von der EFK bezieht, verstärkt Schwerpunkte für ihre Tätigkeit setzt und dabei die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Mittel vermehrt einsetzt. Die FK und GPK erachten es aber auch als unabdinglich, dass die FinDel in Bezug auf ihr Arbeitsvolumen entlastet wird, unter anderem über eine klare Aufgabenteilung zwischen den FK und der FinDel.

Die Festlegung einer klaren Aufgabenteilung ist aus Sicht der Obergaufsichtskommissionen auch angebracht, um den FK eine aktivere Wahrnehmung ihrer Obergaufsichtsfunktion zu ermöglichen. Von grundlegender Bedeutung für ihren Erfolg dabei ist, dass die FK – genau wie auch die FinDel – die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente aktiv nutzen. Zudem sind sie darauf angewiesen, dass die benötigten Informationen sowohl von der FinDel als auch von der EFK an sie herangetragen werden.

Um eine vermehrte Eigenständigkeit und Aktivität der Obergaufsichtsorgane realisieren zu können, werden diese eine Verstärkung der personellen Ressourcen prüfen, speziell im SPFA.

In Anbetracht dessen, dass die Grenze zwischen Finanzoberaufsicht und Obergaufsicht über die Geschäftsführung immer unschärfer wird, und im Hinblick auf die Herausforderungen, die mit der Umsetzung des NFB auf die Obergaufsichtsorgane zukommen werden, sehen die Obergaufsichtskommissionen die Verbesserung der Koordination und die Verstärkung der Zusammenarbeit von FinDel/FK und GPK auf Stufe der Organe als wichtige Massnahmen zur Verbesserung der Wahrnehmung der Obergaufsichtsfunktion. Diesbezüglich werden die FK und GPK – erneut – eine Zusammenlegung der Aufsichtskommissionen prüfen.

8 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

8.1 Schlussfolgerungen

Das Projekt INSIEME war im Jahr 2001 von der ESTV mit dem Ziel gestartet worden, ein steuerartenübergreifendes IT-Gesamtsystem zu schaffen, das die bestehenden, veralteten Informatiksysteme ablösen sollte. Dank der Bereitstellung von Informationen und Diensten über das Internet sollte eine Verbesserung der Leistungen für die Steuerzahlenden, Behörden und betroffenen Organisationen erzielt werden. Ausserdem rechnete die ESTV aufgrund der angestrebten Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerhauptabteilungen und einer Optimierung der Risikoanalyse bei der Steuerinspektion mit Steuermehrerträgen von 200 Millionen Franken pro Jahr.

Zwölf Jahre später, am 20. September 2012, gab die Vorsteherin des EFD (seit 2010) ihren Entscheid bekannt, das Informatikprojekt INSIEME abzubrechen. Zu diesem Zeitpunkt hatte INSIEME bereits Ausgaben von rund 105 Millionen Franken generiert – nach Abschluss aller Abbrucharbeiten waren es 115,9 Millionen Franken –, ohne einen nennenswerten Gegenwert geschaffen zu haben. Ein Nachfolgeprojekt (FISCAL-IT) mit nahezu identischer Zielbestimmung musste 2012 gestartet werden.

Vor diesem Hintergrund beschlossen die FK und GPK beider Räte, das Scheitern von INSIEME aufzuarbeiten, um Lehren für künftige Informatikprojekte zu ziehen. Das Ziel war, Transparenz über die Projektführung und die Aufsicht durch die vorgesetzten Stellen über alle Hierarchiestufen bis zum Gesamtbundesrat zu schaffen, die Verantwortlichkeiten sowohl der involvierten Bundesstellen als auch der externen Leistungserbringer festzustellen und zu beurteilen sowie die Funktionen und Rollen der EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan und der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane im Projekt INSIEME zu klären.

Transparenz über die Projektführung und Aufsicht durch die vorgesetzten Stellen über alle Hierarchiestufen bis zum Gesamtbundesrat

Das erste Ziel – die Schaffung von Transparenz – konnte nur teilweise erreicht werden. Die lückenhafte Dokumentationslage (vgl. Empfehlung 1) und die zeitlichen Rahmenbedingungen verunmöglichten eine vollständige Nachvollziehbarkeit der Projekt- und Aufsichtstätigkeit zu INSIEME.

Verantwortlichkeiten der involvierten Bundesstellen und der externen Leistungserbringer

Auch die Verantwortung der externen Leistungserbringer konnte aufgrund mangelnder Informationen nicht abschliessend geklärt und beurteilt werden.

Für die Beurteilung der Verantwortlichkeiten der Bundesstellen, die in der langen Laufzeit von INSIEME auf irgendeine Art und Weise in das Projekt involviert waren, orientierten sich die Oberaufsichtskommissionen an deren Funktionen und Aufgaben.

So übt der Bundesrat als oberste leitende Behörde des Bundes die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung aus; gegenüber der zentralen Bundesverwaltung ist diese umfassend (Organ- und Dienstaufsicht). Die Departementsvorstehenden führen die Departemente und tragen dafür die politische Ver-

antwortung. Innerhalb ihres Departements verfügen sie grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte.²¹¹² Auf diese Weise haben der Bundesrat und die Departemente die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicherzustellen. Weder die dem Bundesrat zustehende oberste Leitungs- und Aufsichtsverantwortung noch die Leitungs- und Aufsichtsverantwortung der Departementsvorstehenden sind delegierbar. Der Bundesrat und die Departementsvorstehenden werden bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe aber von ihren Stabsstellen (Bundeskanzlei und Generalsekretariate), von verschiedenen Querschnittsämtern (u. a. EFV und BIT) sowie von der EFK unterstützt. Zu Koordinationszwecken bestehen darüber hinaus verschiedene weitere Gremien (z. B. der IRB oder die Generalsekretärinnen- und -sekretärenkonferenz). Die Direktorinnen und Direktoren der Bundesämter sind ihrerseits gegenüber den Departementsvorstehenden für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten sowie für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich.

In Bezug auf das Projekt INSIEME (Kapitel 3) stellten die Oberaufsichtskommissionen fest, dass insbesondere mangelnde Führung aufseiten des Projektauftraggebers (dem Direktor der ESTV [2000–2012]) und der Gesamtprojektleitung entscheidend war für das Scheitern von INSIEME. Der Direktor der ESTV (2000–2012) hatte INSIEME zwar immer wieder als strategisches Projekt bezeichnet und entsprechend die Vision für das Projekt vorgegeben. Konkret befasste er sich aber nur ungenügend damit, was sich u. a. darin zeigte, dass weder ein eigentliches (Projekt-)Controlling geführt wurde, noch dass bezüglich INSIEME ein Risikobewusstsein und eine entsprechenden Planung und Steuerung bestanden. Der von ihm in der zweiten Phase eingesetzte GPL (2007–2011) war seiner Aufgabe von Anfang an nicht gewachsen (vgl. Empfehlung 3); dennoch wurde er erst nach gut dreieinhalb Jahren ersetzt, als das Projekt schon stark aus dem Ruder gelaufen war.

Dem Projekterfolg ebenfalls abträglich war, dass die Führung der ESTV in Bezug auf das Einhalten klarer Vorgaben und Regeln sowohl zum Führen und Abwickeln von IKT-Projekten als auch zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (vgl. Empfehlung 4) kein Vorbild war. So bestanden bis zuletzt Unklarheiten in Bezug auf die Rollen der involvierten Stellen. Insofern ist nach Ansicht der FK und GPK auch das BIT nicht ganz unschuldig am Scheitern von INSIEME; hätte doch nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Pflicht bestanden, eine Rollenklärung zu verlangen – gegebenenfalls über eine Eskalation an das EFD (vgl. Empfehlung 2), dem die genannten Ämter alle angehörten.

In Bezug auf die Aufsicht und Führung durch die Linie (Kapitel 4) kamen die FK und GPK zum Schluss, dass weder die ESTV noch das EFD ihre Führungs- und Aufsichtsfunktionen in zufriedenstellender Art und Weise ausübten: So wurden Konflikte nicht geklärt und nicht nachvollziehbare Personalentscheide gefällt, und es wurde nicht dafür gesorgt, dass verlässliche Informationen über den Projektverlauf vorlagen.

Innerhalb der ESTV verhinderte ein ausgeprägtes «Silodenken» in den beiden Hauptabteilungen, das von der Direktion nicht aufgebrochen werden konnte, eine Gesamtsicht auf INSIEME. Das lag auch daran, dass die Projektorganisation zu wenig von der Stammorganisation getrennt war, wodurch – auch – amtsintern unklare Rollen entstanden (vgl. Empfehlung 5). Dem EFD gelang es nicht, zu veranlas-

²¹¹² Unter dem Selbsteintrittsrecht ist die Möglichkeit einer übergeordneten Verwaltungsinstanz zu verstehen, anstelle einer ihr hierarchisch untergeordneten Instanz zu handeln.

sen, dass zwischen der ESTV, dem BIT und dem BBL die notwendige Zusammenarbeit stattfand (vgl. Empfehlung 9). Zudem wurde seitens des EFD die Mangelhaftigkeit der Projektinformationen lange Zeit nicht erkannt. Dem Direktor der ESTV (2000–2012) gelang es bis zuletzt, INSIEME gegenüber dem EFD (und auch den Oberaufsichtsgremien) in einem relativ guten Licht darzustellen – entweder durch Beschönigungen oder mit Verbesserungsversprechen. Dass dies möglich war, schreiben die Oberaufsichtskommissionen sowohl der ungeklärten Rolle des EFD als auch dessen mangelhaften Aufsichtsinstrumenten zu (vgl. Empfehlungen 6 und 7). Auch der lückenhafte Informationsfluss bei Stabübergaben an der Departementsspitze schwächte die Aufsicht durch das EFD (vgl. Empfehlung 8).

In Bezug auf den Bundesrat und seine Verantwortung (Kapitel 5) stellten die FK und GPK fest, dass sich dieser einzig im Rahmen seiner Finanzaufgaben mit INSIEME befasste. Dabei verfügte er nicht über die Informationen, die dafür notwendig gewesen wären (vgl. Empfehlungen 11, 15 und 22). Ebenfalls auf eine – zumindest teilweise – ungenügende Informationsbasis stützt sich nach Ansicht der Oberaufsichtskommissionen die Konzeption des Risikomanagements des Bundes (vgl. Empfehlungen 16 und 20). Die vom Bundesrat zu verantwortende Organisation in Sachen IKT war zudem in Bezug auf die Zuständigkeiten und Rollen weder ausreichend klar (vgl. Empfehlungen 10, 13 und 14), noch erlaubte sie dem ISB bzw. dem IRB, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen (vgl. Empfehlung 12).

Aus den oben genannten Gründen kommen die FK und GPK zum Schluss, dass die ESTV die Hauptverantwortung für das Scheitern von INSIEME trägt: Das Projekt wurde nicht genügend geführt und beaufsichtigt. Zudem wurden klare Vorgaben insbesondere bezüglich Projektführung und Beschaffungen missachtet. Das EFD trägt aufgrund seiner Aufgaben und Funktion aber klar eine Mitverantwortung: Es hat insbesondere in der Zeit von 2004–2010 seine Aufsichts- und Führungsfunktion zu weiten Teilen zu wenig wahrgenommen. Schliesslich trägt auch der Bundesrat eine gewisse, übergeordnete Verantwortung dafür, dass INSIEME abgebrochen werden musste: Er hat es verpasst, klare Rahmenbedingungen zu schaffen und wirkungsvolle Vorgaben zu machen.

Funktion und Rolle der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane

In Bezug auf die Klärung der Funktion und Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht ist festzuhalten, dass diese im Unterschied zur Aufsicht kein Mittel der Verwaltungsführung, sondern Ausdruck der Überordnung der Volksvertretung gegenüber der Regierung ist. Im Zentrum steht dementsprechend die demokratische Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Das Parlament kann – folgerichtig – Beschlüsse von Verwaltungsbehörden weder aufheben oder ändern noch anstelle dieser Behörde handeln oder ihnen verbindliche Weisungen erteilen. Die parlamentarische Oberaufsicht beschränkt sich im Wesentlichen darauf, Informationen zu sammeln, Kritik zu formulieren, Empfehlungen auszusprechen und allenfalls – über das parlamentarische Instrumentarium – Massnahmen anzustossen. Sie erfolgt im Gegensatz zur erwähnten Aufsicht des Bundesrats und der Departemente punktuell; im Wesentlichen durch die Festlegung von Schwerpunkten. Die Organe der Oberaufsicht werden bei ihrer Aufgabenwahrnehmung von ihren Sekretariaten und – wie auch der Bundesrat und die Departemente bei der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion – von der EFK unterstützt.

Die Oberaufsichtskommissionen halten deshalb fest, dass die FinDel, die FK und die GPK als Organe der parlamentarischen Oberaufsicht keine «operative» Rolle gegen-

über dem Bundesrat und der Bundesverwaltung haben. In diesem Sinne trugen sie weder die Verantwortung für INSIEME, noch tragen sie eine solche für das Scheitern des Projekts.

Die FK und GPK kommen aber zum Schluss, dass sie ihre Aufgabe als Organe der parlamentarischen Oberaufsicht in Bezug auf INSIEME ebenfalls nicht zufriedenstellend erfüllt haben (Kapitel 7).²¹¹³

Nach Auffassung der Oberaufsichtskommissionen lag dies insbesondere daran, dass die den Oberaufsichtsorganen zur Verfügung gestandenen Instrumente kaum genutzt wurden und eine Aufgabenteilung bzw. Koordination zwischen den verschiedenen Gremien nur sehr marginal stattfand. So stützte sich die mit INSIEME befasste FinDel weitgehend auf die EFK ab, ohne deren Funktionsweise genau zu kennen, so dass sie sich letztlich nur schwer ein Bild von den tatsächlich bestehenden Problemen machen konnte, die über die gesamte Projektlaufzeit von INSIEME bestanden. Die FK befassten sich dagegen kaum mit INSIEME, weil sich die FinDel damit beschäftigte – allerdings ohne dass eine solche Aufgabenteilung explizit vereinbart worden wäre. Auch die GPK befassten sich trotz der weitgehend autonomen Festlegung ihrer Beratungsgegenstände und des Vorliegens gewisser Problemhinweise faktisch nicht mit diesem Projekt.

Funktion und Rolle der EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan

Nach Ansicht der FK und GPK trägt auch die EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan, das weder Teil der Verwaltungshierarchie noch der parlamentarischen Oberaufsicht ist, aufgrund ihrer Rolle keine direkte Verantwortung für das Scheitern von INSIEME. Sie muss sich aber daran messen lassen, inwieweit sie den Bundesrat bei der Ausübung der Aufsicht bzw. die Bundesversammlung bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht betreffend INSIEME ausreichend unterstützte. Diesbezüglich kommen die Oberaufsichtskommissionen zum Schluss, dass weder ihre Unterstützung des Bundesrats noch der Oberaufsichtsorgane angemessen war (Kapitel 6).

Die EFK erkannte zwar bereits relativ früh zahlreiche Mängel bei INSIEME und formulierte Empfehlungen zu deren Beseitigung; sie gelangte aber damit bzw. mit konkreten Problemhinweisen kaum je an die Vorstehenden des EFD und an den Bundesrat. Im Gegensatz dazu wurde die FinDel als Hauptansprechpartnerin aufseiten der Oberaufsichtsorgane von der EFK zwar direkt informiert; damit verbunden war allerdings oft die Einschätzung der EFK, dass für die FinDel kein Handlungsbedarf bestehe.

Die FK und GPK sehen bezüglich Informationsverarbeitung und -weiterleitung der EFK Anpassungsbedarf sowohl im FKG (vgl. Motion 1) als auch in der Praxis der EFK (vgl. Empfehlungen 17, 18, 19 und 21). Die Oberaufsichtskommissionen sind der Ansicht, dass die EFK der Unterstützung des Bundesrats in Zukunft mehr Gewicht beimessen sollte. Hingegen ist die Unterstützung der Oberaufsichtsorgane stärker von der Aufgabenwahrnehmung der FinDel zu trennen. Die EFK sollte sowohl gegenüber den Oberaufsichtsorganen als auch gegenüber dem Bundesrat und den Departementen primär auf eine – möglichst gezielte – Informationsbereitstel-

²¹¹³ Die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane verzichten darauf, Empfehlungen an sich selbst zu formulieren. Sie werden sich aber selbstverständlich mit den sie betreffenden Feststellungen und Schlussfolgerungen befassen, die identifizierten Probleme und Schwachstellen angehen und gegebenenfalls entsprechende Massnahmen ergreifen.

lung fokussieren. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, muss die Informationsbasis der EFK verbessert werden (insb. betreffend den Umsetzungsstand ihrer Empfehlungen).

Entscheidende Gründe für das Scheitern von INSIEME und Lehren für künftige Informatikprojekte

Zusammenfassend erachten die Oberaufsichtskommissionen folgende Gründe für das Scheitern von INSIEME als entscheidend:

- Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der betroffenen Stellen und damit die eigentlich wahrzunehmenden Rollen waren wiederholt unklar.²¹¹⁴
- Regeln wurden von den verschiedenen Akteuren nicht eingehalten, Vorgaben – teils bewusst, teils aus Unkenntnis – oft nicht befolgt, ohne dass dies sanktioniert worden wäre. Dafür haben die Oberaufsichtskommissionen kein Verständnis.
- Informationen wurden ohne Bezugnahme auf die jeweilige Rolle der Empfänger breit gestreut.²¹¹⁵
- Informationen wurden in aller Regel entgegengenommen, ohne sie auch nur stichprobenmässig auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen.²¹¹⁶
- Auf vorhandene Fähigkeiten und Fachkenntnisse ausserhalb der eigenen Linie wurde nur ungenügend zurückgegriffen.

Nach Ansicht der FK und GPK braucht es auf allen Stufen zwingend klare Vorgaben – insbesondere in Bezug auf die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aller Akteure. Die FK und GPK haben zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat seit dem Abbruch von INSIEME insbesondere im Bereich des Beschaffungsrechts und der Projektvorgaben (vgl. Postulate 1 und 2) bereits erste Massnahmen ergriffen hat.

Notwendig ist auch eine funktionsfähige und wirksame Aufsicht sowohl auf Amtsalso auch auf Departementsstufe, die insbesondere Verletzungen von Vorgaben aufdeckt und ahndet. Dass Vorgaben eingehalten werden, ist aber nicht nur eine Frage von Kontrolle und Aufsicht: Die Oberaufsichtskommissionen erachten auch kulturelle Aspekte als entscheidend (vgl. Empfehlung 9).

Aus Sicht der FK und GPK sind die identifizierten Probleme anzugehen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

²¹¹⁴ Inwiefern dies zum Teil auch an der schiereren Anzahl verschiedenster Gremien lag, die in der Bundesverwaltung extra zu Koordinationszwecken geschaffen wurden, muss offenbleiben. Die Oberaufsichtskommissionen kommen aber nicht darum herum, die Frage aufzuwerfen, ob damit die eigentlichen Verantwortlichkeiten nicht unnötig verwischt wurden.

²¹¹⁵ Die Informationsverbreitung an Organe, welche die Information zwar zur Kenntnis nahmen, jedoch in keiner Weise in die Projektprozesse eingebunden waren, führte zu einer unbefriedigenden Situation: In der Wahrnehmung des Einzelnen hätte jeweils eine andere Stelle reagieren müssen; da aber keine Reaktion erfolgte, gingen alle davon aus, dass kein Anlass zur Sorge bestand.

²¹¹⁶ Die Abhängigkeit der involvierten Behörden von der ESTV war dermassen gross, dass es für die ESTV ein Leichtes war, den Projektverlauf besser darzustellen als er tatsächlich war.

8.2

Weiteres Vorgehen

Die GPK und die FK ersuchen den Bundesrat und die EFK, bis zum 27. Februar 2015 zu den sie betreffenden Feststellungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen. Zudem bitten sie den Bundesrat und die EFK aufzuzeigen, wie und bis wann sie die Empfehlungen der Obergerichtskommissionen umzusetzen gedenken.

Die Obergerichtskommissionen befassen sich ihrerseits mit den sie betreffenden Feststellungen und Anregungen.

21. November 2014

Im Namen
der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Der Präsident der FK-N: Nationalrat Leo Müller

Der Präsident der FK-S: Ständerat Hans Altherr

Der Präsident der GPK-N: Nationalrat Rudolf Joder

Der Präsident der GPK-S: Ständerat Hans Hess

Der Präsident der Arbeitsgruppe INSIEME:
Ständerat Paul Niederberger

Die Vize-Präsidentin der Arbeitsgruppe INSIEME:
Nationalrätin Barbara Gysi

Der Sekretär der FK: Stefan Koller

Die Sekretärin der GPK: Beatrice Meli Andres

Materialienverzeichnis

Eidgenössisches Finanzdepartement: *Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012 – Beschaffungsprozesse INSIEME*

Im Bericht verwendete Kurzbezeichnung:

[EFD-Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012]

Audit-Bericht der Firma Accenture vom April 2009: *Abschlussbericht zum Projektreview INSIEME Projekt für die Eidgenössische Steuerverwaltung*

[Audit-Bericht Accenture vom April 2009]

Audit-Bericht der Firma Capgemini vom 22. März 2007: *Projektaudit INSIEME REAL. Zweiter Lenkungsausschuss*

[Audit-Bericht Capgemini vom 22. März 2007]

Audit-Bericht der Firma SQS vom 17. November 2010: *Projekt INSIEME: SQS PractiQ-HealthCheck: Ergebnispräsentation*

[Audit-Bericht SQS vom 17. Nov. 2010]

Audit Letter Nr. 14 der Eidgenössischen Finanzkontrolle an alle Direktionen der Bundesverwaltung vom Februar 2013

[Audit Letter der EFK vom Februar 2013]

Bericht der Arbeitsgruppe «IT-Zuständigkeiten der ESTV» vom 15. Dez. 2003

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 14. Mai 2013: *Auflösung des Projekts INSIEME. Eidgenössische Steuerverwaltung*

[EFK-Bericht vom 14. Mai 2013]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom Januar 2012: *Projekt INSIEME – Eidgenössische Steuerverwaltung*

[EFK-Bericht vom Januar 2012]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom Dezember 2011: *Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung Finanzinspektorat. Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV*

[EFK-Bericht vom Dezember 2011]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 21. Oktober 2009, *Informatikstrategieorgan Bund (ISB): Prüfung im Bereich der Informatikstrategie Bund*

[EFK-Bericht vom 21. Okt. 2009]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 18. Dezember 2008: *Eidg. Steuerverwaltung – Gesamtvorhaben INSIEME*

[EFK-Bericht vom 18. Dez. 2008]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 28. November 2006: *Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung. Finanzinspektorat der Eidg. Steuerverwaltung*

[EFK-Bericht vom 28. Nov. 2006]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 29. Mai 2006: *Eidgenössische Steuerverwaltung – Prüfung zum Stand des Programms INSIEME, insbesondere über das Projekt INSIEME DATA und das Konzept für die Datenmigration*
[EFK-Bericht vom 29. Mai 2006]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 22. September 2005: *Eidg. Steuerverwaltung. Bericht über die Dienststellenrevision 2005 bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (Finanzaufsichtsprüfung)*
[EFK-Bericht vom 22. Sept. 2005]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 28. Juli 2005: *Bundesamt für Informatik und Telekommunikation. Prüfung des Projektes Katastrophenvorsorge Bundesverwaltung. Auszug ESTV*
[EFK-Bericht vom 28. Juli 2005]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 25. Februar 2005: *Rapport à la Direction de l'Administration fédérale des contributions sur l'analyse critique des projets internes INSIEME, INISCH et FITIN* (auf Französisch)
[EFK-Bericht vom 25. Febr. 2005]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 16. Februar 2004: *Bericht an den Direktor der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) über die Beschaffungen und die Kreditführung im Bereich der IT-Investitionen*
[EFK-Bericht vom 16. Febr. 2004]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 19. Dezember 2003: *Informationsstrategieorgan Bund: Follow-up der Prüfung 2001 des Programms NOVE-IT*
[EFK-Bericht vom 19. Dez. 2003]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 7. November 2003: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2003 bei der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (HA DVS), Bereich Verrechnungssteuern (VST)*
[EFK-Bericht vom 7. Nov. 2003]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 5. November 2003: *Bericht an die Direktion des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation über die Informatikprüfung in den Bereichen Entwicklung, Unterhalt und Betrieb von Systemen*
[EFK-Bericht vom 5. Nov. 2003]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 31. Oktober 2002: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2002 bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)*
[EFK-Bericht vom 31. Okt. 2002]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 25. März 2002: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2001 bei der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (DVS), speziell Bereich Verrechnungssteuern*
[EFK-Bericht vom 25. März 2002]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 22. Oktober 2001: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Revision bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)*

[EFK-Bericht vom 22. Okt. 2001]

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 12. September 2000: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Revision bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)*

[EFK-Bericht vom 12. Sept. 2000]

Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung an die Arbeitsgruppe INSIEME vom 6. Januar 2014: *Informatikprojekt INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung. Antworten der EFV auf die Fragen der Arbeitsgruppe INSIEME der GPK/FK*

[Bericht der EFV an die AGI vom 6. Jan. 2014]

Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 25. Januar 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 1, verfasst von dem stv. Direktor der ESTV (seit 1995)*

[Bericht der ESTV (stv. Direktor ESTV seit 1995) vom 25. Jan. 2013, Teil 1]

Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 25. Januar 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 2, verfasst von dem Vizedirektor der ESTV (seit 2008)*

[Bericht der ESTV (Vizedirektor ESTV seit 2008) vom 25. Jan. 2013, Teil 2]

Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 25. Januar 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 3, verfasst von dem GPL (2011–2012)*

[Bericht der ESTV (GPL 2011–2012) vom 25. Jan. 2013, Teil 3]

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 20. April 2012 betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2011, BBl 2012 6993

[Jahresbericht 2011 der FinDel an die FK]

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 8. April 2011 betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2010, BBl 2011 3855

[Jahresbericht 2010 der FinDel an die FK]

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 28. Februar 2006 betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2005, BBl 2006 4099

[Jahresbericht 2005 der FinDel an die FK]

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 16. Februar 2005 betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2004, BBl 2005 3011

[Jahresbericht 2004 der FinDel an die FK]

Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 26. Februar 2003 betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2002, BBl 2003 6927

[Jahresbericht 2002 der FinDel an die FK]

Bericht der Firma KPMG zuhanden des GS EFD vom 11. Juni 2012:

Projekt Gurten: Hauptbericht

[KPMG-Bericht vom 11. Juni 2012]

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010: *Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA»*, BBl 2011 3099

[Bericht der GPK vom 30. Mai 2010]

Bericht des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation vom 25. Januar 2013: *Das Projekt INSIEME aus BIT-Sicht (2001–2013)*

[Bericht des BIT vom 25. Jan. 2013]

Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre [diverse Jahre, Band I/II]

[Geschäftsbericht des Bundesrats ...]

Bericht des Finanzinspektorats der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 11. Juli 2011: *Contrôle d'aspects financiers du projet INSIEME: Rapport à Monsieur Urs Ursprung, Directeur de l'Administration fédérale des contributions* (auf Französisch)

[Bericht des FISP ESTV vom 11. Juli 2011]

Bericht des FISP ESTV betreffend des Jahresabschlusses [diverse Jahre] der ESTV; Bericht des FISP ESTV betreffend die Prüfung der Jahresrechnung der ESTV [diverse Jahre]

[Jahresrechnungsbericht ... des FISP ESTV]

Bericht vom 7. Okt. 1996 der Parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartementes in Bezug auf die PKB

Beschluss des Bundesrats vom 18. Juni 2010 über die Vergabe von Zusatzkrediten für die Finanzierung des Informatikprojektes INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Botschaft vom 1. Okt. 2010 über den Nachtrag II zum Voranschlag 2010

Botschaft vom 10. Sept. 2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG), BBl 2008 8125

Botschaft vom 24. Aug. 2005 zum Voranschlag 2006

Botschaft vom 24. Nov. 2004 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), BBl 2005 5

Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Febr. 2000, BBl 2000 1641

Botschaft vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG), BBl 1998 V 4703

Botschaft vom 30. März 1994 zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes, BBl 1994 II 721

Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle, BBl 1966 II 708

Bundesratsbericht vom 15. Januar 2014: *Ergänzender Bericht des Bundesrats zum Informatikprojekt INSIEME*

- Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe 2001–2012
- Bericht zu Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012
- Bericht zu angekündigten Abklärungen im Beschaffungswesen
- Bericht zu den Systemanforderungen 2001–2012

[3. BR-Bericht vom 15. Jan. 2014]

Bundesratsbericht vom 13. November 2013: *Informatikprojekt INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) – Ergänzende Berichte – Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen*

- Projektführung und Aufsicht
- Einbezug externer Experten
- Getroffene Abklärungen im Beschaffungswesen
- Systemanforderungen INSIEME im Zeitraum 2001–2012

[2. BR-Bericht vom 13. Nov. 2013]

Bundesratsbericht vom 27. Februar 2013: *Bericht des Bundesrats zum Informatikprojekt INSIEME – Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung – Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen*

[1. BR-Bericht vom 27. Febr. 2013]

Ergebnisse der Arbeitsgruppe INSIEME-Relaunch (AIR) vom 15. November 2007 [Ergebnisse der AIR vom 15. Nov. 2007]

Erläuterung zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998

[Erläuterungen RVOV vom 25. Nov. 1998]

Erläuterungen vom 9. Dez. 2012 zu den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes

Erläuterungen zur revidierten Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012

[Erläuternder Bericht zur revidierten Org-VöB vom 24. Okt. 2012]

Gesamtvorhaben INSIEME vom 17. Dezember 2009: Projektantrag
[Projektantrag Gesamtvorhaben INSIEME vom 17. Dez. 2009]

HERMES 5, Ausgabe 2013: Projektmanagementmethode für alle Projekte; Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB
[HERMES, Ausgabe 2013]

HERMES, Ausgabe 2003, Auflage Februar 2004: Führen und Abwickeln von Projekten der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT); Informatikstrategieorgan Bund (ISB)
[HERMES, Ausgabe 2003]

HERMES, Ausgabe 1995, Auflage Februar 1996: Führen und Abwickeln von Informatikprojekten, Bundesamt für Informatik
[HERMES, Ausgabe 1995]

ISB, Faktenblatt Nr. 5: *Bundesinformatik 2012–2015*, (Stand: 16.12.2013)
[ISB, Faktenblatt Nr. 5: Bundesinformatik 2012–2015]

ISB: *IKT-Strategie der Bundesverwaltung 2007–2011*
[IKT-Strategie 2007–2011]

Jahr-2000-Bericht Dezember 1999–Januar 2000 der Eidg. Steuerverwaltung vom 14. Januar 2000
[Jahr-2000-Bericht der ESTV vom 14. Jan. 2000]

Jahresbericht [diverse Jahre] der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit
[EFK-Jahresbericht ...]

Jahresbericht [diverse Jahre] des Finanzinspektorats der ESTV an den Direktor der Eidg. Steuerverwaltung;
Tätigkeiten des FISP ESTV im Jahr [diverse Jahre]. Jahresbericht an den Direktor der Eidg. Steuerverwaltung
[Jahresbericht ... des FISP ESTV]

Kurzbericht des Finanzinspektorats der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 19. November 2010: *Finanzprüfung im Projekt INSIEME. Rechnungsstellung*
[Kurzbericht FISP ESTV vom 19. Nov. 2010]

Mitbericht des EDA vom 9. Juni 2010 betreffend den Antrag des EFD vom 31. Mai 2010 und vom 9. Juni 2010
[Mitbericht des EDA vom 9. Juni 2010]

Mitbericht des EJPD vom 29. Juni 2005 über den Antrag des EFD vom 27. Juni 2005 betreffend die Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE III der EZV

Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBI 2001 3467

Parlamentarische Initiative Züger. Revision Artikel 15 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Stellungnahme des Bundesrats vom 15. Juni 1992, BBl 1992 V 861

Parlamentarische Initiative Züger. Revision Artikel 15 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 6. April 1992, BBl 1992 V 857

Projekt-Charta INSIEME vom 16. März 2011

Projektauftrag an die Arbeitsgruppe INSIEME-Relaunch (AIR) vom 14. September 2007

[Projektauftrag an die AIR vom 14. Sept. 2007]

Sammelantrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE III der EZV vom 15. August 2005

[Sammelantrag Verpflichtungskredite der EZV vom 15. Aug. 2005]

Schlussbericht der Bundesverwaltungsreform 2005/2007 vom 20. Dez. 2007

Untersuchungskonzept zur Inspektion INSIEME vom 3. Mai 2013 – Antrag der Arbeitsgruppe an die Stammkommissionen

[Untersuchungskonzept der FK und GPK vom 3. Mai 2013]

Zusatzdokumentation des EFD vom 23. Aug. 2010 zum Voranschlag 2011

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
AG	Aktiengesellschaft
AGI	Arbeitsgruppe INSIEME der GPK-N/-S und FK-N/-S
AIR	Arbeitsgruppe INSIEME Relaunch
AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung
AS	Amtliche Sammlung
BA	Bundesanwaltschaft
BAK	Bundesamt für Kultur
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BGA	Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, SR 152.1)
BinfV	Verordnung vom 9. Dezember 2011 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, SR 172.010.58)
BInfW	Weisungen des Bundesrats vom 23. Februar 2000 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Informatikweisungen Bundesrat)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CIO	Chief Information Officer
CMA	Custom-Made-Architektur
DVS	Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung

EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (bis 31. Dez. 2012)
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FinDel	Finanzdelegation
FISP	Finanzinspektorat
FISP ESTV	Finanzinspektorat der Eidgenössischen Steuerverwaltung
FITIN	Projektbezeichnung für Fitte Organisation für INSIEME
FK	Finanzkommissionen
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
GL	Geschäftsleitung
GL-i	Geschäftsleitung Informatik
GO	Geschäftsordnung
GOPD	Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014
GPA	Gesamtprojektausschuss
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GPL	Gesamtprojektleiter
GS EFD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GU	Generalunternehmer
GVI	Geschäftsverwaltung INSIEME
HA	Hauptabteilung
HA DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung
HA MWST	Hauptabteilung Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
INISCH	Projektbezeichnung für INSIEME im Schwung
INSIEME	Projektbezeichnung für Gemeinsame IT-Systeme ESTV
IRB	Informatikrat des Bundes
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes (seit 1. Jan. 2012) Informatikstrategieorgan Bund (bis 31. Dez. 2011)
IT	Information Technology
KBB	Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes

KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
KPMG	Klynveld, Peat, Marwick und Goerdeler, Gesellschaft für Wirtschaftsprüfungs-, Steuer- und Beratungsdienstleistungen
LAS	Lenkungsausschuss
LBK	Leistungsbezügerkonferenz
LBO	Leistungsbezügerorganisation
MOLIS	Mehrwertsteuer-Online-Informationssystem
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, SR 641.20)
MWSTV	Mehrwertsteuerverordnung vom 27. November 2009 (SR 641.201)
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NOVE-IT	Projekt zur Reorganisation der Informatik des Bundes 1997–2003
Org-VöB	Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (SR 172.056.15)
OV-EFD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement vom 17. Februar 2010 (SR 172.215.1)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, SR 171.115)
PCO	Projektcontrolling
PKB	Pensionskasse des Bundes
PL	Projektleiter
PMO	Project Management Office
PO	Projektorganisation
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission (gemäss Art. 163 ParlG)
PUK EMD	Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) über die Vorkommnisse im Eidgenössischen Militärdepartement (EMD)
PUK PKB	Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
QM	Qualitätsmanagement
RM	Risikomanagement
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SAP	Europäischer Softwarehersteller bzw. Software, die von diesem Unternehmen entwickelt wird («Systems, Applications and Products»)
SCO	Studiencontrolling

SPFA	Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alp-Transit
SR	Systematische Rechtssammlung
STOLIS	Stempelabgaben-Online-Informationssystem
VBGA	Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, SR 152.11)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VILB	Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement des Bundes (SR 172.010.21)
VöB	Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organisation
WUBinfV	Weisung des EFD vom 19. Februar 2013 zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung

Liste der angehörtten Personen

Name und Vorname	Funktion	ab	bis
Altherr Hans	Ständerat Präsident FinDel	08.03.2004	heute
		01.01.2010	31.12.2010
		01.01.2014	heute
Carobbio Guscelli Marina	Nationalrätin Präsidentin FinDel	04.06.2007 01.01.2013	heute 31.12.2013
Conti Giovanni	Direktor BIT	15.08.2011	heute
Fetz Marco	Leiter Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund	01.09.2010	30.06.2013
Fischer Peter	Delegierter ISB, Vorsitzender IRB	01.05.2007	heute
Flückiger Federico	Leiter IKT EFD	01.06.2009	heute
Fünfschilling Hans	Ständerat Präsident FinDel	06.12.1999	02.12.2007
		01.01.2004	31.12.2004
Gasser Jörg	Generalsekretär EFD	01.11.2010	heute
Grüter Kurt	Direktor EFK	01.10.1998	31.12.2013
Grütter Peter	Generalsekretär EFD	01.05.1996	31.03.2007
Gschwandner Norbert	Leiter FISP ESTV	01.03.2005	heute
Hänni Silvio	Leiter Ressourcen EFD Stv. Generalsekretär EFD	01.10.2008	heute
		01.03.2011	heute
Hofmann Urs	Nationalrat Präsident FinDel	06.12.1999	28.02.2009
		01.01.2003	31.12.2003
		01.01.2007	31.12.2007
Hug Adrian	Direktor ESTV	01.04.2013	heute
Huissoud Michel	Vizedirektor EFK Stv. Direktor EFK Direktor EFK	01.01.2000	31.05.2013
		01.06.2013	31.12.2013
		01.01.2014	heute
König Peter	Revisionsleiter EFK	01.01.2009	heute
Loepfe Arthur	Nationalrat Präsident FinDel	06.12.1999	04.12.2011
		01.01.2011	31.12.2011

Name und Vorname	Funktion	ab	bis
Marchand Gustave Ernest	Direktor BBL	01.01.1999	heute
Merz Hans-Rudolf	Bundesrat Vorsteher EFD	01.01.2004	31.10.2010
Meyer Andreas	Mandatsleiter EFK	01.06.2008	heute
Meyerhans-Sarasin Elisabeth	Generalsekretärin EFD	01.04.2007	31.10.2010
Prader Eva	Vizedirektorin BIT	01.11.2007	30.06.2012
Redli Marius	Direktor BIT	01.07.1999	30.04.2011
Roth Daniel	Leiter Rechtsdienst EFD	01.10.2010	heute
Römer Jürg	Delegierter ISB	01.01.2001	30.04.2007
Rumo Gabriel	Vizedirektor ESTV	01.06.2008	heute
Tanner Samuel	Stv. Direktor ESTV Direktor ESTV <i>ad interim</i>	01.01.1995 01.07.2012	heute 31.03.2013
Ursprung Urs	Direktor ESTV	01.03.2000	31.07.2012
Villiger Kaspar	Bundesrat Vorsteher EFD	01.01.1989 01.01.1996	31.12.2003 31.12.2003
Vuillemin Armin	Stv. Direktor EFK	01.01.2000	31.05.2013
Widmer-Schlumpf Eveline	Bundesrätin Vorsteherin EFD	01.01.2008 01.11.2010	heute heute

**An der Berichtserstellung beteiligte Personen des Sekretariats
GPK und des SPFA**

Beatrice Meli Andres, Sekretärin der GPK/GPDeI

Christoph Albrecht, stv. Sekretär der GPK

Stefan Koller, Sekretär der FK/FinDel

Roberto Ceccon, stv. Sekretär der FK/FinDel

Philipp Mäder, wiss. Mitarbeiter der GPK

Martin Allemann, wiss. Mitarbeiter der Arbeitsgruppe INSIEME

Quentin Schärer, wiss. Mitarbeiter der Arbeitsgruppe INSIEME

Hanspeter Loder, wiss. Mitarbeiter der Arbeitsgruppe INSIEME

Beat Wolfensberger, wiss. Mitarbeiter der Arbeitsgruppe INSIEME

Liste der Empfehlungen und Vorstösse

Motion 1:

Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle – Änderung des FKG

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung einen Revisionsentwurf zum FKG vorzulegen, wonach:

- die EFK den Departementsvorstehenden anstelle der Zusammenfassungen zukünftig ihre vollständigen Prüfberichte zustellt. Der Versand hat gleichzeitig mit der Zustellung der Prüfberichte an die geprüften Stellen zu erfolgen (Streichung des dritten Satzes von Art. 14 Abs. 1 FKG sowie Ergänzung von Art. 12 Abs. 1 FKG) (*Kapitel 4.4.2.5 und 6.6.5*);
- die EFK festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung den GPK bzw. der GPDel im direkten Verkehr zur Kenntnis bringen muss. Die entsprechende Information an die GPK bzw. GPDel hat gleichzeitig mit der Berichterstattung an die FinDel zu erfolgen (*Kapitel 6.6.2.1*);
- die EFK Sonderaufträge ablehnen kann, welche die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit gefährden. Die Annahme oder die Ablehnung von Sonderaufträgen soll im Schriftverkehr mit der auftragserteilenden Stelle und unter Angabe der Gründe für eine allfällige Ablehnung erfolgen (Ergänzung von Art. 1 Abs. 2 FKG) (*Kapitel 6.6.2.2*);
- die EFK alle betroffenen Querschnittsämter und -organe über wahrgenommene Mängel in der Organisation, Verwaltungsführung oder Aufgabenerfüllung unterrichten muss (Änderung von Art. 13 Abs. 2 FKG) (*Kapitel 6.6.7.2*);
- die Verwaltungseinheiten der EFK jährlich sowie unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen den Stand ihrer wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. der offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – mitteilen müssen. In der französischen Version des FKG ist der Begriff «révisions en suspens» in Artikel 14 Absatz 3 und 4 FKG anzupassen (*Kapitel 6.6.9.1 und 6.6.10*);
- die EFK an die nächsthöhere Aufsichtsinstanz (Departementsvorsteher – Bundesrat) eskalieren muss, wenn sie feststellt, dass wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. offene Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – nicht innert Frist beseitigt werden. Nach erfolgter Eskalation ist die oder der betroffene Departementsvorstehende für die Mitteilungen zum Stand der Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») an die EFK zuständig (*Kapitel 6.6.10*);
- die EFK zukünftig nicht mehr befugt ist, Beurteilungen der FinDel zu den Prüfberichten der EFK zu veröffentlichen (Anpassung des letzten Satzes von Art. 14 Abs. 2 FKG) (*Kapitel 7.2.2.5*).

Postulat 1: Evaluation von HERMES 5 (Kapitel 3.3.3)

Die FK und GPK beauftragen den Bundesrat, zu prüfen und Bericht zu erstatten, inwiefern es zweckmässig ist, die überarbeitete Projektführungsmethode HERMES 5, welche u. a. auf den Erkenntnissen aus INSIEME basiert und im Frühjahr 2013 in der Bundesverwaltung eingeführt wurde, nach drei Jahren auf deren Umsetzungswirkung zu evaluieren.

Postulat 2: Evaluation von (Gross-)Projekten (Kapitel 3.3.3)

Die FK und GPK beauftragen den Bundesrat, bis Ende 2015 zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob er für künftige (Gross-)Projekte während des Projektverlaufs sogenannte Projektassessments sowie nach Abschluss der Projekte sogenannte Projektevaluationen vorgeben will.

Empfehlung 1: Aktenführung und Archivierung (Kapitel 1.4.1)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, den Vollzug der Rechtsvorgaben betreffend Aktenführung und Archivierung zu gewährleisten und zu beaufsichtigen. Insbesondere hat er die Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit der Geschäftstätigkeit in den Unterlagen der Verwaltungseinheiten zukünftig sicherzustellen.

*Empfehlung 2:
Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer
(Kapitel 3.5.4.2)*

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, für die gesamte Bundesverwaltung die Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer klar und einheitlich zu definieren und durchzusetzen.

Empfehlung 3: Projektleitungsfunktionen (Kapitel 3.6.5.3)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass Fach- und Organisationsentwicklungsprojekte durch bundesinterne Mitarbeitende geleitet werden und dass dazu das Projektleitungs-Know-how in der Bundesverwaltung verstärkt gefördert wird. Druck auf den Personalkrediten darf nicht dazu führen, dass solche Leitungsfunktionen über Sachkredite eingekauft werden.

Empfehlung 4:

*Kontrolle der Rechtskonformität durch die zentralen Beschaffungsstellen
(Kapitel 3.7.4.4)*

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass die zentralen Beschaffungsstellen ihre Kontrollfunktion in Bezug auf die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen wahrnehmen. Die zentralen Beschaffungsstellen sollen die Delegation der Beschaffungskompetenz bei IT-Beschaffungen restriktiv handhaben.

Empfehlung 5: Trennung von Stamm- und Projektorganisation (Kapitel 4.3.1.1)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass bei der Führung und Aufsicht von Projekten in der Bundesverwaltung eine Trennung zwischen Stamm- und Projektorganisation erfolgt. Die FK und GPK empfehlen dem Bundesrat insbesondere, Amtsdirektorinnen bzw. Amtsdirektoren nicht als Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber (gemäss HERMES) von Projekten oder Programmen einzusetzen.

Empfehlung 6: Aufsichtsfunktion der Generalsekretariate (Kapitel 4.4.1.3)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass die Departemente ein gemeinsames Aufsichtskonzept mit Standardinstrumenten entwickeln und anwenden. Insbesondere gilt es, die Kriterien festzulegen, anhand derer die Departemente entscheiden, ob ein Generalsekretariat Einsitz in Projekt- bzw. Programmausschüsse nimmt oder nicht. Weiter gilt es die Rolle der Vertretung der Generalsekretariate in Projekt- bzw. Programmausschüssen zu definieren.

Empfehlung 7:

*Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente
(Kapitel 4.4.2.5)*

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, ein Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente zu etablieren.

Empfehlung 8: Wissenstransfer bei Stabübergaben (Kapitel 4.4.2.7)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass bei Wechseln in der Departementsführung eine Stabübergabe erfolgt, welche die Geschäftskontinuität sicherstellt. Der Wissenstransfer ist insbesondere durch eine lückenlose Dokumentation der zentralen Geschäfte zu gewährleisten.

Empfehlung 9:

*Intra- und interdepartementale Zusammenarbeit und Koordination
(Kapitel 4.4.3.5)*

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass der intra- und interdepartementalen Zusammenarbeit und Koordination künftig ein höherer Stellenwert eingeräumt wird. Insbesondere ist die Zusammenarbeit zwischen den Fach- und Querschnittsämtern zu verbessern und den kulturellen Aspekten der Zusammenarbeit mehr Gewicht beizumessen. Die FK und GPK ersuchen den Bundesrat, ihnen eine diesbezügliche Auflistung mit geplanten Massnahmen zu unterbreiten.

Empfehlung 10: Festlegung der Zuständigkeiten in Sachen IKT (Kapitel 5.3.1.3)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, zu überprüfen, ob die neue Bundesinformatikverordnung faktisch zu einer hinreichend klaren Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen aller an der Führung, Steuerung oder Beaufsichtigung der IKT-Projekte beteiligten Organe geführt hat, und nötigenfalls dafür zu sorgen, dass diese Zuständigkeiten klar festgelegt werden.

Empfehlung 11: Information des Bundesrats durch die EFK (Kapitel 5.3.2.2)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sich regelmässig mit der Direktion der EFK zu treffen und sich über die wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») zu informieren. Er sorgt dafür, dass die EFK für den Bedarfsfall einen privilegierten Zugang zu ihm oder seinen Ausschüssen hat.

Empfehlung 12: Kompetenzen des ISB (Kapitel 5.4.1.3)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass das ISB über die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Kompetenzen verfügt.

Empfehlung 13:

*Zuständigkeit für die Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben
(Kapitel 5.4.1.3)*

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, die jeweiligen Zuständigkeiten im Verfahren zur Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben klar zu regeln und festzulegen, bei welchen Normen und Standards die Anträge an das ISB oder an den Bundesrat zu richten sind, um so die Komplexität des Verfahrens zu verringern.

Empfehlung 14: Neuordnung von Normen und Standards (Kapitel 5.4.3.2)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, die verschiedenen Informatiknormen und -standards neu zu ordnen. Dabei ist dafür zu sorgen, dass diese im Einklang mit den Normen anderer Bereiche (zum Beispiel jenen des öffentlichen Beschaffungsrechts) stehen. Der Bundesrat sorgt auch dafür, dass diese Normen und Standards in der Bundesverwaltung bekannt sind und angewendet werden.

Empfehlung 15: Bewilligung der IKT-Kredite (Kapitel 5.4.3.2)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, zu den IKT-Kreditanträgen alle Informationen einzuverlangen, die für die Beurteilung des Kreditbegehrens notwendig sind.

Empfehlung 16: Kriterien für die Risikoselektion (Kapitel 5.4.4.2)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass beim Risikomanagement des Bundes die IKT-Implikationen mitberücksichtigt werden. Ausserdem sollte er dafür besorgt sein, dass bei der Risikoselektion nicht nur die Kosten, sondern auch die Bedeutung und die Auswirkungen des Projekts in Betracht gezogen werden.

Empfehlung 17: Gewichtung von Empfehlungen der EFK (Kapitel 6.6.3)

Die FK und GPK empfehlen der EFK, in Zusammenarbeit mit Vertretern der Ämter, der Departemente und der FinDel ein System zur Gewichtung ihrer Empfehlungen und Beanstandungen zu definieren, das auf einheitlichen und prüfungsunabhängigen Kriterien basiert, und dieses konsequent anzuwenden.

Empfehlung 18:

Häufigere Meldungen der EFK nach Artikel 15 Absatz 3 FKG (Kapitel 6.6.6)

Die FK und GPK empfehlen der EFK, ihre Praxis im Zusammenhang mit Artikel 15 Absatz 3 FKG dahingehend zu ändern, dass sie diesen nicht nur bei der Feststellung von wichtigen Mängeln im Finanzgebaren, sondern auch in der Geschäftsführung systematisch anwendet, und zwar unabhängig vom Faktor Dringlichkeit.

Empfehlung 19:

Konsequente Ausweisung von wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») in den Jahresberichten der EFK (Kapitel 6.6.10)

Die FK und GPK empfehlen der EFK, wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – im Rahmen ihrer Jahresberichterstattung konsequent auszuweisen (Art. 14 Abs. 3 FKG).

Empfehlung 20:

Berücksichtigung von wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») im Rahmen des Risikomanagements des Bundes (Kapitel 6.6.10)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die jährliche Berichterstattung der EFK über wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – angemessen in das Risikomanagement des Bundes sowie in das jährliche Risiko-reporting des Bundesrates an die GPK einfließt.

Empfehlung 21: Stellungnahme und Beratung der EFK (Kapitel 6.6.11.2)

Die FK und GPK empfehlen der EFK, in der Ämterkonsultation konsequent zu wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. zu allen offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – Stellung zu nehmen.

Wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») sind den FK und der FinDel anlässlich ihrer Beratungen zu Kreditbegehren sowie zum Voranschlag zur Kenntnis zu bringen.

Empfehlung 22:

Ausweisen von Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation (Kapitel 6.6.11.2)

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass alle Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat systematisch ausgewiesen werden.

