



Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2019

vom 17. März 2020

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 2019. Wir bitten Sie, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Dieser Bericht gibt Auskunft über eine Auswahl der wichtigsten während des Berichtsjahrs behandelten Geschäfte der Finanzdelegation, die Feststellungen und Erkenntnisse dazu sowie den Umsetzungsstand der Empfehlungen der Delegation.

17. März 2020

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Peter Hegglin, Ständerat

Der Vizepräsident: Pirmin Schwander, Nationalrat

Zusammenfassung

Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält eine Auswahl derjenigen Geschäfte, bei denen die Finanzdelegation im Berichtsjahr 2019 Handlungsbedarf für die parlamentarische Finanzoberaufsicht erkannte bzw. die zu grösseren Diskussionen und kritischen Anmerkungen Anlass gaben. In der nachstehenden Zusammenfassung beleuchtet sie einige dieser Themen in geraffter Form.

Kreditgeschäfte: *Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die restriktive Haltung der Finanzdelegation bei der Genehmigung dringlicher Nachtragskredite (zusätzliche Voranschlags- und Verpflichtungskredite mit Vorschuss) oder Kreditüberschreitungen über dem Schwellenwert von 5 Millionen Franken eine präventive Wirkung entfaltet. Grossen Wert legt die Finanzdelegation darauf, dass die Planung der Verwaltung rechtzeitig und sorgfältig erfolgt und dringliche Nachtrags- oder Zusatzkredite ausschliesslich aufgrund unerwarteter, nicht planbarer Ereignisse beantragt werden. Sie wird weiterhin strenge Anforderungen an die Begründung der Dringlichkeit stellen und bei Kreditbegehren verlangen, dass das zuständige Departement immer die Möglichkeiten prüft, wie diese kompensiert werden können.*

Kaderlohnreporting 2018: *Die Finanzdelegation stellt fest, dass die bewilligten Höchstbeträge bei den Vergütungen des obersten Kaderns bundesnaher Unternehmen und Anstalten in der Regel eingehalten werden. Die Gründe für Abweichungen liegen oft in früheren Lohnentscheiden mit Besitzstandswahrung und in der Entwicklung der Teuerung. Bei nächster Gelegenheit, zum Beispiel bei Wieder- oder Neuwahl, müssen diese Abweichungen behoben werden. In Bezug auf den CEO und Vorsitzenden der Konzernleitung der SBB ersuchte die GPK die Finanzdelegation, dessen Entlohnung und die Erhöhung der Zahlungen an die berufliche Vorsorge näher zu prüfen. Die Delegation kam gestützt auf eine Überprüfung der EFK zum Schluss, dass die gesamte Entlohnung im 2018 zwar höher ausfiel als 2017, sich jedoch auf dem Niveau der Jahre 2014 – 2016 bewegte, sich der variable Anteil zugunsten des fixen Anteils verringerte und es sich bei der Erhöhung der Zahlungen an die berufliche Vorsorge um eine Umbuchung, nicht um eine Erhöhung handelte.*

Digitale Transformation der Bundesverwaltung: *Seit mehr als 10 Jahren ist die nähere Überwachung des Bereichs der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) des Bundes ein zentraler Schwerpunkt der Finanzdelegation. In ihren Tätigkeitsberichten berichtet sie jeweils über ihre wichtigsten Feststellungen und Erwartungen sowie den Umsetzungsstand ihrer Empfehlungen (vgl. Anhang). In den letzten Jahren bemängelte sie vor allem die unzureichende IKT-Gouvernanz, -Steuerung und -Führung. Der Gesamtbundesrat reagiert – trotz einigen Fortschritten – nach wie vor zu zögerlich auf die gewaltigen Herausforderungen, die mit der digitalen Transformation der Bundesverwaltung einhergehen. Die Finanzdelegation führt dies unter anderem auf den Widerstand der Departemente zurück, die unter Verweis auf das in der Verfassung verankerte Departementalprinzip einer vermehrt zentralen Steuerung sowie übergeordneten «Unternehmensarchitektur» und Mittelfristplanung mit Vorbehalt begeben.*

Im Berichtsjahr besprach die Delegation mit dem Vorsteher des EFD die sechs noch nicht umgesetzten Empfehlungen der Finanzdelegation aus den Jahren 2014-2017, die Erreichung der Ziele der IKT-Strategie des Bundes 2016-2019, die Eckwerte der IKT-Strategie des Bundes 2020-2023 sowie die Umsetzung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Digitalisierung und IKT-Organisation» in den Bereichen IKT-Gouvernanz, Leistungsverrechnung, Beschaffungsverfahren und IKT-Fähigkeiten. Das EFD beabsichtigt, im Rahmen der IKT-Strategie 2020-2023 namentlich die Forderung der Finanzdelegation nach einer Unternehmensarchitektur aufzunehmen und dem Bundesrat im Frühjahr 2020 einen Antrag für ein neues Lenkungsmodell für die Bundesverwaltung (Gouvernanz) zu unterbreiten. Die Finanzdelegation wird sich mit den beiden Themen eingehend auseinandersetzen.

Erstmals befasste sich die Finanzdelegation zudem mit der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023. Dabei interessierte vor allem, wie die Herausforderungen der digitalen Transformation im Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden angegangen wird und wirtschaftlich umgesetzt werden kann. Sie forderte den Bundesrat auf, zu prüfen, inwiefern es – insbesondere im Bereich des Aufbaus nationaler Register, Adressdienste und Netzwerke – eine Verfassungsänderung braucht. Ist eine solche für eine Regelungskompetenz des Bundes erforderlich, muss diese zügig an die Hand genommen werden.

Cybersicherheit, Cyber-Defence und Cyber-Strafverfolgung: *Gestützt auf den «Umsetzungsplan der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018-2022» verabschiedete der Bundesrat die Organisationsstruktur im Bereich Cyber. Diese orientiert sich an der Aufgabenteilung zwischen den drei Bereichen Cyber-Sicherheit (EFD), Cyber-Defence (VBS) und Cyber-Strafverfolgung (EJPD). Der Bundesrat hat einen Ausschuss Sicherheit – bestehend aus dem EFD, VBS und EJPD – gebildet, an dessen Sitzungen auch die Kantone vertreten sind. Die Prioritäten bei der Umsetzung der nationalen Cyberstrategie werden mit dem im Juni 2019 ernannten Delegierten für Cybersicherheit, angesiedelt im Generalsekretariat des EFD, festgelegt, der bezüglich der Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen eine zentrale Rolle spielt. Ausgebaut wurde ausserdem der Austausch des Bundes mit verschiedenen Akteuren bzw. Plattformen der Privatwirtschaft und den Universitäten. Die Finanzdelegation begrüsst die im 2019 erzielten Fortschritte in den verschiedenen Handlungsfeldern des Umsetzungsplans der nationalen Cyberstrategie. Es ist gelungen, zentrale Strukturelemente einzuführen und die entsprechenden Massnahmen beginnen zu greifen. Der Aufbau des Nationalen Zentrums für Cybersicherheit soll bis Mitte 2020 abgeschlossen sein. Die Weisungsbefugnisse des Delegierten für Cybersicherheit sind derzeit beschränkt. Die Finanzdelegation verfolgt aufmerksam, wie der Bundesrat in der Frage einer Erweiterung der Weisungskompetenzen im 2020 entscheiden wird.*

Finanzoberaufsicht über IKT-Schlüsselprojekte: *Jeweils im Frühjahr und Herbst befasst sich die Finanzdelegation mit der Statusübersicht des ISB über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes. Im Berichtsjahr stellte sie erneut fest, dass bei wichtigen Schlüsselprojekten unter den Top-Risiken oftmals auf die mangelnde Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal auf Seiten des Bundes und/oder auf dem Markt hingewiesen wurde. Sie bekräftigte gegenüber dem Bundesrat ihre bereits früher*

geäusserte Forderung, dass IKT-Grossprojekte erst in Angriff genommen werden sollten, wenn die verfügbaren Personalressourcen in der Projekt- und Stammorganisation sowie bei den internen Leistungserbringern sichergestellt sind. Angesichts der Vielzahl von Vorhaben des Bundes, die im Rahmen der digitalen Transformation verwirklicht werden sollen, ist es unerlässlich, dass der Bundesrat Prioritäten setzt. Der Start eines Projekts sollte im Falle mangelnder Personalressourcen verschoben werden.

IKT-Schlüsselprojekt SUPERB: Mitte Dezember 2019 verabschiedete der Bundesrat – nach mehrmaliger Verschiebung – die Botschaft zu den Verpflichtungskrediten für «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zuhanden des Parlaments. Die vom Bundesrat während der Vorarbeiten zur Botschaft gefällten Entscheide überzeugten die Finanzdelegation nicht. Der Bundesrat vertrat in zentralen Punkten (v. a. getrennte Systeme und Verpflichtungskredite, fehlende Gouvernanz) eine grundsätzlich andere Haltung als die Finanzdelegation und berücksichtigte ihre Erwartungen bei seinen Entscheiden nur sehr beschränkt. Die Delegation hielt an ihren Forderungen fest und setzte die Finanzkommissionen über ihre Einschätzung regelmässig in Kenntnis. Bei der Vorberatung in den Finanzkommissionen wird sie ihre Haltung einbringen. Mitte Februar 2020 nahm die Finanzdelegation zudem eine Analyse der Botschaft, welche die EFK zuhanden der Finanzkommissionen erstellt hat, sowie ein Schreiben der Finanzkommission des Nationalrats an den Bundesrat zur Kenntnis. In diesem forderte sie den Bundesrat auf, die Gouvernanz im Bereich SAP-Umstellung in einer Weisung an alle Departemente und die Bundeskanzlei klar und umfassend zu regeln.

IKT-Schlüsselprojekt DaziT: Das IKT-Schlüsselprojekt DaziT ist ein gesamtheitliches Transformationsprogramm der EZV, welches eine komplette Erneuerung der IKT-Landschaft sowie auch sämtlicher Geschäftsprozesse der EZV mit sich bringt. Aufgrund seiner Grösse, Komplexität sowie den einschneidenden Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse der EZV bedarf das Programm DaziT einer hohen Aufmerksamkeit der Finanzoberaufsicht. Für die Finanzdelegation ist es wichtig, dass dieses Programm nicht einfach nur als IKT-Projekt behandelt wird. Denn die Umsetzung dieses Programms mit seinen tiefgreifenden Auswirkungen auf Organisation und Prozesse der EZV bringt nicht zuletzt auch einen Kulturwandel mit sich, der im Zuge der Organisationsentwicklung mitbedacht werden muss. Die Finanzdelegation wird das Projekt eng begleiten.

IKT-Schlüsselprojekt «Realisierung und Einführung von GEVER Bund» (GENOVA): Im Jahr 2015 wurde als neuer Standard für die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) der gesamten Bundesverwaltung die Software Acta Nova beschafft. Im Frühjahr 2019 verhinderten Stabilitätsmängel eine termingerechte Einführung bei grossen Verwaltungseinheiten und hatten eine Programmverzögerung von sechs Monaten und Mehrkosten zur Folge. Das UVEK beantragte der Finanzdelegation mit dem Nachtrag II zum Voranschlag 2019 einen Zusatzkredit von 3,5 Millionen Franken. Im Herbst 2019 stimmte die Finanzdelegation diesem zu, um einem temporären Stopp eines für die Bundesverwaltung zentralen Vorhabens zu verhindern. Neben den Finanzen sind vor allem die Sicherstellung der Nutzerakzeptanz und die flächendeckende Nutzung von Acta Nova in der

Bundesverwaltung eine Herausforderung. Die Finanzdelegation erwartet von allen Departementen und Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, dass die GEVER-Lösung Acta Nova flächendeckend genutzt wird, damit unter anderem die verwaltungseinheits- und departementsübergreifende, medienbruchfreie Zusammenarbeit planmässig funktioniert. Die Finanzkommissionen hat sie gebeten, den Stand der Umsetzung in den einzelnen Departementen und Verwaltungseinheiten bei der Beratung der Staatsrechnung abzufragen. Die Finanzdelegation wird das Programm GENOVA weiterhin näher überwachen.

Revision Beschaffungsgesetzgebung: Die Finanzdelegation verfolgte seit 2015 die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) aus der Perspektive der Finanzoberaufsicht. Überzeugt von der Notwendigkeit einer Regelung und Präzisierung des bestehenden Einsichtsrechts und der Preisprüfungen des Bundes bei Leistungserbringern in Monopolsituationen empfahl sie dem Bundesrat, den heute bestehenden Schutz im Rahmen der Revision der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) nicht abzuschwächen. Mit Befriedigung hat sie zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat ihre Anliegen in der revidierten VöB weitgehend aufgenommen hat und das totalrevidierte Bundesgesetz und die VöB am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt wird.

RUAG: Auf Ersuchen der RUAG prüfte die EFK Vorwürfe in der Presse, die RUAG erziele statt der vereinbarten 8 Prozent Gewinnmarge eine solche von 30 bis 35 Prozent. Die EFK kam zum Schluss, dass die RUAG bei Bundesaufträgen (ohne Wettbewerb) statt der vereinbarten Gewinnmarge von 8 Prozent eine solche in der Bandbreite von 11,6 bis 14,6 Prozent erziele. Die Finanzdelegation diskutierte den Bericht, nahm ihn zur Kenntnis und regte an, eine verursachungsgerechte Zuordnung von Gemeinkosten in den Strategischen Zielen für die Jahre 2020-2023 festzulegen. Diese Anregung wurde vom Bundesrat aufgenommen. In einem Brief an die Vorsteherin des VBS stellte die Finanzdelegation zudem klar, dass es in erster Linie Aufgabe des Bundesrats bzw. des VBS und EFD als Eignervertreter sei, die Aufsicht über die RUAG aktiv wahrzunehmen.

Die RUAG wird in eine RUAG MRO Schweiz, welche primär für die Schweizer Armee als Materialkompetenzzentrum arbeitet, und in eine RUAG International, in welche die zivilen Teile wie die zivile Luft- und Raumfahrttechnik (RUAG Space) eingebracht werden, aufgespaltet. Die organisatorische Trennung wurde am 1. Januar 2020 vollzogen; die vollständige rechtliche und finanzielle Entflechtung des RUAG Konzerns wird voraussichtlich Mitte 2020 abgeschlossen sein. Die Vorsteherin des VBS orientierte die Finanzdelegation im Frühjahr 2019 über die Absichten und Pläne des Bundesrats und des VBS sowie Anfang 2020 über den Stand der Entflechtung. Für die Finanzdelegation ist wichtig, dass der Bund als Eigner eine starke Stellung gegenüber der RUAG einnimmt und die Bundesinteressen mit Bestimmtheit vertritt. Sie verfolgt die finanzielle Entflechtung sowie den Verlaufs- und Liquidationsprozess bei RUAG International aufmerksam weiter. Ein spezielles Augenmerk richtet sie auf die Frage, wohin die Verkaufserlöse fließen, wenn einzelne Teile verkauft werden.

Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe: Im Rahmen ihrer mitschreitenden Finanzoberaufsicht überwacht die Finanzdelegation seit dem Sommer 2015 die

Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes für die Hochseeschifffahrt. Ende 2019 beauftragte die Finanzdelegation das WBF, in Zusammenarbeit mit dem EFD die Modalitäten und die Erfolgsaussichten einer Weiterführung des Betriebs der Hochseeschiffe mit bestehenden Solidarbürgschaften zu prüfen. Dabei sind sowohl mittel- als auch langfristig die Perspektiven einer wirtschaftlich erforderlichen Betriebsführung zu beurteilen. Aus Sicht der Finanzdelegation ist entscheidend, ob und im welchem Umfang eine Amortisation der verbürgten Darlehen möglich ist. Die Ausarbeitung dieser Gesamtbeurteilung über die noch verbliebenen Risiken mit einer entsprechenden Exit-Strategie soll mit der noch zu bestimmenden Zukunftsstrategie des Bundesrates über die Schweizer Flagge abgestimmt und der Finanzdelegation bis spätestens Mitte 2020 vorgelegt werden.

Mitschreitende Oberaufsicht über die NEAT: Nach der Auflösung der NEAT-Aufsichtsdelegation am 30. November 2019 führt die Finanzdelegation die mitschreitende Oberaufsicht über die NEAT weiter. Anfang September 2020 soll das letzte grosse NEAT-Werk, der Ceneri-Basistunnel, eröffnet werden und im Dezember 2020 den fahrplanmässigen kommerziellen Betrieb aufnehmen. Die Inbetriebsetzungsarbeiten, die Inbetriebnahme und die Anfangsphase des Betriebs bedürfen einer näheren Überwachung durch die Oberaufsicht. Die Delegation hat deshalb eine Subdelegation eingesetzt und das UVEK ersucht, sie in einem Kurzbericht über den Stand und die Entwicklung derjenigen Risiken, die im letzten Tätigkeitsbericht der NAD vom 4. November 2019 zuhanden der Finanzdelegation explizit aufgeführt sind, zu informieren. Sie wird in ihrem nächsten Tätigkeitsbericht über ihre Feststellungen und Erkenntnisse berichten.

Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK): Im Berichtsjahr hat sich die Finanzdelegation mit der Rolle der EFK im Verhältnis zur parlamentarischen Oberaufsicht befasst. Sie führte dazu Gespräche mit der Direktion der EFK. Die Ergebnisse hat die Finanzdelegation in Ziffer 6 Buchstabe b ihrer überarbeiteten Handlungsgrundsätze vom 26. November 2019 festgehalten und veröffentlicht. Zudem thematisierte sie die Informations- und Publikationspraxis der EFK sowie die Zusammenarbeit des Bundesrats und der Verwaltung mit der EFK. Sie stellte aufgrund von Aussprachen mit dem Bundespräsidenten und dem Bundeskanzler fest, dass die Arbeit der EFK grundsätzlich geschätzt wird. Gleichzeitig wünschten sich Bundesrat und Verwaltung eine grössere Sensibilität der EFK vor allem in der Kommunikation ihrer Prüfergebnisse. Die Veröffentlichung der Prüfergebnisse des obersten Finanzaufsichtsorgans des Bundes ist für die Finanzdelegation gesetzeskonform, entspricht den internationalen Normen und liegt im Interesse des Parlaments, der Steuerzahlenden und der Öffentlichkeit. Seit Anfang 2019 haben die Geprüften die Gelegenheit, bei der Veröffentlichung von Prüfberichten der EFK darzulegen, welche Änderungen seit Durchführung der Prüfung stattgefunden haben bzw. Massnahmen umgesetzt wurden. Nach Ansicht der Finanzdelegation hat die EFK mit den in den letzten Jahren umgesetzten Massnahmen ihre Informationspraxis verbessert. Eine weitergehende Selbstbeschränkung in der Informationsautonomie der EFK lehnt die Finanzdelegation ab.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Abkürzungsverzeichnis	9
1 Einleitung	14
2 Kreditgeschäfte	15
2.1 Langjährige Entwicklung	15
2.2 Dringlicher Zusatzkredit zum Programm GENOVA, 2. Etappe UVEK	18
2.3 Kreditüberschreitungen zur Rechnung 2019	19
3 Personalgeschäfte	19
3.1 Vereinbarung 2015	19
3.2 Kaderlohnreporting	20
4 Querschnittsthemen	21
4.1 Informatik Bund	21
4.1.1 Digitale Transformation	21
4.1.2 Finanzoberaufsicht über IKT-Schlüsselprojekte	24
4.1.3 Cyber-Sicherheit (EFD), Cyber-Defence (VBS) und Cyber-Strafverfolgung (EJPD)	27
4.2 Beschaffungswesen Bund	29
4.2.1 Strategisches Beschaffungscontrolling	29
4.2.2 Revision Beschaffungsgesetzgebung	29
4.3 Rolle und Stellung der Querschnittsämter	31
5 Schwerpunktthemen pro Departement	33
5.1 Behörden und Gerichte	33
5.1.1 IKT-Schlüsselprojekt «Realisierung und Einführung von GEVER Bund» (GENOVA)	33
5.2 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten	35
5.2.1 Internationales Genf	35
5.2.2 Weltausstellung Expo 2020 in Dubai	37
5.3 Eidg. Departement des Innern	38
5.3.1 Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen	38
5.3.2 Jahresrechnung ^{en} des Ausgleichsfonds der AHV, IV und EO	39
5.4 Eidg. Justiz- und Polizeidepartement	40
5.4.1 IKT-Schlüsselprojekte des EJPD	40
5.5 Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	41
5.5.1 RUAG	41
5.5.2 Informatikprojekte des VBS	44

5.6	Eidg. Finanzdepartement	47
5.6.1	IKT-Schlüsselprojekt «SUPERB»	47
5.6.2	IKT-Schlüsselprojekt DaziT der Eidgenössischen Zollverwaltung	51
5.6.3	IKT-Schlüsselprojekt Fiscal-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltung	53
5.7	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung	55
5.7.1	Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe	55
5.8	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	59
5.8.1	Subventionen des BAV	59
5.8.2	Mitschreitende Oberaufsicht über die NEAT	60
5.8.3	Sanierung des Gotthard-Strassentunnels	61
5.8.4	Beschaffung von Rollmaterial bei den Bahnen	61
5.8.5	Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung	62
6	Auftrag und Organisation der Finanzdelegation	63
6.1	Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht	63
6.2	Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation	63
6.3	Handlungsgrundsätze und Weisungen der Finanzdelegation	64
6.4	Koordination mit den Oberaufsichtskommissionen	64
6.5	Organisation der Finanzdelegation und Statistik der Geschäfte	65
7	Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)	66
7.1	Rolle der EFK	66
7.2	Jahresbericht und Jahresrechnung 2018 der EFK	68
7.3	Jahresprogramm 2019 der EFK	69
7.4	Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021-2023 der EFK	70

Anhang

Empfehlungen der Finanzdelegation	72
--	-----------

Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
APS2020	Informatikprojekt zur Bereitstellung der Informatik-Arbeitsplatzsysteme
ASALfutur	Informatikprojekt zur Modernisierung des Auszahlungssystems der Arbeitslosenversicherung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BA	Bundesanwaltschaft
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BinV	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
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
CAMPUS	Informatikprojekt zur Konzeption und Aufbau des neuen Rechenzentrums der Bundesverwaltung
BIT	
compenswiss	selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO
DaziT	Informatikprojekt zur durchgängigen Digitalisierung des Waren- und Personenverkehrs der Eidg. Zollverwaltung
DM2010	Informatikprojekt zur Realisierung des neuen Informationssystems

	Verkehrszulassung (IVZ)
DVS	Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EDÖB	Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
EHS	Schweiz. Emissionshandelssystem
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EJPD RZ	Informatikprojekt zur Auflösung der heutigen Rechenzentren und Integration bzw. Migration in die neuen Rechenzentren
EPA	Eidg. Personalamt
EPFL	ETH Lausanne
ERPSYSVAR	Informatikprojekt zur systemgestützten Unternehmensressourcenplanung Verteidigung/armasuisse (Abstimmung mit SUPERB23)
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
ESYSP	Informatikprojekt Biometriedatenerfassung
ETH	Eidg. Technische Hochschulen
EZV	Eidg. Zollverwaltung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidg. Finanzhaushalt (SR 611.0)
FHR Netz CH	Informatikprojekt krisenresistentes Führungsnetz Schweiz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FINMA	Eidg. Finanzmarktaufsicht
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen
FISCAL-IT	Informatikprojekt der Eidg. Steuerverwaltung
FITANIA	Informatik-Programm des VBS
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates

FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über Eidg. Finanzkontrolle (SR 614.0)
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
FTE	(full time equivalent), Vollzeitäquivalent
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GENOVA	Informatikprojekt Realisierung und Einführung GEVER Bund
GEVER	Einheitliche elektronische Geschäftsverwaltung des Bundes
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS	Generalsekretariat
GSK	Generalsekretärenkonferenz
HERMES	Projektmanagementmethode
HFKG	Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (SR 414.20)
IAM	Identitäts- und Zugangsverwaltung
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
Insieme	Informatikprojekt der Eidg. Steuerverwaltung
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
ISS	Interception System Schweiz, Überwachungssystem
IV	Invalidenversicherung
IVZ	Informationssystem Verkehrszulassung
KDK	Konferenz der Kantonsregierungen
KMG	Bundesgesetz vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial SR 514.51
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MWST	Mehrwertsteuer
NEO	Network enabled operations, vernetzte Operationsführung
NFB	Neues Führungsmodell Bund
NRM	Neues Rechnungsmodell Bund
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung vom 24. Oktober 2012 (SR 172.056.15)
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)

POLYCOM	Nationales Sicherheitsfunknetz der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit
RAB	Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde
RUAG	Rüstungs- und Technologiekonzern
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RZ VBS	Drei Rechenzentren auf nationaler Ebene
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SCL	Schiffahrtsgesellschaft SCL
SCT	Schiffahrtsgesellschaft SCT
SDVN	Programm Sicheres Datenverbundnetz, zur Sicherstellung der Kommunikation zwischen Bund und Kantonen in ausserordentlichen Lagen, wie zum Beispiel einem grossflächigen Stromausfall
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SIFEM	Finanzierungsgesellschaft (Swiss Investment Fund for Emerging Markets)
SNB	Schweizerische Nationalbank
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSA	Schweizerisches Seeschiffahrtsamt
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SUPERB	Programm zur Ablösung des Kernsystems welches die Supportprozesse in der Bundesverwaltung (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung sowie Immobilien) unterstützt
TK A	Informatikprojekt Telekommunikation der Armee
UBS	UBS Group AG ist eine Schweizer Grossbank mit Sitz in Zürich
UCC	United Communication & Collaboration
UNB	Informatikprojekt zur Umsetzung der neuen Netzwerkarchitektur Bund
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vom 5. Dezember 2018 (SR 172.010.21)

VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (SR 172.056.11)
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

Bericht

1 Einleitung

Die Finanzdelegation übt ihre Oberaufsicht über die Bundesfinanzen vorwiegend mitschreitend aus. Sie überwacht und prüft Geschäfte der Verwaltung bereits während des Entscheidungsprozesses näher, kann dadurch frühzeitig Einfluss auf aus Sicht der Finanzoberaufsicht unerwünschte Entwicklungen nehmen und nötigenfalls beim Bundesrat und der Verwaltung intervenieren. Ebenso wichtig wie die direkte Einwirkung ist die präventive Wirkung ihrer Aufsicht. Bei der Beurteilung der Geschäfte und bei ihren Entscheiden misst die Finanzdelegation den Kriterien «Sparsamkeit» und «Wirtschaftlichkeit» ein besonderes Gewicht zu.

Die begleitende Oberaufsicht führt dazu, dass sich die Finanzdelegation während eines Jahres mit einer Vielzahl unterschiedlicher Themen befasst, sei dies aufgrund von dringlichen Nachtragskreditbegehren oder personalrechtlichen Anträgen der Verwaltung, gestützt auf Prüfberichte der EFK oder Beschlüsse des Bundesrats oder im Zusammenhang mit eigenen vertieften Abklärungen zu bestimmten Themen. Aus der Vielzahl der Geschäfte hat die Delegation für den vorliegenden Tätigkeitsbericht eine Auswahl von Themen getroffen, die im Berichtsjahr zu grösseren Diskussionen oder kritischen Anmerkungen Anlass gegeben haben.

Im vorliegenden Tätigkeitsbericht basieren die Angaben zu den Kosten, Krediten, Terminen und Risiken der IKT-Schlüsselprojekte grundsätzlich auf dem Projektstand Mitte 2019. Die Finanzdelegation hat sich Mitte November 2019 mit der entsprechenden Statusübersicht des ISB befasst. Bei einzelnen Schlüsselprojekten liegen neue Angaben vor.

2 Kreditgeschäfte

2.1 Langjährige Entwicklung

Mit den Botschaften über die Nachträge I und II zum Voranschlag unterbreitet der Bundesrat dem Parlament jeweils im Frühjahr und im Herbst Nachtragskreditbegehren zu Voranschlagskrediten (Zahlungen) und Zusatzkreditbegehren zu Verpflichtungskrediten (Verpflichtungen).

Erträgt ein Aufwand oder eine Investitionsausgabe keinen Aufschub und kann deshalb die Bewilligung eines Nachtragskredits durch das Parlament nicht abgewartet werden, darf sie der Bundesrat – mit Zustimmung der Finanzdelegation – selbst beschliessen (Vorschuss). Bei der Bevorschussung übt der Bundesrat Zurückhaltung, um das Kreditbewilligungsrecht des Parlaments möglichst nicht zu beeinträchtigen.

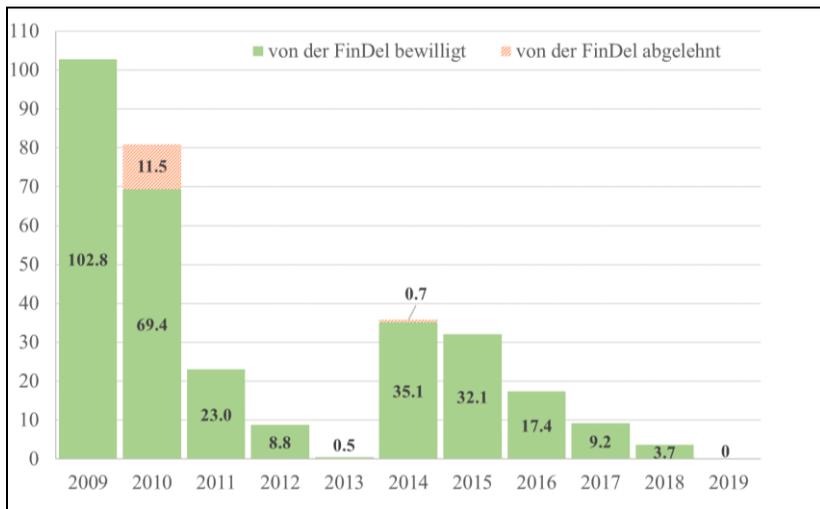
Anzahl und Höhe der dringlichen Nachtragskredit- und Zusatzkreditbegehren, die der Finanzdelegation vorgelegt wurden, haben sich seit dem Jahr 2001, in dem ein Höchststand zu verzeichnen war, markant reduziert. In dieser Zeit hat die Delegation ausserordentliche dringliche Kreditbegehren für die Luftfahrt (rund 1,2 Milliarden Franken im 2001), den Golderlös an den AHV-Fonds (rund 7 Milliarden im 2007) und die UBS-Rettung (rund 6 Milliarden Franken im 2008) beschlossen. Unter Ausklammerung dieser drei ausserordentlichen Faktoren erfolgte der Rückgang seit 2001 weitgehend stetig.

Finanzierungswirksame dringliche Nachtragskredite (Voranschlagskredite)

In den letzten 11 Jahren wurden der Finanzdelegation insgesamt 36 finanzierungswirksame dringliche Nachtragskredite (Voranschlagskredite) im Gesamtumfang von 314,2 Millionen Franken zur Genehmigung beantragt (vgl. Abbildung 1). Davon hat sie 34 Nachtragskredite (total 302 Millionen) genehmigt und zwei (total 12,2 Millionen) abgelehnt. Die Höhe der beantragten dringlichen Nachtragskredite (Voranschlagskredite) hat von 102,8 Millionen Franken im Jahr 2009 auf 0,5 Millionen im Jahr 2013 abgenommen, ist im Jahr 2014 erneut angestiegen (35,8 Millionen), um danach wieder zu sinken (keine im 2019).

Abbildung 1

Von der Finanzdelegation von 2009 bis 2019 behandelte finanzierungswirksame dringliche Nachtragskredite (Voranschlagskredite) mit Vorschuss



Quelle: Darstellung der Finanzdelegation aufgrund der seit 2009 behandelten dringlichen finanzierungswirksamen Nachtragskrediten (Voranschlagskrediten), Angaben in Millionen Franken, Beträge gerundet.

Der Anteil der von der Finanzdelegation bewilligten finanzierungswirksamen Nachtragskredite an der Gesamtsumme aller dem Parlament unterbreiteten finanzierungswirksamen Nachtragskredite zeigt dieselbe Entwicklung (vgl. Tabelle 1, Spalte 5).

Tabelle 1

Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite (Voranschlagskredite) 2009–2019

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.)
2009	593 ^{a)}	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	340 ^{b)}	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	350	0,2	35	10	2881
2015	406	0,5 ^{d)}	32	7,9	2692
2016	528	0,7 ^{d)}	17	3,2	2067
2017	298 ^{c)}	0,4 ^{d)}	9,2	3,1	1340
2018	87	0,1 ^{d)}	3,7	4,2	1418
2019	295	0,4 ^{d)}	0	-	1871

^a ohne Stufe 2 der Stabilisierungsmassnahmen (710 Millionen Franken)

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

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

^d inkl. Kompensationen

^e davon 128,717 Millionen Franken für die Honorierung von Bürgschaften für Schweizer Hochseeschiffe (Nachtrag IIa 2019)

Dringliche Zusatzkredite (Verpflichtungskredite)

Im Herbst 2019 unterbreitet der Bundesrat der Finanzdelegation, erstmals seit dem Jahr 2008, wieder einen Antrag für einen bevorschussten Zusatzkredit (Erhöhung Verpflichtungskredit; vgl. Ziffer 2.2). Die von der Finanzdelegation bewilligten 3,5 Millionen Franken sind in der Abbildung 1 und der Tabelle 1 nicht enthalten, da diese nur Voranschlagskredite, nicht aber Verpflichtungskredite beinhalten.

Entwicklung der Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken

Seit Kreditüberschreitungen von mehr als 5 Millionen Franken von der Finanzdelegation genehmigt werden müssen (vgl. Ziff. 2.2), wurden ihr deren vier im Gesamtbetrag von 63,7 Millionen Franken vorgelegt (8,6 Millionen zur Rechnung 2011, 25 Millionen zur Rechnung 2013, 7,5 Millionen zur Rechnung 2014 und 22,6 Millionen zur Rechnung 2015). Die Finanzdelegation hat diesen Begehren zugestimmt.

Würdigung der Finanzdelegation

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die restriktive Haltung der Finanzdelegation bei der Genehmigung dringlicher Nachtragskredite (Voranschlags- und

Verpflichtungskredite) oder Kreditüberschreitungen über dem Schwellenwert von 5 Millionen Franken eine präventive Wirkung entfaltet; der Bundesrat gelangt zurückhaltender als in früheren Jahren mit Kreditanträgen an die Delegation.

Grossen Wert legt die Finanzdelegation darauf, dass die Planung der Verwaltung rechtzeitig und sorgfältig erfolgt und dringliche Nachtragskredite ausschliesslich aufgrund unerwarteter, nicht planbarer Ereignisse beantragt werden. Sie wird weiterhin strenge Anforderungen an die Begründung der Dringlichkeit von Nachtragskrediten stellen und bei Kreditbegehren verlangen, dass das zuständige Departement immer die Möglichkeiten prüft, wie diese bundesintern kompensiert werden können.

2.2 Dringlicher Zusatzkredit zum Programm GENOVA, 2. Etappe UVEK

Im Jahr 2015 wurde als neuer Standard für die Geschäftsverwaltung (GEVER) der gesamten Bundesverwaltung die Software Acta Nova bestimmt. Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung der Realisierung und der Einführung eines standardisierten GEVER-Produkts in der zentralen Bundesverwaltung hat das Parlament am 17. März 2016 Verpflichtungskredite im Umfang von 67 Millionen Franken für das Vorhaben bewilligt (25 Millionen für die erste Etappe «Realisierung» und 42 Millionen für die 2. Etappe «Einführung»). Gleichzeitig gab es die Mittel für die erste Etappe frei. Am 22. März 2017 gab der Bundesrat die Verpflichtungskredite der zweiten Etappe frei.

Im Frühjahr 2019 verhinderten Stabilitätsmängel bei der Softwarelösung Acta Nova eine termingerechte Einführung bei grossen Verwaltungseinheiten. Die Mängel konnten im Sommer 2019 zwar behoben werden, die Neuplanung ergab jedoch eine Programmverzögerung von sechs Monaten und hatte entsprechende Mehrkosten zur Folge. Diese entstanden durch die Weiterführung der Projektführung und die längere Beschäftigung von externen Spezialisten. Damit die Einführungen von Acta Nova in den Verwaltungseinheiten des UVEK als Pilotdepartement noch im 2019 erfolgen konnten, bedurfte es weiterer Verpflichtungen. Deshalb wurde für die Einführung im UVEK ein bevorschusster Zusatzkredit notwendig. Das UVEK war als erstes Departement geplant, das Acta Nova einführt, und war daher von der Verzögerung am unmittelbarsten betroffen. Zudem leistete das UVEK einen erheblichen Zusatzaufwand bei der Erstellung von Testverfahren im Zusammenhang mit der Vorabnahme.

Das UVEK beantragte der Finanzdelegation mit dem Nachtrag II zum Voranschlag 2019 einen bevorschussten Zusatzkredit von 3,5 Millionen Franken zum Verpflichtungskredit «Programm GENOVA, 2. Etappe, UVEK». Der Verpflichtungskredit für die Einführung im UVEK wurde damit auf 8,5 Millionen Franken erhöht. Die Finanzierung des Mehrbedarfs für die Zahlungen erfolgt vollständig über bereits bewilligte Voranschlagskredite.

Die Finanzdelegation führte Anfang September 2019 eine Aussprache mit dem Vizekanzler, welcher als Beauftragter den Bundeskanzler als Programmauftraggeber unterstützt, und einer Vertretung des Generalsekretariats des UVEK, um sich die Gründe für den dringlichen Kreditantrag näher erläutern zu lassen. Sie stimmte dem

Zusatzkreditbegehren zu. Damit konnte ein temporärer dreimonatiger Stopp eines für die Bundesverwaltung zentralen Vorhabens verhindert, die bestehenden Verträge verlängert und die vertraglichen Voraussetzungen für die Weiterführung der Arbeiten sichergestellt werden. Weitere Angaben zum IKT-Schlüsselprojekt GENOVA (Realisierung und Einführung von GEVER Bund) sind in Ziffer 5.1.1 ausgeführt.

2.3 Kreditüberschreitungen zur Rechnung 2019

Kreditüberschreitungen können im Jahresabschluss entstehen, wenn für einen Aufwand oder für eine Investitionsausgabe kein ausreichender Kredit mehr vorhanden ist. Sie werden dem Parlament nachträglich mit der Staatsrechnung zur Genehmigung unterbreitet (Art. 35 FHG). Seit 2011 müssen Kreditüberschreitungen von mehr als 5 Millionen Franken von der Finanzdelegation genehmigt werden (Art. 34 FHG).

Zur Bundesrechnung 2019 hat der Bundesrat keine Kreditüberschreitungen von mehr als 5 Millionen Franken beschlossen.

3 Personalgeschäfte

3.1 Vereinbarung 2015

Gestützt auf die Vereinbarung 2015 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend die Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten unterbreitet der Bundesrat der Delegation jährlich einen standardisierten Bericht über Prämien, Zulagen, bewilligte Nebenbeschäftigungen, Ausrichtung von Entschädigungen und weiteren Leistungen für die Top-Kader der zentralen Bundesverwaltung sowie über Arbeitsmarktzulagen auf allen Lohnstufen. Im Berichtsjahr hat die Finanzdelegation vom entsprechenden Bericht für das Jahr 2018 Kenntnis genommen, sie erkannte keinen weiteren Handlungsbedarf.

In Bezug auf das separate Reporting Personalmanagement für das Jahr 2018, das der Bundesrat an die Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen richtete und veröffentlichte, stellte die Finanzdelegation fest, dass bei vier strategischen Sollwerten und Indikatoren die angestrebte Bandbreite nicht erreicht werden konnte: es sind dies die Geschlechterverteilung insgesamt, der Anteil der Hochschulpraktikantinnen und -praktikanten sowie der Lernenden, die nach Abschluss ihrer Ausbildung in der Bundesverwaltung weiterarbeiten, sowie die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben.

3.2 Kaderlohnreporting

Die bundesnahen Unternehmen und Anstalten berichten gemäss Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes (BPG) jährlich detailliert über die wichtigsten Anstellungsbedingungen der Geschäftsleitungs- und Verwaltungsratsmitglieder. Sie sind je einem Departement zugeordnet, das sie beaufsichtigt und zu diesem Zwecke die entsprechenden Daten erhebt und bewertet. Das EPA stellt die Berichte zuhänden des Bundesrats und der Finanzdelegation zusammen und veröffentlicht den Bericht. 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 Nachgang zum Kaderlohnreporting 2016 hat die Finanzdelegation dem Bundesrat empfohlen, die Beschäftigungsgrade der verschiedenen Leitungsorgane zu prüfen und zu verifizieren. Die Departemente haben diesen Prüfauftrag umgesetzt; im Kaderlohnreporting 2018 werden die geprüften bzw. bereinigten Beschäftigungsgrade ausgewiesen.

Nach Gutheissung des Berichts durch den Bundesrat wurde dieser Mitte Juni 2019 der Finanzdelegation zugestellt. Gleichzeitig hat der Bundesrat mittels Medienmitteilung informiert, dass die Umsetzung der Massnahmen zur Steuerung der Vergütungen des obersten Kaders bundesnaher Unternehmen und Anstalten und zu den Muster-Statutenbestimmungen im Gang sei. Die Obergrenzen der Gesamtbeträge für das Honorar, die Entlohnung und die Nebenleistungen wurden 2018 den jeweiligen Generalversammlungen erstmals zur Genehmigung vorgelegt. Sie wurden vorgängig durch die zuständigen Departemente und das EFD geprüft und entsprechen den Vorgaben. Die Umsetzung der Massnahmen soll ab dem Berichtsjahr 2019 im jährlichen Kaderlohnreporting ersichtlich sein. Beispielsweise sollen die Nebenleistungen an die Geschäftsleitungsmitglieder nicht mehr als 10 Prozent des fixen Lohns ausmachen. Entsprechend werde im kommenden Bericht zum Jahr 2019 neu der Gesamtbetrag der Nebenleistungen in Prozent des fixen Lohnanteils ausgewiesen werden.

Die Finanzdelegation stellte bei der Behandlung des Kaderlohnreportings 2018 fest, dass die Höchstbeträge in der Regel eingehalten werden. Abweichungen zwischen dem bewilligten und dem bezahlten Betrag beschränken sich auf Einzelfälle. Die Gründe liegen oft in früheren Lohnentscheiden mit Besitzstandswahrung und in der Entwicklung der Teuerung (ETH Zürich, ETH Lausanne, EAWAG, EMPA). Die Abweichungen müssen bei nächster Gelegenheit, zum Beispiel bei Wieder- oder Neuwahl, behoben werden.

Ein Spezialfall liegt bei der RUAG Holding AG vor, bei welcher die Gesamtschädigung 2018 für den Verwaltungsratspräsidenten über der vom Bundesrat beschlossenen Höchstgrenze liegt. Für die Projektarbeiten im Zusammenhang mit der Entflechtung zwischen RUAG Holding AG und dem Bund hat der Bundesrat eine befristete Erhöhung des Beschäftigungsgrads und der Entschädigung des Verwaltungsratspräsidenten gutgeheissen.

In Bezug auf den CEO und Vorsitzenden der Konzernleitung der SBB ersuchte die GPK die Finanzdelegation im April 2019, dessen Entlöhnung und die Erhöhung der Zahlungen an die berufliche Vorsorge näher zu prüfen. Die Delegation beauftragte die EFK mit den Abklärungen. Diese kam zum Schluss, dass die gesamte Entlöhnung (fixe Anteile, variable Leistungskomponente, andere Nebenleistungen und Berufliche Vorsorge) im 2018 zwar höher ausfiel als 2017, sich jedoch auf dem Niveau der Jahre 2014 – 2016 bewegte. Der variable Anteil verringerte sich zugunsten des fixen Anteils. Bis 2017 wurde unter «andere Nebenleistungen» ein Betrag von 60 000 Franken an überobligatorischer Vorsorge angekündigt. Ab 2018 sind diese Zahlungen in der «beruflichen Vorsorge» enthalten; es handelt sich um eine Umbuchung, keine Erhöhung. Diese Elemente sind im Kaderlohnreporting 2018 transparent ausgewiesen und erläutert. Die Finanzdelegation informierte die GPK im September 2019 über die Ergebnisse ihrer Abklärungen.

Ende 2018 hatte die Delegation die EFK beauftragt, eine Prüfung zum Kaderlohnreporting für Unternehmen und Anstalten des Bundes beim Eidgenössischen Personalamt (EPA) durchzuführen. Das Mandat ist im öffentlichen Jahresprogramm 2019 der EFK aufgeführt. Die Finanzdelegation wird sich mit dem Prüfbericht – sobald dieser im 1. Halbjahr 2020 vorliegt – befassen.

4 Querschnittsthemen

4.1 Informatik Bund

4.1.1 Digitale Transformation

Die Organisation der heutigen Bundesinformatik beruht im Wesentlichen auf dem Reorganisationsprogramm NOVE-IT (1997-2003) sowie der Bundesinformatikverordnung (BinfV) von 2011 und wird den heutigen Ansprüchen an die Dienstleistungen der Bundesverwaltung und den Herausforderungen einer digitalisierten Gesellschaft nicht mehr gerecht. Technologisch und methodisch haben sich die Anforderungen deutlich geändert. Die Industrialisierung der Informatik hat grosse Fortschritte erzielt: so gibt es heute Standardlösungen mit einer grossen Funktionalitätsbreite (seriengefertigte Produkte) und die Möglichkeit massgeschneiderte Lösungen (z. B. im Cloud-Bereich) zu beziehen. Diese Entwicklung ermöglicht kosteneffiziente Lösungen und wird sich weiter verstärken.

Nicht nur die Technologie hat sich verändert, sondern auch die Wahrnehmung des Einsatzgebietes der Informatik und deren Auswirkungen auf der Geschäftsseite: Wurde die Informatik bis anhin hauptsächlich als Hilfsmittel zur effizienteren Erstellung von vorgegebenen Produkten sowie der Durchführung von etablierten Geschäftsprozessen gesehen, werden heute durch strukturierte Daten, gemeinsame Standards sowie konsistente Systemarchitekturen neue Produkte, neue Dienstleistungen und neue Geschäftsprozesse möglich. Diese Geschäftsprozesse und Produkte entsprechen nicht unbedingt bestehenden Organisationsstrukturen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, sondern benötigen auch neue Gouvernanz Strukturen.

Seit mehr als 10 Jahren ist die nähere Überwachung des Bereichs der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) des Bundes ein zentraler Schwerpunkt der

Finanzdelegation. In ihren Tätigkeitsberichten berichtet sie jeweils über ihre wichtigsten Feststellungen und Erwartungen sowie den Umsetzungsstand ihrer Empfehlungen (vgl. Anhang). In den letzten Jahren bemängelte sie vor allem die unzureichende IKT-Gouvernanz, –Steuerung und –Führung. Sie stellte fest, dass der Gesamtbundesrat – trotz Fortschritten – nach wie vor zu zögerlich auf die gewaltigen Herausforderungen reagiert, die mit der digitalen Transformation der Bundesverwaltung einhergehen. Sie führt dies unter anderem auf den Widerstand der Departemente zurück, die unter Verweis auf das in der Verfassung verankerte Departementalprinzip einer vermehrt zentralen Steuerung sowie übergeordneten «Unternehmensarchitektur» und Mittelfristplanung mit Vorbehalt begegnen.

Im Berichtsjahr besprach die Delegation mit dem Vorsteher des EFD die sechs noch nicht umgesetzten Empfehlungen der Finanzdelegation aus den Jahren 2014 – 2017, die Erreichung der Ziele der IKT-Strategie des Bundes 2016-2019, die Eckwerte der IKT-Strategie des Bundes 2020-2023 sowie die Umsetzung der Empfehlungen Arbeitsgruppe «Digitalisierung und IKT-Organisation» in den Bereichen IKT-Gouvernanz, Leistungsverrechnung, Beschaffungsverfahren und IKT-Fähigkeiten. Erstmals befasste sich die Finanzdelegation zudem mit der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023. Dabei interessierte vor allem, wie die Herausforderungen der digitalen Transformation im Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden angegangen wird und wirtschaftlich umgesetzt werden kann.

IKT-Strategie Bund 2016-2019 und 2020-2023

Im Rahmen der Konsultation zur IKT-Strategie 2016-2019 sowie im Zusammenhang mit den IKT-Schlüsselprojekten hat die Finanzdelegation im Jahre 2015 fünf Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet (vgl. Anhang). Diese betreffen die Definition einer bundesweiten IKT-Architektur, die Einführung einer IKT-Mittelfristplanung, die Verstärkung einer zentralen Führung und Steuerung der Bundesinformatik (Miss bzw. Mister Digitalisierung) sowie die Weiterentwicklung im Bereich des IKT-Controllings. Diese Empfehlungen fanden ihren Niederschlag in den Stossrichtungen und Zielen der IKT-Strategie 2016-2019, konnten von Bundesrat und Verwaltung bisher jedoch (noch) nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.

Anfang Dezember 2019 legte der Bundesrat die Eckwerte für die IKT-Strategie 2020-2023 fest. Gestützt darauf ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat Mitte Dezember 2019, die Umsetzung ihrer Empfehlungen, die entsprechenden Stossrichtungen und Ziele aus der IKT-Strategie 2016-2019 sowie eine klare Priorisierung von Projekten abhängig von den knappen personellen Ressourcen (vgl. Ziffer 4.1.2) in der IKT-Strategie 2020-2023 zu berücksichtigen. Mitte Februar 2020 informierte der Vorsteher des EFD, dass im Rahmen der neuen IKT-Strategie namentlich die Forderung der Finanzdelegation nach einer Unternehmensarchitektur aufgenommen werden soll. Mit dem Entwurf der IKT-Strategie 2020-2023 wird sich die Finanzdelegation nach Verabschiedung des vorliegenden Tätigkeitsberichts befassen.

Massnahmen zur Digitalisierung in der Bundesverwaltung

Zur Unterstützung der digitalen Transformation der Bundesverwaltung setzte der Bundesrat im November 2018 eine interdepartementale Arbeitsgruppe «Digitalisie-

«Sicherstellung der IKT-Fähigkeiten» ein. Die Arbeitsgruppe legte dem Bundesrat Ende Mai 2019 Empfehlungen zu «Beschleunigung und Qualitätsverbesserung bei IKT-Beschaffungsverfahren», «Interne Verrechnung/Leistungsverrechnung» und «Sicherstellung der IKT-Fähigkeiten» vor.

Das EFD wurde beauftragt, bis Ende 2020 konkrete Massnahmen umzusetzen:

- Beschaffungen: Verbesserungen der Beschaffungsgrundlagen sowie eine Beschleunigung und Optimierung komplexer und nicht-komplexer Beschaffungen
- Verrechnung: Erhöhung der Prozesseffizienz, Verbesserung der Kostentransparenz, Möglichkeit von Fixpreisvereinbarungen, bessere Regelung bei Schlechterfüllung eines Vertrags, Vereinfachung der Abwicklung im Bereich Pflichtnutzung
- IKT-Fähigkeiten: Erweiterung der Kaderausbildung mit spezifischen Aspekten der Digitalisierung, Schaffung von Lern- und Experimentierräumen zu digitalen Transformationsprojekten, Optimierung der Kommunikation zugunsten der Führungskräfte sowie Durchführung einer bundesweiten Sensibilisierungskampagne zur digitalen Transformation.

Massnahmen zur IKT-Organisation in der Bundesverwaltung

Die für die Finanzdelegation zentrale Frage, welche Aufgaben einer überdepartementalen Führung und Steuerung unterstellt und welche zentral bzw. dezentral in den Departementen und Verwaltungseinheiten geregelt werden sollen (IKT-Gouvernanz) sowie die Frage nach der zielführenden IKT-Organisation im Bund, hat der Bundesrat noch nicht geklärt. Laut Vorsteher des EFD prüft das EFD die diesbezügliche Empfehlung der Finanzdelegation noch.

Für die Finanzdelegation ist die Digitalisierung – genauso wie die Cybersicherheit – eine zentrale Herausforderung für die Bundesverwaltung. Während der Bundesrat inzwischen ein Nationales Zentrum für Cybersicherheit mit einem Delegierten für Cybersicherheit eingesetzt hat, sind die Vorbehalte gegenüber der Schaffung eines Zentrums für Digitalisierung und der Einsetzung eines bzw. einer Delegierten für Digitale Transformation gross. Laut Bundesrat wird die Digitalisierung der Bundesverwaltung derzeit von den Innovationen und Bestrebungen in den einzelnen Verwaltungseinheiten getragen. Es besteht in der Verwaltung deshalb die Befürchtung, dass mit der Schaffung eines Kompetenzzentrums Digitalisierung diese departementalen Bestrebungen durch bürokratische Auflagen behindert würden, insbesondere dann, wenn eine bzw. ein Delegierter mit Weisungskompetenzen ausgestattet würde.

Mitte Februar 2020 informierte der Vorsteher des EFD die Finanzdelegation darüber, dass das EFD dem Bundesrat im Frühjahr 2020 einen Antrag für ein neues Lenkungsmodell für die Bundesverwaltung unterbreiten werde. Die Finanzdelegation beabsichtigt, sich mit der Frage der Gouvernanz nach Vorliegen des neuen Lenkungsmodell eingehend auseinanderzusetzen.

E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023

Die Finanzdelegation verfolgt seit mehreren Jahren IKT-Projekte, die unter engem Einbezug der Kantone verwirklicht werden. Die föderale Struktur stellt eine grosse Herausforderung für die Umsetzung und den Betrieb solcher Systeme dar. Vorhaben mussten in der Vergangenheit abgebrochen oder neu aufgegleist werden (z. B. das Informationssystem Verkehrszulassung IVZ) oder führen zu sehr komplexen und kostenintensiven Lösungen, die nicht immer den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen. Diese Risiken stellen sich unter anderem beim Aufbau eines nationalen Netzwerks oder bei der Einführung von nationalen Registern (z. B. Adressdienst, Handels-, Betreibungs- und Grundbuchregister, elektronisches Patientendossier).

Gemäss einem Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz vom 22. Dezember 2011 mit dem Titel «Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen» besteht zurzeit – ausser im Bereich der Zivilstands- oder Strafregister – keine Verfassungsgrundlage, die dem Bund eine allgemeine Regelungskompetenz für die IKT-Zusammenarbeit mit den Kantonen einräumt. Will man vom Bund aus eine einheitliche elektronische Verwaltungslandschaft verbindlich vorschreiben, müsste eine solche Grundlage mittels Verfassungsänderung zuerst geschaffen werden.

Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat Ende 2019 auf, im Rahmen der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023 zu prüfen, inwiefern es insbesondere im Bereich des Aufbaus nationaler Register, Adressdienste und Netzwerke – eine Verfassungsänderung braucht. Ist eine solche für eine Regelungskompetenz des Bundes erforderlich, muss diese zügig an die Hand genommen werden. Der Bundesrat wird die Finanzdelegation im 1. Halbjahr 2020 über die Ergebnisse der Abklärungen informieren.

4.1.2 Finanzoberaufsicht über IKT-Schlüsselprojekte

IKT-Schlüsselprojekte sind Informatikvorhaben der Bundesverwaltung, die aufgrund ihres finanziellen und personellen Ressourcenbedarfs, ihrer strategischen Bedeutung und Komplexität sowie ihrer Auswirkungen und Risiken eine verstärkte übergeordnete Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle erfordern. Der Bundesrat bestimmt, welche Vorhaben als Schlüsselprojekte geführt werden. Die EFK führt gestützt auf das FKG und die Weisungen des Bundesrates vom 16. März 2018 zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes regelmässige und systematische Prüfungen bei den IKT-Schlüsselprojekten durch.

Die Finanzdelegation und die FK haben im Jahre 2014 eine Arbeitsteilung vereinbart: die FK befassen sich vertieft mit den IKT-Standarddiensten (in der Verantwortung des ISB) sowie einzelnen IKT-Projekten und -Fachanwendungen (in der Verantwortung der einzelnen Dienststellen), während sich die Finanzdelegation auf die IKT-Strategie des Bundes und die vom Bundesrat definierten IKT-Schlüsselprojekte konzentriert. Sie stützt sich dabei vor allem auf die halbjährlichen Statusübersichten zu den IKT-Schlüsselprojekten, die ihr der Bundesrat jeweils im Frühjahr und Herbst zustellt, auf die Prüfberichte der EFK sowie ihre eigenen Ausspra-

chen mit den zuständigen Departementsvorstehenden. Bei Bedarf vertieft sie spezifische Fragen im Rahmen von Abklärungssitzungen mit den für die Aufsicht und Steuerung verantwortlichen Stellen.

Im vorliegenden Kapitel wird auf die Form der halbjährlichen Berichterstattung des Bundesrats sowie projektübergreifende Aspekte eingegangen. Diejenigen IKT-Schlüsselprojekte, die im Berichtsjahr in der Finanzdelegation zu grösseren Diskussionen oder Beanstandungen Anlass gaben, werden in separaten Kapiteln dieses Berichts behandelt (vgl. Ziff. 5.1.1, 5.4.1, 5.5.2, 5.6.1, 5.6.2 und 5.6.3).

Anzahl und Umfang der IKT-Schlüsselprojekte: Veränderungen im Berichtsjahr

Ende 2019 wurden insgesamt 17 Informatikprojekte der zentralen Bundesverwaltung mit einem Volumen¹ von insgesamt rund 6,2 Milliarden Franken als IKT-Schlüsselprojekte geführt. Mit rund 1,7 Milliarden Franken weist das Projekt «Telekommunikation der Armee» der Gruppe Verteidigung das grösste Volumen aus.

Nicht mehr als Schlüsselprojekte geführt werden das Programm FISCAL-IT der ESTV (vgl. Ziff. 5.6.3), da abgeschlossen, und das Projekt «UNB» (Umsetzung der neuen Netzwerkarchitektur) des BIT, da die Projektziele weitgehend erreicht wurden. Neu als IKT-Schlüsselprojekte geführt werden das Programm «Weiterentwicklung Schengen/Dublin» unter Leitung des Generalsekretariats des EJPD und das Programm «Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS» unter Leitung des Generalsekretariats des VBS.

Risiko mangelnde Personalressourcen

Die Finanzdelegation stellte im 2019 einmal mehr fest, dass in den Statusübersichten bei wichtigen Schlüsselprojekten unter den Top-Risiken oftmals auf die mangelnde Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal auf Seiten des Bundes und/oder auf dem Markt hingewiesen wurde. Sie bekräftigte gegenüber dem Bundesrat ihre bereits früher geäusserte Forderung, dass IKT-Grossprojekte erst in Angriff genommen werden sollten, wenn die verfügbaren Personalressourcen in der Projekt- und Stammorganisation und bei den internen Leistungserbringern sichergestellt sind. Angesichts der Vielzahl von Vorhaben des Bundes, die im Rahmen der digitalen Transformation verwirklicht werden sollen, ist es unerlässlich, dass der Bundesrat Prioritäten setzt. Der Start eines Projekts sollte im Falle mangelnder Personalressourcen verschoben werden. Die Finanzdelegation unterstützt die Projektverantwortlichen in den Verwaltungseinheiten und bei den Leistungserbringern zudem ausdrücklich darin, von den Lieferfirmen mit Nachdruck den Einsatz von qualifiziertem und erfahrenerm Fachpersonal einzufordern.

Leistungswertanalyse

Bei der Leistungswertanalyse (LWA) geht es um eine möglichst objektive Messung des Projektfortschritts. Die LWA setzt eine umfangreiche Projektplanung voraus, in der alle notwendigen Aktivitäten identifiziert und die zugehörigen Aufwände

¹ Das Volumen umfasst die Investitionen, den finanzierungswirksamen Aufwand, den Aufwand aus interner Leistungsverrechnung sowie den übrigen internen Personalaufwand beim Leistungsbezüger.

sorgfältig geschätzt worden sind. Diese Projektplanung liefert die Vergleichsbasis (Plan-Werte), die im Projektverlauf mit den Ist-Werten verglichen werden können. Der Zweck der LWA besteht u. a. darin, Erkenntnisse über die bisherige Effizienz sowie fundierte Prognosen zu den Endkosten und -terminen zu gewinnen. Der aus der LWA berechnete Kostenentwicklungsindex ist ein Mass für die bisherige Kosteneffizienz (ein Wert kleiner als 1 bedeutet, dass sich das Projekt teurer als geplant entwickelt) und der Terminentwicklungsindex ein Mass für die zeitliche Planungsgenauigkeit (ein Wert kleiner als 1 weist auf einen Verzug gegenüber der Planung hin).

Die LWA ist für die Finanzdelegation ein zielführendes Instrument mit grossem Nutzen für die parlamentarische Oberaufsicht, die bundesrätliche und departementale Aufsicht sowie die Programm- und die Projektsteuerung. Bundesrat und Parlament müssen sich jedoch darauf verlassen können, dass die LWA von den Projektverantwortlichen der IKT-Schlüsselprojekte korrekt nach den Vorgaben des ISB angewendet wird und die in den Statusberichten ausgewiesenen Kennzahlen zur Termin- und Kosteneinhaltung die Situation im Projekt realitätsgetreu wiedergeben.

Die LWA wird von den Projektleitenden einiger IKT-Schlüsselprojekte ordnungsgemäss eingesetzt, nicht nur für das halbjährliche Reporting an die Finanzdelegation und die GPK, sondern auch als Steuerungsinstrument in den Projekten selbst. Die Finanzdelegation begrüsst dies ausdrücklich. Bei anderen Schlüsselprojekten erfolgt die Anwendung der LWA allerdings nicht immer korrekt nach den Vorgaben des ISB, worunter die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit in den Statusberichten leidet.

Für die Finanzdelegation ist wichtig, dass das Projektcontrolling von IKT-Programmen und grossen IKT-Projekten der finanziellen Tragweite und den Risiken der Vorhaben entspricht und sie sich auf die Angaben in den Statusberichten verlassen kann. Nach einem Gespräch mit der EFK, welche die IKT-Schlüsselprojekte regelmässig prüft, und dem ISB, welches die Statusübersicht halbjährlich zusammenstellt und plausibilisiert, kommt die Finanzdelegation zum Schluss, dass eine flächendeckende und gleichzeitig korrekte Anwendung der LWA bei allen IKT-Schlüsselprojekten derzeit nicht gewährleistet werden kann.

Da die Finanzdelegation die Verlässlichkeit der Angaben in den Statusberichten höher gewichtet als den flächendeckenden Einsatz der LWA, hat sie dem Bundesrat Ende 2019 mitgeteilt, dass sie auf ihre bisher geäusserte Forderung, die LWA müsse ausnahmslos bei allen Schlüsselprojekten eingesetzt werden, verzichtet. Sie ersuchte den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass in den kommenden Statusübersichten nur noch bei denjenigen Projekten die Werte für die LWA angegeben werden, bei denen diese verlässlich sind und den Vorgaben des ISB entsprechen. Für diejenigen Programme und Projekte, welche die LWA erfolgreich als Steuerungs- und Reporting-Instrument einsetzen, erachtet die Finanzdelegation eine Präzisierung der Vorgaben des ISB angezeigt, so beispielsweise bei deren Anwendung auf Ebene eines Programms mit mehreren Projekten.

4.1.3 Cyber-Sicherheit (EFD), Cyber-Defence (VBS) und Cyber-Strafverfolgung (EJPD)

Mit der Cyber-Sicherheit befasst sich die Finanzdelegation insbesondere seit dem Cyberangriff auf die RUAG im Jahr 2015 intensiv. Aufgrund der damit verbundenen finanzpolitisch relevanten Auswirkungen tut sie dies in Wahrnehmung ihres Auftrags der mitschreitenden Finanzoberaufsicht. Sie führte dazu mehrere Aussprachen mit den Vorstehenden der Departemente und verstärkte in diesem Zusammenhang seit August 2018 auch den Austausch mit den beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen, welche sich ebenfalls stark mit der Frage der Cybersicherheit beschäftigen.

Das Berichtsjahr 2018 stand im Zeichen der Entwicklung einer Gesamtstrategie Cyber-Sicherheit für den Bund. Der Bundesrat war aufgefordert, bis Ende 2018 ein Gesamtkonzept zum Schutz und zur Verteidigung des gesamten Cyberraumes vorzulegen. Im April 2018 wurde die «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken NCS 2018-2022» gutgeheissen und das EFD damit beauftragt, den Umsetzungsplan auszuarbeiten und bis Ende 2018 darüber zu berichten.

Weitere wichtige Vorentscheide traf der Bundesrat im Juli 2018. Der Auftrag des Parlaments, eine Cyber-Gesamtstrategie zu entwickeln, wurde aus Sicht der Finanzdelegation indes nicht zeitgerecht erfüllt. Sie forderte in der Folge eine Abstimmung mit der IKT-Strategie und eine schnellere Umsetzung der Cyberstrategie sowie einen stärkeren Einbezug der Kantone und der Wirtschaft (vgl. zu den Aktivitäten 2018 den Tätigkeitsbericht 2018, Ziffer 4.1.3).

Am 30. Januar 2019 setzte der Bundesrat schliesslich die Leitplanken für eine konkrete Ausgestaltung der Cyber-Strategie und verabschiedete ein Mandat für den Cyber-Ausschuss unter Vorsitz des EFD und unter Beteiligung des EJPD und des VBS. Im Weiteren beauftragte er das EFD, ein Kompetenzzentrum Cyber-Sicherheit aufzubauen, welches bei der Bewältigung von IKT-Sicherheitsvorfällen die Federführung übernehmen kann. Die entsprechende Verordnung soll Mitte 2020 in Kraft treten. Zudem beschloss er die Schaffung der Stelle einer strategischen Leiterin bzw. eines strategischen Leiters Cyber-Sicherheit Bund («Delegierte/r für Cyber-Sicherheit»). Bis spätestens Ende 2019 sollte zudem geprüft werden, wie die Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Wirtschaft und der Hochschulen vertieft und ausgebaut werden kann und welche organisatorischen Massnahmen hierfür nötig sind.

Zu Beginn des Berichtsjahrs machte die Finanzdelegation abermals deutlich, dass die Vorgaben einer schnelleren Umsetzung bedürfen. Es brauche eine klare Aufteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten im Bereich Cyber-Sicherheit und beim Aufbau des Kompetenzzentrums Cyber-Sicherheit, welches spätestens bis 2022 realisiert sein soll.

Am 15. Mai 2019 publizierte der Bundesrat den «Umsetzungsplan der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018-2022». Darin zeigt er auf, wie sich der Bund im Bereich Cyber-Risiken organisieren will. Die vom Bundesrat verabschiedete Organisationsstruktur im Bereich Cyber orientiert sich an der Aufgabenteilung zwischen den drei verschiedenen Bereichen Cyber-Sicherheit (EFD), Cyber-Defence (VBS) und Cyber-Strafverfolgung (EJPD). Mit dieser Kom-

petenzaufteilung in die drei Bereiche Kriminalität, Verteidigung und Strafverfolgung soll die Grundlage für eine gut funktionierende Zusammenarbeit gewährleistet werden. Im Sinne der Cyberstrategie des Bundes wurde zudem ein Bundesrat-Ausschuss Sicherheit, bestehend aus dem EFD, VBS und EJPd, gebildet. An Sitzungen dieses Ausschusses sind auch die Kantone vertreten. Die Prioritäten bei der Umsetzung der nationalen Cyberstrategie sollen alsdann mit dem im Juni 2019 ernannten Delegierten für Cybersicherheit (GS EFD) festgelegt werden, der bezüglich der Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen künftig eine zentrale Rolle spielen dürfte. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine erfolgreiche Umsetzung der NCS stark davon abhängt, dass bereits vorhandene Ressourcen optimal eingesetzt und diese sorgfältig aufeinander abgestimmt weiter ausgebaut werden können. Ausgebaut wurde ausserdem der Austausch des Bundes mit verschiedenen Akteuren bzw. Plattformen der Privatwirtschaft und den Universitäten. Dabei werden verschiedentlich die Potentiale einer vertieften Zusammenarbeit mit diesen Akteuren ausgelotet.

Gemäss dem Vorsteher des EFD befinden sich die grössten Risiken aktuell im Zahlungsverkehr und im Bankenbereich. Das grösste Umsetzungsproblem sei es, genügend qualifizierte und verfügbare Cyberspezialistinnen und Cyberspezialisten zu rekrutieren.

Ebenfalls zur Kenntnis genommen hat die Finanzdelegation den «Bericht Informatiksicherheit Bund». Nach dem Bericht verlangt die aktuelle Bedrohungslage im Moment keine Sofortmassnahmen zur Informatiksicherheit. Grossen Wert legt die Delegation auf einen angemessenen Aufbau eines Netzwerks im Bereich der Informatiksicherheit, zu dem sich die Wirtschaftsbranchen, die Kantone, die Betreiber kritischer Infrastrukturen und die Verantwortlichen für die Zahlungssysteme verpflichten.

Mit der flächendeckenden Einführung der Smartcard für Mitarbeiter der Bundesverwaltung, welche auf den Informatiksystemen der Bundesverwaltung arbeiten, habe man zudem bei einem der grössten Sicherheitsrisiken wichtige Fortschritte erzielt. Nach Meinung des EFD hat insbesondere auch die Armee mit dem Aufbau des Cyberdefence Campus in Thun mit Filialen an der ETHZ und EPFL und der Einführung der Rekrutenschule für Cyberspezialisten wesentliche Fortschritte erzielt.

Die Finanzdelegation begrüsst die Fortschritte in den verschiedenen Handlungsfeldern des Umsetzungsplans der nationalen Cyberstrategie. Es ist gelungen, zentrale Strukturelemente einzuführen und die entsprechenden Massnahmen beginnen zu greifen. Sie wird die Umsetzung des Plans weiterhin eng begleiten und wo nötig intervenieren.

Im Zusammenhang mit den vom Bundesrat im Frühjahr beschlossenen Massnahmen zur Abklärung eines Sicherheitsvorfalls bei der RUAG hat sich die Finanzdelegation auch mit einem entsprechenden Prüfbericht der EFK vom März 2019 befasst. Auch wenn noch nicht alle der insgesamt 14 Massnahmen vollständig umgesetzt werden konnten, zeigte der Bericht, dass man bei der Umsetzung dieser Massnahmen vorankommt.

Mitte Februar 2020 orientierte der Delegierte für Cybersicherheit die Finanzdelegation über den Stand des Aufbaus des Nationalen Zentrums für Cybersicherheit,

der bis Mitte 2020 abgeschlossen werden soll, über das Zusammenspiel der interdepartementalen Gremien sowie Optionen für eine Meldepflicht von Cyberfällen. Die Weisungsbefugnisse des Delegierten für Cybersicherheit sind derzeit beschränkt. Die Finanzdelegation hält dies für ungenügend und verfolgt aufmerksam, wie der Bundesrat in der Frage einer Erweiterung der Weisungskompetenzen im 2020 entscheiden wird.

4.2 Beschaffungswesen Bund

4.2.1 Strategisches Beschaffungscontrolling

Seit dem Jahr 2015 informiert der Bundesrat die Finanzdelegation jeweils jährlich im Herbst über die Beschaffungen des Bundes des Vorjahres. Entsprechend hat der Vorsteher des EFD die Delegation im November 2019 summarisch über den Stand der Umsetzung der folgenden Empfehlungen der Finanzdelegation orientiert (vgl. Anhang).

Die Finanzdelegation beabsichtigte die Funktion des Beschaffungscontrollings als Steuerungs- und Führungsinstrument zu stärken. Sie empfahl 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), Bundesamt für Strassen (ASTRA) und armasuisse – sollen zudem jährlich einen gemeinsamen Bericht über ihre Beschaffungen publizieren.

Die Delegation stellte im November 2019 fest, dass der Bundesrat die Massnahmen zur Umsetzung ihrer seinerzeitigen Empfehlungen weitgehend realisiert hat. Sie sah keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Gestützt auf den Bericht zum Beschaffungswesen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes und das Reporting Set Beschaffungscontrolling, wird sie die Beschaffungen der Bundesverwaltung weiterhin überwachen und die weitere Entwicklung mit dem Vorsteher des EFD besprechen.

4.2.2 Revision Beschaffungsgesetzgebung

Mit der Totalrevision des Beschaffungsrechts des Bundes wurde das für die Schweiz verpflichtende WTO-Beschaffungsübereinkommen (GPA 2012) auf Ebene Bund umgesetzt. Das Ziel des Abkommens ist die gegenseitige Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte zwischen den Vertragsparteien. Gleichzeitig wurden die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen – unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzregelung – einander inhaltlich so weit wie möglich angeglichen. Die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen stellte die bedeutsamste Neuerung dar. Mit der Totalrevision des Beschaffungsrechts des Bundes wird der Wettbewerb gestärkt, und es werden Unterstellungsfragen geklärt sowie die Beschaffungsvorgänge flexibilisiert und modernisiert.

Die Finanzdelegation richtete 2015 drei Empfehlungen an den Bundesrat, welcher diese weitgehend in die Vernehmlassungsvorlage aufnahm. Unter anderem 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.

Anfang September 2019 befasste sich die Finanzdelegation mit dem vom Parlament am 21. Juni 2019 verabschiedeten totalrevidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Überzeugt von der Notwendigkeit einer Regelung und Präzisierung des Einsichtsrechts und der Preisprüfungen ersuchte sie den Bundesrat, den heute bestehenden Schutz im Rahmen der laufenden Revision der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) nicht abzuschwächen. Sie empfahl dem Bundesrat zudem, Präzisierungen bei der heute in der VöB enthaltenen Bestimmung zur Preisprüfung vorzunehmen.

In einem Schreiben teilte der Vorsteher des EFD der Finanzdelegation mit, er sehe vor, die Regelung des Einsichtsrechts weiterhin auf Verordnungsebene zu verankern sowie den heute bestehenden Schutz im Rahmen der Verordnungsrevision fortzuführen und zu präzisieren.

Ende September 2019 bat die Finanzdelegation den Bundesrat zudem, wie die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) zur Revision der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen konsultiert zu werden. Im Rahmen des Konsultationsverfahrens empfahl die WAK-N dem Bundesrat mit 15 zu 7 Stimmen und die WAK-S mit 8 zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung, Artikel 24 des Revisionsentwurfs des VöB, der die Preisprüfung zum Gegenstand hat, ersatzlos zu streichen.

Ende November 2019 diskutierte die Finanzdelegation mit dem Vorsteher des EFD den Verordnungsentwurf und teilte dem Bundesrat anschliessend mit, dass sie unvermindert von der Notwendigkeit einer Regelung der Preisprüfungen überzeugt ist. Seit Jahrzehnten ist das Einsichtsrecht in den Verträgen zwischen Leistungserbringern in Monopolsituationen und der Bundesverwaltung – gestützt auf die aktuelle VöB – vereinbart. Damit können die Eidgenössische Finanzkontrolle oder die Internen Revisionen der Departemente und Verwaltungseinheiten treuhänderisch für die Beschaffungsstellen des Bundes die Preiskalkulation beim Anbieter vertieft überprüfen. Aufgrund der Preisprüfung berichten sie der beschaffenden Verwaltungseinheit, ob das Monopol zum Nachteil des Bundes und damit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler wirkt und deshalb eine Preiskorrektur angezeigt ist.

Gemäss Reporting Set Beschaffungscontrolling 2018 hat die Bundesverwaltung 371 Aufträge über dem Schwellenwert im Betrag von 946 Millionen Franken an Unternehmen freihändig vergeben, das heisst ohne Wettbewerb und Konkurrenzdruck. Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation haben den Anteil und die Entwicklung dieser freihändigen Vergaben am gesamten Beschaffungsvolumen des Bundes in der Vergangenheit mehrfach kritisch kommentiert.

In den letzten Jahren identifizierte die EFK mit Preisprüfungen Einsparpotentiale für die Bundesverwaltung im höheren zweistelligen Millionenbereich. Die Preisprüfung erzeugt eine dämpfende Wirkung auf die Preisgestaltung der Anbieter, einerseits

präventiv bei Vertragsabschluss, da ab diesem Zeitpunkt für den Anbieter das latente Risiko einer Preisprüfung besteht, und andererseits bei der Durchführung der Preisprüfung, bei der tatsächlich nicht begründete Kostenpositionen entdeckt werden.

Ein Blick ins Ausland zeigt, dass Preis- und Kostenprüfungen bei Auftragnehmern der öffentlichen Hand eine übliche Praxis sind. So schlossen beispielsweise im Verteidigungsbereich einige NATO-Staaten spezifische Vereinbarungen für die gegenseitige Amtshilfe bei Preis- und Kostenprüfungen ab. Solche Amtshilfeabkommen für die nationalen Preisprüfungsbehörden bestehen zwischen Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Kanada, Norwegen, Spanien und den USA.

Auf Antrag der Finanzdelegation haben sich im Dezember 2019 auch die Finanzkommissionen mit dem Verordnungsentwurf befasst. Die Finanzkommission des Ständerats unterstützte die Forderung der Finanzdelegation, die Bestimmungen über die Preisprüfung in der VöB zu belassen, einstimmig, die Finanzkommission des Nationalrats mit 18 zu 4 Stimmen.

Am 12. Februar 2020 hat der Bundesrat die revidierte VöB genehmigt und sie – zusammen mit dem BöB – auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt. Im Sinne einer Kompromisslösung hat er entschieden, an der Preisprüfung auf Verordnungsstufe festzuhalten (neuer Artikel 24 VöB). Die Preisprüfung wird jedoch explizit als eine Möglichkeit formuliert («Kann-Norm»). Die Auftraggeberin entscheidet im konkreten Beschaffungsvorhaben, ob mit der Anbieterin ein Preisprüfungsrecht vereinbart werden soll. Die Finanzdelegation begrüsst den Entscheid des Bundesrats im Interesse der Steuerzahlenden und der Finanzoberaufsicht ausdrücklich.

4.3 Rolle und Stellung der Querschnittsämter

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung werden in der Bundesverwaltung grundsätzlich dezentral nach dem Departementalprinzip wahrgenommen. Um eine einheitliche Ausrichtung und Steuerung der Bundesverwaltung zu ermöglichen, wird diese Autonomie in den Bereichen Finanzen, Personal, Informatik, Bundesbauten und Beschaffungen durch Weisungen und Vorgaben von Ämtern mit Querschnittsfunktionen überlagert. Der dezentrale Ansatz führt bei allen Vorteilen zwangsläufig auch dazu, dass sich in den einzelnen Departementen unterschiedliche Praktiken entwickeln, welche nicht zuletzt auch Doppelspurigkeiten begünstigen. Dies kann sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit und den Ruf der Bundesverwaltung auswirken. Die Finanzdelegation hat sich in den vergangenen Jahren dafür eingesetzt, dass die Querschnittsämter ihre bestehenden Aufgaben und Kompetenzen gegenüber den Departementen aktiv wahrnehmen und der Bundesrat ihnen mehr Kompetenzen und Verantwortung überträgt.

Nachdem sich der Bundesrat im Jahr 2016 aus Gründen der Gouvernanz gegen eine grundsätzliche Stärkung der Rolle und Kompetenzen der Querschnittsämter und eine entsprechende Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) ausgesprochen hatte, ersuchte die Finanzdelegation die beiden Geschäftsprüfungskommissionen zum Thema aus Sicht der Oberaufsicht über die Geschäfts-

führung des Bundesrats Stellung zu nehmen und gleichzeitig zu beurteilen, ob aus ihrer Sicht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe.

Mit Verweis auf das in der Verfassung verankerte Departementalprinzip lehnten die GPK eine im Gesetz verankerte allgemeine Überwachungs- bzw. Durchsetzungskompetenz der Querschnittsämler ab. Wenn ein Amt die Weisungen eines Querschnittsamtes oder des Bundesrates nicht befolgt, liegt es nach Ansicht der GPK primär in der Verantwortung des betroffenen Departements, die Einhaltung der Vorgaben durchzusetzen. Die GPK schlossen jedoch nicht aus, dass in konkreten Bereichen wie beispielsweise der IKT-Sicherheit weitergehende Weisungskompetenzen von Querschnittsämlern oder auch zusätzliche Weisungen des Bundesrates zielführend sein könnten.

Aufgrund der grundsätzlich ablehnenden Haltung des Bundesrats und der GPK gegenüber einer Änderung des RVOG beschloss die Finanzdelegation in der Folge, anhand konkreter Fällen aufzuzeigen, wo die bestehende Lösung zu stossenden Ergebnissen führt, und bei diesen eine vermehrte Harmonisierung der Prozesse und Zentralisierung der Steuerung zu verlangen:

- Im Bereich der digitalen Transformation unterstützte die Finanzdelegation bereits früher Vorschläge und Ideen des EFD bzw. der EFK zur Einsetzung eines Chief Information Officer (CIO) bzw. eines Unternehmensarchitekten für die Bundesverwaltung. In einer Empfehlung aus dem Jahre 2014 verlangte sie eine zentrale Steuerung der IKT des Bundes. Durch die Herausforderungen der digitalen Transformation gewinnen diese langjährigen Forderungen der Finanzdelegation an Bedeutung (vgl. Ziffer 4.1.1).
- Zur Steuerung der Beschaffungen in der Bundesverwaltung richtete die Finanzdelegation Empfehlungen an den Bundesrat, mit dem Ziel, die Beschaffungspraxis weiter zu vereinheitlichen und das Instrument des Beschaffungscontrollings aufzuwerten (vgl. Ziffer 4.2.1).
- Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass der Bundesrat im Herbst 2018 eine Rückverlagerung von Kompetenzen von den Departementen an das EFD bzw. EPA vorgenommen hat. Im Rahmen von Massnahmen für ein konsistentes Einreihungsgefüge im Lohnsystem der Bundesverwaltung wird die Einreihung der Funktionen in den Lohnklassen 1 bis 31 seit dem 1. Januar 2019 durch ein überdepartementales Koordinationsgremium unter der Leitung des EFD begleitet, welches zuhanden der Departemente Empfehlungen abgibt. Das EFD muss dafür sorgen, dass in der Bundesverwaltung vergleichbare Funktionen gleichen Lohnklassen zugewiesen werden. Ausserdem muss es in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen die Referenzfunktionen bestimmen und diesen Lohnklassen zuweisen. Die höchste Lohnklasse einer Referenzfunktion darf nur mit Zustimmung des EFD überschritten werden.
- Im Zusammenhang mit dem Risikomanagement des Bundes bat die Finanzdelegation die zuständige Arbeitsgruppe der GPK, abzuklären, weshalb sich der Reifegrad des Risikomanagements zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten und Departementen teils deutlich unterscheidet und wie eine stärkere Angleichung erreicht werden kann. Für die Finanzdelegation trägt

der weitgehend dezentrale Aufbau des Risikomanagements massgeblich zu diesen grossen Unterschieden bei. Zudem kritisierte sie die systembedingt lückenhafte Steuerung von Querschnittsrisiken; namentlich bei kritischen Querschnittsrisiken (z. B. Cybersicherheit oder Digitalisierung der Bundesverwaltung) stösst nach Ansicht der Finanzdelegation das bestehende dezentrale departementale System an seine Grenzen. Die Arbeitsgruppe nahm von den Anliegen der Finanzdelegation die Fragen nach den geeigneten Risikoeignern bei Querschnittsrisiken und nach dem unterschiedlich hoch eingestuften Stellenwert des Risikomanagements in den Departementen auf.

- Bei der Zustimmung zur Funktionseinreihung der Stelle des Delegierten für Cyber-Sicherheit im Generalsekretariat des EFD gab die Finanzdelegation ihrer festen Erwartung Ausdruck, dass der Delegierte mittelfristig über ein Weisungsrecht verfügen muss, das nicht auf die Bewältigung von schweren Cyber-Vorfällen in der Bundesverwaltung beschränkt ist. Mitte 2020 wird das EFD eine erste Evaluation vornehmen und dabei auch die Frage, inwieweit der Delegierte mit weitergehenden Weisungsrechten ausgestattet werden kann, klären.

5 Schwerpunkthemen pro Departement

5.1 Behörden und Gerichte

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

Seit 2013 verfolgt die Finanzdelegation die Einführung eines neuen Geschäftsverwaltungssystems (GEVER) in der Bundesverwaltung. Anfang 2016 genehmigten die eidgenössischen Räte den vom Bundesrat beantragten Gesamtkredit von 67 Millionen Franken (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziffer 4.1.2). Gleichzeitig wurde der Verpflichtungskredit für die erste Etappe «Realisierung» im Umfang von 25 Millionen Franken freigegeben. Im März 2017 gab der Bundesrat die Verpflichtungskredite der zweiten Etappe «Einführung» im Umfang von insgesamt 42 Millionen Franken frei und die Bundeskanzlei wurde beauftragt, die Einführung GEVER Bund im Rahmen des Programms GENOVA zentral zu führen.

Seit Programmbeginn hat sich die Finanzdelegation mit den Risiken dieses zeitlich und inhaltlich ambitiösen Projekts befasst. Besondere Aufmerksamkeit hat sie den Schwierigkeiten betreffend die Lieferfähigkeit des Zuschlagsempfängers, der Gefahr von Terminverzögerungen und der teilweise kritischen Kostenentwicklung der Projekte in den Departementen geschenkt (vgl. Tätigkeitsberichte 2017, Ziffer 4.1.2 und 2018, Ziffer 5.1.1).

Gegenüber dem Bundesrat machte die Finanzdelegation deutlich, dass die fehlende Akzeptanz des GEVER-Bundesstandards in der Bundesverwaltung, die sich etwa in den zahlreichen Abweichungen und Produkthanpassungen gegenüber dem Standardprodukt manifestiert, zu Verzögerungen führen könnten. Weitere Risiken für die Umsetzung des Programms sah die Finanzdelegation zudem in der mangelhaften Lieferbereitschaft und Lieferfähigkeit des Anbieters und in der geteilten Verantwort-

lichkeit zwischen Bundeskanzlei als Gesamtkoordinatorin der Einführung in den Departementen und den Departementen, welche für die Migrations- und Einführungsprojekte in ihren Ämtern zuständig sind. Klärungen verlangte die Finanzdelegation auch hinsichtlich der Abstimmung von GEVER mit anderen departementsübergreifenden Strategien, Architekturen und Anwendungen, so beispielsweise mit SAP. Die bisweilen fehlende Akzeptanz des GEVER-Standards und der Umstand, dass die Bundeskanzlei als Koordinatorin über keine Weisungsbefugnis verfügt, stellen aus Sicht der Finanzdelegation auch weiterhin ein namhaftes Risiko dar.

Im Frühjahr 2019 informierte die Bundeskanzlei die Finanzdelegation, dass die Vorabnahme der Version 2.2 des GEVER-Bundesstandards Acta Nova aufgrund von Stabilitätsmängeln der Software nicht wie geplant gegen Ende März 2019 erteilt werden konnte. Der Ersteller konnte die Mängel beheben, so dass die Vorabnahme Mitte Juli 2019 mit der einstimmigen Empfehlung aller Departemente sowie des Leistungserbringers erteilt werden konnte. Die Nicht-Vorabnahme vom März 2019 führte indes zu einer Programmverzögerung von sechs Monaten mit einem neuen Endtermin Ende 2020 und Mehrkosten von insgesamt 24,1 Millionen Franken. Im Rahmen des Nachtrags II zum Voranschlag 2019 hat der Bundesrat Zusatzkredite im Umfang von 8,5 Millionen Franken zum Verpflichtungskredit «Finanzierung der Realisierung und der Einführung eines standardisierten GEVER-Produkts in der zentralen Bundesverwaltung» beantragt. Die verursachten Mehrkosten wurden mittels Umpriorisierungen mit vorhandenen Mitteln haushaltsneutral aufgefangen. Zudem hat die Finanzdelegation einen bevorschussten Zusatzkredit im Umfang von 3,5 Millionen Franken für die Einführung von GENOVA im UVEK zugestimmt (vgl. Ziffer 2.2).

Vom UVEK erwartete die Finanzdelegation, dass Ausnahmebegehren zur Nutzung von nicht standardisierten Geschäftsverwaltungssystemen aus seinen Verwaltungseinheiten umfassend beurteilt und Ausnahmegenehmigungen nur äusserst restriktiv erteilt werden. Es ist grundsätzlich zu verhindern, dass unter Berufung auf die Ausnahmeregelung in der GEVER-Verordnung Parallelsysteme zum standardisierten Geschäftsverwaltungssystem aufgebaut werden.

Mitte Februar 2020 orientierte der Bundeskanzler über aktuelle Herausforderungen, wie die Sicherstellung der Nutzerakzeptanz, die flächendeckende Nutzung von Acta Nova in der Bundesverwaltung und den bundesweiten Vollzug der Verordnung vom 30. November 2012 über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung; SR 172.010.441) in einzelnen Verwaltungseinheiten. Die Vorabnahmetests bei den Auslandvertretungen des EDA zeigen, dass mit den gegebenen Rahmenbedingungen und der heutigen Infrastruktur die Anwendung von Acta Nova nicht gegeben ist. Das EDA sucht mit der Projektleitung eine technische Lösung.

Die Finanzdelegation erwartet von allen Departementen und Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, dass sie die GEVER-Verordnung vollständig anwenden und Acta Nova flächendeckend einsetzen. Den Vollzug sowie die geplante Nutzung der GEVER-Lösung wird sie im Rahmen ihrer Aussprachen mit den Departementsvorstehenden thematisieren. Zudem hat sie die Finanzkommissionen

gebeten, den Stand der Umsetzung in den einzelnen Departementen und Verwaltungseinheiten bei der Beratung der Staatsrechnung abzufragen.

Die Finanzdelegation wird das Programm GENOVA weiterhin näher überwachen und dabei ihre Aufmerksamkeit vor allem auf die finanziellen Risiken, den angepassten Zeitplan für die Einführungsprojekte in den Departementen, die Einführung und Akzeptanz des standardisierten Geschäftsverwaltungssystems in den Departementen sowie die bis anhin noch nicht umgesetzten Empfehlungen der EFK zum Programm GENOVA richten.

5.2 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten

5.2.1 Internationales Genf

Immobilienstiftung FIPOI

Nachdem 2015 bei der Führung und der Organisation der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) grobe Mängel festgestellt worden waren, beschloss die Finanzdelegation, die Entwicklungen in dieser Angelegenheit zu verfolgen. Die Erwägungen des Rechnungshofs und die Umsetzung von dessen Empfehlungen führten zu einer Reorganisation der Stiftung und zur Neubesetzung mehrerer Führungspositionen. Die Situation der FIPOI hat sich in der Zwischenzeit deutlich verbessert.

Im Jahr 2019 befasste sich die Finanzdelegation insbesondere mit der Rolle der FIPOI und wie diese in Zukunft weiterentwickelt werden könnte. Die Finanzdelegation ist der Meinung, dass die Rolle und die Kompetenzen der FIPOI breiter ausgelegt werden sollten, dies auch auf strategischer Ebene. Der Bundesrat hingegen ist der Ansicht, dass sich die FIPOI auf ihre Kernaufgabe, die Bereitstellung von Räumlichkeiten für die internationalen Organisationen, beschränken sollte.

Die Finanzdelegation behandelte einen Bericht der EFK zur Verteilung der Aufsichtskompetenzen und zur Einführung eines Einsichtsrechts in Bezug auf die von der FIPOI verwalteten Darlehen der Schweiz. Sie ist wie die EFK der Meinung, dass die aufgelöste Arbeitsgruppe, die sich mit dem Governance-Handbuch befasst hatte, wiedereingesetzt werden muss, damit das Handbuch fertiggestellt und von den verschiedenen Akteuren des Dossiers genehmigt werden kann. In diesem Handbuch müssen namentlich die allgemeinen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der wichtigsten an den Immobilienprojekten der internationalen Organisationen beteiligten Akteure aufgeführt sein. Die Finanzdelegation wünscht zudem, dass das Einsichtsrecht der FIPOI in Renovationsprojekte, welche die Vergabedossiers und -verträge betreffen, definiert wird und identisch und systematisch in die Darlehensverträge der FIPOI aufgenommen wird, damit für die Beteiligten keinerlei Interpretationsspielraum mehr besteht. Aus Sicht der Finanzdelegation muss der Bund als an der Projektfinanzierung beteiligte Partei Zugang zu all jenen Informationen haben, die er benötigt, um einen zweckmässigen und effizienten Einsatz der Mittel sicherzustellen. Das EDA weist jedoch darauf hin, dass die Steuerung der Immobilienprojekte einzig den zuständigen internationalen

Organisationen obliegt – diese seien die Bauherrinnen und im Endeffekt als Einzige für die Projekte verantwortlich. In den Augen des EDA muss das Handbuch zur Begleitung der Immobilienprojekte nicht einem Handbuch zur Governance der Projekte entsprechen, vielmehr sollten es «Best Practices» für die ideale Projektorganisation sein, die Prozesse klärt und die begleitende Rolle des Gaststaates präzisiert.

Die Finanzdelegation wartet auf das Governance-Handbuch, das Ende 2020 vorliegen sollte, und hält das Dossier bis dahin offen.

Immobilienprojekte

Dem Halbjahresbericht des EDA an die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen zufolge waren am 30. Juni 2019 noch sechs Immobilienprojekte im Gange. Sie betreffen die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), den «Palais des Nations», das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU). Die Gesamtkosten dieser sechs Projekte belaufen sich auf 1,516 Milliarden Franken. Der Bund beteiligt sich mit verschiedenen Darlehen von insgesamt 629,3 Millionen Franken an den Kosten.

Die Projekte der IFRC und des IKRK waren dem Bericht zufolge bereits abgeschlossen oder standen 2019 kurz davor. Das EDA wies bezüglich dieser Projekte weder auf Verzögerungen noch auf Probleme hin. Eine ähnliche Situation präsentierte sich bei der ILO: Die Baustelle befand sich in der Endphase und die letzten Arbeiten sollten Ende 2020 abgeschlossen werden. Ferner waren zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts rund 70 Prozent der Arbeiten am Projekt der WHO beendet – das Projekt bereitet dem EDA keine Sorgen.

Das Projekt für den «Palais des Nations» gliedert sich in ein Renovationsprojekt und ein Projekt für den Bau eines neuen Gebäudes. Das Renovationsprojekt verzögerte sich leicht, da das Ausschreibungsverfahren länger dauerte als angenommen. Der Baubeginn ist für März 2020 geplant. Das Bauprojekt hingegen schreitet zügig voran, die Bauarbeiten sollten 2020 abgeschlossen werden. Die FIPOI stuft diesen Termin als optimistisch ein. Der Abriss und Neubau des Gebäudes E wird voraussichtlich Ende 2020 separat ausgeschrieben. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bestätigte, dass das Darlehen der Schweiz fristgerecht und vollständig zurückbezahlt wird. Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass zur reibungslosen Weiterführung der Konferenzen ein flexibel anpassbares Provisorium gebaut wird, das 600 Personen Platz bietet. Das Budget für dieses Provisorium ist nicht Teil des Globalbudgets der Arbeiten, die im Rahmen des aktuellen Darlehens des Bundes durchgeführt werden. Die Vereinten Nationen in Genf könnten daher den Gaststaat noch um finanzielle Unterstützung ersuchen.

Der ITU gewährte das Parlament nur 12 Millionen Franken für Voruntersuchungen. Die ITU hat das technische Dokument, das für ein Gesuch um ein Baudarlehen an den Gaststaat erforderlich ist, am 9. Dezember 2019 übermittelt.

Das einzige weitere Gesuch, das in naher Zukunft eingereicht werden könnte, betrifft die Internationale Organisation für Migration (IOM). Das Kostenvolumen

wird auf 68 Millionen Franken geschätzt und hat sich seit dem letzten Zwischenbericht nicht verändert.

5.2.2 Weltausstellung Expo 2020 in Dubai

Nachdem es wiederholt zu falschen Einschätzungen der Kosten und Einnahmen von internationalen Veranstaltungen gekommen war, hatte die Finanzdelegation 2003 beschlossen, künftige Teilnahmen der Schweiz an bestimmten internationalen Veranstaltungen mitschreitend zu begleiten. Die in der Folge erzielten Fortschritte hatten die Finanzdelegation 2016 zum Entscheid veranlasst, künftig nur noch Projekte mit einem Gesamtbudget von mehr als 10 Millionen Franken automatisch zu begleiten. Im Falle der Expo 2020 in Dubai verlangte die Finanzdelegation vom zuständigen Departement EDA ein detailliertes Projektbudget. Ausserdem lässt sie sich jährlich mit Zwischenberichten des EDA über den Projektstand – insbesondere über die Kostenentwicklung – sowie über jegliche Risiken, die zu allfälligen Kostenüberschreitungen führen könnten, informieren. Da für die Weltausstellung 2020 in Dubai Kosten von rund 14,84 Millionen Franken und Akquisitionen von Drittmitteln in der Höhe von rund 7,5 Millionen Franken veranschlagt wurden, wird sie seit 2016 mitschreitend begleitet.

Nach der Vorlage des dritten Zwischenberichts – welcher über den Projektstand per 31. Juli 2019 informiert –, hörte die Finanzdelegation den Vorsteher des EDA und den Direktor von Präsenz Schweiz an. Aus dem EDA-Bericht geht hervor, dass sich die Situation seit dem letzten Bericht deutlich verändert hat. So musste das Projekt redimensioniert werden, da die Baukosten, die sich an einem von der Expo-Leitung angesetzten Richtpreis von 2400 US-Dollar pro Quadratmeter orientierten, mit 4000 bis 5000 Franken pro Quadratmeter effektiv nun deutlich höher liegen als veranschlagt. Damit das Budget eingehalten wird, beschloss die Schweiz, die Fläche ihres Pavillons zu reduzieren und ein Stockwerk dieses Pavillons zu streichen. Diese Veränderungen wirken sich aber weder auf die Architektur noch auf die Szenografie des Gebäudes aus, welches in der Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte vorgestellt wurde. Diese neue Sachlage hatte einen neuen Zeitplan der Bauarbeiten zur Folge, die sich auf den Zeitraum von 2019 bis 2020 erstrecken. Gemäss der neuen Kostenverteilung erhöhen sich die Ausgaben für Planung, Bau und Rückbau um 1 600 000 Franken, werden jedoch durch Kostensenkungen bei der Ausschreibung (ungefähr –125 000 Franken), beim Betrieb (–1 000 000 Franken) sowie beim Marketing und der Kommunikation (–400 000 Franken) kompensiert.

Beim Sponsoring verschlechterten sich die Prognosen des Departements deutlich. Zuvor hatte das Departement das Ziel von 7 500 000 Franken als externe finanzielle Unterstützung zwar als ambitioniert, aber als durchaus realistisch erachtet. Nun hält es dieses Ziel für schwer erreichbar – zumal sich einige Sponsoren zurückgezogen haben. Die weniger günstige wirtschaftliche Lage in den Ländern der Region, die Zurückhaltung der Muttergesellschaften bestimmter Schweizer Unternehmen bei solchen Ausgaben und das mangelnde Interesse der öffentlichen Hand – all dies sind Faktoren, die sich negativ auf die Sponsorsuche auswirken. Das EDA setzt seine Suche fort, hofft aber, durch die Vermietung von Räumlichkeiten im Pavillon an der

Expo zusätzliche externe Mittel zu generieren. Das Departement wies zudem darauf hin, dass sich die Nettokosten der Veranstaltung für den Bund durch fehlende Sponsoren erhöhen werden. Es versicherte indes, dass für die kommenden Veranstaltungen die Sponsoringambitionen präziser – in Abhängigkeit der potenziellen Attraktivität des Veranstaltungsortes – definiert werden, auch auf die Gefahr hin, dass die Schätzungen zum Sponsoring in den Botschaften zuhanden des Parlaments etwas konservativer ausfallen. Das Departement informierte zudem die Delegation, dass Präsenz Schweiz beauftragt wurde, die Sponsoringpolitik des Bundes zu überprüfen. Dabei sollten insbesondere die Chancen und Risiken in Sachen Sponsoring evaluiert und Kriterien für das Sponsoring formuliert werden.

Das Departement versicherte, dass das Pavillon trotz der Verzögerungen bei der Vergabe des Bauauftrags – die u. a. auf die Redimensionierung des Projekts zurückzuführen sind – rechtzeitig zum 25. September 2020 fertig sein wird.

Das Departement verfolgt die geopolitische Situation in der Region weiterhin sehr aufmerksam. In seinen Augen dürften die offenen und schwelenden Krisen in der Region die Durchführung der Expo und somit auch die Teilnahme der Schweiz daran nicht gefährden. Sie könnten höchstens zu einem mehr oder weniger starken Rückgang der Besucherzahlen führen.

Aufgrund der vom EDA erhaltenen Informationen erkannte die Finanzdelegation im Berichtsjahr keinen Handlungsbedarf für die Finanzoberaufsicht. Sie wird sich 2020 weiterhin regelmässig über die Entwicklungen in diesem Dossier informieren lassen.

5.3 Eidg. Departement des Innern

5.3.1 Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen

Gesamtschweizerisch werden Ergänzungsleistungen (EL) aufgrund des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) erbracht. Das Gesetz wird durch kantonale Stellen – vor allem Ausgleichskassen – vollzogen, das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) überwacht diese Aufgabe. Im 2017/2018 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle eine Prüfung zur Aufsicht über Durchführungsstellen von EL durch. In ihrem Prüfbericht vom 9. Mai 2018 wies die EFK darauf hin, dass deutliche Vollzugsunterschiede zwischen einzelnen Bereichen bestehen, die sich auf die EL-Beträge auswirken können. Diese Unterschiede betrafen die Beurteilung einer bestimmten Situation oder Fallbearbeitung und warfen Fragen zur einheitlichen Anwendung der gesetzlichen Vorgaben auf.

Im September 2018 befasste sich die Finanzdelegation im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI und dem Direktor des BSV mit den EL. Sie stellte bei den EL-Beiträgen pro Kopf zwischen den einzelnen Kantonen teils grössere Unterschiede fest. Sie ersuchte in der Folge das EDI, den Handlungsspielraum der Kantone beim Vollzug des geltenden Bundesrechts im Bereich der EL sowie die Gründe, die zu Unterschieden zwischen den Kantonen führen, zu untersuchen und dabei zu analysieren, ob es sich um Ermessensüberschreitungen handelt oder ob sich die

Unterschiede plausibilisieren lassen. Mit ihrem Anliegen verfolgte die Delegation das Ziel, eine einheitliche Vollzugspraxis sicherzustellen und die Unterschiede zwischen den Kantonen soweit möglich zu verringern.

Das BSV stellte in seiner Antwort an die Finanzdelegation fest, dass es in keinem der befragten Kantone zu Ermessensüberschreitungen gekommen sei, welche über den vom Gesetz gewollten Ermessenspielraum hinausgehen würde. Die Gründe für die Unterschiede liessen sich auf strukturelle Faktoren (Arbeitsmarktsituation, Bevölkerungsstruktur) und auf die Organisation der Durchführung (Ausbildung der Mitarbeitenden, Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Information der Bevölkerung) zurückführen. Das BSV stellt in Aussicht, insbesondere im Bereich der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens für teilinvalide Personen zu prüfen, ob durch Ergänzung der Weisungen über die EL zur AHV und IV der Vollzug weiter vereinheitlicht werden kann. Die vom BSV erstellte Risikoanalyse über die EL stellt insbesondere für die Revisionsstellen ein wichtiges Hilfsmittel dar.

Aufgrund der erhaltenen Informationen sah die Finanzdelegation aktuell keinen Handlungsbedarf. Sie wird voraussichtlich im 2021 – nach Inkrafttreten der EL-Reform und bei Vorliegen der Ergebnisse einer Nachprüfung der EFK beim BSV – erneut eine Beurteilung vornehmen.

5.3.2 Jahresrechnungen des Ausgleichsfonds der AHV, IV und EO

Die Finanzdelegation befasste sich im Juni 2017 mit den Empfehlungen der EFK zum Revisionsbericht über die Jahresrechnung 2016 der Ausgleichsfonds AHV, IV und EO. Die erste bezog sich darauf, dass auf der Passivseite der Bilanz die Abgrenzung der Verpflichtungen aus Versicherungsleistungen fehle, die zweite betraf die Revisionsberichte zu den Jahresabschlüssen der Ausgleichskassen, die zum Zeitpunkt des Audits noch nicht vorlagen. 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. Zudem wurde kritisiert, dass der Verwaltungsrat die aggregierte Jahresrechnung genehmigt, bevor die Revisionsberichte zu den Jahresabschlüssen der Ausgleichskassen vorlagen. Die Vertreter des EDI wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das System der Rechnungslegung der AHV komplex sei. Sie suchten 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. Das EDI werde zudem prüfen, inwieweit es möglich und zweckmässig sei, die Berichte über die Abschlussprüfungen von wesentlichen Ausgleichskassen vorzuziehen.

An ihrer Sitzung vom November 2019 behandelte die Delegation den Prüfbericht der EFK vom 22. Mai 2019 zu den aggregierten Jahresrechnungen 2018 der Ausgleichsfonds AHV, IV und EO. Zudem erkundigte sich die Finanzdelegation im

Rahmen der Aussprache mit dem Vorsteher des EDI nach dem Stand der Arbeiten. Auch wenn noch nicht alle Empfehlungen der EFK vollständig umgesetzt werden konnten, zeigen die Ergebnisse der Aussprache und des Audits, dass das BSV bei der Umsetzung der Massnahmen vorankommt und der Jahresabschluss den Gesetzen sowie den Verordnungen entspricht.

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat seine Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (WRAK) per 1. Januar 2018 angepasst. Die Revisionsberichte zur Abschlussrevision mit den Jahresrechnungen der Ausgleichskassen sind neu bis spätestens am 15. Mai des nachfolgenden Geschäftsjahres einzureichen; früher galt der 30. Juni als Stichtag. Damit sollte der Bundesrat den Geschäftsbericht der compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO) noch vor der Sommerpause genehmigen können. Eine frühzeitige Verfügbarkeit verlässlicher Jahreszahlen zur AHV, IV und EO sind für die parlamentarische Arbeit und die Diskussion zur Finanzierung der AHV unerlässlich.

5.4 Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

5.4.1 IKT-Schlüsselprojekte des EJPD

Die Informatikprojekte des EJPD umfassen das Programm FMÜ (Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes) des Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) sowie das Programm ESYSP (Erneuerung Systemplattform Biometriedatenerfassung) unter der Leitung des Staatssekretariats für Migration (SEM).

Fernmeldeüberwachung (FMÜ)

Mit dem Programm FMÜ sollen das Verarbeitungssystem des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF) sowie die polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (Fedpol) den technischen Entwicklungen der letzten Jahre und den Anforderungen künftiger Technologien angepasst werden. Dieses IKT-Schlüsselprojekt bezweckt die Vermeidung potenzieller Lücken in der bestehenden und künftigen Überwachung des Fernmeldeverkehrs sowie eine qualitative Verbesserung der Überwachung. Die Gesamtinvestitionen belaufen sich auf 112 Millionen Franken, wovon 13 Millionen Franken Eigenleistungen des EJPD sind. Das Programm befindet sich in der Umsetzungsphase und sollte bis Ende 2021 abgeschlossen sein.

Die Delegation nahm an ihrer Sitzung von Mai 2019 Kenntnis vom zweiten Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Prüfung des Programms als IKT-Schlüsselprojekt. Die EFK empfiehlt in diesem Bericht, dass das ISC-EJPD gemeinsam mit dem ISB wirtschaftlich gangbare Optionen sucht, um den Informationsgehalt der Leistungswertanalyse des Programms zu erhöhen. Diese Empfehlung wurde Ende März 2019 umgesetzt.

An ihrer Sitzung von November 2019 nahm die Delegation Kenntnis davon, dass geprüft wird, ob die Umsetzungsphase des Projekts bis Mitte 2023 verlängert

werden soll. Die Verwaltung begründet diesen Schritt mit Schwierigkeiten, intern oder extern ausreichend Entwicklungspersonal und verschiedene IT-Fachkräfte für den Abschluss des Projekts zu finden. Dieser Ressourcenmangel führte dazu, dass die Risikobewertung von 60 auf 76 stieg, den höchsten Wert aller IKT-Schlüsselprojekte. Die Behandlung des Dossiers wurde auf die Sitzung von Mai 2020 verschoben, um den Statusbericht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes vom 31. Dezember 2019 abzuwarten.

Erneuerung Systemplattform Biometriedatenerfassung (ESYSP)

Das Programm ESYSP dient der Erfassung von biometrischen Daten wie Fingerabdrücken und Gesichtsbildern. Diese Daten werden für die Ausstellung von Schweizer Pässen, biometrischen Ausländerausweisen, Reisedokumenten für ausländische Personen und Visa verwendet. Die Gesamtkosten für den Bund für die Jahre 2016 bis 2021 werden auf 46,6 Millionen Franken geschätzt.

Die Delegation informierte sich im Berichtsjahr dreimal über den Stand dieses Schlüsselprojekts: im April, im Mai und im November.

Im April nahm sie Kenntnis von der Evaluation der EFK aus dem dritten Quartal 2018. Die EFK hatte im Rahmen ihrer Evaluation drei Empfehlungen ausgesprochen, die von den betroffenen Departementen im Grossen und Ganzen akzeptiert und umgesetzt worden sind. Die EFK kam zum Schluss, dass das Programm ESYSP Ende August 2018 kostenmässig wie auch zeitlich im Plan gewesen sei. Durch eine Verzögerung bei der WTO-Beschaffung der Erfassungsgeräte seien aber Verschiebungen der Meilensteine im Gesamtprogramm und in der Folge Mehrkosten kaum mehr abwendbar.

Im November nahm die Delegation Kenntnis von der Verschlechterung des allgemeinen Risikoindex des Projekts, welche vor allem auf Lieferprobleme bei den am Projekt beteiligten Unternehmen zurückzuführen ist, sowie von den dem Departement ergriffenen Massnahmen. Die Behandlung des Dossiers wurde auf die Sitzung von Mai 2020 verschoben, um den Statusbericht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes vom 31. Dezember 2019 abzuwarten.

5.5 Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

5.5.1 RUAG

Wie schon in den vergangenen Jahren (siehe Tätigkeitsbericht 2018, Ziffer 5.5.1) befasste sich die Finanzdelegation auch im Berichtsjahr intensiv mit der RUAG. Die zwei wichtigsten Diskussionspunkte waren die Prüfung der effektiven Gewinnmarge bei der RUAG Aviation und die Weiterentwicklung der RUAG.

Prüfung der effektiven Gewinnmarge bei der RUAG Aviation

Die Finanzdelegation nahm Mitte Januar 2019 zur Kenntnis, dass die RUAG die EFK eingeladen hatte, mit einer Prüfung die in der Presse erhobenen Vorwürfe zu verifizieren, die RUAG erziele statt der vereinbarten 8 Prozent Gewinnmarge eine

solche von 30 bis 35 Prozent. Der Direktor der EFK erläuterte die näheren Bedingungen der Prüfung. Die EFK nahm die Prüfung an unter der Voraussetzung, dass sie die Prüfung nach ihren Regeln durchführen könne. Dazu gehört insbesondere die volle und uneingeschränkte Einsicht in die Unterlagen. Die Finanzdelegation informierte die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung. Sie legte darin dar, dass das Ziel der Prüfung sei, Transparenz zu schaffen über die Höhe der Gewinnmargen bei Aufträgen der Schweizer Luftwaffe und die Einhaltung der Gewinnvereinbarung beim Mehrjahresvertrag 2013-2017 des Bundes mit der RUAG. Sie hielt des Weiteren fest, dass die Finanzdelegation den Bericht zuerst diskutieren werde, bevor die EFK und die RUAG den Bericht wie verabredet veröffentlichen. In einem Brief an die Vorsteherin des VBS stellte sie klar, dass es in erster Linie Aufgabe des Bundesrats bzw. des VBS und der EFV als Eignervertreter sei, die Aufsicht über die RUAG aktiv wahrzunehmen.

Ende Juni 2019 stellte der Direktor der EFK die Ergebnisse der Prüfung vor. Die EFK kam zum Schluss, dass die RUAG bei Bundesaufträgen (ohne Wettbewerb) statt der vereinbarten Gewinnmarge von 8 Prozent eine solche in der Bandbreite von 11,6 bis 14,6 Prozent erziele. Dies ist höher als die vereinbarten 8 Prozent aber tiefer als die in der Presse kolportierten 30 bis 35 Prozent. Die Finanzdelegation diskutierte den Bericht, nahm ihn zur Kenntnis und hielt gegenüber dem VBS fest, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung von Gemeinkosten in den neuen Strategischen Zielen für die Jahre 2020-2023 festgelegt werden solle. Diese Anregung wurde vom Bundesrat aufgenommen.

Weiterentwicklung der RUAG

Die RUAG soll bekanntlich aufgespalten werden in eine RUAG MRO Schweiz, welche primär für die Schweizer Armee als Materialkompetenzzentrum arbeitet, und in eine RUAG International, in welche die zivilen Teile wie die zivile Flugzeug- und Weltraumtechnik eingebracht werden. Die Finanzdelegation führte dazu im April eine Aussprache mit der Vorsteherin VBS und liess sich über die Absichten und Pläne des Bundesrats und des VBS informieren. Sie hielt danach ihre wichtigsten Einschätzungen in einem Schreiben zuhanden der Vorsteherin des VBS fest. Darin machte sie darauf aufmerksam, dass die Ressourcen im Generalsekretariat des VBS unbedingt verstärkt und angesichts der Länge des Projekts eine Projektorganisation gebildet werden muss. Für die Finanzdelegation ist wichtig, dass der Bund als Eigner eine starke Stellung gegenüber der RUAG einnehmen und die Bundesinteressen mit Bestimmtheit vertreten kann. Hier nicht genügend Personal einzusetzen, wäre am falschen Ort gespart. In Bezug auf die Wahl des Verwaltungsrats regte die Delegation an, dass der Bundesrat nicht nur den Verwaltungsrat der RUAG Holding, sondern auch die Verwaltungsräte von MRO Schweiz und der RUAG International Schweiz wählen solle. Erfahrungen aus der Vergangenheit hätten gezeigt, dass der Bundes Einfluss auf die verselbstständigten Einheiten verbessert werden muss. Hinsichtlich der Aufteilung der RUAG in zwei Gesellschaften sei unbedingt zu beachten, dass bei Geschäftstätigkeiten, die grundsätzlich beiden neuen Gesellschaften zugewiesen werden können, nicht die attraktiven RUAG International und die weniger attraktiven MRO Schweiz zugewiesen werden. Es darf für die Finanzdelegation nicht der Fall eintreten, dass der Bund bei MRO Schweiz ein Defizit decken muss, weil die «Filetstücke» der RUAG in die RUAG International

ausgelagert wurden und dem Bund am Schluss eine Unternehmung bleibt, welche nur Defizite schreiben kann. Dieselben Überlegungen ergeben sich in Bezug auf das Personal. Für die Finanzdelegation besteht die Gefahr, dass die hoch qualifizierten Mitarbeitenden bei einer Wahlmöglichkeit eher eine Anstellung bei RUAG International suchen. Es ist an der RUAG, dafür zu sorgen, dass auch in der MRO Schweiz attraktive Arbeitsstellen verbleiben. Nur so kann deren Funktionsfähigkeit gewährleistet werden.

Die Vorsteherin des VBS führte aus, dass Artikel 62 Absatz 2 Finanzhaushaltgesetz dem Bund untersage, die künftig privatisierten Teile von RUAG International als Finanzanlage im Eigentum zu behalten. Sollte der Bund RUAG International im Eigentum behalten wollen, müsse dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Für die Finanzdelegation ist dies abhängig davon, ob die neue Gesellschaft keinen oder doch noch einen sicherheitspolitisch relevanten Auftrag hat. Trifft Letzteres zu, wäre eventuell keine neue gesetzliche Grundlage notwendig, weil die Aktien von RUAG International in diesem Fall keine reine Finanzanlage mehr wären. Die Antwort auf die Frage wird die genaue Ausgestaltung von RUAG International geben. Diese Rechtsfrage wird genau zu prüfen sein. Ob der Bund RUAG International im Eigentum behalten will oder soll, ist vom Bundesrat zu entscheiden. Für die Finanzdelegation hat dies Vor- und Nachteile, ist aber durchaus eine zu prüfende Option. Bei der geplanten Privatisierung von RUAG International werden zahlreiche Probleme gelöst werden müssen, etwa die, wie sich der Bund als Eigentümer verhalten soll, wenn ein ausländischer Grosskonzern die Unternehmung übernehmen will.

Schliesslich wies die Finanzdelegation darauf hin, dass es bei RUAG MRO Schweiz zu keiner Querfinanzierung kommen dürfe. MRO Schweiz ist das Materialkompetenzzentrum der Armee, soll aber in beschränktem Ausmass auch Drittgeschäfte tätigen dürfen. Dies wirft die seit langem diskutierte Frage möglicher Querfinanzierungen auf, indem bei den Aufträgen für die Armee höhere Preise verrechnet werden, dank denen dann Dritttaufträge günstiger als die private Konkurrenz offeriert werden können. Für die Finanzdelegation muss zwischen MRO Schweiz und privaten Konkurrenten ein fairer Wettbewerb herrschen. Dieser Frage muss der Bundesrat unbedingt die notwendige Aufmerksamkeit geben angesichts der vergangenen Diskussionen.

Mitte Februar 2020 orientierte die Vorsteherin des VBS die Finanzdelegation über den aktuellen Stand der Entflechtung und Weiterentwicklung der Holding und der beiden Subholdings MRO Schweiz und RUAG International. Die Verwaltungsräte der Gesellschaften wurden Mitte Oktober 2019 gewählt und die organisatorische Trennung am 1. Januar 2020 vollzogen. Die vollständige rechtliche und finanzielle Entflechtung des RUAG Konzerns wird voraussichtlich Mitte 2020 abgeschlossen sein. Ab diesem Zeitpunkt werden die beiden Teilkonzerne unabhängig voneinander arbeiten. Das VBS ist als Vertreterin des Eigners Bund im dualen Modell mit der EFV für die neu gegründete Beteiligungsgesellschaft BGRB Holding AG und die MRO Schweiz (heutige Bezeichnung: RUAG MRO Holding AG) federführend zuständig. Für die RUAG International Holding AG liegt die Federführung beim EFD, da es sich um eine reine Finanzbeteiligung des Bundes handelt. Die Finanzdelegation wurde bei der Entflechtung nicht kontaktiert, wird aber die finanzielle

Entflechtung sowie den Verkaufs- und Liquidationsprozess bei RUAG International aufmerksam weiterverfolgen. Ein spezielles Augenmerk wird sie auf die Frage werfen, wohin die Verkaufserlöse fließen, wenn einzelne Teile verkauft werden.

Kenntnis genommen hat die Finanzdelegation im Berichtsjahr auch von den strategischen Ziele 2020–2023 des Bundesrats für die BGRB Holding AG und der diesbezüglichen Stellungnahme der Sicherheitspolitischen Kommissionen. Die Finanzdelegation hatte sich aus Zeitgründen nicht zum Entwurf des Bundesrats äussern können. Diskutiert wurde im Berichtsjahr auch der Stand der Arbeiten, welche sich aufgrund der Cyber-Attacke auf die RUAG ergeben haben. Die Finanzdelegation liess sich informieren, befasste sich aber nicht vertieft mit der Umsetzung der Massnahmen, da die zuständige Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats sich eingehend damit auseinandersetzt.

5.5.2 Informatikprojekte des VBS

Die Finanzdelegation begleitet die Informatikprojekte des VBS seit Jahren (vgl. Tätigkeitsbericht 2017 und 2018, Ziffer 4.5.2 bzw. 5.5.3) und diskutiert sie seit Beginn des Berichtsjahres nun mit der neuen Vorsteherin des VBS im Rahmen der Aussprachen ausführlich. Als Grundlage stehen der Finanzdelegation jeweils die halbjährliche Statusübersicht über die IKT-Schlüsselprojekte (vgl. Ziffer 4.1.2), die halbjährlich nachgeführte Liste der Top-Projekte des VBS sowie allfällige Prüfberichte der EFK zur Verfügung. Insbesondere die Liste der Top-Projekte erweist sich als nützliches Instrument für die parlamentarische Begleitung der Informatikprojekte des VBS. Sie weist die Beurteilung aus Sicht des Projektleiters, beziehungsweise bei Abweichung des Projektauftragegebers, auf in den Bereichen «Ziele», «Finanzen», «Personal», «Zeit» und «Risiken». Gearbeitet wird mit einem Farbensystem; grün bedeutet «kein übergeordneter Handlungsbedarf», orange «im Auge behalten» und rot «Handlungsbedarf auf Stufe Departement».

2019 fand die Aussprache an der April-Tagung statt. Teilgenommen haben die Vorsteherin und der Generalsekretär des VBS sowie der Chef Projekte, Informatik, Controlling des GS-VBS. Sie legten den Stand der wichtigsten Projekte bis Ende 2018 dar. Aus der Aussprache ergab sich kein unmittelbarer Handlungsbedarf für die Finanzdelegation. Ende November führte die Finanzdelegation im Zusammenhang mit der Botschaft vom 13. Dezember 2019 (19.079n, Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar». Verpflichtungskredite; vgl. Ziffer 5.6.1) eine Aussprache mit dem Vorsteher des EFD und mit weiteren Vertretungen des EFD, des BBL sowie des VBS.

Nachfolgend wird kurz der Stand der wichtigsten Informatikprojekte des VBS (Informationsstand Ende 2019 gemäss Liste Top-Projekte des VBS) dargestellt. Die aufgeführten Zahlen zu den Investitionen in diese Projekte und die Beurteilung des Projektfortschritts sind der Liste der Top-Projekte des VBS (Stand 30. September 2019) entnommen. Bei den Finanzzahlen wird mit dem Ist-Wert angegeben, was bereits investiert wurde, mit dem Gesamtwert, was ursprünglich geplant wurde. Der Ist-Wert verändert sich im Verlaufe des Projekts. Es handelt sich daher um eine Momentaufnahme.

Programm FITANIA

FITANIA ist das wichtigste Programm der Armee. Es umfasst die Teilprojekte Telekommunikation der Armee (TK A), das Führungsnetz (Fhr Netz CH) sowie die Rechenzentren (RZ) Bund/VBS.

Mit der TK A werden die Telekommunikations-Systeme der Armee in eine einheitliche Telekommunikationsplattform (Sprachen-, Daten- und Bild-/Video-Kommunikation) überführt. Als Konsequenz einer ausgeglichenen Investitions- und Betriebskostenplanung bis 2032 (Air 2030) muss das Investitionsbudget bis 2032 auf 1,2 Milliarden Franken begrenzt werden. Bis 2035 werden maximal 1,6 Milliarden Franken investiert (geplanter Wert). In diesen Zahlen sind insgesamt 160 Millionen Franken für Immobilien enthalten. Die Neuplanungen in den Jahren 2015 und 2018, welche Auswirkungen auf den Umfang hatten, sehen 7 Beschaffungsschritte (BS) vor. Das Rüstungsmaterial wird über die verschiedenen Armeebotschaften beschafft. Der Beschaffungsschritt 1, der die Einführung der Richtstrahlgeräte mit erweiterter Funktionalität beinhaltet, ist bei der Truppe erfolgt, und damit erfolgreich abgeschlossen worden. Geplant waren Kosten von 40 Millionen Franken, die Ist-Kosten betragen 39 Millionen Franken. Die Personalsituation bei den Beschaffungsschritten 3 und 4 ist auf Gelb gestellt. Davon abgesehen konnten wichtige Meilensteine erreicht und das Projekt in der Gesamtbeurteilung in allen Bereichen (Ziele; Finanzen; Personal; Zeit; Risiken) auf Grün gesetzt werden.

Mit dem Führungsnetz Schweiz (Fhr Netz CH) wird ein ortsfestes, geschütztes und krisenresistentes Netz auf der Basis von Glasfaserkabeln und Richtstrahlverbindungen für den Einsatz in allen Lagen zugunsten der Armee und des zivilen, nationalen Krisenmanagements gebaut. Das Netz ist unabhängig von zivilen Providern. Während einer bestimmten Zeit funktioniert es auch bei einem Stromunterbruch. Der geplante Finanzaufwand beträgt 939 Millionen, der Ist-Wert 518 Millionen Franken. In den Zahlen eingerechnet sind auch die Immobilienkosten des Backbones (Kernnetz) sowie sämtliche Immobilienkosten zur Anbindung der aktuell geplanten Nutzerstandorte. Das Führungsnetz weist Schnittstellen zu weiteren Top-Projekten (z.B. SDVN) auf. Der Gesamtstatus des Projekts ist in der Liste der Top-Projekte des VBS per Ende 2019 bei den Zielen, Finanzen und Risiken auf Grün gestellt, beim Personal und der Zeit auf Gelb. Im Berichtsjahr waren etliche Probleme zu lösen. So kam es zu Verzögerungen in mehreren Projekten, zu erwähnen ist etwa ein Rollout-Stopp bei der Modernisierung eines IP-Netzes für das BABS. Ansonsten konnte die Risikosituation durch die Beschaffung externer Unterstützungsleistungen deutlich reduziert werden. Der allgemeine Risikowert bleibt aber nach wie vor hoch, weshalb die Finanzdelegation das Projekt weiterhin im Auge behalten wird.

Das Rechenzentrum (RZ) Bund/VBS umfasst CAMPUS, welches auch zivil genutzt wird, sowie die beiden nur militärisch genutzten RZ FUNDAMENT und KASTRO II: Der Gesamtaufwand gemäss ursprünglicher Planung beträgt 850 Millionen Franken, der Ist-Wert 341 Millionen Franken. Bei FUNDAMENT kam es im Jahr 2018 in Zusammenhang mit den Sanierungsarbeiten bei der Bodenplatte und der Mandatskündigung des Generalplaners zu Terminverzögerungen (vgl. Tätigkeitsbericht 2018, Ziffer 5.5.3). Die Umorganisation aufgrund der Kündigung konnte unterdessen abgeschlossen werden, was zu einer Verbesserung der Risikosituation führte. Der Übergabetermin der Gesamtanlage musste aufgrund dieser Umorganisation und

eines neuen Schadensfalles im Abgasstollen auf Ende 2020 verschoben werden. Die Übergabe des Projekts CAMPUS an die Führungsunterstützungsbasis als Betreiberin erfolgte plangemäss im Dezember 2019. Ebenfalls im Dezember konnte der Projektausschuss für das Projekt KASTRO II den Standortentscheid fällen. Das Projekt Kastro II wird voraussichtlich mit der Armeebotschaft 2022 dem Parlament unterbreitet. Das Projekt soll voraussichtlich 2028 abgeschlossen werden.

Polycom

Seit Jahren intensiv von der Finanzdelegation begleitet wird das Sicherheitsfunktionssystem Polycom (vgl. Tätigkeitsberichte 2016 und 2017, je Ziffer 4.5.3 und Tätigkeitsbericht 2018, Ziffer 5.5.3). Dieses umfangreiche Projekt mit Gesamtkosten von 247,5 Millionen Franken wurde 2015 gestartet und läuft bis Ende 2030. Nachdem im Jahr 2017 technische Probleme auftraten, konnte das Programm 2018 auf Grün gesetzt werden. Im Berichtsjahr traten neue Probleme auf. Die Liste der Top-Projekte (Stand: 31.12.2019) weist lediglich die Teilbereiche Finanzen und Personal als Grün auf. Die Bereiche Ziele, Zeit und Risiken sind auf Gelb gestellt. Die Vorbereitungsarbeiten für die technische Migration der Polycom-Teilnetze in den ersten Kantonen ab dem 2. Quartal 2020 sind auf Kurs, wobei noch technische Risiken bestehen. Probleme gibt es beim Polycom-Werterhalt bei der Eidg. Zollverwaltung (EZV). Die Verzögerung des Werterhalts Polycom der EZV dürfte rund 2 Jahre dauern. Im Bereich Personal besteht das Risiko, dass einzelne Schlüsselpersonen überlastet sind. Aus Sicht der Finanzdelegation besteht zudem eine Herausforderung betreffend die Zusammenarbeit mit den Kantonen, die sie im Auge behalten will.

Programm ERP Systeme V/ar

Mit dem Programm ERP Systeme V/ar (Systemgestützte Unternehmensressourcenplanung Verteidigung/armasuisse) sollen die einsatzrelevanten SAP-Systeme im VBS modernisiert werden. Das Programm SUPERB soll gleiches für die Supportprozesse des Bundes im zivilen Bereich leisten. Zwischen 2017 und 2026 werden mit dem Programm ERP Systeme V/ar die laufenden und zukünftigen funktionalen ERP-Technologieplattformen für die Armee gemäss den neuen Strukturen und Prozessen inhaltlich, organisatorisch und zeitlich geführt. Das Programm befindet sich noch in der Anfangsphase. Der Verpflichtungskredit wurde mit der Botschaft vom 13. Dezember 2019 (19.079n, Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar». Verpflichtungskredite) beantragt und weist Kosten von 320 Millionen Franken für die zivile Verwaltung und 240 Millionen Franken für den militärischen Teil aus. Der Risikowert des Programms wurde gemäss Statusübersicht über die IKT-Schlüsselprojekte per Juni 2019 als moderat bis bedeutend eingestuft. Die drei Top-Risiken betreffen die Systemsicherheit sowie die Bereiche Fachkenntnisse und Ressourcen sowie Technologische Entwicklung. Die Finanzdelegation hat im Berichtsjahr sowohl mit der Vorsteherin des VBS als auch mit dem Vorsteher des EFD Aussprachen geführt, bei der vor allem die bisherigen Vorbereitungsarbeiten, das weitere Vorgehen, die vorgesehene Finanzierung sowie die Frage der Gouvernanz Gegenstand der Diskussion waren. Sie hat dabei insbesondere eine klare Zuteilung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sowie der Entscheid- und Weisungsbefugnisse (Gouvernanz) innerhalb der und zwischen

den Programmen des EFD (Programm SUPERB) und des VBS (Programm ERP Systeme V/ar) sowie den Programmen und ihrem Umfeld gefordert. Aus Sicht der Finanzdelegation müsste der zivile und der Armeeteil in einem einzigen Programm zentral geführt werden. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass am Ende suboptimale Prozesse mit unnötigen Schnittstellen, technischen Problemen, höheren Kosten und aufgrund der vielen Schnittstellen geringeren Leistungen resultieren. Die Finanzdelegation wird das Programm aufgrund der hohen Komplexität, des hohen Investitionsvolumens und der beachtlichen Risiken für die Bundesverwaltung eng begleiten. Die Räte werden die Verpflichtungskredite im ersten Halbjahr 2020 zu Ende beraten.

Die Finanzdelegation wird auch weiterhin gestützt auf die Statusübersicht über die IKT-Schlüsselprojekte sowie die Liste der Top-Projekte des VBS die Informatikprojekte des VBS begleiten und deren Stand in den Aussprachen mit der Vorsteherin des VBS diskutieren.

5.6 Eidg. Finanzdepartement

5.6.1 IKT-Schlüsselprojekt «SUPERB»

Die zentrale Bundesverwaltung setzt seit rund 20 Jahren die Standard-Software der Firma SAP als Kernsystem zur Unterstützung der Supportprozesse in den Bereichen Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien ein. Über diese sogenannten ERP-Systeme (Enterprise Resource Planning) werden beispielsweise jährlich mehrere hunderttausend Lohnabrechnungen, gegen 5 Millionen Logistik-Aufträge und täglich bis zu 50 000 Transaktionen im Zahlungsverkehr abgewickelt. Ausserhalb der Supportprozesse unterstützen weitere SAP-Standardlösungen wichtige Kernprozesse der Bundesverwaltung, wie beispielsweise die einsatzrelevante Armeelogistik und die Erhebung von Steuern bei der Steuerverwaltung. Verwaltungsnahe Einheiten wie die ETH setzen ebenfalls SAP-Systeme ein.

Die Firma SAP teilte im 2015 mit, dass die aktuell in der Bundesverwaltung eingesetzte SAP-Version ab Ende 2025 weder weiterentwickelt noch weiter unterstützt wird. Im Juni 2017 beschloss der Bundesrat, dass zur Unterstützung der Supportprozesse der zentralen Bundesverwaltung in Zukunft die neue Business Suite SAP S/4HANA möglichst nahe am Standard einzusetzen ist. Drittprodukte und Eigenentwicklungen dürfen lediglich noch in begründeten Fällen eingesetzt werden, wenn SAP keine oder unzureichende Standard-Funktionalität anbietet, wenn daten- oder informationsschutzrechtliche Aspekte gegen die SAP-Lösung sprechen oder wenn wirtschaftlichere mit SAP kompatible und gut integrierbare Alternativen vorhanden sind. Im Juni 2018 nahm der Bundesrat die diesbezügliche Strategie «ERP-IKT 2023» für den zukünftigen IKT-Einsatz im Bereich der Supportprozesse zur Kenntnis.

Die Umsetzung der neuen SAP-Umgebungen erfolgt für die zivile Bundesverwaltung im Programm «SUPERB» des EFD und für die einsatzrelevanten SAP-Systeme

der Armee im Programm «ERP Systeme V/ar»² des VBS (vgl. Ziffer 5.5.2). Beide Programme wurden im Jahr 2018 initialisiert und vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekte definiert. Die Koordination zwischen den beiden Programmen wird über das Programm «SUPERB» sichergestellt.

Vor einem Jahr (vgl. Tätigkeitsbericht 2018, Ziffer 5.6.3) verwies die Finanzdelegation darauf, dass zwischen «SUPERB» und anderen Grossvorhaben des Bundes in Teilen konkurrierende Strategien bzw. Architekturen bestehen. Sie forderte den Bundesrat auf, diese aufeinander abzustimmen und die Schnittstellen klar zu definieren. Zudem unterstützte sie den Vorsteher des EFD ausdrücklich in seiner Haltung, die Botschaft zur Umsetzung der Strategie «ERP-IKT 2023» erst dann dem Bundesrat zu unterbreiten, wenn die Verwaltung die vielen offenen Fragen gründlich abgeklärt und beantwortet hat sowie einen namhaften Effizienzgewinn für die überprüften Prozesse nachweisen kann.

Getrennte Systeme und Verpflichtungskredite

Mitte April 2019 beschloss der Bundesrat im Grundsatz, dass für das Programm «SUPERB» ein ziviles und für das Programm «ERP Systeme V/ar» ein abkoppelbares einsatzrelevantes System aufgebaut werden sollen (Zwei-System-Landschaft), die im Bereich der Supportprozesse auf einer gemeinsam festgelegten einheitlichen Basis (Prozess-Kerne) basieren. Die Supportprozesse der Verwaltungseinheiten mit einsatzrelevanten Anforderungen sollen auf dem neuen SAP-System der Armee, die Supportprozesse der restlichen Verwaltungseinheiten auf dem neuen zivilen SAP-System abgewickelt werden.

Die Migration für den Wechsel auf SAP S/4HANA soll für beide Systeme nach dem Prinzip «schrittweiser paralleler Neuaufbau» erfolgen. Diese Variante mit vergleichsweise weniger Risiken und kürzerer Programmdauer hat sich laut EFD als wirtschaftlicher erwiesen als eine Migration mittels einer halbautomatischen Konvertierung der bestehenden SAP-Plattform auf SAP S/4HANA. Sie biete die Chance, Schnittstellen und Datenstrukturen zu vereinfachen, Prozesse an neue Technologien anzupassen oder darauf vorzubereiten sowie gleichzeitig die Schnittstellen zu den rund 210 betroffenen Fachanwendungen der Departemente zu harmonisieren und zu standardisieren. Mit diesem Vorgehen verspricht sich der Bundesrat, dass Altlasten an Fachanwendungen und Eigenentwicklungen abgebaut werden, die in den vergangenen zwanzig Jahren an und in die bestehende SAP-Plattform eingebaut wurden.

In Bezug auf die Finanzierung beschloss der Bundesrat, dass dem Parlament bis Ende 2019 eine Botschaft mit zwei klar voneinander abgegrenzten Verpflichtungskrediten für das Programm «SUPERB» einerseits und das Programm «ERP Systeme V/ar» andererseits unterbreitet werden soll. Der Umfang des Verpflichtungskredits für das Programm «SUPERB» soll eine Optimierung der Supportprozesse der zentralen Bundesverwaltung mit einem Einsparungspotential von rund 50 Millionen Franken berücksichtigen. Die Komplexität und Risiken des Vorhabens soll durch eine Etappierung verringert und minimiert sowie Kriterien und Mechanis-

men zur Freigabe der einzelnen Tranchen der Verpflichtungskredite definiert werden.

Mitte April 2019 schätzte der Bundesrat die Kosten für das Programm «SUPERB» ab 2020 auf rund 450 Millionen Franken, davon 110 Millionen Franken für Eigenleistungen des internen Personals, die nicht über den Verpflichtungskredit finanziert werden, und die Kosten des Programms «ERP Systeme V/ar» ab 2020 auf rund 380 Millionen Franken, davon 130 Millionen Franken auf Eigenleistungen. Der Vorsteher des EFD informierte die Finanzdelegation und die beiden Finanzkommissionen in einem Schreiben über die Grundsatzentscheide des Bundesrats.

Gouvernanz

Gestützt auf den Bundesratsbeschluss und das Schreiben des Vorstehers EFD führte die Finanzdelegation Ende Mai 2019 mit Bundespräsident Maurer eine Aussprache und teilte dem Gesamtbundesrat anschliessend ihre Erwartungen mit. Sie stellte fest, dass die verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten und Abklärungen für die Botschaft weitaus zeitaufwändiger als ursprünglich geplant ausfielen. Sie bemängelte, dass eine klare Zuteilung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sowie der Entscheid- und Weisungsbefugnisse (Gouvernanz) innerhalb der und zwischen den beiden Programmen des EFD und VBS sowie diesen Programmen und ihrem Umfeld (Schnittstellen zu Fachanwendungen sowie Fachanwendungen auf der SAP-Plattform) fehlten und unbedingt vom Bundesrat geklärt und rechtlich verbindlich festgehalten werden müssen. Sie forderte, dass eine zentrale Stelle bestimmt und mit Prüfungs-, Entscheid- und Weisungsbefugnissen ausgestattet wird. Aufgabe dieser Stelle sollte insbesondere sein, die Konformität der neuen Projekte mit bestehenden Strategien und Standards zu prüfen, in Bezug auf die Supportprozesse verbindliche Entscheidungen zu treffen sowie ihre Weisungen durchzusetzen.

In seiner Antwort hielt der Bundesrat fest, dass die Verantwortung für die Kernprozesse der Bundesverwaltung grundsätzlich beim zuständigen Amt und Departement liegt. Eine umfassende Zentralisierung der Zuständigkeit für die Ausgestaltung sämtlicher SAP-Systeme, wie sie die Finanzdelegation forderte, würde die fachliche Qualität der IKT-Unterstützung bei den amtspezifischen Kernprozessen beeinträchtigen. Im Bereich der Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien) sei die Zentralisierung hingegen bereits realisiert; die Zuständigkeit für die bundesweiten Vorgaben sei bei den Fachämtern (EFV, BBL, EPA) angesiedelt.

Nach Ansicht der Finanzdelegation darf die in der Bundesverwaltung stark verankerte departementale Sichtweise nicht dazu führen, dass am Ende suboptimale Prozesse mit unnötigen Schnittstellen, technischen Problemen, höheren Kosten und geringeren Leistungen resultieren. Es braucht zwingend eine Gesamtsicht. Sie beharrte deshalb gegenüber dem Bundesrat darauf, dass der zivile und der Armeeteil in einem einzigen Programm zentral geführt werden müssen. Auch in einem zentral geführten Programm können die spezifischen Bedürfnisse der Armee berücksichtigt werden.

Standardisierung sämtlicher SAP-Prozesse und Minimierung der Fachanwendungen

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat zudem, dass neben den Supportprozessen sämtliche Prozesse des Bundes, die heute auf SAP basieren, standardisiert abzuwickeln sind. Insbesondere die Beschaffungs- und Subventionsprozesse sowie die entsprechenden Applikationen müssten standardisiert, die Abgrenzungen zwischen dem Programm «GENOVA» (vgl. Ziffer 5.1.1) und SAP einheitlich geregelt und die Stammdaten nach dem Prinzip «once only» in SAP verwaltet werden. Auf separate Ergänzungsprogramme, die heute parallel zu SAP eingesetzt werden, sollte insbesondere bei den Beschaffungsprozessen, verzichtet werden.

Der Bundesrat hielt gegenüber der Finanzdelegation fest, dass das Subventionsmanagement aus rechtlichen Gründen dezentral in zahlreichen Verwaltungseinheiten erfolgt. Um Effizienzsteigerungen zu erreichen, werde geprüft, ob die Subventionsprozesse in Zukunft standardisiert und mit der Standardlösung von SAP mit geringen individuellen Ausprägungen abgewickelt werden können.

Im Beschaffungsbereich will der Bundesrat die Standardisierung der Beschaffungsprozesse dort vorantreiben, wo dies zielführend ist. Die Beschaffungsprozesse und das Beschaffungscontrolling sollen in der ganzen Bundesverwaltung gleich erfolgen. Allerdings sollen weiterhin dezentrale Beschaffungen – unter der zentralen Fachverantwortung des BBL – dort möglich sein, wo die Einsparungen für den Bund durch eine Zentralisierung geringer sind als der administrative Mehraufwand für die Bündelung.

Im Personalbereich werden seit 2018 sämtliche Personalprozesse analysiert und mit den Standard-Cloud-Lösungen von SAP abgeglichen. Um eine gesicherte Entscheidungsbasis für die Prozess- und IKT-Standardisierung zu erhalten, werden Studien durchgeführt sowie geklärt, welche Cloud-Lösungen für die Bundesverwaltung eingesetzt werden sollen und wie sich die beschaffungsrechtliche Situation darstellt.

Sparpotenzial

SAP ist heute in der Bundesverwaltung grösstenteils nicht als einfaches Standardprodukt, sondern in einer an die Anforderungen der Bundesverwaltung angepassten und erweiterten Form im Einsatz, teils, weil SAP die entsprechenden Funktionalitäten heute nicht anbietet, teils infolge spezieller rechtlicher Vorgaben und teils aus wirtschaftlichen Gründen. Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat auf, die Anzahl der heute verwendeten Sonderapplikationen im Rahmen der Migration der bestehenden SAP-Plattform auf SAP S/4HANA auf ein Minimum zu reduzieren, die Kosten der heutigen Sonderlösungen abzuschätzen und darzulegen, wie sie im Rahmen des Programms «SUPERB» erheblich gesenkt werden können.

Laut Bundesrat lassen sich diese Zusatzkosten für die zahlreichen Anpassungen und Erweiterungen mit vertretbarem Aufwand nicht verlässlich quantifizieren. Langfristig rechnete der Bundesrat Mitte 2019 mit einem Sparpotenzial von mehr als 100 Millionen Franken im zivilen und militärischen Bereich.

Wechsel in Auftraggeberschaft des Programms SUPERB

Mitte Oktober 2019 entschied der Vorsteher des EFD, das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) von seiner bisherigen Rolle als Programmauftraggeber für

«SUPERB» zu entlasten, damit dieses sich wieder stärker auf die Entwicklung seiner strategischen Rolle für die Bundesverwaltung fokussieren kann. Da mit dem Abschluss der Arbeiten für die Botschaft vor allem die operativen Aufgaben überwiegen, wurden die für die Supportprozesse zuständigen Ämter des EFD (BBL, EFV, EPA) für die weiteren Arbeiten stärker in die Verantwortung genommen. Als neuer Programmauftraggeber wurde der Direktor des BBL ernannt.

Botschaft vom 13. Dezember 2019

Mitte Dezember 2019 verabschiedete der Bundesrat – nach mehrmaliger Verschiebung – die Botschaft zu den Verpflichtungskrediten für «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zuhanden des Parlaments. Für «SUPERB» wird ein Verpflichtungskredit von 320 Millionen Franken und für «ERP Systeme V/ar» einer von 240 Millionen Franken beantragt. Die Finanzkommissionen führen seit Januar 2020 die Vorberatung durch.

Die Finanzdelegation nahm Mitte Februar 2020 Kenntnis von einer Analyse der Botschaft, welche die EFK zuhanden der Finanzkommissionen erstellt hat, sowie einem Schreiben der Finanzkommission des Nationalrats an den Bundesrat. In diesem forderte sie den Bundesrat auf, die Gouvernanz im Bereich SAP-Umstellung in einer Weisung an alle Departemente und die Bundeskanzlei klar und umfassend zu regeln und die Weisung bis zum Abschluss der parlamentarischen Beratung der Botschaft zu erlassen.

Würdigung der Finanzdelegation

Die vom Bundesrat während der Vorarbeiten zur Botschaft gefällten Entscheide überzeugten die Finanzdelegation nicht. Der Bundesrat vertrat in zentralen Punkten (v. a. getrennte Systeme und Verpflichtungskredite, fehlende Gouvernanz) eine grundsätzlich andere Haltung als die Finanzdelegation und berücksichtigte ihre Erwartungen bei seinen Entscheiden nur sehr beschränkt. Die Delegation hielt an ihren Forderungen fest und setzte die Finanzkommissionen über ihre Einschätzung regelmässig in Kenntnis.

5.6.2 IKT-Schlüsselprojekt DaziT der Eidgenössischen Zollverwaltung

Das IKT-Schlüsselprojekt DaziT ist ein gesamtheitliches Transformationsprogramm der EZV, welches eine komplette Erneuerung der IKT-Landschaft sowie auch sämtlicher Geschäftsprozesse der EZV mit sich bringt. Das Programm DaziT wird seit 2016 als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes geführt und von der Finanzdelegation seither eng begleitet. Im Herbst 2017 hatte das Parlament einen Verpflichtungskredit von 400 Millionen Franken gesprochen. Der offizielle Programmstart erfolgte am 1. Januar 2018.

Mit DaziT sollen die Zoll- und Abgabenerhebung vereinfacht, harmonisiert und durchgehend digitalisiert werden. Eine erfolgreiche Umsetzung des Programms DaziT setzt voraus, dass sich die Organisation der EZV den neuen Anforderungen entsprechend anpasst. An seiner Sitzung vom 10. April 2019 hat der Bundesrat in

diesem Sinne unter anderem den Beschluss gefällt, dass die bisherigen Berufe Grenzwächterin und Grenzwächter sowie Zollfachfrau und Zollfachmann von einem einheitlichen Berufsbild abgelöst werden. Dadurch sollen die Mitarbeitenden flexibler einsetzbar werden. Im Weiteren hat er entschieden, den Namen der EZV der neuen Organisationsform anzupassen und diese Verwaltungseinheit künftig Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) zu nennen.

Die Finanzdelegation informierte sich im Jahr 2019 anhand der Statusübersicht der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per Ende Juni 2019 und Berichten der EFK vom 26. September 2019 sowie im Austausch mit dem Vorsteher der EFD über die Programmfortschritte. Als grösstes Risiko wird ausgewiesen, dass genügend Personal zur Verfügung steht und die Mitarbeitenden über die Qualifikationen verfügen, welche durch DaziT neu geschaffene Aufgaben und Funktionen verlangen. Weitere, deutlich geringere Risiken bestehen in der IT-Struktur, die teilweise angepasst werden muss sowie in internationalen Abhängigkeiten.

Zum allgemeinen Projektverlauf äussert sich das Departement positiv, das Programm DaziT sei insgesamt auf gutem Weg. Im Vergleich zum Vorjahr habe sich die Personalsituation etwas entspannt. So habe man verschiedene Fördermassnahmen eingeleitet, so dass diverse Schlüsselpositionen mit internen Mitarbeitenden besetzt werden konnten. Die Beschaffung von externen IT-Spezialisten gestaltet sich in der aktuellen Marktsituation aber nach wie vor schwierig. Gemäss dem Vorsteher des EFD, werde der Bedarf an spezialisiertem Personal im weiteren Programmverlauf anhaltend hoch bleiben. Eine generelle Verbesserung der diesbezüglichen Risikosituation sei daher nicht zu erwarten.

Die EFK beurteilte das Programm DaziT bereits in den Jahren 2017, 2018 und zuletzt im Bericht vom 26. September 2019, wobei zuhanden der EZV mehrere Empfehlungen gemacht wurden. Die meisten dieser Anregungen konnten von der EZV in der Folge umgesetzt werden. Offen bleiben jedoch Empfehlungen der EFK, welche die Schaffung von Grundlagen für eine Nutzen- und Fortschrittsmessung sowie die Vereinheitlichung der Stammdaten verlangten. Die EFK bestätigte indes die korrekte Gesamtentwicklung des Programms DaziT. Im Sinne einer agilen Projektentwicklung, bei der wo angezeigt an verschiedenen Teilprojekten gleichzeitig gearbeitet wird, hält sie es im Weiteren für gerechtfertigt, wenn die dafür vorgesehenen Kredite flexibler und gegebenenfalls früher freigegeben würden.

Aufgrund seiner Grösse, Komplexität sowie den einschneidenden Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse der EZV bedarf das Programm DaziT einer hohen Aufmerksamkeit der Finanzoberaufsicht. Für die Finanzdelegation ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass dieses Programm nicht einfach nur als IKT-Projekt behandelt werden darf. Denn die Umsetzung dieses Programms mit seinen tiefgreifenden Auswirkungen auf Organisation und Prozesse der EZV bringt nicht zuletzt auch einen Kulturwandel mit sich, der im Zuge der Organisationsentwicklung mitbedacht werden muss. Die Finanzdelegation sieht derzeit keinen Handlungsbedarf, sie wird das Projekt aber eng begleiten.

5.6.3 IKT-Schlüsselprojekt Fiscal-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Das Programm FISCAL-IT des ESTV ersetzte das 2012 abgebrochene Projekt INISIEME, wurde 2013 vom Bundesrat als erstes IKT-Schlüsselprojekt des Bundes definiert und Ende 2018 abgeschlossen. Mit der Umsetzung des Programms wurde ein wichtiger Meilenstein für die ESTV und für die Bundesverwaltung erreicht: zum ersten Mal wurde ein komplexes fachliches Vorhaben als Schlüsselprojekt erfolgreich umgesetzt und die Grundlage gelegt, um die digitale Transformation in der Bundesverwaltung weiterzuführen. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

In ihrem letzten Tätigkeitsbericht äusserte sich die Finanzdelegation ausführlich zu den personellen und finanziellen Effizienzgewinnen und Einsparungen sowie den Stand der Behebung von Mängeln und Pendenzen Ende 2018. Der Jahresabschluss 2018 wurde mit den neuen Systemen fristgerecht und korrekt erstellt und von der EFK testiert. Im 2019 wurde die technische Verfügbarkeit und Performance der Systeme weiter optimiert.

Im Berichtsjahr 2019 setzte sich die Finanzdelegation im Rahmen der Behandlung des Programmabschlussberichts vor allem mit der Erreichung der Programmziele, den Betriebskosten der neuen Fachanwendungen sowie den Lehren für andere IKT-Schlüsselprojekte auseinander.

Zielerreichung

Hauptziel des Programms war es, Fachanwendungen der ESTV, die ihr Lebensende erreicht hatten, zu ersetzen, die IT-Systemlandschaft des Amts zu homogenisieren, die Geschäftsprozesse zu modernisieren und E-Government-fähig zu machen sowie Effizienzsteigerungen zu ermöglichen.

Der Grossteil der Anforderungen konnte zu 100 Prozent erreicht werden. Nicht ganz erreicht wurden:

Anforderung	Erfüllungsgrad	Erläuterung
Erreichen der Zielsetzungen innerhalb Budget und Zeit	90%	Der Umfang und die Zeitvorgabe konnte wie im Pflichtenheft geplant eingehalten werden. Die Kosten mussten jedoch von 85,7 auf 111,5 Millionen Franken erhöht werden. Dieses Kostendach wurde bis Programmende eingehalten.
Realisierung der Benefits	90%	Die erwartete Senkung der Betriebskosten konnte bis Programmende nicht umgesetzt werden.
Betreibbarkeit im BIT sicherstellen	80%	Ende 2018 konnten die neuen Fachsysteme der ESTV durch den Leistungserbringer (BIT) nur mit Einschränkungen auf die Performance und den Support betrieben werden. Bei Programmabschluss bestanden hier noch Lücken.

Beanspruchung des Verpflichtungskredits und Gesamtkosten

Das Parlament hat für FISCAL-IT einen Verpflichtungskredit für verwaltungsexterne Leistungen von 95,2 Millionen Franken bewilligt (82,5 Millionen im 2012 und 10 Millionen im 2017). Davon wurden wegen eines grösseren Anteils der verwaltungsinternen Leistungserbringung durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) schliesslich nur 86,2 Millionen beansprucht (-9,5 Prozent).

Die Gesamtkosten von FISCAL-IT belaufen sich auf 118,4 Millionen (111,5 Millionen Programmkosten inkl. Leistungserbringung des BIT und 6,9 Millionen interner Personalaufwand). Die Programmkosten inkl. BIT liegen 0,3 Millionen bzw. 0,25 Prozent über den budgetierten Kosten von 111,2 Millionen (85,2 Millionen plus Nachtragskredit I 2017 im Umfang von 26 Millionen).

Betriebskosten

Ausser im Bereich der Effizienzsteigerung konnte mit dem Programm FISCAL-IT der beabsichtigte Nutzen (Benefit) Ende 2018 weitgehend erreicht werden. Die Betriebskosten, welche das BIT als Leistungserbringer der ESTV verrechnete, waren laut einem Bericht der KPMG im Marktvergleich zu hoch. Die Finanzdelegation thematisierte die Betriebskosten Mitte Mai 2019 an einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD. Sie nahm zur Kenntnis, dass die ESTV für den Fall, dass der bundesinterne Leistungserbringer (BIT) kein tieferes Angebot für die Wartung und den Betrieb der neuen Systeme offeriert, eine WTO-Ausschreibung für einen bundesexternen Anbieter ins Auge fasste.

Gemäss Arbeitsteilung zwischen der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen überwacht die Finanzdelegation die Realisierung der IKT-Schlüsselprojekte, während sich die Finanzkommissionen nach Abschluss eines Schlüsselprojekts mit dessen Unterhalts- und Betriebskosten befassen. Die Finanzdelegation hat die Finanzkommission deshalb gebeten, die Entwicklung der Betriebskosten und der Effizienzgewinne beim Personal weiterzuverfolgen. Die zuständige Subkommission der Finanzkommission des Nationalrats führte am 30. April 2019 eine Informationssitzung bei der ESTV durch. Sie wird die weitere Entwicklung des Nutzens und

der Effizienzsteigerung (Betriebskosten und Verwendung der frei gewordenen Personalressourcen) im Rahmen ihrer Voranschlags- und Staatsrechnungssitzungen weiterverfolgen.

Lehren

Die Finanzdelegation stellte in ihrem letzten Tätigkeitsbericht in Aussicht, sich nach Vorliegen des Programmabschlussberichts zu FISCAL-IT mit den Lehren der Beteiligten zu befassen, um daraus Erkenntnisse in Bezug auf weitere IKT-Schlüsselprojekte wie DaziT oder SUPERB zu gewinnen.

Aus Sicht der Programmleitung trugen zum Erfolg des Programms unter anderem bei: eine agile Vorgehensweise, die konsequente Reduktion von fachlichen und technischen Anforderungen, die Anwendung von Architektur-Prinzipien (wie Entkoppelung und Standardisierung) als Rahmenbedingung für die Definition der Geschäfts- und Technologie-Architektur sowie die Sicherstellung der Führbarkeit des Programms durch die Etablierung von Strukturen mit einer klaren Gouvernanz. Wichtiger Erfolgsfaktor ist zudem eine hohe Gewichtung der Qualität: diese muss ergänzend zu den Finanzen und Terminen verstärkt als Steuerungsinstrument herangezogen und bei der Beschaffung als zentrales Element aufgenommen werden.

Der Vorsteher des EFD wies ergänzend darauf hin, dass ein erfolgreicher Abschluss komplexer IKT-Grossprojekte eine kritische Aufsicht durch das Generalsekretariat des Departements sowie eine enge Führung und intensive Begleitung durch die zuständige Departementschefin bzw. den zuständigen Departementschef erfordern.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass sich die laufende Überwachung und kritische Beaufsichtigung des Programms durch die Finanzdelegation bewährt haben. Die Anregungen der FK und GPK aus ihrem Untersuchungsbericht zu Insieme aus dem Jahr 2014 wurden von der Finanzdelegation umgesetzt.

Die EFK wird den Erreichungsgrad der Ziele sowie die Lehren aus dem Programm zu einem späteren Zeitpunkt beurteilen.

5.7 Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

5.7.1 Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe

Im Rahmen ihrer *mitschreitenden Finanzoberaufsicht* überwacht die Finanzdelegation seit dem Sommer 2015 die Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes für die Hochseeschiffahrt. Dabei lässt sie sich vom WBF regelmässig über die neusten Entwicklungen der mit Solidarbürgschaften ausgestatteten Schweizer Hochseeschiffe und die damit einhergehenden finanziellen Risiken für den Bund informieren (vgl. Tätigkeitsbericht 2016, Ziffer 4.7.5; Tätigkeitsbericht 2017, Ziffer 4.7.1; Tätigkeitsbericht 2018, Ziffer 5.7.1).

Aufgrund der schweren Liquiditätskrise der Schiffahrtsgesellschaften SCL und SCT beantragte der Bundesrat dem Parlament am 16. Mai 2017 mit dem Nachtrag Ia zum Voranschlag 2017 einen Nachtragskredit in der Höhe von 215 Millionen Fran-

ken zur Honorierung von Bürgschaften, die der Bund diesen beiden Reedereien gewährte. National- und Ständerat stimmten dem Nachtragskredit in der Sommer-session 2017 zu. Die einzelnen Schiffe der SCL- und SCT-Gruppe wurden zwischen Juni und September 2017 den Käufern übergeben. Die Liquidation der verschiedenen Gesellschaften ist noch nicht abgeschlossen.

Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe

Am 12. April 2018 leitete die Finanzdelegation eine Untersuchung ein mit dem Ziel, Transparenz über den Verkaufsprozess der SCL- und SCT Schiffe zu schaffen und Lehren für die Zukunft zu ziehen (*nachträgliche Finanzoberaufsicht*). Die EFK unterstützte die Delegation bei der Informationsbeschaffung und der Prüfung spezifischer Sachverhalte. Gestützt auf die Erkenntnisse der EFK führte die Finanzdelegation zwischen November 2018 und Mai 2019 eine Vielzahl von Befragungen durch, verlangte schriftliche Auskünfte und nahm Einsicht in Akten bei den betroffenen Bundesstellen vor Ort. Ihre Untersuchung schloss sie am 27. Juni 2019 ab.³ Sie sprach insgesamt neun Empfehlungen zuhanden des Bundesrates aus (vgl. «Pendente Empfehlungen der Finanzdelegation» am Anhang des vorliegenden Berichts).

Die Ziehung der Bundesbürgschaften im Jahr 2017 führte für den Bundeshaushalt zu einem finanziellen Schaden in Höhe von insgesamt 204 Millionen Franken. Die Finanzdelegation kommt zum Schluss, dass der Vorsteher des WBF im Sommer 2015 richtig handelte, als er unmittelbar nach Bekanntwerden der Liquiditätsprobleme bei den SCT/SCL-Gesellschaften entschied, eine Strategie der Verlustminimierung zu verfolgen. Damit konnte der Schaden für den Bundeshaushalt um mehrere Dutzend Millionen Franken reduziert werden.

Die Bewältigung der Krise erforderte einen besonderen Einsatz der involvierten Bundesvertreter. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass die 2015 vom Vorsteher des WBF eingesetzte Krisenorganisation unter der Führung seines Generalsekretärs dazu beitrug, den finanziellen Schaden für den Bund bis zum Abschluss des Verkaufsprozesses zu begrenzen.

Die Abklärungen der Finanzdelegation haben zudem ergeben, dass es den involvierten Bundesstellen im Verkaufsprozess gelang, unter den Kaufinteressenten eine Wettbewerbssituation zu schaffen. Auch der Plan B zum favorisierten Blockverkauf der Schiffe wurde sorgfältig vorbereitet. In Zukunft ist es wichtig, dass sich der Bund nicht auf eine einzige Handlungsoption beschränkt, sondern verschiedene Varianten prüft, um das optimale Szenario zu bestimmen.

Einen negativen Einfluss auf die Abwicklung des Verkaufs der SCL- und SCT-Schiffe hatte das Informationsleck von Januar 2017. Die Finanzdelegation bedauert, dass sich die öffentliche Berichterstattung über die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der betroffenen Gesellschaften insbesondere auf die Höhe der Kaufangebote negativ auswirkte. Sie erkennt im Bereich der Indiskretionen aus Bundesrat bzw. Bundesverwaltung Handlungsbedarf.

³ vgl. Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe, Bericht der FinDel zuhanden des Bundesrates vom 27. Juni 2019, BBI 2019-

Die Untersuchung der Finanzdelegation hat ferner gezeigt, dass die Schiffe angesichts der tiefen Marktpreise im Mai 2017 aus finanzieller Sicht nicht zum besten Zeitpunkt verkauft wurden. Der Handlungsspielraum bei der Festlegung des Verkaufszeitpunkts wurde allerdings in erheblichem Masse durch exogene Einflussfaktoren eingeschränkt: Zum einen erlaubten die nicht gedeckten Betriebskosten der SCL- und SCT-Gesellschaften keinen zeitlichen Aufschub des Verkaufsprozesses. Zum anderen war es nicht möglich, die Entwicklung des hochvolatilen Hochseeschiffahrtsmarktes vorherzusagen.

Bei der Beschaffung von externen Beratungsdienstleistungen empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, Massnahmen zu treffen, um fortlaufende Kostendach-erhöhungen mittels freihändiger Vergaben in Zukunft grundsätzlich – und auch in Krisensituationen – zu vermeiden.

Insgesamt gelangte die Finanzdelegation zur Überzeugung, dass die Ursache des Schadens hauptsächlich auf die Einführung des Instruments der Solidarbürgschaften im Jahr 1992 zurückzuführen ist. Das Instrument der Bundesbürgschaft – sei es in der Form einer Solidar- oder einer einfachen Bürgschaft – stellt kein geeignetes Instrument dar, um den Bedarf nach maritimen Transportmöglichkeiten zu sichern. Stattdessen müssen dringend alternative Instrumente zur Förderung, Erhalt und Stärkung der Schweizer Hochseeflotte geprüft werden. In diesem Zusammenhang soll der Bundesrat grundsätzlich klären, ob die Schweiz auch in Zukunft eine eigene Flagge auf See führen soll.

Schliesslich empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, das Instrument der Solidarbürgschaft als Kreditsicherungsmittel des Bundes in Zukunft – über die Hochseeschiffahrtförderung hinaus – nicht mehr einzusetzen. Die bestehenden Solidarbürgschaften sind zu überprüfen und nach Möglichkeit in einfache Bürgschaften umzuwandeln.

Stellungnahme des Bundesrates zum Untersuchungsbericht der Finanzdelegation

Mit Bericht vom 4. September 2019 nahm der Bundesrat zu den Erkenntnissen und Empfehlungen der Finanzdelegation Stellung.

Er stimmte den Empfehlungen 1 bis 4 zu und erachtete diese als umgesetzt. Die Finanzdelegation war von der Argumentation des Bundesrates nicht restlos überzeugt, da die der Finanzdelegation vorgelegten Verfahrensabläufe noch keinem Praxistest unterzogen worden waren. Die Finanzdelegation konnte im Herbst 2019 nicht abschliessend beurteilen, ob die vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen betreffend Schiffverkäufe auch praxistauglich sind. Aus diesem Grund verfolgt die Finanzdelegation die Abwicklung des Freihandverkaufs der Hochseeschiffe einer weiteren Reederei, der Massmariner SA, aufmerksam und wird diesen Prozess nach dessen Abschluss im Lichte ihrer Empfehlungen vom 27. Juni 2019 beurteilen. Die Finanzdelegation erachtet ihre Empfehlungen 1 bis 4 als in der Praxis nicht umgesetzt, solange die auf Papier vorhandenen Konzepte sich in der Praxis noch nicht bewährt haben.

Bei den Empfehlungen 6 bis 9 hat der Bundesrat verwaltungsintern Prüfaufträge erteilt. Die Finanzdelegation wird sich mit den Ergebnissen dieser Prüfaufträge zur gegebenen Zeit befassen und ihre eigenen Schlussfolgerungen ziehen.

Mitschreitende Finanzoberaufsicht und weiteres Vorgehen

Nach Abschluss ihrer Untersuchung beschloss die Finanzdelegation, dass das WBF sie im Jahr 2020 an jeder ordentlichen Tagung über den Stand und die Entwicklung der Bürgschaftsverpflichtungen für Schweizer Hochseeschiffe, den Verkauf weiterer Schiffe sowie die Risiken und getroffenen Massnahmen orientieren soll. Die Nachverfolgung der offenen Fragen – Nachkontrolle der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Untersuchungsbericht, Fragen zum Verhältnis Schweizerisches Seeschiffahrtsamt des EDA und Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung – wird die Finanzdelegation ebenfalls im Rahmen der mitschreitenden Oberaufsicht vornehmen.

Ende 2019 beauftragte die Finanzdelegation das WBF, in Zusammenarbeit mit dem EFD die Modalitäten und die Erfolgsaussichten einer Weiterführung des Betriebs der Hochseeschiffe mit bestehenden Solidarbürgschaften zu prüfen. Dabei sind sowohl mittel- als auch langfristig die Perspektiven einer wirtschaftlich erforderlichen Betriebsführung zu beurteilen. Aus Sicht der Finanzdelegation ist entscheidend, ob und im welchem Umfang eine Amortisation der verbürgten Darlehen möglich ist. Die Ausarbeitung dieser Gesamtbeurteilung über die noch verbliebenen Risiken mit einer entsprechenden Exit-Strategie soll mit der noch zu bestimmenden Zukunftsstrategie des Bundesrates über die Schweizer Flagge abgestimmt werden und der Finanzdelegation bis spätestens Mitte 2020 vorgelegt werden.

Hochseeschiff «San Padre Pio»

Das Seeschiff «San Padre Pio», das unter Schweizer Flagge fährt, wurde 2018 in Nigeria festgesetzt. Gemäss den nigerianischen Behörden sollen das Schiff und die betroffenen Besatzungsmitglieder beim Transport von Öl vor den Küsten Nigerias lokales Recht verletzt haben. Weil sich das Schiff nicht in den territorialen Gewässern Nigerias befand, war Nigeria gemäss Völkerrecht nicht berechtigt, das Schiff und die Besatzung in Gewahrsam zu nehmen.

Am 21. Mai 2019 beantragte die Schweiz, vertreten durch die Direktion für Völkerrecht des EDA, beim Internationalen Seegerichtshof in Hamburg provisorische Massnahmen. Grund dafür war, dass das andauernde Festhalten des Schiffes inklusive Besatzung und Fracht zu einem nicht wieder gut zu machenden Schaden für die Schweiz führt. Deswegen forderte sie die Freilassung des Schiffs inklusive der Besatzung und der Fracht. Am 6. Juli 2019 folgte das Gericht dem Schweizer Antrag zu grossen Teilen. Im Hinblick auf die Umsetzung der provisorischen Massnahmen verlangte das Gericht von der Schweiz die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit in der Höhe von 14 Millionen US-Dollar.

Die Finanzdelegation liess sich im Jahr 2019 vom EDA regelmässig über die Entwicklungen im Fall «San Padre Pio» informieren. Da das Verfahren derzeit noch hängig ist und die zuständigen Behörden über den aktuellen Stand öffentlich nicht kommunizieren, verzichtet die Finanzdelegation im vorliegenden Bericht auf weiterführende Ausführungen.

5.8 Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

5.8.1 Subventionen des BAV

Die Finanzdelegation wurde im Herbst 2017 von der EFK gemäss Artikel 15 Absatz 3 des FKG darüber informiert, dass das BAV Unregelmässigkeiten beim Bezug von Subventionen durch die Postauto AG im Bereich des regionalen Personenverkehrs festgestellt hatte.

Da eine Vielzahl von Stellen in die Bearbeitung dieses Falls involviert sind, war sich die Finanzdelegation von Anfang an der Notwendigkeit bewusst, zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten ihre Arbeiten mit den anderen beteiligten parlamentarischen Organen zu koordinieren. Daher beschloss die Delegation, sich zunächst über den Sachverhalt, die ergriffenen Massnahmen und die laufenden Untersuchungen zu informieren.

An ihrer Aprilsitzung nahm die Delegation Kenntnis vom Bericht der EFK über das Risikomanagement von Postauto. Zuvor hatte sie beschlossen, erst nach der Veröffentlichung dieses Berichts über ihre Rolle bei der Aufarbeitung dieser Angelegenheit zu befinden. Nach Diskussionen kam sie zum Schluss, sich besser nicht gleichzeitig wie die ebenfalls involvierte Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit diesem Dossier zu befassen. Dessen Behandlung wurde deshalb auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. In der Zwischenzeit haben sich die Sekretariate der Finanzdelegation und der GPK abgesprochen und über ihre jeweilige Rolle in diesem Dossier verständigt.

An ihrer Junisitzung nahm die Delegation Kenntnis vom EFK-Bericht über die Corporate Governance des Bundes vom 29. Mai 2019. Gemeinsam mit der GPK wurde entschieden, dass letztere einen Bericht zu diesem Thema verfasst. An derselben Sitzung hörte die Delegation zudem die Vorsteherin des UVEK an. Aus diesem Gespräch ging hervor, dass der Bundesrat angesichts der jüngsten Ereignisse beschlossen hat, ein wirksames Protokoll für das Compliance-Management in die strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes aufzunehmen.

Die Delegation beschloss im September nach der Veröffentlichung eines Expertenberichts über die Corporate Governance, sich eingehend mit diesem Thema zu befassen. Sie traktandierte es allerdings erst für die letzte Sitzung des Jahres, um abzuwarten, bis die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen an ihren Oktobersitzungen den Expertenbericht behandelt haben.

An ihrer Novembersitzung erinnerte die Delegation daran, dass die in erster Linie für dieses Dossier zuständige Kommission die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates ist und sie deshalb die Arbeiten, die nach der Veröffentlichung des Corporate-Governance-Berichts vorgenommen wurden, nicht kommentieren wird. Zudem beschloss sie, die Stellungnahme des Bundesrates abzuwarten, bevor sie darüber entscheidet, ob sie in dieser Sache Handlungsbedarf sieht. Das Geschäft bleibt folglich hängig und wird 2020 wieder auf der Tagesordnung stehen.

5.8.2 Mitschreitende Oberaufsicht über die NEAT

Am 22. März 2019 haben National- und Ständerat einstimmig eine Anpassung des Alpentransit-Gesetzes (AtraG; SR 742.104) beschlossen mit dem Ziel, die NEAT-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte (NAD) aufzulösen, worauf die NAD ihre Tätigkeit am 30. November 2019 einstellte. Am 4. November 2019 veröffentlichte sie ihren letzten Tätigkeitsbericht zuhanden der FK, der GPK, der KVF sowie der Finanzdelegation (BBI 2020 1397).

Seit dem Inkrafttreten der Gesetzesanpassung am 1. Dezember 2019 kommen die Bestimmungen des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) zur Oberaufsicht der FK über den Finanzhaushalt (Art. 50 Abs. 1 ParlG), zur Oberaufsicht der GPK über die Geschäftsführung des Bundesrates, der Bundesverwaltung und anderer Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 52 Abs. 1 ParlG) sowie zur Prüfung und Überwachung des Finanzhaushalts durch die Finanzdelegation (Art. 51 Abs. 2 ParlG) zur Anwendung.

Die Finanzdelegation führt dabei die mitschreitende Oberaufsicht über die Verwirklichung der NEAT weiter, bis der Projektabschlussbericht, voraussichtlich im Jahr 2026, vorliegt und von der EFK geprüft wurde.

Das letzte grosse NEAT-Werk, der Ceneri-Basistunnel, soll Anfang September 2020 eröffnet werden und Mitte Dezember 2020 den fahrplanmässigen kommerziellen Betrieb aufnehmen. Die Inbetriebsetzungsarbeiten, die Inbetriebnahme und die Anfangsphase des Betriebs bedürfen einer näheren Überwachung durch die Oberaufsicht. Die Finanzdelegation hat deshalb beschlossen, eine Subdelegation «NEAT» einzusetzen. Sie hat diese beauftragt

- die Verwirklichung der NEAT (Bau, Ausrüstung, Inbetriebsetzung, Abschlussarbeiten) sowie die Entwicklung des Betriebs in der Anfangsphase nach der Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels zuhanden der Finanzdelegation zu überwachen;
- sich mit dem Stand und den Prognosen der Kosten (inkl. Nachforderungen der Unternehmer), der Kreditbeanspruchung, der Termineinhaltung und der Risiken auseinanderzusetzen;
- sich dabei insbesondere auf diejenigen Risiken zu fokussieren, welche die NAD in ihrem letzten Tätigkeitsbericht von Anfang November 2019 zuhanden der Finanzdelegation explizit aufgeführt hat. Es handelt sich dabei namentlich um die Abschlussarbeiten, Erfüllung der Betriebsauflagen und Schlussabrechnung des Gotthard-Basistunnels, um die Inbetriebsetzung, Abschlussarbeiten, Erfüllung allfälliger Betriebsauflagen und Schlussabrechnung des Ceneri-Basistunnels sowie den organisatorischen und personellen Abbau und die rechtliche Auflösung der Erstellergesellschaft AlpTransit Gotthard AG (ATG).

Die Subdelegation setzt sich ferner mit der Projektauf- und -steuerung des UVEK und des BAV, deren Berichterstattung an das Parlament sowie dem Projektabschlussbericht des Gesamtprojekts auseinander. Eine Vertretung der EFK wird an den Sitzungen der Subdelegation in beratender Funktion teilnehmen sowie

in ihrer Rolle als oberste Rechnungskontrollbehörde des Bundes über ihre Prüfungen und die Prüfergebnisse der NEAT-Kontrollinstanzen berichten.

Die Subdelegation verfügt zur Erfüllung ihres Auftrags über dieselben Informationsrechte wie die Finanzdelegation, erstattet ihr Bericht über ihre Erkenntnisse und stellt bei Bedarf Antrag. Vorsitzender der Subdelegation ist Nationalrat Pirmin Schwander, Mitglieder sind Ständerätin Eva Herzog und Nationalrat Jean-Paul Gschwind.

Gemäss Artikel 3 des Alpentransit-Finanzierungsbeschlusses vom 16. September 2008 (BBI 2008 8555) erstattet das UVEK der Finanzdelegation regelmässig Bericht über den Fortschritt der Bauarbeiten und die Entwicklung der Kosten. Das BAV veröffentlicht jährlich im April einen Standbericht «Eisenbahnausbauprogramme – Bahninfrastrukturfonds (BIF)», in dem es in summarischer Form auch über den Projektfortschritt der NEAT berichtet. Die Finanzdelegation hat das UVEK Anfang 2020 ersucht, sie in einem gesonderten Kurzbericht über den Stand und die Entwicklung derjenigen Risiken, die im letzten Tätigkeitsbericht der NAD aufgeführt sind, zu informieren. Sie wird in ihrem nächsten Tätigkeitsbericht über ihre Feststellungen und Erkenntnisse berichten.

5.8.3 Sanierung des Gotthard-Strassentunnels

Im Februar 2016 stimmte das Schweizer Stimmvolk dem Bau einer zweiten Röhre des Gotthard-Strassentunnels und der Sanierung des bestehenden Tunnels zu. Für den Bau der zusätzlichen Röhre fallen hohe Kosten in der Grössenordnung von 2 Milliarden Franken an. Die Finanzdelegation hatte deshalb darüber zu befinden, wie sie dieses Dossier begleiten will. Sie beschloss, das Projekt eingehend zu verfolgen.

Zu diesem Zweck hat das zuständige Departement UVEK ihr jährlich (Bilanz per 31. Dezember; Frist für die Zustellung des Berichts: 30. April des Folgejahres) einen Statusbericht zu unterbreiten, der Auskunft gibt über den Stand des Projekts, die Entwicklung der Kosten, die Verwendung der vom Parlament bewilligten Kredite und die Einhaltung des Zeitplans. Der Bericht muss ausserdem eine Risikoanalyse und eine Stellungnahme des Departements zu den Angaben des ASTRA enthalten.

An ihrer Sitzung von Juni 2019 nahm die Finanzdelegation Kenntnis vom ersten Statusbericht über den Stand der Arbeiten an der zweiten Röhre des Gotthard-Strassentunnels, der am 30. April 2019 vorgelegt worden war, und diskutierte diesen mit der Vorsteherin des UVEK. Die meisten Fragen der Delegationsmitglieder betrafen die Qualitätskontrolle.

5.8.4 Beschaffung von Rollmaterial bei den Bahnen

Die EFK prüfte drei Beschaffungsprojekte für Rollmaterial von regionalen Bahnunternehmen in der Höhe von rund 140 Millionen Franken. Aus dieser Prüfung ging hervor, dass durch die ungenügenden Synergien zwischen den

Beschaffungsstrategien der verschiedenen Regionalunternehmen ein erhöhtes Risiko wirtschaftlicher Ineffizienz und zusätzlicher Kosten besteht. Die EFK sprach deshalb eine Reihe von Empfehlungen an das BAV aus. Die Finanzdelegation gelangte zu dem Schluss, dass das BAV diese zwar zur Kenntnis nahm, aber offensichtlich nicht die Notwendigkeit sah, die empfohlenen Massnahmen zu ergreifen. Sie beschloss deshalb, dem Bundesrat einen Brief zu schreiben.

An ihrer Sitzung von Mai 2019 nahm die Delegation Kenntnis von der Antwort des Bundesrates. Dieser erachtet die Beschaffung und Bewirtschaftung des Rollmaterials als wesentliche Kompetenz der Bahnunternehmen und hält Alternativen, wie gesetzliche Vorgaben zur Standardisierung des Rollmaterials oder zur Gewährleistung einer integrierten Bewirtschaftung aller Schweizer Regionalzüge durch eine Bundesbehörde, nicht für zweckmässig. Da sie von den Argumenten des Bundesrates nicht überzeugt war, prüfte die Finanzdelegation die Möglichkeit, eine parlamentarische Initiative einzureichen. Sie ersuchte die KVF, die Prüfung und Einreichung der Initiative zu übernehmen und dabei die Empfehlung der EFK zu berücksichtigen.

5.8.5 Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung

Auf der Grundlage eines Berichts der EFK vom 25. August 2017 über den Nutzen des Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat in einem Schreiben, diese Bagatellsubvention aufzuheben (vgl. «Pendente Empfehlungen der Finanzdelegation» im Anhang). Bei einem Gespräch mit der Vorsteherin des UVEK im Mai 2018 erfuhr die Delegation, dass das BAFU die Empfehlungen der EFK akzeptiert hat. Das BAFU sollte mit den Kantonen u. a. Alternativlösungen prüfen und über deren Umsetzung befinden. Die Auflösung des Fonds war ebenfalls eine Option. Ein Beschluss über das weitere Vorgehen wurde für Mitte 2019 erwartet.

Die Finanzdelegation hörte an ihrer Sitzung von Juni 2020 die Vorsteherin des UVEK erneut an. Dabei schlug diese vor, den Fonds beizubehalten, dessen Rechtsgrundlagen jedoch anzupassen. Dieser Vorschlag wurde vom Direktor der EFK unterstützt. Das Geschäft bleibt hängig, bis ein definitiver Beschluss vorliegt. Dies dürfte im ersten Quartal 2020 der Fall sein.

6 Auftrag und Organisation der Finanzdelegation

6.1 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 Haushaltführung 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 bzw. den Adressaten der Empfehlung.

6.2 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 entgegeng gehalten 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 Funktionseinreibungen für Mitarbeitende des höheren Kadres der zentralen Bundesverwaltung sowie weitere ausgabenrelevante Entscheide zur Genehmigung (vgl. Ziff. 3.1). Personalrechtliche Erlassen der ausgelagerten Einheiten des Bundes werden der Finanzdelegation zur Konsultation unterbreitet (vgl. Ziff. 3.3).

Schliesslich hat die Finanzdelegation die Kompetenz, auf Antrag des Bundesrats und vor der Genehmigung durch das Parlament dringliche Verpflichtungs- und Vorschlagskredite 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. 2.3).

6.3 Handlungsgrundsätze und Weisungen der Finanzdelegation

Mit Blick auf den Legislaturwechsel diskutierte die Finanzdelegation im 2. Halbjahr 2019 eingehend Arbeitsweise und Optimierungsmöglichkeiten. Die wichtigsten Ergebnisse sind in den überarbeiteten Handlungsgrundsätzen der Finanzdelegation vom 26. November 2019 sowie in den Weisungen vom 2. Dezember 2019 über die Behandlung der Protokolle und Unterlagen der Finanzdelegation sowie den Zugang zu den Protokollen und Unterlagen der ehemaligen Neat-Aufsichtsdelegation festgehalten. Beide Dokumente sind auf der Internetseite der Finanzdelegation publiziert.

6.4 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 (Berichterstattung) und auf Sekretariatsstufe über das gemeinsame Sekretariat. Die

Finanzdelegation informiert die FK über die wichtigsten Geschäfte, insbesondere 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 GPK und der Finanzdelegation wird insbesondere über deren Sekretariate sichergestellt. Neben der laufenden Absprache bei einzelnen Geschäften hielten die beiden Sekretariate im 2019 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 – beispielsweise bei der digitalen Transformation, 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.

6.5 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 Albert Vitali (Präsident), Pirmin Schwander und Margret Kiener Nellen, sowie den Mitgliedern des Ständerates Anita Fetz (Vizepräsidentin), Raphaël Comte und Erich Ettl.

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 2019 zu sechs ordentlichen und acht ausserordentlichen Sitzungen zusammen. Eine nicht ständige Subdelegation führte im August 2019 zudem eine Abklärungssitzung beim Schweizerischen Seeschiffahrtsamt (SSA) in Basel durch (vgl. Ziff. 5.7.1).

Im Mai 2019 traf sich die Finanzdelegation mit einer Delegation des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem mehrstündigen

Gedankenaustausch über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der beiden Gremien.

Im Berichtsjahr 2019 übermittelte die EFK der Finanzdelegation 152 Prüfberichte und Notizen (Vorjahr 131), wovon die Delegation an ihren Sitzungen deren 64 vertieft diskutierte (Vorjahr 57). Die Finanzdelegation befasste sich zudem mit 65 Bundesratsbeschlüssen (Vorjahr 71). Im Weiteren prüfte sie 5 personalrechtliche Anträge der Departemente gemäss Vereinbarung 2015 (Vorjahr 140, wegen Reorganisation EDA). Ferner genehmigte sie einen bevorschussten Zusatzkredit zu einem bestehenden Verpflichtungskredit im Umfang von 3,5 Millionen Franken (vgl. Ziffer 2.2).

7 Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)

7.1 Rolle der EFK

Im Berichtsjahr hat sich die Finanzdelegation eingehend mit der Rolle der EFK im Verhältnis zur parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen und zur Finanzdelegation im Besonderen befasst. Sie führte dazu auch Gespräche mit der Direktion der EFK (Direktor, Stv. Direktorin und Vizedirektor). Die Ergebnisse hat sie in Ziffer 6 Buchstabe b ihrer überarbeiteten Handlungsgrundsätze vom 26. November 2019 festgehalten und veröffentlicht.

Rolle als unabhängige Oberste Rechnungskontrollbehörde des Bundes

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes und ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet (Art. 1 Abs. 1 FKG). Die Unabhängigkeit betrifft vor allem die Festlegung ihres Prüfprogramms und die Durchführung ihrer Prüfungen.

Aufgaben, Aufsichtsbereich und Durchführung der Kontrollen der EFK sind im Finanzkontrollgesetz wie folgt geregelt:

- Die EFK orientiert sich an den Finanzaufsichtskriterien Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 5 FKG).
- Die Kontrollaufgaben der EFK umfassen insbesondere die Prüfung des Finanzhaushalts, der internen Kontrollsysteme, der EDV-Anwendungen, Preisprüfungen im Einkaufswesen sowie Prüfung der Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Art. 6 FKG).
- Die EFK begutachtet sämtliche Fragen der Finanzaufsicht, unter anderem in den Bereichen Buchhaltung, Zahlungsverkehr und Inventarführung.
- Der Aufsichtsbereich der EFK umfasst die zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste, die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen, Organisationen mit öffentlichen Aufgaben, Bundesunternehmen, die eidgenössischen Gerichte, die FINMA, die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) sowie den Bereich Bundesanwaltschaft (Art. 8 FKG). Ausgenommen von der Aufsicht durch die EFK sind

die SNB und die SUVA (ohne den Bereich Militärversicherung; Art. 19 FKG), wie auch die SRG (Art. 36 RTVG).

- Die EFK beurteilt periodisch die Wirksamkeit der internen Revisionsstellen in der zentralen Bundesverwaltung, sorgt für deren Koordination und fördert die Aus- und Weiterbildung von deren Mitarbeitenden (Art. 11 Abs. 2 und Abs. 5 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, bei Bedarf beim Bundesrat, den Departementen oder den Geprüften zu intervenieren.

Die Finanzdelegation misst der Unabhängigkeit der EFK bei ihrer Prüfungstätigkeit grössten Wert zu. Sie erwartet, dass diese gesetzlich verankerte Unabhängigkeit vom Parlament und seinen Organen, dem Bundesrat und den Geprüften respektiert wird.

Rolle als Prüferin im Auftrag der Finanzdelegation

Die Finanzdelegation kann der EFK Sonderaufträge erteilen, welche diese ablehnen kann, wenn sie die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit oder die Abwicklung des Revisionsprogramms gefährden (Art. 1 Abs. 2 FKG). Über eine allfällige Veröffentlichung von Prüfungsberichten, welche die EFK im Auftrag der Finanzdelegation verfasst hat, oder Informationen daraus, entscheidet ausschliesslich die Delegation, da diese als Kommissionsunterlage dem Kommissionsgeheimnis gemäss Parlamentsgesetz unterstehen.

Rolle als Unterstützerin und Beraterin der FinDel

Die EFK unterstützt die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege (Art. 1 Abs. 1 Bst. a FKG).

Die Direktorin bzw. der Direktor der EFK nimmt an den Sitzungen der Finanzdelegation grundsätzlich teil. Sie bzw. er erläutert als Vertretung der obersten Rechnungskontrollbehörde des Bundes die Prüfberichte und Empfehlungen der EFK sowie die Stellungnahmen der Geprüften. Bei der Behandlung weiterer Geschäfte und bei Aussprachen mit Vertretungen des Bundesrats, der Departemente und der Verwaltung steht der Direktor der EFK der Finanzdelegation in beratender Rolle zur Verfügung. Aussprachen der Finanzdelegation mit Magistratspersonen finden zeitweise ohne Vertretung der EFK statt; Befragungen von Auskunftspersonen im Rahmen einer Untersuchung der Finanzdelegation fanden bisher grundsätzlich ohne eine Vertretung der EFK statt.

Rolle als Beaufsichtigte

Wie die Eidg. Gerichte oder die Bundesanwaltschaft untersteht die EFK betreffend ihre Geschäftsführung und ihr Finanzgebaren – nicht aber ihrer Prüftätigkeit – der parlamentarischen Oberaufsicht. Im Rahmen ihrer Oberaufsichtstätigkeit nimmt die Finanzdelegation das Jahresprogramm (Prüfprogramm), den Jahresbericht, die Jah-

resrechnung sowie den Voranschlag mit Aufgaben- und Finanzplan der EFK zur Kenntnis. Sie überwacht ferner, ob die EFK ihren gesetzlichen Auftrag rechtmässig, ordnungsmässig, zweckmässig, zielgerichtet und wirtschaftlich erfüllt.

Im Berichtsjahr thematisierte die Finanzdelegation in Ausübung ihrer Oberaufsicht die Informations- und Publikationspraxis der EFK sowie die Zusammenarbeit des Bundesrats und der Verwaltung mit der EFK. Sie stellte aufgrund von Aussprachen mit dem Bundespräsidenten und dem Bundeskanzler fest, dass die Arbeit der EFK grundsätzlich geschätzt wird. Gleichzeitig wünschten sich Bundesrat und Verwaltung eine grössere Sensibilität der EFK, vor allem in der Kommunikation ihrer Prüfergebnisse, dem Stellenwert ihrer Empfehlungen sowie bei Prüfungen, die im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten von Bundesratsgeschäften stattfanden.

Im Auftrag der Finanzdelegation hat die EFK die rechtlichen Grundlagen und internationalen Normen sowie die von ihr in den letzten fünf Jahren eingeführten Verbesserungen in ihrer Informations- und Publikationspraxis eingehend dargelegt. Die Veröffentlichung der Prüfergebnisse des obersten Finanzaufsichtsorgans des Bundes ist für die Finanzdelegation gesetzeskonform, entspricht den internationalen Normen und liegt im Interesse des Parlaments, der Steuerzahlenden und der Öffentlichkeit. Für die Finanzdelegation hat die EFK mit den in den letzten Jahren umgesetzten Massnahmen ihre Informationspraxis verbessert. Eine weitergehende Selbstbeschränkung der EFK in ihrer Informationsautonomie lehnt die Finanzdelegation klar ab.

In der Zusammenarbeit zwischen EFK und Bundesrat bzw. Geprüften konnte die Finanzdelegation im Berichtsjahr Fortschritte feststellen, was nicht zuletzt auf eine stärkere Sensibilität seitens der EFK zurückzuführen ist. Dass aufgrund der unterschiedlichen Rollen, welche die EFK als Kontrollorgan einerseits und die Verwaltungsstellen als Geprüfte einnehmen, auch unterschiedliche Meinungen bestehen, ist systeminhärent. Unterschiedliche Einschätzungen der EFK und der Geprüften werden in den Prüfberichten der EFK transparent ausgewiesen. Seit Anfang 2019 haben die Geprüften die Gelegenheit, bei der Veröffentlichung von Prüfberichten der EFK darzulegen, welche Änderungen seit Durchführung der Prüfung stattgefunden haben bzw. Massnahmen umgesetzt wurden.

7.2 Jahresbericht und Jahresrechnung 2018 der EFK

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

Umsetzungspendenzen

In ihrem Jahresbericht 2018, mit dem sich die Finanzdelegation im Frühjahr 2019 beschäftigte, weist die EFK 15 Umsetzungspendenzen aus (im Vorjahr acht). Diese von den Verwaltungseinheiten akzeptierten Empfehlungen der höchsten Wichtig-

keitsstufe waren am 30. September 2018 noch nicht umgesetzt, obwohl das zugesagte Umsetzungsdatum bereits verstrichen war. Die Umsetzung der Empfehlungen betreffend Information und vereinfachte Abrechnungen des BAG, Gouvernanzregeln und Verhältnis der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit zur SUVA, betreffend Verwaltung und Kredit für historisches Armeematerial und ungenügende Rechtsgrundlagen für Subvention an Dritte im VBS waren bereits im Vorjahr als Umsetzungspendenzen 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 2018 gab es nur eine Meldung zur Bildung einer Rückstellung mit finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Staatsrechnung 2017 (im Vorjahr drei).

Stellt die interne Revisionen der zentralen Bundesverwaltung 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. Die EFK teilte der Finanzdelegation Anfang 2019 mit, dass sich im 2018 aus den Rückmeldungen der internen Revisionsstellen keine Sachverhalte ergeben haben, die in den Jahresbericht 2018 hätten aufgenommen werden müssen.

Jahresrechnung 2018 der EFK

Jährlich im April nimmt die Finanzdelegation zusammen mit dem Jahresbericht auch die Jahresrechnung der EFK zur Kenntnis. Die Jahresrechnung 2018 der EFK schloss besser ab als budgetiert, da der Gesamtaufwand rund 2,4 Millionen Franken unter dem Voranschlag 2018 lag. Der Minderaufwand ist damit begründet, dass aufgrund von Projektverzögerungen die Einführung der Teilprojekte GENOVA EFK, Auditmanagement-System und Intranet in die Folgejahre verschoben werden musste sowie mit strukturellen Vakanzen im Personalbereich und mit weniger extern vergebenen Prüfmandaten. Die Jahresrechnung 2018 der EFK wurde – gestützt auf einen Dienstleistungsvertrag – von der Finanzkontrolle des Kantons Solothurn geprüft und entsprach den gesetzlichen Vorschriften.

7.3 Jahresprogramm 2019 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 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. In der

Botschaft zum Voranschlag 2019 der EFK wurde entsprechend auf das Jahresprogramm 2019 als Ziel verwiesen.

Mit dem Jahresprogramm befasste sich die Finanzdelegation im Januar 2019. Sie nahm zur Kenntnis, dass die EFK verschiedene Sonderaufträge des Parlaments darin berücksichtigt hat, unter anderem die Prüfung der Ausgaben im Bereich operative Spezialeinsätze (fedpol), die Prüfung von Beschaffungsprojekten beim NDB, die Prüfung der Entflechtung RUAG International und MRO-Holding, die Prüfung der Massnahmenumsetzung im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorfällen bei RUAG (GS VBS, ISB, BIT), die Prüfung der Informatiksicherheit bei der RUAG und die Prüfung des Kaderlohnreportings für Unternehmen und Anstalten des Bundes..

Die EFK veröffentlichte ihr Jahresprogramm nach Kenntnissnahme durch den Bundesrat. Die Finanzdelegation wird im Frühjahr 2020 bei der Behandlung des Jahresberichts 2019 der EFK prüfen, inwieweit die EFK ihre Prüfungen im Berichtsjahr gemäss Jahresprogramm durchführen konnte.

7.4 Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021-2023 der EFK

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

Mit der Botschaft zum Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 beantragte die EFK dem Parlament eine Erhöhung des Funktionsaufwands (Globalbudget) für die Jahre 2020 bis 2023 um insgesamt 5,1 Millionen Franken (zwei Millionen im Voranschlag 2020 und je rund eine Million in den Finanzplanjahren 2021–2023). Mit den zusätzlichen Mitteln soll vor allem die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit der EFK mittels einer besseren Abdeckung der zunehmenden Risiken erhöht werden.

Die Finanzdelegation befasste sich im Juni 2019 mit dem Voranschlag 2020 und Finanzplan 2021-2023 der EFK. Sie stellte fest, dass die Eingabe der EFK mit dem vom Parlament im Dezember 2018 beschlossenen Finanzplan 2020-2022 konform war. Den zusätzlichen Bedarf der EFK an personellen Ressourcen für die Stärkung der Prüftätigkeit bewertete sie als begründet, weshalb sie den Antrag der EFK ans Parlament einstimmig unterstützte. National- und Ständerat stimmten dem Voranschlag 2020 und Finanzplan 2021-2023 in der Wintersession zu.

Die EFK sieht den Einsatz der bewilligten Mittel namentlich für Prüfungen in den Bereichen Informatikprojekte und -sicherheit, Beschaffungen, Bauten sowie bundeseigene Betriebe (Post, SBB, Swisscom, RUAG), Institutionen mit einem öffentlichen Auftrag und Subventionen vor. Entsprechende Prüfungen sind im Jahresprogramm 2020 der EFK vorgesehen.

Die Finanzdelegation wird im Frühjahr 2021 – bei Vorliegen der Rechnung 2020 der EFK – prüfen, inwieweit die EFK die mit der Erhöhung des Funktionsaufwands (Globalbudget) verbundenen Erwartungen erfüllen kann.

Empfehlungen der Finanzdelegation

a) Im 2019 neu ausgesprochene Empfehlungen

Solidarbürgschaften des Bundes, Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe (vgl. Ziffer 5.7.1)

Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zu Verkauf Hochseeschiffe vom 27.06.2019	Stellungnahme des Departements Beurteilung der Finanzdelegation	Status
<p><i>1. Verlustminimierung als oberstes Ziel im Krisenfall</i></p> <p>Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, im Falle von finanziell in Schieflage geratenen Hochseeschiffen mit Solidarbürgschaften im Sinne der Schadensminimierung umgehend geeignete Massnahmen einzuleiten, sobald mit dem Bund und den finanzierenden Banken vereinbarte Amortisationspläne seitens der Schiffsgesellschaften nicht eingehalten werden.</p>	<p>Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019: Der Bundesrat stimmt der Empfehlung zu. Er erachtete diese als bereits umgesetzt.</p> <p>Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019: Die Finanzdelegation erachtet die Empfehlung noch nicht als umgesetzt, da die angepassten Verfahrensabläufe noch keinem Praxistest unterzogen worden sind. Sie wird die Abwicklung des Freihandverkaufs der Hochseeschiffe der Massmariner SA verfolgen, den Prozess nach dessen Abschluss analysieren und dann entscheiden, inwieweit sie die Empfehlung als umgesetzt erachtet.</p>	<p>Der Bundesrat hat die Empfehlung angenommen.</p> <p>Die Umsetzung ist hängig.</p>

Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zu Verkauf Hochseeschiffe vom 27.06.2019	Stellungnahme des Departements Beurteilung der Finanzdelegation	Status
<p><i>2. Erarbeitung einer klaren Abwicklungsstrategie vor Ausbruch einer Liquiditätskrise</i></p> <p>Die Finanzdelegation ersucht den Bundesrat, in Zusammenarbeit mit den Gesellschaftsorganen und den Eigentümern und gestützt auf die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Liquidation der SCL- und SCT-Gesellschaften eine klare Abwicklungsstrategie mit Meilensteinen zu erarbeiten. Dabei ist zu prüfen, inwiefern andere Lösungskonzepte wie ein Konkurs oder eine Nachlassstundung (allenfalls mit einer Auffanggesellschaft) als Alternative den Verlust des Bundes reduzieren oder den Schaden eliminieren könnten.</p>	<p>Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019: Der Bundesrat begrüsst die Empfehlung. Er erachtete diese als bereits umgesetzt. Das WBF hat in enger Absprache mit der EFV die Vorgaben der Empfehlung bereits umgesetzt.</p> <p>Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019: Die Finanzdelegation erachtet die Empfehlung noch nicht als umgesetzt, da die angepassten Verfahrensabläufe noch keinem Praxistest unterzogen worden sind. Sie wird die Abwicklung des Freihandverkaufs der Hochseeschiffe der Massmariner SA verfolgen, den Prozess nach dessen Abschluss analysieren und dann entscheiden, inwieweit sie die Empfehlung als umgesetzt erachtet.</p>	<p>Der Bundesrat hat die Empfehlung angenommen. Die Umsetzung ist hängig.</p>
<p><i>3. Erarbeitung von nachvollziehbaren Bewertungskriterien</i></p> <p>Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, die Erfahrungen aus dem Verkauf der SCL- und SCT-Flotte aufzuarbeiten und bei Schiffsverkäufen insbesondere Kriterien zur Beurteilung von eingegangenen Offerten, deren Gewichtung und den Selektionsprozess festzulegen.</p>	<p>Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019: Der Bundesrat stimmt der Empfehlung zu. Er erachtete diese als bereits umgesetzt.</p> <p>Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019: Die Finanzdelegation erachtet die Empfehlung noch nicht als umgesetzt, da die angepassten Verfahrensabläufe noch keinem Praxistest unterzogen worden sind. Sie wird die Abwicklung des Freihandverkaufs der Hochseeschiffe der Massmariner SA verfolgen, den Prozess nach dessen Abschluss analysieren und dann entscheiden, inwieweit sie die Empfehlung als umgesetzt erachtet.</p>	<p>Der Bundesrat hat die Empfehlung angenommen. Die Umsetzung ist hängig.</p>

Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zu **Verkauf Hochseeschiffe** vom 27.06.2019

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

4. Gewährleistung einer Wettbewerbssituation unter den Kaufinteressenten

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, sich im Rahmen von Verkäufen von Hochseeschiffen mit Bundesbürgschaften nicht auf eine Handlungsoption zu beschränken. Vielmehr ist im Sinne der Schadensminimierung eine echte Wettbewerbssituation unter den Mitbewerbern zu gewährleisten.

Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019:
Die Empfehlung der Finanzdelegation deckt sich vollumfänglich mit den Erfahrungen aus den bisherigen Schiffsverkäufen und den mittlerweile geltenden bundesinternen Vorgaben.. Der Bundesrat erachtete diese Empfehlung als bereits umgesetzt.

Der Bundesrat hat die Empfehlung angenommen.
Die Umsetzung ist hängig.

Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019:
Die Finanzdelegation erachtet die Empfehlung noch nicht als umgesetzt, da die angepassten Verfahrensabläufe noch keinem Praxistest unterzogen worden sind. Sie wird die Abwicklung des Freihandverkaufs der Hochseeschiffe der Massmariner SA verfolgen, den Prozess nach dessen Abschluss analysieren und dann entscheiden, inwieweit sie die Empfehlung als umgesetzt erachtet.

5. Schutz vor Indiskretionen bei geheimen und vertraulichen Informationen

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit geheim oder vertraulich klassifizierte Informationen in Zukunft nicht mehr an die Öffentlichkeit gelangen. Bei Indiskretionen sollten alle verfügbaren juristische Mittel ergriffen und die rechtlich möglichen Sanktionen ausgeschöpft werden.

Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019:
Der Bundesrat ist sich des Problems von Indiskretionen bewusst. Indiskretionen, namentlich bei vertraulichen und geheimen Informationen, drohen, das Vertrauen in die bundesinternen Entscheidungsprozesse zu beeinträchtigen. Der Bundesrat hat in den letzten Jahren bereits verschiedene Massnahmen getroffen, um die Risiken der Weitergabe von Informationen an die Öffentlichkeit zu reduzieren. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass weitergehende Massnahmen zu keiner wesentlichen Verbesserung der Situation führen werden.

Der Bundesrat hat die Empfehlung nicht angenommen.
Die Finanzdelegation hat davon Kenntnis genommen.

Die Finanzdelegation nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis.

Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zu **Verkauf Hochseeschiffe** vom 27.06.2019

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

*6. Unterschriftenregelung des Bundes bei
Verkaufsverträgen*

Die Finanzdelegation ersucht den Bundesrat zu prüfen, inwiefern der Bund als Bürge Verträge zum Verkauf von Hochseeschiffen mit Bundesbürgschaften mitunterzeichnen soll.

Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019:
siehe Empfehlung 7.

Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019:
Die Finanzdelegation wird sich mit den Ergebnissen dieser Prüfaufträge zur gegebenen Zeit befassen und ihre eigenen Schlussfolgerungen ziehen.

Der Bundesrat hat
verwaltungsintern
Prüfaufträge erteilt.
Die Umsetzung ist hängig.

7. Teilrechtwahl in Verkaufsverträgen

Die Finanzdelegation erachtet es als erforderlich, fundierte rechtliche Abklärungen – z. B. im Rahmen eines Rechtsgutachtens – zur Frage zu treffen, ob die Teilrechtwahl bei Vertragswerken zum Verkauf von Hochseeschiffen einer Beurteilung durch schweizerische Gerichte standhalten kann. Der Bundesrat soll dafür sorgen, dass aus den Abklärungen eine einheitliche Praxis zum künftigen Verkauf von Hochseeschiffen mit Bundesbürgschaften abgeleitet wird.

Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019:
Der Bundesrat wird im Rahmen eines Rechtsgutachtens die Gültigkeit der Teilrechtwahl bei Verträgen zum Verkauf von Hochseeschiffen vertieft klären und gleichzeitig prüfen lassen, ob aus Sicht des Bundes als Bürge im Rahmen des Verkaufs von Hochseeschiffen ein standardisiertes Vorgehen zu entwickeln ist. Dabei soll auch die Frage der Mitunterzeichnung von Verträgen durch den Bund geprüft werden (vgl. Empfehlung 6).

Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019:
Die Finanzdelegation wird sich mit den Ergebnissen dieser Prüfaufträge zur gegebenen Zeit befassen und ihre eigenen Schlussfolgerungen ziehen.

Der Bundesrat hat
verwaltungsintern
Prüfaufträge erteilt.
Die Umsetzung ist hängig.

Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zu **Verkauf Hochseeschiffe** vom 27.06.2019

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

8. Verzicht auf sukzessive Freihandvergaben

Die Finanzdelegation erkennt an, dass die Bewältigung unvorhersehbarer Krisen grundsätzlich Ausnahmesituationen darstellen und teilweise Ausnahmelösungen erfordern. Zur Überwindung unvorhersehbarer Krisensituationen sind jedoch seitens des Bundes die vom Gesetzgeber vorgegebenen rechtlichen Bestimmungen einzuhalten. In diesem Sinne empfiehlt die Finanzdelegation dem BR, dafür zu sorgen, dass in analogen Fällen zu den SCL/SCT-Gesellschaften die im Bund zuständigen Stellen

- geeignete Massnahmen treffen, um im Krisenfall sukzessive Kostendächerhöhungen mittels freihändiger Vergaben zu vermeiden,
- in aller Regel Konkurrenzofferten einholen und
- Beratungsverträge vor Auftragsbeginn rechtsgültig abschliessen und datieren.

Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019:
Es soll geprüft werden, welche Massnahmen bei der Beschaffung von Dienstleistungen in Krisensituationen – wie im Falle der SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften – geeignet sind, die Beschaffungsvorschriften bestmöglich einzuhalten.

Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019:
Die Finanzdelegation wird sich mit den Ergebnissen dieser Prüfaufträge zur gegebenen Zeit befassen und ihre eigenen Schlussfolgerungen ziehen.

Der Bundesrat hat
verwaltungsintern
Prüfaufträge erteilt.
Die Umsetzung ist hängig.

Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zu **Verkauf Hochseeschiffe** vom 27.06.2019

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

9. Solidarbürgschaften meiden

Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, das Instrument der Solidarbürgschaft in Zukunft nicht mehr einzusetzen. Die bestehenden Solidarbürgschaften sind zu überprüfen und nach Möglichkeit in einfache Bürgschaften umzuwandeln.

Stellungnahme des Bundesrats vom 4. September 2019:
Der Bundesrat ist bereit, die bestehenden Solidarbürgschaften zu überprüfen. Er wird dabei auch prüfen, ob – und falls ja, unter welchen Voraussetzungen – sich diese in einfache Bürgschaften umwandeln lassen. Daneben ist der Bundesrat auch bereit, im Einzelnen zu prüfen, ob ein künftiger Verzicht auf Solidarbürgschaften im Interesse des Bundes liegt.

Beurteilung der Finanzdelegation vom 7. November 2019:
Die Finanzdelegation wird sich mit den Ergebnissen dieser Prüfaufträge zur gegebenen Zeit befassen und ihre eigenen Schlussfolgerungen ziehen.

Der Bundesrat hat verwaltungsintern Prüfaufträge erteilt.
Die Umsetzung ist hängig.

b) Hängige Empfehlungen

Beschaffungscontrolling

Fünf Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zum **Beschaffungscontrolling** vom 12. Dezember 2017

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

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.

Der Bundesrat teilte der Finanzdelegation am 18. April 2018 mit, dass er mit dieser Empfehlung einverstanden ist.

Die wesentlichen strategischen Vorgaben des Beschaffungswesens des Bundes werden durch das BöB und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) sowie die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (Org-VöB) festgelegt.

Die Erarbeitung einer «Beschaffungsstrategie Bund» ist abhängig von der Revision der BöB und VöB. Das Parlament hat das totalrevidierte BöB im 2019 verabschiedet. Seither befindet sich die VöB in Revision. Das revidierte Gesetz und die Verordnung sollen per 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden.

Nach Abschluss der parlamentarischen Phase hat die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) im 2019 die organisatorischen Vorarbeiten für die Etablierung einer bundesweiten «Beschaffungsstrategie Bund» durchführen lassen. Im 2020 werden unter Leitung der BKB weitergehende strategische Vorgaben für das Beschaffungswesen Bundes geprüft.

Dem Vorstand der BKB wurde Mitte November 2019 ein Grobzeitplan vorgelegt, der vorsieht, dass per Ende 2020 eine erste bundesweite Beschaffungsstrategie verabschiedet werden kann.

Die Empfehlung wurde angenommen.

Die Umsetzung ist hängig.

Im 2019 wurden die ersten Arbeiten aufgenommen.

Ziel der Verwaltung ist, auf Ende 2020 eine erste bundesweite Beschaffungsstrategie vorzulegen.

Fünf Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zum **Beschaffungscontrolling** vom 12. Dezember 2017

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

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.

Der Bundesrat teilte der Finanzdelegation am 18. April 2018 mit, dass er mit dieser Empfehlung teilweise einverstanden ist.

Aufgrund der Vielfalt an unterschiedlichen Aufträgen sind der Standardisierung der Beschaffungsprozesse und einer einheitlichen Führung laut Bundesrat Grenzen gesetzt sind. Auch um innovative und möglichst flexible Beschaffungsprozesse zu ermöglichen, will der Bundesrat die Standardisierung nicht übermässig stark gewichten. Voraussetzung hierfür ist, dass die notwendigen Grundlagen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe vorliegen sowie die «Beschaffungsstrategie Bund» verabschiedet ist. Die Optimierung und die Standardisierung der Beschaffungsprozesse soll unter diesen Bedingungen und im Rahmen der strategischen Vorgaben des BöB im Rahmen der Org-VöB und der Ausführungsbestimmungen erfolgen.

Die BKB hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffung, Immobilien und Logistik (IDA BIL) ins Leben gerufen. Die IDA BIL ist verantwortlich für die Koordination von strategischen, fachlichen, technischen und/oder organisatorischen Anliegen im Bereich des Beschaffungs-, Immobilien- und Logistikmanagements. Das Aufgabengebiet der IDA BIL umfasst insbesondere auch die Prozessabstimmungen und Prozessharmonisierungen bezüglich der drei definierten Supportprozesse Beschaffung, Immobilien und Logistik mit dem Ziel innerhalb der Bundesverwaltung einen möglichst hohen Standardisierungsgrad zu erreichen. Der Fachausschuss Beschaffung innerhalb der IDA-BIL wird in den nächsten Jahren im Fokus stehen die sinnvolle Harmonisierung der Beschaffungsabläufe zu prägen.

Die Empfehlung wurde teilweise angenommen.

Die Umsetzung ist hängig.

Erste Arbeiten wurden vom EFD aufgenommen.

Voraussetzung für die Umsetzung der Empfehlung ist, dass die notwendigen Grundlagen auch auf Stufe VöB vorliegen sowie die «Beschaffungsstrategie Bund» verabschiedet ist.

Fünf Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zum **Beschaffungscontrolling** vom 12. Dezember 2017

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

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 Umsetzung der Empfehlung erfolgt im Rahmen des Programms SUPERB. Es regelt die Bereitstellung der neuen Supportprozess-Plattformen der Bundesverwaltung, u. a. auch für die Beschaffungsprozesse.

Die Empfehlung wurde angenommen.

Die Umsetzung ist pendent.

Die Thematik der einheitlichen Stammdatenverwaltung wird unter Führung der EFV bearbeitet. Zudem werden im Programm SUPERB mehrere Studien im Zusammenhang mit den Supportprozessen der Bundesverwaltung durchgeführt. Eine der Studien befasst sich mit der Thematik der einheitlichen Stammdaten in der Bundesverwaltung. Die daraus resultierenden Ergebnisse bilden auch Basis für die Stammdaten in den zukünftigen Beschaffungsprozessen in der neuen SAP-Systemumgebung.

Das Projekt MDG (Master Data Governance) im Programm SUPERB sieht die bundesweite Einführung des SAP Geschäftspartners vor. Dieser eindeutige Geschäftspartner ist zukünftig die Basis des Beschaffungscontrollings. Gemäss Projektplanung wird im 2020 ein Prototypsystem MDG für den Geschäftspartner aufgebaut. Die Einführung des SAP Geschäftspartners in den Beschaffungsprozessen erfolgt mit der bundesweiten Einführung des neuen Systems S/4HANA zum Jahreswechsel 2024/2025. Vorgängig dazu müssen bis Ende 2023 die heutigen Kreditoren und Debitoren bereinigt und mit dem neuen SAP-Geschäftspartner verknüpft werden.

Informatik Bund

Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat zur **Bundesinformatik** vom 5. März 2014

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

Weiterentwicklung im Bereich IKT-Controlling

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

Der Bundesrat hat die Empfehlung abgelehnt.

Mitte November 2019 bekräftigte der Bundesrat, dass mit dem halbjährlichen Bericht des ISB zu den IKT-Schlüsselprojekten ein zentrales Reporting an den Bundesrat, die Finanzdelegation und der GPK installiert worden ist. Hingegen lehnt der Bundesrat die Zentralisierung der Verantwortung für die IKT-Schlüsselprojekte ab. Eine Zentralisierung der Projektsteuerung würde neue Gefahren bergen und namentlich die Verantwortlichkeiten für den Projekterfolg verwischen. Zudem habe er entsprechende Vorgaben erlassen.

Die Finanzdelegation hält grundsätzlich an ihrer Aufforderung fest, dass vor allem bei den IKT-Schlüsselprojekten eine Zentralisierung des Controllings (Steuerung und Überwachung) bei einer einzigen verantwortlichen Stelle geprüft werden soll. Sie verfolgt ihr Anliegen in einem langfristigen Horizont weiter.

Die Empfehlung wurde abgelehnt.

Die Finanzdelegation verfolgt das Anliegen langfristig weiter.

IKT-Mittelfristplanung

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.

Für eine steuernde lang- und mittelfristige IKT-Planung müssen die Planungsdisziplinen «Strategisches IKT-Management», «Unternehmensarchitekturmanagement» sowie daraus abgeleitet das «IKT-Portfoliomanagement» operationalisiert und aufeinander abgestimmt sein.

Für eine steuernde lang- und mittelfristige IKT-Planung müssen Planungsdisziplinen wie das «Unternehmensarchitekturmanagement» und ein IKT-Portfoliomanagement etabliert sein. Infolge der Sistierung der Arbeiten zum IKT-Architekturmanagement Bund wurde auch der Aufbau einer integralen IKT-Planung zurückgestellt.

Die Empfehlung wurde angenommen.

Die Umsetzung verzögert sich, da wichtige Elemente für die Mittelfristplanung fehlen.

Informatik-Strategie Bund 2016–2019

Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat zur **Informatik-Strategie 2016–2019** vom 25. September 2015

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

Zentrale Führung und Steuerung

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.

Für eine steuernde lang- und mittelfristige IKT-Planung müssen die Planungsdisziplinen «Strategisches IKT-Management», «Unternehmensarchitekturmanagement» sowie, daraus abgeleitet, das «IKT-Portfoliomanagement» operationalisiert und aufeinander abgestimmt sein. Bundesweit ist dies nicht etabliert. Im Dezember 2017 hat der Bundesrat die Einführung eines zentralen IKT-Portfoliomanagements abgelehnt und sich für ein bundesweit harmonisiertes IKT-Portfoliomanagement entschieden

Die Empfehlung wurde grundsätzlich angenommen. Eine Umsetzung betreffend IKT-Architektur Stufe Bund und Rolle des ISB ist derzeit nicht sicher.

Revision der BinFV

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.

Die Diskussionen des Bundesrats zur IKT-Gouvernanz und damit auch zur Rolle der heutigen IKT-Ämter ISB und BIT waren Ende 2019 noch nicht abgeschlossen.

Für den Cyberbereich wird das EFD dem Bundesrat im Rahmen der Weiterentwicklung des Kompetenzzentrums Cybersicherheit in der ersten Hälfte 2020 eine Revision der BinFV unterbreiten (Cyberverordnung).

Die Empfehlung wurde angenommen.

Die Umsetzung verzögert sich aufgrund der noch laufenden Diskussionen im Bundesrat zur IKT-Gouvernanz.

Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat zur **Informatik-Strategie 2016–2019** vom 25. September 2015

Stellungnahme des Departements Beurteilung der Finanzdelegation

Status

IKT-Architektur Bund

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 Finanzdelegation unterstützt 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 Anliegen der Finanzdelegation sind in der IKT-Strategie 2016–2019 des Bundes enthalten. Der Aufbau eines bundesweiten IKT-Architektur-Managements einschliesslich einer bundesweiten Mittelfristplanung verzögerten sich allerdings und konnten bis heute nicht umgesetzt werden.

Das EFD hat die Arbeiten zum IKT-Architekturmanagement Bund im Frühling 2018 sistiert. Auch eine mehrmals angepasste Vorlage fand in der Bundesverwaltung nicht die nötige Unterstützung, mehrere Departemente erachteten insbesondere das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer bundesweiten Unternehmensarchitektur als ungünstig.

Hingegen sind in einzelnen Bereichen Arbeiten lanciert worden (Standardisierung Werkzeuge, Konventionen und Modellierung, Erarbeitung Architektur in Departementen und Ämtern und v. a. in Projekten wie DaziT, GENOVA, SUPERB). Die Ergebnisse werden nach und nach zusammengeführt. Die mittelfristige Planung erfolgt in den Departementen (vgl. auch oben Entscheide zum Portfoliomanagement). Das ISB hat zudem der Generalsekretärenkonferenz eine Übersicht zu den zu erneuernden Anwendungen vorgelegt und die Departemente prüfen Synergiemöglichkeiten. Gemäss Eckwerten für die neue IKT-Strategie des Bundes 2020–2023 ist der Aufbau eines Architekturmanagements als Planungsdisziplin vorgesehen, was im Kontext der Digitalen Transformation unerlässlich ist.

Die Empfehlung wurde angenommen.

Die Umsetzung erfolgt derzeit in einzelnen Bereichen, die Arbeiten an einer übergeordneten bundesweiten Architektur sind derzeit sistiert.

Hängige Empfehlung an das UVEK

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

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

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 ehemalige Vorsteherin des UVEK war 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 (KWL) geteilt.

Das UVEK prüfte gemeinsam mit den Kantonen, ob mit einer alternativen Lösung der unbestrittene Anpassungsbedarf gedeckt und gleichzeitig die Qualitäten des heutigen Fonds erhalten werden können. Die neue Vorsteherin des UVEK hat die FinDel im Juni 2019 informiert, dass für das Instrument des Wald- und Holzforschungsfonds (WHFF) eine neue rechtliche Form geschaffen und das gemischte Depot beim Bund mit Beiträgen von Bund und Kantonen aufgelöst wird. Eine Leistungsvereinbarung zwischen dem BAFU und der KWL trat am 1. Januar 2020 in Kraft.

Die Finanzdelegation zeigte sich erstaunt über den hohen Verwaltungsaufwand, welche die Lösung des UVEK und der Kantone verursacht, und wird die Umsetzung mit der Vorsteherin des UVEK nochmals thematisieren.

Das UVEK hat die Empfehlung angenommen.

Die Umsetzung ist teilweise erfolgt. Sie wird mit der Vorsteherin des UVEK nochmals thematisiert, da die Verwaltungskosten für die Umsetzung hoch ausfallen.

c) Im Jahre 2019 erledigte Empfehlungen

Beschaffungscontrolling

Fünf Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat zum **Beschaffungscontrolling** vom 12. Dezember 2017

Stellungnahme des Departements
Beurteilung der Finanzdelegation

Status

Genehmigung und Publikation des neuen Reporting Sets

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf,

- 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.

Der Bundesrat teilte der Finanzdelegation am 18. April 2018 mit, dass er mit dieser Empfehlung einverstanden ist.

Mit Blick auf die Stufengerechtigkeit wird der Bundesrat das Reporting-Set auch weiterhin einzig zur Kenntnis nehmen (Art. 23b Abs. 5 Org-VöB) und nicht, wie von der Finanzdelegation gewünscht, genehmigen.

Das «Reporting-Set Beschaffungscontrolling 2018» wurde am 20. September 2019, nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat, erstmals auf der Internet-Seite der BKB aufgeschaltet. Dieses und alle zukünftigen Sets werden, nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat publiziert auf

<https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/gemeinsamer-jahresbericht.html>

Die Empfehlung wurde teilweise angenommen.

Die Umsetzung ist im Herbst 2019 erfolgt.

Der Bundesrat nimmt das Reporting-Set weiterhin zur Kenntnis, er genehmigt es nicht.

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.

Der Bundesrat teilte der Finanzdelegation am 18. April 2018 mit, dass er mit dieser Empfehlung einverstanden ist.

Zeitgleich wie das Reporting-Set Beschaffungscontrolling wurde am 20. September 2019 auch der erste gemeinsame Jahresbericht der zentralen Beschaffungsstellen zum Berichtsjahr 2018 veröffentlicht:

<https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/gemeinsamer-jahresbericht.html>

Die Empfehlung wurde angenommen.

Die Umsetzung ist im Herbst 2019 erfolgt.

