



Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2017

vom 13. März 2018

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

Gestützt auf Artikel 51 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 2017. Wir bitten Sie, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Dieser Bericht gibt Auskunft über die wichtigsten während des Berichtsjahrs behandelten Geschäfte sowie die daraus resultierenden Feststellungen, Erkenntnisse und Empfehlungen der Finanzdelegation.

13. März 2018

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Jean-René Fournier, Ständerat

Der Vizepräsident: Albert Vitali, Nationalrat

Zusammenfassung

Im vorliegenden Tätigkeitsbericht sind die wichtigsten Geschäfte aufgeführt, welche die Finanzdelegation im Jahre 2017 behandelte. Von diesen werden in der Zusammenfassung diejenigen beleuchtet, mit denen sich die Delegation besonders intensiv befasste bzw. bei denen sie Empfehlungen an den Bundesrat richtete (vgl. Übersicht über die Empfehlungen in Anhang 1).

Informatikstrategie des Bundes: Im Herbst 2015 hat die Finanzdelegation dem Bundesrat empfohlen, eine wirksame Gesamtsteuerung der IKT des Bundes einzurichten, basierend auf einer Gesamtarchitektur (Unternehmens- und IKT-Architektur) Bund, einer verbindlichen Mittelfristplanung der IKT-Projekte und -Mittel sowie einem zentralen IKT-Portfoliomanagement. Zudem forderte sie eine verstärkte zentrale Führung und Steuerung der IKT-Prozesse. Im Berichtsjahr 2017 zeigte sich, dass die Umsetzung dieser Ziele mehr Zeit als geplant benötigt. Positiv wertet die Finanzdelegation, dass sich der Gesamtbundesrat in Klausuren vertieft mit den grundlegenden strategischen Fragen zur IKT und der Digitalisierung der Bundesverwaltung befasst. Sie bemängelt jedoch, dass die bisher getroffenen Entscheide die Kernanliegen der Finanzdelegation nicht aufgenommen haben und zu wenig weit gehen. So hat der Bundesrat beschlossen, ein IKT-Portfoliomanagement auf Stufe Bund einzuführen, die Zuständigkeiten sollen jedoch weiterhin dezentral bei den Departementen belassen werden. Die Finanzdelegation erwartet vom Bundesrat, dass er grundsätzlich Lösungen bevorzugt, die bundesweit und überdepartemental gelten sowie – neben einer Harmonisierung und Standardisierung – auch eine zentrale Steuerung und Führung der IKT-Prozesse beinhalten. Angesichts der Herausforderungen der Digitalisierung und der knappen finanziellen Mittel muss der Bundesrat seine Führungsrolle als oberste leitende Behörde der Bundesverwaltung wahrnehmen und die Gesamtinteressen des Bundes höher gewichten als die Einzelinteressen der Departemente.

IKT-Schlüsselprojekte: Die Berichterstattung des Bundesrats an die Oberaufsicht über den Stand und die Entwicklung der IKT-Schlüsselprojekte hat in den letzten Jahren an Transparenz und Qualität gewonnen. Verbesserungspotenzial ortet die Finanzdelegation bei einer einheitlichen und lückenlosen Anwendung der Leistungswertanalyse, der eigenständigen Plausibilisierung der Daten und der Durchsetzung der Weisungen durch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB). Schlüsselfaktoren für den Erfolg oder Misserfolg von Projekten will die Finanzdelegation unter anderem mit der Auswertung der Projektabschlussberichte erkennen. Diese sollen der Delegation inskünftig unaufgefordert zugestellt werden. Unter den Top-Risiken vieler IKT-Schlüsselprojekte werden oftmals die knappen Personalressourcen sowie nicht genügend qualifiziertes Personal ausgewiesen, sowohl auf Seiten des Bundes als auch bei Lieferanten und extern Beauftragten. Schlüsselprojekte sollten nach dem Willen der Finanzdelegation erst in Angriff genommen werden, wenn die verfügbaren Personalressourcen in der Projekt- und Stammorganisation und bei den internen Leistungserbringern sichergestellt sind. Es müssen Prioritäten gesetzt und notfalls der Start eines Projekts verschoben werden. Die Finanzdelegation appelliert, dass Projektverantwortliche und interne Leistungserbringer

verstärkt den Einsatz von qualifiziertem und erfahrenem Personal einfordern. Auch wenn Vertragspartner vom Bund bestellte Leistungen nicht termingerecht bzw. nicht in der vereinbarten Qualität liefern oder wenn nach erfolgtem Zuschlag unberechtigte Änderungsanträge oder Nachforderungen gestellt werden, müssen die Projektverantwortlichen mit Nachdruck auf ihren Forderungen beharren. Die Finanzdelegation hat den Bundesrat im November 2017 ersucht, ihr in einem Bericht darzulegen, mit welchen Mitteln der Bund die Lieferanten von Leistungen für IKT-Schlüssel- und -Grossprojekte vermehrt in die Pflicht nehmen kann.

Beschaffungswesen: Zurzeit berät das Parlament die Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Der Bundesrat hat mit der Überweisung der Botschaft an die eidgenössischen Räte drei hängige Empfehlungen der Finanzdelegation erfüllt (Sanktionierung fehlbarer Anbieter, Einsichtsrecht für alle Vergaben in Monopolsituationen, elektronische Publikation ab einem Vergabewert von 50 000 Franken). Mit Blick auf die Umsetzung des totalrevidierten BöB empfiehlt die Finanzdelegation dem Bundesrat neu, eine kohärente bundesweite «Beschaffungsstrategie Bund» mit konkreten Stossrichtungen und Zielen zu beschliessen. Zudem sollen die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung vom Bundesrat kritisch hinterfragt, standardisiert und unter eine einheitliche Führung (Prozessverantwortung) gestellt werden.

Beschaffungscontrolling: Der Bundesrat orientiert die Finanzdelegation jährlich über die Beschaffungen des Bundes. Dabei stützt er sich auf das Beschaffungscontrolling. Die Finanzdelegation will die Funktion des Beschaffungscontrollings als Steuerungs- und Führungsinstrument stärken. Sie empfiehlt dem Bundesrat, die Berichterstattung einfacher und adressatengerechter auszugestalten, die Qualität der Datenbasis durch die Einführung einer bundesweiten Stammdatenverwaltung zu optimieren und durch die Publikation des jährlichen Berichts die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu erhöhen. Die drei grossen zentralen Beschaffungsstellen des Bundes – Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Bundesamts für Strassen (ASTRA) und armasuisse – sollen zudem jährlich einen gemeinsamen Bericht über ihre Beschaffungen publizieren.

Stärkung der Querschnittsämtler und Rolle der Generalsekretärenkonferenz: Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung werden in der Bundesverwaltung grundsätzlich nach dem Prinzip «so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig» wahrgenommen. In Kernbereichen wie Finanzen, Personal, Informatik, Bundesbauten und Beschaffungen wird diese Autonomie durch Weisungen und Vorgaben von Ämtern mit Querschnittsfunktionen wie der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), dem Eidgenössischen Personalamt (EPA), dem BBL und dem ISB überlagert. Der dezentrale Ansatz führt bei allen Vorteilen zwangsläufig auch dazu, dass sich in den einzelnen Departementen unterschiedliche Praktiken entwickeln, was sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns auswirkt. Die Finanzdelegation setzt sich deshalb seit mehreren Jahren dafür ein, dass die Rolle der Querschnittsämtler – namentlich in den Bereichen Informatik und Beschaffungen – gestärkt wird. Seit Anfang 2017 bereitet die Generalsekretärenkonferenz (GSK) neu Geschäfte in den Querschnittsbereichen Finanzen, Personal, Bauwesen, Beschaffungen und Informatik zuhanden des Bundesrats vor. Dabei besteht für die Fi-

nanzoberaufsicht das Risiko, dass der Wahrung der departementalen Autonomie ein zu hohes Gewicht beigemessen wird, die Interessen der Querschnittsämtler zu wenig eingebracht werden können und dem Gesamtbundesrat Lösungen unterbreitet werden, welche eine Gesamtsteuerung der Bundesverwaltung erschweren.

IKT-Schlüsselprojekt GENOVA (Realisierung und Einführung GEVER Bund): Für die Einführung eines neuen Geschäftsverwaltungssystems in der Bundesverwaltung genehmigte das Parlament im Jahre 2016 einen Gesamtkredit von 67 Millionen Franken. Weil Vorbereitungsarbeiten in einzelnen Departementen nicht termingerecht abgeschlossen wurden und aufgrund einer Einsprache einer unterlegenen Bewerberin verzögerte sich der Projektstart um mehr als ein Jahr. Im März 2017 hat der Bundesrat den Verpflichtungskredit für die Etappe Einführung freigegeben und die Bundeskanzlei mit der zentralen Führung des überdepartementalen Programms beauftragt. Die Bundeskanzlei führt die beauftragte Firma im Rahmen ihres Lieferantenmanagements eng und lehnte Anträge auf bessere Konditionen für die Lieferantin ab. Die Finanzdelegation unterstützt die harte Haltung und enge Führung ausdrücklich. Es geht nicht an, dass Unternehmen nach erfolgtem Zuschlag unberechtigte Änderungsanträge oder Nachforderungen stellen oder die vereinbarte Leistung nicht erbringen. Innerhalb der Verwaltung sind vor allem die inhaltlichen Vorbereitungen in bestimmten Departementen und Verwaltungseinheiten zeitkritisch. Diese müssen Ende 2018 abgeschlossen werden. Unbedingt geklärt werden muss aus Sicht der Finanzdelegation die Abstimmung von GEVER mit anderen überdepartementalen Strategien, Architekturen und Anwendungen, so beispielsweise mit SAP.

Internationales Genf: Im Jahre 2015 förderte ein Bericht des Rechnungshofs des Kantons Genf Mängel in der Führung und Organisation der FIPOI zu Tage. In der Folge begleitete die Finanzdelegation die Neubesetzung der Führung sowie die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs sehr eng. Anfang 2018 konnte sie zur Kenntnis nehmen, dass alle Empfehlungen umgesetzt worden sind. Im 2017 befasste sie sich schwergewichtig mit der Corporate Governance des Stiftungsrates der FIPOI. Die vom Bund und Kanton Genf gemeinsam getragene Stiftung verfügt über einen Stiftungsrat aus drei Vertretern des Bundes und drei Mitgliedern aus dem Kanton und der Stadt Genf. Sowohl innerhalb der Bundesvertretung als auch zwischen Bund und Kanton Genf bestehen verschiedene Auffassungen darüber, wie die Corporate Governance des Stiftungsrates sowie dessen Aufgaben und Zusammensetzung in Zukunft ausgestaltet sein sollen. Die Finanzdelegation nahm mit Bedauern zur Kenntnis, dass kurzfristig nur kleinere Anpassungen umsetzbar zu sein scheinen und der Einsitz von externen Expertinnen und Experten im Stiftungsrat erst zu einem späteren Zeitpunkt erneut diskutiert wird. In Bezug auf die Immobilienprojekte des internationalen Genf empfiehlt die Finanzdelegation dem Vorsteher des EDA, in den Botschaften über die Gewährung von Darlehen an die FIPOI eine jeweils aktualisierte Tabelle aufzunehmen, welche die Beteiligung von Bund sowie Gastkanton und -gemeinden an den einzelnen Immobilienprojekten sowie insgesamt aufzeigt. Ziel ist es, die Transparenz gegenüber den Räten zu verbessern und nachvollziehbar zu machen, ob der Verteilschlüssel von 70 Prozent Bund zu 30 Prozent Kanton über alle Immobilienprojekte hinweg betrachtet respektiert wird. Im Sinne einer Arbeitsteilung haben die Finanzkommission des Nationalrats und die Finanzdelegation

vereinbart, dass sich die Delegation mit der Governance der FIPOI und der Überprüfung der genehmigten Projekte und Projektbudgets befasst, während sich die Finanzkommission mit der politischen Begleitung der Gaststaatspolitik im weiten Sinne und der Immobilienpolitik des Bundes gegenüber den Internationalen Organisationen einschliesslich anstehender Projekte beschäftigt.

Informatik des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS): Das VBS verfasst zuhanden der zuständigen parlamentarischen Organe eine Liste der Top-Projekte des VBS und aktualisiert diese quartalsweise. Im 2017 wurde die Liste verfeinert und weist nun einen für die parlamentarischen Bedürfnisse nützlichen Detaillierungsgrad auf. Nach Ansicht der Finanzdelegation werden derzeit im VBS zu viele Informatikprojekte geführt. Wie bei den IKT-Schlüsselpunkten stellen auch bei Informatikprojekten des VBS die knappen Personalressourcen ein Risikofaktor dar. Das VBS ist sich dessen bewusst und strebt deshalb eine bessere Priorisierung der Vorhaben an. Als ein Schlüsselfaktor für den Projekterfolg identifiziert die Finanzdelegation die klare Eruiierung der Bedürfnisse und Definition der Anforderungen. Projekte dürfen erst gestartet werden, wenn die Bedürfnisse und Anforderungen klar sind und genügend Ressourcen für das Projekt zur Verfügung stehen.

RUAG: Im Jahre 2016 bestritt die RUAG die Kompetenz der EFK, beim Bundesunternehmen Prüfungen durchzuführen. Im Frühjahr 2017 hielt die Finanzdelegation gegenüber dem Vorsteher des VBS fest, dass die EFK per Gesetz über die entsprechende Prüfkompetenz bei Bundesunternehmen verfügt und die von der EFK geplanten Prüfungen durchgeführt werden müssen. Dabei hat die EFK die Corporate-Governance-Situation der RUAG zu beachten. Eine zwingende Absprache mit dem Geprüften ist hingegen nicht akzeptabel und keinesfalls im Interesse des Eigners und der RUAG. Die Finanzdelegation forderte den Vorsteher des VBS auf, als Eignervertreter dafür zu sorgen, dass die EFK die Prüfungen auch tatsächlich durchführen könne und dabei von der RUAG die notwendige Unterstützung erhalte. In der Folge konnte die EFK ihre geplanten Prüfungen fortsetzen. Mit Blick auf die Zukunft sind für die Finanzdelegation insbesondere die Frage der künftigen Struktur der RUAG sowie die Herausforderungen, die eine mögliche Teil- oder Vollprivatisierung des Bundesunternehmens für das VBS bringen würde, von grosser Bedeutung.

Verwaltungszentrum Guisanplatz 1 in Bern: Auf dem Areal des ehemaligen Eidgenössischen Zeughauses erstellt der Bund ein neues Verwaltungszentrum. Mit einem Volumen von 420 Millionen Franken handelt es sich um das grösste Bauprojekt des BBL seit der Gründung des Amtes. In das grösste der vier Gebäude ziehen Mitte 2019 die Bundesanwaltschaft (BA) und das Bundesamt für Polizei (Fedpol) ein. Eine Subdelegation führte eine Begehung vor Ort durch, hörte Vertretungen des BBL, der BA, des Fedpol und der EFK an und erstattete der Finanzdelegation Bericht. Laut BBL kann die in der Immobilienbotschaft EFD 2012 (12.059) vorgesehene Kosten- und Terminplanung für das Projekt eingehalten werden. Mehrkosten von 2,2 Millionen Franken für zusätzlich notwendige Massnahmen zur Arealsicherung werden im Rahmen des vom Parlament bewilligten Verpflichtungskredits finanziert. Eine verlässliche Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts ist für die Finanzdelegation zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Werden die Kosten pro effektiv belegtem

Arbeitsplatz zum Zeitpunkt des Einzugs der ersten Nutzer Mitte 2019 betrachtet, so ist die Wirtschaftlichkeit zu tief, um das Eigentum der Miete vorzuziehen. Wird der Verzicht auf heute angemietete Objekte miteinbezogen und die Belegung des Verwaltungszentrums über dessen gesamte Lebensdauer von 40 Jahren betrachtet, verbessert sich die Wirtschaftlichkeit. Für die Finanzdelegation ist entscheidend, ob in den kommenden Jahren durch die Unterbringung weiterer Verwaltungseinheiten auf dem Areal eine grössere Verdichtung erreicht und so die Wirtschaftlichkeit erhöht werden kann.

IKT-Schlüsselprojekt «Programm FISCAL-IT»: Im März 2017 bewilligte die Finanzdelegation einen dringlichen Nachtragskredit im Umfang von 3 Millionen Franken für das Programm FISCAL-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), verbunden mit der Auflage, den Betrag temporär und innerhalb des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zu kompensieren. Im Juni stimmte das Parlament dem gesamten Nachtragskredit von 18 Millionen und im Dezember einem Zusatzkredit von 10 Millionen Franken zu. Gemäss Vorsteher des EFD soll das Programm bis Ende 2018 innerhalb der bestellten Qualität, der bewilligten Kredite und des vorgesehenen Zeitrahmens abgeschlossen werden können. Trotz der erfolgreichen Ablösung der veralteten Informatiksysteme für die Hauptabteilung «Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben» durch ein neues System Ende September 2017 bestehen weiterhin Risiken, die eine Fortführung der engen Überwachung durch die Finanzoberaufsicht rechtfertigen. Im Herbst 2017 äusserte die EFK Bedenken, dass die Umstellung der Informatiksysteme die ESTV stark belasten und dies Ende 2017 den Abschluss der Bundesrechnung gefährden könnte. Aufgrund der von der ESTV ergriffenen Massnahmen konnte der Jahresabschluss 2017 termingerecht erstellt werden. Laut EFD bewegen sich die Betriebskosten nach Umsetzung des Programms in der Grössenordnung der bisherigen Betriebskosten der Altsysteme. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass nach Abschluss des Programms keine gestrichenen Projektelemente nachträglich über Betriebsmittel realisiert werden. Aufgrund von Effizienzsteigerungen aus FISCAL-IT wurden und werden schrittweise insgesamt 100 Stellen frei für neue Aufgaben oder den Abbau von Stellen in der ESTV. Dieser Prozess wird bis 2021 abgeschlossen sein. Die Finanzdelegation beantragt den Finanzkommissionen, im Rahmen ihrer Beratungen zu den Staatsrechnungen zu prüfen, inwieweit dieses Sparpotential tatsächlich auch realisiert wird.

Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe: Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) befassen sich im Rahmen ihrer laufenden Inspektion vor allem mit Fragen der Aufsicht und Kontrolle sowie den Lehren in Bezug auf weitere Bürgschaften und das Risikomanagement des Bundes. Im Sinne einer effektiven Aufgabenverteilung unter den parlamentarischen Obergangsorganen ist die Finanzdelegation der Auffassung, dass die Aufarbeitung der in der Vergangenheit liegenden Geschehnisse den GPK obliegt. Die Finanzdelegation ihrerseits beschäftigt sich im Rahmen ihrer begleitenden Finanzoberaufsicht mit dem Verkaufsprozess und den finanziellen Risiken. Nachdem das Parlament im Juni 2017 einem Nachtragskredit von 215 Millionen Franken zur Honorierung von Bürgschaften für zwei insolvente Reedereien zugestimmt hat, wurde das letzte der dreizehn betroffenen Schiffe im September 2017 an den Käufer übergeben. Von der Krise in der Hochseeschifffahrt sind

auch andere Schweizer Reedereien betroffen, für die der Bund ebenfalls bürgt. Als Finanzoberaufsichtsorgan teilt die Finanzdelegation die Strategie des Bundesrats, weitere Verluste für den Bundeshaushalt wenn immer möglich zu verhindern bzw. zu minimieren. Das verbleibende potenzielle Verlustrisiko des Bundes liegt nach Einschätzung des WBF von Mitte Januar 2018 im unteren dreistelligen Millionenbereich. Es besteht berechnete Hoffnung, dass sich ohne einen unvorhergesehenen Wirtschaftseinbruch die Lage der Reedereien weiter verbessert, so dass dieses Risiko weiter abnimmt. Dazu trägt auch bei, dass alle Empfehlungen aus der vom Vorsteher des WBF in Auftrag gegebenen Administrativuntersuchung inzwischen umgesetzt sind. Zur Kenntnis genommen hat die Finanzdelegation ferner, dass aufgrund einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Seeschiffahrtsamt (SSA) im EDA und dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) im WBF die Inspektionsfrequenz massgeblich erhöht wird.

IKT-Schlüsselprojekt «Datenmanagement 2010 / IVZ»: Das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) soll ein bestehendes Altsystem ablösen, mit dem in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein die Daten der Verkehrszulassungen und der entsprechenden Kontrollen bearbeitet werden. Die ursprünglich für 2015 vorgesehene Einführung wurde mehrmals verschoben und ist nun auf Frühjahr 2018 geplant. Drei der vier Hauptprobleme, welche die Einführung im Jahre 2015 verhindert hatten, konnten laut ASTRA inzwischen behoben werden. Unter anderem konnte die Performance des Systems verbessert werden; sie lag Ende 2017 jedoch immer noch unter den Erwartungen. Das ASTRA legt die Priorität auf die Einführung des Systems und will danach die Performance durch eine Vereinfachung der komplexen Systemarchitektur und durch Nachbesserungen steigern. Die Finanzdelegation erachtet die Antwortzeiten für die Anwenderinnen und Anwender trotz der erwähnten Verbesserungen weiterhin als Risiko. Sie erwartet, dass die Projektverantwortlichen alles daransetzen, diese innerhalb des aktuellen Projekts zu steigern und vor der Einführung des Systems zu realisieren. Sie teilt die Haltung der GPK-S, dass die Ansichten der Nutzerinnen und Nutzer zur Alltagstauglichkeit der Anwendung ein entscheidendes Element für die künftige Beurteilung ihrer Leistungsfähigkeit sein werden.

Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG): Am 1. Januar 2018 sind neue Bestimmungen des FKG in Kraft getreten. Unter anderem setzt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) – gleichzeitig mit der Berichterstattung an die Finanzdelegation – neu GPK und die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) über die von ihr festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung in Kenntnis. Diese Änderung des FKG erfordert eine verstärkte Koordination zwischen der Finanzdelegation und den GPK bzw. der GPDel, vor allem dann, wenn von der EFK erkannte und mitgeteilte Mängel gleichzeitig die Geschäftsführung und das Finanzgebaren betreffen und sich die genannten Oberaufsichtsorgane mit diesen vertieft zu befassen gedenken. Die bestehenden Koordinationsinstrumente reichen nach Einschätzung der Finanzdelegation aus.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4092
Abkürzungsverzeichnis	4101
1 Auftrag und Organisation der Finanzdelegation	4104
1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation	4104
1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht	4104
1.3 Koordination mit den Oberaufsichtskommissionen	4105
1.4 Organisation der Finanzdelegation und Statistik der Geschäfte	4106
2 Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle	4107
2.1 Aufgaben und Arbeitsweise der EFK	4107
2.2 Revision des Finanzkontrollgesetzes	4108
2.3 Jahresbericht und Jahresrechnung 2016 der EFK	4109
2.4 Jahresprogramm 2017 der EFK	4110
2.5 Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 der EFK	4111
2.6 Die EFK als Whistleblowingstelle der Bundesverwaltung	4112
3 Querschnittsthemen	4112
3.1 Personalgeschäfte	4112
3.1.1 Vereinbarung 2015	4112
3.1.2 Personalreglemente von ausgelagerten Einheiten	4113
3.1.3 Kaderlohnreporting	4114
3.2 Kreditgeschäfte	4114
3.2.1 Dringlicher Nachtragskredit: FISCAL-IT	4114
3.2.2 Dringlicher Nachtragskredit: Vergütungszinsen	4116
3.2.3 Kreditüberschreitungen	4116
3.2.4 Entwicklung der letzten Jahre	4117
3.3 Informatik Bund	4118
3.3.1 Informatikstrategie des Bundes	4118
3.3.2 IKT-Schlüsselprojekte	4122
3.3.3 Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT	4127
3.3.4 Cybersicherheit	4127
3.4 Beschaffungswesen Bund	4128
3.4.1 Revision der Rechtsgrundlagen	4128
3.4.2 Strategisches Beschaffungscontrolling	4129
3.4.3 Freihändige Vergaben über den Schwellenwerten	4132

3.5	Weitere Querschnittsthemen	4133
3.5.1	Rolle und Stellung der Querschnittsämtler und der Generalsekretärenkonferenz	4133
3.5.2	Qualitätskontrolle der bundesrätlichen Botschaften	4135
4	Schwerpunktthemen pro Departement	4136
4.1	Behörden und Gerichte	4136
4.1.1	Stärkung der Aufsicht auf Stufe Bundesrat	4136
4.1.2	IKT-Schlüsselprojekt «Realisierung und Einführung von GEVER Bund» (GENOVA)	4136
4.2	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten	4138
4.2.1	Internationales Genf	4138
4.2.2	Internationale Veranstaltungen im Ausland	4140
4.2.3	Strategie zum Aussennetz	4141
4.3	Eidg. Departement des Innern	4143
4.3.1	Tarif für ambulante ärztliche Leistungen (TARMED)	4143
4.3.2	Revision der Mittel- und Gegenstände-Liste (MiGel)	4144
4.3.3	Ausgleichsfonds AHV, IV und EO	4144
4.4	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement	4145
4.4.1	IKT-Schlüsselprojekt «Fernmeldeüberwachung»	4145
4.4.2	IKT-Schlüsselprojekt «Erneuerung Systemplattform Biometriedatenerfassung» (ESYSP)	4146
4.4.3	IKT-Schlüsselprojekt «Migration ins Rechenzentrum CAMPUS»	4146
4.5	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	4147
4.5.1	Strategische Ziele und Compliance der RUAG sowie Prüfungen der EFK bei der RUAG	4147
4.5.2	Informatikprojekte des VBS	4149
4.5.3	IKT-Schlüsselprojekt Werterhalt Sicherheitsfunknetz der Schweiz (POLYCOM)	4151
4.5.4	IKT-Schlüsselprojekte im Programm «FITANIA» (Rechenzentren, Führungsnetz und Telekommunikation)	4152
4.6	Eidg. Finanzdepartement	4154
4.6.1	Eventualverbindlichkeiten des Bundes	4154
4.6.2	Verwaltungszentrum Guisanplatz 1 in Bern	4155
4.6.3	IKT-Schlüsselprojekt «FISCAL-IT»	4157
4.6.4	IKT-Schlüsselprojekt «DaziT»	4158
4.6.5	IKT-Schlüsselprojekt «Migration ins Rechenzentrum CAMPUS»	4159
4.6.6	Weitere IKT-Schlüsselprojekte des EFD	4161
4.7	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung	4161
4.7.1	Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe	4161
4.7.2	Governance im ETH-Bereich	4164
4.7.3	IKT-Schlüsselprojekt «ASALfutur»	4165

4.8	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	4166
4.8.1	Sanierung des Weissensteintunnels	4166
4.8.2	Zukünftige begleitende Oberaufsicht über die Neat	4167
4.8.3	IKT-Schlüsselprojekt «Datenmanagement 2010 / IVZ»	4168

Anhänge:

1	Neue und hängige Empfehlungen der Finanzdelegation	4170
2	Antrag der Finanzdelegation an Kommissionen	4179

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
ASAL	Auszahlungssystem Arbeitslosenversicherung
ASALneu	Mitte 2015 abgebrochenes Projekt zur Erneuerung des Auszahlungssystems der Arbeitslosenversicherung
ASALfutur	im 2016 gestartetes Projekt zur Erneuerung des Auszahlungssystems Arbeitslosenversicherung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BA	Bundesanwaltschaft
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BinfV	Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011 (SR 172.010.58)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BJ	Bundesamt für Justiz
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BWL	Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CdC	Cours des Comptes (Rechnungshof)
ComReg	Geplante ausserparlamentarische Kommission zur Prüfung der Folgenabschätzungen
DaziT	IKT-Schlüsselpunkt der Eidg. Zollverwaltung
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidg. Personalamt

EPFL	ETH Lausanne
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
ESYSP	IKT-Schlüsselprojekt «Erneuerung Systemplattform Biometriedatenerfassung»
ETH-Rat	Rat der Eidg. Technischen Hochschulen
EZV	Eidg. Zollverwaltung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR 611.0)
FINMA	Eidg. Finanzmarktaufsicht
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen
FISCAL-IT	IKT-Schlüsselprojekt der Eidg. Steuerverwaltung
FITANIA	Informatik-Programm des VBS
FK	Finanzkommission(en)
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über Eidg. Finanzkontrolle (SR 614.0)
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung Bund
GENOVA	IKT-Schlüsselprojekt «Realisierung und Einführung von GEVER Bund»
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS	Generalsekretariat
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GWK	Grenzwachtkorps
IAM	Identitäts- und Zugangsverwaltung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
INISIEME	Projektbezeichnung für «Gemeinsame IT-Systeme ESTV»
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISS	Interception System Schweiz, Überwachungssystem
IVZ	Informationssystem Verkehrszulassung

KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
NFB	Neues Führungsmodell Bund
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
POLYCOM	Nationales Funksystem
PRS	Präsenz Schweiz
RUAG	Rüstungs- und Technologiekonzern
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSA	Eidg. Seeschiffahrtsamt
TARMED	Tarif für ambulante ärztliche Leistungen
UNB	Umsetzung der neuen Netzwerkarchitektur Bund
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (SR 172.056.11)
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Bericht

1 Auftrag und Organisation der Finanzdelegation

1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation

Die Finanzdelegation ist im Rahmen ihrer mitschreitenden Finanzoberaufsicht zuständig für die nähere Prüfung und Überwachung des Finanzhaushalts des Bundes (Art. 51 Abs. 2 ParlG). Sie erstattet den Finanzkommissionen über ihre Tätigkeit Bericht und stellt falls erforderlich Antrag (Art. 51 Abs. 4 ParlG). Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 5 ParlG), beispielsweise in Form eines Mitberichts. Die Finanzdelegation führt zudem Besuche bei Dienststellen des Bundes mit dem Ziel durch, bestimmte Fragen näher abzuklären (Art. 45 Abs. 1 Bst. d ParlG).

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

Von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) erhält die Finanzdelegation ferner sämtliche Berichte und Unterlagen, die im Zusammenhang mit deren Aufsichtstätigkeit stehen (Art. 14 Abs. 1 FKG).

Der Bundesrat und die Departemente unterbreiten der Finanzdelegation – gestützt auf eine Vereinbarung zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat – Anträge auf Funktionseinreihungen für Mitarbeitende des höheren Kaders der zentralen Bundesverwaltung sowie weitere ausgabenrelevante Entscheide zur Genehmigung (vgl. Ziff. 3.1.1). Personalrechtliche Erlassen der ausgelagerten Einheiten des Bundes werden der Finanzdelegation zur Konsultation unterbreitet (vgl. Ziff. 3.1.2).

Schliesslich hat die Finanzdelegation die Kompetenz, auf Antrag des Bundesrats und vor der Genehmigung durch das Parlament dringliche Verpflichtungs- und Voranschlagskredite zu beschliessen (Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 FHG). Seit 2011 müssen der Finanzdelegation auch Kreditüberschreitungen von über 5 Millionen Franken zur Genehmigung vorgelegt werden (vgl. Ziff. 3.2.3).

1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht

Die Aufsichtstätigkeiten von Parlament und Bundesrat orientieren sich am Prinzip der Gewaltenteilung. Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV). Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die

anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 187 Abs. 1 BV). 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 Absätze 1 und 2 RVOV präzisieren hierzu: «Mit der Aufsicht stellen der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicher. Die Aufsicht über die zentrale Bundesverwaltung ist umfassend».

Die Bundesversammlung ihrerseits übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 169 Abs. 1 BV). In diesem Rahmen und im Gegensatz zum Bundesrat nimmt die Finanzdelegation ihre Aufsichtsaufgabe selektiv wahr und setzt Schwerpunkte.

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

1.3 Koordination mit den Oberaufsichtskommissionen

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen des Parlamentes nehmen die Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und den Bundeshaushalt wahr (Art. 50 ff. ParlG). Diese Aufgaben sind sachgebietsübergreifend. Da sich der Aspekt der finanziellen Relevanz meist nicht von Fragen der Geschäftsführung abgrenzen lässt, koordinieren die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane ihr Vorgehen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht untereinander und mit den Sachbereichskommissionen (Art. 49 ParlG).

Die Koordination zwischen der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen erfolgt auf Stufe dieser drei Organe sowohl schriftlich (Briefe) als auch mündlich (laufende Berichterstattung) und auf Sekretariatsstufe über das gemeinsame Sekretariat. Seit Anfang 2014 hat die Finanzdelegation die mündliche Berichterstattung in den Finanzkommissionen ausgebaut. Die Finanzdelegation informiert jeweils über die wichtigsten aktuellen Geschäfte, insbesondere auch über solche, bei denen sich der Bundesrat oder die Verwaltung ihren Anregungen oder Empfehlungen widersetzt. Dabei achtet die Finanzdelegation auf die Gewährleistung des Geheimnisschutzes (Art. 153 Abs. 6 ParlG).

Die Koordination zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation wird insbesondere über deren Sekretariate sichergestellt. Neben der laufenden Absprache bei einzelnen Geschäften hielten die beiden Sekretariate im 2017 vier Sitzungen ab, um sich abzustimmen und gegenseitig über die Schwerpunkte der Arbeit ihrer Aufsichtskommissionen und -delegationen zu orientieren.

Bei wichtigen Geschäften mit starkem Anteil von Geschäftsführungsaspekten – so beispielsweise bei der IKT-Strategie, den IKT-Schlüsselprojekten und dem Beschaffungscontrolling – informiert die Finanzdelegation die GPK und FK ebenfalls auf schriftlichem Weg.

Vereinzelt wird die Koordination zwischen den Aufsichtskommissionen auch durch gegenseitige Mitwirkung in Subkommissionen oder Arbeitsgruppen sichergestellt, beispielsweise im Bereich des Risikomanagements des Bundes. Im Bereich der Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste ist die Zusammenarbeit in einer Vereinbarung der Finanz- und Geschäftsprüfungsdelegation vom 1. November 2011 geregelt.

1.4 Organisation der Finanzdelegation und Statistik der Geschäfte

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder und drei Ersatzmitglieder in die Finanzdelegation, die sich selbst konstituiert (Art. 51 Abs. 1 ParlG). Das Präsidium wechselt jährlich zwischen einem Mitglied des Ständerates und des Nationalrates. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation zusammen aus den Mitgliedern des Nationalrates Pirmin Schwander (Präsident), Marina Carobbio Guscetti und Albert Vitali sowie den Mitgliedern des Ständerates Jean-René Fournier (Vizepräsident), Anita Fetz und Raphaël Comte. Nationalrätin Carobbio Guscetti trat auf Anfang der Wintersession 2017 aus der Finanzdelegation zurück. Die Finanzkommission des Nationalrates bestimmte Mitte Dezember 2017 Nationalrätin Margret Kiener Nellen als neues Mitglied.

Die Finanzdelegation arbeitet nach dem Referentensystem. Ihre Mitglieder sind für die Vorbereitung und Vertretung der Geschäfte eines oder mehrerer Departemente inklusive Behörden und Gerichte sowie einzelner Querschnittsgeschäfte zuständig. Ihnen wird in aller Regel kein Departement zugewiesen, dessen Vorsteherin oder Vorsteher derselben Partei angehört. Um eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, sind die Mitglieder während mindestens zwei Jahren für dieselben Bereiche zuständig.

Die Finanzdelegation trat im 2017 zu sechs ordentlichen und zwei ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Zwei Subdelegationen führten im Berichtsjahr zudem zwei Abklärungssitzungen durch (vgl. Ziff. 4.5.1. und 4.5.2).

Im Berichtsjahr 2017 übermittelte die EFK der Finanzdelegation 139 Revisionsberichte (Vorjahr 159), wovon die Delegation 84 Berichte an ihren Sitzungen diskutierte (Vorjahr 93). Die Finanzdelegation behandelte zudem 78 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse (Vorjahr 54) und sieben Personalmassnahmen (Vorjahr 45) für höhere Kadermitarbeitende gemäss Vereinbarung 2015. Des Weiteren befasst sich die Finanzdelegation mit zwei dringlichen Nachtragskrediten (Vorjahr zwei) im Umfang von 9,2 Millionen Franken (Vorjahr 17 Millionen Franken), die sie beide genehmigte (vgl. Ziff. 3.2).

2 **Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle**

2.1 **Aufgaben und Arbeitsweise der EFK**

Die Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie unterstützt sowohl die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege als auch den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung (Art. 1 Abs. 1 FKG). Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet. Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrollen der EFK werden gemäss FKG wie folgt definiert:

- Die EFK orientiert sich an den Finanzaufsichtskriterien Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 5)
- Die Kontrollaufgaben umfassen insbesondere die Prüfung des Finanzhaushaltes, der internen Kontrollsysteme, der EDV-Anwendungen, Preisprüfungen im Einkaufswesen sowie Prüfung der Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Art. 6)
- Die Begutachtung sämtlicher Fragen der Finanzaufsicht, unter anderem in den Bereichen Buchhaltung, Zahlungsverkehr und Inventarführung sowie Beratung der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 7)
- Der Aufsichtsbereich umfasst die zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste, die Empfänger von Abteilungen und Finanzhilfen, Organisationen mit öffentlichen Aufgaben, Bundesunternehmen, die eidgenössischen Gerichte, die FINMA, die RAB sowie den Bereich Bundesanwaltschaft (Art. 8). Ausgenommen von der Aufsicht durch die EFK sind die SNB und die Suva (ohne den Bereich Militärversicherung; Art. 19).
- Unterstützung der Finanzinspektorate der Bundesverwaltung durch Aus- und Weiterbildung sowie Überwachung mittels Wirksamkeitsprüfungen (Art. 11 Abs. 5).

Die EFK legt jährlich ihr Revisionsprogramm fest und bringt es der Finanzdelegation und dem Bundesrat zur Kenntnis (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 FKG). Über jede abgeschlossene Prüfung erstattet die EFK einen Bericht, den sie einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung der Finanzdelegation zustellt (Art. 14 FKG). Die Berichterstattung der EFK ist für die Finanzdelegation ein wesentliches Element bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und ermöglicht ihr, nötigenfalls beim Bundesrat oder den Departementen zu intervenieren.

Gestützt auf Artikel 1 Absatz 2 FKG hat die Finanzdelegation schliesslich die Möglichkeit, der EFK Aufträge zu erteilen.

2.2 Revision des Finanzkontrollgesetzes

Aufgrund ihrer Erkenntnisse aus der Inspektion zum Informatikprojekt INSIEME der ESTV haben die FK und die GPK Ende November 2014 per gleichlautende Motion (14.4009 und 14.4010) eine Anpassung des Finanzkontrollgesetzes (FKG) gefordert. Nach deren Überweisung durch das Parlament legte der Bundesrat am 7. September 2016 die Botschaft zur Teilrevision des FKG (16.064) vor. Die Finanzdelegation beantragte den vorberatenden Finanzkommissionen im November 2016, die Vorlage anzunehmen und zusätzlich Artikel 18 ersatzlos zu streichen. In diesem Artikel war festgehalten, dass der Sekretär der FK und der Finanzdelegation der Bestätigung durch die Finanzdelegation bedarf. Diese Bestimmung wurde jedoch durch diverse Änderungen anderer Rechtserlasse obsolet (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 2.4). Der Ständerat hat die Vorlage in der Wintersession 2016 und der Nationalrat in der Frühjahrsession 2017 inkl. der Streichung von Artikel 18 gutgeheissen. Das teilrevidierte FKG trat am 1. Januar 2018 in Kraft.

Im Berichtsjahr beschäftigte sich die Finanzdelegation mit den Auswirkungen des teilrevidierten FKG auf ihre Zusammenarbeit mit der EFK. Namentlich folgende Anpassungen sind für die Finanzdelegation relevant:

- Die EFK kann die Übernahme von Sonderaufträgen der Finanzdelegation neu auch dann ablehnen, wenn diese die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit gefährden (Art. 1 Abs. 2 Satz 3). Bisher war dies nur möglich, wenn die Abwicklung des Revisionsprogramms beeinträchtigt war. Die Finanzdelegation erwartet keine Änderungen, da sie der EFK nur zurückhaltend Sonderaufträge erteilt und dabei die prüfungsbezogene Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der EFK respektiert.
- Bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung kann der Bundesrat den Direktor oder die Direktorin der EFK vor Ablauf der Amtsdauer abberufen. Neu ist, dass der Bundesrat vorgängig die Finanzdelegation konsultiert (Art. 2 Abs. 2).
- Nachdem die Finanzdelegation einen Prüfbericht der EFK behandelt hat, kann die EFK diesen zusammen mit der Stellungnahme der geprüften Stelle veröffentlichen (Art. 14 Abs. 2). Die bisher im Gesetz vorgesehene Publikation von Beurteilungen der Finanzdelegation durch die EFK wurde gestrichen, da die Informationshoheit über ihre eigenen Beurteilungen bei der Finanzdelegation liegt und diese jeweils spätestens im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts die Öffentlichkeit informiert.
- Die geprüften Stellen teilen der EFK jährlich sowie unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen mit, wie weit die Empfehlungen der EFK umgesetzt sind, welche die EFK der höchsten Wichtigkeitsstufe zugeordnet hat (Art. 14 Abs. 2^{bis}). Das Sekretariat der Finanzdelegation verfügt zwar über einen Leszugriff auf die Datenbank der EFK mit allen offenen Empfehlungen der Bundesverwaltung. Dieser dient jedoch nur Informationszwecken und ändert nichts an der gesetzlichen Pflicht der EFK, der Finanzdelegation jeweils unaufgefordert alle Prüfberichte inkl. Stellungnahmen der Geprüften und alle Meldungen über besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher

oder erheblicher finanzieller Bedeutung zuzustellen. Nicht tangiert wird dadurch auch die Aufgabe der EFK, in ihrem Jahresbericht über alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe zu berichten, die nicht fristgerecht umgesetzt wurden.

- Neu bringt die EFK – gleichzeitig mit der Berichterstattung an die Finanzdelegation – den GPK und der GPDel die von ihr festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung zur Kenntnis und informiert den zuständigen Departementsvorsteher oder die zuständige Departementsvorsteherin darüber (Art. 14 Abs. 1 Satz 3). Diese Änderung des FKG erfordert eine verstärkte Koordination zwischen der Finanzdelegation und den GPK bzw. der GPDel, vor allem dann, wenn von der EFK erkannte und mitgeteilte Mängel gleichzeitig die Geschäftsführung und das Finanzgebaren betreffen und sich die genannten Obergerichtsorgane mit diesen vertieft zu befassen gedenken. Die bestehenden Koordinationsinstrumente (regelmässige Koordinationssitzungen der Sekretariate der Obergerichtsorgane und fallweise Gespräche zwischen deren Präsidien) reichen nach Einschätzung der Finanzdelegation aus, um die gegenseitige Information und – bei Bedarf – eine allfällige Arbeitsteilung sicherzustellen.

Die Finanzdelegation kommt zum Schluss, dass das teilrevidierte FKG keine besonderen Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Finanzdelegation mit der EFK hat. Eine Anpassung der Verfahren und Arbeitsweise der Delegation ist deshalb nicht erforderlich.

2.3 Jahresbericht und Jahresrechnung 2016 der EFK

Die EFK erstattet der Finanzdelegation und dem Bundesrat jährlich einen Bericht. In diesem informiert sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisions-tätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Umsetzungs-pendenzen (hängige Umsetzung von Empfehlungen mit der höchsten Wichtigkeit) und deren Gründe (Art. 14 Abs. 3 FKG). Die EFK veröffentlicht ihren Bericht. Die Finanzdelegation nimmt den Bericht jeweils zur Kenntnis.

Umsetzungspendenzen

In ihrem Jahresbericht 2016, mit dem sich die Finanzdelegation im Frühjahr 2017 beschäftigte, weist die EFK sechs Umsetzungspendenzen aus (im Vorjahr sieben). Diese von den Verwaltungseinheiten akzeptierten Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe waren am 30. September 2016 noch nicht umgesetzt, obwohl das zugesagte Umsetzungsdatum bereits verstrichen war. Die Umsetzung der Empfehlungen zur ungenügenden Rechtsgrundlage für Subvention an Dritte im VBS, zu den Nebeneinkünften und Nebentätigkeiten von Hochschulprofessoren (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.7.4) und zum Erlass von klaren Grundsätzen für die Anpassung des Ärztetarifs «TARMED» (vgl. Ziff. 4.3.1) waren bereits im Vorjahr als Umsetzungspendenzen ausgewiesen. Die Empfehlung betreffend Pauschalabgeltungen an die Kantone im Berufsbildungsbereich wurde im 2017 umgesetzt. Als neue Umsetzungspendenzen wurden im VBS das Führungsinformationssystem Heer, im SBFI

die Pauschalabgeltungen an die Kantone im Berufsbildungsbereich und im BFS das Business Continuity Management ausgewiesen.

Meldungen von finanziell gewichtigen Vorkommnissen und Mängeln

Stellt die EFK besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung fest, unterrichtet sie die zuständigen Dienststellen und Departementsvorstehenden bzw. den Gesamtbundesrat. Gleichzeitig informiert sie die Finanzdelegation (Art. 15 Abs. 3 FKG). Im 2016 erfolgten sechs Meldungen dieser Art (in den beiden Vorjahren je fünf) zu den Bürgschaften in der Hochseeschifffahrt (vgl. Ziff. 4.7.1), zu einer Sicherheitslücke im Rückerstattungsprozess von Steuern, zum Beschaffungsprozess bei MeteoSchweiz, zum Fortschritt des IKT-Schlüsselprojekts FISCAL-IT (vgl. Ziff. 4.6.3), zur Aufsicht über den Export von Kriegsmaterial und Dual-Use-Gütern sowie zum Compliance Management bei der RUAG (vgl. Ziff. 4.5.1).

Stellen die Finanzinspektorate (FISP) Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung oder besondere Vorkommnisse fest, so unterrichten sie unverzüglich die Departements- oder Amtsleitung und die EFK darüber (Art. 11 Abs. 4 FKG). Diese weist die EFK ebenfalls in ihrem Jahresbericht aus.

Jahresrechnung 2016 der EFK

Jährlich im April nimmt die Finanzdelegation zusammen mit dem Jahresbericht auch die Jahresrechnung der EFK zur Kenntnis. Die Jahresrechnung 2016 der EFK schloss besser als budgetiert ab, unter anderem deshalb, weil bewilligte Stellen erst im 2017 besetzt wurden. Die Jahresrechnungen 2016 der EFK wurde gestützt auf ein Dienstleistungsvertrag von der Finanzkontrolle des Kantons Solothurn geprüft und entsprach den gesetzlichen Vorschriften.

2.4 Jahresprogramm 2017 der EFK

Die EFK legt jährlich ihr Revisionsprogramm fest und bringt dieses der Finanzdelegation und dem Bundesrat zur Kenntnis (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 FKG). Seit der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) kommt diesem Jahresprogramm der EFK eine für ihren Voranschlag und ihre Rechnung relevante Rolle zu. Die Durchführung der im Programm aufgeführten Revisionen und Prüfungen gilt als Ziel, das die EFK im Programmjahr erreichen will und wofür das Parlament die entsprechenden Mittel spricht. Im Voranschlag 2017 der EFK wird erstmals auf das Jahresprogramm 2017 in dieser Funktion verwiesen.

Mit dem Jahresprogramm 2017 befasste sich die Finanzdelegation im Januar 2017. Sie nahm zur Kenntnis, dass die EFK verschiedene Sonderaufträge der Delegation darin berücksichtigt hat, unter anderem eine Prüfung zum Verpflichtungskredit für die Weltausstellung Expo 2020 in Dubai (vgl. Ziff. 4.2.2), eine zu WTO-Ausschreibungen im Bereich der Entwicklungshilfe und eine Evaluation der Wirtschaftlichkeit der Telekommunikationsüberwachung und Auswertung der Randdaten im Zusammenhang mit dem IKT-Schlüsselprojekt «Ausbau Fernmeldeüberwachung (FMÜ)» (vgl. Ziff. 4.4.1).

Die EFK veröffentlichte ihr Jahresprogramm – nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat – am 25. Januar 2017 zusammen mit einer Medienmitteilung. Die Finanzdelegation wird im Frühjahr 2018 bei der Behandlung des Jahresberichts 2017 der EFK prüfen, inwieweit die EFK ihre Prüfungen im Berichtsjahr gemäss Jahresprogramm durchführen konnte.

2.5 Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 der EFK

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 FKG reicht die EFK ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihn unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet. Die Finanzdelegation ihrerseits prüft den Voranschlag und übermittelt ihre Einschätzungen den Finanzkommissionen, die für die Vorberatung des Voranschlags aller Behörden, Gerichte und Departemente zuständig sind. Falls notwendig, vertritt sie den Voranschlag der EFK vor dem Parlament (Art. 142 Abs. 3 ParlG).

Das Parlament stimmte im Rahmen der Voranschläge für die Jahre 2015 und 2016 einer moderaten Erhöhung der Personalkredite der EFK zu, um die regelmässige Prüfung der IKT-Schlüsselprojekte (Auftrag des Bundesrats), von Subventionen sowie von Organisationen und Unternehmen, die mit Bundesaufgaben betraut sind und an denen der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, zu ermöglichen bzw. zu verstärken. Gleichzeitig mit der Aufstockung der Personalkredite setzte die EFK in den Jahren 2015, 2016 und 2017 verschiedene durch den Bundesrat vorgegebene und durch das Parlament beschlossene lineare Querschnittskürzungen in ihrem Bereich um.

Ihren Voranschlag für das Jahr 2018 erstellte die EFK mit der Prämisse, dass die genannten Querschnittskürzungen nicht dauerhaft im Finanzplan weitergezogen werden. Sie beantragte dem Parlament, die Planungsgrössen für Beratungs- und Personalaufwand innerhalb ihres Globalbudgets auf dem Stand vor den einmaligen Querschnittskürzungen zu genehmigen.

Die Finanzdelegation befasste sich Mitte 2017 mit dem Voranschlag. Die EFK legte dar, dass bei einem Weiterzug der bisherigen linearen Kürzungen im Finanzplan die vom Parlament bewilligte Verstärkung der Prüftätigkeit nicht wie geplant und erforderlich umgesetzt werden könnte. Die Finanzdelegation anerkannte die Argumente der EFK, wies allerdings auch darauf hin, dass auf eine Gleichbehandlung mit den anderen unabhängigen Behörden und Gerichten des Bundes geachtet werden muss. Sie informierte die Finanzkommissionen im Herbst 2017 bei der Vorberatung des Voranschlags über die in der Delegation geführte Diskussion. Letztlich stimmte das Parlament im Dezember 2017 dem von der EFK eingereichten Budget für das Jahr 2018 zu. Damit stehen der EFK die nötigen Mittel zur Verfügung, um ihre Prüftätigkeit wirksam weiterzuführen.

2.6 Die EFK als Whistleblowingstelle der Bundesverwaltung

Die Bundesangestellten sind verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der EFK anzuzeigen (Art. 22a Abs. 1 BPG). Sie sind zudem berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden, der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen (Art. 22a Abs. 4 BPG).

Aufgrund dieser seit Anfang 2011 gültigen Bestimmungen gingen bei der EFK jährlich zwischen 61 und 87 Verdachtsmeldungen ein. Nach sechs Jahren Erfahrung als offizielle Anlaufstelle des Bundes für Whistleblowerinnen und Whistleblower hat die EFK im Juni 2017 eine neue Internetplattform¹ eingerichtet. Bundesangestellte sowie jede Bürgerin und jeder Bürger haben seither eine einfache Möglichkeit, sich anonym, unabhängig und über einen stark gesicherten Kanal an die EFK zu wenden, um Straftaten oder Unregelmässigkeiten im Bund zu melden. Bedingung ist, dass das Vertrauen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht gestört und die Sorgfaltspflicht der Angestellten gegenüber dem Arbeitgeber nicht verletzt werden, indem beispielsweise die Presse beigezogen wird.

Die Finanzdelegation hat zur Kenntnis genommen, dass rund jede zweite Meldung dazu führt, dass die EFK ihre Prüfungen effizienter und wirkungsvoller gestalten, gezieltere Empfehlungen abgeben und bei Bedarf Sofortmassnahmen treffen kann. Sie begrüsst, dass einzelne Verwaltungseinheiten auf bisher bestehende oder geplante eigene Anlaufstellen zugunsten der unabhängigen Plattform der EFK verzichten haben, und verspricht sich von der neuen Plattform und der Zentralisierung bei der EFK eine weitere Stärkung der Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung.

3 Querschnittsthemen

3.1 Personalgeschäfte

3.1.1 Vereinbarung 2015

Die Aufsichtstätigkeit der Finanzdelegation in personalrechtlichen Angelegenheiten ist in einer am 1. Dezember 2014 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat abgeschlossenen Vereinbarung mit dem Bundesrat konkretisiert. Darin festgelegt ist das Vorgehen bei der mitschreitenden Finanzaufsicht (Genehmigung von Personalmassnahmen), der nachträglichen Oberaufsicht (Bericht des Bundesrats über bestimmte Bereiche wie Nebenbeschäftigungen und Arbeitsmarktzulagen) sowie der mitschreitenden Oberaufsicht bei verselbstständigten Einheiten des Bundes.

Der Bundesrat übermittelte der Finanzdelegation am 10. März 2017 den «Bericht 2016 gemäss Vereinbarung 2015». Diese Berichterstattung erfolgt gemäss Punkt 3

¹ www.whistleblowing.admin.ch

der Vereinbarung 2015. Nach einer ersten Prüfung im April 2017 befasste sich die Finanzdelegation im November 2017 im Rahmen einer Aussprache mit der Direktorin des EPA erneut mit diesem Dossier. Die Delegation nahm Kenntnis davon, dass sich der Aufwand für die Erstellung des Berichts gemäss Vereinbarung 2015 in Grenzen hält, seitdem auf das Kapitel über die Einreihung der Funktionen (Tabelle mit der Zahl der höher oder tiefer eingereihten Funktionen, mit den ersten Evaluationen einer neuen Funktion und den Ablehnungen des Vorschlags/der Bestätigung der alten Lohnklasse) verzichtet wird. Die EPA-Direktorin teilte der Finanzdelegation mit, dass die Vergabe der Arbeitsmarktzulagen ab 1. Januar 2018 restriktiver gehandhabt und auf fünf Jahre beschränkt wird. Diese Zulagen dienen dazu, auf dem Arbeitsmarkt sehr begehrte Personen durch einen zusätzlichen finanziellen Anreiz anzuwerben beziehungsweise zu halten. Die Arbeitsmarktzulagen, die den Grenzwächterinnen und Grenzwächtern im Kanton Genf ausgerichtet werden, sind keine Arbeitsmarktzulagen im eigentlichen Sinne. Es handelt sich hierbei eher um Sonderzulagen, die sicherstellen sollen, dass das Grenzwachtkorps auch in Konkurrenz zur Genfer Kantonspolizei ein attraktiver Arbeitgeber bleibt. In diesem Bereich stehen in Kürze Änderungen an.

Die Finanzdelegation erfuhr ausserdem, dass das EPA gemeinsam mit den Departementen überprüft, ob die Bundesverwaltung über ein konsistentes Einreihungsgefüge verfügt und bei Bedarf dem Bundesrat bis Mitte 2018 allfällige Massnahmen vorschlagen wird, mit denen ein solches gewährleistet werden soll. Die Einreihung der Funktionen in die Lohnklassen 1 bis 31 wurde vor zehn Jahren dezentralisiert, inzwischen bestehen Unterschiede zwischen den Departementen. Die Direktorin des EPA wird die Finanzdelegation über die Ergebnisse informieren.

3.1.2 Personalreglemente von ausgelagerten Einheiten

Gemäss Ziffer 4 der Vereinbarung 2015 zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation legen die zuständigen Departemente neue beziehungsweise geänderte personalrechtliche Erlasse ihrer ausgelagerten Einheiten der Finanzdelegation zur Stellungnahme vor, und zwar bevor sie diese dem Bundesrat unterbreiten. Diese Regelung betrifft verselbstständigte Einheiten des Bundes, deren Personal dem Bundespersonalgesetz (BPG) unterstellt ist oder deren spezialgesetzliche Regelung öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse unter der obersten Verantwortung des Bundesrats begründet.

Im Berichtsjahr wurde der Finanzdelegation lediglich die Personalverordnung von Innosuisse zur Konsultation unterbreitet. Bei Innosuisse handelt es sich um die rechtlich unabhängige schweizerische Agentur für Innovationsförderung, die seit dem 1. Januar 2018 die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) abgelöst hat.

Die Finanzdelegation ersuchte in ihrer Stellungnahme an den Vorsteher des WBF, in Artikel 7, der die Lohnklassenzuteilung für die Funktion des Direktors betrifft, auf Artikel 36 der Bundespersonalverordnung zu verweisen. Der Vorsteher des WBF zeigte sich mit dieser Empfehlung einverstanden und der Bundesrat verabschiedete

die Personalverordnung von Innosuisse am 15. November 2017 mit der entsprechenden Anpassung.

3.1.3 Kaderlohnreporting

Die bundesnahen Unternehmen und Anstalten berichten aufgrund von Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes (BPG) jährlich detailliert über die wichtigsten Anstellungsbedingungen der Mitglieder der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates. Sie sind je einem Departement zugeordnet, das die Aufsicht ausübt. In dieser Funktion erheben die Departemente die Daten und bewerten diese; das Eidgenössische Personalamt (EPA) stellt die Berichte zuhanden des Bundesrats und der Finanzdelegation zusammen. Das Kaderlohnreporting enthält insbesondere Angaben über den Personalbestand, die Löhne und Honorare, die Bonifikationen sowie die Lohnsysteme. Seit 2012 wird auch über die Sprachenanteile und die Geschlechterverteilung in den obersten Leitungsorganen Bericht erstattet. Damit will der Bundesrat sicherstellen, dass die Sprachgemeinschaften und die Geschlechter in den obersten Leitungsorganen der bundesnahen Unternehmen und Anstalten ausgewogen vertreten sind.

Im November 2017 stellte die Finanzdelegation bei ihrem Gespräch mit der Direktorin des EPA fest, dass der Beschäftigungsgrad bei den Funktionen der obersten Leitungsorgane (Verwaltungsrat) zwischen den einzelnen ausgelagerten Einheiten stark variiert (von 2–3 Prozent bis 100 Prozent). Einzig die FINMA sieht für das Präsidium eine Vollzeitstelle vor. Dadurch sollen Interessenkonflikte vermieden werden. Aus dem Kaderlohnreporting geht hervor, dass der für das oberste Leitungsorgan angegebene Beschäftigungsgrad dem durchschnittlichen für die Funktion erforderlichen Prozentsatz entspricht und dass dieser Beschäftigungsgrad sowie auch der Lohn variieren können. Da in den Augen der Finanzdelegation Handlungsbedarf besteht, empfahl sie dem Bundesrat, die Beschäftigungsgrade der einzelnen obersten Leitungsorgane überprüfen zu lassen. Damit soll sichergestellt werden, dass die im Kaderlohnreporting genannten Prozentsätze der Realität entsprechen.

Was die Ämterkumulation betrifft, erklärte die EPA-Direktorin, dass der Bundesrat bei der Ernennung der Präsidien der obersten Leitungsorgane die von den betreffenden Personen ausgeübten Nebenbeschäftigungen berücksichtigt. Die Delegation hält diesbezüglich fest, dass zu Mandatsbeginn zwar eine Kontrolle durchgeführt wird, danach aber keine weiteren Überprüfungen mehr erfolgen. Sie möchte, dass der Bundesrat stärker auf die Ämterkumulation achtet, da diese zu heiklen Konstellationen führen kann, insbesondere zwischen Stammhaus und Tochtergesellschaften. Daher ersuchte die Delegation den Vorsteher des EFD, ihr diese Informationen alle vier Jahre in einem separaten Bericht zukommen zu lassen.

3.2 Kreditgeschäfte

3.2.1 Dringlicher Nachtragskredit: FISCAL-IT

Anfang März 2017 bewilligte die Finanzdelegation nach Anhörung der Generalsekretärin des EFD und des Direktors der ESTV sowie eingehender Diskussion einen

dringlichen Nachtragskredit von 3 Millionen Franken für das IKT-Schlüsselprojekt «Programm FISCAL-IT» der ESTV. Sie verlangte gleichzeitig, dass der gesamte Betrag – bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtrags I 2017 durch das Parlament Mitte Juni 2017 – verwaltungsintern kompensiert wird.

Dass die finanziellen Mittel für das Programm nicht ausreichen würden, zeichnete sich für die Finanzdelegation bereits im Sommer 2016 ab (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.6.3). Mitte Juni 2016 teilte sie dem Gesamtbundesrat in einem Schreiben ihre Sorge über die Kosten- und Terminrisiken mit und informierte die Finanz- und Geschäftskommissionen. Ende Juni 2016 nahm sie Kenntnis von einem Prüfbericht der EFK, worin diese darauf hinwies, dass das Budget überschritten werden könnte. Der Vorsteher des EFD informierte die Delegation gleichzeitig, dass die Beantragung eines Nachtragskredits nicht auszuschliessen sei. Mitte August 2016 richtete die EFK gestützt auf Artikel 15 Absatz 3 FKG eine Meldung an den Bundespräsidenten und den Vorsteher des EFD. In dieser wies sie auf ernsthafte Probleme in den Bereichen Betrieb und Entwicklung sowie auf Lieferverzögerungen hin, was zu einer Verschiebung des Ablösungstermins wichtiger Kernsysteme führen werde. Gestützt darauf, einen vom EFD verlangten Bericht sowie mehreren Aussprachen mit dem Vorsteher des EFD im Herbst und Winter 2016 beurteilte die Finanzdelegation die damalige Termin-, Kosten- und Kreditsituation von FISCAL-IT als sehr kritisch. Mitte Dezember 2016 forderte sie den Gesamtbundesrat in einem Schreiben mit Kopie an die Finanz- und Geschäftskommissionen auf, in der ersten Nachtragsbotschaft zum Voranschlag 2017 transparent auszuweisen, welche Mehrkosten nicht vorhersehbar und nicht beeinflussbar waren und welche auf Faktoren basieren, die das EFD, die Amtsleitungen, die Programmverantwortlichen sowie die involvierten Querschnittsämter rechtzeitig hätten erkennen und beeinflussen können.

Mitte Februar 2017 kündigte der Bundesrat einen zusätzlichen Mittelbedarf von 26 Millionen Franken bis zum Ende des Programms im Jahre 2018 an. Dem Parlament beantragte er einen Nachtragskredit zum Voranschlag 2017 von 18 Millionen Franken, wovon er 3 Millionen Franken als dringlich erklärte und der Finanzdelegation zur Genehmigung unterbreitete. Die Finanzdelegation prüfte das Begehren Anfang März 2017. Im Zentrum der Diskussion standen die Fragen, inwieweit ein Vorschuss von 3 Millionen Franken tatsächlich erforderlich ist, welche Kompensationsmöglichkeiten bestehen und welche Konsequenzen eine Ablehnung durch die Finanzdelegation auf das Programm FISCAL-IT hätte. Sie kam zum Schluss, dass eine Ablehnung des Vorschusses durch die Finanzdelegation dazu führen würde, dass die Projektarbeiten bis zum Entscheid des Parlaments Mitte 2017 reduziert werden müssten und die Termin- und Kostenrisiken des Programms dadurch erneut steigen würden. Gleichzeitig legte sie grossen Wert darauf, die vom Parlament im Voranschlag 2017 beschlossene Querschnittskürzung von 17 Millionen Franken im IKT-Bereich des Bundes zu respektieren und kein Präjudiz für die Beratung der Nachtragskreditbotschaft in den Finanzkommissionen und im Parlament zu schaffen. Sie stimmte deshalb den 3 Millionen Franken als Vorschuss zu, verlangte jedoch, dass der gesamte Betrag bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtrags I 2017 durch das Parlament temporär kompensiert wird. Die vollständige Kompensation erfolgte durch das EFD im departementalen Ressourcenpool des GS EFD und im Funktionsaufwand der ESTV.

Der Nachtragskredit von 18 Millionen Franken war in der parlamentarischen Beratung umstritten. Der Nationalrat beharrte im Differenzbereinigungsverfahren auf dessen Streichung. Die Zustimmung erfolgte erst mit der Annahme des Antrags der Einigungskonferenz.

Die Projektentwicklung von FISCAL-IT im Berichtsjahr und die erfolgreiche Ablösung der Kernsysteme der Hauptabteilung «Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben» im Herbst 2017 sind unter Ziffer 4.6.3 dieses Berichts zusammengefasst.

3.2.2 Dringlicher Nachtragskredit: Vergütungszinsen

Anfang September 2017 genehmigte die Finanzdelegation einen dringlichen Nachtragskredit von 6,2 Millionen Franken auf der Position A240.0103 «Vergütungszinsen Steuern und Abgaben» der ESTV.

Mit der Einführung des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) im Voranschlag für das Jahr 2017 änderte der Bund die Kreditstruktur im Bereich der Steuereinnahmen. Vergütungszinsen auf Steuern und Abgaben werden seither separat in einem eigenen Kredit verbucht und gegenüber dem Parlament transparent ausgewiesen. Für 2017 budgetierte die ESTV, gestützt auf Durchschnittszahlen der Vorjahre, einen Betrag von 3 Millionen Franken. Wegen eines Bundesgerichtsentscheids zur Umsatzabgabe und eines Rechtsfalles im Bereich der Mehrwertsteuer reichte der mit dem Voranschlag beschlossene Kredit nicht aus.

Die Finanzdelegation bejahte die Rechtmässigkeit, Notwendigkeit, Nichtvorschaubarkeit und Dringlichkeit des Nachtragskredits. Es handelte sich um rechtlich geschuldete Beträge, die von nicht steuerbaren Einflüssen abhängen und deren Höhe von Jahr zu Jahr variieren. Aufgrund der neuen Kontierung gemäss NFB konnten die Mehrausgaben nicht wie bisher als Mindererlöse verbucht werden. Da Vergütungszinsforderungen der Steuerpflichtigen nach Ablauf von dreissig Tagen seit ihrer Entstehung fällig werden, wäre der Bund bei einer Behandlung des Nachtragskreditbegehrens im ordentlichen Nachtragsverfahren mit einem Entscheid des Parlaments im Dezember 2017 säumig geworden. Die Finanzdelegation ging davon aus, dass die ESTV im Voranschlag 2017 vorsichtig budgetiert und im Kredit nicht grosszügige Reserven für mögliche Rechtsfälle berücksichtigt hat. Dies entspricht den Vorgaben des Finanzhaushaltsrechts.

3.2.3 Kreditüberschreitungen

Gemäss Artikel 34 FHG müssen Kreditüberschreitungen von mehr als 5 Millionen Franken seit 2011 von der Finanzdelegation genehmigt werden. Die Gesamtheit aller Kreditüberschreitungen legt der Bundesrat dem Parlament jeweils nachträglich mit der Staatsrechnung zur Genehmigung vor.

Am 10. Januar 2018 genehmigte der Bundesrat eine Kreditüberschreitung auf der Einzelkreditposition «A231.0245 Ergänzungsleistungen zur IV» des Bundesamts für

Sozialversicherungen (BSV) in der Höhe von 8 Millionen Franken aufgrund von rechtlichen Anpassungen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die Finanzdelegation befasste sich gleichentags mit dem Geschäft und führte zur Klärung offener Fragen eine Aussprache mit einer Vertretung des GS EDI und des BSV. Diese orientierten darüber, dass der Bundesanteil an den Ergänzungsleistungen eines anderen Kantons unerwartet niedriger als erwartet ausfallen werde und die Höhe der Kreditüberschreitung nicht mehr 8 Millionen Franken, sondern nur noch 0,3 Millionen Franken betrage. Eine Genehmigung durch die Finanzdelegation erübrigte sich, da der gesetzliche Schwellenwert von 5 Millionen Franken nicht überschritten wurde.

Unabhängig vom Betrag stellten sich für die Finanzdelegation grundsätzliche Fragen zu den rechtlichen Grundlagen und den Berechnungsmodalitäten, nach denen im Bereich der Ergänzungsleistungen zur IV der Bundesbeitrag an die Kantone berechnet wird. Sie stellte fest, dass die Anwendung der diesbezüglichen Bestimmungen in der Ergänzungsleistungsverordnung (ELV) zu Konstellationen führen kann, die dem Ergänzungsleistungsgesetz (ELG) widersprechen und einen zu hohen oder zu tiefen Bundesbeitrag nach sich ziehen.

Angesichts der Widersprüche zwischen der Verordnung und dem Gesetz sowie den finanziellen Risiken für den Bund empfahl die Finanzdelegation dem Vorsteher des EDI, die Artikel 39 und 39a der ELV bis spätestens Ende 2018 anzupassen (vgl. Anhang 1).

Der Vorsteher des EDI bestätigte Anfang Februar 2018, dass die heutige Regelung für die Festsetzung des Bundesbeitrages an die Ergänzungsleistungen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen kann. Das dafür zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) wird deshalb eine Anpassung der Verordnung vorbereiten und in der ersten Jahreshälfte 2018 eine Vernehmlassung dazu durchführen. Der Finanzdelegation wird der Verordnungsentwurf und das Ergebnis der Vernehmlassung im Herbst 2018 vorgestellt. Die Verordnungsänderung soll per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt werden, damit die Bestimmung des Bundesanteils für das Jahr 2019 auf der Basis eines Monats im selben Jahr erfolgen kann.

3.2.4 Entwicklung der letzten Jahre

Im Berichtsjahr 2017 unterbreitete der Bundesrat der Finanzdelegation zwei dringliche Nachtragskredite im Gesamtumfang von 9,2 Millionen Franken sowie eine Kreditüberschreitung von 8 Millionen Franken zur Genehmigung. Den Vorschüssen zu den beiden Nachtragskrediten stimmte die Finanzdelegation zu, zur Kreditüberschreitung fasste sie aus den in Ziffer 3.2.3 genannten Gründen keinen Beschluss. Weitere dringliche Kreditanträge des Bundesrats lagen keine vor. Der positive Trend der letzten Jahre setzte sich damit auch im Berichtsjahr fort, lag doch der Anteil der dringlichen Kredite am Gesamtbetrag der Nachträge seit 2011 ohne Unterbruch unter zehn Prozent.

Aufgrund der Erfahrung der letzten Jahre begrüsst die Finanzdelegation ausdrücklich, dass ihr der Bundesrat dringliche Nachträge nur noch in begründeten Ausnahmefällen beantragt. Die restriktive Haltung der Finanzdelegation hat im Laufe der

Zeit in der Bundesverwaltung zu einer grossen Zurückhaltung geführt. Die Finanzdelegation wird weiterhin hohe Anforderungen an die Gewährung der Dringlichkeit von Nachtragskrediten stellen und bei Kreditbegehren verlangen, dass die Möglichkeit bundesinterner Kompensationen geprüft wird.

Tabelle 1

Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite 2007–2017

Jahr	Nachtragskredite NK (in Mio. Fr.)	Anteil am Voranschlag (in %)	davon durch die FinDel genehmigt (in Mio. Fr.)	Anteil an NK (in %)	Kreditreste (in Mio. Fr.)
2007	7369	13,3	7194 ^{a)}	98	1276
2008	6554	11,5	6137 ^{b)}	94	805
2009	593 ^{c)}	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	340 ^{d)}	0,3 ^{d)}	23	7	2043
2012	230	0,3 ^{d)}	9	4	3024
2013	496	0,5 ^{d)}	0,5	0,1	2221
2014	413	0,2	35	8,5	2881
2015	406	0,5 ^{d)}	32	7,9	2692
2016	528	0,7 ^{d)}	17	3,2	2067
2017	298 ^{e)}	0,4 ^{d)}	9,2	3,1	1340

^{a)} davon 7,038 Milliarden Franken für den Golderlös

^{b)} davon 6 Milliarden Franken für die Massnahmen UBS

^{c)} ohne Stufe 2 der Stabilisierungsmassnahmen (710 Millionen Franken)

^{d)} ohne Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke von 869 Millionen Franken (Nachtrag IIa 2011)

^{e)} davon 215 Millionen Franken für die Honorierung von Bürgschaften für Schweizer Hochseeschiffe (Nachtrag Ia 2017)

^{f)} inkl. Kompensationen

3.3 Informatik Bund

3.3.1 Informatikstrategie des Bundes

Im Berichtsjahr beschäftigte sich die Finanzdelegation intensiv mit der Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes für die Jahre 2016–2019 sowie mehreren Bundesratsbeschlüssen, in denen der Gesamtbundesrat Grundsatzentscheide sowohl zur Digitalisierung, Organisation und Finanzierung der Bundesinformatik als auch zur IKT-Strategie für die Supportprozesse im Bereich Finanz-, Personal-, Logistik- und Immobilienmanagement fasste. Die EFK erläuterte die Ergebnisse ihrer Audits zur Architekturplanung und zum Portfoliomanagement sowie ihre Vorstellungen für eine Unternehmens- und IKT-Architektur für die Bundesverwaltung. Diese Themen vertiefte die Finanzdelegation während des Jahres auch im Rahmen mehrerer Aussprachen mit dem Vorsteher des EFD.

Umsetzung der Informatikstrategie 2016–2019

Die Finanzdelegation teilte dem Gesamtbundesrat im September 2015 ihre Erwartungen an die damals in Erarbeitung befindliche Informatikstrategie 2016–2019 mit. Sie verlangte, dass das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) gestärkt und die Bundesinformatik vermehrt zentral geführt und gesteuert wird. Mit Blick auf die nächste Revision der Bundesinformatikverordnung (BinfV) empfahl sie dem Bundesrat zu prüfen, wie die Kompetenzen und Weisungsbefugnisse des ISB klarer definiert und ausgebaut werden können und welche Rolle dem Informatikrat Bund (IRB) inskünftig zugewiesen werden soll. Eine weitere Empfehlung betraf den Aufbau einer Gesamtarchitektur Bund (Unternehmens- und IKT-Architektur) und einer Mittelfristplanung der IKT-Projekte und -Mittel. Die Themen Architektur sowie finanzielle IKT-Steuerung und -Planung inklusive einer Verbesserung des Portfoliomanagements nahm der Bundesrat in die IKT-Strategie 2016–2019 auf.

Im Frühjahr 2017 musste die Finanzdelegation zur Kenntnis nehmen, dass die Ziele «Geschäftsarchitekturen für Fachanwendungen» und «Integrale IKT-Planung» nur ansatzweise bis Ende 2019 umgesetzt sowie weitere Ziele wie die «Organisationsübergreifende Zusammenarbeit» oder die Verbesserung des «IKT-Steuerungs- und -Führungssystems» nur teilweise erreicht werden können.

Angesichts der sich bereits im ersten Umsetzungsjahr der Strategie abzeichnenden Verzögerungen bekräftigt die Finanzdelegation ihre Erwartung an den Bundesrat, dass die IKT des Bundes unbedingt einer wirksamen Gesamtsteuerung bedarf. Eine Gesamtarchitektur Bund, eine verbindliche IKT-Mittelfristplanung mit einem zentralen IKT-Portfoliomanagement sowie die Stärkung der zentralen Führung und Steuerung des ISB müssen speditiv umgesetzt und dürfen nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Unternehmens- und IKT-Architektur Bund

Voraussetzung für die Festlegung einer bundesweiten IKT-Architektur ist das Vorliegen einer Unternehmensarchitektur für die gesamte Bundesverwaltung. Eine solche besteht derzeit nicht. Die Finanzdelegation setzte sich deshalb eingehend mit der Frage auseinander, wie eine Unternehmensarchitektur Bund als Voraussetzung für eine IKT-Architektur Bund ausgestaltet sein müsste. In ihrem Auftrag zeigte die EFK als Lösungsansätze die Schaffung der Funktion eines «Unternehmensarchitekten Bund», die Inventarisierung der wichtigsten Kernprozesse des Bundes, eine schweizweite Standardisierungsstrategie der zwischen Bund und Kantonen verflochtenen Prozesse, die Unterstellung aller zivilen internen IKT-Leistungserbringer des Bundes unter die Leitung eines *Chief Information Officers* (CIO) sowie die Stärkung der Verwaltungseinheiten mit Querschnittsfunktionen auf. Die Finanzdelegation unterstützt die von der EFK in die Diskussion eingebrachten Ideen. Sie erörterte diese mit dem Vorsteher des EFD und ersuchte ihn, sie bei der weiteren Umsetzung der IKT-Strategie zu berücksichtigen.

Im Rahmen einer Prüfung der Arbeiten an den «Weisungen für die Unternehmensarchitektur in der Bundesverwaltung» stellte die EFK Mitte 2017 fest, dass diese aufgrund der komplexen Zusammenhänge zwischen der Architekturplanung, dem Portfoliomanagement, der mittelfristigen integralen IKT-Planung, der Finanzplanung und der Steuerung der IKT-Grossprojekte zeitintensiver als geplant ausfallen.

Die Weisung kann dem Bundesrat deshalb erst im Frühjahr 2018 unterbreitet werden. Die EFK empfahl dem Bundesrat, die Rolle des ISB zu verstärken, damit es die Unternehmensarchitektur des Bundes steuern kann, sowie die Rolle des Architekturboard Bund zu überdenken. Dem ISB empfahl sie unter anderem, die Kohärenz zwischen den IKT-Grossprojekten mit der künftigen Unternehmensarchitektur des Bundes sicherzustellen. Bei beiden Empfehlungen handelt es sich um solche der höchsten Wichtigkeitsstufe (Priorität A), über deren Umsetzung die EFK – im Falle von Verzögerungen – in ihrem Jahresbericht informiert.

Die Finanzdelegation unterstützt die beiden Empfehlungen der EFK ausdrücklich. Sie forderte den Bundesrat und das ISB auf, diese umzusetzen.

Digitalisierung: Herausforderungen und Handlungsoptionen der IKT Bund

Im Berichtsjahr befasste sich der Gesamtbundesrat gestützt auf mehrere Arbeitspapiere des EFD grundsätzlich mit den Herausforderungen und Handlungsoptionen der IKT des Bundes. In einer Analyse des Status Quo kam das EFD zum Schluss, dass die IKT im Bund wegen der weitgehend dezentralen Organisation zersplittert ist, die Verantwortung bei den Verwaltungseinheiten und verschiedenen Leistungserbringern liegt und der Koordinationsaufwand dementsprechend gross ist. Während das ISB als Steuerungsorgan nur für einen Teilbereich der IKT zuständig ist, streben die Organisationseinheiten weiterhin individuelle, massgeschneiderte und dadurch teure IKT-Speziallösungen an, die in langwierigen und komplizierten Verfahren beschafft werden müssen. Ferner bestehen in den Departementen und Verwaltungseinheiten nur vereinzelt ein Geschäftsprozessmanagement und eine Geschäftsarchitektur, auf die sich die Informatik stützen könnte. Überdepartementale Synergiepotenziale können so nur schwer erkannt werden.

Zur Bewältigung der künftigen digitalen Herausforderungen und Verbesserung der Zukunftstauglichkeit der IKT in der Bundesverwaltung schlug das EFD dem Bundesrat unter anderem die Einsetzung eines «Chief Information Manager» (CIO) auf Stufe Bund, die Verbesserung der Prozesse sowie strukturelle Änderungen in der Organisation vor.

Die Finanzdelegation begrüsst ausdrücklich, dass sich der Gesamtbundesrat als oberste leitende Behörde der Bundesverwaltung selbst vertieft mit den grundlegenden strategischen Fragen zur IKT und der Digitalisierung der Bundesverwaltung befasst. Sie teilt die schonungslose Analyse des EFD und ist mit dem Bundesrat einig, dass unter anderem bei der IKT-Governance und den finanziellen Ressourcen Handlungsbedarf besteht.

Im weiteren Verlauf des Berichtsjahres diskutierte der Gesamtbundesrat als mögliche Lösungsansätze die Einführung einer zentralen Portfoliobewirtschaftung, eine weitergehende Standardisierung der IKT im Bund, eine signifikante Senkung der Projekt- und Betriebskosten durch einen effizienteren Umgang mit den verfügbaren Ressourcen, die Vermeidung von massgeschneiderten IKT-Lösungen sowie eine Reform der IKT-Prozesse und -Strukturen des Bundes. Konkrete Beschlüsse zu weitreichenden Anpassungen der IKT-Prozesse und -Strukturen, wie der Einsatz eines CIO und eines «Unternehmensarchitekten Bund» hat der Bundesrat allerdings noch nicht gefasst.

Die Finanzdelegation erwartet vom Bundesrat, dass er grundsätzlich Lösungen bevorzugt, die bundesweit und überdepartemental gelten sowie – neben einer Harmonisierung und Standardisierung – auch eine zentrale Steuerung und Führung der IKT-Prozesse beinhalten. Sie ersucht den Bundesrat, seine Führungsrolle als Gesamtbundesrat und oberste leitende Behörde der Bundesverwaltung wahrzunehmen, indem er bei seinen Entscheiden das Gesamtinteresse des Bundes an einer effektiven und effizienten Digitalisierung der Bundesverwaltung an erste Stelle setzt.

Finanzierungsperspektiven und zentrales IKT-Portfoliomanagement

Um den geschätzten finanziellen Mehrbedarf für IKT-Grossprojekte (200 bis 300 Millionen Franken jährlich) und den zusätzlichen Finanzierungsbedarf der Departemente für den IKT-Betrieb (rund 100 Millionen Franken jährlich) ohne Erhöhung der Kredite auffangen zu können, beschloss der Bundesrat als Massnahmen eine übergreifende Priorisierung und Verzichtplanung (IKT-Portfoliomanagement auf Stufe Bund), Effizienzsteigerungen bei der Leistungserbringung, die Abschöpfung von Effizienzgewinnen, die durch die Realisierung von IKT-Projekten entstehen, sowie eine verstärkte Finanzierung über Gebühreneinnahmen oder andere Kredite.

Die Finanzdelegation begrüsst die Absicht des Bundesrats, eine IKT-Portfoliomanagement auf Stufe Bund einzuführen. Ernüchtert ist sie jedoch darüber, dass die Zuständigkeiten weiterhin dezentral bei den Departementen belassen werden sollen und lediglich eine Harmonisierung der Priorisierungskriterien und eine Aggregation und Konsolidierung der Angaben zuhanden des Bundesrats geplant sind. Eine flächendeckende und einheitliche Priorisierung der IKT-Projekte auf Basis der Legislatur- und Bundesratsziele, eine systematische Identifikation und Realisierung überdepartementaler Synergien sowie ein umfassender Einbezug der Kosten für Investition, Betrieb und Unterhalt von Informatiksystemen können mit dieser Minimallösung nur schwer realisiert werden. Eine zielgerichtete und wirksame bundesweite Steuerung der IKT-Projekte und -Mittel sowie eine sachgerechte Verzichtplanung ist deshalb nur bedingt möglich. Die Finanzdelegation hätte ein zentralisiertes IKT-Projektportfoliomanagement auf Stufe Bund bevorzugt, mit dem der Bundesrat auch über die Verwendung der dezentral eingestellten IKT-Projektmittel hätte entscheiden können.

Strategie ERP-IKT 2023

Ende Juni 2017 hat der Bundesrat entschieden, als Kernsystem der zentralen Bundesverwaltung für die Supportprozesse im Bereich Finanz-, Personal-, Logistik- und Immobilienmanagement (Enterprise Resource Planning, ERP) die heute im Einsatz befindliche SAP-Lösung durch die neue Business Suite SAP S/4HANA abzulösen. Diese soll nach dem Willen des Bundesrats möglichst nahe am Standard eingesetzt werden, wobei Drittprodukte nur in begründeten Fällen (Datenschutz, Wirtschaftlichkeit, unzureichende Standard-Funktionalitäten) zum Einsatz kommen dürfen. Basierend auf dem Grundsatzentscheid des Bundesrats wird die Strategie «ERP-IKT 2023» entwickelt. Diese, das Umsetzungsprogramm und ein Antrag für einen Gesamtkredit werden dem Parlament voraussichtlich im Frühjahr 2018 unterbreitet.

Die Finanzdelegation begrüsst den Entscheid des Bundesrats, bei den Supportprozessen der Bundesverwaltung weiterhin auf SAP zu setzen. Ein Wechsel wesentlicher Kernsysteme auf eine andere IT-Lösung wäre mit unwägbaren finanziellen Risiken verbunden gewesen. Als störend erachtet sie jedoch, dass der Bundesrat bereits in seinem Grundsatzentscheid die Verbindlichkeit von SAP als Standardprodukt relativiert, indem er Ausnahmen zulässt. Aus technischer Sicht kann mit den drei Kriterien des Datenschutzes, der Wirtschaftlichkeit und der unzureichenden Standard-Funktionalitäten beinahe jede Ausnahme begründet werden. Die Finanzdelegation ist klar der Ansicht, dass Ausnahmen nur äusserst zurückhaltend gewährt werden dürfen, da ansonsten die positiven Effekte einer Standardisierung geschmälert werden.

Da die Ablösung der zivilen und militärischen ERP-Systeme durch SAP S/4HANA einen Grossteil der Bundesverwaltung betrifft und Kosten von geschätzten 800 Millionen Franken verursachen, wird die Finanzdelegation das Vorhaben eng begleiten. SAP S/4HANA hat einerseits grosses Potenzial, die Entwicklung von Fachanwendungen über die Supportprozesse hinaus und IT-Architekturen des Bundes zu vereinfachen. Andererseits handelt es sich um eine noch wenig ausgereifte Lösung, die Risiken birgt und entsprechende Massnahmen seitens des für die Erarbeitung der ERP-Strategie federführenden ISB erfordert. Für eine erfolgreiche Ablösung essenziell ist zudem, dass alle von der Umstellung betroffenen Departemente frühzeitig und eng in die Vorbereitungsarbeiten einbezogen werden. Die Finanzdelegation erwartet schliesslich, dass das Vorhaben als IKT-Schlüsselprojekt geführt, dem verstärkten Prüfprozess der EFK unterstellt und die Oberaufsicht halbjährlich über den Status und die Risiken des Projekts orientiert wird.

3.3.2 IKT-Schlüsselprojekte

Angesichts der Vielzahl von IKT-Anwendungen und –projekten des Bundes und im Hinblick auf einen zielgerichteten Einsatz der beschränkten Ressourcen der parlamentarischen Finanzoberaufsichtsorgane haben die Finanzdelegation und die FK im Jahre 2014 eine Arbeitsteilung vereinbart. Die FK befassen sich jeweils vertieft mit den IKT-Standarddiensten (in der Verantwortung des ISB) sowie einzelnen IKT-Projekten und –Fachanwendungen (in der Verantwortung der einzelnen Dienststellen). Die Finanzdelegation ihrerseits konzentriert sich auf die IKT-Strategie des Bundes und die vom Bundesrat definierten IKT-Schlüsselprojekte und informiert die FK regelmässig mündlich und jährlich in ihrem Tätigkeitsbericht über ihre wesentlichen Erkenntnisse. Diese stützen sich vor allem auf die halbjährlichen Statusübersichten zu den IKT-Schlüsselberichten, die der Bundesrat der Delegation jeweils im Frühjahr und Herbst zustellt, auf die Berichte der EFK über ihre Projektprüfungen sowie ihre eigenen Aussprachen mit den zuständigen Departementsvorstehenden. In Einzelfällen vertieft die Delegation spezifische Fragen im Rahmen von Abklärungs-sitzungen mit den für die Aufsicht und Steuerung verantwortlichen Stellen.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Berichterstattung der Verwaltung an die Oberaufsicht über den Stand und die Entwicklung der IKT-Schlüsselprojekte in den

letzten beiden Jahren an Transparenz gewonnen hat. In einigen Bereichen besteht allerdings weiterer Verbesserungsbedarf.

Erkenntnisse der EFK aus ihren bisherigen Prüfungen

Die EFK führt seit Mitte 2013 im Auftrag des Bundesrats Prüfungen von IKT-Schlüsselpunkten durch. Gestützt auf ihre bisherigen Prüfungen verfasste die EFK im Dezember 2016 einen Synthesebericht, in dem sie auf wiederkehrende Feststellungen, Trends und übergeordnete Themen einging.

In ihrem Bericht stellt die EFK positiv fest, dass die Auftraggeber zunehmend Bereitschaft zeigen, in kritischen Situationen unbequeme Entscheidungen bis hin zum Projektabbruch zu treffen. Erfreulich ist ausserdem, dass die operative Projektleitung überwiegend in den Händen von qualifizierten, erfahrenen Persönlichkeiten, meistens Angestellte der Bundesverwaltung, liegt. Hingegen bemängelt die EFK bei fast der Hälfte der Projekte, dass Kosten-Nutzen-Analysen oder Evaluationen von Alternativen unvollständig waren oder fehlten. Wiederholt zeigte sich, dass dem Grundsatz, dass sich die IT an den Geschäftsanforderungen ausrichten soll, nicht gefolgt wird, wobei meistens eine Geschäftsstrategie mit Businessanforderungen fehlte. Als Konsequenz des Prinzips «so zentral wie nötig, so dezentral wie möglich» und des fehlenden übergeordneten IKT-Projekt-Portfoliomanagements wurde zudem an verschiedenen Stellen in der Bundesverwaltung an Lösungen für vergleichbare Fragestellungen gearbeitet. Kritisch beurteilte die EFK auch, dass wichtige zentrale Projektgrundlagen nicht oder zu spät geschaffen werden. Bei einem Viertel der geprüften Projekte wurden Sicherheitsanforderungen ungenügend in der Lösungsentwicklung bzw. den zugehörigen Tests berücksichtigt, was im besten Fall zu aufwändigen Nachbesserungen, im schlimmsten Fall zu Sicherheitsvorfällen führen kann. Bei den Tests selbst kam es seltener zu Beanstandungen, dafür waren die Fälle umso kritischer. Unvollständige, zu spät vorgesehene oder gar fehlende Tests bei komplexen Grossprojekten, kombiniert mit fehlenden Fall-Back-Szenarien, übersteigen schnell ein akzeptables Risikoniveau.

Besondere Anforderungen an IKT-Projekte des Bundes stellen bundesspezifische Rahmenbedingungen, so beispielsweise der Bezugszwang bei internen IKT-Leistungserbringern. Dass die internen IKT-Leistungserbringer generell schlechtere Leistungen in Projekten vorweisen als externe, konnte die EFK anhand der IKT-Schlüsselpunktprüfungen allerdings nicht belegen. Als grösste Hürden identifizierte die EFK das öffentliche Beschaffungswesen und die zeitaufwändige Beschaffungsabwicklung, die nicht auf IKT Projekte ausgerichtet sind und ein erhebliches Risiko für den Projekterfolg bilden.

Die Finanzdelegation diskutierte den Bericht im Februar 2017 mit dem Vorsteher des EFD. Dieser teilte die Beurteilung der EFK vollumfänglich und stellte in Aussicht, die Erkenntnisse aus dem Synthesebericht in die Grundsatzdiskussion des Bundesrats zur IKT des Bundes einfließen zu lassen (vgl. Ziff. 3.3.1).

Leistungswertanalyse

Bei den IKT-Schlüsselpunkten sollten die Kosten- und Terminentwicklung unter anderem mittels Leistungswertanalyse ermittelt und in entsprechenden Indizes abgebildet werden. Indexwerte zwischen Null und Eins sind dabei ein Hinweis auf mög-

liche Kostenüberschreitungen bzw. Terminverzögerungen. Da die Anwendung der Leistungswertanalyse spezielle Fachkenntnisse bei den Projektverantwortlichen voraussetzt, muss sie von qualifizierten Projektmitarbeitenden erarbeitet werden.

Bei einem Verzicht auf die Leistungswertanalyse oder bei einer Ermittlung der Kenngrössen, die nicht gemäss den methodischen Vorgaben erfolgt, sind keine verlässlichen Aussagen zum Trend der weiteren Kosten- und Terminentwicklung möglich. So lieferte die Leistungswertanalyse beim Programm FISCAL-IT keine direkten Hinweise auf die Mehrkosten, die im Frühjahr 2017 zur Beantragung eines Nachtragskredits führten (vgl. Ziff. 3.2.1). Die Finanzdelegation diskutierte diese Problematik im Mai 2017 mit dem Direktor der EFK und im November 2017 mit dem Vorsteher des EFD. Sie beauftragte die EFK, sich mit dem ISB fachlich auszutauschen und mögliche Verbesserungen zu diskutieren. Das ISB teilte die Bedenken der Finanzdelegation und EFK, präziserte die diesbezüglichen Bestimmungen in seinen Weisungen betreffend die «Halbjährliche Berichterstattung über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes» und setzte diese Anpassungen per 1. Dezember 2017 in Kraft.

Die Finanzdelegation begrüsst die vorgenommenen Präzisierungen, die eine Restkosten-Abschätzung auf Basis der Leistungswertanalyse sowie den Umgang mit finanziellen Reserven, Änderungsanträgen und Zusatzfinanzierungen betreffen. Sie unterstützt die Anstrengungen des ISB, von den Projektverantwortlichen die weisungsgetreue Umsetzung der Bestimmungen einzufordern. Nach Überzeugung der Finanzdelegation bringt die Leistungswertanalyse bei korrekter Anwendung sowohl für die parlamentarische Oberaufsicht als auch für den Bundesrat, die Projektauftraggeber und die Projektleitungen einen Mehrwert.

In Bezug auf die Umsetzung der Weisungen bekräftigt die Finanzdelegation ihre frühere Forderung, dass die Projektverantwortlichen das Instrument der Leistungswertanalyse bei allen laufenden und allen neuen IKT-Schlüsselprojekten flächendeckend, vollständig, kohärent und korrekt nach den Vorgaben des ISB anwenden müssen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die in der Statusübersicht ausgewiesenen Indikatoren für die Kosten- und Terminentwicklung von der Oberaufsicht als verlässlich eingestuft, zwischen den einzelnen Projekten verglichen und als Grundlage für die Projektbeurteilung herangezogen werden können. Die Finanzdelegation ist deshalb mit der Ausnahmeregelung für gewisse Projekte, wie sie in den Übergangsbestimmungen der genannten Weisung des ISB festgehalten ist, nicht einverstanden und beharrt darauf, dass diese bei allen bereits laufenden IKT-Schlüsselprojekten angewendet werden.

Neben der korrekten Anwendung der Leistungswertanalyse durch die Projektverantwortlichen misst die Finanzdelegation vor allem der Sicherung der Datenqualität durch das ISB grosse Bedeutung bei. Sie erwartet, dass das ISB bei der Erstellung der Statusübersichten die Daten der Projektverantwortlichen nicht nur punktuell und gestützt auf vorhandene EFK-Prüfberichte plausibilisiert, sondern auch unabhängig davon prüft, ob seine eigenen Vorgaben und Weisungen eingehalten werden und ob die ausgewiesenen Indikatoren aus der Leistungswertanalyse im Widerspruch zu den übrigen Projektangaben in den Statusberichten stehen.

Im November 2017 ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat dafür zu sorgen, dass sowohl die vom ISB in Angriff genommenen als auch die von der Delegation verlangten Verbesserungen in der nächsten Statusübersicht (Projektstand per Ende 2017) umgesetzt werden.

Projektabschlussbericht mit «Lessons Learned»

Seit April 2013 legt der Bundesrat die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes fest und seit 2015 berichtet er der Finanzdelegation halbjährlich über deren Stand. Einige der Schlüsselprojekte wurden inzwischen abgeschlossen. Im Falle des Programms «Betriebswirtschaftliche und Logistische Systeme Verteidigung der armasuisse (BLSV/ar)» verlangte die Finanzdelegation den Abschlussbericht und diskutierte diesen im August 2017 im Rahmen einer Abklärungssitzung mit der Generalsekretärin, dem Chef Projekte und Führungsunterstützung sowie dem Leiter Informatik des VBS (vgl. Ziff. 4.5.2).

Für die Oberaufsicht von besonderem Interesse sind die in einem Abschlussbericht aufgeführten «Lessons Learned». Einerseits lassen sich daraus Schlüsselfaktoren für den Erfolg oder Misserfolg von Projekten allgemein ableiten, andererseits können aus den gewonnenen Erkenntnissen für Grossprojekte typische Themen wie z. B. Personalengpässe, Beschaffungsprobleme, ein lückenhafter Wissenstransfer am Projektende oder mangelnde Datenqualität bei der Einführung neuer IT-Systeme festgestellt und bei der Inangriffnahme neuer Projekte frühzeitig adressiert werden.

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat deshalb, die zuständigen Departemente zu veranlassen, ihr jeweils nach Abschluss oder Abbruch eines IKT-Schlüsselprojekts den Projektabschlussbericht unaufgefordert zuzustellen und in den halbjährlichen Statusübersichten die wichtigsten Erfolgs- und Misserfolgskriterien eines abgeschlossenen IKT-Schlüsselprojekts auszuweisen.

Risiken Personalressourcen und Fachkompetenzen

Unter den Top-Risiken vieler IKT-Schlüsselprojekte werden häufig die knappen Personalressourcen sowie nicht genügend qualifiziertes Personal ausgewiesen, dies sowohl auf Seiten des Bundes als auch bei den Lieferanten und extern Beauftragten. Angesichts der knappen Bundesmittel und des anstehenden Erneuerungsbedarfs in der Bundesinformatik – Stichwort Digitalisierung – erachtet es die Finanzdelegation als entscheidend, dass IKT-Schlüsselprojekte erst in Angriff genommen werden, wenn die verfügbaren Personalressourcen in der Projekt- und Stammorganisation und bei den internen Leistungserbringern sichergestellt sind. Notfalls sind Prioritäten zu setzen und der Start eines Projekts zu verschieben.

Zudem unterstützt die Finanzdelegation die Projektverantwortlichen in den Verwaltungseinheiten und bei den internen Leistungserbringern darin, von den Lieferanten klar einzufordern, dass diese qualifiziertes und erfahrenes Personal zur Verfügung stellen, um Probleme wie bei den Programmen «FISCAL-IT» (vgl. Ziff. 4.6.3) oder «GENOVA» (vgl. Ziff. 4.1.2) zu vermeiden.

Die Finanzdelegation wird die Entwicklung der Top-Risiken «knappe Personalressourcen» und «mangelnde Fachkompetenz» bei den betroffenen IKT-Schlüsselprojekten mit besonderer Aufmerksamkeit weiterverfolgen.

Haftung der Lieferanten und Minimierung des Risikos für den Bund

Knapp fünf Prozent der Aufträge des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation (BIT) werden gestützt auf einen Werkvertrag, rund 15 Prozent in Form des Personalverleihs und rund 80 Prozent im Auftragsverhältnis erbracht. Bei Werkverträgen haftet vor allem die Lieferantin bei nicht vertragsgemässer Leistung und Lieferung, bei den anderen Vertragstypen trägt vor allem der Bund das Termin-, Kosten und Reputationsrisiko. Dies hat sich jüngst auch beim Programm FISCAL-IT gezeigt (vgl. Ziff. 4.6.3). Laut Verwaltung müssten bei einer Ausschreibung eines Werks die Technologien und alle Anforderungen bei der Ausschreibung genau spezifiziert sein, um spätere Nachforderungen der Lieferanten oder Rekurse zu vermeiden. Anpassungen während der Umsetzung komplexer und lange dauernder Projekte auf Werkvertragsbasis seien damit praktisch ausgeschlossen. Zudem sei der Lebenszyklus von IT-Produkten heute kürzer als die Dauer einer WTO-Beschaffung.

Die Finanzdelegation bezweifelt, dass der Bund nur beschränkte Möglichkeiten hat, die beauftragten Firmen stärker in die Pflicht zu nehmen. Angesichts der kommenden Beschaffungen im Programm DaziT (vgl. Ziff. 4.6.4), für welches das Parlament einen Verpflichtungskredit von 393 Millionen Franken gesprochen hat, stellt sich die dringende Frage, wie das Risiko für den Bund minimiert und bei den Lieferanten die Einhaltung der Termine und die Lieferung der geforderten Qualität durchgesetzt werden kann. Für die Finanzdelegation ist schwer verständlich, weshalb bei Abrufen aus Rahmenverträgen nicht einzelne Werkverträge abgeschlossen werden können oder konsequent in allen Verträgen Konventionalstrafen vorgesehen werden. Mit der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) beantragt der Bundesrat dem Parlament unter anderem, neue Beschaffungsinstrumente wie das Dialogverfahren einzuführen. Inwieweit diese dazu beitragen können, das Risiko für den Bund zu reduzieren, ist für die Finanzdelegation derzeit nicht abschätzbar.

Vor diesem Hintergrund bat die Finanzdelegation den Bundesrat im Dezember 2017, ihr darzulegen, mit welchen Mitteln der Bund die Lieferanten von Leistungen für IKT-Schlüssel- und -Grossprojekte vermehrt in die Pflicht nehmen könnte.

Genehmigung der Statusübersicht durch den Bundesrat

Mitte 2016 empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, die Statusberichte zu den IKT-Schlüsselprojekten zu genehmigen und nicht nur zur Kenntnis nehmen. Mit Verweis darauf, dass mit einer Genehmigung die Verantwortlichkeiten für den Projekterfolg verwischt und die zuständigen Verwaltungseinheiten sich weniger verantwortlich fühlen würden, lehnte der Bundesrat das Ansinnen ab. Ende 2016 nahm die Finanzdelegation von der Stellungnahme des Bundesrats vorerst Kenntnis (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 3.3.2).

Bei der Behandlung der Statusberichte im Mai und November 2017 wog die Finanzdelegation die Argumente des Bundesrats gegenüber der Forderung der Finanzoberaufsicht ab. Für die Delegation ist es unverzichtbar, Gewissheit darüber zu haben, dass die Informationen in den Statusberichten der Realität entsprechen. Mit einer Genehmigung würde der Bundesrat gegenüber der parlamentarischen Oberaufsicht klar signalisieren, dass er alle erforderlichen Vorkehrungen für eine realitätsnahe

Berichterstattung getroffen hat. Die Finanzdelegation beharrt deshalb darauf, dass der Bundesrat die Statusübersichten genehmigt.

3.3.3 Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT

Im IKT-Bereich des Bundes treten von Jahr zu Jahr in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten Investitionsspitzen auf. Um die durch die Departemente selbst nicht finanzierbaren Spitzen auf Bundesebene ausgleichen zu können, sind beim Informationssteuerungsorgan des Bundes (ISB) zentrale IKT-Mittel eingestellt. Die Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT ist ein Instrument, das seit 2012 besteht und dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, mit Blick auf die Festlegung der IKT-Mittel für den Voranschlag und die folgenden Finanzplanjahre eine gewisse Priorisierung vorzunehmen. Die Finanzdelegation befasst sich jedes Jahr mit dem entsprechenden Bundesratsbeschluss (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 3.3.3).

Im 2015 liess der Bundesrat die Wirksamkeit der finanziellen Führung der IKT auf Stufe Bund durch das ISB, unter Einbezug der Departemente und der Bundeskanzlei analysieren. Als Folge davon wurden die Weisungen des Bundesrats für die finanzielle Führung im IKT-Bereich angepasst. Die Finanzierung von Betriebsausgaben aus den zentralen IKT-Mitteln wurde stark eingeschränkt und die Priorisierung der Finanzierungsanträge neu geregelt, mit dem Ziel, die Innovationsfähigkeit der Bundesinformatik im Rahmen der verfügbaren Ressourcen sicherzustellen.

Im Berichtsjahr liess sich die Finanzdelegation über die Wirkungen der vorgenommenen Anpassungen und die bewilligten Begehren auf zusätzliche IKT-Mittel informieren. Laut Bundesrat haben sich die revidierten Kriterien und Weisungen in der Praxis bewährt. Eine erneute Änderung der Zuweisungsmethode für die zentralen IKT-Mittel kurz nach der letzten Revision erachtete er als unnötig.

Die Finanzdelegation nahm ausserdem zur Kenntnis, dass der Bundesrat 18 Begehren der Departemente auf zusätzliche IKT-Mittel für die Jahre 2018 bis 2022 bewilligte – darunter drei unter Vorbehalt – und den Ausgabenplafond des EFD (Sammelkredit IKT Bund des ISB) im Jahr 2018 um 2,7 Millionen und im 2019 um 10 Millionen Franken aufstockte. Da die Mittelanträge die verfügbaren Mittel deutlich überstiegen, musste der Bundesrat die Finanzierung von 14 IKT-Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 45 Millionen Franken bis zur nächsten Gesamtbeurteilung im Sommer 2018 zurückstellen.

Die Finanzdelegation orientierte die FK anlässlich ihrer mündlichen Berichterstattung im Herbst 2017 über den Bundesratsbeschluss.

3.3.4 Cybersicherheit

Aufgrund verschiedener Cyberangriffe auf den Bund befasst sich die Finanzdelegation seit 2016 eingehend mit der Thematik Cybersicherheit und diskutiert diese im Rahmen von Aussprachen mit den zuständigen Departementvorstehenden. Zur Abklärung des Sicherheitsvorfalls bei der RUAG hat der Bundesrat im Früh-

jahr 2016 insgesamt 14 Massnahmen beschlossen und die Expertengruppe «zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit» mit deren Überprüfung beauftragt. Diese hat 19 ergänzende bzw. zusätzliche Empfehlungen abgegeben.

Im Berichtsjahr stand für die Finanzdelegation vor allem deren Umsetzung im Vordergrund. Mitte April setzte sie sich mit einem Zwischenbericht der EFK auseinander. Die EFK stellt darin grössere Hürden bei der Umsetzung einiger Massnahmen fest und erachtet der von den Departementen gemeldete Zeitbedarf für die Aktualisierung der Konzepte als problematisch. Anfang Mai machte die Finanzdelegation den Bundesrat darauf aufmerksam, dass der von der EFK festgestellte Handlungsbedarf bei einigen Massnahmen ernst zu nehmen sei und diese Massnahmen schneller umgesetzt werden müssten.

Anfang August 2017 informierte die EFK die Finanzdelegation über den damaligen Stand der Massnahmenumsetzung. Sechs der vom Bundesrat verfükten Massnahmen waren aus Sicht der EFK umgesetzt, die noch offenen Massnahmen mehrheitlich auf Kurs und Termine für deren Abschluss festgelegt. Es zeigte sich allerdings, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht. Vor allem die Entflechtung der Informatik der RUAG und derjenigen der Bundesverwaltung wird noch einige Zeit beanspruchen. Diese Problematik wird von der zuständigen Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates verfolgt; die Finanzdelegation ihrerseits wird sich informieren lassen.

Wie zahlreiche Beispiele im Ausland sowie bekanntgewordene Fälle aus der Privatwirtschaft zeigen, ist das Problem zunehmender Cyber-Attacken topaktuell und verlangt nach wirksamen Gegenmassnahmen. Vor diesem Hintergrund hat das Parlament auf Antrag der zuständigen Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) die beiden Motionen für ein Cyberdefence-Kommando mit Cybertruppen für die Schweizer Armee (Motion 17.3507 Dittli Josef) und für die Schaffung eines Cyber-Security-Zentrums auf Stufe Bund (Motion 17.3508 Eder Joachim) angenommen. Im Januar 2018 reichte die SiK des Nationalrats zudem ein Postulat ein, das eine klare Cyber-Gesamtstrategie für den Bund verlangt. Die Finanzdelegation unterstützt das Postulat der SiK. Heute befassen sich verschiedene militärische und zivile Einheiten im Bund gleichzeitig mit Fragen der Cyber- und Informatiksicherheit. Ein Gesamtkonzept zum Schutz und zur Verteidigung des gesamten Cyberraumes fehlt jedoch. Die Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der einzelnen im Bereich Cyber involvierten Stellen müssen klar definiert und abgegrenzt werden, damit Doppelspurigkeiten und vor allem Lücken beim Schutz und in der Abwehr vermieden werden können.

3.4 Beschaffungswesen Bund

3.4.1 Revision der Rechtsgrundlagen

Die zurzeit laufende Revision des Beschaffungsrechts des Bundes hat zum Ziel, das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen umzusetzen und so Schweizer Unternehmen im Ausland einen erweiterten Marktzutritt zu ermöglichen. Gleichzeitig sollen die Beschaffungsordnungen von Bund und Kanto-

nen – unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzen – einander inhaltlich so weit wie möglich angeglichen werden.

Die Finanzdelegation richtete 2015 drei Empfehlungen an den Bundesrat, welcher diese weitgehend in die Vernehmlassungsvorlage aufnahm. So empfahl sie erstens, im Rahmen des überdepartementalen Beschaffungscontrollings ein geeignetes Instrument zu schaffen, um die Leistungserbringer, die im Zusammenhang mit der Erbringung ihrer vertraglichen Pflichten (wie Qualität oder Termintreue) mehrfach abgemahnt wurden, zu identifizieren und zumindest den Vergabestellen des Bundes bekannt zu machen (Liste «schwarze Schafe»). Zweitens empfahl sie, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, um das Instrument der simap-Publikation auch auf Verträge mit Vergabevolumina, die unterhalb der in Artikel 6 BöB festgelegten Schwellenwerte liegen, auszudehnen (Publikation von Informationen über Auftrag, Auftraggeber, Datum, Gegenstand und Vergabepreis für alle Verträge mit einem Wert ab 50 000 Franken). Und drittens empfahl sie, das Einsichtsrecht für alle Vergaben in Monopolsituationen auf Stufe BöB festzuschreiben, und dies ohne den heute geltenden Vorbehalt einer vertraglichen Vereinbarung. Dabei sollte im Gesetz ebenfalls die Art und Weise präzisiert werden, nach welcher der Preis korrigiert wird, sollten im Rahmen einer Preisprüfung Missbräuche oder Fehlkalkulationen festgestellt werden.

Die Vernehmlassung dieser Vorlage wurde Ende Juli 2015 abgeschlossen. Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat zuhanden des Parlamentes wurde im Jahre 2016 mehrfach verschoben; sie erfolgte schliesslich am 15. Februar 2017.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass der Bundesrat die Massnahmen zur Umsetzung ihrer seinerzeitigen Empfehlungen – trotz teilweise Widerstand seitens der Vernehmlassungsnehmer – auch in die Botschaft ans Parlament aufgenommen hat. Die Sanktionierung fehlbarer Anbieter wurde in Art. 44 Abs. 1 Bst. h des Entwurfs BöB (E-BöB) und das Einsichtsrecht für alle Vergaben in Monopolsituationen in Art. 59 E-BöB aufgenommen. Die elektronische Publikation ab einem Vergabewert von 50 000 Franken soll auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die Finanzdelegation erachtet ihre Empfehlungen damit durch den Bundesrat als erfüllt.

Ein spezielles Augenmerk wird sie darauf richten, ob die neuen Bestimmungen zu einer Beschleunigung der Beschaffungen führen. In den letzten Jahren war seitens der Bundesverwaltung wiederholt ins Feld geführt worden, dass sich IKT-Projekte oft aufgrund langwieriger Beschaffungsverfahren verzögern.

3.4.2 Strategisches Beschaffungscontrolling

Seit dem Jahr 2015 informiert der Bundesrat die Finanzdelegation jeweils jährlich im Herbst über die Beschaffungen des Bundes des Vorjahres. Der Bericht enthält die Auswertungen aus den Instrumenten «Statistik Beschaffungszahlungen», «Vertragsmanagement Bundesverwaltung» sowie «Vergabedokumentation» bzw. «Vergabemanagement» und «Monitoring nachhaltige Beschaffung». Die Finanzdelegation diskutierte Ende November 2017 mit dem Vorsteher des EFD vor allem folgende Punkte des Berichts:

Mögliche Beschränkung des Wettbewerbs bei der Erteilung von Folgeaufträgen: Im Oktober 2015 empfahl die GPK-S dem Bundesrat zu untersuchen, ob ein Zusammenhang besteht zwischen fehlendem Wettbewerb bei Expertenmandaten und Folgeaufträgen, und zu prüfen, ob die neuen Instrumente des Beschaffungscontrollings zum Nachweis und zur Bekämpfung des «Hoflieferantentums» tauglich sind. Die Analyse des BBL zu den Folgeaufträgen in den Jahren 2012 – 2015 ergab, dass bei 97 Prozent der Lieferanten keine Auffälligkeiten bestehen. Bei 3 Prozent der Lieferanten haben die Departemente und Verwaltungseinheiten dem BBL Begründungen geliefert, die das bisherige oder zukünftige Auftragsverhältnis erklären. Entsprechend wurden im Bericht zum Beschaffungscontrolling 2016 keine Massnahmen abgeleitet.

Umsatzstärkste Lieferanten der Bundesverwaltung: Im Dezember 2015 hat das BGer das BBL angewiesen, die Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren des EFD für das Jahr 2011 ohne Abdeckung der Namen herauszugeben. Vor dem Hintergrund dieses Urteils vertritt die Finanzdelegation den Standpunkt, dass die proaktive Publikation zu den 40 umsatzstärksten Lieferanten der gesamten Bundesverwaltung ein zentrales Element zugunsten einer transparenten Beschaffungspraxis darstellt. Mit Befriedigung hat die Finanzdelegation zur Kenntnis genommen, dass das BBL im September 2017 erstmals die Beschaffungszahlungen der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) der gesamten Bundesverwaltung und der einzelnen Departemente auf ihrer Internetseite veröffentlicht hat. Das BBL sieht vor, diese Informationen jährlich zu publizieren.

Beschaffungsdelegationen: In ihrem Untersuchungsbericht zum Informatikprojekt INISIEME der ESTV verlangten die FK und die GPK im November 2014 u. a. eine restriktive Praxis bei der Delegation der Beschaffungskompetenzen von den zentralen Beschaffungsstellen an die einzelnen Verwaltungseinheiten. Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat im September 2015 auf, dafür zu sorgen, dass die Beschaffungsdelegationen nicht zunehmen und die zentralen Beschaffungsstellen ihrer Kontrollpflicht nachkommen. Sie stellte fest, dass sich Umfang und Volumen der Delegationen 2016 nicht wesentlich verändert haben.

Im Berichtsjahr vertiefte die Finanzdelegation ihre Arbeiten weiter und diskutierte auch darüber, wie die Beschaffungsprozesse strategisch besser gesteuert, die Funktion des Beschaffungscontrollings als Führungsinstrument gestärkt, die Berichterstattung vereinfacht und adressatengerechter ausgestaltet, die Qualität der Datenbasis verbessert und die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit erweitert werden können. Sie richtete Ende 2017 folgende fünf Empfehlungen an den Bundesrat:

Empfehlung 1: Beschaffungsstrategie Bund

Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass der Bundesrat zur Konkretisierung der Bestimmungen des totalrevidierten BöB nebst einer Revision der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) auch eine übergeordnete «Beschaffungsstrategie Bund» beschliessen sollte, die alle bestehenden Strategien zusammenführt und die Vorgaben des BöB für die Beschaffungen der Bundesverwaltung gewichtet, so beispielsweise in Bezug auf die Ziele «Transparenz», «Wettbewerb» und «Wirtschaftlichkeit», den Ausnahmecharakter der freihändigen Vergaben über den Schwellenwerten, die Nutzung der neuen Vergabeinstrumente oder die Berücksich-

tigung und Gewichtung von Haupt- und Nebenzuslagskriterien. Das Beschaffungscontrolling soll in Zukunft nicht nur als Instrument für die Berichterstattung, sondern ebenso als Instrument der strategischen Steuerung durch den Bundesrat und der Führungsunterstützung in den Departementen, Verwaltungseinheiten und zentralen Beschaffungsstellen genutzt werden.

Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat deshalb auf, spätestens auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des totalrevidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) eine kohärente bundesweite «Beschaffungsstrategie Bund» mit konkreten Stossrichtungen und Zielen zu beschliessen. Diese sollen den Beschaffungsstellen des Bundes als Rahmen für die Festlegung und Umsetzung ihrer eigenen operativen Ziele dienen. Die Umsetzung der Ziele wird mit dem strategischen Beschaffungscontrolling gesteuert und überprüft. Dieses soll nicht nur als Instrument für die Berichterstattung, sondern auch als Instrument der Führungsunterstützung genutzt werden.

Empfehlung 2: Reform der Beschaffungsprozesse des Bundes

Neben der Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch das Parlament sowie der Konkretisierung dieser Bestimmungen in einer «Beschaffungsstrategie Bund» und der Steuerung von deren Umsetzung mittels des strategischen Beschaffungscontrollings durch den Bundesrat müssen nach Dafürhalten der Finanzdelegation auch die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung kritisch hinterfragt werden. Beschaffungen sollen weiterhin auch dezentral möglich sein, allerdings unter einer zentralen Führungsverantwortung, gestützt auf Standardbeschaffungsprozesse und unter Verwendung eines verbindlichen Beschaffungsmanagementsystems, das in Weiterentwicklung des bestehenden Vertragsmanagements den gesamten Beschaffungsprozess abbildet.

Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat deshalb auf, in einem ersten Schritt die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung in bundesweit gültige Standardbeschaffungsprozesse zu überführen und diese unter eine einheitliche Führung (Prozessverantwortung) zu stellen. Ziel sollte sein, die Beschaffungsverfahren in der Verwaltung speditiver und kostengünstiger durchzuführen, Synergien zu erzielen und Skaleneffekte zu realisieren. Die Finanzdelegation regt an, in einem zweiten Schritt zu prüfen, inwieweit die heutige Beschaffungsstruktur des Bundes mit den zentralen Beschaffungsstellen, verschiedenen dezentralen Beschaffungsorganisationen bei Bedarfsstellen, der Beschaffungskonferenz Bund (BKB) und der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) an die standardisierten Beschaffungsprozesse angepasst werden müsste.

Empfehlung 3: Verbesserung der Datenqualität des Beschaffungscontrollings

Heute besteht in der Bundesverwaltung keine zentrale Stammdatenverwaltung. Die Daten und Informationen werden an verschiedenen Orten mehrfach gespeichert und gepflegt. Informationen bzw. Stammdaten, die von mehreren Verwaltungseinheiten genutzt werden, sollten nur einmal geführt und gepflegt sowie allen zur Verfügung gestellt werden sollen. Mit einem solchen ersten Schritt kann eine nachhaltige Verbesserung der Datenqualität – auch beim Beschaffungscontrolling – herbeigeführt werden.

Die Finanzdelegation empfahl dem Bundesrat, die Qualität der Daten für das Beschaffungscontrolling mittels Einführung einer einzigen Stammdatenverwaltung in der Bundesverwaltung und klarer Vorgaben für die Erfassung der Beschaffungsdaten weiter zu verbessern.

Mitte Dezember 2017 beauftragte der Bundesrat das EFD, die Vorbereitungsarbeiten für eine gemeinsame Stammdatenverwaltung der Bundesverwaltung zu starten sowie eine Daten-Strategie und -Konzept zu erstellen. Im 2018 werden vorerst die Inventarisierung der bestehenden Datenbestände in Bund und Kantonen im Vordergrund stehen.

Empfehlung 4: Genehmigung und Publikation des neuen Reporting Sets

Die Finanzdelegation unterstützt das Ansinnen des EFD, den jährlichen Bericht über das Beschaffungscontrolling ab 2018 in einer für die Finanzoberaufsicht stufengerechten Form zu verfassen. Damit soll ein schnellerer Zugang zu den wesentlichen Informationen ermöglicht und ein Mehrwert gegenüber der heutigen Berichterstattung geschaffen werden.

Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat in diesem Zusammenhang auf, den Bericht nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern ihn zu genehmigen, bevor er ihn zusammen mit seiner eigenen Beurteilung sowie Angaben über allfällige durch den Bundesrat beschlossene Massnahmen der Finanzdelegation weiterleitet. Ferner empfahl sie, den Bericht ab dem Berichtsjahr 2017 zu veröffentlichen.

Empfehlung 5: Jahresbericht der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes

Das ASTRA als eine der drei grossen zentralen Beschaffungsstellen der Bundesverwaltung veröffentlicht seit 2016 jährlich einen Bericht zu seinem Beschaffungswesen. Die Finanzdelegation stellt fest, dass die anderen beiden grossen zentralen Beschaffungsstellen armasuisse und BBL die Öffentlichkeit hingegen nicht proaktiv informieren.

Angesichts der milliardenschweren Beschaffungsvolumina und im Sinne der Ausgewogenheit empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, dafür zu sorgen, dass ab 2018 die genannten drei grossen zentralen Beschaffungsstellen des Bundes einen gemeinsamen Jahresbericht über ihr Beschaffungswesen verfassen und diesen veröffentlichen.

3.4.3 Freihändige Vergaben über den Schwellenwerten

Der im vorangehenden Kapitel erwähnte Bericht über das Beschaffungscontrolling des Bundes für das Jahr 2016 zeigt, dass im Jahr 2016 1101 Zuschläge über dem Schwellenwert mit einem Volumen von 4,93 Milliarden erfolgten. 78 Prozent dieses Volumens wurden in einem Wettbewerbsverfahren vergeben. Die Anzahl der freihändigen Vergaben über den gesetzlichen Schwellenwerten reduzierte sich um rund 11 Prozent, das Gesamtvolumen liegt mit 1066 Millionen Franken hingegen rund 2 Prozent höher als im Vorjahr.

Die Finanzdelegation begrüsst die Entwicklung bei der Anzahl Vergaben und anerkennt den Beitrag, den der Bundesrat und die Departemente mit ihren Massnahmen daran geleistet haben. Aus ihrer Sicht muss aber auch das Volumen der freihändigen Vergaben über den Schwellenwerten mittelfristig abnehmen. Die Finanzdelegation wird im 2018 ein besonderes Augenmerk auf spezifische Auffälligkeiten in einzelnen Departementen richten und mit den zuständigen Departementsvorstehenden Möglichkeiten für weiterführende Massnahmen diskutieren.

3.5 Weitere Querschnittsthemen

3.5.1 Rolle und Stellung der Querschnittsämters und der Generalsekretärenkonferenz

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung werden in der Bundesverwaltung grundsätzlich nach dem Prinzip «so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig» wahrgenommen. Die Departemente und Verwaltungseinheiten verfügen dabei über ein hohes Mass an Autonomie. In Kernbereichen wie Finanzen, Personal, Informatik, Bundesbauten und Beschaffungen wird diese Autonomie durch Weisungen und Vorgaben von Ämtern mit Querschnittsfunktionen wie der EFV, dem BBL, dem EPA und dem ISB überlagert. Diese Querschnittsämters haben unter anderem die Aufgabe, eine einheitliche Ausrichtung und Steuerung der Bundesverwaltung zu ermöglichen.

Vor allem im Zusammenhang mit der Informatik und den Beschaffungen, aber auch im Personalbereich des Bundes stellt die Finanzdelegation seit einigen Jahren fest, dass der dezentrale Ansatz bei allen Vorteilen zwangsläufig auch dazu führt, dass sich in den einzelnen Departementen unterschiedliche Praktiken entwickeln. Dies wirkt sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit und den Ruf der Bundesverwaltung aus. Die Finanzdelegation setzt sich deshalb dafür ein, dass einerseits die Querschnittsämters ihre bestehenden Aufgaben und Kompetenzen gegenüber den Departementen aktiv wahrnehmen und andererseits der Bundesrat ihnen mehr Kompetenzen und Verantwortung überträgt und damit ihre Rolle stärkt. Nach den geltenden Bestimmungen wird die Autonomie der Departemente höher gewichtet als diejenige der Querschnittsämters. In vielen Bereichen können diese zwar Weisungen erlassen oder initiieren, deren Umsetzung liegt jedoch in die Verantwortung der Departemente und Verwaltungseinheiten. Eine formelle Weisungs- und Kontrollkompetenz der Querschnittsämters fehlt in den meisten Fällen.

Der Gesamtbundesrat hat sich im letzten Berichtsjahr 2016 grundsätzlich gegen eine Stärkung der Rolle und Kompetenzen der Querschnittsämters ausgesprochen, hauptsächlich wegen Vorbehalten hinsichtlich der Governance. Eine Durchsetzung von Aufsichts- und Kontrollaufgaben durch die Querschnittsämters würde nach Ansicht des Bundesrats zu einer unerwünschten Verlagerung respektive Verwischung im Aufgaben- und Kompetenzgefüge führen und die Departemente und Ämters in ihrer Verantwortung entlasten (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 3.5.1).

Anfang des Berichtsjahrs 2017 ersuchte die Finanzdelegation die beiden GPK, zu einer Stärkung der Querschnittsämters aus der Perspektive der Oberaufsicht über die

Geschäftsführung des Bundesrats Stellung zu nehmen und dabei auch zu beurteilen, ob dazu eine Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) angezeigt wäre. Die Finanzdelegation wird im 2018 – im Austausch mit den GPK – über das weitere Vorgehen beschliessen.

Die Finanzkommission des Nationalrats diskutierte ihrerseits im Herbst 2017 darüber, wie die Steuerung des Bestands und der Einreihung des Personals im Bund verbessert werden könnte, so unter anderem durch eine Rezentralisierung einzelner Entscheidkompetenzen, die an die Departemente ausgelagert wurden, beim Querschnittsamt EPA. Sie informierte die Finanzdelegation, dass sie die Stellungnahme der GPK und das weitere Vorgehen der Finanzdelegation abwarte, bevor sie über die Einreichung eines allfälligen parlamentarischen Vorstosses entscheide.

Die Finanzdelegation nahm im Berichtsjahr positiv zur Kenntnis, dass das EFD dem Bundesrat in einem Aussprachepapier unter anderem Modelle vorschlug, mit denen die Abwicklung von IKT-Grossprojekten und die Steuerung der IKT in der Bundesverwaltung effektiver und effizienter erfolgen könnten, so u. a. durch die Einsetzung eines Chief Information Officer (CIO). Diesbezügliche Entscheide hat der Bundesrat allerdings (noch) nicht gefällt. Die EFK ihrerseits machte die Einsetzung eines Unternehmensarchitekten Bund und eines CIO Bund mit unterschiedlichen Aufgaben beliebt (vgl. Ziff. 3.3.1). Zur Steuerung der Beschaffungen in der Bundesverwaltung richtete die Finanzdelegation zudem verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat, mit dem Ziel, die Beschaffungspraxis weiter zu vereinheitlichen und das Instrument des Beschaffungscontrollings aufzuwerten (vgl. Ziff. 3.4.2).

Rolle der Generalsekretärenkonferenz

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Stärkung der Querschnittsämters befasste sich die Finanzdelegation auch mit einem Entscheid, den der Bundesrat im November 2016 fällte und mit dem er die Rolle der Generalsekretärenkonferenz (GSK) aufwertete. Die GSK wurde u. a. beauftragt, verschiedene Geschäfte in den Querschnittsbereichen Finanzen, Personal, Bauwesen, Beschaffungen und Informatik zuhanden des Bundesrats vorzubereiten und den Bundesrat so zu entlasten (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 3.5.1).

Der Bundeskanzler erläuterte der Finanzdelegation im Frühjahr 2017 den Entscheid des Bundesrats sowie dessen ablehnende Haltung gegenüber einer Stärkung der Ämter mit Querschnittsfunktionen. Die Delegation nahm zur Kenntnis, dass der Bundesrat der GSK zwar neue Aufgaben, jedoch keine neuen Entscheidkompetenzen übertragen hat. Der Auftrag der GSK geht laut Bundeskanzler dahin, wichtige Bundesratsgeschäfte, die teils sehr technisch und komplex sind und mit denen sich der Bundesrat während seiner reich befrachteten Sitzungen nicht selbst ausführlich befassen kann, kritisch vorzuprüfen. Im Gegensatz zum Bundesrat verfüge die GSK über mehr Zeit, könne im Idealfall bestehende Differenzen im Vorfeld einer Bundesratssitzung ausräumen und dem Bundesrat bessere Entscheidungsgrundlagen liefern. Die Bundeskanzlei, welche die Sitzungen der GSK vorbereitet, bewältige diese neue Aufgabe der GSK mit den bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen.

Die Finanzdelegation wird aufmerksam verfolgen, wie die GSK ihre neue Rolle in den genannten Querschnittsbereichen wahrnimmt und auf welchem Weg die Querschnittsämters ihre Anliegen in der GSK einbringen können. Für die Finanzdele-

gation besteht die Gefahr, dass mit der neuen Aufgabe der GSK die departementalen Interessen auf Kosten der Querschnittsämter gestärkt werden.

3.5.2 Qualitätskontrolle der bundesrätlichen Botschaften

Im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation mit dem Bericht der EFK über «Prognosen in den Botschaften des Bundesrats». Der Bericht zeigt auf, dass die Folgenabschätzungen stark verbesserungswürdig sind: Bei rund 30 Prozent der untersuchten Botschaften hat die EFK qualitative Mängel ausgemacht. Die Folgen für die Gesellschaft, die Umwelt oder die Kantone sind oft zu wenig detailliert dargestellt und die Ausführungen konzentrieren sich häufig auf die Auswirkungen auf den Haushalt und das Personal des Bundes. Weiter beanstandet die EFK, dass Prognosen sich als unzuverlässig oder Fehlschätzungen herausstellten. Sie hat drei Empfehlungen formuliert: Die Einrichtung einer Qualitätskontrolle für die Prognosen bei Gesetzesentwürfen, die deutlich frühere Identifikation des Bedarfs an vertieften Folgenabschätzungen und die Verbesserung der Instrumente zur Abschätzung der Auswirkungen von Gesetzesentwürfen, die den Ämtern zur Verfügung stehen.

Mitte Mai 2017 erörterte die Finanzdelegation das Geschäft im Rahmen einer Aussprache mit dem Bundeskanzler und einer Vertretung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Das SECO arbeitet im Auftrag des Bundesrats an der Umsetzung zweier Motionen (Vogler 15.3400 und FDP-Liberale Fraktion 15.3445), die eine unabhängige Stelle, welche die Qualität der Regulierungsfolgeabschätzung überprüft, verlangen. Die Empfehlungen der EFK wurden vom SECO als eine willkommene Ergänzung dieser Reform begrüsst. Die Finanzdelegation stellte allerdings fest, dass insbesondere bei der ersten Empfehlung die Positionen der involvierten Akteure voneinander abweichen und dass unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die Aufgabenteilung bestehen.

An ihrer Novembertagung diskutierte die Finanzdelegation die beabsichtigte Konstituierung einer zusätzlichen ausserparlamentarischen Kommission zur Prüfung der Folgenabschätzungen (ComReg). Ausgangspunkt war die Stellungnahme der EFK im Rahmen der Ämterkonsultation. Die Finanzdelegation sprach sich klar gegen die Schaffung eines neuen Organs aus. Dadurch entstehen höhere Kosten und es wird eine unnötige Bürokratie aufgebaut, ohne dass die Qualität der Botschaften dadurch massgeblich verbessert wird. Vielmehr sollen das aktuelle, schlicht gehaltene System beibehalten und die Bundeskanzlei (BK) als hauptverantwortliche Stelle für die Qualitätskontrolle bezeichnet werden.

Der Bundeskanzler teilt die Vorbehalte der Finanzdelegation gegenüber der Schaffung eines neuen Organs zur Prüfung der Folgenabschätzungen. Anstelle eines neuen Gremiums müsse in erster Linie das Wissen in den Verwaltungseinheiten verbessert werden, damit diese solche Abschätzungen korrekt und entsprechend den Richtlinien durchführen können. Die Bundeskanzlei selbst kann eine formale, jedoch keine inhaltliche Qualitätskontrolle durchführen.

4 Schwerpunkthemen pro Departement

4.1 Behörden und Gerichte

4.1.1 Stärkung der Aufsicht auf Stufe Bundesrat

In ihrem Untersuchungsbericht vom 21. November 2014 zum Informatikprojekt INISIEME sprachen die FK und GPK eine Reihe von Empfehlungen aus. Die Finanzdelegation verfolgt im Rahmen ihrer begleitenden Finanzoberaufsicht die Umsetzung einzelner Empfehlungen (vgl. auch Tätigkeitsbericht 2015, Ziff. 1.3). Empfehlung 11 forderte den Bundesrat auf, sich regelmässig mit der Direktion der EFK zu treffen und sich über wichtige offene Pendenzen aus den Prüfungen der EFK (Revisionspendenzen) informieren zu lassen. Die FK und GPK liessen dabei offen, ob diese Aussprachen mit dem Gesamtbundesrat oder mit einem Ausschuss des Bundesrats erfolgen sollen. Die Generalsekretärenkonferenz diskutierte diese Empfehlung. Gestützt auf diese Diskussion legte die Bundeskanzlei dem Bundesrat Mitte September 2015 ein Aussprachepapier vor. Dieser beschloss im Februar 2016, jedes Jahr zu prüfen und zu entscheiden, ob er zusätzlich zu den ordentlichen sieben Fachausschüssen ad hoc einen Aufsichtsausschuss einsetzt. Im Vorfeld eines solchen Beschlusses sollen sich Bundespräsident, Bundeskanzler und Direktor EFK zu einem Austausch über die wichtigen Umsetzungspendenzen treffen. Wenn der Bundesrat einen solchen Ausschuss einsetzt, bestimmt er gleichzeitig das spezifische Mandat und die Zusammensetzung desselben.

In den Jahren 2016 und 2017 beschloss der Bundesrat, auf die Einsetzung eines Aufsichtsausschusses zu verzichten. Er erachtete die bestehenden Aufsichtsinstrumente als ausreichend, um die Geschäfte zu begleiten und zu überprüfen. Stattdessen fand im Jahr 2016 erstmals eine Aussprache zwischen der EFK und dem Ausschuss für Finanzfragen des Bundesrats statt. Laut EFK war dieser Austausch interessant. Sie wünscht, dass diese Treffen auch in den kommenden Jahren weitergeführt werden.

Die Finanzdelegation begrüsst, dass der Bundesrat die Empfehlung der FK und GPK aufgenommen und entsprechende Massnahmen eingeleitet hat. Zudem nimmt sie zur Kenntnis, dass der Aufsichtsausschuss bisher noch nie eingesetzt wurde. Sie hat den Direktor EFK beauftragt, sie zu informieren, sollten sich Änderungen am inzwischen formalisierten Kontakt der EFK mit dem Bundesrat ergeben.

4.1.2 IKT-Schlüsselprojekt «Realisierung und Einführung von GEVER Bund» (GENOVA)

Seit rund fünf Jahren verfolgt die Finanzdelegation die Einführung eines neuen Geschäftsverwaltungssystems in der Bundesverwaltung. Ende 2013 richtete sie Empfehlungen an den Bundesrat, unter anderem bezüglich der Beschaffung, der zentralen Führungs- und Kontrollverantwortung sowie der Steuerung des Vorhabens über einen Verpflichtungskredit (vgl. Tätigkeitsbericht 2014, Ziff. 3.3.3). Im Frühling 2015 beschloss der Bundesrat, die Realisierung und Führung des Projektes der Bundeskanzlei zu übertragen. Zudem beantragte er dem Parlament, entgegen seiner ursprünglichen Absicht, einen Verpflichtungskredit für GEVER. Im 2016 genehmig-

ten die eidgenössischen Räte den vom Bundesrat beantragten Gesamtkredit von 67 Millionen Franken (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.1.2).

Im Jahr 2015 erfolgte der Zuschlag an zwei Anbieter für das künftige Geschäftsverwaltungssystem des Bundes. Da ein unterlegenes Unternehmen gegen diese Vergabe Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhob, verzögerte sich das Projekt bis zum rechtsgültigen Entscheid im Herbst 2016. Die daraus resultierenden Mehrkosten konnten innerhalb der Reserven aufgefangen werden. Nach einer Neuplanung wurde das Vorhaben per 1. November 2016 als IKT-Schlüsselpunkt mit dem Namen «Programm GENOVA» neu gestartet. Im März 2017 hat der Bundesrat den Verpflichtungskredit für die Etappe Einführung freigegeben und die Bundeskanzlei beauftragt, bis März 2020 die Einführung GEVER Bund im Rahmen des Programms GENOVA zentral zu führen.

Mitte 2017 wies das IKT-Schlüsselpunkt als Hauptrisiken mangelnde Personalressourcen und eine beschränkte Leistungsfähigkeit der Lieferfirma und des Produkts aus. Aufgrund vergleichsweise tiefer Stundensätze, die der Anbieter im Vergabeverfahren offeriert hatte, holte der Bund eine verbindliche Zusicherung der Firma ein, um spätere Verhandlungen über Stundensätze auszuschliessen. Dennoch reichte die Firma einen Änderungsantrag inkl. Erhöhung der Stundensätze ein.

Die Finanzdelegation unterstützt den Bundesrat und die zuständigen Bundesstellen ausdrücklich, eine harte Haltung zu vertreten, wenn Unternehmen vom Bund bestellte Leistung nicht termingerecht bzw. nicht in der vereinbarten Qualität liefern oder wenn nach erfolgtem Zuschlag unberechtigte Änderungsanträge oder Nachforderungen gestellt werden.

Ein weiteres Hauptrisiko betraf bundesseitig nicht termingerecht erarbeitete organisatorische Vorgaben einzelner Departemente. Dieses Risiko wurde in der Finanzdelegation bereits früher diskutiert, weil verschiedene Verwaltungseinheiten teilweise stark im Verzug waren. Die Verzögerung im Programm aufgrund des Einspracheverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht hatte den positiven Nebeneffekt, dass den Departementen dadurch etwas mehr Zeit für die Vorarbeiten zur Verfügung stand. Mitte 2017 hatten 14 von 55 Verwaltungseinheiten die erforderlichen Vorarbeiten allerdings immer noch nicht abgeschlossen.

Mitte Februar 2018 orientierten der Bundeskanzler und der Beauftragte des Bundeskanzlers für GENOVA über die Entwicklung des Programms sowie die Stellungnahme der Bundeskanzlei zu den Empfehlungen im jüngsten Prüfbericht der EFK. Laut Bundeskanzlei liegt das Programm im Terminplan, verfügt aber über keine zeitlichen Reserven mehr. Mit den organisatorischen Vorarbeiten waren per Ende 2017 immer noch acht von 55 Verwaltungseinheiten im Rückstand. Zeitkritisch sind vor allem die inhaltlichen Vorbereitungen in bestimmten Departementen und Verwaltungseinheiten. Diese müssen Ende 2018 unbedingt abgeschlossen werden. Auch findet weiterhin eine enge Führung der Lieferantin statt. Nicht einverstanden ist die Bundeskanzlei mit der Empfehlung der EFK, mittels GEVER-Verordnung vorzugeben, wie die Abstimmung mit möglicherweise konkurrierenden Strategien und Architekturen anderer Anwendungen – beispielsweise SAP – erfolgen soll. Die GEVER-Verordnung sei nicht der richtige Rahmen, um diese unbestrittenen notwendigen Abstimmung vorzunehmen.

Mit dem Betrieb ab April 2020 geht die Verantwortung für den Standarddienst «elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER)» an das ISB über. Bereits Ende Juni 2016 hat der Bundesrat das Marktmodell für den IKT-Standarddienst gutgeheissen. Die Bundeskanzlei wurde beauftragt, bis im Frühjahr 2019 eine Änderung der GEVER-Verordnung zu unterbreiten und den Ressourcenbedarf für die fachliche Steuerung von GEVER Bund auszuweisen. Gemäss Aufgabenteilung zur Finanzoberaufsicht IKT zwischen der Finanzdelegation und den FK, werden letztere den Aufbau des Standarddienstes aufmerksam verfolgen (vgl. Ziff. 3.3.2).

4.2 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten

4.2.1 Internationales Genf

Immobilienstiftung FIPOI

Seit 2015 befasst sich die Finanzdelegation schwergewichtig mit den aufgrund einer Prüfung des Rechnungshofs des Kantons Genf (Cours des Comptes; CdC) zu Tage geförderten Mängel in der Führung und Organisation der FIPOI und der daraus resultierenden Reorganisation. Die Probleme bezogen sich vor allem auf die strategische Ausrichtung, die Führung durch die Geschäftsleitung, die Aufsicht durch den Stiftungsrat sowie die Unternehmenskultur der FIPOI. Im 2016 konnte die Finanzdelegation feststellen, dass die verschiedenen Empfehlungen des Genfer Rechnungshofs grösstenteils umgesetzt wurden und sich die Situation der FIPOI in Folge der Reorganisation und dank einiger Veränderungen in den Führungspositionen deutlich verbessert hat (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.2.1).

Mitte April 2017 liess sich die Finanzdelegation über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen des Genfer CdC sowie die Resultate und Empfehlungen des Berichts der Arbeitsgruppe über die Corporate Governance des Stiftungsrates der FIPOI informieren. Anfang Januar 2018 teilte das Generalsekretariat EDA der Finanzdelegation mit, dass alle 16 Empfehlungen umgesetzt sind. Mit dem abschliessenden Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen wird sich die Finanzdelegation im 2018 befassen.

Im Berichtsjahr fokussierte sich die Finanzdelegation insbesondere auf den Aspekt der Corporate Governance des Stiftungsrates der FIPOI. Die FIPOI ist eine von Bund und Kanton Genf gemeinsam getragene Stiftung, weshalb der Stiftungsrat aus einer dreiköpfigen Bundesvertretung sowie drei Mitgliedern aus Kanton und Stadt Genf besteht. Mitte April 2017 diskutierte die Finanzdelegation den Bericht der Arbeitsgruppe über die Corporate Governance des Stiftungsrates der FIPOI mit dem Generalsekretär des EDA und im September 2017 mit dem Vorsteher des EDA. Aus dem Bericht geht hervor, dass zwischen dem Bund und dem Kanton Genf verschiedene Auffassungen darüber bestehen, wie die Corporate Governance des Stiftungsrates sowie dessen Aufgaben und Zusammensetzung ausgestaltet sein sollten. Die von der Arbeitsgruppe identifizierten Risiken (Spannungen infolge Interessenkonflikte der beiden Stifter; Zusammensetzung des Stiftungsrates steht optimaler Erreichung des Stiftungszwecks im Weg) werden von beiden Parteien sehr unterschiedlich bewertet. Obwohl die Finanzdelegation sich bewusst ist, dass die im Schluss-

bericht der Arbeitsgruppe festgehaltenen Empfehlungen das Ergebnis von Verhandlungen sind, bei denen beide Seiten Zugeständnisse machen mussten, gehen die Empfehlungen nach Auffassung der Finanzdelegation klar zu wenig weit. Es besteht der Eindruck, dass man sich lediglich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt und sich jene Partei durchgesetzt hat, welche bei der Neuorganisation oder -regelung weniger weit gehen wollte. Für die Finanzdelegation stellt sich zudem die Frage, ob mit diesen punktuellen Anpassungen der Stiftungsrat in Zukunft für vergleichbare schwierige Situationen wie im Jahr 2015 genügend gut aufgestellt ist. Die Arbeitsgruppe empfiehlt drei Jahre nach Umsetzung der aktuellen Empfehlungen die erneute Prüfung einer externen Steuerung der FIPOI beispielsweise durch den Einsitz von externen Expertinnen und Experten im Stiftungsrat. Die Finanzdelegation sieht darin die Chance, die Ausgestaltung der Corporate Governance erneut zu analysieren und weitergehende Massnahmen zu treffen.

Die Finanzdelegation empfahl, anstelle einer neuen, externen Revisionsstelle (wie von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen), in einem Turnus von drei Jahren abwechselnd die EFK und den Genfer Rechnungshof als Revisionsstelle zu bezeichnen. Eine solche kostengünstige Lösung stärkt das Vertrauen zwischen Bund und Kanton. Der Generalsekretär des EDA erachtete diese Empfehlung als sinnvoll und umsetzbar. Allerdings obliegt der Entscheid darüber dem Stiftungsrat der FIPOI.

Ende Juni 2017 hörte die Finanzdelegation ausserdem die Bundesvertretung im Stiftungsrat der FIPOI an. Die Finanzdelegation konnte feststellen, dass die Bundesdelegation die Koordination ihrer Aktivitäten und Aufgaben deutlich verbessert hat. Es kam allerdings auch klar zum Ausdruck, dass innerhalb des Stiftungsrates und der Bundesdelegation unterschiedliche Vorstellungen zu Funktion und Zusammensetzung des Stiftungsrates vorherrschen.

Die Finanzdelegation beschäftigte sich im 2017 zudem mit der von der EFK durchgeführten Governanceprüfung des «Comité de coordination» und des «Groupe opérationnel». Diese Gremien werden bei Neubauten und Renovationen an Gebäuden von in Genf ansässigen Internationalen Organisationen eingesetzt. Da die Kompetenzaufteilung bei der Darlehensvergabe, beim Darlehensmanagement und bei der Aufsicht über geplante Arbeiten und Bauführung als zu wenig klar erachtete wurde, empfahl die EFK dem EDA, Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteuren klarer abzugrenzen, abschliessend zu klären und schriftlich festzuhalten. Infolgedessen wurde unter anderem eine Arbeitsgruppe zur Überarbeitung des generischen Pflichtenhefts und Erstellung einer «Pflichtenmatrix» eingesetzt. Die Finanzdelegation hat darauf verzichtet, regelmässig über die Arbeiten dieser Gruppe informiert zu werden. Die überarbeitete Matrix wird der EFK zugestellt, welche diese analysieren und zuhänden der Finanzdelegation Bericht erstatten wird.

Immobilien

Mit Blick auf die absehbaren, erheblichen finanziellen Aufwendungen für Bau- und Renovationsprojekte des Immobilienparks ersuchte die Finanzdelegation das EDA im 2015, ihr einen jährlichen Standbericht über die Immobilienprojekte des internationalen Genf zukommen zu lassen. Dieser enthält die laufenden Immobilienprojekte, zeigt deren Stand und finanzielle Situation auf und blickt auf angekündigte Projekte. Anfang September 2017 diskutierte die Finanzdelegation den dritten

Standbericht. Dabei interessierte sie sich für die Entwicklung der bestehenden und den Ausblick auf künftige Projekte sowie die Beteiligungen von Bund, Gastkanton und -gemeinde an den Projekten. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 2013 beteiligt sich der Bund nur an Darlehen für Renovationsvorhaben internationaler Organisationen in der Schweiz, wenn Gastkanton und -gemeinde einen substanziellen Beitrag leisten, der über alle Projekte hinweg durchschnittlich 30 Prozent des Gesamtdarlehens ausmacht. Die Finanzdelegation empfahl, dass das EDA in den Botschaften über die Gewährung von Darlehen an die FIPOI eine jeweils aktualisierte Tabelle aufnimmt, welche die Beteiligung von Bund sowie Gastkanton und -gemeinden an den einzelnen Immobilienprojekten sowie insgesamt aufzeigt. Stammen Mittel aus dem Vermögen der FIPOI, sind diese hälftig dem Bund und dem Kanton Genf zuzurechnen. Das EDA nahm diese Empfehlung an und wird eine entsprechende Übersicht sowohl in den künftigen Botschaften als auch im jährlichen Bericht zuhanden der Finanzdelegation zur Situation der Immobilienprojekte im internationalen Genf aufnehmen. Diese Tabelle als fixer Bestandteil der Botschaften verbessert die Transparenz gegenüber den Räten und es ist nachvollziehbar, ob sich der Verteilschlüssel 70 zu 30 über alle Immobilienprojekte hinweg im Lot befindet.

Koordination zwischen Finanzdelegation und Finanzkommission des Nationalrats

Im Herbst 2017 hat die Finanzdelegation einen Vorschlag der FK-N zur Aufgabenteilung im Bereich des Internationalen Genf diskutiert und diesem zugestimmt. Die Delegation wird folglich für die begleitende Oberaufsicht – namentlich für Fragen betreffend die Governance der FIPOI, die Überprüfung der vom Parlament bereits genehmigten Projekte und der damit einhergehenden Projektbudgets – zuständig sein. Die politische Begleitung der Gaststaatspolitik im weiten Sinne und die Immobilienpolitik des Bundes gegenüber den Internationalen Organisationen einschliesslich künftiger Projekte werden hingegen der FK-N obliegen.

4.2.2 Internationale Veranstaltungen im Ausland

Da bei der Planung von Weltausstellungen in der Vergangenheit die Kosten oft unterschätzt und die Einnahmen überschätzt wurden, entschied die Finanzdelegation im Jahre 2003, Schweizer Expo-Beteiligungen mitschreitend zu begleiten. Sie liess sich jeweils über Vorbereitungsarbeiten, Kreditbeanspruchung und finanzielle Führung der Projekte orientieren. Aufgrund der zwischenzeitlich erzielten Fortschritte bei der Projektführung hat die Finanzdelegation im 2016 beschlossen, sich künftig nur noch mit Projekten, die ein Gesamtbudget von über 10 Millionen Franken ausweisen, vertiefter auseinanderzusetzen. In solchen Fällen verlangt die Finanzdelegation vom zuständigen Departement jeweils einen detaillierten Projektvoranschlag und lässt sich regelmässig über den Projektstand sowie allfällige Kostenüberschreitungen informieren. Des Weiteren muss das Departement die Rechtmässigkeit der Beschaffungen, die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel und die Auswirkungen des Projekts auf das Ansehen der Schweiz aufzeigen.

Gestützt auf diese Kriterien befasste sich die Finanzdelegation im Berichtsjahr mit der Teilnahme und Beteiligung der Schweiz an der Weltausstellung 2020 (Expo 2020). Diese findet in Dubai statt und steht unter dem Leitthema «Connecting

Minds, Creating the Future» sowie den Unterthemen «Mobilität, Chancen und Nachhaltigkeit» (vgl. auch Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.2.2). Laut der für die Projektumsetzung zuständigen Stelle Präsenz Schweiz (PRS) betragen die Gesamtausgaben 14,84 Millionen Franken. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus einem Verpflichtungskredit von 12,75 Millionen Franken sowie Personal- und Verwaltungsaufwand. Mindestens 7,5 Millionen Franken des Gesamtbetrags sollen durch Sponsoren gedeckt werden. Damit das verglichen mit früheren Auftritten deutlich tiefere Budget eingehalten werden kann, würde PRS im Falle einer allfälligen Überschreitung rechtzeitig eine Redimensionierung des Bauprojekts und/oder eine Verzichtsplanung in den einzelnen Bereichen vornehmen.

Im Auftrag der Finanzdelegation hat die EFK im Rahmen der Ämterkonsultation die Botschaft über die Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2020 geprüft. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass das Gesamtbudget aufgrund der angespannten Bundesfinanzlage verglichen zu den beiden vorhergehenden Weltausstellungen stark reduziert (von rund 24 auf 15 Millionen Franken) und der Drittmittelanteil erhöht (von 33 Prozent auf 50 Prozent des Gesamtbudgets) wurde. Folglich reduziert sich der Bundesbeitrag verglichen mit der Expo Mailand 2015 von 13,5 auf 7,3 Millionen Franken. Weiter nahm die Delegation zur Kenntnis, dass das Projekt grundsätzlich auf Kurs sei. Die EFK kritisierte jedoch einzelne Punkte wie beispielsweise die knappe Bemessung des Kostendachs und das Fehlen von Baukostenreserven und gab Empfehlungen ab. PRS hat dazu Stellung genommen und es wurden entsprechende Anpassungen in der definitiven Botschaft angebracht. Diese sowie das detaillierte Budget der Teilnahme der Schweiz an der Expo in Dubai diskutierte die Finanzdelegation im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDA. Von besonderem Interesse waren dabei die grössten Risiken des Projekts – laut dem Vorsteher des EDA die politische Situation in der Region und deren Auswirkungen auf die Expo – sowie die diesbezüglich ergriffenen Massnahmen.

Die Botschaft des Bundesrats zur Teilnahme der Schweiz an der Expo in Dubai wurde im Berichtsjahr vom Parlament beraten. Dieses genehmigte einen Verpflichtungskredit von 12,75 Millionen Franken.

Das EDA orientierte die Finanzdelegation in einem ersten jährlichen Standbericht zur Schweizer Expo-Teilnahme namentlich über Ausgaben, Zeitplan, Beschaffungen und Verträge sowie über die Akquisition von Sponsoren. Das Departement kam zum Schluss, das Projekt laufe finanziell und zeitlich wie geplant. Aufgrund der erhaltenen Informationen erkannte die Finanzdelegation im Berichtsjahr keinen Handlungsbedarf für die Finanzoberaufsicht.

4.2.3 Strategie zum Aussennetz

Im Berichtsjahr diskutierte die Finanzdelegation mit dem Vorsteher des EDA den Umsetzungsstand der Strategie zum Aussennetz der Schweiz. Zwischen 2013 und 2017 wurden verschiedene Funktionen und Aufgaben im Schweizer Aussennetz systematisch als «integrierte Vertretungen» an einem Ort und unter der Leitung des Missionschefs respektive der Missionschefin zusammengeführt. Um die Erreichung der drei Hauptziele dieser Integration zu prüfen, hat das EDA ein schwedisches

Evaluationsteam engagiert. Dessen Evaluationsergebnisse vom Dezember 2016 fallen insgesamt positiv aus. Die drei Hauptziele wurden weitgehend erreicht. Für zusätzliche Verbesserungen wurden neun Empfehlungen formuliert, zu denen das EDA und das SECO im Frühjahr 2017 Stellung nahmen.

Mit dem Ziel einer verbesserten Politikkohärenz soll erreicht werden, dass die Schweiz vor Ort mit einer Stimme spricht. Die Evaluation hat gezeigt, dass in diesem Punkt bereits vor dem Integrationsprozess ein gutes Niveau bestand. Die Evaluatoren empfahlen, das Verständnis des Begriffs «Politikkohärenz» zu klären und zu deren Erhöhung eine noch engere Zusammenarbeit auch bei der Schweizer Zentrale anzustreben. Die engere Zusammenarbeit bei der Zentrale ist laut SECO und EDA bereits etabliert und das Aussennetz wird besser informiert.

Das Ziel einer erhöhten Wirksamkeit der Aussenpolitik wurde laut Evaluatoren durch eine erhöhte Analysekapazität, eine bessere Koordination und eine bessere Nutzung von Synergien erreicht. Allerdings bestehen Unklarheiten bei der Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen der Zentrale und den Aussenstellen, die durch eine aktivere interne Kommunikation beseitigt werden sollten. Das EDA und SECO teilen diese Ansicht und haben die «Conduite» (interne Richtlinien) entsprechend angepasst. Ebenfalls sprachen die Evaluatoren den je nach Mandat unterschiedlichen Dezentralisierungsgrad an, wobei das EDA und SECO diesen bewusst beibehalten wollen.

Trotz Effizienzsteigerung bei den administrativen Abläufen besteht weiteres Verbesserungspotenzial. Durch die Beseitigung von Doppelspurigkeiten in der Führung und Administration kann die Effizienz zusätzlich erhöht werden. Zudem sollte sichergestellt werden, dass konsularische Mitarbeitende auch administrative Tätigkeiten für die gesamte Vertretung übernehmen, das notwendige qualifizierte Personal dank detaillierten Pflichtenheften und Personalmanagement verfügbar ist, gemeinsame Lokalitäten gefunden werden und die Entscheidkompetenz über Finanzmittel dezentraler gestaltet wird. Das EDA und SECO prüfen Optionen zur Zusammenlegung von Aufgaben und zur Klärung von Verantwortlichkeiten, die Entscheidkompetenzen über die finanziellen Mittel sollen jedoch beibehalten werden, da diese genügend Freiraum lassen und ein effektives Risikomanagement gewährleistet ist.

Auf Wunsch der Finanzdelegation gab der Vorsteher des EDA eine aktuelle Einschätzung zur Integration im Aussennetz und zu den Schlüssen, die aufgrund der schwedischen Evaluation gezogen wurden. Die Delegation hat von den Ausführungen des EDA Kenntnis genommen und die Finanzkommissionen informiert. Für die begleitende Finanzoberaufsicht bestand kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Mitte Februar 2018 nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das EDA dem Bundesrat im Rahmen der Strukturreformen die Schliessung der Schweizer Generalkonsulate in Karachi (Pakistan) und Los Angeles (USA) vorgeschlagen hat.

4.3 Eidg. Departement des Innern

4.3.1 Tarif für ambulante ärztliche Leistungen (TARMED)

In der Berichtsperiode 2016 befasste sich die Finanzdelegation mit der Frage, wie die Rolle des Bundes und seiner gesetzlichen Kompetenzen in Bezug auf die Festlegung und Revision des Tarifs für ambulante ärztliche Leistungen (TARMED) verstärkt werden können (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.3.3). Hintergrund für die Diskussion war die Tatsache, dass die zuständigen Tarifpartner sich nicht einigen konnten, dem EDI rechtzeitig per Mitte 2016 eine revidierte Tarifstruktur einzu-reichen. Die Finanzdelegation diskutierte folgende Möglichkeiten für eine Anpassung des geltenden Rechts:

1. Festlegungskompetenz nach Artikel 43 Absatz 5 KVG
2. Datenlieferung der Tarifpartner für die Festsetzung und Anpassung von Tarifstrukturen durch den Bundesrat (Art. 43 Abs. 5 und 5^{bis} KVG)
3. Einsetzungskompetenz analog Artikel 49 Absatz 2 KVG für den stationären Bereich
4. Einführung eines Mechanismus für die Kostenkontrolle

Ende 2016 beantragte die Finanzdelegation den zuständigen Sachbereichskommissionen SGK, den zweiten Punkt so rasch wie möglich im Rahmen einer Teilrevision des KVG umzusetzen, und bei den übrigen drei Punkten vertieft zu prüfen, ob und inwieweit gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Mit dem Antrag an die SGK übergab die Delegation die Federführung an die beiden SGK.

Im Berichtsjahr 2017 hat die Delegation die weitere Entwicklung anhand von Rückmeldungen der SGK und von Bundesratsbeschlüssen weiterverfolgt und sich vom Vorsteher des EDI Anfang September 2017 über den aktuellen Stand der Arbeiten im Departement informieren lassen.

Die SGK des Nationalrates hat Anfang Februar 2017 beschlossen, zwei Kommissionsinitiativen zu TARMED auszuarbeiten. Die eine Initiative sieht vor, dass die Tarifpartner eine Organisation einsetzen müssen, um auch im ambulanten Bereich die Pflege und ständige Weiterentwicklung der Tarifstrukturen zu garantieren. Die andere Kommissionsinitiative will einen Mechanismus zur Steuerung der Kosten und Leistungen einführen, um dem Kosten- und Prämienanstieg entgegenzuwirken. Die SGK des Ständerates nahm im November 2017 zur Kenntnis, dass der Bundesrat nach eingehender Prüfung eines Expertenberichts bis im Frühling 2018 entscheiden will, welche neuen Massnahmen vorrangig umgesetzt werden sollen. Da die Kommission dieser Auslegeordnung und Prioritätensetzung nicht vorgreifen will, lehnte sie es ab, die zwei parlamentarischen Initiativen ihrer Schwesterkommission des Nationalrats zuzustimmen.

Im Herbst 2017 machte der Bundesrat von seiner subsidiären Kompetenz Gebrauch, passte die Tarifstruktur TARMED an und legte diese als gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstruktur für ärztliche Leistungen fest. Auch für physiotherapeutische Leistungen legte er die gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstruktur fest. Bei den

nun vorliegenden Anpassungen geht es hauptsächlich darum, übertarifierte Leistungen in gewissen Bereichen des TARMED zu korrigieren und dadurch die Tarifstruktur sachgerechter (Vergütung der verschiedenen Leistungen soll in einer angemessenen Relation stehen) auszugestalten. Die Tarifanpassungen traten am 1. Januar 2018 in Kraft und bewirken nach Schätzung des Bundesrats jährliche Einsparungen von rund 470 Millionen Franken. Die Finanzdelegation wird die Entwicklung im 2018 weiterverfolgen und sich durch den Vorsteher des EDI informieren lassen.

4.3.2 Revision der Mittel- und Gegenstände-Liste (MiGel)

Im Zusammenhang mit der übergeordneten Frage, wie die Kosten im Gesundheitswesen eingedämmt werden können, befasste sich die Finanzdelegation Mitte September 2017 auch mit der Revision der Mittel- und Gegenstände-Liste (MiGel). Die Finanzdelegation war aufgrund ihrer Abklärungen im 2016 und im Rahmen der Koordination mit der GPK-S und den beiden SGK zum Schluss gelangt, dass bei diesem Geschäft nicht die finanziellen Aspekte im Vordergrund stehen (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.3.2). Die SGK-N hat das Geschäft im 2017 weiterverfolgt und einer Pa.Iv Folge gegeben, welche die Preisfestsetzung mittels Tarifverträgen zwischen den Leistungserbringern respektive den Herstellern und den Versicherern ermöglichen soll. Damit soll eine effizientere Alternative zum heutigen System der Höchstpreisvergütung geschaffen werden. Die SGK-S unterstützte den Beschluss ihrer Schwesterkommission, da sie das heutige System als zu wenig effizient abschätzt.

Die Finanzdelegation ihrerseits liess sich vom Vorsteher des EDI über den Stand der Arbeiten und die Grössenordnung möglicher Einsparungen informieren. Das BAG geht von einem effektiven Potenzial von 10 Millionen Franken aus. Die Revision der MiGel liegt laut Departement im Zeitplan. Der Abschluss der Revisionsarbeiten ist auf Ende 2019 geplant.

4.3.3 Ausgleichsfonds AHV, IV und EO

Im Rahmen ihres Mandats als Revisionsstelle legte die EFK dem Bundesrat und dem Verwaltungsrat einen Revisionsbericht über die Jahresrechnung 2016 der Ausgleichsfonds AHV/IV/EO vor. Die Finanzdelegation prüfte an ihrer Sitzung vom Juni 2017 die Empfehlungen der EFK. Die erste bezieht sich darauf, dass auf der Passivseite der Bilanz die Abgrenzung der Verpflichtungen aus Versicherungsleistungen fehlt, die zweite betrifft die Revisionsberichte zu den Jahresabschlüssen der Ausgleichskassen, die zum Zeitpunkt des Audits noch nicht vorliegen.

Im Rahmen der Aussprache mit dem Vorsteher des EDI im September 2017 erkundigte sich die Finanzdelegation nach dem Stand der Umsetzung der Empfehlungen der EFK. Die Vertreter des EDI teilten mit, dass die Rechnungslegung und damit die Thematik der Abgrenzungen im Rahmen der Umsetzung des Ausgleichsfondsgesetzes geregelt werden. Die Schaffung der öffentlich-rechtlichen Anstalt compenswiss und das Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Anstalt zur Verwaltung der

Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO per 1. Januar 2019 seien Meilensteine auf dem Weg zu diesem Ziel. In ihrem Bericht hatte die EFK zudem kritisiert, dass der Verwaltungsrat die aggregierte Jahresrechnung genehmigt, bevor die Revisionsberichte zu den Jahresabschlüssen der Ausgleichskassen vorliegen. Die Vertreter des EDI wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das System der Rechnungslegung der AHV komplex ist. Sie suchten derzeit nach einer Lösung, die den Interessen aller betroffenen Einheiten Rechnung trägt. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass ein Lösungsansatz darin bestehen könnte, die Genehmigung der Rechnung durch den Verwaltungsrat um drei Monate aufzuschieben. Die Vertreter des EDI werden zudem prüfen, inwieweit es möglich und zweckmässig ist, die Berichte über die Abschlussprüfungen von wesentlichen Ausgleichskassen vorzuziehen. Die Finanzdelegation wird das Dossier weiterhin aufmerksam verfolgen.

4.4 Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

4.4.1 IKT-Schlüsselprojekt «Fernmeldeüberwachung»

Das Programm «Fernmeldeüberwachung» (FMÜ) dient dem Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung des Dienstes «Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr» (Dienst ÜPF) sowie der polizeilichen Informationssysteme der Bundespolizei. Das vier Etappen umfassende Programm wurde im Januar 2016 lanciert und folgte damals auf das im Dezember 2015 ausgelaufene IKT-Schlüsselprojekt ISS 2. Die Gesamtkosten des voraussichtlich im Dezember 2021 endenden Programms belaufen sich auf 111,7 Millionen Franken, darunter 13 Millionen Franken an Eigenarbeiten, die von den Mitarbeitenden des EJPD erbracht werden. 2015 hat das Parlament einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 99 Millionen Franken genehmigt.

Im Berichtsjahr nahm die Finanzdelegation zwei Bundesratsbeschlüsse zur Kenntnis. Am 15. Februar 2017 entschied der Bundesrat, für die zweite Etappe des FMÜ-Programms einen Betrag von 14 Millionen Franken für Leistungsanpassungen freizugeben und am 12. April 2017 erhöhte er den Zahlungsrahmen des EJPD (Globalbudget des ISC-EJPD) ab 2018 um 2,3 Millionen Franken, mit dem Ziel, 13 unbefristete Stellen für die Umsetzung des revidierten Gesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und der diesbezüglichen Verordnungen zu schaffen.

Die Finanzdelegation verfolgte das Vorhaben im Berichtsjahr zudem anhand der Halbjahresberichte des Bundesrats über den Projektstand der IKT-Schlüsselprojekte. Sie nahm zur Kenntnis, dass das Programm und die Umsetzungsprojekte Mitte 2017 planmässig verliefen. Gemäss Risiko- und Qualitätsmanagement waren keine besonderen Risiken oder Probleme hervorzuheben. Die Delegation wird dieses IKT-Schlüsselprojekt anhand der Halbjahresberichte des Bundesrats weiterhin aufmerksam verfolgen.

4.4.2 **IKT-Schlüsselprojekt «Erneuerung Systemplattform Biometriedatenerfassung» (ESYSP)**

Die Systemplattform zur Erfassung der biometrischen Daten (Programm ESYSP) dient der Erfassung von biometrischen Daten wie Fingerabdrücken und Gesichtsbildern. In den kantonalen Migrations- und Passämtern, beim Grenzwachtkorps sowie in den Schweizer Vertretungen im Ausland werden die Stationen für die Biometriedatenerfassung zur Ausstellung von Schweizer Pässen, biometrischen Ausländerausweisen, Reisedokumenten für ausländische Personen und Visa verwendet. Das aktuell verwendete System zur Erfassung von biometrischen Daten wird Ende 2019 das Ende seiner Lebensdauer erreicht haben und muss somit 2020 ersetzt werden. Die Gesamtkosten des Programms ESYSP belaufen sich auf 46,6 Millionen Franken. Dieses als IKT-Schlüsselprojekt geführte Vorhaben wurde im Mai 2016 lanciert und sollte Ende April 2021 abgeschlossen sein. Die Finanzdelegation berichtete in ihrem Tätigkeitsbericht 2016 unter Ziffer 4.4.3 erstmals darüber.

Im Berichtsjahr verfolgte die Finanzdelegation das Vorhaben anhand der bundesrätlichen Halbjahresberichte über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte. Mitte April 2017 nahm sie davon Kenntnis, dass das Projekt am 1. Januar 2017 in die Umsetzungsphase übergegangen war und die Projektführung damit komplexer wurde. Mitte 2017 hielt der Bundesrat fest, die Risiken hätten seit dem letzten Halbjahresbericht zugenommen. Die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren, die Anforderungen im Zusammenhang mit WTO-Ausschreibungen und der Ressourcenmangel würden dabei die grössten Risiken darstellen.

Mitte November 2017 befasste sich die Finanzdelegation mit dem Bericht der EFK vom 11. Oktober 2017 über die erste Prüfung des Projekts. Die durchgeführten Kontrollen zeigen laut EFK, dass die zur Verfügung stehenden Personalressourcen unzureichend sind. Zudem erweist sich die Koordination zwischen den fünf Verwaltungseinheiten aus drei verschiedenen Departementen und den Kantonen als heikel. Die EFK stellt fest, dass die Spannungen zwischen gewissen Akteuren das Programm übermässig belasten und dessen Erfolg gefährden könnten. Das SEM, das beim Programm ESYSP die Federführung hat, ist sich gemäss EFK-Bericht dieser Risiken bewusst und hat Massnahmen zur Verbesserung der Situation getroffen. Die Finanzdelegation hat im 2017 keinen Handlungsbedarf erkannt.

4.4.3 **IKT-Schlüsselprojekt «Migration ins Rechenzentrum CAMPUS»**

Die IKT-Strategie des Bundes sieht einen Zusammenzug von bestehenden Rechenzentren und Serverstandorten der Bundesverwaltung vor. Mit diesem Verbund von vier Rechenzentren soll der künftige Kapazitätsbedarf der Bundesinformatik kostengünstig sichergestellt werden. Redundante Rechenzentren sind für das Funktionieren der Bundesverwaltung zentral, da Störungen und Ausfälle Auswirkungen auf das Tagesgeschäft und die Produktivität der gesamten Bundesverwaltung haben können. Mit dem neuen Standort Frauenfeld steht CAMPUS ausserdem in einer anderen Gefahrenzone als die bestehenden Rechenzentren, was regionale Vorkommnisse, wie ein Erdbeben oder einen AKW-Zwischenfall, für die zivile IKT erstmals ab-

fängt. Anwendungen und Services mit entsprechender Verfügbarkeitsanforderung werden neu georedundant betrieben und können solche Vorkommnisse bewältigen. Die durch die Georedundanz bedingte grössere Distanz zwischen den Rechenzentren stellt aufgrund der höheren Signallaufzeiten (Latenzzeiten) eine Herausforderung für den Betrieb von Anwendungen und Services dar.

Das Projekt EJPD RZ 2020 hat zum Ziel, die heutigen Rechenzentren des EJPD in Bern (Bundesrain, Güterstrasse) aufzulösen und bis 2020 in den Rechenzentren PRIMUS sowie CAMPUS zu integrieren respektive zu migrieren.

Im April 2017 befasste sich die Finanzdelegation erstmals mit diesem IKT-Schlüsselprojekt und beauftragte die EFK, eine Risikoanalyse betreffend Bau, Migration, Umzug und Betrieb zu erarbeiten (vgl. Kap. 4.6.5)

Obwohl sich das Projekt noch in der Initialisierungsphase befindet, werden gemäss Statusbericht von Ende Juni 2017 dessen Risiken bereits als moderat eingeschätzt. Das EJPD erachtet die Wahl von Frauenfeld als Standort des Rechenzentrums CAMPUS als äusserst unglücklich. Laut Generalsekretariat des EJPD impliziere die grosse Distanz zu Bern signifikante technische Probleme für die EJPD-eigenen Fachanwendungen, die ursprünglich für wesentlich kürzere Distanzen konzipiert worden seien. Unter anderem wegen den erforderlichen Tests wurde die für Mitte 2017 geplante Projektfreigabe auf Frühjahr 2018 verschoben.

Die Finanzdelegation weist darauf hin, dass die Migration und der Umzug nach Frauenfeld beschlossen ist und es keine Ausnahmelösungen geben darf.

Im ihrem Prüfbericht vom Dezember 2017 führt die EFK aus, dass der Mietvertrag des ISC EJPD an der Güterstrasse – mit jährlichem Kündigungsrecht – bis Januar 2025 verlängert werden konnte. Nach Auffassung der EFK darf diese Verlängerung nicht zu einer zu starken Lockerung des Terminplans und damit zu längerem Leerstand sowie zu Doppelmieten führen.

Die Finanzdelegation wird das IKT-Schlüsselprojekt EJPD RZ 2020 aufgrund des Prüfberichts der EFK im Frühjahr 2018 weiterverfolgen.

4.5 Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

4.5.1 Strategische Ziele und Compliance der RUAG sowie Prüfungen der EFK bei der RUAG

Im Jahr 2016 befasste sich die Finanzdelegation an mehreren Sitzungen intensiv mit der RUAG. Thema war insbesondere die Prüfkompetenz der EFK bei der RUAG (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.5.1). Diese Diskussionen mussten auch im 2017 fortgesetzt werden, da kein wirklicher Fortschritt bei der Zusammenarbeit zwischen der EFK und der RUAG festgestellt werden konnte. An ihrer Sitzung von Mitte Januar 2017 beschloss die Delegation, je eine Aussprache zu führen mit dem Vorsteher des VBS als zuständigem Fachdepartement, dem EFD, das aus Sicht des Eigners die finanzielle Seite betreut, und einer Vertretung des Verwaltungsrates der RUAG. Ziel der Aussprache war, die Positionen der beiden Eignervertreter sowie

des Verwaltungsrats der RUAG besser kennenzulernen, um ein gesamtheitliches Bild der Situation zu erhalten. Die Aussprachen fanden Mitte Februar 2017 statt und wurden einzeln geführt.

Die Finanzdelegation diskutierte die Frage der Prüfkompetenzen der EFK bei der RUAG ausführlich mit deren Verwaltungsratspräsidenten. Dieser verwies auf das Rechtsgutachten der Universität Zürich und hielt fest, dass die RUAG eine Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht sei. Dadurch seien dem Verwaltungsrat vom Gesetz unübertragbare Kompetenzen zugewiesen. Die aktuelle Situation sei für die RUAG unbefriedigend und rufe nach einer Klärung der rechtlichen Lage. Der Verwaltungsrat sei damit einverstanden, dass die EFK bei der RUAG Prüfungen durchführe, verlange aber den vorgängigen Einbezug in die Prüfungen. Zur Frage, ob aus Sicht der RUAG die Zusammenarbeit mit dem Eigner gut funktioniere, führte der Verwaltungsratspräsident aus, dass dies so sei, auch wenn die Vertreter des Eigners und die RUAG immer wieder kontroverse Diskussionen führten. Die Konstruktion der RUAG sei richtig. Die Entwicklung des technischen, politischen und wirtschaftlichen Umfelds, in welchem sich die RUAG bewege, verlange aber Überlegungen im Hinblick auf die künftige Struktur (z. B. Status quo, Teil- oder Vollprivatisierung). Die RUAG benötige mehr unternehmerischen Freiraum, um sich weiterentwickeln zu können.

Der Vorsteher des VBS hielt unabhängig davon fest, dass für das VBS die Prüfkompetenz der EFK gemäss dem Gutachten des BJ, welche eine solche bejaht hatte, klar gegeben sei. Das VBS unterstütze die Prüfungen der EFK bei der RUAG klar. Das Departement habe die Prüfung, ob die RUAG die vom Bundesrat vorgegebenen strategischen Ziele tatsächlich erreicht habe, intensiviert. Er treffe sich als Hauptvertreter des Eigners Bund vier Mal pro Jahr zu Gesprächen mit der RUAG, bei Bedarf aber auch häufiger. Der Bundesrat arbeite an der Weiterentwicklung der RUAG und befasse sich im Rahmen eines Strategie-Workshops mit der künftigen Strategie des Unternehmens.

Der Vorsteher des EFD stellte fest, dass die RUAG gut arbeite und sehr solide finanziert sei. Aufgrund eines sich ändernden Umfelds müsse nun aber die Struktur der RUAG überprüft werden. Der Bundesrat sei intensiv daran, diese Frage zu diskutieren.

Die Finanzdelegation richtete im Anschluss an die Tagung einen Brief an den Vorsteher des VBS mit Kopie an den Vorsteher des EFD und den Verwaltungsratspräsidenten der RUAG. In diesem hielt sie fest, dass die geführten Aussprachen nichts an ihrer Auffassung geändert haben, dass die EFK über die Prüfkompetenz bei der RUAG verfügt und diese Prüfungen durchgeführt werden müssen. Die EFK habe dabei die Corporate-Governance-Situation der RUAG zu beachten. Eine zwingende Absprache mit dem Geprüften sei hingegen nicht akzeptabel und keinesfalls im Interesse des Eigners und der RUAG. Die Finanzdelegation erwarte, dass der Eigner dafür Sorge, dass die EFK die Prüfungen auch tatsächlich durchführen könne und dabei von der RUAG die notwendige Unterstützung erhalte. Die Finanzdelegation ersuchte den Vorsteher des VBS zudem, die zuständigen Organe des Parlaments zu gegebener Zeit über die Ergebnisse des Strategie-Workshops zu informieren. Schliesslich setzte die Finanzdelegation auch eine Subdelegation ein mit dem Auf-

trag, mit dem Vorsteher des VBS und seiner Generalsekretärin sowie der EFK die Situation bei der RUAG zu diskutieren.

Die Subdelegation, bestehend aus dem Referenten für das VBS und dem Präsidenten der Finanzdelegation, traf sich Mitte Mai 2017 zu einer Sitzung mit dem Vorsteher und der Generalsekretärin des VBS, um die Aspekte der Zusammenarbeit des Eigners mit dem Verwaltungsrat der RUAG, die Frage einer möglichen Teilprivatisierung der RUAG, die Prüfungen der EFK bei der RUAG sowie die Konsequenzen aus dem Cyberangriff auf die RUAG für das Bundesnetz zu vertiefen. Die Subdelegation erstattete der Finanzdelegation Mitte Mai 2017 Bericht. Sie hielt fest, dass die Aussprache informativ und konstruktiv verlaufen sei.

Für die Finanzdelegation ist insbesondere die Frage der künftigen Struktur sowie die Herausforderungen, die eine mögliche Teil- oder Vollprivatisierung der RUAG für das VBS bringen würde, von grosser Bedeutung.

Die EFK konnte ihre Prüfung bei der RUAG Aviation über die Unterscheidung zwischen den Bestellungen des Bundes und denjenigen von Dritten, mit der sie von der Finanzdelegation formell beauftragt worden war, letztlich abschliessen. Diese Prüfung verdeutlichte, wie sehr die Armee von der RUAG Aviation abhängig ist. Die Armee betraut das Unternehmen nämlich sowohl mit der Wartung als auch mit dem Lebenszyklusmanagement ihrer Flugsysteme. Zudem ist die RUAG Aviation das externe Kompetenzzentrum, bei dem sich die Logistikkas der Armee das für ihre Systeme erforderliche Material beschafft. Die RUAG Aviation berät die Armee hinsichtlich Systemänderungen und führt zugleich die entsprechenden Arbeiten aus. Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, die Führung dieses aus militärischer Sicht sensiblen externen Kompetenzzentrums zu verstärken.

Der RUAG Aviation werden pro Jahr Aufträge in Höhe von rund 200 Millionen Franken erteilt. Für drei Viertel dieser Bestellungen gelten fixe Pauschalpreise. Der Betrieb des Kompetenzzentrums für das Flugsystemmaterial sichert der RUAG Aviation über einen Zeitraum von fünf Jahren einen Umsatz von rund einer Milliarde Franken und eine maximale Gewinnspanne von durchschnittlich 8 Prozent. Die fehlende Transparenz bei der Abrechnung, welche die RUAG Aviation mit der Verwendung von fixen Pauschalpreisen begründet, verunmöglicht dem Auftraggeber die Kontrolle der Leistungen und der Abrechnung. Die Informationsasymmetrie hat sich seit 2013 mit dem Anstieg der pauschal abgerechneten Leistungen noch vergrössert.

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, von der RUAG die unverzügliche Erstellung eines transparenten und nachvollziehbaren Finanzberichts über ihre verschiedenen Tätigkeitsbereiche – aufgeteilt nach strategischen Geschäftsfeldern – zu verlangen, damit allfällige versteckte Querfinanzierungen aufgedeckt werden können.

4.5.2 Informatikprojekte des VBS

Die Finanzdelegation begleitet seit langem die Informatikprojekte des VBS. Diese sind seit mehreren Jahren auch wesentlicher Bestandteil der jährlichen Aussprache mit dem Vorsteher des VBS. 2016 setzte die Delegation eine Subdelegation ein,

welche mit den Informatikverantwortlichen des Departements die Informatiksteuerung und die wichtigsten Projekte diskutierte (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.5.2). Auch im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation eingehend mit der Informatik des VBS.

Mitte Februar 2017 orientierte der Vorsteher des VBS sowie der Chef Projekte, Informatik und Controlling VBS über die neuesten Entwicklungen bei der Informatiksteuerung im Departement und den Stand bei den wichtigsten Projekten. Er teilte dabei die Sorge der Finanzdelegation, dass derzeit zu viele Informatikprojekte im VBS geführt würden. Deshalb treffe sich der Informatikrat des Departements unter der Leitung der Generalsekretärin mit den verschiedenen Gruppen und Ämtern, um eine bessere Priorisierung zu erreichen.

Eine Subdelegation bestehend aus dem Referenten für das VBS und dem Präsidenten traf sich Mitte August 2017 mit der Generalsekretärin, dem Chef Projekte, Informatik und Controlling sowie dem Leiter Informatik VBS, um die Entwicklungen bei der Informatikführung sowie den wichtigsten Projekten wie dem Programm FITANIA (vgl. Ziff. 4.5.4) zu diskutieren. Festgestellt wurde, dass die Zusammenarbeit zwischen EFK und VBS sich verbessert und eingespielt hat. Informiert wurde die Subdelegation über den Stand der wichtigsten Informatikprojekte des VBS. Bei vielen Projekten zeigt sich, dass die Personalkapazitäten knapp sind und als Projektrisiko ausgewiesen werden, was eine klare Priorisierung verlangt. Die Subdelegation nahm auch zur Kenntnis, dass ein wichtiges Element für den Erfolg eines Projekts die klare Eruiierung der Bedürfnisse ist. Beim Projekt CMS VBS habe sich gezeigt, dass die Bedürfnisse bei einem externen Anbieter viel besser eruiert werden müssen. In einem konkreten Fall hat dies zu einem starken Absinken der Kostenschätzungen geführt. Hier ortet die Finanzdelegation ein generelles Problem bei der Informatikführung im Bund; Projekte dürfen erst gestartet werden, wenn die Bedürfnisse klar sind und genügend Ressourcen für die Projektführung zur Verfügung stehen.

Die Informatik ist heute ein dermassen wichtiges Arbeitsinstrument, dass sie möglichst fehlerfrei funktionieren muss. Würde z. B. die Büroautomation nicht mehr funktionieren, so könnte die Verwaltung ihren Auftrag kaum mehr wahrnehmen. Die Finanzdelegation weist darauf hin, dass es grosse Auswirkungen haben kann, wenn es bei IKT-Projekten zu Problemen kommt, selbst wenn diese Projekte ein kleines finanzielles Volumen aufweisen.

Diskutiert wurde schliesslich die Frage, wie das VBS aus Fehlern in Projekten lernt. Das VBS erstellt bei Abschluss eines Projekts einen Abschlussbericht, welcher auch die gemachten Erfahrungen und Lehren für die Führung weiterer Projekte enthält. Die EFK beurteilte diese Berichte als nützliches Instrument. Die Finanzdelegation begrüsst ausdrücklich, dass das VBS diese Berichte erstellt und versucht, aus gemachten Fehlern zu lernen.

Auch auf Drängen der Finanzdelegation verfasst das VBS eine Liste der Top-Projekte des VBS, welche allen für das VBS zuständigen parlamentarischen Organen (SiK, Finanzdelegation, FK, GPK) zugestellt wird. Das Departement hat auf Wunsch der Finanzdelegation die Liste verfeinert. Aufgenommen wurde der aktuelle Stand der einzelnen aufgeführten Projekte. Die Liste weist nun einen für die parla-

mentarischen Bedürfnisse nützlichen Detaillierungsgrad auf und stellt ein wertvolles Hilfsmittel für die Begleitung der Informatikprojekte des VBS dar. Die Finanzdelegation wandte sich per Brief an die anderen parlamentarischen Adressaten der Liste und teilte diesen mit, dass diese Liste für sie einen guten Detaillierungsgrad aufweise und nicht mehr verändert werden sollte, damit auch ein Vergleich mit früheren Versionen möglich werde. Die Sicherheitspolitischen Kommissionen teilten der Finanzdelegation im April 2017 mit, dass sie mit der Liste und dem Vorgehen einverstanden sind. Zustimmung signalisiert hatten zuvor informell bereits die FK. Die Liste der Top-Projekte wird vier Mal pro Jahr aktualisiert und der Finanzdelegation zugestellt. Verwendung findet sie auch bei der Budgetberatung der FK. Eine gewisse Schwierigkeit stellt der Abgleich der Liste mit der halbjährlichen Statusübersicht der IKT-Schlüsselprojekte dar. Die IKT-Schlüsselprojekte des VBS finden sich in beiden Listen, die aber leicht unterschiedliche Betrachtungsweisen aufweisen. Die Finanzdelegation arbeitet mit beiden Listen.

4.5.3 IKT-Schlüsselprojekt Werterhalt Sicherheitsfunknetz der Schweiz (POLYCOM)

Die Finanzdelegation befasste sich in den letzten Jahren immer wieder mit dem Sicherheitsfunksystem POLYCOM der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit. POLYCOM ist kein Notfunksystem, sondern täglich im Einsatz. Es ermöglicht den Funkkontakt insbesondere zwischen Grenzwacht, Polizei, Feuerwehr, sanitätsdienstlichem Rettungswesen, Zivilschutz, Nationalstrassenunterhalt, Betreibern von kritischen Infrastrukturen und Verbänden der Armee, wenn diese zur Unterstützung der zivilen Behörden eingesetzt werden. Das Netz war mit der Inbetriebnahme des letzten kantonalen Teilnetzes im Jahr 2015 flächendeckend eingeführt. Auf Bundesebene ist das System insbesondere für das BABS (Bevölkerungsschutz) und die EZV (Grenzwachtkorps) zentral. Da der Hersteller die Unterstützung des bestehenden Systems nur bis 2025 garantiert, musste das Parlament am 6. Dezember 2016 für den Werterhalt einen Verpflichtungskredit von 159,6 Millionen Franken (16.044) bewilligen.

Mitte Februar 2017 diskutierte die Finanzdelegation den Stand von POLYCOM im Rahmen der jährlichen Aussprache auch mit dem Vorsteher des VBS. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass das Projekt gemäss VBS auf Kurs sei. Die Delegation forderte, dass bei diesen komplexen Projekten auch die Kantone früh einbezogen und in die Pflicht genommen werden, damit diese ihre Vorbereitungsarbeiten für die Migration rechtzeitig abschliessen. Forderungen in die gleiche Richtung hatte auch die FK-N in ihrem Mitbericht an die SiK-N gestellt (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.5.3).

Mitte Mai 2017 beriet die Delegation einen Prüfbericht der EFK. Diese hatte festgestellt, dass die Beschaffungen vergabekonform erfolgt waren, die Stakeholder hinter der Lösung standen und das Projekt Ende 2016 terminlich und finanziell im Plan lag. Die EFK regte im Bericht an, die Teilvorhaben des GWK und des BABS beim Letzteren zusammenzulegen. Zuständig und verantwortlich sollte künftig alleine das BABS sein. Damit würden die Fachkompetenzen auf Bundesebene gebündelt, das

Reporting an den Bundesrat vereinfacht und die Verhandlungsposition des Bundes gegenüber den Kantonen gestärkt. Sofern es betriebswirtschaftlich sinnvoll sei, sollte auch der Betrieb des GWK-Teils von POLYCOM an das BABS übertragen werden. Angesichts der grossen Herausforderungen, vor welche die EZV durch das Projekt DaziT gestellt wird, und die möglichen Effizienzgewinne, welche durch die Konzentration der Projektführung beim BABS möglich sind, unterstützte die Finanzdelegation den Vorschlag der EFK klar.

Mitte November 2017 befasste sich die Finanzdelegation mit dem IKT-Statusbericht per Ende Juni 2017. Bei POLYCOM war der Risikowert von 42 auf 62 angestiegen. Der Grund lag nicht in der Projektführung, sondern in Qualitätsproblemen bei den Handfunkgeräten. Diese waren für den Endkunden nicht brauchbar. Auch bei anderen Systemteilen bestanden Qualitätsmängel. Laut Bericht treffe sich der Direktor des BABS regelmässig mit dem Geschäftsführer der Lieferfirma, um eine Verbesserung zu bewirken.

Mitte Dezember 2017 ermunterte die Finanzdelegation den Bundesrat und den im Geschäft federführenden Direktor des BABS, bei den Verhandlungen mit den Lieferfirmen eine harte Haltung zu vertreten und auf die unbedingte Erfüllung der vertraglich fixierten Anforderungen zu pochen. Sie teilte dem Bundesrat auch mit, dass sie die Zusammenlegung der POLYCOM-Aktivitäten im BABS unterstütze und zur Kenntnis genommen habe, dass das EFD und VBS bereit seien zu prüfen, ob und inwiefern die Gesamtverantwortung für POLYCOM durch das BABS übernommen werden könne. Verschoben würden dabei auch die Finanzmittel. Die Finanzdelegation forderte das EFD und VBS auf, rasch eine Lösung zu finden.

Mitte Februar 2018 informierten die Vorsteher des VBS und des EFD die Finanzdelegation, dass sie eine Zusammenlegung begrüssen und entsprechende Abklärungen im Rahmen eines Projektes in Auftrag gegeben worden sind.

4.5.4 IKT-Schlüsselprojekte im Programm «FITANIA» (Rechenzentren, Führungsnetz und Telekommunikation)

Das Programm FITANIA umfasst die grössten IKT-Schlüsselprojekte des VBS. Es handelt sich um ein Programm mit den Einzelprojekten Rechenzentren Bund, Führungsnetz Schweiz sowie Telekommunikation der Armee (TKA; vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.5.4). Der Stand des Programms und die erzielten Fortschritte wurden im Berichtsjahr im Rahmen der Aussprache mit dem Vorsteher des VBS, bei der Behandlung der Statusberichte und bei der Sitzung der Subdelegation mit den Informatikverantwortlichen des Departements diskutiert (vgl. Ziff. 4.5.2).

Rechenzentren VBS

Das Projekt Rechenzentren (RZ) VBS / Bund 2020 startete im Jahr 2010 und umfasst ein Volumen von 924,8 Millionen Franken (Stand Ende Juni 2017). Geplant sind die drei Rechenzentren *Fundament* mit militärischem Vollschutz, *Campus* mit zivilem Teilschutz sowie *Kastro II* mit militärischem Vollschutz. Die erste Etappe sollte bei allen drei RZ bis 2022 abgeschlossen sein. Im Statusbericht per Ende 2016

ging der Status von grün (tiefe Risiken) auf gelb (moderate Risiken). Die zivilen Leistungserbringer (LE) hatten anfangs November 2016 ihre Bedarfszahlen überprüft und aktualisiert. Die Zahlen per Ende 2016 lagen zwischen 30 und 50 Prozent tiefer als der ursprüngliche Wert, was planerische Entscheide erforderte. Zeitliche Verzögerungen gab es beim RZ Fundament aufgrund geologischer Schwierigkeiten und einem komplexeren Bauablauf als ursprünglich geplant. Sonst war das Projekt auf Kurs und der Risikowert sank von 42 auf 24. Per Ende Juni 2017 blieb die Lage gleich. Die Kosten bewegten sich im Rahmen der bewilligten Kredite und die Termine sollten eingehalten werden können. Die Finanzdelegation nahm Mitte November 2017 vom Stand des Projekts Kenntnis. Diskutiert wurde die Frage des Umzugs der zivilen Rechenzentren von Bern nach Frauenfeld (vgl. Ziffer 4.6.5).

Führungsnetz der Schweiz

Das Führungsnetz weist gemäss Statusbericht per Ende Juni 2017 Gesamtkosten von rund 1 Milliarde Franken aus. Gestartet wurde das Projekt am 1. November 2005, als Enddatum vorgesehen ist der 31. Dezember 2024. Das VBS orientierte die Delegation anlässlich der Februar-Aussprache, dass das Projekt auf Kurs sei und die erzielten Ergebnisse grösstenteils eine gute Qualität aufwiesen. Die Finanzierung der laufenden Vorhaben sei gesichert und die bewilligten Kosten könnten eingehalten werden. Dieses gute Ergebnis wurde auch durch die Statusberichte per Ende Dezember 2016 sowie Ende Juni 2017 bestätigt. Einzig im Terminplan gab es per Ende Dezember 2016 eine zeitliche Verzögerung ohne Auswirkungen auf das Gesamtprojekt. Vermerkt wurde, dass die personellen Ressourcen der FUB beschränkt seien. Das Projekt wies im Statusbericht per Ende Juni 2017 keine wesentlichen Probleme aus. Der Risikowert sank von 23 auf 21 (tief bis gering.)

Telekommunikation der Armee (TKA)

Mit dem Projekt TKA sollen die heute genutzten mobilen und telemobilen Telekommunikations-Systeme durch eine integrierte, modulare Telekommunikation ersetzt werden. Das Projekt startete 2008 und soll Ende 2029 beendet sein, sein Finanzvolumen beträgt 1,895 Milliarden Franken (Stand Statusbericht Ende Juni 2017). Die Kredite sollen vom Parlament verteilt über mehrere Jahre im Rahmen der Armeebotschaften bewilligt werden. Per Ende Juni 2017 waren 118 Millionen bewilligt. Beschafft werden sollen u. a. neue Funk- und Richtstrahlgeräte.

Anlässlich der Aussprache mit dem Vorsteher des VBS im Februar 2017 interessierte sich die Finanzdelegation insbesondere dafür, ob auch die notwendige Architektur geschaffen worden sei und wie das VBS mit der rasanten technologischen Entwicklung umgehen wolle. Das VBS wies darauf hin, dass gewisse Personen ein breitbandiges Netz wünschten, mit der viele Bilder in rascher Abfolge schnell übertragen werden können. Das Departement habe darauf hingewiesen, dass es illusorisch sei, ein solches Netz für die Armee zu bauen. Anders als andere Länder könne die Schweiz die Verbindung nicht über Satelliten herstellen, weshalb es keine Alternative zum bestehenden Ansatz gebe. Die Finanzdelegation macht das VBS darauf aufmerksam, dass die Möglichkeiten, insbesondere aber auch die Grenzen der zu beschaffenden Systeme der Öffentlichkeit und dem Parlament rasch kommuniziert werden sollten. Die Politik dürfe nicht davon ausgehen, dass mit diesem System alle Informationen (Daten, Bilder, etc.) übertragen werden könne. Zu verhindern sei,

dass das gleiche Problem wie bei FIS Heer entstehe, wo die Möglichkeiten im Einsatz geringer sind als bei der parlamentarischen Bewilligung kommuniziert; das System funktioniert im stationären Einsatz, wegen fehlender Bandbreite aber nicht im mobilen, was zu massiver Kritik geführt hat. Im Standbericht per Ende Juni 2017 wurde auf gewisse Terminprobleme hingewiesen, der Risikowert betrug beim Beschaffungsschritt 1 aber lediglich 18 (tief bis gering).

Anlässlich der Sitzung der Subdelegation mit den Informatikverantwortlichen des Departements im August 2017 wies das VBS auf gewisse technische Probleme bei der Ersatzbeschaffung eines taktischen cyberfähigen Funkgeräts hin. Es sei zwischen zwei Firmen zu entscheiden. Auf diese Schwierigkeiten wies auch der Statusbericht per Ende Juni 2017 und die Presse Ende Oktober 2017 hin. Sie bezog sich damit auf die Truppenversuche die zeigten, dass die beiden zur Wahl stehenden Funkgeräte noch nicht alle Anforderungen erfüllen und damit die Beschaffungsreife noch nicht erreichen konnten. Eine erneute Überprüfung ist für 2019 vorgesehen.

Für das Programm FITANIA beantragt der Bundesrat die Kredite über Jahre hinweg in den Armeebotschaften, was dem Parlament die Übersicht über die Kredite und Kosten erschwert. So werden z. B. für das Projekt Telekommunikation der Armee (TKA) Kredite für die einzelnen Beschaffungsschritte beantragt. Für die FinDel ist zentral, dass das Parlament stets über eine Übersicht über die Gesamtkosten so lange laufender Programme verfügt. Um diese Forderung zu erfüllen, kann ein Gesamtkredit beantragt werden. Die Mindestforderung ist, dass die Kredite und Kosten des Gesamtprojektes bei der Beantragung der einzelnen Kredite klar und transparent ausgewiesen werden.

4.6 Eidg. Finanzdepartement

4.6.1 Eventualverbindlichkeiten des Bundes

Der Bund ist in zahlreichen Bereichen durch die Vergabe von Bürgschaften, Garantien oder gleichgelagerten Sachverhalten finanziellen Risiken ausgesetzt. Per Januar 2017 betrugen die erfassten Eventualverbindlichkeiten und Rückstellungen insgesamt rund 20 Milliarden Franken. In den Vorschriften zur Rechnungslegung des Bundes werden Eventualverbindlichkeiten als Verpflichtungen des Bundes bezeichnet, die mit einer Wahrscheinlichkeit von 10 bis 50 Prozent zu einem Mittelabfluss führen können und auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müssen.

Die Finanzdelegation diskutierte das Geschäft Ende Juni 2017 im Rahmen einer Aussprache mit dem stellvertretenden Direktor der EFV und liess sich über die Steuerung, die Kontrolle und die Risiken der Eventualverbindlichkeiten orientieren. Sie empfahl den Finanzkommissionen sich im Hinblick auf die Beratungen der Staatsrechnung 2017 ebenfalls mit der Thematik zu befassen und beauftragte die EFK mit einer Beurteilung der Risiken im Zusammenhang mit Bürgschaften und Garantien.

Das Ergebnis der Prüfung zeigt, dass bei Bürgschaften und Garantien in der Höhe von gut 1 Milliarde Franken (5 Prozent des Gesamtbürgschaftsvolumens) im heutigen Umfeld eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass Zahlungen von Seiten Bund

geleistet werden müssen. Bei Sachverhalten im Umfang von 4 Milliarden Franken oder 20 Prozent, werden die Eintretenswahrscheinlichkeit der Risiken als «mittel» eingestuft. Die Mehrzahl der Sachverhalte (15 Milliarden Franken oder 75 Prozent) weisen eine tiefe Eintretenswahrscheinlichkeit aus. Diese Einschätzung ist eine Momentaufnahme und kann sich verändern. Sie hängt massgeblich von der globalen und auch der lokalen Entwicklung der Wirtschaft und der Finanzmärkte ab. Sollte sich die Finanz- und Wirtschaftslage weltweit oder auch lokal deutlich negativ entwickeln, können für den Bund Ausfallrisiken mit einem sehr hohen Schadenausmass resultieren. Einen negativen Einfluss können auch politische Entscheide bewirken.

Bürgschaften und Garantien beinhalten generell ein inhärentes Ausfallrisiko. Bei hohen inhärenten Risiken sollten diese beiden Instrumente grundsätzlich zurückhaltend eingesetzt werden. Ebenfalls bei der Vergabe von Bürgschaften ist eine Risikodiversifikation zu beachten. Dadurch kann die Schadenexposition präventiv gemindert werden.

Die Finanzdelegation nahm im Zusammenhang mit den Bundesbürgschaften für die Hochseeschifffahrt zur Kenntnis, dass diese durch das WBF weiterhin eng beaufsichtigt werden (vgl. Ziff. 4.7.1). Sie leitete den Bericht der EFK an die zuständigen Finanzkommissionen weiter mit dem Antrag, dass die zuständigen Subkommissionen die sie betreffenden Teile des EFK-Berichts analysieren und die Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten im Rahmen ihrer jährlichen Beratungen der Staatsrechnung kritisch verfolgen.

4.6.2 Verwaltungszentrum Guisanplatz 1 in Bern

Mitte April 2011 genehmigte der Bundesrat Grundsätze für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung in Bern und Umgebung (Unterbringungskonzept 2024, UK 2024). Die Wirtschaftlichkeit der Unterbringung soll gemäss Konzept erhöht werden, beispielsweise durch die Konzentration von Verwaltungseinheiten an einem Standort und den Ersatz teurer Mietobjekte durch bundeseigene Bauten. Konkret soll das Portfolio des Bundes bis 2024 deutlich über 80 Prozent Eigentumsobjekte und unter 20 Prozent Mietobjekte beinhalten.

Gestützt auf die Angaben in der Botschaft über die Immobilien des EFD für das Jahr 2012 (12.059) bewilligte das Parlament Ende 2012 einen Verpflichtungskredit von 398,5 Millionen Franken für die Realisierung der 1. Etappe eines neuen Verwaltungszentrums des Bundes auf dem Areal des ehemaligen Eidgenössischen Zeughauses am Guisanplatz 1 in Bern. Zusammen mit dem Planungskredit von 21,5 Millionen Franken wurden finanzielle Mittel im Umfang von 420 Millionen Franken gesprochen. Es handelt sich um das grösste Bauprojekt des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) seit der Gründung des Amtes. Das Projekt umfasst drei Gebäude. Im grössten Gebäude «Morgarten» werden ab Mitte 2019 die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Polizei (Fedpol) und im zweitgrössten Gebäude «Laupen» die armasuisse und das BABS untergebracht. Das kleinste Gebäude «Sempach» dient der gemeinsamen Nutzung. In der Immobilienbotschaft ging der Bundesrat von einer Kapazität von rund 2700 Arbeitsplätzen aus.

Im Jahre 2014 überarbeitete das BBL das Projekt mit dem Ziel, dessen Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Es änderte das Belegungskonzept von Einzelbüros zum Standard «Multispace» mit Grossraumbüros von bis zu 16 Arbeitsplätzen. Die maximale Belegungskapazität von 2700 Arbeitsplätzen (gemäss Immobilienbotschaft 2012) konnte so auf maximal 3210 Arbeitsplätze erhöht werden. Darin enthalten ist der besondere Raumbedarf für das Einvernahmezentrum sowie für die Alarm- und Ein-satzzentrale. Die maximale Belegungskapazität dient dem BBL als Referenzgrösse, ausgehend von einer vollständigen Belegung eines Gebäudes über dessen gesamten Lebenszyklus. Im Falle des Projekts Guisanplatz sind dies 40 Jahre.

Nach Festlegung der maximalen Belegungskapazität ermittelt das BBL zusammen mit den künftigen Nutzerorganisationen und gestützt auf deren Bedürfnisse jeweils den effektiven Raumbedarf. Insbesondere Fedpol und BA meldeten im 2017 einen Bedarf an, der aufgrund der besonderen Sicherheitsanforderungen ihrer Tätigkeit zu einer deutlich tieferen Belegungsplanung führte. Aufgrund der erhöhten Bedrohungslage nach verschiedenen Terroranschlägen in Europa verlangten die BA und das Fedpol zudem, dass das umzäunte Areal permanent geschlossen wird.

Während einer Prüfung des Bauprojekts hegte die EFK im Frühjahr 2017 Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der damals aktuellen Belegungsplanung mit 2000 Arbeitsplätzen. Sie kritisierte ferner, dass das BBL zusätzlich eine Reserve von 15 Prozent oder rund 300 Arbeitsplätzen vorsah und so von einer Belegung von 2300 Arbeitsplätzen ausging. Gestützt auf Artikel 15 Absatz 3 FKG informierte sie den Gesamtbundesrat.

Die Finanzdelegation befasste sich im September 2017 mit dem Prüfbericht der EFK, verlangte vom Vorsteher des EFD eine schriftliche Stellungnahme und führte zwei Aussprachen mit ihm. Zur Klärung der offenen Fragen beauftragte sie eine Subdelegation, im Rahmen eines Abklärungsbesuchs eine Begehung vor Ort durchzuführen sowie die Vertreter des BBL (Bauherr), der BA und des Fedpol (Nutzer des Gebäudes «Morgarten») sowie der EFK (Finanzaufsicht) anzuhören. Im Fokus der Subdelegation standen vor allem Fragen zur Projektentwicklung, zu den gestiegenen Sicherheitsanforderungen, deren Auswirkungen auf die Belegungsplanung und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens, zur Umsetzung der Empfehlungen der EFK sowie zur Einhaltung der Vorgaben aus der Immobilienbotschaft 2012 und Erreichung der Ziele des Umsetzungskonzepts 2024.

Die Finanzdelegation nahm den Bericht der Subdelegation Mitte Februar 2018 zur Kenntnis. Laut BBL kann die in der Immobilienbotschaft 2012 vorgesehene Kosten- und Terminplanung für das Projekt eingehalten werden. Die von den zukünftigen Nutzern geforderten zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen für das Areal erachtet die Finanzdelegation aufgrund der gestiegenen Bedrohungslage als gerechtfertigt. Die entsprechenden Mehrkosten von 2,2 Millionen Franken können im Rahmen des vom Parlament bewilligten Verpflichtungskredit finanziert werden.

Eine verlässliche Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts ist für die Finanzdelegation nicht möglich. Werden die Kosten pro effektiv belegtem Arbeitsplatz zum Zeitpunkt des Einzugs der ersten Nutzer Mitte 2019 betrachtet, so liegen die effektiven Kosten weit über dem Zielwert von 120 000 Franken pro Arbeitsplatz und damit über dem Schwellenwert, unter dem Eigentum der Miete von Objekten vorzu-

ziehen wäre. Das EFD bezieht bei seinen Berechnungen ebenfalls Einsparungen ein, die durch den Verzicht auf heutige Mietobjekte entstehen. Zudem weist es darauf hin, dass die Belegung und Nutzung des Verwaltungszentrums dynamisch über dessen gesamte Lebensdauer betrachtet werden müsse.

Für die Finanzdelegation ist entscheidend, ob in den kommenden Jahren durch die Unterbringung weitere Verwaltungseinheiten in den Gebäuden der 1. Etappe oder im Rahmen einer allfälligen 2. Bauetappe eine grössere Verdichtung erreicht und so die Wirtschaftlichkeit erhöht werden kann. Sie wird sich nach dem Einzug der ersten Nutzer erneut mit dieser Frage befassen.

4.6.3 IKT-Schlüsselprojekt «FISCAL-IT»

Mit dem im 1. Quartal 2013 initialisierten Programm FISCAL-IT ersetzt die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) ihre bestehenden Fachanwendungen, die ihr Lebensende erreicht haben, homogenisiert ihre IT-Systemlandschaft und überführt diese in eine moderne IKT-Architektur. Der Bundesrat definierte das Programm, das insgesamt 29 Projekte umfasst und das abgebrochene Projekt «INISIEME» ersetzt, im Jahr 2013 als IKT-Schlüsselprojekt. Bis Ende 2015 führte die ESTV zusätzlich sieben Projekte, die bereits vor FISCAL-IT mit eigenen Budgets gestartet wurden. Diese waren nicht Teil des Programms, wurden aber in dessen Kontext lanciert und nach den gleichen Prinzipien geführt. Diese Kombination führte zu technischen und betrieblichen Herausforderungen, wodurch es mehrfach zu Terminverschiebungen und Mehrkosten kam. Die Finanzdelegation überwacht die Umsetzung des Programms FISCAL-IT seit Beginn sehr eng (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.6.3, Tätigkeitsbericht 2015, Ziff. 4.6.4 und Tätigkeitsbericht 2014, Ziff. 4.6.4).

Bereits im Sommer 2016 zeichnete sich für die Finanzdelegation ab, dass die finanziellen Mittel nicht ausreichen würden. Ernsthafte Probleme in den Bereichen Betrieb und Entwicklung sowie Lieferverzögerungen führten zur Verschiebung des für November 2016 geplanten wichtigen Releases, wodurch sich auch die Ablösung wichtiger Kernsysteme verzögerte. Ende 2016 lag eine von unabhängiger Seite validierte Kostenschätzung vor, welche abzüglich der bereits freigegebenen Kredite, einen Mehraufwand von 26 Millionen Franken auswies. Mit der Botschaft über den Nachtrag I zum Voranschlag 2017 beantragte der Bundesrat dem Parlament im März 2017 einen Zusatzkredit (Verpflichtungskredit) von 10 Millionen Franken und einen Nachtragskredit (Voranschlagskredit) von 18 Millionen Franken, wovon er der Finanzdelegation 3 Millionen Franken als dringlichen Nachtrag unterbreitete. Die Delegation stimmte diesem unter Auflagen zu (vgl. Ziff. 3.2.1). Das Parlament genehmigte den Nachtragskredit im Juni 2017. Den Zusatzkredit bewilligte es – nach dessen Ablehnung Mitte 2017 – schliesslich mit dem Voranschlag für das Jahr 2018. Die ESTV bezifferte die Gesamtkosten für das Programm FISCAL-IT per Ende Juni 2017 auf 117,6 Millionen Franken, inklusive 6,4 Millionen für die internen Aufwände der ESTV.

Im August 2017 wies die EFK darauf hin, dass die Einführung der neuen FISCAL-IT-Anwendungen zur Folge haben kann, dass die Arbeiten in den Fachbereichen aufwendiger werden und die Produktivität sinkt. Ein Rückstand in der Verarbeitung

könne Ende 2017 den Abschluss der Bundesrechnung gefährden. Die EFK verlangte von der ESTV, dass diese – bevor sie die alten Kernsysteme umsetzt – die Auswirkungen der neuen Systeme auf die Bearbeitungszeiten in der Einführungsphase abschätzt und im Rahmen des Ablösungsentscheids die Produktivität als wichtiges Kriterium heranzieht. Sie empfahl der ESTV, bei ihrer Planung die Einhaltung der Ordnungsmässigkeit der Bundesrechnung höher zu priorisieren als die Einhaltung der zeitlichen und finanziellen Projektziele. Die ESTV akzeptierte die Empfehlung und bestätigte im Januar 2018, dass die Pendenzen adressiert werden konnten und der Abschluss 2017 termingerecht erstellt werden kann.

Im Berichtsjahr führte die Finanzdelegation mit dem Vorsteher des EFD mehrere Aussprachen, bei denen es insbesondere um die Gründe für die Verzögerungen, die zur Einhaltung des Terminplans getroffenen Massnahmen sowie die Verantwortung der säumigen Lieferfirma ging. Im November 2017 informierte der Vorsteher des EFD letztmals über den Stand des Projekts, dessen Kosten- und Terminprognosen sowie die verbleibenden Risiken. Mit Befriedigung nahm die Delegation zur Kenntnis, dass die alten Informatiksysteme für die Hauptabteilung «Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben» Ende September 2017 durch das neue System «DIFAS» ohne grössere Probleme abgelöst werden konnten. Dessen Aufschaltung ist innerhalb des Programms zur Gesamterneuerung der Informatik in der ESTV der grösste und wichtigste Schritt. Mit «MOLIS» soll Mitte 2018 das letzte der Kernsysteme durch «MEFAS», die Anwendung für die Mehrwertsteuer, ersetzt werden. Der Abschluss von FISCAL-IT sei weiterhin auf Ende 2018 geplant und die Kredite, inklusive des Zusatzkredits von 10 Millionen Franken, würden eingehalten.

Gemäss Aussage des Vorstehers des EFD wurden und werden aufgrund von Effizienzsteigerungen aus FISCAL-IT schrittweise insgesamt 100 Stellen frei für neue Aufgaben oder den Abbau von Stellen in der ESTV. Dieser Prozess soll bis 2021 abgeschlossen sein. Die Finanzdelegation hat die Finanzkommissionen gebeten, im Rahmen ihrer Beratungen zu den Staatsrechnungen zu prüfen, inwieweit dieses Sparpotential tatsächlich auch realisiert wird.

Für die Finanzdelegation bestehen trotz der erfolgreichen Ablösung der Kernsysteme der Hauptabteilung «Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben» weiterhin nicht zu vernachlässigende Risiken, die sie auch im 2018 mit grösster Aufmerksamkeit verfolgen wird. Dabei will sie sich auch mit den künftigen Betriebskosten befassen. Laut Vorsteher des EFD liegen diese in der Grössenordnung der bisherigen Betriebskosten der Altsysteme. Die Finanzdelegation stellt sich im Sinne einer Life-Cycle-Betrachtung die Frage, inwieweit die Wahl der Technologie für FISCAL-IT und Verzichte im Programm während der «Investitionsphase» höhere Kosten in der Betriebsphase nach sich ziehen.

4.6.4 IKT-Schlüsselprojekt «DaziT»

Im 2014 ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat, ihr aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen das EFD den Investitionsstau bei der Informatik der EZV beheben will und welche finanziellen Auswirkungen dies zur Folge hat. Nach einer umfassenden Auslegeordnung durch das EFD im 2015 beschloss der Bundesrat im 2016, das IKT-

Vorhaben «Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung DaziT» als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes zu führen, sobald das Vorhaben freigegeben worden ist (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.6.4 sowie Tätigkeitsbericht 2015, Ziff. 4.6.5).

Das EFD rechnet im Bereich Verzollung mit Einsparungen von insgesamt rund 125 Millionen Franken für die Wirtschaft. In den betroffenen Bereichen der EZV wird durch effizientere Gestaltung der Arbeitsabläufe eine Produktivitätssteigerung von rund 20 Prozent erwartet. Dies entspricht 300 Vollzeitstellen, welche künftig für die Zoll-Kernaufgaben eingesetzt werden sollen.

Im Mai 2017 beurteilte die EFK, ob die in der Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der EZV (Programm DaziT) skizzierte Lösung geeignet ist, um die gewünschten Ziele der EZV zu erreichen. Sie machte zuhänden der EZV verschiedene Anregungen, welche diese – bis auf eine Ausnahme (höherer Ressourceneinsatz zugunsten kürzerer Projektlaufzeiten – übernahm. Aus der Sicht der EFK hat die EZV mit der gesamtheitlichen Transformation einen radikalen, aber richtigen Weg gewählt.

Für die Umsetzung von DaziT hat das Parlament im September 2017 einen Gesamtkredit von 393 Millionen Franken bewilligt. Vorgesehen ist eine Etappierung der acht Verpflichtungskredite über die Jahre 2018 bis 2026, wobei die Bundesversammlung die erste Etappe im Umfang von rund 72 Millionen Franken bereits freigegeben hat. Die weiteren Etappen sollen entsprechend dem Realisierungsfortgang und nach Konsultation einer externen, unabhängigen Drittstelle durch den Bundesrat freigegeben werden.

Der Vorsteher des EFD informierte die Finanzdelegation im November 2017 über den neuesten Stand des Programms, die Massnahmen zur Vereinfachung der Komplexität und die Herausforderungen in Bezug auf die Situation der personellen Ressourcen. Dabei begrüsst die Finanzdelegation ausdrücklich, dass der Bundesrat in der Statusübersicht der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes bereits einen kurzen Statusbericht zu DaziT integriert hat, obschon dieses Programm erst per 1. Januar 2018 als IKT-Schlüsselprojekt freigegeben wurde.

Die Finanzdelegation beurteilt DaziT als ein für die Digitalisierung der Bundesverwaltung äusserst wichtiges und gleichzeitig äusserst komplexes Programm mit hohen finanziellen Risiken. Sie wird das Vorhaben – wie das Programm FISCAL-IT der ESTV – eng begleiten und dabei ein besonderes Augenmerk auf die kosten- und termingerechte Realisierung, die Einhaltung des Gesamtkredites, die Bewältigung der hohen Komplexität sowie die diesbezüglichen Risiken richten.

4.6.5 IKT-Schlüsselprojekt «Migration ins Rechenzentrum CAMPUS»

Das Vorhaben «Migration ins Rechenzentrum CAMPUS» (RZMig2020) hat eine Laufdauer von 2016 bis Ende 2024 und ist in zwei IKT-Schlüsselprojekte (EJPD RZ 2020 und Migration RZ CAMPUS BIT 2020) aufgeteilt. Für das Rechenzentrum CAMPUS plant der Bundesrat Investitionen von rund 82 Millionen Franken. Nach

Abzug der Eigenleistungen der Bundesverwaltung sollen mit dem von der Bundesversammlung im September 2017 bewilligten Gesamtkredit von 41,2 Millionen Franken die Migration und die Umzüge der Rechenzentren realisiert werden. Dieser Kredit für die Jahre 2018 bis 2020 umfasst den Teil ISC-EJPD (21,8 Millionen inkl. 15 Prozent Reserve) und BIT (19,4 Millionen inkl. 15 Prozent Reserve). Das BIT koordiniert die Planung und Realisierung des Vorhabens. Die Migration und der Umzug liegen jedoch in der Eigenverantwortung jedes einzelnen IKT-Leistungserbringers. Die Koordination des BIT beinhaltet auch den Abgleich zum militärischen IKT-Leistungserbringer FUB sowie der Bauherrin armasuisse Immobilien.

Mit dem Projekt Migration RZ CAMPUS BIT 2020 wird die gesamte IKT-Infrastruktur für das neue Rechenzentrum CAMPUS in Frauenfeld konzipiert und aufgebaut. Dies umfasst die Infrastruktur, welche das BIT für seine Kunden betreibt. Dazu gehören auch Detailkonzepte für den Aufbau und den Betrieb der IKT-Infrastruktur BIT. Zudem wird das Projekt die Anwendungen und Services des BIT, welche aktuell im Rechenzentrum Titanic erbracht werden, an den Zielstandort migrieren und schliesslich die nicht mehr benötigte Infrastruktur zurückbauen.

Im April 2017 befasste sich die Finanzdelegation erstmals mit diesem IKT-Schlüsselprojekt und beauftragte die EFK, eine Risikoanalyse betreffend Bau, Migration, Umzug und Betrieb zu erarbeiten. Diese hat festgestellt, dass das Bauprojekt Campus vor dem Start der Phase «Realisierung 1.Etappe» steht. Der aktualisierte Projektplan sieht nach einer Bedürfnisaktualisierung der zivilen Leistungserbringer eine Verschiebung der 2. Etappe «Ausbau» vor. Aus dem Statusbericht per Ende Juni 2017 geht hervor, dass nicht alle Lieferobjekte termingerecht erstellt wurden. Zudem bestehen zahlreiche Abhängigkeiten zwischen den einzelnen IKT-Schlüsselprojekten und weiteren Projekten im Umfeld, die teils erheblichen Einfluss auf einzelne Projekte und damit den Gesamtfortschritt haben.

Laut Statusbericht per Ende Juni 2017 verläuft das Projekt Migration RZ CAMPUS BIT 2020 seitens des BIT weitgehend nach Plan und die Initialisierung ist abgeschlossen. Hingegen hat das ISC-EJPD die Initialisierung des Projekts EJPD RZ 2020 bis zum Frühjahr 2018 verlängert, da aus wirtschaftlichen und technischen Gründen zur bevorzugten Migrationsvariante noch weitere Abklärungen notwendig sind (vgl. Ziff. 4.4.3).

Im ihrem Prüfbericht vom Dezember 2017 bewertet die EFK die gewählte Organisationsform der zentralen Koordinationsstelle beim BIT zum aktuellen Planungszeitpunkt als zweckmässig. Sie empfiehlt dem BIT periodisch zu überprüfen, ob die Koordinationsstelle die richtige Klammerfunktion für den Projekterfolg darstellt oder ob sie mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden sollte. Die Kosten der Koordinationsstelle wurden für das Jahr 2016 aus der Bundesreserve bzw. für 2017 vom BIT und vom ISB getragen. Für 2018 haben die beteiligten Parteien bereits einen Verteilschlüssel und eine gemeinsame Finanzierung vereinbart. Die Weiterführung der Koordinationsstelle im 2019 und in den Folgejahren ist vertraglich und finanziell noch nicht abschliessend geklärt. Nach Auffassung der EFK ist die Konstanz dieser Schlüsselstelle unabdingbar und muss sichergestellt sein. Das System- und Dateninventar des Migrationsprojektes BIT ist noch unvollständig. Die Beschaffungsplanung ist aufgrund der unterschiedlichen Projektphasen nicht einfach. Nach Auffassung der EFK muss dennoch aus technologischer wie auch aus

wirtschaftlicher Sicht eine Abstimmung der Planungen erfolgen. Eine Aggregation der Sicherheitsrisiken auf Ebene der Projekte konnte nicht nachvollzogen werden. Die EFK empfiehlt daher, eine geeignete Methode zur Risikoerfassung auf Stufe der Projekte zu etablieren. Zudem sind die Sicherheitsdokumente bestehender Anwendungen aktuell zu halten und wo nötig die Aktualisierung zu initiieren.

4.6.6 Weitere IKT-Schlüsselprojekte des EFD

Das *Programm APS 2020* beinhaltet neben der Bereitstellung der neuen Informatik-Arbeitsplatzsysteme (APS) insbesondere deren Kompatibilität mit den Fachapplikationen der Ämter sowie die Harmonisierung der für den Betrieb nötigen Produktionsplattformen bei den Leistungserbringern. Entscheidend ist vor allem, dass die geschäftskritischen Fachanwendungen der Verwaltungseinheiten unter Windows 10 lauffähig sind. Verzögerungen bei APS 2020 wirken sich auch direkt auf das Programm GENOVA (vgl. Ziffer 4.1.2) aus.

Die Finanzdelegation erachtet vor allem die Anzahl der Fachapplikationen, die Anpassung von deren Schnittstellen zu Windows 10 sowie den unter der neuen Version des Betriebssystems vorgesehenen schnelleren Update-Rhythmus als kritisch für die zeitgerechte Umsetzung des Programms. Wichtig ist, dass vor dem Wechsel auf Windows 10 genau geprüft wird, welche Fachapplikationen nötig sind und welche durch Standardprodukte ersetzt werden könnten. Abweichungen vom Standardarbeitsplatz (Individualisierung, spezielle Konfigurationen, Wahl zwischen verschiedenen Betriebssystemversionen) sollten nur in absoluten Ausnahmefällen zugelassen werden.

In den IKT-Schlüsselprojekten *Umsetzung der neuen Netzwerkarchitektur Bund (UNB)* sowie *der Identitäts- und Zugangsverwaltung (IAM) Bund* ergaben sich im Berichtsjahr keine besonderen Vorkommnisse und für die begleitende Finanzoberaufsicht bestand kein Handlungsbedarf. Die Finanzdelegation wird den Stand dieser Projekte aufgrund des nächsten Statusberichts des Bundesrats erneut beurteilen.

4.7 Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

4.7.1 Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe

Der Bund gewährt seit 1959 im Rahmen des Landesversorgungsgesetzes Bürgschaften an Reedereien in der Hochseeschifffahrt. Dies dient dazu, in einem Krisenfall Hochseeschiffe in den Dienst der Landesversorgung zu stellen und damit die Versorgung zu sichern. Ab 2002 betrug der Rahmenkredit 600 Millionen Franken; 2008 wurde er auf 1,1 Milliarden Franken erhöht. Aus diesem Kredit hat der Bund Bürgschaften vergeben, welche sich heute auf 528 Millionen Franken für insgesamt 29 Schiffe belaufen (Stand: Mitte Januar 2018). Am 21. Dezember 2016 beschloss der Bundesrat, dem Parlament keine Erneuerung des Ende Juni 2017 ausgelaufenen Bürgschaftsrahmenkredits zu unterbreiten; dies aufgrund der hohen Risiken bei Bürgschaften zur Finanzierung von Hochseeschiffen, der gesunkenen Bedeutung der

Hochseeschifffahrt für die Landesversorgung und der auch nach dem Verkauf von mehreren Schiffen im Jahr 2017 grossen Schweizer Hochseeflotte. Somit werden die letzten Bundesbürgschaften 2032 auslaufen.

Die Hochseeschifffahrt befindet sich weltweit seit 2008 in einer tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise, welche auch Schweizer Reedereien erfasst hat. Die wirtschaftliche Situation mehrerer mit Bundesbürgschaften finanzierter Hochseeschiffe ist derart angespannt, dass im Jahr 2017 Bürgschaften gezogen werden mussten. Sollte sich die aktuell positive Marktentwicklung langfristig bestätigen, kann mit einer wirtschaftlichen Erholung der Gesellschaften gerechnet werden, was die Wahrscheinlichkeit von weiteren Bürgschaftsziehungen reduzieren würde.

Anfangs Mai 2016 beauftragte der Vorsteher des WBF die EFK, im Rahmen einer Administrativuntersuchung die Vergabepaxis für Bürgschaften im Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) zu untersuchen. Ebenfalls untersucht wurden die Vorbereitungen für die starke Erhöhung des Bürgschaftsrahmenkredits um 500 Millionen Franken im Jahr 2008 und der Umgang mit den stark gestiegenen Risiken des Bundes seit Beginn der Hochseeschifffahrtskrise Ende 2008 inklusive allfälliger Hinweise auf strafrechtlich relevante Tatbestände. Zudem wurde das BWL auf Mängel in der Organisation geprüft.

Die Finanzdelegation verfolgt dieses Geschäft seit Mitte 2015. Sie wurde durch das WBF laufend und transparent über die Situation und die Entwicklung der finanziellen Risiken orientiert, die sich aus den Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes für die Hochseeschifffahrt ergeben, ebenso über die Umsetzung der getroffenen Massnahmen sowie die vom WBF in Auftrag gegebene Administrativuntersuchung (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.7.5). Das erklärte Ziel des Bundes war von Beginn an und ist es weiterhin, die Bürgschaftsrisiken zu reduzieren und bei drohenden oder erfolgten Bürgschaftsziehungen den Schaden für den Bund so gering wie möglich zu halten. Die Finanzdelegation als parlamentarisches Finanzoberaufsichtsorgan teilt diese Maxime.

Nachtragskredit für die Honorierung von Bürgschaften des Bundes

Hohe Verluste für den Bund im Falle eines Verkaufs oder einer Liquidation mit Bürgschaftsziehungen bei Hochseeschiffen zeichneten sich bereits Mitte 2015 im Zuge der Liquiditätskrise der SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften ab. Das WBF hat seit Beginn der Krise dieser Gesellschaften die rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft, um eine Sanierung oder mindestens die Weiterführung des Schiffsbetriebs bis zum Verkauf der Schiffe sicherzustellen. Schliesslich war der Freihandverkauf der betroffenen Hochseeschiffe mit Bürgschaftsziehungen und hohen Verlustfolgen für den Bund nicht mehr abwendbar. Vor diesem Hintergrund beantragte der Bundesrat dem Parlament am 16. Mai 2017 einen Nachtragskredit in der Höhe von 215 Millionen Franken zur Honorierung von Bürgschaften, die der Bund den insolventen SCL- und SCT-Reedereien gewährte (vgl. Botschaft vom 16. Mai 2017 zum Nachtrag Ia zum Voranschlag 2017, Geschäft 17.007). Die dreizehn betroffenen Schiffe waren mit Bundesbürgschaften in der Höhe von insgesamt 254 Millionen Franken versehen. Zur Ermittlung der Höhe des Nachtragskredits von 215 Millionen wurde von diesem Betrag der erwartete Verkaufserlös der Schiffe und bereits erfolgte Amortisationen abgezogen.

Die Finanzkommissionen berieten den Antrag des Bundesrats am 18. respektive am 19. Mai 2017 vor, National- und Ständerat stimmten dem Nachtragskredit in der Sommersession 2017 zu.

Verkauf der Schiffe und Liquidation der betroffenen Reedereien

Die Verkaufsverträge wurden unmittelbar vor den Beratungen in den Räten unterschrieben. Auch die vereinbarte, marktübliche Vorauszahlung von 10 Prozent des Verkaufspreises pro Schiff leisteten die Käufer vor der Übergabe. Die Übergabe der einzelnen Hochseeschiffe erstreckte sich über mehrere Monate und war äusserst komplex und operativ aufwendig. Das letzte Schiff der SCL- und SCT-Gruppe wurde am 22. September 2017 den Käufern übergeben. Die Liquidation der verschiedenen Gesellschaften wird in einem ordentlichen Verfahren abgewickelt. Letzteres dauerte Ende 2017 noch an. Nach der Übergabe der Schiffe hat der Bund aus den Verkaufserlösen der Schiffe und aus dem Nachtragskredit die Bürgschaften gegenüber den Banken honoriert. Da das entsprechende Verfahren noch hängig ist, ist der definitive Gesamtausfall für den Bund noch nicht bekannt.

Von der Krise in der Hochseeschifffahrt sind auch andere Schweizer Reedereien betroffen, für welche der Bund ebenfalls bürgt. Die Strategie des Bundes bleibt nach wie vor die maximale Verminderung bzw. die Minimierung eines Verlustes. Dessen Höhe ist massgeblich abhängig von der Markterholung, der Auftragslage und der Charraten. Das potenzielle Verlustrisiko des Bundes liegt nach Einschätzung im Januar 2018 im unteren dreistelligen Millionenbereich. Es besteht berechnete Hoffnung, dass sich ohne einen unvorhergesehenen Wirtschaftseinbruch die Lage der Reedereien weiter verbessert, so dass das Verlustrisiko des Bundes weiter abnimmt. Die Finanzdelegation wird die Entwicklungen weiterhin sehr aufmerksam verfolgen.

Administrativuntersuchung der EFK: Umsetzung der Empfehlungen und Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Finanzdelegation befasste sich im Berichtsjahr auch intensiv mit der Umsetzung der Empfehlungen aus der oben erwähnten Administrativuntersuchung der EFK beim BWL, die das WBF in Auftrag gab. Sie nimmt zur Kenntnis, dass gemäss WBF inzwischen alle Empfehlungen umgesetzt sind und die eingeleiteten Massnahmen im Vollzug greifen. In einem nächsten Schritt wird die Massnahmenumsetzung durch die neu geschaffene Interne Revision geprüft. Die Umsetzung der Empfehlungen soll wesentlich dazu beitragen, das Risiko von Bürgschaftsziehungen zu reduzieren.

Am 25. September 2017 haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beschlossen, eine Inspektion in Sachen Hochseeschifffahrtbürgschaften einzuleiten. Diese fokussiert sich auf Aspekte, welche nicht Gegenstand der Administrativuntersuchung der EFK waren. Im Einzelnen befassen sich die GPK mit der Aufsicht des WBF über das BWL, der Aufsicht und Information des Gesamtbundesrats, der Aufsicht des EDA über das Schweizerische Seeschifffahrtsamt (SSA), der Rolle der EFK aufgrund ihrer Prüfungen von 2010 und 2014 sowie den Lehren aus der Angelegenheit für weitere Bürgschaften des Bundes und für das Risikomanagement des Bundes. Im Sinne einer effektiven Aufgabenverteilung unter den parlamentarischen Obergangsorganen ist die Finanzdelegation der Auffassung, dass die Aufarbei-

tung der in der Vergangenheit liegenden Geschehnisse den GPK obliegt. Auf Vorschlag der GPK prüft die Finanzdelegation ihrerseits im Rahmen ihrer begleitenden Oberaufsichtstätigkeiten im Hochseeschiffahrtssossier den Schiffsverkaufsprozess.

Zusammenspiel zwischen Seeschiffahrtsamt (SSA) und Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)

Das SSA des EDA hat die Aufsicht über die Schweizer Handelsflotte. Somit ist es zuständig für die Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die Reedereien in Bezug auf Sicherheit, Umweltschutz und Besatzung sowie für das Ausstellen des Seebriefes (Fahrzeugausweis für Schiffe). Die EFK führte beim SSA 2016 und 2017 ein Audit durch und prüfte dabei unter anderem die Zusammenarbeit zwischen SSA und BWL, das bei der Vergabe und der Bewirtschaftung von Bürgschaften zur Finanzierung des Kaufs von Hochseeschiffen zuständig ist.

Die Zusammenarbeit beider Ämter zeigt gemäss Prüfungsergebnisse Defizite. Die EFK verlangte von SSA und BWL ein gemeinsames Aufsichtskonzept, um die vom Bund eingegangenen Reputations- und finanziellen Risiken abzudecken. Die Finanzdelegation erkannte Handlungsbedarf und führte dazu zwischen September und November 2017 Aussprachen mit den Vorstehern des EDA und des WBF. Beide Departementsvorsteher unterstrichen die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck unterschrieben SSA und BWL Ende August 2017 eine Kooperationsvereinbarung mit dem Ziel, die bisher informelle Zusammenarbeit verbindlich zu regeln. Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, welche die Kompetenzen des SSA einerseits und des BWL andererseits regeln, führen die beiden Behörden ihre Inspektionen – zwar um einiges koordinierter – jedoch nach wie vor unabhängig voneinander durch. Mit dem Abschluss der Kooperationsvereinbarung sollen das SSA und BWL zudem gemeinsam geeignete Mittel etablieren, durch die die Inspektionsfrequenz massgeblich erhöht wird. Die Finanzdelegation begrüsst das neue Kooperationsmodell.

4.7.2 Governance im ETH-Bereich

Die Finanzdelegation setzt sich seit 2013 mit Fragen der Governance im ETH-Bereich und sog. Public-Private-Partnership (PPP)-Projekten der EPFL auseinander. Im 2016 befasste sie sich insbesondere mit der Immobilienbewirtschaftung im ETH-Bereich. Anlass für vertiefte Diskussionen sorgte eine Kostenüberschreitung im Baubereich der EPFL, die Frage der Wirtschaftlichkeit des Quartier Nord und des Kongresszentrums der EPFL sowie die Rolle der EPFL beim Campus Biotech Geneva. Diese Themen behandelte die Finanzdelegation im Rahmen eines Abklärungsbesuchs in Lausanne und Genf (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.7.1).

Im Februar 2017 lud die Finanzdelegation den Präsidenten des ETH-Rates zu einer Aussprache ein. Sie nahm zur Kenntnis, dass der ETH-Rat die Erwartungen und Empfehlungen der Finanzdelegation und EFK teilt und dass verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet wurden.

Im Rahmen einer Aussprache mit dem neuen Präsidenten der EPFL diskutierte sie im September 2017 unter anderem die nachfolgend aufgeführten Themen. Der Präsi-

dent der EPFL erläuterte dabei seinen Standpunkt. Die Finanzdelegation begrüsst unter anderem, dass die Direktion der EPFL neu aufgestellt und klar strukturiert ist.

Das Quartier Nord der EPFL – bestehend aus Kongresszentrum, Geschäftsmeile, Hotel, Parkhaus und Studentenwohnheim – kostete insgesamt rund 224 Millionen Franken und wurde unter Anwendung eines alternativen Finanzierungsmodells realisiert. Die Konditionen für die Drittpartei wurden anhand einer Untersuchung der EFK als zu vorteilhaft erachtet. Die EFK empfahl, einen vorzeitigen Ausstieg aus der Finanzierung zu prüfen. Die Finanzdelegation teilt diese Auffassung. Der Präsident der EPFL hat zugesichert, die Ausstiegsmöglichkeit sorgfältig zu prüfen.

Nach Ansicht der Finanzdelegation hinkt die Schweiz in Bezug auf die Cybersicherheit der Entwicklung im Ausland hinterher (vgl. Ziff. 3.3.4). Für die Finanzdelegation ist die Cyberabwehr fundamental für unser Land. Der Präsident der EPFL teilt diese Meinung. Auch er ist besorgt über den technologischen Rückstand, den die Schweiz gegenüber anderen Staaten in diesem Bereich zu verzeichnen hat. Rasches Handeln seitens des Parlaments sei dringend erforderlich. Die Finanzdelegation nimmt positiv zur Kenntnis, dass die EPFL – zusammen mit acht institutionellen und industriellen Partnern – im Dezember 2017 die Errichtung eines neuen Kompetenzzentrums in den Bereichen IT-Sicherheit, Datenschutz und Privacy Compliance angekündigt hat.

4.7.3 IKT-Schlüsselprojekt «ASALfutur»

Die Anwendung ASAL für die Auszahlung der Arbeitslosenleistungen ist seit 1993 in Betrieb. Die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV) startete im Jahre 2013 ein Projekt zur Erneuerung der Informatik bei der Arbeitslosenversicherung namens ASALneu, brach dieses jedoch aufgrund einer umfassenden Neueinschätzung Mitte 2015 ab. Die ursprünglich gesetzten Ziele hätten in technischer und terminlicher Hinsicht nur unter Inkaufnahme sehr hoher Risiken erreicht werden können. Bei Projektabbruch identifizierte das SECO Ergebnisse im Wert von 3,75 Millionen Franken, die in einem Nachfolgeprojekt potenziell wiederverwendet werden können. Die Finanzdelegation hielt damals fest, dass der Abbruch strukturiert und nachvollziehbar erfolgte und der finanzwirksame Schaden mit 350 000 Franken überschaubar war. Im Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung des SECO wurden die Strukturen und die IT-Organisation angepasst sowie die IT-Kompetenzen verstärkt. Die EFK erachtet die Neuausrichtung der Informatikstrategie der ALV als zielführend. Der laufende Betrieb des Altsystems wurde nach dem Abbruch durch die bisherige Firma im Rahmen eines neuen Wartungsvertrags sichergestellt. (vgl. Tätigkeitsbericht 2015, Ziff. 4.7.4 und Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.7.3).

Mit dem Nachfolgeprojekt ASALfutur wird seit Mitte 2016 ein neuer Anlauf zur Modernisierung und weiteren Digitalisierung des ALV-Vollzugs genommen. Im Berichtsjahr legte der Bundesrat das neue Vorhaben als IKT-Schlüsselprojekt fest und informierte die Finanzdelegation über den Projektstand per Mitte 2017. Das Vorhaben wird von der Arbeitslosenversicherung finanziert, welche dessen Gesamtkosten inklusive verwaltungsisnternem Personalaufwand (Bund und dezentrale Voll-

zugsstellen) auf rund 115 Millionen Franken schätzt. Die Umsetzung soll bis spätestens 2021 erfolgen.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass das Projekt gut gestartet ist. Der Zuschlag für das Projekt konnte nach Durchführung eines Auswahlverfahrens nach WTO-Richtlinien im November 2017 unter Vorbehalt eines allfälligen Rekurses erteilt werden. Nebst einem Grundauftrag von 5,8 Millionen Franken umfasst die Vergabe Optionen in Höhe von 102 Millionen Franken für die Jahre 2018 bis 2029, darunter der Basisrelease, Lizenzen und die Wartung sowie die Weiterentwicklung der neuen ASAL-Lösung.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass – wie bei anderen IKT-Schlüsselprojekten – die fehlende Verfügbarkeit von verwaltungsinternen Personalressourcen ein Risiko darstellt, das durch den Einsatz von externen Mitarbeitenden kompensiert wird (vgl. auch Ziff. 3.3.2).

Betreffend die Governance der ALV forderte die Finanzdelegation den Vorsteher des WBF im März 2015 auf, die Organisationsstrukturen anzupassen. Ihrer Ansicht nach ist die ALV-Organisation im Sinne eines Administrativuntersuchungsberichtes von Professor Urs Saxer vom Juli 2014 entweder vollständig ins SECO zu integrieren oder vollständig aus der Bundesverwaltung auszulagern. Laut dem Vorsteher des WBF sollen die Funktionsfähigkeit und die Governance der Kommissionsarbeit in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 einem Review unterzogen und die Finanzdelegation anschliessend über die Ergebnisse informiert werden. Die Finanzdelegation ihrerseits hat die EFK mit der Prüfung der Governance im 2017 beauftragt. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

4.8 Eidgen. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

4.8.1 Sanierung des Weissensteintunnels

Der Weissensteintunnel auf der Bahnstrecke Solothurn–Moutier dient dem regionalen Personenverkehr. Er ist in einem schlechten Zustand und muss aus Sicherheitsgründen umfassend saniert werden. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) prüfte gemeinsam mit den Kantonen Bern und Solothurn sowie mit externen Experten nebst Sanierungsvarianten auch verschiedene Szenarien mit Tunnelschliessung und neuen Busverbindungen. Die Tunnelschliessung war die günstigste Variante, würde aber zu deutlich längeren Reisezeiten führen. Die Kantone Bern und Solothurn sprachen sich klar für die Instandsetzung des Tunnels aus. Das BAV beschloss am 14. Februar 2017, den Weissensteintunnel zu sanieren. Die Kosten von 85 Millionen Franken trägt der Bund über den Bahninfrastrukturfonds. Nach der Sanierung kann der Tunnel weitere 25 Jahre betrieben werden.

Im Mai befasste sich die Finanzdelegation im Rahmen einer Aussprache mit der Vorsteherin des UVEK mit der Notiz der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 12. April 2017. In dieser vergleicht die EFK die verschiedenen Szenarien und hält fest, dass zwischen der Tunnelsanierung und der Tunnelschliessung mit alternativem Busbetrieb aus wirtschaftlicher Sicht eine Barwertdifferenz von 120 Millionen

Franken zugunsten der Tunnelschliessung besteht. In der Notiz wird ausserdem betont, dass die Linie nicht stark frequentiert ist. Pro Tag würde die Strecke zwischen Oberdorf und Gänsbrunnen von weniger als 600 Personen genutzt. Im Jahr 2016 habe der Kostendeckungsgrad 21,8 Prozent betragen. Sollte dieser Wert unter 20 Prozent sinken, wäre der Bund nicht mehr verpflichtet, das regionale Personenverkehrsangebot zu finanzieren. Die EFK ist der Ansicht, dass die Sanierung des Weissensteintunnels den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und der Sparsamkeit widerspricht (Art. 12 Abs. 4 Finanzhaushaltsgesetz). Sie befürchtet eine präjudizielle Wirkung. Die Vorsteherin des UVEK teilte der Finanzdelegation mit, dass sie nicht derselben Meinung ist wie die EFK. Im Eisenbahn- ebenso wie im Personenbeförderungsgesetz sei das Vorgehen in solchen Fällen klar geregelt. Zur Beurteilung dürfe nicht bloss das Finanzhaushaltsgesetz herangezogen werden, es seien auch Regionalpolitik, Raumplanung, Umweltschutz und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen. Die Sanierung des Weissensteintunnels sei trotz der hohen Kosten die effizienteste gesetzeskonforme Lösung.

Die Finanzdelegation beschloss, bei der nächsten Aussprache mit der Vorsteherin des UVEK die Frage zu vertiefen, wie die Finanzierung des regionalen Personenverkehrs durch die betroffenen Kantone sichergestellt werden könnte, sollte der Kostendeckungsgrad unter den Mindestwert von 20 Prozent fallen, unter dem der Bund nicht mehr zahlen müsste. Die Situation auf der Strecke zwischen Solothurn und Moutier ist insofern speziell, da Moutier im Jahre 2021 vom Kanton Bern in den Kanton Jura wechselt.

4.8.2 Zukünftige begleitende Oberaufsicht über die Neat

Die Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte (NAD) überwacht seit Anfang 1999 die Verwirklichung der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat). Im April 2017 fielte sie den Grundsatzentscheid, sich auf Ende der laufenden Legislaturperiode, d. h. per 1. Dezember 2019, aufzulösen. Nach der Aufhebung der NAD wird die Zuständigkeit und Verantwortung für die Oberaufsicht über den Bau und die Inbetriebsetzung der Neat – wie bereits vor dem Jahr 1999 – bei den im Parlamentsgesetz erwähnten ständigen parlamentarischen Oberaufsichtsorganen FK, GPK und Finanzdelegation liegen. Neben den FK, GPK und KVF, welche die Mitglieder der NAD wählen, lud die NAD deshalb im Berichtsjahr auch die Finanzdelegation ein, zu ihrem Beschluss Stellung zu nehmen.

Die Finanzdelegation teilte der NAD Mitte 2017 mit, dass sie den Entscheid der NAD ausdrücklich unterstütze und bereit sei, die begleitende Oberaufsicht über den Bau der Neat bis zum Abschluss des Gesamtprojekts in Koordination mit den FK und GPK weiterzuführen. Aufgrund der gleichen Rechte und Pflichten sowie der analogen Organisation und Arbeitsweise der beiden Oberaufsichtsdelegationen sei sichergestellt, dass die Finanzdelegation die begleitende Oberaufsicht im Rahmen ihres bestehenden Sitzungsrhythmus nahtlos weiterführen und bei aufsichtsrelevanten Entwicklungen zeitnah intervenieren könne. Mit Blick auf die Übergabe der Aufgaben und Verantwortung an die ständigen Oberaufsichtsorgane ersuchte die Finanzdelegation die NAD, in einem abschliessenden Bericht festzuhalten, wie diese

die Kosten, Kreditbeanspruchung, Termineinhaltung und Risiken des Gesamtprojekts Neat per Mitte 2019 beurteilt, welche Aufgaben nach 2019 weiterhin hängig sind und auf welche Projektelemente die Finanzdelegation ein besonderes Augenmerk richten muss.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der FK, GPK, KVF, Finanzdelegation und NAD trafen sich Mitte September 2017, um die Modalitäten der Auflösung zu koordinieren. Beschlossen wurde unter anderem, dass die Finanzdelegation ab dem 2. Dezember 2019 für die begleitende Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neat bis zum Abschluss des Projekts zuständig sein soll. Damit wird sichergestellt, dass sich in Zukunft nicht gleichzeitig mehrere Kommissionen und deren Subkommissionen vertieft mit den verbleibenden Arbeiten für die Neat befassen. Die Zuständigkeiten beider FK für die Beratung des Voranschlags und der Rechnung des Bahninfrastrukturfonds, beider GPK für den Bereich der Neat im Geschäftsbericht des Bundesrats sowie der FK und GPK im Bereich der Oberaufsicht über den Betrieb der Neat werden dadurch nicht tangiert.

4.8.3 IKT-Schlüsselprojekt «Datenmanagement 2010 / IVZ»

Das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) soll das System MOFAD ablösen, mit dem in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein derzeit die Daten der Verkehrszulassungen und der entsprechenden Kontrollen bearbeitet werden. MOFAD umfasst die drei Register MOFIS (Fahrzeugzulassungen), Faber (Führerzulassungen) und ADMAS (Administrativmassnahmen) und basiert auf einer stabilen, aber teilweise veralteten Technologie. Das ASTRA hat deshalb vor mehr als 10 Jahren entschieden, es durch das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) zu ersetzen.

Das 2005 initiierte Vorhaben IVZ wurde vom Bundesrat im Jahre 2013 als ein IKT-Schlüsselprojekt bestimmt. Seine Gesamtkosten belaufen sich auf 73,7 Millionen Franken. Dessen Einführung wurde mehrmals verschoben und ist nun auf Frühjahr 2018 geplant. Das Projekt beschäftigte die Finanzdelegation wegen der mehrfachen Verschiebungen bereits in den letzten Jahren (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziff. 4.8.4).

Im Mai 2017 informierte die Vorsteherin des UVEK die Finanzdelegation im Rahmen einer Aussprache über die Gründe der erneuten Verschiebung und den damaligen Projektstand. Sie erklärte, dass das Projekt plangemäss verlaufe und das Bundesamt seine Lehren aus der Vergangenheit in Bezug auf die Ressourcen und die Organisation gezogen habe.

Gestützt auf den bundesrätlichen Halbjahresbericht über den Projektstand aller IKT-Schlüsselprojekte, den dritten Prüfbericht der EFK vom 16. Oktober 2017 und ein Schreiben der GPK-S vom 22. August 2017 befasste sich die Finanzdelegation im November 2017 erneut mit dem Projekt. Sie nahm zur Kenntnis, dass das ASTRA zusammen mit dem BIT und dem beauftragten Unternehmen drei der vier Hauptprobleme beheben konnte, welche die Einführung im Jahre 2015 verhindert hatten. Das System lief Ende 2017 stabil, die Zusammenarbeit wurde als gut bezeichnet und

die Performance des Systems konnte zudem in den vorangehenden Monaten verbessert werden. Das ASTRA legt die Priorität auf die Einführung des Systems und will danach die Performance durch eine Vereinfachung der komplexen Systemarchitektur und durch Nachbesserungen steigern.

Seit die Finanzdelegation das Schlüsselprojekt beaufsichtigt, erachtet sie für die Anwenderinnen und Anwender annehmbare Antwortzeiten als ein zentrales Element des Projekts. Sie stuft die Performance des Gesamtsystems trotz Verbesserungen deshalb weiterhin als Risiko ein. Die auf Ostern 2018 geplante Einführung könnte gefährdet sein, wenn Messungen eine unzureichende Performance ergeben. Sie erwartet, dass die Projektverantwortlichen alles daransetzen, die Performancesteigerung innerhalb des aktuellen Projekts, vor der Einführung des Systems, zu realisieren und nicht im Rahmen eines Nachfolgeprojekts. Sie teilt die Haltung der GPK-S, dass die Ansichten der Nutzerinnen und Nutzer zur Alltagstauglichkeit der Anwendung ein entscheidendes Element für die künftige Beurteilung von deren Leistungsfähigkeit sein werden.

Die offenen Fragen, insbesondere zur Performance des Systems, zur Klärung der rechtlichen Verantwortlichkeiten, zu den knappen Personalressourcen und zur korrekten Anwendung der Leistungswertanalyse, wird die Finanzdelegation im 2018 weiter vertiefen.

Empfehlungen der Finanzdelegation

Neue Empfehlungen

Empfehlung der Finanzdelegation an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) vom 10. Januar 2018 (vgl. Ziff. 3.2.3)	Stellungnahme des Departements	Status
<i>Bundesbeitrag an Kantone für Ergänzungsleistungen zur IV</i> Die Finanzdelegation empfiehlt dem Vorsteher des EDI, die Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Ergänzungsleistungsverordnung; ELV) bis spätestens Ende 2018 zu revidieren. Ziel muss sein, dass die heutige Bestimmung zur Festsetzung des Bundesbeitrages an die Ergänzungsleistungen, der sich auf den letzten Monat des Vorjahres abstützt und zu gesetzeswidrigen Ergebnissen führen kann, durch eine Bestimmung zu ersetzen, die im Einklang mit dem Ergänzungsleistungsgesetz (ELG) steht.	Der Vorsteher des EDI bestätigt, dass die heutige Regelung für die Festsetzung des Bundesbeitrages an die Ergänzungsleistungen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen kann. Das dafür zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) wird deshalb eine Anpassung der Verordnung vorbereiten und in der ersten Jahreshälfte 2018 eine Vernehmlassung dazu durchführen. Der Vorsteher des EDI wird der FinDel den Verordnungsentwurf und das Ergebnis der Vernehmlassung im Herbst 2018 vorstellen. Die Verordnungsänderung soll am 1. Januar 2019 in Kraft treten. Die Bestimmung des Bundesanteils für das Jahr 2019 soll auf der Basis eines Monats im selben Jahr erfolgen.	Das EDI hat die Empfehlung angenommen. Die Umsetzung ist hängig.

Fünf Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zum Beschaffungscontrolling vom 12. Dezember 2017 (vgl. Ziff. 3.4.2)

Stellungnahme des Bundesrats

Status

Beschaffungsstrategie Bund

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, spätestens auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des totalrevidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) eine kohärente bundesweite «Beschaffungsstrategie Bund» mit konkreten Stossrichtungen und Zielen zu beschliessen. Diese sollen den Beschaffungsstellen des Bundes als Rahmen für die Festlegung und Umsetzung ihrer eigenen operativen Ziele dienen. Die Umsetzung der Ziele wird mit dem strategischen Beschaffungscontrolling gesteuert und überprüft. Dieses soll nicht nur als Instrument für die Berichterstattung, sondern auch als Instrument der Führungsunterstützung genutzt werden.

Die Finanzdelegation erwartet die Stellungnahme des Bundesrats auf Frühjahr 2018.

Stellungnahme des Bundesrats ausstehend

Reform der Beschaffungsprozesse des Bundes

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, in einem ersten Schritt die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung in bundesweit gültige Standardbeschaffungsprozesse zu überführen und diese unter eine einheitliche Führung (Prozessverantwortung) zu stellen. Ziel sollte sein, die Beschaffungsverfahren in der Verwaltung speditiver und kostengünstiger durchzuführen, Synergien zu erzielen und Skaleneffekte zu realisieren. Die Finanzdelegation regt an, in einem zweiten Schritt zu prüfen, inwieweit die heutige Beschaffungsstruktur des Bundes mit den zentralen Beschaffungsstellen, verschiedenen dezentralen Beschaffungsorganisationen bei Bedarfsstellen, der Beschaffungskonferenz Bund (BKB) und der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) an die standardisierten Beschaffungsprozesse angepasst werden müsste.

Die Finanzdelegation erwartet die Stellungnahme des Bundesrats auf Frühjahr 2018.

Stellungnahme des Bundesrats ausstehend

Fünf Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zum Beschaffungscontrolling vom 12. Dezember 2017 (vgl. Ziff. 3.4.2)

Stellungnahme des Bundesrats

Status

Genehmigung und Publikation des neuen Reporting Sets

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf,

Die Finanzdelegation erwartet die Stellungnahme des Bundesrats auf Frühjahr 2018.

Stellungnahme des Bundesrats ausstehend

- das neue einheitliche Reporting Set Beschaffungscontrolling für den Bundesrat und die Finanzdelegation ab dem Berichtsjahr 2017 jeweils gestützt auf Anhang 3A der Org-VöB zu genehmigen und nicht wie bisher nur zur Kenntnis zu nehmen, bevor er es mit seiner eigenen Beurteilung sowie Angaben über allfällige durch den Bundesrat beschlossene Massnahmen der Finanzdelegation weiterleitet;
- das Reporting Set ab dem Berichtsjahr 2017 zu veröffentlichen, mit dem Ziel, die Transparenz im Beschaffungsbereich der Bundesverwaltung weiter zu erhöhen.

Jahresbericht der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass ab 2018 zumindest die drei grossen zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (armasuisse, ASTRA und BBL) einen gemeinsamen Jahresbericht über ihr Beschaffungswesen – ausgehend vom Modell des Jahresberichts des ASTRA – verfassen und diesen veröffentlichen.

Die Finanzdelegation erwartet die Stellungnahme des Bundesrats auf Frühjahr 2018.

Stellungnahme des Bundesrats ausstehend

Verbesserung der Datenqualität des Beschaffungscontrollings

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, die Qualität der Daten für das Beschaffungscontrolling mittels Einführung einer einzigen Stammdatenverwaltung in der Bundesverwaltung und klarer Vorgaben für die Erfassung der Beschaffungsdaten weiter zu verbessern.

Die Finanzdelegation erwartet die Stellungnahme des Bundesrats auf Frühjahr 2018.

Stellungnahme des Bundesrats ausstehend

Empfehlung der Finanzdelegation an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
vom 14. Dezember 2017

Stellungnahme des Departements

Status

Abschaffung einer Bagatellsubvention

Die Finanzdelegation empfiehlt der Vorsteherin des UVEK, eine Streichung der Finanzhilfe an den Fonds zur Förderung der Wald und Holzforschung (Bagatellsubvention) zu prüfen.

Die Vorsteherin des UVEK ist mit der Finanzdelegation einig, dass es sich bei dem Betrag von 770 000 Franken um eine kleine Subvention handelt und der Fonds aufgrund der von der EFK festgestellten Mängel in dieser Form nicht weitergeführt werden kann. Es handelt sich jedoch um ein langjähriges Instrument, dessen Stärke in diesem Fall bei der gemeinsamen Trägerschaft durch Bund und Kantone liegt. Da der praktische Forstdienst in der Schweiz kantonal organisiert ist, ergibt sich deshalb für die Forschung und Umsetzung eine wünschenswerte Zusammenarbeit. Diese Haltung wird auch von der zuständigen kantonalen Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft geteilt.

Das UVEK prüft daher gemeinsam mit den Kantonen, ob bis spätestens 2019 mit einer alternativen Lösung der unbestrittene Anpassungsbedarf gedeckt und gleichzeitig die Qualitäten des heutigen Fonds erhalten werden können. Auch eine Aufhebung des Fonds wird Bestandteil dieser Prüfung sein. Das BAFU hat die Arbeiten an die Hand genommen.

Das UVEK hat die Empfehlung angenommen.
Die Umsetzung ist hängig.

Hängige Empfehlungen

Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat vom 5. März 2014 (vgl. Ziff. 3.3.1)	Stellungnahmen des Bundesrats	Status
<i>Weiterentwicklung im Bereich IKT-Controlling</i> Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, die Steuerungsvorgaben und -instrumente für Informatikprojekte bundesweit vermehrt zu harmonisieren und vor allem bei den IKT-Schlüsselprojekten eine Zentralisierung des Controllings (Steuerung und Überwachung) bei einer verantwortlichen Stelle zu prüfen, um bei den strategisch wichtigen IKT-Vorhaben des Bundes eine einheitliche professionelle Steuerung zu garantieren.	Der Bundesrat hat entsprechende Vorgaben erlassen. Er verzichtet aber auf eine Zentralisierung des Controllings, um die Verantwortlichkeiten nicht zu verwischen. Die Finanzdelegation hält an ihrer Aufforderung fest, vor allem bei den IKT-Schlüsselprojekten eine Zentralisierung des Controllings (Steuerung und Überwachung) bei einer einzigen verantwortlichen Stelle zu prüfen.	Die Frage der Zentralisierung des Controllings verfolgt die Finanzdelegation zu einem späteren Zeitpunkt weiter.
Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat zur Bundesinformatik vom 11. Juni 2015 (vgl. Ziff. 3.3.1)	Stellungnahmen des Bundesrats	Status
<i>IKT-Mittelfristplanung</i> Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat mit Blick auf die nächste Revision der Bundesinformatikverordnung (BinfV), das heutige System der finanziellen IKT-Steuerung auf Verbesserungspotenzial zu prüfen und dabei eine bundesweite IKT-Mittelfristplanung verbindlich umzusetzen.	Die Erarbeitung der Weisungen zur Architektur-Governance haben sich verzögert. Der Bundesrat wird sich erst im 1. Halbjahr 2018 mit ihnen befassen. Zum Portfoliomanagement hat der Bundesrat einen Entscheid gefällt, den die Finanzdelegation als zu wenig weitgehend kritisiert. Der Zeitpunkt für eine Überarbeitung der BinfV ist ungewiss.	Die Empfehlung wurde angenommen. Die Umsetzung erfolgt später als geplant.

Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat zur Informatik-Strategie 2016–2019 vom 25. September 2015 (vgl. Ziff. 3.3.1)	Stellungnahmen des Bundesrats	Status
<i>Zentrale Führung und Steuerung</i> Die Finanzdelegation ist klar der Ansicht, dass die zentrale Führung und Steuerung im Bereich der Querschnittsfunktionen weiter zu stärken sind. Sie erwartet, dass das ISB mit der neuen IKT-Strategie energischer als bisher die Gesamtsicht der Informatik im Bund wahrnimmt und ihre Steuerung in diesem Bereich ausbaut. Dazu ist unabdingbar, dass eine IKT-Architektur für den Bund festgelegt und IKT-Leistungen, welche die Verwaltungseinheiten in gleicher oder ähnlicher Funktionalität und Qualität benötigen, vermehrt als IKT-Standarddienste definiert und zentral gesteuert und geführt werden.	vgl. Ausführungen unter IKT-Mittelfristplanung	Die Empfehlung wurde angenommen. Die Umsetzung verzögert sich.
<i>IKT-Architektur Bund</i> Die Finanzdelegation erwartet, dass überdepartementale Synergien in Zukunft frühzeitig erkannt und genutzt werden. Sie empfiehlt dem Bundesrat deshalb, in die IKT-Strategie 2016–2019 den Aufbau eines bundesweiten IKT-Architektur-Managements einschliesslich einer bundesweiten Mittelfristplanung im Bereich IKT-Architektur aufzunehmen. Als Oberaufsicht wird die Finanzdelegation die IKT-Architekturentwicklung im Bund aufmerksam begleiten.	Die Anliegen der Finanzdelegation sind in der IKT-Strategie 2016–2019 des Bundes enthalten. Der Aufbau eines bundesweiten IKT-Architektur-Managements einschliesslich einer bundesweiten Mittelfristplanung verzögern sich allerdings und können bis 2019 voraussichtlich nicht vollständig umgesetzt werden. Die Finanzdelegation unterstützt in diesem Zusammenhang zwei Empfehlungen der EFK. Dem Bundesrat empfahl die EFK, die Rolle des ISB zu verstärken, damit es die Unternehmensarchitektur des Bundes steuern kann, und die Rolle des Architekturboard Bund zu überdenken. Dem ISB empfahl die EFK, die Kohärenz zwischen den IKT-Grossprojekten mit der künftigen Unternehmensarchitektur des Bundes sicherzustellen.	Die Empfehlung wurde angenommen. Die Umsetzung verzögert sich.

Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat zur Informatik-Strategie 2016–2019 vom 25. September 2015 (vgl. Ziff. 3.3.1)	Stellungnahmen des Bundesrats	Status
<i>Revision der BinfV</i> Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat zu prüfen, inwieweit die Kompetenzen und Weisungsbefugnisse des ISB in der BinfV klarer definiert und ausgebaut werden können und welche Rolle dem Informatikrat Bund (IRB) inskünftig zugewiesen werden soll.	Der Zeitpunkt für eine Überarbeitung der BinfV hängt von IKT-Strategie des Bundes 2016–2019 ab. Deren Umsetzung verzögert sich.	Die Empfehlung wurde angenommen. Die Umsetzung verzögert sich.
Empfehlung der Finanzdelegation an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung vom 16. März 2015	Stellungnahme des Departements	Status
<i>Reorganisation der Ausgleichsstelle der ALV</i> Die Finanzdelegation forderte das WBF auf, die heute geltende Organisationsstruktur der Ausgleichsstelle der ALV innert nützlicher Frist anzupassen. Dabei ist es unabdingbar, dass die ALV-Organisation im Sinne des Administrativuntersuchungsberichts vom 26. Juli 2014 («Bericht Saxer») entweder vollständig ins SECO integriert oder vollständig aus der Bundesverwaltung ausgelagert wird.	Das WBF hat 2015 einen externen Experten beauftragt, mögliche Modelle für die künftige Organisation der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung auszuarbeiten. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Arbeiten hat der Vorsteher des WBF per 1. Januar 2016 gewisse Aufgaben und Kompetenzen punktuell bereinigt. Die Funktionsfähigkeit und die Governance der ALV-Organisation sollen in der zweiten Hälfte 2018 einem Review unterzogen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt verzichtet das WBF auf eine Anpassung der Rechtsgrundlagen.	Die Empfehlung wurde angenommen. Die Umsetzung ist noch offen.

Im Berichtsjahr 2017 erledigte Empfehlungen

Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat	Stellungnahmen des Bundesrats	Status
<i>Revision der Rechtsgrundlagen (BöB)</i>		
Die Finanzdelegation richtete drei Empfehlungen an den Bundesrat, welcher diese weitgehend in die Vernehmlassungsvorlage aufnahm. So empfahl sie erstens, im Rahmen des überdepartementalen Beschaffungscontrollings ein geeignetes Instrument zu schaffen, um die Leistungserbringer, die im Zusammenhang mit der Erbringung ihrer vertraglichen Pflichten (wie Qualität oder Termintreue) mehrfach abgemahnt wurden, zu identifizieren und zumindest den Vergabestellen des Bundes bekannt zu machen (Liste «schwarze Schafe»).	Der Bundesrat hat die drei Empfehlungen im Sinne der Finanzdelegation in der Vernehmlassungsvorlage und in der Botschaft zur Totalrevision des BöB (17.019) umgesetzt.	Die Empfehlungen wurden angenommen und vom Bundesrat im Sinne der Finanzdelegation umgesetzt.
Zweitens empfahl sie, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, um das Instrument der simap-Publikation auch auf Verträge mit Vergabevolumina, die unterhalb der in Artikel 6 BöB festgelegten Schwellenwerte liegen, auszudehnen (Publikation von Informationen über Auftrag, Auftraggeber, Datum, Gegenstand und Vergabepreis für alle Verträge mit einem Wert ab 50 000 Franken).	Die Finanzdelegation verzichtete im 2017 darauf, einen Mitbericht an die vorberatenden Kommissionen zu richten.	
Drittens empfahl sie, das Einsichtsrecht – auf Stufe BöB – für alle Vergaben in Monopolsituationen festzuschreiben, und dies ohne den heute geltenden Vorbehalt einer vertraglichen Vereinbarung.		

Empfehlung der Finanzdelegation an das Eidgenössische Departement für Bevölkerungsschutz und Verteidigung (VBS) vom 7. März 2017 (vgl. Ziff. 4.5.1)	Stellungnahme des VBS	Status
<i>Prüfkompetenzen der Eidgenössischen Finanzkontrolle bei der RUAG</i>		
Die Finanzdelegation forderte den Vorsteher des VBS auf, in seiner Rolle als Vertreter des Eigners (Bund) dafür zu sorgen, dass die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) ihre Prüfungen bei der RUAG entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag durchführen kann.	siehe Ausführungen unter Ziffer 4.5.1 dieses Berichts	Die Empfehlung wurde angenommen und umgesetzt.

Antrag der Finanzdelegation an Kommissionen

17.069 Änderung des Urheberrechtsgesetzes

Am 10.01.2018 beantragte die Finanzdelegation den für die Vorberatung des Ratsgeschäfts 17.069 zuständigen Kommissionen (Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates [RK-N] und Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates [WBK-S]), bei ihrer Beratung die Ausweitung der Bundesaufsicht über sämtliche Tätigkeiten der Verwertungsgesellschaften sowie die Einführung einer Angemessenheitskontrolle, wie sie in der ersten Vernehmlassungsvorlage vorgesehen war, in Erwägung zu ziehen. Dieser sah eine doppelte Erweiterung der Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften vor. Einerseits sollten neu auch die Bereiche der freiwilligen kollektiven Verwertung unter Bundesaufsicht gestellt werden, andererseits wurde vorgeschlagen, dass das IGE nicht nur prüft, ob die Geschäftsführung und die Grundlagen der Verteilung der jeweiligen Verwertungsgesellschaft dem geltenden Recht entsprechen, sondern darüber hinaus auch, ob sie in der Sache angemessen sind.

Art. 40 Bewilligungspflicht

¹ Einer Bewilligung des Instituts für geistiges Eigentum (IGE) bedarf, wer:

- a. die ausschliesslichen Rechte zur Aufführung und Sendung nichttheatralischer Werke der Musik und zur Herstellung von Tonträgern oder Tonbildträgern solcher Werke verwertet;
- b. die ausschliesslichen Rechte nach den Artikeln 22–22c und 24b geltend macht;
- c. die Vergütungsansprüche nach den Artikeln 13, 20, 24c, 24d und 35 geltend macht.

² Der Bundesrat kann Gesellschaften, die in weiteren Verwertungsbereichen tätig sind, der Bewilligungspflicht unterstellen, wenn es das öffentliche Interesse erfordert.

³ Für die persönliche Verwertung der ausschliesslichen Rechte nach Absatz 1 Buchstabe a brauchen Urheber und Urheberinnen und deren Erben und Erbinnen keine Bewilligung.

Art. 41 Bundesaufsicht

Wer einer Bewilligung des IGE bedarf, untersteht der Bundesaufsicht.

Art. 53 Abs. 1

¹ Das IGE überwacht die Geschäftsführung der Verwertungsgesellschaften und prüft sie auf ihre Angemessenheit. Es sorgt dafür, dass die Verwertungsgesellschaften ihren Pflichten nachkommen. Es prüft und genehmigt den Geschäftsbericht.

