



Bern, den 3. Dezember 2021

Mehr Sicherheit und Qualität in IT- und anderen strategischen Projekten dank Transparenz über Vorarbeiten

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 19.4093, Vitali,
23. September 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Inhalt und Abgrenzung.....	3
3	Bestehende Informationsgefässe	4
3.1	Verpflichtungskredit-Begehren für grössere Projekte	4
3.2	Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung	4
3.3	EFK-Prüfungen und Berichterstattung über Schlüsselprojekte.....	5
3.4	Unterlagen zum Voranschlag und Beratungen in Finanzkommissionen ...	5
3.5	Aussprachen mit der FinDel.....	6
4	Information über Vorarbeiten für grössere Projekte	6
4.1	Frühzeitige Festlegung als Schlüsselprojekt.....	6
4.2	Erweiterung bestehender Informationsgefässe	6
5	Schlussbemerkung.....	7
6	Anhang	8

1 Ausgangslage

Der eingereichte Text des Postulates lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die jeweils zuständigen Kommissionen des Parlamentes über die Vorarbeiten für grössere geplante Projektvorhaben, sei es im IT-Bereich oder in anderen Bereichen, regelmässig informiert werden oder ob sie allenfalls ein Vorprojekt vorgelegt bekommen.»

Das Begehren wird wie folgt begründet:

«Meist wird dem Parlament die Botschaft zu Verpflichtungskrediten für grössere IT-Projekte oder andere strategische Projekte erst nach dem Abschluss von umfangreichen Vorarbeiten vorgelegt. Eine frühzeitige Information über die wichtigsten Eckpfeiler von noch nicht freigegebenen IT-Projekten hat hingegen den Vorteil, dass sich das Parlament bzw. die zuständigen Kommissionen früh ein Bild von anstehenden Grossprojekten machen und seine Anliegen bereits im Anfangsstadium der Planung einbringen kann. Zudem könnte das Parlament die strategische Richtung des Projekts frühzeitig vorgeben, die dann in der Debatte über die Botschaft nicht mehr korrigiert werden müsste. Die Verwaltung soll bei den wichtigsten IT-Projekten im Rahmen der Vorarbeiten über die Problemstellung und die möglichen Lösungsvarianten berichten. Dieser frühe Austausch erhöht die Qualität der Projekte und hat zur Folge, dass die Botschaften zügiger beraten werden können und es mehr Sicherheit in der folgenden Projektumsetzung gibt.

Der Einbezug des Parlamentes kann zu einer Verlängerung der Vorarbeiten führen. Diese zeitliche Verzögerung würde jedoch durch einen Qualitätsgewinn wieder wettgemacht. In der Vergangenheit wurde wegen Fehlplanungen leider manchmal sehr viel Geld in den Sand gesetzt. Das soll vermieden werden, indem Korrekturen und Vorabklärungen rechtzeitig vorgenommen werden.»

2 Inhalt und Abgrenzung

Wie bereits in der Stellungnahme zum Postulat 19.4093 angekündigt, beantwortet der vorliegende Bericht die Fragestellung des Postulates mit dem Fokus auf die Bereiche IKT und Digitalisierung sowie auf die Organisationsprojekte der Bundesverwaltung. Bau-, Rüstungs- und Rechtsetzungsprojekte sind nicht Bestandteil der Ausführungen. In diesen Bereichen ist der frühzeitige Einbezug des Parlamentes aus Sicht des Bundesrates bereits durch bestehende Instrumente sichergestellt.

Aus verwaltungsökonomischen Gründen wurde hauptsächlich geprüft, ob das Informationsbedürfnis des Parlamentes im Rahmen von bereits bestehenden Informationsgefässen zu Voranschlag und Staatsrechnung erfüllt werden könnte.

3 Bestehende Informationsgefässe

3.1 Verpflichtungskredit-Begehren für grössere Projekte

Bei mehrjährigen Projekten mit grösseren Beschaffungen bewilligt das Parlament jeweils den erforderlichen Verpflichtungskredit. Im IKT-Bereich betrifft dies Vorhaben, bei denen Hardware, Software, externe Dienstleistungen etc. beschafft werden.

Ein Verpflichtungskredit gemäss Art. 21 FHG ist jeweils einzuholen, wenn im Rahmen eines Projekts über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen gegenüber bundesexternen Dritten von **10 Millionen Franken oder mehr** eingegangen werden sollen (vgl. auch Art. 11 FHV). Mit dem Verpflichtungskredit wird der Bundesrat von den eidg. Räten ermächtigt, bis zum festgesetzten Höchstbetrag Produkte oder externe Dienstleistungen zu beschaffen.

Die Projektverantwortlichen sind bestrebt, die Verpflichtungskredite möglichst frühzeitig anzubeglehen. Dabei werden die eidg. Räte soweit möglich über noch laufende Vorabklärungen und Vorarbeiten informiert (vgl. z.B. Botschaft zu einem Verpflichtungskredit zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands¹). Dadurch wird vermieden, dass Verzögerungen eintreten, weil ohne Verpflichtungskredit noch keine überjährigen Beschaffungen getätigt werden dürfen. Sobald eine belastbare Gesamtkostenschätzung vorliegt, beantragt das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei beim Bundesrat, dass im Rahmen der Botschaft zum jeweils nächsten Voranschlag ein Verpflichtungskredit angebeht werden kann. In der Botschaft zum Voranschlag werden dem Parlament jeweils der Projektumfang sowie der Zweck und die Abgrenzung des Verpflichtungskredits dargelegt.

Anträge für Verpflichtungskredite für IKT-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung sind der Bundesversammlung in der Regel in besonderen Botschaften zu unterbreiten (vgl. Ziff. 3.2). Der Verpflichtungskredit ist kein Budget. Die für das Projekt benötigten Voranschlagskredite müssen jährlich beantragt und vom Parlament beschlossen werden.

3.2 Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung

Im März 2013 beschloss der Bundesrat, einen **verstärkten Kontroll- und Prüfprozess für IKT-Schlüsselprojekte** einzuführen. Dabei definierte er auch die Kriterien, die zu einer Festlegung als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes durch den Bundesrat führen können.² Von 2013 bis Ende 2020 hat der Bundesrat insgesamt 35 IKT-Projekte und -Programme als Schlüsselprojekte festgelegt.

Gemäss Vereinbarung zwischen FinDel und Bundesrat werden die Verpflichtungskredite (vgl. Ziff. 3.1) für neue zivile Schlüsselprojekte seit Herbst 2014 in der Regel mittels **besonderen Botschaften** beantragt. In solchen Fällen wird die parlamentarische Oberaufsicht deutlich ausführlicher über das Vorhaben orientiert als über die Bot-

¹ siehe BBl 2019 6219

² Ziffer 2.1 in [Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013](#)

schaften zum Voranschlag. Mehrheitlich werden die Schlüsselprojekte bereits zuvor, d.h. während der Phase Initialisierung, als solche festgelegt (vgl. Anhang). Durch die frühzeitige Festlegung werden FinDel und GPK im Rahmen der halbjährlichen Berichterstattung auch über den Inhalt und den Fortgang der Vorarbeiten informiert. Zum Beispiel beim Programm SUPERB erfolgte die Festlegung als Schlüsselprojekt mehr als anderthalb Jahre vor der Verabschiedung der Botschaft.

Mitte 2015 beschloss der Bundesrat, die Festlegung als Schlüsselprojekte auf IKT-Projekte in den Bereichen Nationalstrassen sowie Führungssysteme und IKT-Infrastrukturen der Armee auszuweiten.

Mit der Ablösung der Bundesinformatikverordnung durch die Verordnung für die digitale Transformation und Informatik (VDTI) per 1. Januar 2021 wurde das Verfahren für die Schlüsselprojekte neu **auf Stufe Verordnung verankert** und dadurch gestärkt. Gleichzeitig wurde der Gegenstand auf die Digitalisierungsprojekte ausgeweitet. Gemäss VDTI werden die Schlüsselprojekte neu durch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler nach Anhörung der Generalsekretärenkonferenz festgelegt.

3.3 EFK-Prüfungen und Berichterstattung über Schlüsselprojekte

IKT-Schlüsselprojekte des Bundes werden periodisch und systematisch durch Expertinnen und Experten der **Eidg. Finanzkontrolle (EFK)** geprüft. Die Prüfergebnisse werden zusammen mit der Stellungnahme der zuständigen Verwaltungseinheit in einem Prüfbericht festgehalten. Diesen unterbreitet die EFK jeweils insbesondere der Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel). Anschliessend werden die Prüfberichte der EFK in der Regel publiziert.

Die FinDel und die Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat (GPK) erhalten seit Anfang 2015 **halbjährlich eine Statusübersicht** über alle aktiven Schlüsselprojekte (gemäss Ziff. 3.2). Diese basieren auf ausführlichen Statusberichten und Einschätzungen der einzelnen Schlüsselprojekte sowie der zuständigen Departemente und der Bundeskanzlei (BK). Bis Ende 2020 erstellte das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) diese halbjährlichen Statusübersichten. Seit Anfang 2021 führt der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) der BK diese Aufgabe fort. Dabei ergänzt der Bereich DTI die Statusangaben der Schlüsselprojekte teilweise durch zusätzliche Kommentare oder Hinweise. Diese Kommentare enthalten von den Statusberichten abweichende oder ergänzende Einschätzungen.

3.4 Unterlagen zum Voranschlag und Beratungen in Finanzkommissionen

Im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan der Verwaltungseinheiten (Band 2A/2B) werden jeweils die bedeutendsten Projekte und Vorhaben ausgewiesen. Zudem erstellen die Departemente jeweils im August zum Voranschlag **Zusatzdokumentationen** zu Händen der parlamentarischen Finanzkommissionen von National- und Ständerat (FK-N/S). Diese umfassen meistens weitere Informationen zu den grösseren Projekten im IKT-Bereich und anderen Bereichen. Über die wich-

tigsten überdepartementalen IKT-Vorhaben berichtet der Bereich DTI der BK in seinen Zusatzdokumentationen zu Handen FK-N/S. Ausserdem umfassen diese Zusatzdokumentationen zur IKT und Digitalisierung auf Stufe Bund eine Übersicht über die Projekte und Programme mit dem grössten Aufwand im Betrachtungszeitraum. Als Kommissionsunterlage obliegen die Zusatzdokumentationen den Bestimmungen des Parlamentsgesetzes. Das Öffentlichkeitsgesetz gelangt hingegen nicht zur Anwendung.

In den **Beratungen in den Subkommissionen** der FK-N/S zu Staatsrechnung und Voranschlag können die Verwaltungseinheiten bei Bedarf ausführlicher über die wichtigsten Eckpfeiler von geplanten Projekten informieren.

3.5 Aussprachen mit der FinDel

Die **FinDel** tauscht sich regelmässig mit den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher sowie mit der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler aus. Dabei kann sich die FinDel auch über Vorarbeiten für grössere geplante Projekte im IKT-Bereich und anderen Bereichen informieren lassen.

4 Information über Vorarbeiten für grössere Projekte

4.1 Frühzeitige Festlegung als Schlüsselprojekt

Mehrheitlich werden die grössten IKT-Vorhaben der Bundesverwaltung bereits während der Phase Initialisierung als Schlüsselprojekte des Bundes festgelegt (vgl. Ziff. 3.2). In wenigen Fällen erfolgte die Festlegung als Schlüsselprojekt erst nach Abschluss der Vorarbeiten. Beispielsweise beschloss der Bundesrat im April 2016, dass das Transformationsvorhaben DaziT bei der Eidg. Zollverwaltung erst als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes geführt wird, sobald dieses Vorhaben freigegeben worden ist. Die Freigabe des Programms DaziT erfolgte per 1. Januar 2018.

In den aktuellen Weisungen ist der Zeitpunkt der Festlegung als Schlüsselprojekt nicht geregelt. Der Bundesrat ist bestrebt, die Bestimmungen für die Festlegung der Schlüsselprojekte des Bundes bis Ende 2022 dahingehend zu präzisieren, dass die Festlegung in jedem Fall möglichst frühzeitig erfolgt.

4.2 Erweiterung bestehender Informationsgefässe

Etliche Verwaltungseinheiten weisen in ihren Erläuterungen zum Voranschlag bereits auch auf laufende und geplante Vorarbeiten zu grösseren Projekten hin. Zukünftig wird dies von allen Verwaltungseinheiten so praktiziert. Je nach Bedeutung des Projekts erfolgen solche Hinweise in der Botschaft zum Voranschlag (Band 2A/2B) oder in der Zusatzdokumentation zum Voranschlag des zuständigen Departements. Insbesondere die Subkommissionen der Finanzkommissionen von National- und Ständerat (FK-N/S) haben dadurch die Möglichkeit, sich frühzeitig ein Bild von den Zielsetzun-

Mehr Sicherheit und Qualität in IT- und anderen strategischen Projekten dank Transparenz über Vorarbeiten

gen und der strategischen Ausrichtung von anstehenden Grossprojekten zu machen.

Auf Stufe Bund erweitert der Bereich DTI der BK seine Zusatzdokumentationen zu Voranschlag und Staatsrechnung und informiert die FK-N/S ab dem kommenden Jahr jeweils darüber, welche IKT-Vorhaben in der Bundesverwaltung neu als Schlüsselprojekte geführt werden. Zudem werden in den Zusatzdokumentationen des Bereichs DTI neben den grössten IKT-Projekten und -Programmen auch die laufenden Vorarbeiten zu grösseren Vorhaben ausgewiesen.

5 Schlussbemerkung

Das Informationsbedürfnis des Parlamentes kann aus Sicht des Bundesrates im Rahmen der bereits bestehenden Informationsgefässe grundsätzlich erfüllt werden. Durch die frühzeitige Festlegung von geplanten Grossprojekten in den Bereichen Digitalisierung und IKT als Schlüsselprojekte (vgl. Ziff. 4.1) werden die FinDel und die GPK halbjährlich über den Inhalt und den Fortgang der Vorarbeiten informiert. Dank der Delegation der Entscheidungskompetenz für die Festlegung der Schlüsselprojekte an die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler kann dieses Verfahren beschleunigt und vereinfacht werden.

Die bestehenden schriftlichen Informationsgefässe, Botschaft zum Voranschlag und Zusatzdokumentationen, werden nötigenfalls um frühzeitige Informationen zu geplanten und laufenden Vorarbeiten ergänzt. Entsprechend werden die parlamentarischen Aufsichtskommissionen künftig noch etwas früher über Inhalt und Ausrichtung der wichtigsten Vorhaben im Bereich der Digitalisierung und der IKT informiert.

6 Anhang

Bei 13 Schlüsselprojekten hat der Bundesrat (BR) zur Beantragung der erforderlichen Verpflichtungskredite eine besondere Botschaft verabschiedet. In acht Fällen erfolgte die Festlegung als Schlüsselprojekt früher, bei zwei Schlüsselprojekten gleichzeitig mit der Verabschiedung der Botschaft:

Schlüsselprojekt	Dep.	Festlegung als Schlüsselprojekt	Verabschiedung Botschaft zu Verpflichtungskredit
GENOVA (GEVER Bund)	BK	15.04.2015	11.09.2015 (15.062)
FMÜ (Fernmeldeüberwachung)	EJPD	03.09.2014	03.09.2014 (14.065)
ESYSP (Ern. Systemplattf. Biometrie)	EJPD	13.04.2016	07.09.2016 (16.063)
EJPD RZ 2020 (Migr. Rechenzentrum)	EJPD	22.03.2017	22.02.2017 (17.026)
PSW (Schengen Weiterentwicklungen)	EJPD	10.04.2019	04.09.2019 (19.049)
Erneuerung ZEMIS (Migrationssystem)	EJPD	11.03.2021	21.04.2021 (21.031)
SDVS (Sicheres Datenverbundsystem)	VBS	14.05.2014	21.11.2018 (18.088)
Werterhalt Polycom 2030	VBS	13.04.2016	25.05.2016 (16.044)
ERP Systeme V/ar (Migr. SAP-Plattf.)	VBS	22.03.2017	13.12.2019 (19.079)
NEPRO (Neue Produktionssyst. swisstopo)	VBS	11.10.2021	<i>noch offen</i>
APS2020 (Arbeitsplatzsysteme)	EFD	01.07.2015	01.07.2015 (15.053)
RZ CAMPUS BIT 2020 (Rechenzentr.)	EFD	22.03.2017	22.02.2017 (17.026)
DaziT (Transformation EZV)	EFD	01.01.2018	15.02.2017 (17.021)
SUPERB (Modern. ERP-Systeme Bund)	EFD	16.03.2018	13.12.2019 (19.079)

Tabelle 1 Liste der zivilen Schlüsselprojekte mit besonderer Botschaft zum Verpflichtungskredit

Für die Schlüsselprojekte im Rüstungsbereich werden die Verpflichtungskredite in der Regel im Rahmen einer Armeebotschaft beantragt.