



## **Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2016**

vom 31. März 2017

---

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

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

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

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die im Jahre 2016 behandelten wichtigsten Geschäfte.

31. März 2017

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Pirmin Schwander, Nationalrat

Der Vizepräsident: Jean-René Fournier, Ständerat

---

## Zusammenfassung

*Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält die wichtigsten Geschäfte, mit denen sich die Finanzdelegation 2016 befasste. Die Zusammenfassung beleuchtet nachstehend in geräffter Form diejenigen Themen, mit denen sich die Finanzdelegation besonders beschäftigte.*

*Informatikstrategie des Bundes: Im Februar 2016 nahm die Finanzdelegation die IKT-Strategie 2016–2019 zur Kenntnis. Diese ist allerdings sehr allgemein gehalten; wesentliche Aspekte sollten gemäss Bundesrat im Masterplan konkretisiert werden. Dieser wurde Ende Juni 2016 verabschiedet und legt verschiedene Schwerpunkte bezüglich Geschäftsausrichtung, Steuerung und Führung der IKT sowie der Erbringung der IKT-Leistungen fest. Aus Sicht der Finanzdelegation ist der Masterplan in erster Linie eine Auflistung von Projekten. Es fehlen jedoch wesentliche Elemente für einen umfassenden Gesamtüberblick. Die Delegation anerkennt die mit der Informatikstrategie und dem Masterplan erreichten Verbesserungen in der IKT. Trotzdem ist sie der Ansicht, dass noch weitere Schritte nötig sind. Vor allem fehlen nach wie vor ein umfassendes Portfoliomanagement auf Stufe Bund sowie eine Gesamtarchitektur, was auch die mittelfristige Planung von IKT-Projekten erschwert. Bezüglich der Organisation und Finanzierung grösserer IT-Projekte ist entscheidend, dass der Bundesrat künftig in den Botschaften auch konkrete Angaben über die Auswirkungen auf die Informatik des Bundes macht. Die Finanzdelegation hat deshalb den beiden SPK beantragt, eine entsprechende Ergänzung im ParlG zu prüfen. Aus ihrer Sicht kommt dem Aspekt der Kostentransparenz in der Informatik grösstes Gewicht zu. Auch das EFD ist der Meinung, dass den Kosten für den Betrieb und Unterhalt von Informatiksystemen bisher viel zu wenig Beachtung geschenkt wurde.*

*IKT-Schlüsselprojekte: Im November 2015 hatte die Finanzdelegation die EFK beauftragt, bei der Prüfung von IKT-Schlüsselprojekten auch die Verlässlichkeit des Reportings zu beurteilen. Im Juli 2016 empfahl die EFK dem ISB, die inhaltliche Plausibilisierung der von den Departementen gelieferten Berichte zu verstärken. Das ISB stellte in Aussicht, mit den Projektverantwortlichen den Kontakt zu suchen, damit seine Vorgaben und insbesondere auch die Leistungswertanalyse effizient und wirksam umgesetzt werden. Eine stärkere inhaltliche Verifizierung der Berichterstattung lehnt das ISB hingegen ab, vor allem mangels Ressourcen und zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Bezüglich der Qualität der Statusberichte stellt die Finanzdelegation in den letzten zwei Jahren erhebliche Verbesserungen fest. Einzelne Angaben sind aber noch zu wenig aussagekräftig und deren Detaillierungsgrad nicht überall adressatengerecht. Im Bereich der Leistungswertanalyse bestehen weiterhin Abweichungen zu den Vorgaben des ISB. Hinsichtlich des Reportings an die Oberaufsicht ist aber eine Phase der Konsolidierung angezeigt, die Finanzdelegation verzichtet deshalb im heutigen Zeitpunkt auf weitere Anpassungen. Hingegen ist sie nach wie vor der Meinung, der Bundesrat solle die Statusberichte nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern genehmigen und dadurch klar signalisieren, dass er alle erforderlichen Vorkehrungen für eine realitätsnahe Berichterstattung*

---

getroffen hat. Der Bundesrat ist demgegenüber der Ansicht, mit seiner Genehmigung würden die Verantwortlichkeiten verwischt.

*Strategisches Beschaffungscontrolling:* Die GPK-S empfahl im Oktober 2015 dem Bundesrat, den Zusammenhang zwischen fehlendem Wettbewerb bei Expertenmandaten und Folgeaufträgen zu untersuchen und zu prüfen, ob die neuen Instrumente des Beschaffungscontrollings zum Nachweis und zur Bekämpfung des «Hoflieferantentums» tauglich sind. Der Bundesrat wird seine Erkenntnisse mit dem nächsten Reporting Set im Herbst 2017 vorlegen. Betreffend die umsatzstärksten Lieferanten der Bundesverwaltung hat das BGer im Dezember 2015 das BBL angewiesen, die Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren des EFD für das Jahr 2011 ohne Abdeckung der Namen herauszugeben. Angesichts dieses Urteils vertritt die Finanzdelegation den Standpunkt, dass Informationen zu den umsatzstärksten Lieferanten der gesamten Bundesverwaltung proaktiv publik gemacht werden sollten. Das EFD sieht nun vor, eine solche Liste ab 2017 zu veröffentlichen. Bezüglich der Beschaffungsdelegationen verlangten die FK und GPK in ihrem Untersuchungsbericht zu Insieme eine restriktive Praxis bei der Delegation der Beschaffungskompetenzen von den zentralen Beschaffungsstellen an die einzelnen Verwaltungseinheiten. Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat im September 2015 auf, dafür zu sorgen, dass die Beschaffungsdelegationen nicht zunehmen und die zentralen Beschaffungsstellen ihrer Kontrollpflicht nachkommen. Sie stellte fest, dass sich Umfang und Volumen der Delegationen 2015 nicht wesentlich verändert haben.

*Beschaffungswesen, Revision der Rechtsgrundlagen:* Zur derzeit laufenden Revision des Beschaffungsrechts des Bundes formulierte die Finanzdelegation 2015 drei Empfehlungen, welche der Bundesrat weitgehend in die Vernehmlassungsvorlage aufnahm. So empfahl sie erstens, im Rahmen des departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings ein geeignetes Instrument zu schaffen, um Lieferanten, die mehrfach ungenügende Leistungen erbringen, zu identifizieren (Liste «schwarze Schafe»). Zweitens empfahl sie, das Instrument der simap-Publikation auch auf Verträge mit Vergabevolumina unterhalb der festgelegten Schwellenwerte auszu-dehnen. Und drittens empfahl sie, das Einsichtsrecht für alle Vergaben in Monopol-situationen festzuschreiben, und dies ohne den heute geltenden Vorbehalt einer vertraglichen Vereinbarung. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Revision des BöB Mitte Februar 2017 verabschiedet. Die Finanzdelegation wird prüfen, wieweit ihre seinerzeitigen Empfehlungen umgesetzt wurden und ein spezielles Augenmerk darauf richten, ob die neuen Bestimmungen zu einer Beschleunigung der Beschaffungen führen.

*Rolle und Stellung der Querschnittsämter:* In den letzten Jahren befasste sich die Finanzdelegation insbesondere in den Bereichen Informatik und Beschaffungen eingehend mit der Frage, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert sind, wie die Kontrolle über die Umsetzung und Einhaltung der Weisungen durch die Linie erfolgt und welche Rolle dabei den Querschnittsämtern des Bundes in den jeweiligen Bereichen zukommt. Aufgrund ihrer Feststellungen ortete sie Handlungsbedarf und beauftragte 2014 die EFK mit einer Prüfung bei den Querschnittsämtern BBL, EPA, EFV und ISB. Diese kommt zum Schluss, dass deren Rolle gestärkt und ihnen in Bereichen mit grossen Risiken zusätzliche Aufsichtspflichten

---

---

und -kompetenzen zugewiesen werden sollten. Der Bundesrat seinerseits erachtet die heute vorhandenen Instrumente und rechtlichen Grundlagen als ausreichend, um die Aufgaben der angesprochenen Querschnittsämter vollumfänglich gewährleisten zu können. Die Reformen vergangener Jahre (Bundespersonalgesetz, Neues Rechnungsmodell Bund, Neuer Finanzausgleich, Neues Führungsmodell Bund) verfolgten das Ziel, die Führungsverantwortung der Departemente und Verwaltungseinheiten zu stärken. Demgegenüber würde eine Durchsetzung von Aufsichts- und Kontrollaufgaben durch die Querschnittsämter nach Ansicht des Bundesrates zu einer unerwünschten Verlagerung respektive Verwischung im Aufgaben- und Kompetenzgefüge führen. Indessen hat der Bundesrat der Generalsekretärenkonferenz (GSK) zusätzliche Aufgaben zugewiesen. Diese soll Bundesratsgeschäfte vorberaten und dadurch den Bundesrat zeitlich entlasten. Für die Finanzdelegation von besonderem Interesse ist, wie die GSK ihre neue Rolle in den Querschnittsbereichen Finanzen, Personal, Bauwesen und Informatik wahrnimmt und wie die Querschnittsämter ihre Anliegen einbringen können. Indessen bleibt die Frage nach wie vor offen, ob eine Stärkung der Querschnittsämter die Qualität der Aufgabenerfüllung in den betroffenen Bereichen – Personal, Informatik, Finanzen, Bauwesen – weiter verbessern könnte, indem Aufgaben klarer definiert, Kompetenzen einheitlicher wahrgenommen sowie Überschneidungen und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

*Internationales Genf:* Im Frühjahr 2015 stellte der Rechnungshof des Kantons Genf schwere Mängel in der Führung und Organisation der FIPOI fest. Eine Untersuchung durch eine unabhängige Stelle stützte die von der EFk und vom Kanton Genf gemachten Feststellungen und Empfehlungen vollumfänglich. Die Probleme bei der FIPOI bezogen sich vor allem auf deren strategische Ausrichtung, die Führung durch die Geschäftsleitung, die Aufsicht durch den Stiftungsrat, die Unternehmenskultur sowie auf Lücken in den Beschaffungs- und Vergabeprozessen. Die Finanzdelegation formulierte verschiedene Empfehlungen an das EDA und konnte Ende November 2016 feststellen, dass diese grösstenteils umgesetzt sind und sich die Situation bei der FIPOI markant verbessert hat. Bezüglich der Frage der Corporate Governance beauftragten das EDA und das EFD eine Arbeitsgruppe, die Rechtsform der FIPOI zu analysieren und zu klären, ob die Governance des Stiftungsrates den Anforderungen des Bundes entspricht und welche Massnahmen allenfalls getroffen werden müssen. Aufgrund einer Aussprache Ende November 2016 stellte die Finanzdelegation fest, dass der Bund und der Kanton Genf bezüglich der Zusammensetzung des Stiftungsrates eine grundsätzlich andere Haltung vertreten und die politischen und fachlichen Anforderungen unterschiedlich gewichten. Auch innerhalb des Bundes weichen die Positionen des EDA und des EFD bezüglich der optimalen Ausgestaltung der Corporate Governance teilweise voneinander ab. Die Finanzdelegation wird sich 2017 orientieren lassen, welche konkreten Massnahmen bezüglich Governance vorgeschlagen werden und wie die Aufgaben und die Zusammensetzung des Stiftungsrates definiert werden sollen.

*Tarif für ambulante ärztliche Leistungen (TARMED):* Aufgrund des medizinischen und technischen Fortschritts ist die heutige Tarifstruktur nicht mehr sachgerecht. Nach dem Grundsatz der Tarifautonomie ist es Sache der beteiligten Partner, die Tarife in Verträgen zu vereinbaren. Der Revisionsbedarf bei TARMED ist grund-

---

sätzlich unbestritten, die Einigung der Tarifpartner auf eine neue Tarifstruktur ist jedoch äusserst langwierig und gestaltet sich sehr schwierig. In einem Evaluationsbericht stellte die EFK bereits 2010 fest, dass die Blockade bei den Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern mit Blick auf die Gesundheitskosten ein Hauptproblem darstellt. Die Finanzdelegation lud die Tarifpartner Ende November 2010 ein, gestützt auf die Empfehlungen der EFK zielführende Vorschläge in die Diskussion einzubringen. Sie musste 2016 ernüchtert feststellen, dass in den vergangenen Jahren kaum Fortschritte zu verzeichnen waren. Sie gelangte zum Schluss, dass eine Stärkung der Rolle des Bundes und seiner gesetzlichen Kompetenzen im Bereich TARMED unbedingt erforderlich ist. Sie forderte deshalb das EDI auf, mögliche Optionen für eine Revision auf Gesetzesstufe zu prüfen. In seiner Antwort vom 7. November 2016 präsentierte das EDI die Ausgangslage bei TARMED und zeigte umfassend die möglichen gesetzlichen Anpassungen auf. Die Finanzdelegation leitete das Schreiben des EDI an die zuständigen Fachkommissionen SGK weiter. Die SGK-N hat Anfang Februar 2017 beschlossen, zwei Kommissionsinitiativen zu TARMED auszuarbeiten. Die eine Initiative sieht vor, dass die Tarifpartner eine Organisation einsetzen müssen, um auch im ambulanten Bereich die Pflege und ständige Weiterentwicklung der Tarifstrukturen zu garantieren. Die andere will einen Mechanismus zur Steuerung der Kosten und Leistungen einführen, um dem Kosten- und Prämienanstieg entgegenzuwirken.

Compliance RUAG: Aufgrund einer Prüfung vom Sommer 2016 stellte die EFK bei der RUAG Schwächen beim Reifegrad des Compliance Management Systems (CMS), bei der Integration von Akquisitionen und beim Agentenmanagement fest. Die EFK bezeichnete die Haftungs- und Reputationsrisiken für die RUAG und den Bund als Eigner als beträchtlich. In einer Meldung gemäss Artikel 15 Absatz 3 FKG an den Gesamtbundesrat verwies sie auf Risiken im Bereich der Kriegsmaterial-exporte. Die RUAG akzeptierte die Empfehlungen der EFK, bezweifelte aber, ob für deren Prüfung eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorgelegen hat. Ein von der RUAG in Auftrag gegebenes Gutachten der Universität Zürich von Ende August 2016 kommt zum Schluss, der allgemeine Revisionsauftrag gemäss Artikel 8 Absatz 1 FKG genüge nicht, vielmehr würden solche Prüfungen einer klaren Grundlage im betreffenden Spezialgesetz bedürfen. Die EFK und die Finanzdelegation teilen diese Auffassung nicht. Wie ein Gutachten des BJ aufzeigt, benötigt die EFK für eine Prüfung keine Absprache mit dem Verwaltungsrat der RUAG. Mitte Februar 2017 diskutierte die Finanzdelegation das Thema mit Vertretern der RUAG und mit den Vorstehern von VBS und EFD. Für sie ist nach diesen Aussprachen weiterhin klar, dass die Prüfkompetenz der EFK bei der RUAG gegeben ist. Die EFK muss ihre Prüfungen in ihrer Funktion als Kontrollinstanz des Bundes als Eigner der RUAG durchführen. Sie vertritt dabei letztlich die Interessen der Steuerzahlenden. Dass die EFK bei ihren Arbeiten auf die Rechtsform und die Corporate Governance der RUAG Rücksicht nehmen und die Unternehmung informieren soll, ist unbestritten. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass sowohl das VBS als auch das EFD die Ansicht vertreten, dass die EFK bei der RUAG unbeschränkt prüfen kann und soll.

Informatik VBS: Im Berichtsjahr stand für die Finanzdelegation die Frage im Vordergrund, wie die neue Departementsleitung die Führung der Informatikprojekte

---

ausgestalten will und wie sich die verschiedenen gewichtigen IKT-Vorhaben entwickeln. Sie setzte dazu eine Subdelegation ein mit dem Auftrag, die Thematik im Rahmen einer Abklärungssitzung im VBS zu vertiefen. Wie sie feststellt, wurde 2016 im GS des VBS eine Reorganisation an die Hand genommen, um die Bereiche Informatikprojekte, Controlling und Führungsunterstützung zu verstärken. Die Finanzdelegation wertet diese Massnahmen positiv und erwartet, dass dadurch weitere Verbesserungen bei der strategischen und operativen Führung von Informatikprojekten erzielt werden können. Offen bleibt jedoch die Frage, ob bei der Projektführung dem Informatik-Fachwissen das nötige Gewicht beigemessen wird. Weiter wurde an der Abklärungssitzung vor allem der Aufbau der Berichterstattung über die Informatikprojekte des VBS diskutiert. Dem früher formulierten Wunsch der Finanzdelegation nach mehr und aussagekräftigeren Informationen hat das VBS durch eine Neugestaltung seiner Liste der Top-Projekte inzwischen entsprochen. Diese Liste weist den vom Parlament bewilligten Gesamtkredit und die bereits eingesetzten Kreditteile aus und enthält Angaben zum Projektstand, insbesondere bezüglich Leistungen, Terminen, Finanzen und Ressourcen. Sie wird vom VBS quartalsweise aktualisiert. Damit sind sowohl das Departement als auch die parlamentarische Oberaufsicht zeitnah über die Kreditsituation und über die Leistungen, Kosten und Termine informiert.

*Projekt POLYCOM:* Damit dieses Sicherheitsfunknetz bis mindestens 2030 genutzt werden kann, muss es technologisch überholt werden. Für den Umbau auf die neue Technologie muss ein systemtechnischer Übergang (Gateway) entwickelt werden. Dieser erlaubt den Parallelbetrieb von alter und neuer Technologie und eine mehrere Jahre dauernde Migration mit vollständigem Funktionserhalt. Ende Mai 2016 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft für einen Gesamtkredit zum Werterhalt von POLYCOM. Zu diesem Geschäft richtete die FK-N einen Mitbericht an die zuständige SiK-N und erachtete den vom Bundesrat geltend gemachten Finanzbedarf als ausgewiesen. Allerdings verwies die FK-N auch auf die Bedeutung der Projektführung. Ihrer Ansicht nach kommt einem wirkungsvollen Controlling grosse Bedeutung zu. Zudem sollten auch die internen Aufwendungen erfasst werden, damit das Parlament weiss, wie viel das Projekt insgesamt kostet. Die Finanzdelegation verfolgte das Vorhaben im Berichtsjahr regelmässig und stellt fest, dass das Projekt nach Aussagen des VBS auf Kurs ist. Für sie ist wichtig, dass aus früheren Fehlern beim POLYCOM die nötigen Lehren gezogen werden. Insbesondere fordert sie, bei diesem komplexen Projekt auch die Kantone frühzeitig einzubeziehen und in die Pflicht zu nehmen, damit diese ihre Vorbereitungsarbeiten für die Migration rechtzeitig abschliessen.

*Fiscal-IT:* Mitte August 2016 wies die EFK auf ernsthafte Probleme in den Bereichen Betrieb und Entwicklung sowie auf Lieferverzögerungen hin. Diese führten zur Verschiebung des für November 2016 geplanten grossen Releases, wodurch sich auch die Ablösung wichtiger Kernsysteme verzögert. Die Finanzdelegation verlangte daraufhin vom EFD einen aktualisierten Statusbericht und diskutierte gestützt darauf den Projektstand Ende November 2016 mit dem Vorsteher des EFD. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass der finanzielle Mehrbedarf nicht mehr alleine mit den Reserven aufgefangen werden kann und ein Nachtragskredit notwendig ist. Die Finanzdelegation beurteilt die Termin-, Kosten- und Kreditsituation von Fiscal-IT

---

als sehr kritisch und erachtet insbesondere die Datenmigration als eine der grössten Herausforderungen des Projektes. Sie forderte den Bundesrat mit Schreiben vom 20. Dezember 2016 auf, im Nachtrag I/2017 transparent auszuweisen, welche Mehrkosten nicht vorhersehbar und auch nicht beeinflussbar waren, und welche auf Faktoren basieren, die das EFD, die Amtsleitungen, die Programmverantwortlichen und die involvierten Querschnittsämter rechtzeitig hätten erkennen und beeinflussen können. Am 15. Februar 2017 beschloss der Bundesrat für das Budget 2017 einen Nachtragskredit von 18 Millionen Franken. Davon beantragte er der Finanzdelegation 3 Millionen Franken als Vorschuss. Diese diskutierte den Antrag mit Vertretern des EFD. Vor allem ging es um die Frage, inwieweit dieser Vorschuss tatsächlich erforderlich ist, welche Kompensationsmöglichkeiten bestehen und welche Konsequenzen eine Ablehnung auf das Programm Fiscal-IT hätte. Gestützt auf die erhaltenen Informationen stimmte die Finanzdelegation dem dringenden Nachtragskredit von 3 Millionen Franken zu. Sie verlangte jedoch, dass der gesamte Betrag bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtrags I/2017 durch das Parlament Mitte Juni 2017 verwaltungsintern kompensiert wird. Mit ihrer Zustimmung will sie verhindern, dass die Arbeiten bei Fiscal-IT aufgrund einer fehlenden Mittelzusage bis Mitte 2017 reduziert werden müssen und so die Termin- und Kostenrisiken des Programms erneut steigen. Gleichzeitig legt sie grossen Wert darauf, mit ihrem Entscheid kein Präjudiz für die Beratung in den Finanzkommissionen und im Parlament zu schaffen.

*Informatikprojekt DazIT der Zollverwaltung:* Mitte Juni 2014 ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat, ihr aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen das EFD den Investitionsstau bei der Informatik der EZV beheben will und welche finanziellen Auswirkungen dies zur Folge hat. Im November 2015 nahm sie zur Kenntnis, dass das EFD aufgrund einer umfassenden Auslegeordnung prüft, welche Projekte redimensioniert oder verschoben werden können. Ende Juni 2016 liess sie sich vom Vorsteher des EFD über den Stand des Vorhabens orientieren. Eine entscheidende Frage bei diesem Projekt ist aus Sicht des EFD, ob das BIT zu gegebener Zeit in der Lage ist, das System zu erstellen und künftig zu unterhalten. Der Bundesrat hat die Botschaft zu diesem Projekt am 15. Februar 2017 verabschiedet. Ziel ist eine umfassende Modernisierung und Vereinfachung sämtlicher Prozesse der EZV. Dazu wird ein Gesamtkredit von rund 400 Millionen Franken beantragt. Wirtschaft, Bevölkerung und Verwaltung sollen dank durchgängig digitalisierten Prozessen von wesentlichen Erleichterungen profitieren. Auch in den betroffenen Bereichen der EZV wird eine erhebliche Produktivitätssteigerung erwartet.

*Governance im ETH-Bereich:* Die Finanzdelegation setzt sich seit 2013 intensiv mit Fragen der Governance im ETH-Bereich und sog. Public-Private-Partnership (PPP)-Projekten der EPFL auseinander. Im Rahmen eines Abklärungsbesuchs Anfang August 2016 in Lausanne und Genf befasste sich eine Subdelegation insbesondere mit Fragen der Governance, mit der Immobilienbewirtschaftung im ETH-Bereich, mit einer Kostenüberschreitung im Baubereich der EPFL, mit der Wirtschaftlichkeit des Quartier Nord und des Kongresszentrums der EPFL sowie mit dem Campus Biotech Geneva. Die Finanzdelegation gelangte zum Schluss, dass die Rolle des ETH-Rates im Governance-Gefüge des ETH-Bereichs dringend gestärkt werden sollte. Sie erwartet vom Eigner im Rahmen der anstehenden Revision des

---

*ETH-Gesetzes insbesondere die Ausweitung der Ausstandsregeln im ETH-Rat und die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeiten der Institutionen gegenüber Entscheiden des ETH-Rates. Dringenden Handlungsbedarf erkennt sie im Umgang der Institutionen mit dem Internen Audit. Dieses ist ein Führungsinstrument des ETH-Rates und soll dazu beitragen, dass komplexe Projekte in einem frühen Stadium richtig aufgegleist werden. Es sind verbindliche und vernünftige Fristen für die Stellungnahmen der geprüften Bereiche festzusetzen. Die Finanzdelegation nahm aufgrund einer Aussprache mit dem Präsidenten des ETH-Rates zur Kenntnis, dass der ETH-Rat ihre Erwartungen und Empfehlungen teilt. Gemäss dessen detaillierter Stellungnahme wurden in der Zwischenzeit verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet, insbesondere bezüglich Corporate Governance, Internes Kontrollsystem, Einhaltung von Abläufen, Behandlung von internen Auditberichten sowie Beschwerdemöglichkeiten der Institutionen.*

*Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe: Der Bund gewährt seit 1959 im Rahmen des Landesversorgungsgesetzes Bürgschaften an Reedereien in der Hochseeschifffahrt. Die Bürgschaften belaufen sich zurzeit auf rund 800 Millionen Franken. Die globale Hochseeschifffahrt befindet sich seit 2008 in einer tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise, welche auch Schweizer Reedereien erfasst hat. Die Risiken der mit Bundesbürgschaften ausgestatteten Schiffe sind deshalb hoch; das potenzielle Verlustrisiko des Bundes liegt nach heutiger Beurteilung im unteren dreistelligen Millionenbereich. Das WBF hat von den betroffenen Reedereien Massnahmen zur Sicherung der Liquidität und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit verlangt, um die Ziehung von Bürgschaften zu verhindern und finanziellen Schaden vom Bund abzuwenden. Die Finanzdelegation verfolgt dieses Geschäft seit Mitte 2015 intensiv. Sie wurde durch das WBF regelmässig über die Entwicklung der finanziellen Risiken sowie über die Umsetzung der getroffenen Massnahmen orientiert. Mitte Februar 2017 informierte der Vorsteher des WBF über den neuesten Stand des Geschäftes sowie über die Ergebnisse einer von der EFK durchgeführten Administrativuntersuchung. Die EFK hat eine Reihe von Empfehlungen formuliert, welche das WBF in einem Massnahmenplan umsetzen will. Betroffen sind Fragen der Governance, der Bürgschaftsaufsicht sowie des Ausbaus des Knowhows. Angesichts der hohen finanziellen Risiken bei den bestehenden Bürgschaftsverpflichtungen begrüsst die Finanzdelegation zudem den Entscheid des Bundesrates, die Mitte 2017 auslaufenden Rahmenkredit von 1,1 Milliarden Franken dem Parlament nicht zur Erneuerung zu unterbreiten. Die letzten Bürgschaften laufen im Jahr 2031 aus.*

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                      |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Zusammenfassung</b>                                                               | <b>5246</b> |
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                                                         | <b>5255</b> |
| <b>1 Auftrag und Organisation der Finanzdelegation</b>                               | <b>5259</b> |
| 1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation                                    | 5259        |
| 1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht                                         | 5259        |
| 1.3 Lehren aus dem Untersuchungsbericht der FK und GPK<br>zu Insieme                 | 5260        |
| 1.4 Koordination mit den Oberaufsichtskommissionen                                   | 5261        |
| 1.5 Organisation der Finanzdelegation und Statistik der Geschäfte                    | 5262        |
| <b>2 Zusammenarbeit mit der Eidg. Finanzkontrolle</b>                                | <b>5263</b> |
| 2.1 Aufgaben und Arbeitsweise der EFK                                                | 5263        |
| 2.2 Jahresbericht 2015 der EFK                                                       | 5265        |
| 2.3 Voranschlag der EFK                                                              | 5266        |
| 2.4 Revision des Finanzkontrollgesetzes                                              | 5267        |
| <b>3 Querschnittsthemen</b>                                                          | <b>5268</b> |
| 3.1 Personalgeschäfte                                                                | 5268        |
| 3.1.1 Vereinbarung 2015                                                              | 5268        |
| 3.1.2 Personalstrategie Bund 2016–2019                                               | 5268        |
| 3.1.3 Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich                                | 5269        |
| 3.1.4 Nebenbeschäftigungen                                                           | 5269        |
| 3.1.5 Kaderlohnreporting                                                             | 5270        |
| 3.1.6 Personalreglemente                                                             | 5272        |
| 3.2 Kreditgeschäfte                                                                  | 5272        |
| 3.2.1 Terrorismusbekämpfung, besondere Lage im Asylbereich                           | 5272        |
| 3.2.2 Kreditüberschreitungen                                                         | 5273        |
| 3.2.3 Entwicklung der letzten Jahre                                                  | 5273        |
| 3.3 Informatik Bund                                                                  | 5274        |
| 3.3.1 Informatikstrategie des Bundes                                                 | 5274        |
| 3.3.2 IKT-Schlüsselprojekte                                                          | 5276        |
| 3.3.3 Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT                                               | 5277        |
| 3.3.4 Informatiksicherheit                                                           | 5278        |
| 3.4 Beschaffungswesen Bund                                                           | 5280        |
| 3.4.1 Revision der Rechtsgrundlagen                                                  | 5280        |
| 3.4.2 Strategisches Beschaffungscontrolling                                          | 5281        |
| 3.4.3 Freihändige Vergaben                                                           | 5282        |
| 3.5 Weitere Querschnittsthemen                                                       | 5283        |
| 3.5.1 Rolle und Stellung der Querschnittsämter und<br>der Generalsekretärenkonferenz | 5283        |

|          |                                                                                 |             |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>4</b> | <b>Schwerpunkte nach Departemente</b>                                           | <b>5285</b> |
| 4.1      | Behörden und Gerichte                                                           | 5285        |
| 4.1.1    | Stärkung Aufsicht Stufe Bundesrat                                               | 5285        |
| 4.1.2    | Elektronische Geschäftsverwaltung des Bundes (GEVER)                            | 5286        |
| 4.2      | Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten                                | 5287        |
| 4.2.1    | Internationales Genf                                                            | 5287        |
| 4.2.2    | Internationale Veranstaltungen im Ausland                                       | 5289        |
| 4.3      | Eidg. Departement des Innern                                                    | 5290        |
| 4.3.1    | Beteiligungen des Bundes an Stiftungen                                          | 5290        |
| 4.3.2    | BAG: Revision der Mittel- und Gegenstände-Liste                                 | 5291        |
| 4.3.3    | BAG: Tarif für ambulanten ärztliche Leistungen                                  | 5292        |
| 4.4      | Eidg. Justiz- und Polizeidepartement                                            | 5293        |
| 4.4.1    | SEM: Lage und Massnahmen im Migrations- und Asylbereich                         | 5293        |
| 4.4.2    | IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung (FMÜ)                                 | 5294        |
| 4.4.3    | IKT-Schlüsselprojekt Erneuerung Systemplattform Biometriedatenerfassung (ESYSP) | 5295        |
| 4.5      | Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport                | 5296        |
| 4.5.1    | GS VBS/RUAG: Strategische Ziele und Compliance                                  | 5296        |
| 4.5.2    | Abklärungssitzung zu Informatikprojekten des VBS                                | 5297        |
| 4.5.3    | BABS: IKT-Schlüsselprojekt Werterhalt von POLYCOM                               | 5299        |
| 4.5.4    | IKT-Schlüsselprojekte im Programm FITANIA                                       | 5300        |
| 4.6      | Eidg. Finanzdepartement                                                         | 5301        |
| 4.6.1    | IKS / Zugriffsrechte SAP                                                        | 5301        |
| 4.6.2    | Bundestresorerie / Währungsrisiken                                              | 5302        |
| 4.6.3    | ESTV: IKT-Schlüsselprojekt Fiscal-IT                                            | 5303        |
| 4.6.4    | EZV: IKT-Schlüsselprojekte                                                      | 5304        |
| 4.6.5    | ISB / BIT: Diverse IKT-Schlüsselprojekte                                        | 5306        |
| 4.7      | Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung                         | 5308        |
| 4.7.1    | GS WBF: Governance im ETH-Bereich                                               | 5308        |
| 4.7.2    | SECO: Finanzierungsgesellschaft SIFEM AG                                        | 5312        |
| 4.7.3    | SECO: Ehemaliges IKT-Schlüsselprojekt ASALneu                                   | 5313        |
| 4.7.4    | SBFI: Nebenbeschäftigungen von Universitätsprofessoren                          | 5314        |
| 4.7.5    | BWL: Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe                                      | 5316        |
| 4.8      | Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation                | 5317        |
| 4.8.1    | BAZL: Nachlassliquidation Swissair                                              | 5317        |
| 4.8.2    | BFE / Swissgrid: Vollzug der kostendeckenden Einspeisevergütung                 | 5318        |

---

|          |                                                                                          |             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 4.8.3    | BAFU: Emissionshandelssystem / CO <sub>2</sub> -Kompensation                             | 5319        |
| 4.8.4    | ASTRA: IKT-Schlüsselprojekt Daten-Management<br>2010 / IVZ                               | 5320        |
| <b>5</b> | <b>Schlussbemerkungen</b>                                                                | <b>5321</b> |
|          | <b>Anhang: Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat<br/>und die Verwaltung</b> | <b>5323</b> |

---

|         |                                                                                          |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| AGB     | Allgemeine Geschäftsbedingungen                                                          |
| ALV     | Arbeitslosenversicherung                                                                 |
| ASALneu | Auszahlungssystem Arbeitslosenversicherung                                               |
| ASTRA   | Bundesamt für Strassen                                                                   |
| BA      | Bundesanwaltschaft                                                                       |
| BABS    | Bundesamt für Bevölkerungsschutz                                                         |
| BAFU    | Bundesamt für Umwelt                                                                     |
| BAG     | Bundesamt für Gesundheit                                                                 |
| BAZL    | Bundesamt für Zivilluftfahrt                                                             |
| BBL     | Bundesamt für Bauten und Logistik                                                        |
| BFE     | Bundesamt für Energie                                                                    |
| BinfV   | Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011<br>(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                                           |
| DazIT   | Informatikprojekt der Eidg. Zollverwaltung                                               |
| 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                                                          |
| EJPD    | Eidg. Justiz- und Polizeidepartement                                                     |
| EPA     | Eidg. Personalamt                                                                        |
| EPFL    | ETH Lausanne                                                                             |
| ESTV    | Eidg. Steuerverwaltung                                                                   |

---

|           |                                                                                 |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|
| ESSYP     | 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)       |
| 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       | Informatikprojekt Fernmeldeüberwachung                                          |
| FTE       | (full time equivalent), Vollzeitäquivalent                                      |
| FUB       | Führungsunterstützungsbasis                                                     |
| GEVER     | Elektronische Geschäftsverwaltung Bund                                          |
| GPK       | Geschäftsprüfungskommission                                                     |
| GS        | Generalsekretariat                                                              |
| GSK       | Generalsekretärenkonferenz                                                      |
| GWK       | Grenzwachtkorps                                                                 |
| HERMES    | Projektmanagementmethode                                                        |
| HFKG      | Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (SR 414.20) |
| IAM       | Identitäts- und Zugangsverwaltung                                               |
| IKS       | Internes Kontrollsystem                                                         |
| IKT       | Informations- und Kommunikationstechnologien                                    |
| Insieme   | Informatikprojekt der Eidg. Steuerverwaltung                                    |
| ISB       | Informatiksteuerungsorgan des Bundes                                            |
| ISS       | Interception System Schweiz, Überwachungssystem                                 |
| IVZ       | Informationssystem Verkehrszulassung                                            |
| KDK       | Konferenz der Kantonsregierungen                                                |
| 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) |
| OZD     | Oberzolldirektion                                                                                                              |
| ParlG   | Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)                                                                             |
| POLYCOM | Nationales Funksystem                                                                                                          |
| Ruag    | Rüstungs- und Technologiekonzern                                                                                               |
| RVOG    | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)                                                  |
| SBFI    | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation                                                                        |
| Seco    | Staatssekretariat für Wirtschaft                                                                                               |
| SGK     | Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit                                                                               |
| SIFEM   | Finanzierungsgesellschaft (Swiss Investment Fund for Emerging Markets)                                                         |
| SR      | Systematische Sammlung des Bundesrechts                                                                                        |
| UNB     | Umsetzung der neuen Netzwerkarchitektur Bund                                                                                   |
| UCC     | United Communication & Collaboration                                                                                           |
| VBS     | Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport                                                               |
| VILB    | Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (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 Auftrag und Organisation der Finanzdelegation

#### 1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation

Die Finanzdelegation hat gemäss Artikel 51 Absatz 2 ParlG den Auftrag, den gesamten Finanzhaushalt im Rahmen der mitschreitenden Finanzoberaufsicht zu prüfen und zu überwachen. Sie erstattet den Finanzkommissionen darüber Bericht und stellt Antrag (Art. 51 Abs. 4 ParlG). Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 5 ParlG). Die Finanzdelegation führt zudem eigene Besuche bei Dienststellen des Bundes durch.

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 FKG erhält die Finanzdelegation sämtliche Berichte und Unterlagen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können gemäss Artikel 169 der Bundesverfassung keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. Die Finanzdelegation erhält laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG). Zudem hat sie gestützt auf 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.

Gestützt auf eine Vereinbarung zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat bedürfen gewisse Besoldungsmassnahmen bei Kadermitarbeitenden des Bundes der Zustimmung der Finanzdelegation (siehe dazu auch Ziff. 3.1.1).

Ausserdem ist die Finanzdelegation gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 FHG zuständig, anstelle des Parlaments dringliche Kreditnachträge zu beschliessen. Seit 2011 müssen der Finanzdelegation gemäss Artikel 34 FHG zudem auch Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken vorgelegt werden (siehe dazu auch Ziff. 3.2).

#### 1.2 Verhältnis von Oberaufsicht und Aufsicht

Die Aufsichtstätigkeiten von Parlament und Bundesrat orientieren sich am Prinzip der Gewaltenteilung. Gemäss Artikel 174 der Bundesverfassung ist der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 187 Abs. 1 BV). Gemäss Artikel 183 Absatz 2 BV ist der Bundesrat ausserdem verpflichtet, für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung zu sorgen und somit sicherzustellen, dass die Mittel des Bundes wirtschaftlich und wirkungsvoll eingesetzt werden. Artikel 24 Absätze 1 und 2 RVOV präzisieren hierzu: «Mit der Aufsicht stellen

der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicher. Die Aufsicht über die zentrale Bundesverwaltung ist umfassend».

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

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

Wie der Untersuchungsbericht der Arbeitsgruppe Insieme vom 21. November 2014 aufzeigte (Geschäft 14.057), bestehen bezüglich der klaren Festlegung der Rollen und der Abgrenzung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten oft Unklarheiten. Insgesamt listet der Bericht denn auch zahlreiche Empfehlungen an den Bundesrat auf, die teilweise auch die Oberaufsicht des Parlamentes betreffen; siehe nachstehend Ziffer 1.3.

### **1.3 Lehren aus dem Untersuchungsbericht der FK und GPK zu Insieme**

Im Juni 2015 haben die FK und GPK die Untersuchung zu Insieme mit einer Motion, zwei Postulaten und 22 Empfehlungen abgeschlossen. Die für die Belange der Finanzdelegation massgeblichen Empfehlungen sind nachstehend kurz erwähnt. Für Einzelheiten wird auf den Vorjahresbericht (Ziff. 1.3) verwiesen.

*Empfehlung 4:* Der Bundesrat soll sicherstellen, dass die zentralen Beschaffungsstellen ihre Kontrollfunktion in Bezug auf die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen wahrnehmen. Die zentralen Beschaffungsstellen sollen die Delegation der Beschaffungskompetenzen bei IT-Beschaffungen restriktiv wahrnehmen.

*Empfehlung 11:* Die FK und GPK haben den Bundesrat aufgefordert, sich regelmässig mit der Direktion der EFK zu treffen und sich über wichtige Revisionspendenzen zu informieren.

*Empfehlung 10 und 12:* Die FK und GPK haben den Bundesrat aufgefordert, zu überprüfen, ob die neue Bundesinformatikverordnung faktisch zu einer hinreichend klaren Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen aller an der Führung, Steuerung und Beaufsichtigung der IKT-Projekte beteiligten Organe geführt hat. Zudem soll der Bundesrat dafür sorgen, dass das ISB über die für die Erfüllung seiner Aufgabe notwendigen Kompetenzen verfügt.

*Empfehlungen 7 und 17:* Die FK und GPK haben den Bundesrat aufgefordert, ein Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente zu

etablieren. Sie haben zudem der EFK empfohlen, ein System zur einheitlichen Gewichtung ihrer Empfehlungen und Beanstandungen zu definieren.

*Empfehlungen 18 und 19:* Die FK und GPK haben der EFK empfohlen, ihre Praxis bei der Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG dahingehend zu ändern, dass Mängel in der Geschäftsführung konsequent gemeldet werden. Zudem sollen alle gewichtigen Revisionspendenzen im Jahresbericht der EFK ausgewiesen werden.

*Empfehlung 22:* Die FK und GPK haben den Bundesrat aufgefordert, dafür zu sorgen, dass alle Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat ausgewiesen werden.

Die Finanzdelegation verfolgte den Umsetzungsstand dieser Empfehlungen im Berichtsjahr laufend. Sie stellt fest, dass per Ende 2016 alle Empfehlungen entweder erledigt sind oder sich in der Umsetzung befinden. Bezüglich einzelner Empfehlungen finden sich im vorliegenden Bericht Hinweise in den Ziffern 2.2 (Empfehlungscontrolling, Empfehlungen 7 und 17), 3.3 (Bundesinformatik, Empfehlungen 10 und 12), 3.4.2 (Beschaffungsdelegationen, Empfehlung 4) und 4.1.1 (Aufsicht Bundesrat, Empfehlung 11; Anwendung Art. 15 Abs. 3 FKG, Empfehlungen 18 und 19).

#### **1.4 Koordination mit den Oberaufsichtskommissionen**

Die Aufsichtskommissionen und -delegationen des Parlamentes nehmen die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung 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 Organe der Oberaufsicht ihr Vorgehen zeitlich und sachlich (Art. 49 ParlG).

Die Koordination zwischen der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen erfolgt auf Stufe dieser drei Organe sowohl schriftlich (Briefe) als auch mündlich (laufende Berichterstattung) und auf Sekretariatsstufe über das gemeinsame Sekretariat. Seit Anfang 2014 hat die Finanzdelegation die mündliche Berichterstattung in den Finanzkommissionen ausgebaut. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, hat sich die neue Form bewährt und wird von den Finanzkommissionen geschätzt. Die Finanzdelegation informiert jeweils über die wichtigsten aktuellen Geschäfte, insbesondere auch über solche, bei denen sich der Bundesrat oder die Verwaltung ihren Anregungen oder Empfehlungen widersetzt. Bei dieser Berichterstattung achtet die Finanzdelegation jedoch auch auf die nötige Vertraulichkeit, die im Berichtsjahr beispielsweise beim Geschäft «Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe» (Ziff. 4.7.5) besonders gefragt war.

Die Koordination zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzdelegation wird insbesondere über deren Sekretariate sichergestellt. Neben der laufenden Absprache bei einzelnen Geschäften hielten die beiden Sekretariate 2016 vier Sitzungen ab, um sich abzustimmen und gegenseitig über die Schwerpunkte der Arbeit der Aufsichtskommissionen und -delegationen zu orientieren.

Ausserdem erfolgte im Dezember 2016 eine Koordinationssitzung mit dem Direktor der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) sowie dem Leiter der Parlamentarischen Verwal-

tungskontrolle (PVK), um sich gegenseitig über die Prüfprogramme für das Jahr 2017 zu informieren.

Seit 2014 hat die Finanzdelegation vermehrt den Weg einer direkten Information und Koordination zwischen ihr und den GPK eingeschlagen, indem sie die GPK bei wichtigen Geschäften auf schriftlichem Weg informierte und geschäftsbezogen konkrete Koordinationsanträge stellte. Diese Praxis hat sie im Berichtsjahr unverändert weitergeführt.

Vereinzelte 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 detailliert geregelt.

## **1.5 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 Ständerats und des Nationalrats. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation zusammen aus den Mitgliedern des Ständerates Anita Fetz (Präsidentin), Raphaël Comte und Jean-René Fournier sowie den Mitgliedern des Nationalrates Pirmin Schwander (Vizepräsident), Marina Carobbio Guscetti und Albert Vitali.

Die Finanzdelegation arbeitet nach dem Referentensystem. Ihre Mitglieder sind für die Vorbereitung und Vertretung der Geschäfte eines oder mehrerer Departemente oder 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 2016 zu sechs ordentlichen und fünf ausserordentlichen Sitzungen zusammen. In verschiedenen Zusammensetzungen von zwei bzw. vier ihrer Mitglieder führte sie zudem im Berichtsjahr zwei Abklärungsbesuche durch.

2016 wurden der Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle 159 Revisionsberichte übermittelt (Vorjahr 155), wovon 93 Berichte für den Aufgabenbereich der Finanzdelegation von Belang waren (Vorjahr 48). Die Finanzdelegation behandelte 54 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse (Vorjahr 87) und 45 Personalmassnahmen (Vorjahr 13) für höhere Kadermitarbeitende gemäss Vereinbarung 2015. Des Weiteren befasst sich die Finanzdelegation mit zwei Vorschussbegehren (Vorjahr drei), welche sie alle genehmigte, entsprechend einem Betrag von rund 17 Millionen Franken (Vorjahr 32 Millionen Franken). Siehe dazu auch Ziffer 3.2.

## **2                                   Zusammenarbeit mit der Eidg. Finanzkontrolle**

### **2.1                               Aufgaben und Arbeitsweise der EFK**

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie unterstützt einerseits die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege und andererseits den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung (Art. 1 Abs. 1 FKG). Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrollen der EFK werden gemäss FKG wie folgt definiert:

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

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

Bezüglich ihrer Zuständigkeiten sah sich die EFK mit der Frage konfrontiert, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen ihr die Kompetenz zusteht, bei der RUAG AG Revisionen durchzuführen. Es wird auf Ziffer 4.5.1 des vorliegenden Berichts verwiesen.

Aus einem Peer-Review durch den Europäischen Rechnungshof (ERH) im Jahre 2015 resultierten verschiedene Empfehlungen an die EFK. Die Mehrzahl davon betraf eher formelle Aspekte, wie beispielsweise die Planung, die Prozesse oder die Dokumentation. Die wichtigsten zwei Empfehlungen richteten sich einerseits auf das Verhältnis der EFK zu den Finanzinspektoraten in den Bundesämtern, anderseits auf die Aktualisierung der Strategie der EFK. Die Finanzdelegation nahm Anfang September 2016 die von der EFK aktualisierte Strategie zur Kenntnis. Diese nennt den gesetzlichen Auftrag, umschreibt die Grundsätze und die Visionen in den Bereichen Partner, Personal, Prozesse und Finanzen und hält die wesentlichen Werte der EFK sowie die strategischen Stossrichtungen für die Jahre bis 2018 fest. Die Finanzdelegation erachtet die überarbeitete Strategie der EFK als ein gutes Arbeitsinstrument.

In den letzten Jahren stiess die Finanzdelegation verschiedentlich auf Kritik einzelner Departemente und Bundesämter bezüglich der Form der Berichterstattung der EFK. Hingewiesen wurde beispielsweise auf die Befürchtung, eine allzu forsche und offensive Berichterstattung der EFK könne dazu führen, dass die geprüften Stellen eher zurückhaltend informieren. Ärger riefen zudem 2015 verschiedene Interviews des Direktors der EFK hervor, weil bestimmte Kreise in den Aussagen eine unzulässige politische Einmischung der EFK vermuteten.

Zu dieser Thematik führte die Finanzdelegation Mitte Januar 2017 eine Grundsatzdiskussion. Wie der Direktor der EFK darlegte, konnte die EFK 2016 in direkten Gesprächen mit den betroffenen Ämtern die bestehenden Differenzen und Unklarheiten bezüglich der Berichterstattung der EFK ausräumen. Diese wird künftig in Prüfberichten keine Namen mehr nennen, ebenso verzichtet sie darauf, standardmässige Medienmitteilungen zu Prüfberichten herauszugeben. Bezüglich Interviews in den Medien hat sich die EFK 2016 grosse Zurückhaltung auferlegt; sie will diese Praxis weiterführen. Die Finanzdelegation begrüsst die von der EFK herbeigeführte Klärung der Kritikpunkte an ihrer Berichterstattung. Den Verzicht auf die Nennung von Namen und auf die Veröffentlichung von Medienmitteilungen wertet die Finanzdelegation grundsätzlich ebenfalls positiv, auch wenn sie klar die Ansicht vertritt, dass die geprüften Stellen eine offensive Veröffentlichungspraxis der EFK nicht als Ausrede nehmen dürfen, allenfalls Informationen gegenüber der EFK zurückzuhalten.

Im Weiteren nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die Arbeit der EFK gemäss einer 2016 bei den Geprüften durchgeführten Umfrage grossmehrheitlich positiv beurteilt wird. Zwar kommen die Ergebnisse nicht mehr ganz an die sehr guten Werte der letzten Umfrage von 2012 heran, liegen jedoch immer noch auf einem respektablem Niveau. Die eher moderaten Umfragewerte in zwei Bereichen betreffen einerseits die Fokussierung der Revisionen auf die finanziellen Risiken eines Amtes. Dies ist wohl Folge einer zu engen Fragestellung, weil die EFK ja auch andere Zielsetzungen verfolgt, beispielsweise bei Compliance-Prüfungen oder Evaluationen. Die EFK sieht deshalb vor, den Fragebogen anzupassen. Der andere Bereich betrifft die Frage nach dem Mehrwert der EFK-Prüfungen. Dieser wird von fast einem Drittel der Befragten skeptisch beurteilt. Aus Sicht der EFK generieren jedoch ihre Prüfungen auch Mehrwerte ausserhalb der Ämter, beispielsweise auch für die parlamentarische Oberaufsicht.

## 2.2

### Jahresbericht 2015 der EFK

Gemäss Artikel 14 Absatz 3 des FKG erstattet die EFK der Finanzdelegation und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in welchem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe informiert. Der Bericht wird veröffentlicht. Die Finanzdelegation behandelt ihn jeweils im Frühling des Folgejahres.

Die FK und GPK haben in ihrem Untersuchungsbericht zum Informatikprojekt Insieme auch die Rolle der EFK durchleuchtet. Sie empfahlen der EFK unter anderem, wichtige Umsetzungspendenzen (Revisionspendenzen), d. h. alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe, im Rahmen ihrer Jahresberichterstattung konsequent auszuweisen.

Die EFK verweist in ihrem Jahresbericht 2015 auf sieben Revisionspendenzen (Stand per 30. September 2015), also akzeptierte Empfehlungen, die von den jeweiligen Ämtern nicht termingerecht umgesetzt wurden. Diese betrafen das VBS (ungenügende Rechtsgrundlage für Subvention an Dritte), das SBFI (Nebenverdienst und Nebentätigkeiten von Hochschulprofessoren; Pauschalabgeltung an Kantone im Berufsbildungsbereich), das UVEK (Rechtsgrundlage Kostendeckende Einspeisevergütung), die ESTV (IKT-Schlüsselprojekte und Risikomanagement), das BIT (Network Security Policy (NSP) und Partnerschaft mit Kantonen) sowie das BAG (Aufstellen von klaren Grundsätzen für die Anpassung von Tarmed). Die EFK hat zur Bewirtschaftung solcher Revisionspendenzen ihr Empfehlungscontrolling verstärkt und den Geprüften 2016 erstmals Direktzugriff auf ihre Empfehlungen ermöglicht. Damit wird die departementale Umsetzung der in Ziffer 1.3 erwähnten Empfehlung 7 von FK und GPK wesentlich vereinfacht.

Stellt eine Interne Revision (Finanzinspektorat, FISP) der zentralen Bundesverwaltung wesentliche Mängel von übergeordneter Relevanz fest, so werden diese ebenfalls von der EFK in deren Jahresbericht ausgewiesen. Mitte Januar 2017 nahm die Finanzdelegation Kenntnis von einer Notiz der EFK, worin diese vorausschauend auf ihren Jahresbericht 2016 auf zwei Sachverhalte hinweist, die in Prüfungen von FISP festgestellt wurden. Der erste betrifft das Seco, dessen interne Revision erhebliche Schwachstellen an einer IT-Applikation festgestellt hat, die zu ungerechtfertigten Export-Bewilligungen bzw. fehlerhaftem Reporting über Kriegsmaterial und Dual-Use-Gütern führen können. Die EFK hat am 31. Oktober 2016 Meldung nach Artikel 15 Absatz 3 FKG an den Gesamtbundesrat erstattet und die Finanzdelegation Ende November darüber informiert. Diese hat das Thema im Zusammenhang mit dem Geschäft «Strategische Ziele und Compliance der Ruag» (siehe Ziff. 4.5.1) diskutiert und anschliessend die Meldung der EFK an die GPK weitergeleitet.

Der zweite Sachverhalt betrifft die Führung der Netzvollendung der Autobahn A9 durch den Kanton Wallis, die noch immer lückenhaft und nicht auf die Grösse der Bauprojekte ausgerichtet ist. Derzeit wird dies durch eine unüblich enge Begleitung durch das ASTRA kompensiert. Die EFK hatte diese Mängel, gestützt auf Empfehlungen des FISP ASTRA, im 2016 geprüft und darüber Bericht erstattet. Die Finanzdelegation befasst sich seit Jahren mit dem Geschäft, behandelte Ende November 2016 den letzten Prüfbericht der EFK und leitete diesen zur Information

auch an die GPK weiter. Sie wird das Thema im 2017 mit der Bundespräsidentin und Vorsteherin des UVEK diskutieren.

### 2.3 Voranschlag der EFK

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 FKG reicht die EFK ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihn unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet. Die Finanzdelegation ihrerseits prüft den Voranschlag und übermittelt ihre Einschätzungen den Finanzkommissionen. Falls notwendig, vertritt sie ihn vor den eidg. Räten (Art. 142 Abs. 3 ParlG).

Für die Finanzdelegation war bei der Beratung der letzten beiden Budgets unbestritten, dass die EFK ihre Aufgaben in verschiedenen Bereichen mangels Ressourcen nur ungenügend wahrnehmen kann. Dies insbesondere als Folge des Auftrages des Bundesrates an die EFK, neu alle IKT-Schlüsselprojekte zu prüfen. Des Weiteren erkannte die EFK in ihrem Aufsichtsbereich gemäss Artikel 8 FKG Bereiche, die sie bisher nur ungenügend beaufsichtigen konnte. Dazu gehören beispielsweise mit Bundesaufgaben betraute Organisationen sowie Unternehmen, an denen der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Die Finanzdelegation stimmte darum bei den Budgets der EFK für 2015 und für 2016 jeweils einer moderaten Erhöhung des Stellenbestandes um insgesamt 11 Stellen zu. Die eidg. Räte genehmigten beide Budgets jeweils oppositionslos.

Das Budget 2017 der EFK sowie die Finanzplanzahlen bis 2020 bleiben grosso modo auf dem Vorjahresstand. Aufgrund des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung ergaben sich hingegen kleinere Kreditverschiebungen als Folge einer geänderten Kontierungspraxis. Zudem musste aufgrund von Verzögerungen beim Projekt GEVER ein Teil des Informatikkredits auf 2017 verschoben werden. Die Finanzdelegation stimmte dem Voranschlag einstimmig zu. In der Folge genehmigten auch beide FK sowie die Eidg. Räte das Budget 2017 der EFK oppositionslos.

Als Folge der vom Parlament im Dezember 2016 beschlossenen Querschnittskürzungen beim Bundesbudget 2017 gelangte die EFV mit der Frage an die Behörden und Gerichte sowie die EFK, wie sie diese Kürzungen in den Bereichen Personal, Informatik sowie externe Dienstleistungen umsetzen wollen. Die EFK wäre in ihrem Budget 2017 mit insgesamt 342 730 Franken betroffen. Die Finanzdelegation diskutierte Mitte Januar 2017 das Thema kurz an. Einerseits wurde die Haltung vertreten, dass sich grundsätzlich nicht einzelne Verwaltungseinheiten von den Budgetkürzungen ausnehmen sollten. Andererseits wurde darauf verwiesen, dass der Stellenbestand der EFK in den letzten zwei Jahren gezielt ausgebaut wurde und eine Budgetkürzung diesen Beschluss de facto wieder relativieren würde. Für die Finanzdelegation ist wichtig, dass die vom Parlament beschlossenen Querschnittskürzungen im Budget 2017 bei allen Verwaltungseinheiten in gleicher Weise vollzogen werden.

## 2.4 Revision des Finanzkontrollgesetzes

Die FK und die GPK haben Ende November 2014 aufgrund ihrer Erkenntnisse aus der Untersuchung Insieme in den beiden Räten eine gleichlautende Motion mit dem Titel «Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Änderung des FKG» eingereicht (Geschäfte 14.4009 und 14.4010). Die Motion verlangte insbesondere Anpassungen bezüglich der Zustellung von Prüfberichten an die Departementsvorstehenden, der Meldung von wesentlichen Mängeln in der Geschäftsführung an die GPK, der Mitteilung von Mängeln an die Querschnittsämter sowie der Überwachung von wichtigen Revisionspendenzen. Die eidg. Räte haben die Motion im Frühling 2015 angenommen. Die EFK wurde mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt, aufgrund derer der Bundesrat schliesslich am 7. September 2016 die Botschaft zur Teilrevision des FKG verabschiedete (Geschäft 16.064).

Nebst den Anpassungen des FKG aufgrund der erwähnten Motionen ergibt sich eine weitere Änderung aus dem Postulat Amherd (Geschäft 12.4240). Dessen Umsetzung führt dazu, dass in einem gerichtlichen Verfahren der Direktor der EFK künftig selber über die Herausgabe von Akten und die Einvernahme der Mitarbeitenden der EFK befindet und nicht mehr die Zustimmung des betroffenen Departementvorstehers einholen muss.

Die Finanzdelegation diskutierte die Vorlage im Berichtsjahr aufgrund eines Entwurfs der EFK und nach Vorliegen der Botschaft mehrfach. Sie stellte fest, dass der vorgeschlagene Gesetzestext die Forderungen der beiden erwähnten Motionen sowie des Postulates Amherd umsetzt.

Zudem beantragte die Finanzdelegation am 4. November 2016 beiden FK, Artikel 18 des FKG ersatzlos zu streichen. In diesem Artikel war festgehalten, dass der Sekretär der FK und der Finanzdelegation der Bestätigung durch die Finanzdelegation bedarf. Diese Bestimmung wurde jedoch durch diverse Änderungen anderer Rechtserlasse obsolet. Es war seit längerem bekannt, dass Artikel 18 FKG gestrichen werden kann; mit der Teilrevision des FKG bot sich die Möglichkeit, das Vorhaben umzusetzen.

Die für diese Vorlage zuständigen Finanzkommissionen berieten das Geschäft im November 2016 bzw. im Januar 2017. Der Ständerat hat die Vorlage in der Wintersession 2016 inkl. Streichung von Artikel 18 einstimmig gutgeheissen. Der Nationalrat befasste sich in der Frühjahrssession 2017 mit dem Geschäft und stimmte der Gesetzesrevision ebenfalls zu.

Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen GPK und EFK wird in Artikel 14 Absatz 1 FKG neu ein dritter Satz eingefügt: «Gleichzeitig mit der Berichterstattung an die Finanzdelegation bringt sie (die EFK) den GPK bzw. GPDel die von ihr festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung zur Kenntnis und informiert darüber den zuständigen Departementsvorsteher.» Die GPK haben am 18. November 2016 gegenüber der EFK festgehalten, dass ein wesentlicher Mangel insbesondere dann vorliegt, wenn die Aufgabenerfüllung einer Dienststelle durch den Mangel sehr stark behindert oder sogar verunmöglicht wird, der Mangel den plangemässen Erfolg wichtiger Projekte gefährdet, oder aufgrund des festgestellten Mangels potenziell ein grosser Reputationsschaden für die Eidgenossenschaft droht. Die Finanzdelegation erachtet diese Präzisierung als zweckmässig.

### **3 Querschnittsthemen**

#### **3.1 Personalgeschäfte**

##### **3.1.1 Vereinbarung 2015**

Die Aufsichtstätigkeit der Finanzdelegation in personalrechtlichen Angelegenheiten wird in einer Vereinbarung mit dem Bundesrat konkretisiert. Festgelegt ist das Vorgehen bei der mitschreitenden Finanzaufsicht (Genehmigung von Personalmassnahmen), der nachträglichen Oberaufsicht (Bericht des Bundesrates über bestimmte Bereiche wie Nebenbeschäftigungen und Arbeitsmarktzulagen) sowie der mitschreitenden Oberaufsicht bei verselbstständigten Einheiten des Bundes.

Der Bundesrat übermittelte der Finanzdelegation am 23. März 2016 den «Bericht 2015 gemäss Vereinbarung 2015», in welchem er im Rahmen der nachträglichen Oberaufsicht und entsprechend Punkt 3 der Vereinbarung 2015 über die Beschlüsse und Ausgaben zum obersten Kader der Bundesverwaltung informiert.

Nach der Prüfung dieses Berichts im April 2016 bat die Finanzdelegation die Direktorin des EPA um Präzisierungen zur Altersstruktur des obersten Kadern des VBS, zur zeitlichen Begrenzung der Funktionszulagen und zur Prüfung von deren Begründetheit sowie zu den Arbeitsmarktzulagen für die in der Region Genf tätigen Grenzwächterinnen und Grenzwächter. Aufgrund der erhaltenen Antworten sah die Delegation keinen weiteren Handlungsbedarf.

##### **3.1.2 Personalstrategie Bund 2016–2019**

Der Bundesrat verabschiedete am 18. November 2015 die Personalstrategie 2016–2019 der Bundesverwaltung. Mit dieser sollen die im Personalbereich bestehenden Herausforderungen wie Alterung der Bevölkerung, Mangel an qualifiziertem Personal, zunehmende Bedeutung der Informatik, Mobilität im Alltag und in der Arbeitswelt, Wertewandel in der Gesellschaft, Globalisierung oder auch Verknappung der finanziellen Ressourcen bewältigt werden.

Die Finanzdelegation nahm im September 2016 Kenntnis von den Personalmanagementzielen des Bundesrates für die neue Legislatur. Die neuen als Zielbänder ausgestalteten Ziele, welche namentlich die interne Kaderrekrutierung, die Geschlechterverteilung, die Vertretung der Sprachen sowie die Personalführung betreffen, sollen bis Ende 2019 erreicht sein. Die Finanzdelegation informierte sich zudem über das Konzept zur Umsetzung der Personalstrategie 2016–2019 der Bundesverwaltung. Zu den geplanten Massnahmen zählen insbesondere die Überprüfung des Lohnsystems, die Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen, die Bereitstellung der Informatikanwendungen zur Personenbearbeitung sowie die Steuerung der Personalressourcen gemäss dem Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB).

### 3.1.3 Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich

Bei der Zuteilung von Personalressourcen nimmt der Bundesrat jeweils im Februar eine personalpolitische Standortbestimmung vor und legt für das kommende Budget ein Zielband für das Wachstum der Personalausgaben fest. Im Februar 2016 legte er für den Voranschlag 2017 einen Zielwert von  $-0,4$  Prozent für die Ausgabenentwicklung im Personalbereich im Vergleich zum Voranschlag 2016 fest. Dieser Zielwert berücksichtigt die Schaffung von 86 Stellen für die Terrorismusbekämpfung und für die Bewältigung der besonderen Lage im Asylbereich, welche über dringliche Nachtragskredite finanziert wurden. Der Zielwert für den Personalaufwand betrug 5,549 Milliarden Franken.

Im Rahmen der Arbeiten zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 reduzierte der Bundesrat im April 2016 die Ressourcen für Lohnmassnahmen. So setzte er einen Zielwert von  $-0,9$  Prozent fest, was bedeutet, dass der Personalaufwand 5,521 Milliarden Franken nicht übersteigen darf.

Ende Juni 2016 präsentierte der Bundesrat erstmals die Entwicklung des Personalbestands gemäss dem Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB). Diese wird nun mit Hilfe dreier Kategorien dargestellt: Kategorie A enthält den effektiven Personalzuwachs, Kategorie B die Internalisierungen und Kategorie C den mit den Änderungen und den neuen Buchungsmodellen verbundenen Personalaufwand. Lässt man die Kategorien B und C aussen vor, sinkt der Personalaufwand ganz leicht ( $-0,1$  %), zum Zielwert fehlen allerdings 0,7 Prozentpunkte. Da die von den Verwaltungseinheiten ausgewiesenen Personalausgaben 5,754 Milliarden Franken betrugen, was 183 Millionen Franken über dem Voranschlag 2016 liegt, beschloss der Bundesrat eine lineare Kürzung der Personalausgaben von 0,4 Prozent pro Jahr, sprich 21,3 Millionen Franken im Voranschlag 2017 und im Finanzplan 2018–2020.

Im Sinne einer dynamischen Umsetzung der Motion der FK-S (15.3494), welche einen maximalen Personalbestand des Bundes von 35 000 Vollzeitäquivalenten (FTE) verlangt, sowie der Internalisierungen und der neuen Buchungsmodelle wurden im Voranschlag 2017 33 411 FTE bewilligt. Da die Departemente und die Bundeskanzlei mit rund 33 000 FTE planen, wird dieser Höchstwert eingehalten.

Angesichts der von den eidgenössischen Räten im Dezember 2016 im Rahmen der Genehmigung des Voranschlags 2017 gefassten Beschlüsse musste der Bundesrat den Personalaufwand im Voranschlag 2017 um 50 Millionen Franken reduzieren. Die konkrete Umsetzung dieser Vorgabe obliegt dem Bundesrat.

### 3.1.4 Nebenbeschäftigungen

Am 1. Dezember 2015 ist die neue Richtlinie zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern gemäss Artikel 91 Bundespersonalverordnung (BPV) in Kraft getreten. Angestellte des Bundes müssen ihrer beziehungsweise ihrem Vorgesetzten sämtliche öffentlichen Ämter und gegen Entgelt ausgeführten Tätigkeiten melden, die sie ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses ausüben. Auch unentgeltlich ausgeübte Tätigkeiten sind meldepflichtig, sofern Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen

werden können. Nur die bewilligten Nebenbeschäftigungen sowie die Entsendungen und öffentlichen Pflichtämter werden im Personalinformationssystem der Bundesverwaltung (BV PLUS) erfasst. Sonstige Nebenbeschäftigungen werden ausschliesslich im Personaldossier vermerkt.

Im Rahmen eines Gesprächs im Mai 2016 zwischen der Finanzdelegation und dem Vorsteher des VBS über die Korruptionsbekämpfung im militärischen Bereich wurde auch das Thema der Nebenbeschäftigungen angeschnitten. Auf Anfrage der Finanzdelegation legte das VBS eine Liste der höheren Kader des Departements sowie der Schlüsselpersonen im Bereich des Projektmanagements vor, die in irgendeiner Form in Verbindung zu Privatunternehmen stehen.

Die Finanzdelegation vertiefte dieses Thema im November 2016 mit der Direktorin des Eidgenössischen Personalamts (EPA). In Bezug auf die Nebenbeschäftigungen, die von Bundesangestellten aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund oder gestützt auf gesetzliche, reglementarische oder statutarische Vorgaben zugunsten Dritter ausgeübt werden, wies die EPA-Direktorin darauf hin, dass es schwierig ist, für bestimmte Entsendungen geeignete und gewillte Personen zu finden. Derzeit liefern die Bundesangestellten die dafür erhaltenen Entschädigungen an den Bund ab, wenn diese innert eines Jahres 10 Prozent des Höchstbetrages der Lohnklasse nach Arbeitsvertrag übersteigen. Der Bundesrat beantragte am 16. November 2016, die Motion Keller (16.3696) abzulehnen, welche verlangt, dass die Bundesangestellten Entschädigungen für Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis beim Bund stehen, vollumfänglich an die Bundeskasse abführen müssen. In den Augen des Bundesrates rechtfertigen gewisse Umstände, dass die Angestellten zumindest einen Teil dieser Entschädigungen behalten dürfen. In seinen Augen muss eine Lösung gefunden werden, welche die verschiedenen Einzelfälle berücksichtigt. Er ist bereit, die BPV zu überprüfen und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

### **3.1.5 Kaderlohnreporting**

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

Die Finanzdelegation prüfte im November 2016 mit der Direktorin des EPA das im September 2016 veröffentlichte Kaderlohnreporting 2015. Aus diesem Reporting geht insbesondere hervor, dass die Bonifikationen des CEO der RUAG mehr als 100

Prozent seines Fixlohns betragen und die Entlöhnung der Geschäftsleitung von Post und PostFinance überdurchschnittlich gestiegen ist. Die Direktorin des EPA wies zudem darauf hin, dass die geltenden Bestimmungen zur Festsetzung des Lohns des Direktors von Schweiz Tourismus zu einer nicht angemessenen Entschädigung führen und die Personalverordnung von Schweiz Tourismus entsprechend angepasst wird. Seit dem 1. Februar 2017 darf der Basislohn des Direktors den in der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 festgesetzten Höchstbetrag der Lohnklassen 34– 37 nicht mehr übersteigen.

Im Februar 2017 nahm die Finanzdelegation Kenntnis von den Massnahmen des Bundesrates vom 23. November 2016 zur Stärkung der Steuerungsmöglichkeiten bei den Vergütungen des obersten Kaders in den bundesnahen Unternehmen und Anstalten. Auf der Grundlage des Auftrags, den der Bundesrat dem EFD nach der Veröffentlichung des Kaderlohnreportings 2014 erteilt hatte, wurden drei Massnahmen definiert. Erstens werden die Statuten von Aktiengesellschaften, bei denen der Bund Alleinaktionär oder Eigner ist, ergänzt. Dies betrifft die Schweizerische Post AG, die SBB AG, die Skyguide AG, die RUAG Holding AG, die SIFEM AG und die Identitas AG. Die Generalversammlungen dieser Aktiengesellschaften erhalten die Kompetenz, jährlich im Voraus eine Obergrenze für die Entlöhnung des obersten Leitungsorgans und dessen Vorsitz sowie der Geschäftsleitung festzulegen. Zweitens darf bei den Geschäftsleitungsmitgliedern dieser Aktiengesellschaften der variable Lohnanteil höchstens 50 Prozent des fixen Lohnanteils betragen. Und drittens dürfen die Nebenleistungen an die Geschäftsleitungsmitglieder nicht mehr als zehn Prozent des fixen Lohns ausmachen. Die Statutenänderungen sollen spätestens an den ordentlichen Generalversammlungen von 2018 umgesetzt werden.

An der gleichen Sitzung befasste sich die Finanzdelegation auch mit der Antwort des Bundesrates auf die Motion 16.3377 von Nationalrat Corrado Pardini. Diese fordert den Bundesrat auf, Artikel 7 der Kaderlohnverordnung anzupassen und dafür zu sorgen, dass in allen Betrieben, bei denen der Bund Haupteigner oder Mehrheitsaktionär ist, der Lohn maximal 500 000 Franken beträgt. Der Bundesrat wies darauf hin, dass bei der Festlegung der Löhne des obersten Kaders das unternehmerische Risiko, die Unternehmensgrösse sowie die Entlöhnung und die weiteren Vertragsbedingungen in der betreffenden Branche zu berücksichtigen sind. Deshalb beantragt er die Ablehnung der Motion.

Schliesslich wurde die Finanzdelegation darüber informiert, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) der parlamentarischen Initiative 16.438 «Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen» am 20. Januar 2017 mit 21 zu 2 Stimmen Folge gegeben hat. Nach Ansicht der SPK-N stossen die Höhe und die Unterschiede der Entschädigungen, die in Unternehmen und Anstalten des Bundes an Kader ausgerichtet werden, bei der Bevölkerung auf Unverständnis. Es gehe nicht an, dass diese Kader mehr verdienen als etwa die Mitglieder des Bundesrates, dies umso mehr, als in diesen Unternehmen nur beschränkt Marktbedingungen herrschen. Die Vorlage zur Umsetzung dieser Initiative solle abhängig davon, inwieweit die einzelnen Unternehmen dem Markt ausgesetzt sind, differenzierte Lösungen vorschlagen.

### 3.1.6 Personalreglemente

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

Im Berichtsjahr nahm die Finanzdelegation Stellung zum PUBLICA-Personalreglement. Bei der letzten Teilrevision dieses Reglements, die 2013 erfolgte, hatte die Finanzdelegation PUBLICA zugestanden, für ihre Mitarbeitenden ab dem elften Dienstjahr weiterhin eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vorzusehen. Die Delegation hatte allerdings darauf beharrt, dass die Kündigungsfristen im Zuge der nächsten Teilrevision des Personalreglements überprüft und gekürzt werden. Mit den Änderungen der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz und der Bundespersonalverordnung, die am 1. Juli 2013 in Kraft getreten sind, konnten nämlich eine Annäherung zu den einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts sowie mehr Flexibilität bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen erzielt werden.

Die Finanzdelegation nahm mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kündigungsfristen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von PUBLICA ab dem zweiten Dienstjahr auf vier Monate gekürzt worden sind. Die Delegation ist in Anbetracht der ihr dargelegten Argumente der Meinung, dass das Festhalten an der Kündigungsfrist von sechs Monaten für die Direktionsmitglieder gerechtfertigt ist.

## 3.2 Kreditgeschäfte

### 3.2.1 Terrorismusbekämpfung, besondere Lage im Asylbereich

Am 18. Dezember 2015 beantragte der Bundesrat der Finanzdelegation dringliche Nachtragskredite zum Voranschlag 2016 im Umfang von 6,3 Millionen Franken für die Aufgaben im Bereich der Terrorismusbekämpfung und 11,1 Millionen für die Bewältigung der besonderen Lage im Asylbereich. Die Finanzdelegation anerkannte die Notwendigkeit und die Dringlichkeit der beantragten Kredite und stimmte Mitte Januar 2016 auch zwei Kreditüberschreitungen zur Staatsrechnung 2015 im Betrag von 22,6 Millionen Franken im Asylbereich zu. Für Einzelheiten wird auf Ziffer 3.2.1 des letztjährigen Tätigkeitsberichts der Finanzdelegation verwiesen.

Die Finanzdelegation hatte ihre Zustimmung mit der Aufforderung verbunden, vom Bundesrat über die Verwendung der gesprochenen Mittel in den einzelnen Bereichen orientiert zu werden. Mit Schreiben vom 24. Februar 2016 zeigte die Vorsteherin des EJPD den Einsatz der Kredite im Asylbereich detailliert auf, einen Tag später informierte der Vorsteher des VBS über die Mittelverwendung im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Die Finanzdelegation vertiefte diese Informationen zudem Ende Juni 2016 im Rahmen einer Aussprache mit der Vorsteherin des EJPD. Siehe hierzu auch Ziffer 4.4.1 des vorliegenden Berichts.

### **3.2.2 Kreditüberschreitungen**

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

Per Ende 2016 lagen keine Kreditüberschreitungen über 5 Millionen Franken vor.

### **3.2.3 Entwicklung der letzten Jahre**

Im Jahre 2016 mussten von der Finanzdelegation nebst den in obenstehender Ziffer 3.2.1 erwähnten Nachträgen keine weiteren Kredite bevorschusst werden. Damit setzt sich der erfreuliche Trend der letzten Jahre fort, lag doch der Anteil der dringlichen Kredite am Gesamtbetrag der Nachträge seit 2011 regelmässig unter zehn Prozent. Damit zeigt sich einmal mehr, dass die restriktive Haltung der Finanzdelegation im Laufe der Zeit in der Bundesverwaltung zu einer grossen Zurückhaltung beim Beantragen von dringlichen Nachtragskrediten geführt hat. Andererseits zeigten die erwähnten Kreditbegehren in den Bereichen Terrorbekämpfung und Asyl, dass weltweite und von der Schweiz nicht direkt beeinflussbare Ereignisse rasch und in erheblichem Umfang zusätzliche Ressourcen erfordern können. Die Finanzdelegation wird aber nach wie vor hohe Anforderungen an die Gewährung der Dringlichkeit von Nachtragskrediten stellen. Insbesondere wird sie Kreditbegehren weiterhin konsequent auf die Möglichkeit einer bundesinternen Kompensation der beantragten zusätzlichen Mittel überprüfen.

Tabelle 1

**Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite 2007–2016**

| Jahr | Nachtragskredite<br>Mio. Fr. | in % des<br>Voranschlags | davon durch die<br>FinDel genehmigt<br>(in Mio. Fr.) | in % der<br>Nachtrags-<br>kredite | Kreditreste in<br>Mio. Franken |
|------|------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 2007 | 7369                         | 13,3                     | 7194 <sup>a)</sup>                                   | 98                                | 1276                           |
| 2008 | 6554                         | 11,5                     | 6137 <sup>b)</sup>                                   | 94                                | 805                            |
| 2009 | 593 <sup>c)</sup>            | 1,0                      | 103                                                  | 17                                | 2136                           |
| 2010 | 396                          | 0,6                      | 69                                                   | 17                                | 1495                           |
| 2011 | 340 <sup>d)</sup>            | 0,3 <sup>e)</sup>        | 23                                                   | 7                                 | 2043                           |
| 2012 | 230                          | 0,3 <sup>e)</sup>        | 9                                                    | 4                                 | 3024                           |
| 2013 | 496                          | 0,5 <sup>e)</sup>        | 0,5                                                  | 0,1                               | 2221                           |
| 2014 | 413                          | 0,2                      | 35                                                   | 8,5                               | 2881                           |
| 2015 | 406                          | 0,5 <sup>e)</sup>        | 32                                                   | 7,9                               | 2692                           |
| 2016 | 528                          | 0,7 <sup>e)</sup>        | 17                                                   | 3,2                               | 2067                           |

<sup>a)</sup> davon 7,038 Mrd. Franken für den Golderlös

<sup>b)</sup> davon 6 Mrd. Franken für die Massnahmen UBS

<sup>c)</sup> ohne Stufe 2 der Stabilisierungsmassnahmen (710 Mio.)

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

<sup>e)</sup> inkl. Kompensationen

**3.3 Informatik Bund****3.3.1 Informatikstrategie des Bundes***Informatikstrategie, Masterplan*

Im Februar 2016 nahm die Finanzdelegation die IKT-Strategie 2016–2019 zur Kenntnis. Wie sie feststellte, ist diese sehr allgemein gehalten; wesentliche Aspekte sollten gemäss Bundesrat im Masterplan konkretisiert werden. Die Finanzdelegation erwartete im Masterplan insbesondere eine Stärkung des ISB, eine bessere Gesamtsicht und Steuerung der Informatik sowie eine bundesweite Mittelfristplanung. Sie ist überzeugt, dass ein übergeordnetes Portfolio-Management Voraussetzung ist für eine bessere Steuerung der Bundesinformatik.

Ende Juni 2016 verabschiedete der Bundesrat den Masterplan. Dieser legt die Schwerpunkte wie folgt fest: Bei der «Geschäftsausrichtung» sind dies insbesondere beschleunigte IKT-Beschaffungen (WTO-Verfahren), Erarbeitung einer IKT-Sourcing-Strategie, IKT-Planung für bundesweite Supportprozesse sowie Gesamtplanung der Standarddienste. Bei «Steuerung und Führung der IKT» liegt der Schwerpunkt bei den strategischen IKT-Planungen der Departemente. Weitere Kernelemente sind die schrittweise Optimierung des IKT-Managementsystems, speziell in den Bereichen Planung und Architektur. Bei der «Erbringung der IKT-Leistungen» wird die Zielerreichung mehrheitlich bestimmt durch bereits gestartete Aktivitäten zur Umsetzung des Rechenzentren-Verbundes. Zusätzliche wichtige Meilensteine sind die

Erarbeitung einer Strategie für die IKT-Netze des Bundes sowie die Erneuerung von Regelungen im Bereich der Netzwerksicherheit.

Aus Sicht der Finanzdelegation ist der Masterplan in erster Linie eine Auflistung von Projekten. Es fehlen jedoch wesentliche Elemente für einen umfassenden Gesamtüberblick. Die Finanzdelegation diskutierte deshalb Ende November 2016 mit dem Vorsteher des EFD mögliche Verbesserungen, insbesondere bezüglich einer Gesamtsicht über die Bundesinformatik sowie einer Mittelfristplanung der Informatik. Nach Ansicht des EFD werden im Masterplan die konkreten Ziele klar formuliert, beispielsweise bezüglich Marktmodellen und Standarddiensten. Zudem sind die Planungsaufträge enthalten. Damit hat der Bundesrat die Möglichkeit, deren Umsetzung mit den übrigen Bundesratszielen und den departementalen IKT-Programmen zu koordinieren. Eine aussagekräftige Gesamtübersicht über die rund 600 Informatikprojekte ist jedoch nach Ansicht des EFD zurzeit noch nicht möglich. Der Masterplan ermöglicht zwar eine bessere Koordination der zahlreichen Vorhaben, Projekte ohne überdepartementalen Charakter sollen aber in den Departementen belassen werden.

Die Finanzdelegation anerkennt die mit der Informatikstrategie und dem Masterplan erreichten Verbesserungen in der IKT. Trotzdem ist sie der Ansicht, dass noch weitere Schritte nötig sind. Vor allem fehlen nach wie vor ein schon längst fälliges umfassendes Portfoliomanagement auf Stufe Bund sowie eine Gesamtarchitektur, was auch die mittelfristige Planung von IKT-Projekten erschwert.

#### *Organisation und Finanzierung grösserer IT-Projekte und Fachanwendungen*

Ende August 2016 beauftragte der Bundesrat das EFD, ihm vor der Unterbreitung der Botschaft zum finanziell gewichtigen IKT-Grossvorhaben DazIT (siehe auch Ziffer 4.6.4 des vorliegenden Berichts) ein Aussprachepapier mit Verbesserungsvorschlägen zur Organisation und Finanzierung grösserer IT-Projekte und Fachanwendungen vorzulegen. Gemäss Vorsteher EFD befasst sich dieses Papier insbesondere mit folgenden Aspekten: Raschere Durchführung der Beschaffungen im IT-Bereich; das benötigt zusätzliche Kapazitäten und Kompetenzen im BBL. Anpassungen im BIT, um dem Volumen der bevorstehenden Grossvorhaben geeignet und im Zusammenspiel mit Dritten begegnen zu können. Rolle und Kompetenzen des ISB müssen überdacht werden, etwa betreffend Architekturmanagement.

Die Finanzdelegation begrüsst, dass sich der Bundesrat grundsätzlich über diese Thematik ausspricht. Für sie ist bezüglich Finanzierung von IKT-Projekten entscheidend, dass der Bundesrat künftig in den Botschaften auch konkrete Angaben über die Auswirkungen auf die Informatik des Bundes macht. Die Finanzdelegation hat deshalb den beiden SPK beantragt, eine entsprechende Ergänzung im ParlG (Art. 141 Abs. 2) zu prüfen. Der Vorsteher des EFD hat diesen Vorschlag positiv aufgenommen. Auch aus seiner Sicht wurde bisher den Kosten für den Betrieb und Unterhalt von Informatiksystemen viel zu wenig Beachtung geschenkt. Für die Finanzdelegation kommt dem Aspekt der Kostentransparenz in der Informatik grösstes Gewicht zu.

### *Funktion des BIT und des ISB*

Die EFK hat im Auftrag der Finanzdelegation die Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter BBL, EPA, EFV und ISB untersucht (siehe dazu auch Ziffer 3.5 des vorliegenden Berichts). Sie kam zum Schluss, dass die Rolle dieser Ämter gestärkt und die Rechtsgrundlagen entsprechend angepasst werden sollten. Der Bundesrat ist der Ansicht, die heutigen Instrumente seien ausreichend, um die Aufgaben der Querschnittsämter zu gewährleisten. Zusätzliche Weisungs- und Überwachungskompetenzen erachtet er als nicht zweckmässig.

Der Vorsteher des EFD bekräftigte in einer Aussprache mit der Finanzdelegation Ende November 2016 die Ansicht, es passe nicht in das föderale System der Bundesverwaltung, dass ein Querschnittsamt auf die Kontrolle und die Durchsetzung in einem Departement Einfluss nimmt. Insbesondere bei der Informatik würden ausserdem die nötigen Ressourcen fehlen, um beispielsweise das ISB oder das BIT als zentraler IKT-Leistungserbringer entsprechend aufzustocken. Unbestritten bleibt, dass bei Standardprodukten der Informatik die Querschnittsfunktionen besser spielen müssen. Dies ist nach Meinung des Vorstehers des EFD einer derjenigen Bereiche, wo vermehrt zentral Einfluss genommen werden muss, um die Effizienz zu steigern.

### **3.3.2 IKT-Schlüsselprojekte**

#### *Verlässlichkeit der Berichterstattung an die Finanzdelegation*

Im November 2015 hatte die Finanzdelegation die EFK beauftragt, bei der Prüfung von IKT-Schlüsselprojekten auch die Verlässlichkeit des Reportings an die Finanzdelegation zu beurteilen. Zusätzlich zu den Ausführungen in den jeweiligen Prüfberichten hat die EFK dem ISB im Juli 2016 eine erste konsolidierte Rückmeldung zur Verlässlichkeit des Reportings abgegeben. Dabei empfahl die EFK dem ISB, die inhaltliche Plausibilisierung der von den Departementen gelieferten Berichte zu verstärken und Schulungen zum Thema «Leistungswertanalyse» durchzuführen. Das ISB stellte in seiner Stellungnahme in Aussicht, mit den Projektverantwortlichen den Kontakt zu suchen, damit die Vorgaben des ISB und insbesondere auch die Leistungswertanalyse effizient und wirksam umgesetzt werden. Eine stärkere inhaltliche Verifizierung der Berichterstattung lehnt das ISB hingegen ab, vor allem mangels Ressourcen und zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten.

Im Weiteren stellte die EFK Unsicherheiten bezüglich der Definition der Gesamtkosten und beim Umgang mit der gestaffelten Freigabe von Verpflichtungskrediten fest. Nach Ansicht der EFK bestehen zu viele und zum Teil unklare Vorgaben. Sie hat deshalb empfohlen, die Vorgaben für die Definition, die Abgrenzung, die Berechnung und den Ausweis der Gesamtkosten zu vereinheitlichen. Das ISB ist bereit, diese Empfehlung bis Ende 2017 in Absprache mit der EFV sowie unter Berücksichtigung der vorhandenen Werkzeuge und des administrativen Aufwandes umzusetzen.

### *Anpassungen an den Statusberichten*

Mitte Juni 2016 verlangte die Finanzdelegation vom Bundesrat gewisse Anpassungen bei den Statusberichten. So soll bei departementsübergreifenden Programmen und Projekten eine konsolidierte Beurteilung wiedergegeben werden und nicht allein die Einschätzung des federführenden Departements. Ferner sollen pro Vorhaben der bewilligte Verpflichtungskredit, die bisherigen Verpflichtungen, die aufgelaufenen Kosten sowie die voraussichtlichen Endkosten ausgewiesen werden. Der Bundesrat hat diese Punkte beim Statusbericht per Mitte 2016 weitestgehend berücksichtigt. So wurde der Berichtsentwurf im August 2016 erstmals in der Generalsekretärenkonferenz behandelt, um die Beurteilung der Generalsekretariate bei departementsübergreifenden Projekten zu konsolidieren.

### *Qualität der Statusberichte*

Die Qualität der Statusberichte hat sich in den letzten zwei Jahren verbessert. Einzelne Angaben sind aber noch zu wenig aussagekräftig und deren Detaillierungsgrad nicht überall adressatengerecht. Im Bereich der Leistungswertanalyse bestehen weiterhin Abweichungen zu den Vorgaben des ISB. Der Bundesrat hat deshalb dieses beauftragt, die betroffenen Departemente bei der Qualitätssicherung zu unterstützen. Im Sinne einer Gesamtbeurteilung teilt die Finanzdelegation die Haltung des Bundesrats, dass hinsichtlich des Reportings an die Oberaufsicht eine Phase der Konsolidierung angezeigt ist. Sie verzichtet deshalb im heutigen Zeitpunkt darauf, weitere Anpassungen anzuregen.

### *Genehmigung der Statusberichte*

Mitte 2016 empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, er solle die Statusberichte nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern genehmigen. Der Bundesrat ist demgegenüber der Ansicht, mit seiner Genehmigung würden die Verantwortlichkeiten verwischt. Der Vorsteher des EFD wies die Finanzdelegation darauf hin, dass das ISB neu eine Plausibilisierung der erhaltenen Angaben vornimmt und der Bundesrat bei Projekten mit einem hohen Risikowert einen Zusatzbericht verlangt, der die getroffenen Massnahmen aufzeigt, so beispielsweise bei den Projekten Fiscal-IT (ESTV) und IVZ (ASTRA). Die Finanzdelegation ist der Überzeugung, sie müsse bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht die Gewissheit haben, dass die Informationen in den Statusberichten der Realität entsprechen. Mit einer Genehmigung würde der Bundesrat klar signalisieren, dass er alle erforderlichen Vorkehrungen für eine realitätsnahe Berichterstattung getroffen hat.

## **3.3.3 Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT**

Im IKT-Bereich treten von Jahr zu Jahr in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten Investitionsspitzen auf. Um die durch die Departemente selbst nicht finanzierbaren Spitzen auf Bundesebene ausgleichen zu können, sind beim Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) zentrale IKT-Mittel eingestellt. Mitte 2012 hatte der Bundesrat festgelegt, dass ein Departement für ein wichtiges IKT-Vorhaben nur dann einen Antrag auf zusätzliche Mittel stellen darf, wenn der Ausgabenplafond des

Departements nicht ausreicht, um alle wichtigen und dringenden IKT-Vorhaben vollständig selbst zu finanzieren. Die Grundsätze des Verfahrens wurden in den Weisungen für die finanzielle Führung im IKT-Bereich festgelegt. Demzufolge erstellt das ISB gestützt auf definierte Kriterien einen Priorisierungsvorschlag, auf dessen Basis und in Kenntnis der Haushaltslage der Bundesrat die zentralen IKT-Mittel jeweils den IKT-Vorhaben mit der höchsten Priorität zuweist.

Bei Diskussion in der Generalsekretärenkonferenz (GSK) zeigten sich jedoch zwischen mehreren Departementen grundlegende Differenzen über die Auswahlkriterien sowie den Zweck und die Verwendung der zentralen IKT-Mittel. Auch die Finanzdelegation nahm im Rahmen verschiedener Aussprachen wiederholt Kenntnis von solchen Kritikpunkten. Dies bewog sie schliesslich, Mitte Juni 2015 eine Empfehlung an den Bundesrat zu richten, mit Blick auf die nächste Revision der Bundesinformatikverordnung (BinfV) das System der finanziellen IKT-Steuerung auf Verbesserungspotenzial zu prüfen. Der Bundesrat beauftragte das EFD, ihm Anpassungen der erwähnten Weisungen vorzulegen. Nach eingehenden Diskussionen in der GSK beauftragte diese im Januar 2016 das ISB, die Weisungen zur finanziellen Führung im IKT-Bereich entsprechend der in der GSK gefällten Entscheide anzupassen.

Diese Anpassungen betreffen insbesondere die Zulassungskriterien für Anträge auf zentrale IKT-Mittel zwecks Finanzierung von wiederkehrenden Betriebsausgaben für Anwendungen. Bei Applikationen, welche eine neue Aufgabe des Bundes unterstützen, können zwar weiterhin zentrale IKT-Mittel für den Betrieb beantragt werden, dies jedoch nur noch befristet und unter bestimmten Umständen, beispielsweise bei fehlender Kompensationsmöglichkeit über Gebühreneinnahmen. Die Finanzierung über zentrale IKT-Mittel muss in der Regel degressiv erfolgen. Bei bereits wahrgenommenen Aufgaben sind dagegen Anträge für die befristete Finanzierung des Betriebs von neuen Anwendungen grundsätzlich nur noch zulässig, wenn dadurch mehr oder bessere Leistungen erbracht werden. Nicht mehr zugelassen sind Anträge auf zentrale IKT-Mittel für die Finanzierung des Betriebs von bereits bestehenden Anwendungen.

Die Finanzdelegation liess sich Ende Juni 2016 vom Vorsteher des EFD über die Kernpunkte der neuen Weisungen orientieren. Aus ihrer Sicht sind die vorgenommenen Anpassungen *prima vista* zweckmässig, aber erst die konkrete Anwendung wird zeigen, ob sich die angestrebten Verbesserungen in der Praxis bewähren. Die Finanzdelegation wird das Thema deshalb auch 2017 aufmerksam verfolgen.

### 3.3.4 Informatiksicherheit

#### *Cyberabwehr*

Auf Vorschlag ihrer Präsidentin traktandierte die Finanzdelegation dieses Thema für ihre Sitzung von Mitte Mai 2016. Ausgangspunkt dafür waren verschiedene Cyberangriffe auf den Bund, beispielsweise auf das EDA. Der Anfang Mai 2016 kurz vor der Sitzung der Finanzdelegation bekannt gewordene Fall der RUAG bestätigte der Finanzdelegation die Wichtigkeit des Themas und die Notwendigkeit einer effizienten und wirkungsvollen Cyberabwehr. Sie beschloss daraufhin, das Thema als neues

Querschnittsgeschäft festzulegen und mit allen Departementsvorstehenden im Rahmen der jährlichen Aussprachen zu diskutieren.

Die Finanzdelegation liess sich Mitte Mai 2016 vom Vorsteher des VBS kurz über den Cyberangriff auf die RUAG orientieren. Daraufhin griff sie das Thema Cyberabwehr an mehreren Sitzungen mit Vertretern verschiedener Departemente auf und diskutierte jeweils grundsätzlich über die generelle Situation bei der Informatik-sicherheit der Bundesverwaltung. Auch interessierte sie sich, was der Bundesrat und die einzelnen Departemente unternehmen können, damit solche Fälle wie bei der RUAG künftig möglichst vermieden werden können und welche finanziellen Folgen damit allenfalls verbunden sind. Die Finanzdelegation verfolgt die Thematik auch 2017 aufmerksam weiter. Sie wird ihre Schlussfolgerungen nach Abschluss aller Gespräche mit den Departementsvorstehenden ziehen und im Tätigkeitsbericht 2017 kurz aufzeigen.

Am 30. September 2016 hat der Bundesrat eine Änderung der Bundesinformatikverordnung verabschiedet. Damit wird der Zugang zu Daten der Bundesverwaltung für externe Dienstleister, die im Zusammenhang mit dem Bau oder Betrieb von Informationssystemen darauf Zugriff haben müssen, präziser geregelt und eingeschränkt. Damit soll zusammen mit operativen Massnahmen auf organisatorischer und technischer Ebene sichergestellt werden, dass der Verhältnismässigkeitsgrundsatz bei der Datenweitergabe gewahrt und dem Prinzip der Datensicherheit Nachachtung verschafft wird. Die Finanzdelegation begrüsst diese Anpassung, weil sie ihrer Ansicht nach wesentlich zu einer Risikominderung bei der Bearbeitung von oft heiklen Daten beitragen kann.

Mit dem Thema Cyberabwehr/RUAG befassen sich auch die GPDel sowie die GPK-N; siehe dazu den Jahresbericht 2016 der GPK, Ziffer 3.5.1. Die Finanzdelegation stellt die Koordination jeweils in geeigneter Form sicher.

#### *Umsetzung der Netzwerk Security Policy durch die Kantone*

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KDK) gelangte Mitte Juni 2015 an den Bundesrat, weil ihrer Ansicht nach der Jahresbericht 2014 der EFK teilweise tendenziöse und föderalismuskritische Texte und Karikaturen enthalte. Insbesondere störte sich die KDK an Aussagen zum IKT-Projekt «Informationssystem Verkehrszulassung IVZ» des ASTRA, bei welchem die Kantone mit eingebunden sind. Die Finanzdelegation zeigte sich von dieser Kritik überrascht, weil die EFK schon seit Jahren auf grundsätzliche Probleme bei der Netzwerksicherheit der Kantone hingewiesen hatte und die Mängel nie behoben wurden. Die Finanzdelegation nahm dieses Geschäft denn auch in ihren Tätigkeitsbericht 2015 auf (Ziff. 2.3) und stellte in Aussicht, das Thema weiterzuverfolgen.

Anfang September 2016 diskutierte die Finanzdelegation dazu einen EFK-Bericht über deren Nachprüfung der Netzwerk Security Policy bei den Kantonen. Eine 2009 durchgeführte Prüfung führte damals zur Empfehlung der EFK, die Verträge bezüglich Netzwerke zwischen dem BIT und den Kantonen mit Sicherheitselementen zu ergänzen. Zudem sollten die Kantone verpflichtet werden, Nachweise über die Umsetzung dieser Vereinbarungen zu erbringen. Wenn sie diesen Vereinbarungen nicht nachkommen, so hätte das BIT entsprechende Sicherheitsaudits durchzuführen.

Wie die Prüfung von 2016 zeigt, hat das BIT diese Empfehlung so weit wie möglich in den Vereinbarungen mit den Kantonen umgesetzt. Es sieht sich jedoch weder in der Lage noch in der Pflicht, bei den Kantonen Prüfungen in sicherheitsrelevanten Bereichen durchzuführen. Dazu fehlen im föderalistischen System der Schweiz die Rechtsgrundlagen. Letztlich sind die Kantone für die Sicherheit ihrer Netze selber verantwortlich. Das zwischen den Kantonen und dem Bund liegende Transportnetz wird seitens des BIT als Fremdnetz betrachtet, die Übergänge in das Bundesnetzwerk sind entsprechend abgesichert. Die EFK betrachtet aufgrund dieser technischen Vorkehrungen ihre noch offene Empfehlung als abgeschrieben. Die Finanzdelegation erachtet diesen Schutz angesichts des offenbar nach wie vor uneinheitlichen Sicherheitsstandards der kantonalen Netze als unerlässlich, um einen unerlaubten Zugriff auf sensitive Daten von Verwaltungseinheiten des Bundes möglichst zu verhindern.

### **3.4 Beschaffungswesen Bund**

#### **3.4.1 Revision der Rechtsgrundlagen**

##### *Revision BöB/VöB*

Die zurzeit laufende Revision des Beschaffungsrechts des Bundes hat zum Ziel, das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen umzusetzen und so Schweizer Unternehmen im Ausland einen erweiterten Marktzutritt zu ermöglichen. Gleichzeitig sollen die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen – unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzen – einander inhaltlich so weit wie möglich angeglichen werden.

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

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

2017. Die Finanzdelegation wird prüfen, wieweit ihre seinerzeitigen Empfehlungen umgesetzt wurden. Ein spezielles Augenmerk wird sie auch darauf richten, ob die neuen Bestimmungen zu einer Beschleunigung der Beschaffungen führen. In den letzten Jahren war seitens der Bundesverwaltung wiederholt ins Feld geführt worden, dass sich IKT-Projekte oft aufgrund langwieriger Beschaffungsverfahren verzögern.

Die beiden FK sehen vor, zu diesem Geschäft einen Mitbericht an die zuständige Sachbereichskommission zu richten. Die Finanzdelegation wird bei Bedarf ihrerseits entsprechende Empfehlungen zum Inhalt eines Mitberichts an die FK abgeben.

#### *Revision der Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes (AGB)*

Die Beschaffungskonferenz des Bundes hat die AGB des Bundes für die Beschaffung von Gütern und für Dienstleistungsaufträge revidiert. Sie sind seit dem 1. September 2016 in Kraft. Die Inhalte wurden hinsichtlich der technologischen, organisatorischen und rechtlichen Gegebenheiten aktualisiert und eine Harmonisierung mit den anderen AGB des Bundes und denjenigen der Bundesunternehmen vorgenommen. Die revidierten AGB werden von den Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung sowie dem ETH-Bereich verwendet und dienen als Grundlage für Abschluss, Inhalt und Abwicklung der Beschaffungsverträge. Daneben sind auch künftig abweichende vertragliche Regelungen möglich, welche fallbezogen und bedürfnisgerecht für das jeweilige Beschaffungsgeschäft formuliert werden können.

Die Finanzdelegation nahm Ende November 2016 im Rahmen einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD Kenntnis von den Kernpunkten der neuen AGB. Insbesondere wurde der Beizug von Dritten separat geregelt, deren Einsatz nun bezüglich Arbeitsbedingungen, Lohngleichheit, Geheimhaltung etc. klar geregelt ist. Bei der Leistungserbringung im Ausland müssen die Anbieter zumindest die Kernübereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation einhalten. Im Weiteren wurden die Gewährleistung und die Haftung getrennt sowie die Konventionalstrafen aufgelistet. Damit konnte nach Ansicht des EFD die nötige Klarheit in die AGB gebracht werden.

### **3.4.2 Strategisches Beschaffungscontrolling**

Der Bericht des Bundesrates vom 23. September 2016 zum Beschaffungscontrolling 2015 basiert erstmals auf der bundesweiten Auswertung aus dem Vertragsmanagement der Bundesverwaltung. Die Finanzdelegation diskutierte Ende November 2016 mit dem Vorsteher des EFD vor allem folgende Punkte des Berichts:

*Mögliche Beschränkung des Wettbewerbs bei der Erteilung von Folgeaufträgen:* Am 6. Oktober 2015 hat die GPK-S dem Bundesrat empfohlen zu untersuchen, ob ein Zusammenhang besteht zwischen fehlendem Wettbewerb bei Expertenmandaten und Folgeaufträgen, und zu prüfen, ob die neuen Instrumente des Beschaffungscontrollings zum Nachweis und zur Bekämpfung des «Hoflieferantentums» tauglich sind. Der Bundesrat wird seine Erkenntnisse mit dem nächsten Reporting Set im Herbst 2017 vorlegen.

*Umsatzstärkste Lieferanten der Bundesverwaltung:* Im Dezember 2015 hat das BGer das BBL angewiesen, die Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren des EFD für das Jahr 2011 ohne Abdeckung der Namen herauszugeben. Vor dem Hintergrund dieses Urteils vertritt die Finanzdelegation den Standpunkt, dass Informationen zu den 40 umsatzstärksten Lieferanten der gesamten Bundesverwaltung proaktiv publik gemacht werden sollte. Das EFD sieht nun vor, eine solche Liste ab 2017 zu veröffentlichen.

*Beschaffungsdelegationen:* In ihrem Untersuchungsbericht zu Insieme verlangten die FK und die GPK u. a. eine restriktive Praxis bei der Delegation der Beschaffungskompetenzen von den zentralen Beschaffungsstellen an die einzelnen Verwaltungseinheiten. Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat im September 2015 auf, dafür zu sorgen, dass die Beschaffungsdelegationen nicht zunehmen und die zentralen Beschaffungsstellen ihrer Kontrollpflicht nachkommen. Sie stellte fest, dass sich Umfang und Volumen der Delegationen 2015 nicht wesentlich verändert haben. Der Vorsteher des EFD rechnete im Rahmen der erwähnten Aussprache mit einem leichten Rückgang im 2016.

### 3.4.3 Freihändige Vergaben

Mitte Mai 2016 befasste sich die Finanzdelegation mit der «Zusammenstellung der erhobenen Daten zu den freihändigen Vergaben über den Schwellenwerten des Jahres 2015» des Bundesrates vom 20. April 2016. Diese Auswertung zeigt, dass die Entwicklung im Jahre 2015 gegenüber dem Vorjahr, in dem erstmals auch die freihändigen Vergaben im Rüstungsbereich sowie für Ingenieur- und Bauleistungen im Nationalstrassenbereich miteinbezogen wurden, eine leicht rückläufige Tendenz aufweist. Die Anzahl der freihändigen Vergaben über den gesetzlichen Schwellenwerten reduzierte sich um rund 15 Prozent und das Gesamtvolumen liegt mit 1'046 Millionen Franken um rund 10 Prozent tiefer als im Vorjahr.

Die Finanzdelegation begrüsst diese Entwicklung und anerkennt den Beitrag, den der Bundesrat und die Departemente mit ihren Massnahmen daran geleistet haben. Aus ihrer Sicht muss aber die Anzahl und das Volumen der freihändigen Vergaben über den Schwellenwerten – unter Berücksichtigung einer transparent begründeten jährlichen Fluktuation – weiter abnehmen und nicht erneut ansteigen. Die Finanzdelegation wird deshalb die Entwicklung weiterhin aufmerksam verfolgen und das Thema mit den Departementsvorstehenden im Rahmen ihrer jährlichen Aussprachen erörtern. Dabei stehen vor allem die departementsspezifischen Auffälligkeiten, die seitens der Departemente ergriffenen Massnahmen sowie die Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen im Fokus.

### 3.5 Weitere Querschnittsthemen

#### 3.5.1 Rolle und Stellung der Querschnittsämter und der Generalsekretärenkonferenz

##### *Querschnittsämter*

In den letzten Jahren befasste sich die Finanzdelegation insbesondere in den Bereichen Informatik und Beschaffungen eingehend mit neuen oder überarbeiteten Weisungen. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Frage, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert sind, wie die Kontrolle über die Umsetzung und Einhaltung der Weisungen durch die Linie erfolgt und welche Rolle dabei den Querschnittsämtern des Bundes in den jeweiligen Bereichen zukommt. Aufgrund ihrer Feststellungen ordnete die Finanzdelegation Handlungsbedarf und beauftragte 2014 die EFK mit einer Prüfung bei den Querschnittsämtern BBL, EPA, EFV und ISB.

Die zusammengefassten Prüfungsergebnisse aller Querschnittsämter und die Schlussfolgerungen hat die EFK dem Bundesrat am 13. April 2016 zur Kenntnis gebracht. Sie kommt zum Schluss, dass die Rolle der genannten Querschnittsämter gestärkt und die Rechtsgrundlagen entsprechend angepasst werden sollten. Die Empfehlungen der EFK zielen darauf ab, in Bereichen mit grossen Risiken die zentrale Aufsicht zu verstärken, indem den Querschnittsämtern zusätzliche Aufsichtspflichten und -kompetenzen zugewiesen werden. Die EFK hat ausserdem in ihrem Bericht «Folgeabschätzungen bei Botschaften des Bundesrates» vom 24. Oktober 2016 auch für die Bundeskanzlei verschiedene Empfehlungen formuliert bezüglich einer besseren Definition und Umsetzung ihrer Querschnittsaufgabe.

Der Bundesrat hat das Thema an seiner Sitzung vom 9. November 2016 behandelt. Er kam zum Schluss, dass die heute vorhandenen Instrumente und rechtlichen Grundlagen ausreichend sind, um die Aufgaben der angesprochenen Querschnittsämter vollumfänglich gewährleisten zu können. Eine zusätzliche Ausstattung mit formeller Weisungs- und Überwachungskompetenz sowie den dazugehörigen Durchsetzungsinstrumenten erachtet er nicht als zweckmässig. Eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Grundlagen bei den Querschnittsämtern ist in seiner Einschätzung daher nicht notwendig. Jedoch schliesst das EFD nicht aus, dass bei einer Ausweitung der Aufgaben des ISB eine Anpassung der Bundesinformatikverordnung sinnvoll sein könnte. So könnte das ISB beispielsweise beim Architekturmanagement in Zusammenarbeit mit den Departementen die inhaltliche IKT-Steuerung in der Bundesverwaltung weiter entwickeln.

Die Finanzdelegation befasste sich Mitte Januar 2017 mit dem Antwortschreiben des Vorstehers des EFD vom 22. November 2016 an die EFK. Das Schreiben stellt die Haltung des Bundesrates detailliert dar, beleuchtet die Rolle der Querschnittsämter im Führungsprozess der Departemente und der Bundeskanzlei, beurteilt die Empfehlungen der EFK an die geprüften Ämter EFV, EPA, ISB und BBL und beurteilt abschliessend die Empfehlungen aus genereller Sicht. Dabei hält das EFD fest, dass der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei mit ihrer Aufsicht und Führungstätigkeit die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicherstellen. Die Reformen vergangener Jahre (Bundespersonalgesetz, Neues Rech-

nungsmodell Bund, Neuer Finanzausgleich, Neues Führungsmodell Bund) verfolgen das Ziel, die Führungsverantwortung der Departemente und Verwaltungseinheiten zu stärken. Die Querschnittsämter haben parallel das entsprechende Fachcontrolling laufend weiterentwickelt. Demgegenüber würde eine Durchsetzung von Aufsichts- und Kontrollaufgaben durch die Querschnittsämter nach Ansicht des Bundesrates zu einer unerwünschten Verlagerung respektive Verwischung im Aufgaben- und Kompetenzgefüge führen und die Departemente und Ämter in ihrer Verantwortung entlasten.

Die Finanzdelegation wertet es positiv, dass sich der Bundesrat eingehend mit dieser Thematik befasst hat und das EFD sich sehr detailliert zu den Empfehlungen der EFK äussert. Auch nimmt sie zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Generalsekretärenkonferenz gestärkt und ihr zusätzliche Aufgaben übertragen hat (siehe nachstehende Ausführungen). Indessen bleibt für die Finanzdelegation die Frage nach wie vor offen, ob eine Stärkung der Querschnittsämter die Qualität der Aufgabenerfüllung in den betroffenen Bereichen – Personal, Informatik, Finanzen, Bauwesen – weiter verbessern könnte, indem Aufgaben klarer definiert, Kompetenzen einheitlicher wahrgenommen sowie Überschneidungen und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Sie wird sich deshalb im Frühjahr 2017 erneut mit dem Thema und insbesondere mit den Empfehlungen der EFK befassen.

#### *Generalsekretärenkonferenz (GSK)*

Die GSK ist gemäss Artikel 53 Absatz 1 RVOG das oberste Steuerungsorgan zur Koordination in der Bundesverwaltung. Um deren Kompetenzen und Fachwissen besser zu nutzen, beschloss der Bundesrat am 9. November 2016, der GSK zusätzliche Aufgaben zuzuweisen. Diese betreffen die Vorberatung von Bundesratsgeschäften und haben zum Ziel, den Bundesrat zeitlich zu entlasten. So wurde die GSK beauftragt, verschiedene Controlling-Berichte – Bundesratsgeschäfte, Beschaffung, IKT – zuhanden des Bundesrates vorzubereiten und zu plausibilisieren.

Im Bereich der Informatik soll die GSK Anträge und Aussprachepapiere zur Freigabe von Projektphasen von IKT-Schlüsselprojekten vorberaten, bei Differenzen falls möglich Kompromissvorschläge unterbreiten und zuhanden des Bundesrats entsprechende Empfehlungen abgeben. Im Personalbereich wird die GSK die jeweiligen Weisungen zum Personalvoranschlag bzw. die Festlegung des Zielwertes sowie die Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich vorberaten. Bei der finanzpolitischen Standortbestimmung informiert das EFD die GSK, wenn sich abzeichnet, dass weitere Sparmassnahmen ergriffen werden müssen. Beim Immobilienportfolio des EFD wird die GSK beauftragt, die für die Immobilienbotschaft des Folgejahres geplanten Vorhaben frühzeitig vorzubereiten und diese insbesondere bezüglich möglicher Einsparpotentiale zu prüfen. Schliesslich soll die GSK auch Beratungsfunktionen im Bereich der Gesamterneuerungswahlen von ausserparlamentarischen Gremien übernehmen.

Die GSK wurde beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 2018 eine Evaluation über die Wirksamkeit ihres verstärkten Einbezugs durchzuführen, den Bundesrat über die Resultate zu informieren und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Die Finanzdelegation wird sich bereits 2017 aufgrund erster Erfahrungen mit dem Thema befassen. Von besonderem Interesse ist dabei, wie die GSK ihre neue

Rolle in den Querschnittsbereichen Finanzen, Personal, Bauwesen und Informatik wahrnimmt und wie die Querschnittsämter ihre Anliegen einbringen können.

## **4 Schwerpunkte nach Departemente**

### **4.1 Behörden und Gerichte**

#### **4.1.1 Stärkung Aufsicht Stufe Bundesrat**

Aus dem Untersuchungsbericht der FK und GPK zu Insieme resultierte bekanntlich eine Reihe von Empfehlungen. Für Einzelheiten wird auf Ziffer 1.3 des Tätigkeitsbericht 2015 der Finanzdelegation verwiesen. Eine davon – Empfehlung 11 – forderte den Bundesrat auf, sich regelmässig mit der Direktion der EFK zu treffen und sich über wichtige offene Pendenzen aus den Prüfungen der EFK (Revisionspendenzen) informieren zu lassen. Die Empfehlung liess dabei offen, ob diese Aussprachen mit dem Gesamtbundesrat oder mit einem Ausschuss des Bundesrates erfolgen sollen. Die Generalsekretärenkonferenz diskutierte diese Empfehlung und legte dem Bundesrat Mitte September 2015 ein Aussprachepapier vor. Gestützt darauf beschloss dieser im Februar 2016, jedes Jahr zu prüfen und zu entscheiden, ob er zusätzlich zu den ordentlichen sieben Fachausschüssen adhoc einen Aufsichtsausschuss einsetzt. Im Vorfeld eines solchen Beschlusses sollen sich Bundespräsident, Bundeskanzler und Direktor EFK zu einem Austausch über die wichtigen Umsetzungspendenzen treffen. Der Bundesrat setzt einen solchen Ausschuss nur ein, wenn bereits bestehende Gefässe oder Instrumente nicht ausreichen. Wenn der Bundesrat einen solchen Ausschuss einsetzt, bestimmt er gleichzeitig das spezifische Mandat und die Zusammensetzung desselben. Am 23. März 2016 beschloss der Bundesrat, für 2016 auf die Einsetzung eines Aufsichtsausschusses zu verzichten.

Die Verbesserung der Kommunikation zwischen dem Bundesrat und der EFK ist mit dem gesetzlichen Auftrag der EFK konform, wonach sie gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b FKG den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung unterstützt. Der Direktor des EFK hat in den vergangenen drei Jahren mit jedem Departement jährlich mindestens ein bilaterales Gespräch geführt. Dabei ging es einerseits um einen Feedback zur Tätigkeit der EFK und andererseits um die Frage, wie die EFK die Departementsvorstehenden in ihrer Aufsicht optimal unterstützen kann.

Ausserdem fand am 31. Oktober 2016 erstmals eine Aussprache zwischen der EFK und dem Ausschuss für Finanzfragen des Bundesrates statt. Die EFK legte dabei ihre Prüftätigkeit im Auftrag des Bundesrates – IKT-Schlüsselprojekte, Informatiksisicherheit – dar und erläuterte, wie sie ihr Jahresprogramm mit der Risikobeurteilung des Bundesrates abstimmt. Ausserdem informierte sie den Ausschuss über die neue Praxis der EFK bei der Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 FKG (Meldung an Bundesrat über gravierende Mängel). Gemäss diesem Artikel stehen der EFK entweder die Information an zwei Departementsvorstehende (betroffenes Departement sowie EFD) oder die Meldung an den Gesamtbundesrat offen. Künftig wird die EFK solche Meldungen systematisch an den Gesamtbundesrat richten, um eine Asymmetrie der Information zu vermeiden.

Es wurde vereinbart, diese Gespräche zwischen der EFK und dem Finanzausschuss des Bundesrates ein- bis zweimal pro Jahr durchzuführen. Die Finanzdelegation begrüsst diesen regelmässigen Austausch. Sie wird sich jeweils von der EFK über die Kernpunkte der Gespräche orientieren lassen.

#### **4.1.2                   Elektronische Geschäftsverwaltung des Bundes (GEVER)**

Die Finanzdelegation verfolgt die Einführung eines neuen Geschäftsverwaltungssystems in der Bundesverwaltung seit rund vier Jahren. Sie richtete Ende 2013 verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat, unter anderem bezüglich der Beschaffung, der zentralen Führungs- und Kontrollverantwortung sowie der Steuerung des Vorhabens über einen Verpflichtungskredit. Im Frühling 2015 beschloss der Bundesrat, die Realisierung und Führung des Projektes der Bundeskanzlei zu übertragen. Zudem beantragte er dem Parlament, entgegen seiner ursprünglichen Absicht, einen Verpflichtungskredit für GEVER.

Ende Mai 2015 erfolgte der Zuschlag an zwei Anbieter. Das heute in weiten Teilen der Bundesverwaltung eingesetzte Produkt Fabasoft wurde wegen eines zu hohen Preises nicht berücksichtigt. Die Firma Fabasoft erhob gegen diese Vergabe Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dieses benötigte für die Bearbeitung des Falles über ein Jahr Zeit und wies schliesslich Mitte August 2016 die Beschwerde ab. Da Fabasoft auf einen Weiterzug des Urteils an das Bundesgericht verzichtete, erwuchs die seinerzeitige Vergabe per Ende September 2016 in Rechtskraft. Dies erlaubte, die blockierten Programmarbeiten wieder zu starten und eine umfassende Neuplanung des Projektes vorzunehmen. Der ursprünglich geplante Endtermin kann aber definitiv nicht eingehalten werden. Die Projektverantwortlichen rechnen nach der Neuplanung mit einer Verzögerung von 15 Monaten, die damit verbundenen Mehrkosten werden auf 1,6 Millionen Franken geschätzt; dieser Betrag soll durch die Programmreserven aufgefangen werden.

Der Bundesrat hiess Ende Juni 2016 das Marktmodell für den IKT-Standarddienst «elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER)» gut. Die Bundeskanzlei wurde beauftragt, das Projekt bis Ende 2018 zentral zu führen. Daraufhin geht der Standarddienst an das ISB über. Zudem wurde das EFD beauftragt, dem Bundesrat bis im Frühjahr 2017 eine überarbeitete Planung zu unterbreiten.

Bereits im September 2015 hatte der Bundesrat die Botschaft zur Finanzierung und Realisierung von GEVER verabschiedet. Wie von der Finanzdelegation gefordert, wird das Vorhaben als Standarddienst definiert. Die Gesamtkosten wurden mit maximal 142 Millionen Franken beziffert. Nach Abzug der Eigenleistungen der Bundesverwaltung beantragte der Bundesrat einen Gesamtkredit von 67 Millionen Franken. Da sich alle Departemente für das Produkt ActaNova entschieden haben, resultieren gegenüber einer Einführung von zwei Produkten Einsparungen von rund 32 Millionen Franken, und auch die Betriebskosten reduzieren sich um jährlich etwa sieben Millionen. Die eidg. Räte genehmigten den beantragten Kredit mit Bundesbeschluss vom 17. März 2016. Davon entfallen 25 Millionen Franken auf die Etappe «Realisierung», 42 Millionen auf die Etappe «Einführung».

Die Finanzdelegation ist froh, dass die Arbeiten an GEVER nach einer langen Blockade wieder aufgenommen werden konnten. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass solch komplexe Vorhaben aufgrund der vielen Beteiligten und der zahllosen Schnittstellen erhebliche Risiken aufweisen. So stellte die Finanzdelegation Mitte 2015 fest, dass die zwingend notwendigen organisatorischen Vorbereitungsarbeiten in verschiedenen Ämtern in Rückstand geraten waren, was aus ihrer Sicht auf Führungsprobleme in einzelnen Departementen hinwies. Sie wird das Projekt deshalb weiterhin aufmerksam verfolgen und das Augenmerk insbesondere auf eine präzise Planung, ein wirkungsvolles Controlling und ein aussagekräftiges Reporting legen.

## **4.2 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten**

### **4.2.1 Internationales Genf**

#### *Immobilienstiftung FIPOI*

Mitte 2015 wurde die Finanzdelegation darüber informiert, dass eine von der EFK beim Rechnungshof des Kantons Genf in Auftrag gegebene Untersuchung schwere Mängel in der Führung und Organisation der FIPOI aufgezeigt hat. Die Finanzdelegation ortete angesichts der strategischen Bedeutung des Internationalen Genf für die Schweiz grosse Risiken und stellte dringenden Handlungsbedarf für die parlamentarische Finanzoberaufsicht fest. Sie führte daraufhin mehrere Aussprachen mit dem Vorsteher des EDA und verlangte, dass die vorgesehene Untersuchung der Vorwürfe von einer unabhängigen Stelle vorgenommen wird. Deren Ergebnisse stützten die von der EFK und vom Kanton Genf gemachten Feststellungen und Empfehlungen vollumfänglich. Die Probleme bei der FIPOI bezogen sich vor allem auf deren strategische Ausrichtung, die Führung durch die Geschäftsleitung, die Aufsicht durch den Stiftungsrat sowie die Unternehmenskultur. Die Finanzdelegation fasste im November 2015 ihre Feststellungen zu diesem Geschäft zuhanden des EDA zusammen und formulierte verschiedene Empfehlungen; für Einzelheiten wird auf Ziffer 4.2.2 ihres letztjährigen Tätigkeitsberichts verwiesen.

Im 2016 liess sich die Finanzdelegation vom EDA regelmässig über die in die Wege geleiteten Verbesserungsmaßnahmen orientieren. Basis dazu bildete ein laufend nachgeführter Statusbericht, der die einzelnen Empfehlungen des Rechnungshofes Genf, die beschlossenen Massnahmen und deren Umsetzungsstand detailliert aufzeigt. Insgesamt konnte die Finanzdelegation Ende November 2016 feststellen, dass die verschiedenen Empfehlungen grösstenteils umgesetzt sind und sich die Situation bei der FIPOI als Folge der Reorganisation und durch die Neubesetzung des Direktors sowie weiterer Kaderpositionen markant verbessert hat.

Im Berichtsjahr stand für die Finanzdelegation vor allem die Frage der Corporate Governance im Vordergrund. Mitte Mai 2016 beauftragten das EDA und das EFD eine Arbeitsgruppe, die Rechtsform der FIPOI zu analysieren und zu klären, ob die Governance des Stiftungsrates den Anforderungen des Bundes entspricht und welche Massnahmen allenfalls getroffen werden müssen. Ein Zwischenbericht von Anfang September verweist auf die wesentlichen Risiken bei der Governance des Stiftungsrates – beispielsweise dessen Zusammensetzung, Informationsasymmetrie

und Interessenkonflikte – und zeigt mögliche Lösungswege auf. Der von EDA und EFD verabschiedete Schlussbericht soll der Finanzdelegation bis Mitte März 2017 vorliegen.

Ende November 2016 hörte die Finanzdelegation den Vorsteher des EDA, den Vorsteher des EFD, den aktuellen Stiftungsratspräsidenten der FIPOI sowie die Bundesvertreter im Stiftungsrat an. Sie stellte fest, dass der Bund und der Kanton Genf bezüglich der Zusammensetzung des Stiftungsrates eine grundsätzlich andere Haltung vertreten und die politischen und fachlichen Anforderungen unterschiedlich gewichten. Auch innerhalb des Bundes weichen die Positionen des EDA und des EFD bezüglich der optimalen Ausgestaltung der Corporate Governance teilweise voneinander ab.

Die Finanzdelegation wird den Schlussbericht der Arbeitsgruppe Corporat Governance sowie die Stellungnahmen der Adressaten des Berichts Mitte April 2017 mit dem EDA diskutieren. Von Interesse ist dabei insbesondere, welche konkreten Massnahmen der Bericht vorschlägt, welche Haltung EDA und EFD dazu vertreten und wie die Aufgaben und die Zusammensetzung des Stiftungsrats definiert werden sollen.

### *Immobilien*

Die Finanzdelegation befasste sich im Februar 2015 im Zusammenhang mit der «Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat» mit den in Aussicht gestellten Botschaften zu den Bau- und Renovationsprojekten des Immobilienparks des internationalen Genf. Seit 2015 können über die FIPOI neu auch zinsgünstige Darlehen zur Renovation bestehender Gebäude vergeben werden. Zuvor bestand nur die Möglichkeit zinsloser Darlehen für Neubauten. Der Standortkanton und die Gemeinde beteiligen sich finanziell oder durch Sachleistungen im Durchschnitt mit 30 Prozent daran. Mit Blick auf die absehbaren, sehr erheblichen finanziellen Aufwendungen für Bau- und Renovationsprojekte des Immobilienparks ersuchte die Finanzdelegation das EDA, ihr einen jährlichen Standbericht zukommen zu lassen, der die laufenden Immobilienprojekte auflistet sowie deren Stand und finanzielle Situation aufzeigt. Zudem verlangte die Finanzdelegation einen Gesamtüberblick über die zu erwartenden Bau- und Renovationsprojekte, deren voraussichtlichen Kosten sowie einen Terminplan.

Anfang September 2016 diskutierte die Finanzdelegation den zweiten Standbericht vom 12. August 2016, der ausführlich die Immobilienpolitik des Bundes gegenüber den internationalen Organisationen, den Stand der laufenden Projekte sowie die Chancen und Risiken im internationalen Wettbewerb aufzeigt. Sie nahm zur Kenntnis, dass in den letzten Jahren sechs internationale Organisationen mit Sitz in Genf die Schweiz formell um Unterstützung für Bau- und Renovationsprojekte ersuchten. Insgesamt wurden Beiträge in der Höhe von etwa 830 Millionen Franken beantragt, davon rund 630 Millionen zu Lasten des Bundes. Fünf Projekte wurden dem Parlament mit jeweils separaten Botschaften im Laufe des Jahres 2016 unterbreitet. Ein weiteres Vorhaben dürfte erst 2019 spruchreif sein. Ausserdem prüfen zurzeit mehrere Organisationen langfristige Optionen für ihre Sitzgebäude.

Die EFK führte im Herbst 2016 beim EDA eine Governanceprüfung des «Comité de coordination et du Groupe opérationnel Etat hôte» durch. Diese Gremien werden bei

Neubauten und Renovationen an Gebäuden von in Genf ansässigen Internationalen Organisationen eingesetzt. Der Bund vergibt für diese Arbeiten zinslose resp. zinsgünstige Darlehen und ist in beiden Gremien vertreten. Ziel der Prüfung war es aufzuzeigen, ob diese Strukturen geeignet sind, die Aufsicht über die Verwendung der Darlehen sicherzustellen und die Interessen des Bundes wahrzunehmen. Die Finanzdelegation konnte zur Kenntnis nehmen, dass die Prüfung grundsätzlich einen guten Befund ergab. Verbesserungen regte die EFK bezüglich der ungenügend definierten Funktion des Comité de coordination an. Insbesondere bestehen Unklarheiten bezüglich der Aufsichtsaufgaben dieses Gremiums sowie der Aufteilung der Rollen zwischen dem Comité und der FIPOI. Die EFK empfahl, die Abgrenzung und die Schnittstellen der Aufsichtsaufgaben zu klären und festzuhalten. Das EDA hat die diese Empfehlungen akzeptiert und wird sie umsetzen.

#### **4.2.2 Internationale Veranstaltungen im Ausland**

Aufgrund von Erfahrungen bei der Expo.02 und bei verschiedenen früheren Weltausstellungen im Ausland – beispielsweise Sevilla und Hannover – hatte die Finanzdelegation 2003 beschlossen, die Teilnahme der Schweiz an Weltausstellungen mitschreitend zu begleiten. Der Fokus lag dabei auf den finanziellen Aspekten, hatte sich doch gezeigt, dass oft die Kosten unterschätzt und die Einnahmen zu optimistisch angesetzt worden waren. Dies zeigte sich exemplarisch bei der Expo.02, wo die Einnahmen weit unter den Erwartungen blieben und schliesslich um rund 470 Millionen unter dem Budget lagen. In der Folge beschäftigte sich die Finanzdelegation insbesondere mit den Weltausstellungen in Saragossa im Jahre 2008, Shanghai (2010) und Mailand (2015). In verschiedenen Aussprachen liess sich die Finanzdelegation jeweils über die Vorbereitungsarbeiten, die Kreditbeanspruchung sowie die finanzielle Führung der Projekte orientieren. Insgesamt konnte sie dabei feststellen, dass diese Vorhaben insgesamt gut geführt wurden und die verantwortlichen Stellen offenbar die Lehren aus den Fehlern bei der Expo.02 gezogen haben. Die Finanzdelegation berichtete darüber in ihren Tätigkeitsberichten für die Jahre 2006 (Ziff. 5.2.2) und 2010 (Ziff. 3.2.3).

Die bei der Beteiligung der Schweiz bei Weltausstellungen erreichten Fortschritte in der Projektführung veranlassten die Finanzdelegation Ende Juni 2016 zum Entscheid, künftig grundsätzlich nur noch Projekte eng zu verfolgen, welche ein Gesamtbudget von über 10 Millionen Franken aufweisen. Die Finanzdelegation verlangt in solchen Fällen ein detailliertes Budget und ist danach regelmässig über Stand und Fortschritt des Projektes aufzudatieren. Bei erheblichen Kostenüberschreitungen ist sie zeitnah zu informieren. In der Berichterstattung sind neben den finanziellen Aspekten auch die Rechtmässigkeit der Beschaffungen, die Effektivität der eingesetzten Mittel sowie die Auswirkungen des Projektes auf das Ansehen der Schweiz aufzuzeigen.

Gemäss diesen Kriterien befasste sich die Finanzdelegation Ende November 2016 mit der Weltausstellung 2020 in Dubai. Für die Teilnahme der Schweiz sind in den Jahren 2018–2021 insgesamt rund 14,3 Millionen Franken vorgesehen (Stand November 2016). Es sollen Beteiligungen Dritter im Umfang von rund 7,7 Millionen

Franken generiert werden, was den Bundesbeitrag entsprechend reduzieren würde. Die Finanzdelegation informierte sich in einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDA über die wesentlichen Eckpunkte des Vorhabens und wird dieses 2017 aufgrund des detaillierten Budgets und regelmässiger Standberichte eng begleiten.

### **4.3 Eidg. Departement des Innern**

#### **4.3.1 Beteiligungen des Bundes an Stiftungen**

Aufgrund der Governance-Probleme bei der Stiftung FIPOI (siehe vorstehend Ziff. 4.2.1 «Internationales Genf») befasste sich die Finanzdelegation auch grundsätzlich mit der Frage der Steuerung von Stiftungen durch den Bund. Sie verlangte deshalb vom Bundesrat eine Übersicht über alle Stiftungen, an denen der Bund beteiligt ist. Vor allem interessierte, wie in solchen Stiftungen die Interessen des Bundes sowie die Aufsicht wahrgenommen werden, bei welchen Stiftungen der Bund Einsitz im Stiftungsrat nimmt und ob bzw. wie er über Vorgaben und Ziele steuert. In seiner Antwort von Mitte Juni 2016 hielt das EDI fest, dass rechtlich nicht von «Beteiligung», sondern von einem finanziellen Engagement des Bundes zugunsten einer Stiftung gesprochen werden muss. Am stärksten ist das Engagement des Bundes, wenn er als (Mit-)Gründer am Stiftungskapital beteiligt ist und die Stiftung durch Beiträge unterstützt. Diese Form kommt aber offenbar selten vor; insgesamt hat der Bund bei neun Stiftungen einen Gründungsbeitrag geleistet. Mehrheitlich erfolgen die Leistungen des Bundes in Form von Subventionen. Das EDI listet 101 Stiftungen als Subventionsempfänger auf.

Beteiligt sich der Bund massgeblich bei der Gründung einer Stiftung, sind die Ziele im Stiftungszweck vorgegeben und die Steuerung erfolgt direkt über die Erfüllung des Zweckes. Verschiedene Stiftungen werden mit einer Leistungsvereinbarung gesteuert. Wenn der Bund Subventionen ausrichtet, sind zudem die Bestimmungen des Subventionsgesetzes und die subventionsrechtlichen Spezialerlasse zu beachten. Die Eidg. Stiftungsaufsicht (ESA) beaufsichtigt alle Stiftungen, die einen gesamtschweizerischen oder internationalen Zweck haben; somit auch diejenigen, bei denen sich der Bund engagiert. Der Bund nimmt bei insgesamt 62 Stiftungen durch eine Vertretung im Stiftungsrat direkt Einfluss. Zudem wird bei anstehenden Neuwahlen vermehrt auf eine Einsitznahme verzichtet, um Interessenskonflikten vorzubeugen. Dies deckt sich mit den Leitsätzen zur Corporate Governance des Bundes, welche aus ebendiesem Grund zur Zurückhaltung beim Einsatz von Bundesvertretungen in Verwaltungs- oder Institutsräten raten.

Die Finanzdelegation ist überrascht von der grossen Anzahl der Stiftungen, bei denen sich der Bund in irgendeiner Form beteiligt. Offenbar fehlen aber klare Grundsätze und Richtlinien bezüglich solcher Beteiligungen. Die Finanzdelegation begrüssst deshalb, dass die EFK in Herbst 2016 beim GS EDI eine Evaluation über die Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht durchgeführt hat. Sie wird das Thema aufgrund des Prüfberichts der EFK im Frühjahr 2017 weiterverfolgen mit dem Ziel, allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen und gegebenenfalls konkrete Empfehlungen an den Bundesrat zu richten.

### 4.3.2 BAG: Revision der Mittel- und Gegenstände-Liste

Aufgrund einer Sendung des «Kassensturz» vom 1. März 2016 befasste sich die Finanzdelegation vertieft mit diesem Thema. In dieser Sendung war darauf verwiesen worden, dass für medizinische Hilfsmittel teilweise völlig veraltete Tarife zur Anwendung gelangen und von den Krankenkassen oft auch überhöhte Preise bezahlt werden müssen, die in Einzelfällen um ein Mehrfaches über dem normalen Verkaufspreis in einer Apotheke liegen. Der Kassensturz nannte ein mögliches Einsparpotenzial von jährlich 100 Millionen Franken. Auch stellte er fest, dass dem zuständigen Bundesamt der Revisionsbedarf der MiGel offenbar seit Langem bekannt ist, die Arbeiten aber nicht oder nur stockend vorankommen. Die Finanzdelegation ortete dringenden Handlungsbedarf und beauftragte die EFK, ihr den Stand dieses Geschäftes aufzuzeigen.

Wie die EFK in ihrem Kurzbericht vom 23. Mai 2016 aufzeigt, beliefen sich die auf diesem Tarif basierenden Kosten im Jahr 2014 auf rund 473 Millionen Franken, 7,7 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Notwendigkeit einer umfassenden Revision der MiGel ist seit 2005 bekannt. Das BAG sistierte jedoch die Arbeiten im Jahr 2007, um seine Ressourcen in wichtigeren Bereichen einzusetzen. Nach einer Intervention des Preisüberwachers 2011 stellte das EDI in Aussicht, die Revisionsarbeiten bis Ende 2013 abzuschliessen. Dieses Ziel wurde jedoch nicht erreicht.

Die Finanzdelegation forderte Mitte Juli 2016 den Vorsteher des EDI auf, ihr einen Zeitplan für die Revision der MiGel vorzulegen und aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen diese Revision so rasch wie möglich Wirkung erzielen kann. In seiner Antwort von Mitte August 2016 hält der Vorsteher des EDI fest, dass der Revisionsbedarf im Bereich der MiGel unbestritten ist, die Arbeiten nach Verzögerungen nun in Gang sind und das Projekt im Dezember 2015 gestartet wurde. Auch verweist er auf verschiedene Massnahmen, die bereits zur Verbesserung der MiGel umgesetzt wurden. So wurden beispielsweise 2006 die Höchstvergütungsbeträge linear um 10 Prozent gekürzt, und 2011 wurden diese Beträge bei den drei umsatzstärksten Produktgruppen erneut deutlich gesenkt. Eine im Jahre 2014 durch das BAG in Auftrag gegebene Analyse bei seit längerem nicht angepassten Positionen hat ergeben, dass die Höchstvergütungen nicht systematisch höher liegen als im Ausland. Zudem erfolgten per 1. August 2016 bzw. auf Anfang 2017 im Rahmen von Sofortmassnahmen weitere Senkungen der Höchstvergütungsbeträge, während im ordentlichen Revisionsverfahren der MiGel die Produktgruppen mit dem grössten Handlungsbedarf prioritär behandelt werden. Damit wird gemäss EDI erreicht, dass bis Ende 2017 diejenigen Produkte, die zwei Drittel des Kostenvolumens der MiGel ausmachen, revidiert sein werden. Der Abschluss der Revisionsarbeiten ist auf Ende 2019 geplant.

Anfang September 2016 erörterte die Finanzdelegation das Geschäft in einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI. Dabei liess sie sich insbesondere über die Gründe für die Verspätung bei der Aktualisierung der MiGel sowie über den Stand der Arbeiten informieren. Bezüglich des bisweilen vorgebrachten Sparpotenzials von 100 Millionen Franken nahm sie zur Kenntnis, dass das BAG diesen Betrag als nicht nachvollziehbar erachtet und mit einem Potenzial von 10–30 Millionen rechnet. Die Finanzdelegation gelangte aufgrund ihrer Abklärungen zum Schluss, dass

bei diesem Geschäft nicht die finanziellen Aspekte im Vordergrund stehen. Sie hat deshalb das Dossier zur vertieften Prüfung an die GPK-S übertragen, die sich ihrerseits aufgrund einer Anfrage der SGK-S seit April 2016 mit dem Thema befasst.

### 4.3.3 BAG: Tarif für ambulanten ärztliche Leistungen

Der Tarif TARMED basiert massgeblich auf Datengrundlagen aus den 1990er Jahren. Aufgrund des medizinischen und technischen Fortschritts ist die heutige Tarifstruktur nicht mehr sachgerecht. Nach dem Grundsatz der Tarifautonomie ist es Sache der beteiligten Partner, die Tarife in Verträgen zu vereinbaren. Der Revisionsbedarf bei TARMED ist grundsätzlich unbestritten, die Einigung der Tarifpartner auf eine neue Tarifstruktur ist jedoch äusserst langwierig und gestaltet sich sehr schwierig.

In einem Evaluationsbericht stellte die EFK bereits 2010 fest, dass die Blockade bei den Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern mit Blick auf die Gesundheitskosten ein Hauptproblem darstellt. Die Finanzdelegation lud die Tarifpartner Ende November 2010 ein, gestützt auf die Empfehlungen der EFK zielführende Vorschläge in die Diskussion einzubringen. Sie musste 2016 ernüchert feststellen, dass in den vergangenen Jahren kaum Fortschritte zu verzeichnen sind und die Umsetzung der meisten der EFK-Empfehlungen weiterhin offen ist. Mit der Kündigung des Rahmenvertrages zwischen santésuisse und den Spitälern (H+) bestand im schlimmsten Fall die Gefahr eines tariflosen Zustands per 1. Januar 2017. Vor diesem Hintergrund führte die Finanzdelegation Anfang September 2016 eine Aussprache mit dem Vorsteher des EDI. Dabei wurde auch die Frage diskutiert, wie die gesetzlichen Kompetenzen des Bundes erweitert werden können. Heute sieht lediglich Artikel 43 Absatz 5<sup>bis</sup> KVG eine Interventionsmöglichkeit des Bundes vor. Der Bundesrat kann demnach im Bereich der Einzelleistungstarife Anpassungen an einer bereits bestehenden Tarifstruktur vornehmen, wenn sich diese als nicht mehr sachgerecht erweist und sich die Tarifpartner nicht auf eine Revision einigen können. Diese Kompetenz hat der Bundesrat 2014 mit der Verabschiedung der Verordnung über die Anpassung von Tarifstrukturen in der Krankenversicherung (SR 832.102.5) genutzt.

Angesichts der blockierten Situation bei den Tarifverhandlungen sowie der direkten Folgen auf die steigenden Gesundheitskosten und indirekten Auswirkungen auf den Bundeshaushalt gelangte die Finanzdelegation zum Schluss, dass eine Stärkung der Rolle des Bundes und seiner gesetzlichen Kompetenzen im Bereich TARMED unbedingt erforderlich ist. Sie forderte deshalb das EDI auf, mögliche Optionen für eine Revision auf Gesetzesstufe zu prüfen. In seiner Antwort vom 7. November 2016 präsentierte das EDI die Ausgangslage bei TARMED und zeigte umfassend die möglichen gesetzlichen Anpassungen auf.

Ende November 2016 beschloss die Finanzdelegation, das Schreiben des EDI an die zuständigen Fachkommissionen SGK weiterzuleiten und das Geschäft im Rahmen einer nächsten Aussprache mit dem Vorsteher des EDI im Herbst 2017 erneut aufzugreifen. Inzwischen hat der Bundesrat am 23. November 2016 den aktuellen Ärztetarif TARMED für 2017 verlängert. Der Bundesrat wiederholte zudem die Notwendigkeit, TARMED dringend zu revidieren und forderte die Tarifpartner

erneut auf, eine Revision zu vereinbaren, ansonsten weitere Tarifierpassungen vorbereitet würden. Die SGK des Nationalrats hat Anfang Februar 2017 beschlossen, zwei Kommissionsinitiativen zu TARMED auszuarbeiten. Die eine Initiative sieht vor, dass die Tarifpartner eine Organisation einsetzen müssen, um auch im ambulanten Bereich die Pflege und ständige Weiterentwicklung der Tarifstrukturen zu garantieren. Die andere will einen Mechanismus zur Steuerung der Kosten und Leistungen einführen, um dem Kosten- und Prämienanstieg entgegenzuwirken.

#### **4.4 Eidg. Justiz- und Polizeidepartement**

##### **4.4.1 SEM: Lage und Massnahmen im Migrations- und Asylbereich**

Die Finanzdelegation informierte sich im April 2016 über die Ergebnisse der Evaluation der Testphase für beschleunigte Asylverfahren. Sie nahm zur Kenntnis, dass die Asylverfahren durchschnittlich 39 Prozent rascher durchgeführt und abgeschlossen werden konnten. Die raschere Prüfung der Asylgesuche ist möglich, weil sich alle relevanten Akteure des Asylverfahrens im Bundeszentrum «unter einem Dach» befinden. Aus der Evaluation geht auch hervor, dass der Rechtsschutz die Rechtsstaatlichkeit erhöht und sich positiv auf Effizienz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Asylverfahrens auswirkt. Die Entscheide des SEM stossen auf höhere Akzeptanz, die Beschleunigung der Verfahren ist wirtschaftlich. Die Investitionen in die neuen Zentren werden in achteinhalb Jahren amortisiert sein. Mittelfristig kann der Bund mit Nettoeinsparungen in Höhe von jährlich 110 Millionen Franken rechnen.

In der Aussprache von Ende Juni 2016 mit der Vorsteherin des EJPD liess sich die Finanzdelegation über die Situation im Migrations- und Asylbereich informieren. Da es schwierig ist, die Entwicklung in den Konfliktgebieten und entlang der Migrationsrouten vorherzusagen, ging die Schweiz für 2016 davon aus, dass die Anzahl der Asylgesuche kaum geringer sein wird als 2015, als 39 523 Gesuche gestellt worden waren. Eingereicht wurden im Berichtsjahr letztlich 27 207 Gesuche. Dieser Rückgang ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Grenzen auf der Balkanroute im März 2016 teilweise geschlossen wurden. Diese Massnahme wurde nicht aufgewogen durch die Zunahme der Anzahl Migrantinnen und Migranten, die über das Mittelmeer in die Schweiz gelangen. Der Prozentsatz der in der Schweiz eingereichten Gesuche an der Gesamtzahl der europaweit eingereichten Anträge ist zurückgegangen, von 2,9 Prozent im Jahr 2015 auf rund 2 Prozent im Jahr 2016.

Ferner nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im April 2016 eine Notfallplanung für den Asylbereich erarbeitet haben, um für alle Eventualitäten gewappnet zu sein. Weil sich die Entwicklung der Lage nicht voraussagen lässt, orientiert sich die Notfallplanung an verschiedenen Szenarien. Ziel der gemeinsamen Notfallplanung ist es, auch im Falle eines raschen und starken Anstiegs der Asylgesuche alle Asylsuchenden registrieren und überprüfen zu können. Zudem müssen alle Asylsuchenden untergebracht und betreut werden können. Anfänglich wurde von einem Bedarf von 5000 Unterkunftsplätzen für 24 000 Asylgesuche ausgegangen; gemäss Notfallplanung wird der Bund künftig

6000 Unterkunftsplätze bereitstellen, dies namentlich zur Sicherstellung der Registrierung der Gesuchstellenden.

In der Aussprache mit der EJPD-Vorsteherin wurde die Finanzdelegation auch darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Suche nach Standorten für die Bundesasylzentren weiterhin im Gange ist. Die Departementsvorsteherin erklärte, dass dank der bisherigen Diskussionen mit den politischen Behörden 11 der vorgesehenen 18 Standorte festgelegt und der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden konnten. Das in der Botschaft vorgesehene Investitionsvolumen in Höhe von 548 Millionen Franken reiche voraussichtlich aus.

In Bezug auf die Wirksamkeit und den Mehrwert von Migrationspartnerschaften wies die EJPD-Vorsteherin darauf hin, dass in einer externen Evaluation eine weitgehend positive Bilanz gezogen wurde. Es wurde betont, dass für diese Abkommen Ressourcen notwendig sind und gewisse Kriterien erfüllt sein müssen – dies bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten. Diese Partnerschaften könnten demnach nicht mit allen Herkunfts- beziehungsweise Transitländern abgeschlossen werden.

Im Bereich der Rückkehrabkommen schliesslich verharrt die Anzahl der Asylgesuche von Staatsangehörigen aus den betroffenen Herkunftsländern dank der Einführung des 48-Stunden-Verfahrens beziehungsweise des Fast-Track-Verfahrens für voraussichtlich schwach begründete Gesuche auf vergleichsweise tiefem Niveau.

#### **4.4.2 IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung (FMÜ)**

Das Programm «Fernmeldeüberwachung» ist ein IKT-Schlüsselprojekt, das am 1. Januar 2016 lanciert wurde und auf das IKT-Schlüsselprojekt ISS 2 (Interception System Schweiz 2) folgt, das im Dezember 2015 auslief. Ziel dieses Programms ist der Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehrs (Dienst ÜPF) sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei. Damit soll das Verarbeitungssystem ISS an die technischen Entwicklungen der letzten Jahre und an die Anforderungen künftiger Technologien angepasst werden. Diese Anpassung wiederum bezweckt die Vermeidung potenzieller Lücken in der bestehenden und künftigen Überwachung des Fernmeldeverkehrs, wodurch die Überwachung qualitativ verbessert wird.

Die Gesamtinvestitionen belaufen sich auf 112 Millionen Franken, davon Eigenleistungen des EJPD in Höhe von 13 Millionen Franken. Die Umsetzung der notwendigen Systemanpassungen und Systemerweiterungen wird im Rahmen von fünf voneinander unabhängigen Etappen realisiert. Mit Bundesbeschluss vom 11. März 2015 hat das Parlament dafür einen Gesamtkredit von 99 Millionen Franken für die Jahre 2016–2021 bewilligt. Das Informatik-Service-Center des EJPD (ISC-EJPD) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) legten die Weisungen der EFV über die Verwendung dieses Verpflichtungskredites unterschiedlich aus (vgl. Ziff. 4.4.2 des Tätigkeitsberichts 2015). Gewisse Projekte des Programms könnten nämlich von der Bundesverwaltung anstatt von einem externen Leistungserbringer umgesetzt wer-

den. Der Bundesrat antwortete der Finanzdelegation mit Schreiben vom 17. August 2016, das Problem sei in erster Linie auf ein terminologisches Missverständnis zwischen der EFV und dem ISC-EJPD zurückzuführen. Gemäss den Regelungen für die Haushalt- und Rechnungsführung gingen nur die Ausgaben im Zusammenhang mit bundesexternen Dritten zulasten des Verpflichtungskredits.

Die Finanzdelegation liess sich von der EJPD-Vorsteherin in einer Aussprache im Juni 2016 über dieses IKT-Schlüsselprojekt orientieren. Sie nahm zur Kenntnis, dass das Projekt plangemäss verläuft und die Kantone, das heisst die Strafverfolgungsbehörden und die Polizeikommandanten, ebenfalls in dieses Programm integriert werden. Angesichts der Grösse und der Komplexität des Projekts kann ein Mangel an Personalressourcen nicht ausgeschlossen werden.

Im November 2016 befasste sich die Finanzdelegation mit dem Halbjahresbericht des Bundesrates zum IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung. Dieser Bericht bestätigte, dass das Programm und die Umsetzungsprojekte planungsgemäss verlaufen. Beim Qualitäts- und Risikomanagement sowie in den durchgeführten Evaluationen wurde kein grösseres Risiko oder Problem festgestellt. Als einziges Risiko wurde der Mangel an Personalressourcen erkannt.

An der gleichen Sitzung nahm die Delegation auch Kenntnis vom ersten Prüfbericht der EFK zum IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung. Zusammenfassend stellte die EFK fest, dass sich das Programm positiv entwickelt hat und dieses kompetent geführt wird. Sie weist in ihrem Bericht allerdings auf ein Problem bei den Kosten der Datenverschlüsselung hin. Auf Ersuchen der Finanzdelegation sah die EFK in ihrem Jahresprogramm 2017 eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der Fernmeldeüberwachung vor.

Die Finanzdelegation wird die Entwicklung dieses Programms anhand der halbjährlichen Standberichte des Bundesrates und des Berichts über die Wirtschaftlichkeitsprüfung der EFK weiterhin aufmerksam verfolgen.

#### **4.4.3 IKT-Schlüsselprojekt Erneuerung Systemplattform Biometriedatenerfassung (ESYSP)**

Die Systemplattform zur Erfassung der biometrischen Daten (Programm ESYSP) dient zur Erfassung von biometrischen Daten wie Fingerabdrücken und Gesichtsbildern. In den kantonalen Migrations- und Passämtern, bei der Grenzwache sowie in den Schweizer Vertretungen im Ausland werden die Stationen für die Biometriedatenerfassung zur Ausstellung von Schweizer Pässen, biometrischen Ausländerausweisen, Reisedokumenten für ausländische Personen und Visa verwendet.

Die derzeitige Plattform muss nach einer Nutzungsdauer von zehn Jahren erneuert werden. Die Gesamtkosten des Vorhabens belaufen sich auf 46,6 Millionen Franken für die Jahre 2016–2021. Das Vorhaben umfasst zwei Etappen. In der ersten wird die Systemplattform zur Erfassung der biometrischen Daten erneuert. Die zweite beinhaltet den Kauf der Systeme sowie deren Einführung beim EDA, EJPD und EFD.

Dieses Projekt wurde im Mai 2016 unter Leitung des Staatssekretariats für Migration (SEM) lanciert. Das Programm ESYSP umfasst sechs Projekte. Die Inbetriebsetzung der erneuerten Plattform in der Schweiz und im Ausland ist für das Jahr 2020 vorgesehen. Wegen der grossen Anzahl der weltweiten Standorte ist im Ausland eine gestaffelte Einführung über einen Zeitraum von zwölf Monaten geplant.

Das Programm ESYSP wurde im April 2016 als neues IKT-Schlüsselprojekt des Bundes festgelegt. Am 7. September 2016 überwies der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur Erneuerung der Systemplattform Biometriedatenerfassung (Geschäft 16.063), mit der er für die Jahre 2018–2021 einen Gesamtkredit von 33 Millionen Franken beantragte. Dieser Betrag umfasst einen Verpflichtungskredit in Höhe von 14,3 Millionen Franken für die erste Etappe und einen Verpflichtungskredit in Höhe von 18,7 Millionen Franken für die zweite Etappe.

Die Finanzdelegation nahm bei einer Aussprache mit der Vorsteherin des EJPD im Juni 2016 Kenntnis von den Herausforderungen und Risiken dieses Projekts.

Aus dem Standbericht des Bundesrates per 30. Juni 2016 geht hervor, dass das Projekt korrekt verläuft. Als Vorbehalt wurde einzig der Mangel an Personal genannt. Die Delegation wird dieses Projekt anhand der halbjährlichen Standberichte des Bundesrates und des Prüfberichtes der EFK weiterhin aufmerksam verfolgen.

## **4.5 Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport**

### **4.5.1 GS VBS/RUAG: Strategische Ziele und Compliance**

Aufgrund einer Prüfung vom Sommer 2016 stellte die EFK bei der RUAG Schwächen beim Reifegrad des Compliance Management Systems (CMS), bei der Integration von Akquisitionen und beim Agentenmanagement fest. Die EFK bezeichnete die Haftungs- und Reputationsrisiken für die RUAG und den Bund als Eigner als beträchtlich. Insbesondere gilt es, die Korruptionsrisiken und die Risiken in Bezug auf Exportvorschriften zu reduzieren; in einem europäischen Land wurden Hinweise auf schwerwiegende Unregelmässigkeiten gefunden. Dies veranlasste die EFK, eine Meldung gemäss Artikel 15 Absatz 3 FKG an den Gesamtbundesrat zu richten und auf Risiken im Bereich der Kriegsmaterialexporte hinzuweisen.

Die RUAG akzeptierte die Empfehlungen der EFK, bezweifelte aber, ob für deren Prüfung eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorgelegen hat. Ein von der RUAG in Auftrag gegebenes Gutachten der Universität Zürich von Ende August 2016 kommt zum Schluss, dass in diesem Bereich gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Es wurde geltend gemacht, die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der EFK bestehe nur im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften gemäss Artikel 1 Absatz 1 FKG. Der allgemeine Revisionsauftrag gemäss Artikel 8 Absatz 1 FKG genüge für die obenerwähnte Prüfung nicht, vielmehr würden solche Prüfungen einer klaren Grundlage im betreffenden Spezialgesetz bedürfen.

Die EFK teilt diese Schlussfolgerungen nicht. Die Finanzdelegation beschloss deshalb, ihrerseits beim Bundesamt für Justiz (BJ) ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben, um die Rechtslage zu klären. Wie das BJ Ende November 2016 festhält,

benötigt die EFK für eine Prüfung keine Absprache mit dem Verwaltungsrat der RUAG. Die frühere Bestimmung in Artikel 8 Absatz 1<sup>bis</sup> FKG («Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt ihre Prüfungen bei Unternehmungen ... in Absprache mit deren Verwaltungsrat durch») wurde vor einigen Jahren aufgehoben. Die Aufhebung dieser Bestimmung kann nicht anders gedeutet werden, als dass der Gesetzgeber diese Einschränkung für Prüfungen der EFK aufheben wollte. Die diesbezügliche Argumentation des BJ überzeugt. Das Gutachten der Uni Zürich argumentiert auch mit einer möglichen faktischen Haftung des Bundes durch die Prüftätigkeiten der EFK. Das BJ kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass dies nicht der Fall sein könne. Die Finanzdelegation legte daraufhin dem Verwaltungsratspräsidenten der RUAG ihre Haltung dar und ersuchte ihn, die EFK aktiv zu unterstützen. Dieser verwies in seiner Antwort auf die aus Sicht der RUAG weiterhin ungenügend klare rechtliche Grundlage für die Prüfungen der EFK und schlug vor, die Frage rasch durch eine unabhängige Instanz beurteilen zu lassen.

Mitte Februar 2017 diskutierte die Finanzdelegation das Thema mit dem Verwaltungsratspräsidenten sowie einem Vertreter des Verwaltungsrates der RUAG, mit dem Vorsteher des VBS und dem Vorsteher des EFD. Für die Finanzdelegation ist nach diesen Aussprachen weiterhin klar, dass die Prüfkompentenz der EFK bei der RUAG gegeben ist. Die EFK muss ihre Prüfungen in ihrer Funktion als Kontrollinstanz des Bundes als Eigner der RUAG durchführen. Sie vertritt dabei letztlich die Interessen der Steuerzahlenden. Dass die EFK bei ihren Arbeiten auf die Rechtsform und die Corporate Governance der RUAG Rücksicht nehmen und die Unternehmung informieren soll, ist unbestritten. Eine zwingende Absprache mit dem Verwaltungsrat der RUAG ist für die Finanzdelegation jedoch nicht akzeptabel und liegt keinesfalls im Interesse der Eigner und der RUAG selber. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass sowohl das VBS als auch das EFD die Ansicht vertreten, dass die EFK bei der RUAG unbeschränkt prüfen kann und soll. Die RUAG bewegt sich in einem politisch äusserst sensiblen Bereich, die Risiken eines Reputationsschadens sind hoch. Mit einer unbeschränkten Kontrollmöglichkeit der EFK stärkt die Eidgenossenschaft als Eigentümerin die Glaubwürdigkeit der RUAG.

#### **4.5.2 Abklärungssitzung zu Informatikprojekten des VBS**

Die Finanzdelegation befasst sich seit vielen Jahren mit den Informatikprojekten des VBS und berichtet jeweils in ihren Tätigkeitsberichten detailliert über ihre Feststellungen. Im Bericht für das Jahr 2014 hat sie insbesondere darauf hingewiesen, dass im VBS bezüglich der Führung von Projekten, des Controllings und der Berichterstattung nach wie vor Unklarheiten bestehen. Sie führte deshalb 2015 verschiedene Aussprachen mit Exponenten des Departementes. Dabei diskutierte sie vor allem die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Dienststellen und der Departementsleitung und liess sich über den Stand der wichtigsten IKT-Projekte des VBS orientieren. Im Vordergrund standen die Projekte Sicheres Datenverbundnetz, POLYCOM und FITANIA; siehe dazu auch Ziffer 4.5.4 des Tätigkeitsberichts 2015. Aufgrund dieser Informationen gelangte die Finanzdelegation zum Schluss, dass bei der strategischen und operativen Führung gewisse Verbesserungen erzielt wurden. Indessen fehlte nach wie vor eine verbindliche Mittelfristplanung. Zudem stellen die beschränkten

Personalressourcen bei manchem Projekt ein Risiko dar und die oft sehr lange Projektdauer erschwert die Führung von komplexen Vorhaben.

Im Berichtsjahr 2016 stand für die Finanzdelegation die Frage im Vordergrund, wie die neue Departementsleitung die Führung der Informatikprojekte ausgestalten will und wie sich die verschiedenen gewichtigen IKT-Vorhaben entwickeln. Sie setzt dazu eine Subdelegation ein mit dem Auftrag, die Thematik im Rahmen einer Abklärungssitzung mit dem Informatikchef und dem Leiter Projekte im VBS zu vertiefen. Die grundsätzlichen Bemerkungen der Finanzdelegation sind nachstehend aufgeführt, für die Feststellungen zu den Projekten POLYCOM und FITANIA wird auf die nachstehenden Ziffern 4.5.3 und 4.5.4 verwiesen.

Im GS des VBS wurde 2016 eine Reorganisation an die Hand genommen, um die Bereiche Informatikprojekte, Controlling und Führungsunterstützung zu verstärken. Die Finanzdelegation wertet diese Massnahmen positiv und erwartet, dass dadurch weitere Verbesserungen bei der strategischen und operativen Führung von Informatikprojekten erzielt werden können. Offen bleibt für die Finanzdelegation jedoch die Frage, ob bei der Projektführung dem Informatik-Fachwissen das nötige Gewicht beigemessen wird.

Auf der sachlichen Ebene wurde an der Abklärungssitzung vor allem der Aufbau der Berichterstattung über die Informatikprojekte des VBS diskutiert. Dem früher formulierten Wunsch der Finanzdelegation nach mehr und aussagekräftigeren Informationen hat das VBS durch eine Neugestaltung seiner Liste der Top-Projekte inzwischen entsprochen. Diese Liste weist den vom Parlament bewilligten Gesamtkredit und die bereits eingesetzten Kreditteile aus und enthält Angaben zum Projektstand, insbesondere bezüglich Leistungen, Terminen, Finanzen und Ressourcen. Sie wird vom VBS quartalsweise aktualisiert. Damit sind sowohl das Departement als auch die parlamentarische Oberaufsicht zeitnah über die Kreditsituation und über die Leistungen, Kosten und Termine informiert. Für die Finanzdelegation hat die Liste an Aussagekraft gewonnen und weist den für die parlamentarischen Organe richtigen Detaillierungsgrad aus. Zudem ist rasch ersichtlich, bei welchen Vorhaben Probleme bestehen. Die Finanzdelegation begrüsst ausserdem, dass das VBS aus Effizienz- und Kostengründen nur noch eine einzige Liste erstellt. Damit verfügen die Aufsichtsorgane stets über denselben Informationsstand.

Bezüglich der einzelnen IKT-Projekte wiesen die Vertreter des VBS auf eine in der ganzen Bundesverwaltung bekannte Problematik hin: Es besteht die Gefahr, sich in zu vielen Projekten zu verzetteln, denen zudem während der Entwicklung ständig neue Anforderungen aufgebürdet werden. Zudem kämpfen die Projekte oft, wie eingangs erwähnt, mit personellen Engpässen. Aus Sicht der Finanzdelegation bedingt dies eine frühzeitige und vollständige Definition der Bedürfnisse, eine klare Priorisierung der Vorhaben und eine rasche Realisierung derselben. Auch angesichts der finanzpolitischen Perspektiven des Bundes ist es ganz zentral, nur das wirklich Notwendige zu verwirklichen und auf Wünschbares zu verzichten.

Mitte Februar 2017 diskutierte die Finanzdelegation mit Vertretern des VBS die Schlussfolgerungen aus dieser Abklärungssitzung. Wie sie feststellen konnte, teilt das Departement im Wesentlichen ihre Feststellungen. Die Finanzdelegation wird die Informatikprojekte im VBS weiterhin eng begleiten. Sie sieht dazu vor, regel-

mässige Abklärungsbesuche durchzuführen und sich dabei insbesondere detailliert über den Stand der Top-Projekte des VBS orientieren zu lassen.

#### 4.5.3 **BABS: IKT-Schlüsselprojekt Werterhalt von POLYCOM**

Das Sicherheitsfunknetz POLYCOM ermöglicht den Funkkontakt zwischen den Behörden, den Organisationen für Rettung und Sicherheit, dem Nationalstrassenunterhalt sowie den Betreibern von kritischen Infrastrukturen. Seit 2015 sind alle Kantone dem System angeschlossen. Damit dieses bis mindestens 2030 genutzt werden kann, muss es technologisch überholt werden; insbesondere sind die Basisstationen zu ersetzen, welche das Ende ihrer Lebensdauer erreicht haben. Für den Umbau auf die neue Technologie muss ein systemtechnischer Übergang (Gateway) entwickelt werden. Dieser erlaubt den Parallelbetrieb von alter und neuer Technologie und eine mehrere Jahre dauernde Migration mit vollständigem Funktionserhalt.

Die Finanzdelegation befasste sich Anfang 2016 mit einem Auftrag von rund 325 Millionen Franken, den das BABS für den Werterhalt von POLYCOM freihändig vergeben hatte. Sie stellte aufgrund einer Aussprache mit dem Direktor des BABS fest, dass dem Werterhalt des Systems in der Vergangenheit nicht die nötige Beachtung geschenkt worden war. Indessen erachtete die Finanzdelegation die freihändige Vergabe aufgrund der technischen Voraussetzungen und der Gebundenheit an den Lieferanten sowie als Folge der Tatsache, dass keine alternativen Technologien geprüft wurden, als nachvollziehbar.

Ende Mai 2016 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft für einen Gesamtkredit zum Werterhalt von POLYCOM (16.046). Darin legt er dar, dass sich die Gesamtausgaben bis 2030 auf rund 500 Millionen Franken belaufen werden. Der Bundesrat beantragte dem Parlament einen Verpflichtungskredit von 159,6 Millionen Franken (94,2 Millionen für die Nachfolgetechnologie, 65,4 Millionen für den Ersatz der Basisstationen des GWK). Die Bundesversammlung genehmigte den Kredit am 6. Dezember 2016.

Zu diesem Geschäft richtete die FK-N einen Mitbericht an die zuständige SiK-N und erachtete den vom Bundesrat geltend gemachten Finanzbedarf als ausgewiesen. Allerdings verwies die FK-N auch auf die Bedeutung der Projektführung. Ihrer Ansicht nach kommt einem wirkungsvollen Controlling grosse Bedeutung zu. Zudem sollten auch die internen Aufwendungen erfasst werden, damit das Parlament weiss, wie viel das Projekt insgesamt kostet.

Die Finanzdelegation verfolgte das Vorhaben im Berichtsjahr primär aufgrund der Statusberichte. Dabei stellte sie fest, dass das Projekt per Mitte 2016 grundsätzlich auf gutem Weg war. Die Kosten sind auf Kurs, die Meilensteine wurden bisher eingehalten. Allerdings sind für einzelne Lieferobjekte Verzögerungen absehbar. Als Massnahme sieht das VBS vor, gewisse Arbeiten parallel durchzuführen und bei Nichteinhaltung von Terminen Konventionalstrafen einzufordern. Ein erhebliches Risiko liegt zudem bei der technischen Machbarkeit des Gateway. Dies ist allerdings seit einiger Zeit bekannt und die FK-N hat im Juli 2016 in ihrem oben erwähnten Mitbericht an die SiK-N auch klar festgehalten, «... dass in technischer Hinsicht der

*Aufbau des Gateway das kritische Element für den Erfolg ist. Dieser Teil ist zentral. Gelingt er nicht, ist der Werterhalt von Polycom gefährdet.»* Als weitere Herausforderung ist sicherzustellen, dass alle Kantone ihre Teilnetze rechtzeitig auf die neue Technologie migrieren.

Die Finanzdelegation diskutierte das Geschäft Mitte Februar 2017 im Rahmen einer Aussprache mit Vertretern des VBS und liess sich über den neuesten Stand des Vorhabens orientieren. Sie stellte fest, dass das Projekt nach Aussagen des VBS auf Kurs ist. Für die Finanzdelegation ist wichtig, dass aus früheren Fehlern beim POLYCOM die nötigen Lehren gezogen werden. Insbesondere fordert die Finanzdelegation, dass bei diesem komplexen Projekt auch die Kantone frühzeitig einbezogen und in die Pflicht genommen werden, damit diese ihre Vorbereitungsarbeiten für die Migration rechtzeitig abschliessen.

#### **4.5.4 IKT-Schlüsselprojekte im Programm FITANIA**

Dieses Programm umfasst das Rechenzentrum des VBS, das Führungsnetz Schweiz sowie die Telekommunikation der Armee. Das VBS will damit über 20 Jahre insgesamt 3,3 Milliarden Franken in Führungsinfrastruktur, Informationstechnologie und Netzanbindung investieren (ohne bundesinternen Personalaufwand). Zusätzlich kommen noch rund 500 Millionen Franken für werterhaltende bzw. wiederkehrende Investitionen hinzu. Damit ergeben sich Gesamtkosten von mindestens 3,8 Milliarden Franken. Die EFK erachtet aufgrund einer Prüfung vom Frühjahr 2016 die Einzelprojekte als zweckmässig aufgestellt und das Projektmanagement als zielgerichtet. FITANIA als Programm übernimmt lediglich koordinierende Aufgaben und hat keine Weisungsbefugnis. Die EFK empfahl deshalb, auf die Bezeichnung des Programms als IKT-Schlüsselprojekt zu verzichten und stattdessen die Projekte einzeln als solche zu führen. Der Bundesrat folgte am 26. Oktober 2016 dieser Empfehlung.

*Rechenzentren VBS:* Der Bund plant für total rund 900 Millionen Franken die Erstellung eines Verbundes von vier bundeseigenen Rechenzentren (RZ), zwei davon militärisch gesichert. Ende 2015 ergab eine Prüfung der EFK, dass wichtige IKT-Konzepte und Spezifikationen zum Betrieb der militärisch gesicherten RZ noch in Arbeit sind. Die EFK formulierte diesbezügliche Empfehlungen, forderte aber unter anderem auch ein detaillierteres Controlling der Kreditverwendung durch eine vorgabenkonforme Leistungswertmessung. Das VBS seinerseits wies in seiner Stellungnahme vom April 2016 darauf hin, dass es in einigen Fällen bereits entsprechende Massnahmen getroffen habe.

Bezüglich des Projektverlaufs stellte die Finanzdelegation im November 2016 aufgrund des Statusberichts per Mitte 2016 fest, dass das Projekt plangemäss verläuft. Allerdings ist der Trend negativ. Die Risiken nehmen insbesondere zu, weil die Schwierigkeiten beim Bauen im Fels unterschätzt wurden. Die Zeitreserven sind aufgebraucht und Verzögerungen sind nicht auszuschliessen. Die Finanzdelegation erwartet, dass das VBS im Rahmen seiner Führungsverantwortung die nötigen Korrekturmassnahmen einleitet.

*Führungsnetz Schweiz:* Aufgrund der eingangs erwähnten Prüfung vom Frühjahr 2016 stellte die EFK in der Berichterstattung des ISB an den Bundesrat und die Finanzdelegation verschiedene Mängel fest. So war die Transparenz der Gesamtkosten mangelhaft und die Leistungswertanalyse wies Fehler auf. Zudem empfahl die EFK, dringend die Koordination mit dem Projekt «Sicheres Datenverbundnetz» des BABS voranzutreiben. Wie die Finanzdelegation Ende November feststellen konnte, ist das Projekt gemäss Statusbericht per Mitte 2016 gesamthaft gut auf Kurs. Allerdings haben sich mehrere Teilprojekte auf Nutzerseite verzögert, wodurch sich die Terminalsituation etwas weniger gut präsentiert. Die grössten Risiken liegen jedoch bei den Personalressourcen; das Knowhow ist oft auf eine einzige Person beschränkt und diese Leute sind meist überlastet. Es gilt, dieses Risiko im Auge zu behalten.

*Telekommunikation Armee:* Das Projekt war bezüglich Kosten, Terminen und Projektmanagement gemäss Statusbericht per Mitte 2016 grundsätzlich gut unterwegs. Die noch fehlende Leistungswertanalyse soll in den nächsten Statusbericht integriert werden. Zu denken gibt aber, dass die Gesamtarchitektur immer noch nicht klar ist, obwohl diese auch für viele andere Vorhaben des VBS wesentlich ist. Dies führte dazu, dass das VBS den Stand dieses Projekt per Ende September 2016 in seiner Liste der Topprojekte auf gelb gesetzt hat. Aus Sicht der Finanzdelegation kommt der raschen Erarbeitung einer Gesamtarchitektur grösste Bedeutung zu, damit unkoordinierte Entwicklungen und Doppelspurigkeiten vermieden werden können. Wie die Erfahrung zeigt, stellt eine fehlende Architektur oft das grösste Risiko für das Gelingen eines Projektes dar.

## **4.6 Eidg. Finanzdepartement**

### **4.6.1 IKS / Zugriffsrechte SAP**

Im Rahmen einer Zwischenrevision der Staatsrechnung 2016 stellte die EFK im Frühjahr 2016 bei der ESTV wesentliche Sicherheitslücken bei der Abwicklung von Auszahlungen fest. Die Bankdaten konnten vor der Freigabe des Zahlungslaufs im System SAP von insgesamt über 130 Personen nachträglich abgeändert werden. Diese Schwachstelle betraf auch andere Verwaltungseinheiten, insbesondere die EZV. Angesichts der erheblichen Zahlungsströme in den betroffenen Bereichen und im Lichte des bedeutenden Risikos forderte die EFK eine sofortige Schliessung dieser Sicherheitslücke. Zudem richtete sie eine Meldung gemäss Artikel 15 Absatz 3 FKG an den Bundespräsidenten und den Vorsteher des EFD.

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von ESTV, EFV und BIT leitete danach unverzüglich zweckdienliche Massnahmen ein. Am 24. Oktober 2016 konnte die EFK die Vorsteher des EFD und des WBF orientieren, dass unter Berücksichtigung der eingeführten und der bestehenden kompensierenden Kontrollen diese Sicherheitslücke aus Sicht der EFK in der Zwischenzeit geschlossen wurde. Eine Nachprüfung von Mutationen der Geldadressen in der ESTV und in der EZV über einen Zeitraum von jeweils zwei Monaten ergab keine negativen Feststellungen. Indessen stellte die EFK fest, dass bei der ESTV die Funktionentrennung zwischen der Erfassung von Rückerstattungsanträgen und deren Überprüfung im Bereich der Verrechnungssteuer nach wie vor ungenügend ist und der Arbeitsaufwand infolge mehrfacher manueller

Bearbeitung erheblich bleibt. Zudem muss die Überprüfung der Zugriffsberechtigungen auf die Informatiksysteme qualitativ verbessert werden. Die ESTV hat entsprechende Massnahmen in die Wege geleitet.

Die obenerwähnten Prüfbefunde der EFK waren für die Finanzdelegation Anlass, Ende November 2016 mit Vertretern des EFD grundsätzlich über den Einsatz von SAP in der Bundesverwaltung zu diskutieren. Dies auch aufgrund von verschiedenen Hinweisen im Rahmen der Budgetberatungen in den FK, die Implementierung von neuen SAP-Releases würde die Verwaltungseinheiten vor grosse Herausforderungen stellen. Meist sei der Zeitrahmen für die Umsetzung knapp und die Unterstützung durch das federführende Fachamt verbesserungswürdig. Für die Finanzdelegation war insbesondere von Interesse, bis wann ein Generationenwechsel beim flächendeckend im Einsatz stehenden SAP geplant ist und wie dieser organisiert werden soll. Wie der Delegierte für die Informatiksteuerung des Bundes darlegte, sind die Abklärungen angelaufen, befinden sich aber noch am Anfang. Der für 2023 geplante Generationenwechsel macht es nötig, die Geschäftsprozesse, die Provider-Modelle und die verfügbaren Technologien zu überprüfen.

Die Finanzdelegation erachtet den bei SAP geplanten Generationenwechsel als enorme Herausforderungen für die Bundesverwaltung. Soll dieses Vorhaben gelingen, sind die Weichen rechtzeitig zu stellen. Die Finanzdelegation erwartet, dass das ISB die Arbeiten rasch vorantreibt und die Komplexität, die Risiken, die in die Wege geleiteten Massnahmen sowie die personellen und finanziellen Auswirkungen transparent und in einem aussagekräftigen Konkretisierungsgrad aufzeigt.

#### **4.6.2 Bundestresorerie / Währungsrisiken**

Die Finanzdelegation befasste sich Mitte Mai 2016 mit dem Tätigkeitsbericht 2015 der Bundestresorerie. Zu Diskussionen Anlass gab insbesondere die Absicherung der Fremdwährungen. Der Bund kauft diese seit 1998 jeweils für das kommende Budgetjahr ein. Diese Absicherung hat den Bund seither rund 180 Millionen Franken gekostet. Das entspricht bei einem Devisenvolumen von knapp 20 Milliarden Franken in diesem Zeitraum knapp einem Prozent. Angesichts der Stärke des Schweizerfrankens stellt sich die Frage, ob nicht auf diese Absicherung verzichtet werden könnte oder sogar müsste.

Im Rahmen einer Aussprache Ende Juni 2016 diskutierte die Finanzdelegation das Thema mit dem Vorsteher des EFD. Dieser räumte ein, dass rückblickend aufgrund der Entwicklung der Devisenmärkte in den letzten zehn Jahren effektiv auf eine Absicherung hätte verzichtet werden können. Aus Sicht des EFD ist es aber letztlich eine Grundsatzfrage, ob der Bund seine Fremdwährungskäufe absichern soll. Diese Praxis hat sich bewährt, das EFD sieht keinen Anlass, dem Bundesrat eine Änderung vorzuschlagen.

Die Finanzdelegation beauftragte daraufhin die EFK, die Vor- und Nachteile der heutigen Praxis aufzuzeigen und diskutierte Ende November 2016 deren Notiz. Die EFK hatte 2010 der EFV empfohlen, die Strategie der Währungsabsicherung zu überdenken. Die Bundestresorerie nahm jedoch keine Änderungen vor und erachtet die aktuelle Strategie als zielführend. Der von der EFV hauptsächlich ins Feld ge-

führte Aspekt der Budgetsicherheit liesse sich allerdings auch mit anderen Mitteln erzielen (garantierter Buchkurs für die Ämter, Kursdifferenzen zugunsten/zulasten eines zentralen Kredits in der EFV). Zusammenfassend hält die EFK fest, dass zwischen der heutigen Strategie und dem vollständigen Verzicht auf eine Absicherung viele Varianten denkbar sind und jede ihre Vor- und Nachteile hat.

Nach Ansicht der Finanzdelegation steht die heutige Strategie der Währungsabsicherung in einem gewissen Widerspruch zu Artikel 50 Absatz 2 der FHV, wonach der Bund das Risiko für Schäden an seinen Vermögenswerten grundsätzlich selbst trägt. Andererseits anerkennt sie das Ziel des EFD, grössere Risiken beim Einkauf der Fremdwährungen zu vermeiden. Positiv wertet die Finanzdelegation, dass das EFD für die Absicherung von Zahlungen, die auf einem Verpflichtungskredit gemäss Artikel 70a der FHV basieren, alternative Lösungen prüft. Sie erkannte deshalb keinen weiteren Handlungsbedarf.

#### **4.6.3 ESTV: IKT-Schlüsselprojekt Fiscal-IT**

In ihrem Vorjahresbericht hielt die Finanzdelegation zusammenfassend fest, dass sie die Fortschritte anerkennt, die 2015 in diesem komplexen Vorhaben erzielt werden konnten. Dennoch zeigte sie sich über den insgesamt sehr positiven Ton in der Gesamtbeurteilung des EFD überrascht; dies insbesondere vor dem Hintergrund der weiterhin hohen Risiken bei Fiscal-IT. Sie nahm in Aussicht, die Entwicklung des Projektes weiterhin aufmerksam zu verfolgen. Dies geschah im Berichtsjahr im Rahmen verschiedener Aussprachen mit Vertretern des EFD sowie aufgrund der Statusberichte zu den IKT-Schlüsselprojekten.

Aufgrund der ihr vorliegenden Informationen teilte die Finanzdelegation dem Bundesrat Mitte Juni 2016 ihre Sorge über Kosten- und Terminrisiken beim Programm Fiscal-IT mit. An ihrer Sitzung von Ende Juni nahm sie Kenntnis von einem Prüfbericht der EFK, worin diese auf Indizien verwies, dass das Budget überschritten werden könnte. Ebenfalls an dieser Sitzung führte die Finanzdelegation eine Aussprache mit dem Vorsteher EFD, der über den Stand und die Perspektiven des Programms orientierte und zusammenfassend festhielt, Fiscal-IT sei zurzeit noch auf Kurs, die eingebauten Reserven würden aber schwinden. Es könne allenfalls aufgrund neuer, internationaler Anforderungen zu zeitlichen Verzögerungen und Mehrkosten kommen; zudem sei ein Nachtragskredit nicht auszuschliessen.

Mitte August 2016 richtete die EFK gestützt auf Artikel 15 Absatz 3 FKG eine Meldung an den Bundespräsidenten und den Vorsteher des EFD. In dieser wies sie auf ernsthafte Probleme in den Bereichen Betrieb und Entwicklung sowie auf Lieferverzögerungen hin. Diese führten zur Verschiebung des für November 2016 geplanten grossen Releases, wodurch sich auch die Ablösung wichtiger Kernsysteme verzögert. Die Finanzdelegation verlangte daraufhin vom EFD einen aktualisierten Statusbericht und diskutierte gestützt darauf den Projektstand Ende November 2016 mit dem Vorsteher des EFD. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass der finanzielle Mehrbedarf nicht mehr alleine mit den Reserven aufgefangen werden kann und der Bundesrat dem Parlament mit dem Nachtrag I/2017 einen Zusatzkredit beantragen werde. Der Abschluss des Programms Fiscal-IT im Jahre 2018 ist aus Sicht des EFD

nicht gefährdet, allerdings bedingt dies grosse Anstrengungen. Die Ursachen für die Verzögerungen bei einzelnen Projekten sind grossteils auf nicht rechtzeitig und nicht in der erforderlichen Qualität gelieferte Produkte von Lieferanten zurückzuführen.

Die Finanzdelegation beurteilt die Termin-, Kosten- und Kreditsituation von Fiscal-IT als sehr kritisch und erachtet insbesondere die Datenmigration als eine der grössten Herausforderungen des Projektes. Sie forderte mit Schreiben vom 20. Dezember 2016 den Bundesrat auf, im Nachtrag I/2017 transparent auszuweisen, welche Mehrkosten nicht vorhersehbar und auch nicht beeinflussbar waren, und welche auf Faktoren basieren, die das EFD, die Amtsleitungen, die Programmverantwortlichen und die involvierten Querschnittsämter rechtzeitig hätten erkennen und beeinflussen können.

Am 15. Februar 2017 kündigte der Bundesrat für Fiscal-IT einen zusätzlichen Mittelbedarf von 26 Millionen Franken bis zum Ende des Programms 2018 an. Für das Budget 2017 wird ein Nachtragskredit von 18 Millionen Franken beantragt, davon 3 Millionen Franken als Vorschuss. Die Finanzdelegation befasste sich am 1. März 2017 in einer Aussprache mit Vertretern des EFD mit diesem Antrag. Im Zentrum der Diskussion stand die Frage, inwieweit ein Vorschuss von 3 Millionen Franken tatsächlich erforderlich ist, welche Kompensationsmöglichkeiten bestehen und welche Konsequenzen eine Ablehnung durch die Finanzdelegation auf das Programm Fiscal-IT hätte. Gestützt auf die erhaltenen Informationen stimmte die Finanzdelegation dem dringenden Nachtragskredit von 3 Millionen Franken zu. Sie verlangte jedoch, dass der gesamte Betrag bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtrags I/2017 durch das Parlament Mitte Juni 2017 verwaltungsintern kompensiert wird. Mit ihrer Zustimmung will die Finanzdelegation verhindern, dass die Arbeiten bei Fiscal-IT aufgrund einer fehlenden Mittelzusage bis Mitte 2017 reduziert werden müssen und so die Termin- und Kostenrisiken des Programms erneut steigen. Gleichzeitig legt sie grossen Wert darauf, die vom Parlament im Voranschlag 2017 beschlossene Querschnittskürzung von 17 Millionen Franken im IKT-Bereich des Bundes zu respektieren und mit ihrem Entscheid kein Präjudiz für die Beratung in den Finanzkommissionen und im Parlament zu schaffen.

#### **4.6.4 EZV: IKT-Schlüsselprojekte**

##### *DazIT*

Mitte Juni 2014 ersuchte die Finanzdelegation den Bundesrat, ihr aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen das EFD den Investitionsstau bei der Informatik der EZV beheben will und welche finanziellen Auswirkungen dies zur Folge hat. Im Rahmen einer Aussprache vom November 2015 mit Vertretern des EFD nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das EFD aufgrund einer umfassenden Auslegeordnung prüft, welche Projekte redimensioniert oder verschoben werden können. Der Bundesrat beschloss im April 2016, das IKT-Vorhaben «Gesamterneuerung und Modernisierung der IKT-Landschaft der EZV» als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes zu führen, sobald das Vorhaben freigegeben worden ist.

Ende Juni 2016 liess sich die Finanzdelegation vom Vorsteher des EFD über den Stand des Vorhabens orientieren. Das EFD hat die Prozesse umfassend geklärt, um

nicht einfach Bestehendes in eine neue IKT-Anwendung zu überführen. Der Ersatz der LSVA ist ein Teil dieses Vorhabens. Eine entscheidende Frage bei diesem Projekt ist aus Sicht des EFD, ob das BIT zu gegebener Zeit in der Lage ist, das System zu erstellen und künftig zu unterhalten. Die Finanzdelegation begrüsst den Entscheid des EFD, die Prozesse der EZV umfassend zu klären, bevor das IKT-Projekt gestartet wird. Die EFK hat 2016 auf Wunsch des Vorstehers des EFD und des neuen Direktors der EZV die in einem ersten Botschaftsentwurf zu DazIT vorgeschlagenen Lösungen und Kostenschätzungen geprüft. Das erlaubte dem EFD, das Konzept zu überarbeiten.

Der Bundesrat hat die Botschaft am 15. Februar 2017 verabschiedet. Ziel dieses Projektes ist eine umfassende Modernisierung und Vereinfachung sämtlicher Prozesse der EZV. Dazu wird ein Gesamtkredit von rund 400 Millionen Franken beantragt. Vorgesehen ist eine Etappierung der Verpflichtungskredite, wobei die Bundesversammlung die erste und der Bundesrat die weiteren Etappen freigeben sollen. Wirtschaft, Bevölkerung und Verwaltung sollen dank durchgängig digitalisierten Prozessen von wesentlichen Erleichterungen profitieren. In einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD am 14. Februar 2017 nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass das EFD aus heutiger Sicht mit Einsparungen von insgesamt rund 125 Millionen Franken für die Wirtschaft im Bereich Verzollung rechnet. In den betroffenen Bereichen der EZV wird eine Produktivitätssteigerung von rund 20 Prozent erwartet.

Die geplante Erneuerung und Modernisierung der IKT-Landschaft der EZV bindet namhafte finanzielle und personelle Ressourcen. Zudem erfordert das Grossvorhaben den Aufbau des entsprechenden Fachwissens und der Strukturen zu dessen Steuerung und Führung. Die Finanzdelegation wird das Projekt unter diesen Aspekten weiterhin aufmerksam begleiten. Dies auch, weil der Bundesrat am 2. Dezember 2016 in seiner Antwort auf das Postulat 14.4002 betreffend einer elektronischen Erhebung der Nationalstrassenabgabe festhielt, dass die Realisierung einer E-Vignette eng mit dem Programm DazIT abgestimmt werden müsste. Die Erfahrung zeigt, dass nachträgliche Projekterweiterungen die Risiken bezüglich Verzögerungen und Mehrkosten erheblich vergrössern können.

### *ELS&Ortung*

Die EZV beschafft ein einheitliches Einsatzleitsystem für die vier Einsatzzentralen des GWK, zudem ein Ortungssystem, das stets die aktuellen Positions- und Statusdaten aller Fahrzeuge anzeigt und den Empfang von Informationen ermöglicht. Die Inbetriebnahme der Einsatzzentrale (EZ) Süd ist erfolgt und der operative Betrieb läuft zufriedenstellend. Die Arbeiten fokussieren sich seit Mitte 2016 auf die Inbetriebnahme der EZ Ost und Nord. Im 2017 stehen noch kleinere Erweiterungen an. Trotz einer Terminverzögerung hat sich die Risikosituation verbessert und liegt per Mitte 2016 im grünen Bereich.

Aufgrund ihrer Prüfung vom Frühjahr 2016 erkannte die EFK die grössten Risiken beim Testen und der Abnahme des Systems (z. B. bezüglich Performance, Sicherheit). Die EZV hat auf diese Tests während der Systemimplementierung explizit verzichtet, wird diese aber bei allfälligen Problemen nach der Produktivschaltung

nachholen. Die EFk teilt diese Beurteilung nicht, verzichtete aber auf eine formelle Eskalation.

Die Finanzdelegation nahm aufgrund einer Aussprache mit dem Vorsteher des EFD zur Kenntnis, dass ein Standardprodukt zum Einsatz gelangt, das bei verschiedenen Blaulichtorganisationen schon funktioniert und nun auch im Zoll teilweise eingesetzt wird. Das Risiko beim Verzicht auf gewisse Tests ist deshalb aus Sicht des EFD tragbar.

#### **4.6.5 ISB / BIT: Diverse IKT-Schlüsselprojekte**

##### *Umsetzung der neuen Netzwerkarchitektur Bund (UNB)*

Das BIT verstärkt mit diesem Programm den externen Bezug von Datenkommunikationsdiensten und ersetzt seine Netzwerkkomponenten im Rahmen des Lebenswegmanagements. Das Programm mit einem Verpflichtungskredit von rund 138 Millionen Franken wird nach einer Laufzeit von fünf Jahren voraussichtlich 2019 abgeschlossen. Ziel der UNB ist, verschiedene laufende Projekte im Netzwerkbereich auf operativer Ebene zusammenzuführen.

Eine Prüfung der EFk von 2016 zeigte, dass die Programmplanung die zentralen Lieferobjekte zu wenig berücksichtigt. Damit ist der Nachweis erschwert, wie diese zeitlich und inhaltlich voneinander abhängen. Kritische Lieferobjekte sind beispielsweise die Beschaffungsverfahren, wo zwei Rekurse zu Verzögerungen in den betreffenden Projekten führten. Die EFk empfahl dem BIT zudem, die finanzielle Planung zu überarbeiten, da die Programmplanung und das Reporting durch die fehlende Gesamtsicht nicht die nötige Transparenz und Verlässlichkeit bieten.

Die Finanzdelegation diskutierte Ende November 2016 den Stand des Vorhabens mit dem Vorsteher des EFD aufgrund des erwähnten Prüfberichts der EFk und dem Statusbericht der UNB per Mitte 2016. Sie nahm zur Kenntnis, dass das BIT die Empfehlungen der EFk berücksichtigen will. Die Auswirkungen einer Einsprache gegen den Zuschlagsentscheid für die Datentransportdienste waren zu diesem Zeitpunkt allerdings immer noch unklar, da die betroffene Firma nach der Abweisung ihrer Einsprache durch das BVGer in der Folge beim EFD einen Rekurs gegen das BBL und schliesslich noch einen Rekurs gegen den Rechtsdienst des EFD einreichte. Die Finanzdelegation wird sich im Frühjahr 2017 aufgrund des Statusberichts per Ende 2016 erneut mit dem Programm UNB befassen. Sie erwartet, dass die terminlichen und finanziellen Auswirkungen dieser Beschwerden sowie die vom BIT in die Wege geleiteten Korrekturmassnahmen klar aufgezeigt werden.

##### *Programm IAM Bund*

Mit dem Programm IAM Bund (Identitäts- und Zugangsverwaltung) wurde ab 2014 evaluiert, wie die verschiedenen dezentral eingesetzten IAM-Lösungen der Bundesverwaltung zum bestehenden Standarddienst IAM Version 1 zu einem abgestimmten Gesamtsystem zusammengeführt werden können. Auf Basis der Ergebnisse hat das ISB in Zusammenarbeit mit den Departementen und der Bundeskanzlei den erweiterten Standarddienst IAM erarbeitet, der bis 2020 umgesetzt werden soll. Der

Bundesrat hat das entsprechende Marktmodell am Ende Juni 2016 genehmigt und Mitte Oktober 2016 die neue IAM-Verordnung verabschiedet.

In ihrer zweiten Prüfung vom IAM stellte die EFK im Herbst 2016 fest, dass das Programm finanziell und terminlich im Plan liegt und auf Ende 2016 abgeschlossen werden kann. Im Bund werden heute und auch in Zukunft mehrere IAM-Dienste betrieben. Eine grosse Herausforderung nach dem Projektabschluss besteht demzufolge darin, die Steuerung und koordinierte Weiterentwicklung des Gesamtsystems IAM Bund sicherzustellen. Die EFK erwartet daher, dass das Informatiksteuerungsorgan des Bundes die bundesweite Steuerung von IAM und die Überführung des erarbeiteten Know-hows von der Programm- in die Linienorganisation sicherstellt. Die Finanzdelegation teilt diese Ansicht. Es ist aus ihrer Sicht grundsätzlich effizienter und sicherer, die Identitätsverwaltung von den einzelnen Anwendungen weg zu zentral geführten IAM-Systemen auszulagern. Es ist aber zu vermeiden, dass sich solche Systeme bei den verschiedenen Leistungserbringern wieder in unterschiedliche Richtungen entwickeln. Einem sicheren Datenzugang kommt je länger je mehr grösste Bedeutung zu; siehe dazu beispielsweise auch die Ziffern 3.3.4 und 4.6.1 des vorliegenden Berichts. Die Finanzdelegation wird sich deshalb weiterhin grundsätzlich mit der Thematik des IAM befassen.

### *Programm UCC*

Das Projekt UCC (Unified Communications & Collaboration) sieht die Bündelung verschiedener Kommunikationsdienste und -anwendungen über eine Plattform vor. Die heutigen Festnetz-Telefonanlagen des Bundes sind am Ende ihres Lebenszyklus angelangt. Das Programm hatte ursprünglich zum Ziel, bis 2015 in der zivilen Bundesverwaltung eine neue Kommunikationslösung einzuführen. Ende November 2015 musste die Finanzdelegation feststellen, dass das Programm per Ende Juni 2015 auf den Status «rot» gesetzt wurde. Laut Statusbericht lagen die Risiken primär beim Projekt UCC des VBS (insbesondere aufgrund fehlender Personalressourcen) sowie beim Beschaffungswesen. Die Finanzdelegation forderte deshalb Ende Dezember 2015 den Bundesrat auf, dem Programm UCC und dem Projekt UCC des VBS die nötige Beachtung zu schenken.

Mitte Mai 2016 nahm die Finanzdelegation aufgrund eines Prüfberichtes der EFK vom April 2016 sowie des Statusberichts zu UCC per Ende 2015 zur Kenntnis, dass das Programm zwar substanzielle Fortschritte gemacht hat und viele Teilprojekte abgeschlossen werden konnten. Jedoch war inzwischen der Endtermin ein weiteres Mal auf Ende 2017 verschoben worden, was ab Januar 2017 zu monatlichen Mehrkosten von rund 100 000 Franken führt, welche zu Lasten des VBS gehen. Der Statusbericht per Mitte 2016 zeigte schliesslich, dass sich eine zeitkritische Beschaffung in Verzug befand. Zudem gab es noch Verzögerungen beim Ausrollen des Systems in der EZV.

Ende November 2016 liess sich die Finanzdelegation vom Vorsteher des EFD in aller Kürze über den neuesten Projektstand orientieren. Sie konnte zur Kenntnis nehmen, dass die zeitkritische Beschaffung inzwischen rechtskräftig erfolgt ist. Aus Sicht des EFD bestehen aber beim UCC des VBS nach wie vor terminliche Unsicherheiten. Die Finanzdelegation verfolgt deshalb den Projektfortschritt von UCC weiterhin aufmerksam.

Mit diesem Geschäft befasst sich auch die GPK-N; siehe dazu den Jahresbericht 2016 der GPK vom 26. Januar 2017.

## **4.7 Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung**

### **4.7.1 GS WBF: Governance im ETH-Bereich**

Die Finanzdelegation setzt sich seit 2013 intensiv mit Fragen der Governance im ETH-Bereich und sog. Public-Private-Partnership (PPP)-Projekten der EPFL auseinander. Im Rahmen eines Abklärungsbesuchs Anfang August 2016 in Lausanne und Genf befasste sich die Finanzdelegation insbesondere mit Fragen der Governance, mit der Immobilienbewirtschaftung im ETH-Bereich, mit einer Kostenüberschreitung im Baubereich der EPFL, mit der Wirtschaftlichkeit des Quartier Nord und des Kongresszentrums der EPFL sowie mit dem Campus Biotech Geneva. Die zentralen Erkenntnisse aus diesem Besuch sind nachstehend kurz zusammengefasst.

*Governance:* Die politische Führung im ETH-Bereich erfolgt durch Parlament und Bundesrat, welche die strategischen Ziele und die finanziellen Eckwerte vorgeben. Innerhalb des ETH-Bereichs schliesst der ETH-Rat zur Umsetzung der strategischen Ziele mit den Institutionen Zielvereinbarungen ab und teilt ihnen jährlich Mittel aus dem Finanzierungsbeitrag des Bundes zu. Somit kommen dem ETH-Rat strategische Aufgaben zu. Die operative Führung geschieht allerdings weitgehend in den Institutionen, welche öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit sind. Damit ist es dem ETH-Rat verwehrt, in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, die den Autonomiebereich der Institutionen beschlagen. Die in den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes geforderte Trennung der strategischen und operativen Ebenen ist im ETH-Bereich bisher nicht erfolgt. So gehören die Präsidenten der beiden Hochschulen sowie der Direktor einer der Forschungsanstalten dem ETH-Rat an, wodurch es zu einer Vermischung der strategischen und operativen Leitung kommen kann. Nach Ansicht der Finanzdelegation ist diese Regelung aber grundsätzlich beizubehalten, damit sich die Mitglieder des ETH-Rates weiterhin für den ETH-Bereich als Ganzes einsetzen und nicht lediglich als Interessenvertreter der eigenen Institution agieren. Sie erwartet aber, dass die Ausstandsregeln im Rahmen der Revision des ETH-Gesetzes ausgeweitet werden.

Die EPFL hat im Jahr 2012 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen eine vom ETH-Rat vorgenommene Wahl eines Experten zur Prüfung eines Plagiatsfalls eingereicht. Die Finanzdelegation erachtet diese Situation als untragbar und hat den Vorsteher des WBF im Dezember 2015 aufgefordert, sich mit dieser Problematik zu befassen. Das Departement wird diese Frage im Rahmen der nächsten Revision des ETH-Gesetzes angehen.

*Immobilienbewirtschaftung im ETH-Bereich:* Die Institutionen des ETH-Bereichs sind in ihrem Kerngeschäft (Lehre, Forschung sowie Wissens- und Technologietransfer) weitgehend autonom. Dies gilt nicht in Bezug auf die Immobilien, wo der ETH-Rat als Bau- und Liegenschaftsorgan des Bundes die Koordinations- und Kontrollfunktion innehat. Dieses Spannungsfeld zwischen Freiheit bei Lehre und

Forschung einerseits und Infrastrukturen andererseits wird seitens der Institutionen als grundsätzlich problematisch angesehen.

Mit der Revision der VILB per 1. Januar 2015 legte der Bundesrat fest, welche der Modelle für alternative Finanzierungen dem ETH-Bereich zur Verfügung stehen. Neu werden sog. Finanzierungsleasing-Modelle im Namen des Bundes und nicht mehr im Namen der jeweiligen Institution abgeschlossen. Damit wird ein Verpflichtungskredit und damit die Zustimmung der eidg. Räte mittels Bauprogramm des ETH-Bereichs erforderlich. Zudem wurden durch den ETH-Rat bei der Erarbeitung der Wegleitung für Investorenmodelle die massgeblichen Eignungskriterien und Genehmigungsprozesse festgelegt, die insbesondere den frühzeitigen Einbezug des ETH-Rates vorsehen. Die strengeren Regelungen sollen gewährleisten, dass im Bereich der Liegenschaften auch die Interessen des Eigners einfließen.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass der ETH-Rat und die Institutionen aus der bisherigen Praxis teilweise unterschiedliche Schlussfolgerungen ziehen und die neue Rechtslage nicht immer gleich einschätzen: Während die Gewährleistung der Transparenz und die Pflicht zur Rechenschaftsablage für den ETH-Rat Vorrang haben, soll die Kontrolle im Immobilienbereich aus Sicht der EPFL weder die akademische Freiheit gefährden noch die Planungsphase verlängern.

*Kostenüberschreitung im Baubereich der EPFL:* Die EPFL informierte den Präsidenten des ETH-Rates im März 2015 über eine Kostenüberschreitung von 24 Millionen Franken bei einem ihrer Bauprojekte. Gemäss einer Administrativuntersuchung liegt die Hauptursache für die erhöhten Baukosten in der Anpassung des Nutzungszweckes. Der Administrativuntersuchungsbericht zeigte beim Immobilienmanagement der EPFL verschiedene Mängel auf, insbesondere im Bereich des Reportings. Gewisse Kosten im Bauprojekt wurden fälschlicherweise über einen internen Fonds der EPFL und nicht über den Investitionskredit des Bundes verrechnet. Die EPFL hat verschiedene Massnahmen ergriffen, um einen solchen Fall künftig zu vermeiden (unter anderem Schaffung einer CFO-Stelle, Finanzcontrolling, Verbesserung der internen Kommunikation).

Als Lehre aus diesem Vorfall hat der ETH-Rat seine Aktivitäten und Kontrollaufgaben akzentuiert. So müssen die Institutionen künftig regelmässig über die Qualität der Projektführung Rechenschaft ablegen. Zudem nimmt künftig bei Grossprojekten ein Vertreter des Rates in der Projektsteuerung Einsitz (ohne Stimmrecht). Die Finanzdelegation ist zuversichtlich, dass die bei der EPFL und im ETH-Rat eingeleiteten Massnahmen zu spürbaren Verbesserungen führen werden. In kritischen Fällen ist es aber entscheidend, die Finanzdelegation frühzeitig, transparent und umfassend zu informieren.

*Wirtschaftlichkeit des Quartier Nord und des Kongresszentrums:* Das Quartier Nord der EPFL – bestehend aus Kongresszentrum, Geschäftsmeile, Hotel, Parkhaus und Studentenwohnheim – kostete insgesamt rund 224 Millionen Franken und wurde zwischen 2011 und 2014 unter Anwendung eines alternativen Finanzierungsmodells realisiert. Die EFK hat Anfang 2016 die Angemessenheit der gewährten Konditionen an die Investoren und mögliche finanzielle Konsequenzen für den ETH-Bereich und den Bund untersucht. Die im Baurecht der Eidgenossenschaft erstellten Gebäude werden von der EPFL über 30 Jahre für jährlich 10,6 Millionen Franken gemietet.

Nach Ablauf dieser Frist kann der Bund die Gebäude vorzeitig aus dem 99-jährigen Baurecht übernehmen. Die EFK empfiehlt, einen vorzeitigen Ausstieg aus der Finanzierung zu prüfen. Mit einer Nettorendite von deutlich über vier Prozent für den Investor und aufgrund der sehr günstigen Risikoallokation erscheinen die Konditionen für die Drittpartei zu vorteilhaft. Die Finanzdelegation teilt diese Auffassung und rät der EPFL, die erwähnte Ausstiegsoption zu gegebener Zeit mit grosser Sorgfalt zu prüfen.

Das Kongresszentrum ist nach wie vor defizitär. Mittelfristig will die EPFL ein leicht positives Ergebnis erreichen, unter anderem durch eine bessere Auslastung. Die Finanzdelegation hält dieses Ziel für sehr ambitioniert. Die Schliessung des Kongresszentrums mangels Rentabilität stellt aus heutiger Sicht das potentiell grösste finanzielle Risiko dar. Dieses wurde seitens der EPFL auf jährlich maximal 2,5 Millionen Franken beziffert. Das maximale Risiko ist somit zwar überschaubar; sollte der Verlust aber eintreten, so ist dieser zulasten der EPFL-Mittel zu finanzieren.

Zur Genehmigung des Projekts setzte die EPFL dem ETH-Rat eine extrem knappe Frist. Dieser konnte lediglich ein externes Kurzgutachten erstellen lassen, welches zum Schluss kam, dass das Projekt langfristig zum Tragen kommen sollte und auch durch eine vertiefte Untersuchung kaum fundamental neue Erkenntnisse zu erwarten seien. Mit seiner Zustimmung forderte der ETH-Ratspräsident gleichzeitig, künftig angemessenere Fristen zu beachten und früher in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen zu werden. Die Finanzdelegation begrüsst, dass heute aufgrund einer neuen Zuständigkeitsordnung der gesamte ETH-Rat für den Entscheid zuständig wäre und nicht allein deren Präsident. Auch der Bundesrat hat aus diesem Fall die Lehren gezogen und in der revidierten VILB festgelegt, dass solche Vorhaben künftig als Finanzierungsleasing durch den Bundesrat und das Parlament genehmigt werden müssen.

*Campus Biotech Geneva:* Als der Pharmakonzern Merck 2012 seine Genfer Niederlassung schloss, brachte der Präsident der EPFL zwei Unternehmer zusammen mit dem Ziel, das Know-how in der Region aufrechtzuerhalten und die bestehende Forschungsinfrastruktur im Sinne einer bahnbrechenden Bio- und Neuro-Engineering-Innovationsstätte zu nutzen. Die Herren Wyss und Bertarelli übernahmen im Mai 2013 den Gebäudekomplex für 310 Millionen Franken (ursprüngliche Baukosten: rund 500 Millionen). Parallel dazu – also noch bevor entsprechende Strukturen aufgebaut werden konnten – unterschrieb die EPFL mit den beiden Unternehmern einen 30-jährigen Mietvertrag für die Nutzung von rund 80 Prozent der Gebäudefläche (26 000 m<sup>2</sup>).

Aufgrund der Komplexität des Projekts und der eingegangenen Risiken führte das Interne Audit des ETH-Rates mit Begleitung der EFK im Mai und Juni 2015 eine Prüfung vor Ort durch. Ziel des Audits war, die Vereinbarkeit des Projekts mit den geltenden Bestimmungen zu prüfen, Governance, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse zu begutachten und schliesslich die Verträge und Finanzflüsse zu analysieren. Der definitive Prüfbericht lag zum Zeitpunkt des Abklärungsbesuchs der Finanzdelegation allerdings aufgrund der zahlreichen Rückmeldungen der EPFL auch nach anderthalb Jahren immer noch nicht vor. Die Finanzdelegation hat kein Verständnis für solche Verzögerungen. Aus ihrer Sicht ist bei komplexen Projekten

mit hohen finanziellen Risiken der frühe Einbezug des Internen Audits als Beratungsinstrument für die Führungsrolle des ETH-Rates und die Oberaufsichtsfunktion des Parlaments unabdingbar. Sie forderte deshalb den ETH-Rat auf, rasch strengere Weisungen für den Umgang der Institutionen mit den Berichten des Internen Audits zu erlassen.

Die Finanzdelegation hält weiter fest, dass der ETH-Rat auch in diesem Falle mangelhaft involviert wurde. So wurde ein erster Mietvertrag entgegen den Bestimmungen in Artikel 17 Absatz 2 der ETH-Immobilienweisung dem ETH-Rat nicht vorgängig zur Genehmigung vorgelegt, der zweite und nun geltende Mietvertrag in Höhe von jährlich 10,6 Millionen Franken lag nur sehr kurzfristig vor. Der ETH-Ratspräsident genehmigte schliesslich als letzte Instanz den Mietvertrag unter Zeitdruck. Für die Finanzdelegation ist ein solches Vorgehen nicht akzeptabel. Das Argument der EPFL, wonach das Zustandekommen eines solchen dynamischen und teilweise fremdfinanzierten Projekts nicht mit den gewöhnlichen Entscheidungsprozessen der Bundesverwaltung vereinbar sei, ist aus Sicht der Finanzdelegation nicht stichhaltig.

*Schlussfolgerungen der Finanzdelegation:* Die Rolle des ETH-Rates im Governance-Gefüge des ETH-Bereichs sollte dringend gestärkt werden. Die Finanzdelegation erwartet vom Eigner im Rahmen der anstehenden Revision des ETH-Gesetzes insbesondere die Ausweitung der Ausstandsregeln im ETH-Rat und die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeiten der Institutionen gegenüber Entscheiden des ETH-Rates. Dringenden Handlungsbedarf erkennt die Finanzdelegation im Umgang der Institutionen mit dem Internen Audit. Dieses ist ein Führungsinstrument des ETH-Rates und soll dazu beitragen, dass komplexe Projekte in einem frühen Stadium richtig aufgegleist werden. Es sind verbindliche und vernünftige Fristen für die Stellungnahmen der geprüften Bereiche festzusetzen.

Die Finanzdelegation anerkennt die hervorragenden akademischen Leistungen des ETH-Bereichs und die beachtlichen Entwicklungen der EPFL. Sie erwartet allerdings unter dem neuen EPFL-Präsidenten eine Phase der Konsolidierung. Die Prozesse müssen zwingend eingehalten werden. Eine Umgehung des ETH-Rats bei Geschäften, die über die Autonomie der Institutionen hinausgehen, kann nicht geduldet werden. Zudem ist die Kommunikation der EPFL mit dem ETH-Rat dringend zu verbessern. Darüber hinaus sind bei kritischen Fällen die zuständigen Oberaufsichtsorgane des Parlaments frühzeitig, transparent und umfassend zu informieren. Die von der Finanzdelegation gewünschten Reformen dürfen allerdings die Dynamik des ETH-Bereichs und dessen Drittmittelbeschaffung aufgrund der internationalen Konkurrenz unter keinen Umständen bremsen.

Die Finanzdelegation diskutierte Mitte Februar 2017 ihre Schlussfolgerungen mit dem Präsidenten des ETH-Rates. Sie nahm zur Kenntnis, dass der ETH-Rat ihre Erwartungen und Empfehlungen teilt. Gemäss dessen detaillierter Stellungnahme wurden in der Zwischenzeit verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet, insbesondere bezüglich Corporate Governance, Internes Kontrollsystem, Einhaltung von Abläufen, Behandlung von internen Auditberichten sowie Beschwerdemöglichkeiten der Institutionen. Zudem sieht der ETH-Rat ausdrücklich vor, beim Quartier Nord die Ausstiegsoption aus dem 99-jährigen Baurecht zu prüfen. Die Finanzdelegation hält das Geschäft pendent.

#### 4.7.2 **SECO: Finanzierungsgesellschaft SIFEM AG**

Die SIFEM Management (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) wurde im Jahr 2005 als private Aktiengesellschaft gegründet, um im Rahmen einer Übergangslösung die vom SECO getätigten Investitionen in spezialisierte Risikokapital-Fonds zur Finanzierung von KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern zu verwalten. Zwecks Steigerung der Effizienz und Professionalisierung der Portfoliobewirtschaftung sowie analog zu zahlreichen Modellen im Ausland fällte der Bundesrat im März 2010 den Grundsatzentscheid, die operationelle Verantwortung in die SIFEM Management auszulagern. Das Parlament beschloss im Rahmen des Voranschlags 2011 ein Darlehen, um die SIFEM AG mit den notwendigen Mitteln auszustatten.

Von Beginn weg war die Gründung der SIFEM AG Gegenstand von kontroversen Diskussionen in den Finanzkommissionen und in der Finanzdelegation. Im Rahmen ihrer Obergaufsichtstätigkeit begleitet die Finanzdelegation seit 2010 den Aufbau der SIFEM AG und deren Einbettung in die Entwicklungspolitik des Bundes. In diesem Zusammenhang fanden diverse Aussprachen mit dem Vorsteher des WBF und dem Präsidenten des Verwaltungsrats der SIFEM AG statt.

Mit seiner Botschaft zum Voranschlag 2017 beantragte der Bundesrat dem Parlament die Umwandlung des Bundesdarlehens in Aktienkapital für die SIFEM AG. Konkret sollte das bestehende Darlehen in der Höhe von 374,4 Millionen Franken im Voranschlag 2017 vereinnahmt und gleichzeitig das Aktienkapital im selben Umfang aufgestockt werden. Am 3. Mai 2016 bat die Finanzdelegation den Bundesrat, er solle vor dieser Umwandlung prüfen, inwiefern die von ihm bei der Gründung der SIFEM AG festgelegten Ziele erreicht worden sind und ob die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft entwicklungspolitisch das geeignete Instrument darstellt, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Mit Schreiben vom 17. August 2016 gibt der Bundesrat seiner Überzeugung Ausdruck, die SIFEM solle ihren festen Platz als Instrument der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit behalten. Für die Weiterentwicklung der SIFEM und zur Stärkung des Instruments erachtet der Bundesrat den Einbezug von Privatinvestoren als wesentlich. Die Fremdkapitalfinanzierung, wie sie die SIFEM gegenwärtig aufweist, stelle dafür jedoch ein Hindernis dar, weil sie für private Investoren unattraktiv sei. Mit der Umwandlung des Bundesdarlehens in Aktienkapital werde die Zukunftsfähigkeit der SIFEM gestärkt. Anfang September 2016 nahm die Finanzdelegation die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis. Aus ihrer Sicht bleibt allerdings die Frage, ob die Ziele nur durch eine Finanzierungsgesellschaft oder auch durch Instrumente der klassischen Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden können, nach wie vor unbeantwortet. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass diese Frage nicht im Rahmen einer Budgetberatung zu beantworten ist, sondern einer eigenständigen Debatte bedarf.

Dem Antrag der Finanzdelegation entsprechend haben die Finanzkommissionen die Umwandlung des Bundesdarlehens der SIFEM AG in Aktienkapital im Rahmen des Voranschlags 2017 an den Bundesrat zurückgewiesen. Gleichzeitig beauftragte die FK-N den Bundesrat mit einem Kommissionspostulat, in einem Bericht aufzuzeigen,

inwiefern die bei der Etablierung der SIFEM AG angestrebten Ziele realisiert wurden und ob diese nicht auch über Instrumente der klassischen Entwicklungszusammenarbeit hätten erreicht werden können. Die FK werden die Diskussion fortsetzen, sobald der Bericht des Bundesrates vorliegt.

#### **4.7.3                    SECO: Ehemaliges IKT-Schlüsselprojekt ASALneu**

Die bestehende Anwendung ASAL für die Auszahlung der Arbeitslosenleistungen ist seit 1993 in Betrieb. Mit der Ablösung des technologisch veralteten Systems beauftragte das SECO im Jahre 2013 dieselbe Firma, die seinerzeit ASAL entwickelt hatte. Im November 2014 stellte die EFK fest, dass sich die notwendigen Anpassungen bei der Projektorganisation und die Arbeit an den Konzepten verzögert hatten. Wie eine weitere Prüfung der EFK im Frühjahr 2015 zeigte, befand sich das Projekt zu diesem Zeitpunkt in Schieflage. Ende Juni 2015 brach die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV) schliesslich das Projekt ASALneu ab.

Die EFK prüfte die Abwicklung des Projektabbruchs, die Wartung des heutigen Systems sowie die Weiterentwicklung von ASAL. Wie die EFK feststellte, erfolgte der Abbruch strukturiert und nachvollziehbar. Der finanzwirksame Schaden fällt mit 350 000 Franken moderat aus. Die Ablösung von ASAL soll unter Verwendung bereits erstellter Lieferobjekte im Wert von rund 3,75 Millionen Franken im neuen Projekt ASALfutur erfolgen. Können die Objekte nicht verwendet werden, fällt der finanzwirksame Schaden grösser aus. Der laufende Betrieb des Altsystems wird weiterhin durch die bisherige Firma im Rahmen eines neuen Wartungsvertrags sichergestellt. Aus der Projektgeschichte hat das SECO verschiedene Lehren gezogen. Im Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung des SECO wurden die Strukturen und insbesondere die IT-Organisation angepasst sowie die IT-Kompetenzen verstärkt.

Betreffend die Governance der ALV forderte die Finanzdelegation im März 2015 den Vorsteher des WBF auf, die Organisationsstrukturen anzupassen. Ihrer Ansicht nach ist die ALV-Organisation im Sinne eines Administrativuntersuchungsberichtes von Professor Urs Saxer vom Juli 2014 entweder vollständig ins SECO zu integrieren oder vollständig aus der Bundesverwaltung auszulagern. Der Vorsteher des WBF hat per 1. Januar 2016 gewisse Aufgaben und Kompetenzen punktuell bereinigt. Die Funktionsweise und die Governance der Kommission soll in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 einem Review unterzogen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt will der Vorsteher des WBF auf eine Anpassung der Rechtsgrundlagen verzichten.

Die Finanzdelegation hält an ihrer bereits im Tätigkeitsbericht 2015 formulierten Empfehlung fest, wonach die ALV-Organisation entweder vollständig ins SECO zu integrieren oder zu verselbstständigen ist. Sie beauftragte deshalb die EFK, bereits im Jahr 2017 eine Prüfung der Governance durchzuführen.

#### 4.7.4 **SBFI: Nebenbeschäftigungen von Universitätsprofessoren**

Die Finanzdelegation hat sich aufgrund eines Berichts der EFK aus dem Jahre 2009 und deren Follow-up von 2012 in den vergangenen Jahren intensiv mit den Nebenbeschäftigungen von Universitätsprofessorinnen und -professoren befasst. In ihrem Bericht anerkannte die EFK, dass die Nebentätigkeiten – nebst dem angebotenen Lohn und der Pensionskassenregelung – eine wichtige Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Universitäten spielen. Sie stellte allerdings fest, dass in diesem Bereich sehr wenig Transparenz besteht und erkannte darin insbesondere folgende Risiken: Weniger Zeit für die Hauptaufgaben (Lehre und Forschung); Einsatz von Personal und Infrastruktur der Universität ohne entsprechende Abgeltung; Reputationsverlust der Hochschule; Interessenskonflikte und Unabhängigkeit der Forschung.

Die EFK empfahl dem damaligen Staatssekretariat für Bildung und Forschung und der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten in ihrem Bericht von 2009 unter anderem, Massnahmen zu initiieren, damit Nebentätigkeiten, für welche Universitätspersonal eingesetzt und/oder Infrastruktur benutzt wird, vorwiegend als Drittmittelaufträge behandelt werden. Zudem empfahl sie, eine schriftliche Selbstdeklaration für alle Nebentätigkeiten zu verlangen und für alle Universitäten und Hochschulen einheitliche Kategorien von Nebentätigkeiten auszuarbeiten. In einem Follow-up zum Bericht stellte die EFK im Jahr 2012 jedoch fest, dass nur sehr wenige Massnahmen eingeleitet wurden.

Die Finanzdelegation nahm die Feststellungen der EFK zum Anlass, die Problematik aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht politisch zu beurteilen. Sie beriet das Geschäft zunächst im internen Kreis, führte aber 2014 verschiedene Aussprachen, unter anderem mit dem Vorsteher des WBF und dem Präsidenten des ETH-Rates. Sie stellte dabei fest, dass Nebenbeschäftigungen von ETH-Professorinnen und Professoren in vielerlei Hinsicht reglementiert sind, beispielsweise in Form einer jährlichen Deklarationspflicht. Seitens des WBF wird eine Harmonisierung der kantonalen Gesetzesgrundlagen als nicht realistisch und nicht mehrwertstiftend beurteilt und deshalb nicht angestrebt.

Daraufhin beauftragte die Finanzdelegation ihr Sekretariat, eine Auslegeordnung der aktuellen Regelungen betreffend Nebenbeschäftigungen von Professorinnen und Professoren an kantonalen Universitäten zu erstellen. Dabei wurde auf die Aspekte Transparenz, erlaubter Zeitaufwand, Inanspruchnahme von Personal und Infrastruktur der Universität sowie Verteilung von Einnahmen fokussiert. Es zeigte sich, dass die diesbezüglichen Regelungen der einzelnen Universitäten hinsichtlich Inhalt und Detailgrad höchst unterschiedlich ausfallen. Inwiefern die Universitäten eine Kontrolle bestehender Regelungen durchführen, konnte im Rahmen der vorhandenen Informationen nicht eruiert werden.

Die Finanzdelegation gelangte schliesslich zur Erkenntnis, dass die Empfehlungen der EFK nicht umgesetzt wurden und weiterhin Handlungsbedarf besteht. Der Universitätsbereich, einschliesslich der Gehälter der Universitätsprofessorinnen und -professoren, wird grösstenteils durch öffentliche Mittel – auch Bundesmittel – finanziert. Umso mehr sind aus Sicht der Finanzdelegation im Bereich der Nebenbe-

schäftigungen Transparenz und Kontrolle nötig. Vor diesem Hintergrund bat sie den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) und die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities), diese Feststellungen in den eigenen Gremien weiterzuverfolgen. Mit Schreiben vom 12. Juni 2015 resp. vom 30. November 2015 nahmen swissuniversities und die SHK ausführlich Stellung zur angesprochenen Problematik.

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation hat betreffend der Regelungskompetenzen des Bundes und des Hochschulrates zu den Nebenbeschäftigungen von Professorinnen und Professoren ein Rechtsgutachten erstellen lassen, welches zum Schluss kommt, dass den gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen keine Kompetenz übertragen wurde, inhaltliche Vorgaben über die Zulässigkeit und Modalitäten der Ausübung von Nebenbeschäftigungen durch an kantonalen Hochschulen oder sonstigen Institutionen beschäftigte Professorinnen und Professoren zu formulieren. Schliesslich hält das Gutachten fest, dass eine allfällig denkbare Ergänzung des HFKG durch eine Vorschrift, die dem Bund oder den gemeinsamen Organen eine entsprechende Kompetenz einräumen würde, verfassungsrechtlich unzulässig wäre.

Die Finanzdelegation bedauert, dass offenbar nach wie vor keine Einigkeit darüber herrscht, ob und gegebenenfalls wie die Empfehlungen der EFK aus dem Jahr 2009 umzusetzen seien. Sie ist der Auffassung, dass sämtliche Universitäten, welche primär mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, mehr Transparenz im Bereich der Nebenbeschäftigungen gewährleisten sollen. Zudem sind aus ihrer Sicht klare Regelungen betreffend Ablieferung von Teilen der Einkommen aus Nebenbeschäftigungen zugunsten der Hochschulen im Zeitalter von Sparmassnahmen unumgänglich.

Die Finanzdelegation ersuchte die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) beider Räte, sich im Rahmen ihrer Beratungen zur BFI-Botschaft 2017–2020 mit der Problematik hinsichtlich Nebentätigkeiten von Universitätsprofessorinnen und -professoren zu befassen und eine Grundsatzdiskussion zu führen, ob weitere Schritte in diesem Bereich aus Sicht der für die Bildung federführenden Kommissionen zweckmässig sind.

Wie die WBK-N mit Schreiben vom 8. Dezember 2016 festhält, hat sie sich Mitte November 2016 ausgiebig über die Thematik orientieren lassen und mit den wichtigsten Akteuren eine breite Debatte geführt. Sie nahm unter anderem zur Kenntnis, dass sich die SHK bereits eingehend mit dem Thema befasst hat. Zudem erläuterten die Vertreter von swissuniversities, dass im Bereich dieser Nebenbeschäftigungen eine Bestandesaufnahme zu den verschiedenen Regelungen durchgeführt und sogenannte Best Practices entwickelt wurden. Diese Bestandesaufnahme soll alle zwei Jahre in Form eines Berichts aktualisiert werden. Die Mehrheit der WBK-N sieht daher zurzeit keinen Handlungsbedarf auf Gesetzesebene. In Anlehnung an den erwähnten Bericht möchte aber die WBK-N mit den betroffenen Akteuren einen erneuten Dialog zum Thema führen.

#### 4.7.5 **BWL: Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe**

Der Bund gewährt seit 1959 im Rahmen des Landesversorgungsgesetzes Bürgschaften an Reedereien in der Hochsee-Schifffahrt. Dies dient dazu, in einem Krisenfall Hochseeschiffe in den Dienst der Landesversorgung zu stellen und damit die Versorgung zu sichern. Ab 2002 betrug der Rahmenkredit 600 Millionen Franken; 2008 wurde er auf 1,1 Milliarden Franken erhöht. Aus diesem Kredit hat der Bund Bürgschaften vergeben, welche sich heute auf rund 800 Millionen Franken belaufen.

Die globale Hochseeschifffahrt befindet sich seit 2008 in einer tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise. Ausländische Reedereien und Banken erlitten in den vergangenen Jahren deshalb Milliardenverluste. Die Krise hat zwischenzeitlich auch Schweizer Reedereien erfasst. Eine leichte Erholung des Marktes wird vorhergesagt, ist aber unsicher. Die Risiken der mit Bundesbürgschaften ausgestatteten Schiffe bleiben deshalb hoch; das potenzielle Verlustrisiko des Bundes liegt nach heutiger Beurteilung im unteren dreistelligen Millionenbereich. Das WBF hat ab Mitte 2015 von den betroffenen Reedereien Massnahmen zur Sicherung der Liquidität und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit verlangt, um die Ziehung von Bürgschaften zu verhindern und finanziellen Schaden vom Bund abzuwenden. Für Einzelheiten wird auf die Medienmitteilung des WBF vom 27. Januar 2017 verwiesen.

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

Die Finanzdelegation verfolgt dieses Geschäft seit Mitte 2015 intensiv. Sie wurde durch das WBF regelmässig über die Entwicklung der finanziellen Risiken orientiert, die sich aus den Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes für die Hochsee-Schifffahrt ergeben, ebenso über die Umsetzung der getroffenen Massnahmen sowie die vom WBF in Auftrag gegebene Administrativuntersuchung. Sie hat die vom WBF getroffenen und bisher umgesetzten Massnahmen zur Kenntnis genommen. Um eine Lösungsfindung nicht zu beeinträchtigen, verzichtete das WBF bewusst auf eine Information der Öffentlichkeit. Durch einen Zeitungsartikel vom 27. Januar 2017 besteht die Gefahr, dass die finanziellen Risiken für den Bund zunehmen. Die Finanzdelegation begrüsst deshalb, dass der Vorsteher des WBF Anzeige wegen Amtsgeheimnisverletzung eingereicht hat. Angesichts der hohen finanziellen Risiken bei den bestehenden Bürgschaftsverpflichtungen begrüsst die Finanzdelegation zudem den Entscheid des Bundesrates, die Mitte 2017 auslaufenden Rahmenkredit von 1,1 Milliarden Franken dem Parlament nicht zur Erneuerung zu unterbreiten. Die letzten Bürgschaften laufen im Jahr 2031 aus.

Mitte Februar 2017 liess sich die Finanzdelegation vom Vorsteher des WBF über den neuesten Stand des Geschäftes sowie über die Ergebnisse der Administrativuntersuchung orientieren. Die EFK hat im Rahmen dieser Untersuchung eine Reihe von Empfehlungen formuliert, welche das WBF in einem Massnahmenplan umset-

zen will. Betroffen sind Fragen der Gouvernanz (beispielsweise bezüglich strategischer Grundlagen, Funktionentrennung, Dokumentation und Risikoversorge), der Bürgerschaftsaufsicht (beispielsweise bezüglich Rahmenbedingungen, Stundungen und Revaluierungen) sowie des Ausbaus des Knowhows (beispielsweise bezüglich Inspektionen und Marktbeobachtungen).

## **4.8 Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation**

### **4.8.1 BAZL: Nachlassliquidation Swissair**

Nach dem Grounding der Swissair im Herbst 2001 gewährte der Bund ein Darlehen von insgesamt 1,45 Milliarden Franken für die Aufrechterhaltung des Betriebs. Effektiv ausbezahlt wurden 1,15 Milliarden. Die EFK prüfte laufend die korrekte Mittelverwendung und die Schlussabrechnung. Dabei waren viele komplexe Sachverhalte und Abgrenzungsfragen zu klären. Die erste von der Swissair in Nachlassliquidation präsentierte Abrechnung ging noch von einer Forderung von neun Millionen Franken gegenüber dem Bund aus. Die EFK stellte jedoch fest, dass verschiedene Finanztransaktionen nicht im Zusammenhang mit dem Darlehenszweck standen. Schliesslich einigten sich der Bund und die Swissair im Rahmen eines Vergleichs. Damit trat der Liquidator auf die wesentlichen Einwände der EFK ein und das Geschäft fand nach fast vierzehn Jahren seinen Abschluss. Dem Bund wurden rund 220 Millionen Franken rückerstattet. Der verbleibende Darlehensstand wurde als Drittklassforderung definitiv kolloziert.

Die Finanzdelegation erachtete aufgrund des Prüfberichts der EFK vom Mai 2016 zur Schlussabrechnung die formelle Abrechnung des Darlehens als abgeschlossen. Indessen blieb die Frage offen, wie das Geschäft im Nachhinein politisch zu werten ist. Sie ersuchte deshalb Ende August 2016 das UVEK, zu verschiedenen Fragen Stellung zu nehmen. Insbesondere war für die Finanzdelegation von Interesse, ob das Darlehen aus Sicht des UVEK die gewünschte Wirkung erzielt hat, ob es andere Möglichkeiten zur Rettung der Swissair gegeben hätte und ob die dem Bund verbleibenden Kosten von rund 800 Millionen Franken begründet und angemessen sind.

Das UVEK kommt in der Beurteilung des gewährten Darlehens insgesamt zu einem positiven Befund. Es erzielte die gewünschte Wirkung, alternative Sanierungsmöglichkeiten bestanden nicht. Ohne die Bundesmittel wäre das definitive Grounding der Swissair unvermeidbar gewesen. Das Scheitern des Konzerns hätte auch zahlreiche Zulieferanten betroffen. Insgesamt hätte mit einer enormen Zahl von Entlassungen gerechnet werden müssen, mit entsprechenden Folgen für die schweizerische Wirtschaft und die Arbeitslosenversicherung. Ausserdem hätte ein Niedergang der Fluggesellschaft die Stellung des Flughafens Zürich gefährdet.

Die Finanzdelegation nahm von den Antworten des UVEK Kenntnis und schloss das Geschäft ab. Sie teilt im Weiteren die Ansicht des Departements, die Gewährung derartiger Rettungspakete aus Bundesgeldern sei künftig möglichst zu vermeiden (siehe dazu auch Ziff. 4.7.5 «Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe»).

#### 4.8.2                    **BFE / Swissgrid: Vollzug der kostendeckenden Einspeisevergütung**

Seit 2009 ist die Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) ein Instrument des Bundes, welches zur Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien eingesetzt wird. Jährlich werden rund 470 Millionen Franken ausbezahlt. Die Abwicklung der KEV erfolgt durch die Swissgrid AG, die Mittel aus dem Netzzuschlag werden durch eine Stiftung verwaltet. Zur Minderung der finanziellen Risiken bei der Verwaltung der Gelder aus der KEV und zur Vereinfachung der Schnittstellen sah der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. September 2013 zur Energiestrategie 2050 vor, den Vollzug der KEV per Ende 2015 in die Bundesverwaltung zu integrieren. Die Eidg. Finanzkontrolle begrüßte diese Neuregelung, hatten doch frühere Prüfungen komplexe Strukturen mit vielen Beteiligten und komplizierten Finanz- und Datenflüssen aufgezeigt.

Aufgrund der Sparbemühungen beim Bundespersonal richtete das UVEK jedoch das Vorhaben neu aus und beschloss im Sommer 2015, den Vollzug der KEV einer neu zu gründenden Tochtergesellschaft der Swissgrid AG zu übertragen. Die Gelder der Stiftung werden hingegen in den Bund überführt. Aus Sicht der EFK wird damit zwar die Verantwortung über die Mittel verbessert, eine wesentliche Vereinfachung der Strukturen wird hingegen kaum erreicht.

Die Finanzdelegation ersuchte Ende Juni 2016 das UVEK, diesen Entscheid nochmals zu überdenken. Dies insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Vollzugskosten aus den KEV-Geldern finanziert werden und bei einer Integration der Aufgabe in das BFE das Personalbudget des Bundes nicht belasten würden. Das Departement stellt in seiner Antwort vom 25. Juli 2016 fest, dass die Gründe für diesen Entscheid im Rahmen der Beratungen der Energiestrategie 2050 in den zuständigen Fachkommissionen (UREK) eingehend diskutiert wurden. National- und Ständerat folgten den Argumenten und beschlossen eine entsprechende Änderung des neuen Energiegesetzes. Primär hatte das UVEK nebst den erwähnten Sparbemühungen im Personalbereich ins Feld geführt, es handle sich nicht um eine Daueraufgabe des Bundes und eine Aktiengesellschaft verfüge über eine gegenüber dem Bund höhere Flexibilität beim Vollzug der KEV.

Nach Auffassung der Finanzdelegation ist die neue Lösung vertretbar, auch wenn sie nicht alle vom UVEK ins Feld geführten Argumente vollständig teilt. Ihrer Ansicht nach wäre eine bundesinterne Lösung insgesamt günstiger zu stehen gekommen, vor allem durch eine Vereinfachung der Abläufe und den Wegfall zahlreicher Schnittstellen. Sie hat der EFK empfohlen, gelegentlich im Rahmen eines Follow-up zu prüfen, ob die neuen Strukturen wirtschaftlich sind und wie das BFE seine Aufsicht über den Vollzug der KEV wahrnimmt.

## 4.8.3                    **BAFU: Emissionshandelssystem / CO<sub>2</sub>-Kompensation**

### *Evaluation der Lenkungswirkung des Emissionshandelssystems*

Die CO<sub>2</sub>-Abgabe wird seit 2008 als Lenkungsabgabe auf Brennstoffen erhoben. Der jährliche Ertrag beträgt rund eine Milliarde Franken und wird grösstenteils an Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt. Grosse, treibhausgasintensive ortsfeste Produktionsanlagen sind von der Abgabe befreit, müssen im Gegenzug aber am Schweizer Emissionshandelssystem (EHS) teilnehmen. Rund 33 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Brennstoffen sind im EHS reguliert. Die EFK stiess 2016 in ihrer Analyse der aktuellen Funktionsweise des EHS auf eine Reihe regulatorischer Schwachstellen, die dessen Wirkung infrage stellen.

Das Schweizer EHS umfasst 55 ortsfeste Anlagen und ist damit in Bezug auf das Handelsvolumen der Emissionsrechte das kleinste weltweit. Aufgrund der hohen Anzahl kostenlos zugeteilter Emissionsrechte in Kombination mit den aktuell tiefen Preisen, starken Produktionsschwankungen, der Anrechenbarkeit ausländischer Emissionszertifikate und dem unerwarteten Produktionsausfall eines grossen Emittenten, fällt für die EHS-Teilnehmer der CO<sub>2</sub>-Reduktionsdruck praktisch weg. Die EFK hat empfohlen, einen Mechanismus zur Steuerung der Über- bzw. Unterversorgung des Marktes mit Emissionsrechten einzuführen. Sollte sich die Verknüpfung mit dem europäischen EHS nicht innerhalb nützlicher Frist realisieren lassen, soll das BAFU Alternativen zum heutigen Schweizer EHS prüfen.

Die von der CO<sub>2</sub>-Abgabe befreiten Firmen profitieren aktuell von der Rückverteilung dieser Abgabe, obwohl sie keine Beiträge dazu leisten. Bei einigen Firmen deckt die Rückverteilung die Kosten für die benötigten Emissionsrechte bis 2020 zu 100 Prozent. Die EFK empfahl deshalb dem BAFU, abgabebefreite Firmen von der Rückverteilung auszunehmen. Das BAFU will die Empfehlungen umsetzen und hat diese weitgehend im CO<sub>2</sub>-Gesetzesentwurf aufgenommen, zu welchem der Bundesrat im Herbst 2016 eine Vernehmlassung durchführte.

Wie die Finanzdelegation Mitte Februar 2017 aufgrund des Berichtes der EFK feststellte, weist das EHS der Schweiz verschiedene Schwachstellen auf. Als besonders störend erachtet die Finanzdelegation den Umstand, dass die von der Abgabe befreiten Unternehmen von der Rückverteilung profitieren. Sie sieht deshalb vor, das Thema 2017 im Rahmen der nächsten Aussprache mit der Vorsteherin des UVEK zu vertiefen.

### *CO<sub>2</sub>-Kompensation in der Schweiz*

Mit dem 2013 in Kraft getretenen, revidierten CO<sub>2</sub>-Gesetz müssen Importeure von fossilen Treibstoffen Teile der verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen kompensieren. Nach Einschätzung der Branche belaufen sich die Kosten dafür auf etwa eine Milliarde Franken, die bis 2020 in Projekte und Programme investiert werden müssen. Diese Projekte werden durch derzeit zehn private Prüfstellen auditiert und vom BAFU in Zusammenarbeit mit dem BFE genehmigt. Für nachgewiesene CO<sub>2</sub>-Reduktionen erhalten die Projekte Bescheinigungen.

Die EFK hat im Frühjahr 2016 die Governance des Instrumentes sowie die Effektivität und Effizienz der Kernprozesse geprüft. Wie sie feststellte, weisen die Genehmigung und die Kontrolle von Projekten wesentliche Lücken auf. Insgesamt ist das Instrument noch zu komplex und teilweise ineffizient. Die Validierung und Verifizierung von Projekten ist schwierig und mit Unsicherheiten behaftet. Der Interpretationsspielraum ist hoch, ebenso der Aufwand für die Prüfungen. Die fehlende Verbindlichkeit der Regularien führt zu Unsicherheiten bei den Akteuren und somit zu Mehraufwand. Zudem ist die Arbeitsqualität der externen Prüfstellen teilweise mangelhaft. Das BAFU prüft deshalb die Projekte erneut, anstatt die Prüfstellen über seine Aufsichtsfunktion zu besserer Qualität zu verpflichten. Damit werden die Funktionen «operativer Vollzug» und «Aufsicht» vermischt.

Im Weiteren zeigten sich bei einigen von der EFK geprüften Dossiers Schwächen. So wurden beispielsweise einem Branchenverband einmalig Bescheinigungen von rund 50 Millionen Franken gewährt, ohne dass dessen Angaben vom BAFU geprüft wurden. Eine andere Branche macht bis 2020 Beiträge von etwa 160 Millionen Franken geltend, wobei die zugrundeliegenden Modelle von Vertretern ebendieser Branche beurteilt werden. Und schliesslich finanziert der Verbraucher von Treibstoffen bis 2020 erneut rund 200 Millionen Franken für Projekte, welche aus dem Regime des Klimarappens übernommen wurden. Zwar attestiert ein Rechtsgutachten, dies sei zulässig. Es stellt sich aber die Frage, ob ein solches Vorgehen dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Aufgrund der von der EFK aufgezeigten Schwachstellen erachtet es die Finanzdelegation als angebracht, dass sich die für diesen Bereich zuständigen Fachkommissionen des Parlamentes (UREK) mit dem Thema der CO<sub>2</sub>-Kompensation befassen. Sie hat deshalb die EFK beauftragt, den Prüfbericht direkt den beiden UREK zuzustellen. Die Finanzdelegation ihrerseits wird das Geschäft wieder aufgreifen, sobald die EFK einen Follow-up ihrer Prüfung durchgeführt hat.

#### **4.8.4                    ASTRA: IKT-Schlüsselprojekt Daten-Management 2010 / IVZ**

Mit dem Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) sollen die drei heutigen Systeme mit den Daten der Fahrzeugzulassungen, der Führerzulassungen und der Administrativmassnahmen abgelöst werden. Das Projekt wurde 2013 vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt bezeichnet. Aufgrund verschiedener Verzögerungen beschloss der Projektausschuss des IVZ im April 2014, die Einführung um ein Jahr zu verschieben. Aufgrund ihrer Prüfung vom Frühjahr 2014 verwies die EFK auf weiterhin erhebliche Risiken und stellte als wesentlichen Schwachpunkt fest, dass die auf unsicheren Grundlagen erstellte Programmplanung mehrfach angepasst werden musste.

Im April 2015 nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass der Einführungsstermin des IVZ erneut um ein Jahr verschoben worden war. Der Grund dafür lag insbesondere bei ungenügenden Reaktionszeiten des Systems. Die in die Wege geleiteten Massnahmen führten indessen nicht zum Ziel, so dass das ASTRA am 25. August 2015 entschied, für die Fertigstellung des Projektes einen neuen Partner zu suchen.

Begründet wurde dieser Schritt mit erheblichen Differenzen zwischen dem ASTRA und dem Lieferanten in der Auslegung des Werkvertrags. Die EFK prüfte das Projekt im Herbst 2015 erneut und empfahl insbesondere, vor dem Einsatz weiterer Finanzmittel eine fundierte, neutrale und vollständige Kosten-/Nutzenanalyse aller in Fragen kommenden Varianten durchzuführen.

Nach umfangreichen Abklärungen und einem umfassenden Variantenvergleich zum weiteren Vorgehen entschied das ASTRA Ende November 2016, das IVZ auf 2018 in Betrieb zu nehmen und die noch verbleibenden Arbeiten durch den bisherigen Lieferanten fertigstellen zu lassen. Da bereits etwa 90 Prozent des Systems erstellt wurden, sind die bisher getätigten Investitionen mit diesem Vorgehen am besten geschützt. Die voraussichtlich noch anfallenden Kosten von 5,6 Millionen Franken sind durch bereits bestehende Verträge gedeckt. Die Finanzdelegation hat im Dezember 2016 vom ASTRA ergänzende Angaben über die Hintergründe des gewählten Vorgehens einverlangt. Sie wird das Geschäft im Frühjahr 2017 erneut aufgreifen und sich im Rahmen einer Aussprache mit der Vorsteherin des UVEK über den Stand des Vorhabens orientieren lassen.

## 5 Schlussbemerkungen

Im Gegensatz zu den Finanzkommissionen der eidg. Räte übt die Finanzdelegation ihre Obergewalt über die Bundesfinanzen vorwiegend mitschreitend aus. Dank dieser Kompetenz kann sie Geschäfte in Begleitung des laufenden Entscheidprozesses beurteilen. Damit kann die Finanzdelegation rechtzeitig Einfluss auf unerwünschte Entwicklungen nehmen und nötigenfalls Bundesrat und Verwaltung zu einer Korrektur veranlassen. Als Nebeneffekt resultiert eine erhebliche präventive Wirkung. Dazu trägt auch bei, dass die Finanzdelegation bei der Beurteilung der Geschäfte und bei ihren Entscheiden den Kriterien der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit besonderes Gewicht beimisst.

Es liegt in der Natur ihrer Aufgabe, dass die Finanzdelegation vor allem über diejenigen Erkenntnisse und Feststellungen berichtet, die zu Diskussionen und kritischen Anmerkungen Anlass geben. Jedoch konnte sie die ihr vorgelegten Geschäfte in den meisten Fällen positiv beurteilen. Sie dankt dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die insgesamt gute Haushaltsführung und die zumeist effiziente Verwendung öffentlicher Gelder. Angesichts der für die nächsten Jahre absehbaren Entwicklung der Bundesfinanzen sind sowohl die Legislative als auch die Exekutive gefordert, bei der Festlegung neuer Ausgaben grösste Zurückhaltung zu üben und bei der Umsetzung von Bundesaufgaben der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung einen hohen Stellenwert beizumessen.

Die Finanzdelegation dankt auch den Mitarbeitenden ihres Sekretariates für den stets engagierten und zuverlässigen Einsatz im Dienste einer wirkungsvollen Finanzaufsicht. Einer qualitativ hochstehenden Unterstützung der Finanzdelegation auf fachlicher wie organisatorischer Ebene durch ein leistungsfähiges Sekretariat kommt angesichts der vielen komplexen Geschäfte grösste Bedeutung zu.

Der Dank geht schliesslich auch an die Eidgenössische Finanzkontrolle für ihre Aufsicht über die Bundesfinanzen. Die EFK kommt in einem immer vielfältigeren Umfeld eine wichtige Aufgabe zu. Diese hat sie in gewohnter Weise effizient, weitsichtig und engagiert wahrgenommen. Die Finanzdelegation wird der EFK auch weiterhin die für ihr Wirken notwendige Unterstützung gewähren.

## Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat und die Verwaltung

### a) erledigte Empfehlungen

#### (Zu Ziff. 4.1.2) Geschäftsverwaltung des Bundes (GEVER Bund)

| Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat vom 5. Juni 2013                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Stellungnahmen des Bundesrats                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Status                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Die Finanzdelegation richtete Empfehlungen an den Bundesrat bezüglich:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zentrale Führung und Kontrolle von GEVER</li> <li>– Steuerung über einen Verpflichtungskredit</li> <li>– Entwicklung bundeseigene Lösung; Verzicht auf flächen-deckenden Einsatz</li> </ul> <p>Für Einzelheiten wird auf den Vorjahresbericht verwiesen.</p> | <p>Der Bundesrat beschloss am 13.11.2013, dass die zentrale Führung, Verantwortung und Kompetenzen für die Realisierung von GEVER bei der Bundeskanzlei liegen. Die konkrete Umsetzung erfolgt in der Verantwortung der einzelnen Departemente.</p> <p>Der Bundesrat beschloss am 13.03.2015 – nach mehrmaligem Nachhaken der FinDel – dem Parlament mit einer Botschaft einen Verpflichtungskredit zu beantragen.</p> <p>Gemäss Bundesrat wird eine Effizienzsteigerung nur erreicht, wenn alle Bundesangestellten auf ihre jeweiligen GEVER-Anwendungen zugreifen können. Die Beschaffung von fertiger Software auf dem Markt hat für den Bundesrat, gestützt auf die IKT-Strategie des Bundes 2012–2015, Vorrang vor der Entwicklung von Individualsoftware.</p> | <p>Die wesentlichen Empfehlungen wurden angenommen und umgesetzt</p> |

**(Zu Ziff. 3.3.1 Vorjahresbericht) Informatikstrategie 2012–2015 des Bundes**

| Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat vom 5. März 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Stellungnahmen des Bundesrats                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Status                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Die Finanzdelegation richtete Empfehlungen an den Bundesrat bezüglich:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vollständige Erhebung des IKT-Personals</li> <li>– Einhaltung von IKT-Weisungen</li> <li>– Festlegung von IKT-Schlüsselprojekten</li> <li>– Gestaffelte Kredite für die Evaluation und für die Realisierung</li> <li>– Beizug von externen Projektführungsexperten bei Engpässen</li> <li>– Weiterentwicklung im Bereich Amtsführung</li> <li>– Weiterentwicklung im Bereich IKT-Controlling, Harmonisierung von Steuerungsinstrumenten, Zentralisierung des Controllings</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p>Die wesentlichen Empfehlungen wurden aufgenommen und umgesetzt.</p> <p>Die Frage der Zentralisierung des Controllings verfolgt die FinDel weiter.</p> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>Im Rahmen der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung 2014 hat das ISB den Finanzkommissionen erstmals eine weitgehend automatisierte Auswertung des IKT-Personalbestands auf Stufe Verwaltungseinheit zur Kenntnis gebracht.</p> <p>Bezüglich der Einhaltung von IKT-Weisungen erkennt der Bundesrat zurzeit keinen Handlungsbedarf.</p> <p>Bei der Festlegung von IKT-Schlüsselprojekten werden seit Juli 2015 auch Vorhaben aus den Bereichen Nationalstrassen und Rüstungsgüter berücksichtigt.</p> <p>Bei der kredittechnischen Umsetzung von IKT-Grossprojekten hat der Bundesrat einen Kompromissvorschlag unterbreitet. Dieses Vorgehen gelangte inzwischen bei verschiedenen Vorhaben zur Anwendung.</p> <p>Die WTO-Ausschreibung für einen externen Pool wurde durchgeführt.</p> <p>Das EPA hat die Thematik in Zusammenarbeit mit dem ISB in die Führungsausbildung integriert. Zudem hat das ISB im Rahmen der Einführung der Projektführungsmethodik HERMES 5 die Amtsleitungen über ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten bei der Abwicklung von IKT-Projekten orientiert.</p> <p>Der Bundesrat hat entsprechende Vorgaben erlassen. Er verzichtet aber auf eine Zentralisierung des Controllings, um die Verantwortlichkeiten nicht zu verwischen. Die FinDel hält an ihrer Aufforderung fest, vor allem bei den IKT-Schlüsselprojekten eine Zentralisierung des Controllings (Steuerung und Überwachung) bei einer einzigen verantwortlichen Stelle zu prüfen.</p> |                                                                                                                                                          |

| Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat vom 5. März 2014                                                                                                                                                                                                                                  | Stellungnahmen des Bundesrats                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Status                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| <p><i>Weitere Empfehlungen richteten sich auf:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Weiterentwicklung im Bereich IKT-Portfolio-management</li> <li>– Weiterentwicklung im Bereich Reporting an den Bundesrat</li> </ul> <p>Für Einzelheiten wird auf den Vorjahresbericht verwiesen.</p> | <p>Seit Anfang 2015 werden grössere IKT-Projekte im zentralen Portfoliomanagementsystem (Cockpit IKT) geführt. Seit Januar 2016 erfolgt für alle IKT-Grossprojekte (inkl. Schlüsselprojekte) vor der Projekt-freigabe ein unabhängiges Assessment anhand eines einheitlichen Prüfrasters durch das ISB.</p> <p>Das Strategische IKT-Controlling zu Handen des Bundesrates wird regelmässig an die aktuellen Anforderungen angepasst.</p> | Die Empfehlungen wurden umgesetzt. |

**(Zu Ziff. 3.4.1/3.4.2) Beschaffungswesen Bund, Revision der Rechtsgrundlagen und strategisches Beschaffungscontrolling**

| Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat<br>vom 4. September 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Stellungnahmen des Bundesrats                                                                                                                                     | Status                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Stärkung der Rolle des BBL im Prozess Beschaffungscontrolling</i></p> <p>Die FinDel empfahl dem Bundesrat, die Rolle des BBL im Prozess Beschaffungscontrolling zu stärken und die Zuständigkeiten in der Org-VöB und die Verfahrensabläufe im Konzept Beschaffungscontrolling entsprechend anzupassen. Dies mit dem Ziel, dass das BBL seinen Bericht mit den festgestellten Auffälligkeiten und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen direkt an das EFD zur Weiterleitung an den Bundesrat richtet, die Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling und die Generalsekretärenkonferenz dazu konsultiert werden und alle auf Stufe BBL festgestellten Auffälligkeiten im Reporting-Set an den Bundesrat transparent ausgewiesen werden.</p> | <p>Der Bundesrat hat die von der FinDel vorgebrachten Anliegen zur Kenntnis genommen und bei der Erarbeitung der Revisionsvorlage der Org-VöB berücksichtigt.</p> | <p>Die Empfehlung wurde aufgenommen, nachträglich präzisiert und sinngemäss umgesetzt.</p> |
| <p><i>Delegation der Beschaffungskompetenzen</i></p> <p>Die FinDel forderte den Bundesrat auf, die Bestimmungen zu den befristeten und dauernden Beschaffungsdelegationen dahingehend zu präzisieren, dass die Voraussetzungen für die Erteilung von Beschaffungsdelegationen klarer aufgeführt werden, die zentralen Beschaffungsstellen solche Delegationen auch mit Auflagen verbinden können und explizit festgehalten wird, dass die zentralen Beschaffungsstellen die Einhaltung der Delegationsvereinbarung regelmässig zu prüfen haben.</p>                                                                                                                                                                                                                  | <p>Im November 2015 verabschiedete der Bundesrat die revidierte Org-VöB, welcher die Beschaffungsdelegationen präziser regelt.</p>                                | <p>Die Empfehlung wurde aufgenommen und umgesetzt.</p>                                     |

**(Zu Ziff. 4.6.2 Vorjahresbericht) Internes Kontrollsystem (IKS) der Bundesverwaltung**

| Empfehlung der Finanzdelegation an die Vorsteherin EFD<br>vom 10. Juli 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Stellungnahme der Vorsteherin EFD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Status                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <p><i>Notwendigkeit von Doppelunterschriften</i></p> <p>Die FinDel empfahl dem EFD, die nötigen Schritte für eine Ergänzung von Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) einzuleiten, damit Verträge, Verfügungen oder andere formelle Verpflichtungen des Bundes über einen Betrag von mehr als 100 000 Franken eine Doppelunterschrift erfordern. Zudem soll die Eröffnung von Bankkonten nur mit einer Zweitunterschrift der Eidgenössischen Finanzverwaltung möglich sein.</p> | <p>In seiner Stellungnahme vom August 2015 unterstützte das EFD das Anliegen, lehnte jedoch eine Anpassung der RVOG ab. Nachdem die FinDel auf der formellen Regelung auf Gesetzesstufe insistierte, leistete das EFD der Empfehlung vollumfänglich Folge. Eine entsprechende Änderung des RVOG wurde der Bundesversammlung zusammen mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 (Geschäft 16.045) unterbreitet.</p> | <p>Die Empfehlung wurde angenommen und umgesetzt.</p> |

## b) pendente Empfehlungen

### (Zu Ziff. 3.4.1/3.4.2) Beschaffungswesen Bund, Revision der Rechtsgrundlagen und strategisches Beschaffungscontrolling

| Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat vom 12. Juni 2013                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Stellungnahmen des Bundesrats                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Status                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Revision der Rechtsgrundlagen (BöB)</i></p> <p>Die Finanzdelegation richtete 2013 drei Empfehlungen an den Bundesrat, welcher diese weitgehend in die Vernehmlassungsvorlage aufnahm.</p> <p>So empfahl sie erstens, im Rahmen des departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings ein geeignetes Instrument zu schaffen, um die Leistungserbringer, die im Zusammenhang mit der Erbringung ihrer vertraglichen Pflichten (wie Qualität oder Termintreue) mehrfach abgemahnt wurden, zu identifizieren und zumindest den Vergabestellen des Bundes bekannt zu machen (Liste «schwarze Schafe»).</p> <p>Zweitens empfahl sie, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, um das Instrument der simap-Publikation auch auf Verträge mit Vergabevolumina, die unterhalb der in Artikel 6 BöB festgelegten Schwellenwerte liegen, auszudehnen (Publikation von Informationen über Auftrag, Auftraggeber, Datum, Gegenstand und Vergabepreis für alle Verträge mit einem Wert ab 50 000 Franken).</p> <p>Drittens empfahl sie, das Einsichtsrecht – auf Stufe BöB – für alle Vergaben in Monopolsituationen festzuschreiben, und dies ohne den heute geltenden Vorbehalt einer vertraglichen Vereinbarung.</p> | <p>Der Bundesrat hat die Empfehlungen der FinDel in die Vernehmlassung aufgenommen.</p> <p>Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat zuhanden des Parlamentes erfolgte am 15. Februar 2017. Die Finanzdelegation wird prüfen, wieweit ihre seinerzeitigen Empfehlungen umgesetzt wurden. Ein spezielles Augenmerk wird sie auch darauf richten, ob die neuen Bestimmungen zu einer Beschleunigung der Beschaffungen führen.</p> <p>Die beiden FK sehen vor, zu diesem Geschäft einen Mitbericht an die zuständige Sachbereichskommission zu richten. Die Finanzdelegation wird bei Bedarf ihrerseits entsprechende Empfehlungen zum Inhalt eines Mitberichts an die FK abgeben.</p> | <p>Die Empfehlungen wurden aufgenommen.</p> <p>Die Umsetzung ist noch offen.</p> |

**(Zu Ziff. 3.3.1) Informatikstrategie des Bundes: IKT-Strategie 2016–2019**

| Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat<br>vom 11. Juni 2015                                                                                                                                                                                                                                                      | Stellungnahmen des Bundesrats                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Status                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <p><i>IKT-Mittelfristplanung</i></p> <p>Die FinDel 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.</p> | <p>Es ist geplant, dass der Bundesrat bis 2017 über die Weisungen zur Architektur-Governance befindet, wodurch Synergien besser genutzt werden könnten.</p> <p>Dazu gehört auch eine Mittelfristplanung der IKT-Architektur. Im Zusammenhang mit der finanziellen IKT-Steuerung und -Planung ist eine Verbesserung des Portfoliomanagements geplant. Zusätzlich soll der IKT-Planung generell ein höherer Stellenwert zufallen, was auch in den Entwürfen der neuen Informatikstrategie enthalten ist.</p> <p>Eine Überarbeitung der BinfV erfolgt im Rahmen der IKT-Strategie 2016–2019.</p> | <p>Die Empfehlung wurde aufgenommen und soll umgesetzt werden.</p> |

| Empfehlung der Finanzdelegation an den Bundesrat vom 25. September 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Stellungnahmen des Bundesrats                  | Status                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <p><i>Zentrale Führung und Steuerung</i></p> <p>Die FinDel 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 Gesamt-sicht der Informatik im Bund wahrnimmt und ihre Steue-rung 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-Standard-dienste definiert und zentral gesteuert und geführt werden.</p> | vgl. Ausführungen unter IKT-Mittelfristplanung | Die Empfehlung wurde aufgenommen und soll umgesetzt werden. |
| <p><i>IKT-Architektur Bund</i></p> <p>Die FinDel erwartet, dass departementsübergreifende 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 Öberaufsicht wird die FinDel die IKT-Architekturentwicklung im Bund auf-merksam begleiten.</p>                                                                                                                                                                          | vgl. Ausführungen unter IKT-Mittelfristplanung | Die Empfehlung wurde aufgenommen und soll umgesetzt werden. |
| <p><i>Revision der BinfV</i></p> <p>Die FinDel 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | vgl. Ausführungen unter IKT-Mittelfristplanung | Die Empfehlung wurde aufgenommen und soll umgesetzt werden. |

**(Zu Ziff. 4.7.3) Reorganisation des Bereichs der Arbeitslosenversicherung**

| Empfehlung der Finanzdelegation an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung vom 16. März 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Stellungnahme des Departementes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Status                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Die Finanzdelegation forderte das WBF auf, die heute geltende Organisationsstruktur der Ausgleichsstelle der ALV innert nützlicher Frist anzupassen. Dabei ist es unabdingbar, dass die ALV-Organisation im Sinne des Administrativuntersuchungsberichts vom 26. Juli 2014 («Bericht Saxer») entweder vollständig ins Seco integriert oder vollständig aus der Bundesverwaltung ausgelagert wird.</p> <p>Aufgrund der Absicht des WBF, die Funktionsfähigkeit und die Governance dieses Bereichs erst 2018 einem Review zu unterziehen, hat die Finanzdelegation die EFK beauftragt, bereits im Jahre 2017 eine Prüfung der Governance durchzuführen.</p> | <p>Das WBF hat 2015 einen externen Experten beauftragt, mögliche Modelle für die künftige Organisation der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung auszuarbeiten. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Arbeiten hat der Vorsteher des WBF per 1. Januar 2016 gewisse Aufgaben und Kompetenzen punktuell bereinigt. Die Funktionsfähigkeit und die Governance der ALV-Organisation sollen in der zweiten Hälfte 2018 einem Review unterzogen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt will das WBF auf eine Anpassung der Rechtsgrundlagen verzichten.</p> | <p>Die Empfehlung wurde grundsätzlich angenommen. Die Umsetzung ist noch offen.</p> |

## c) Neue Empfehlungen und Hinweise

### (Zu Ziff. 4.5.1) RUAG, strategische Ziele und Compliance

Hinweis der Finanzdelegation an das VBS  
vom 7. März 2017

Stellungnahme des VBS

Für die Finanzdelegation ist klar, dass die Prüfkompetenz der EFK bei der RUAG gegeben ist. Die EFK muss ihre Prüfungen in ihrer Funktion als Kontrollinstanz des Bundes als Eigner der RUAG durchführen. Sie vertritt dabei letztlich die Interessen der Steuerzahlenden. Dass die EFK bei ihren Arbeiten auf die Rechtsform und die Corporate Governance der RUAG Rücksicht nehmen und die Unternehmung informieren soll, ist unbestritten. Eine zwingende Absprache mit dem Verwaltungsrat der RUAG ist für die Finanzdelegation jedoch nicht akzeptabel und liegt keinesfalls im Interesse der Eigner und der RUAG selber. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass sowohl das VBS als auch das EFD die Ansicht vertreten, dass die EFK bei der RUAG unbeschränkt prüfen kann und soll.

Steht noch aus.

---

**(Zu Ziff. 4.7.1) Governance im ETH-Bereich**

---

Empfehlungen der Finanzdelegation an das WBF und den ETH-Rat  
vom 14. Februar 2017

Die Rolle des ETH-Rates im Governance-Gefüge des ETH-Bereichs sollte dringend gestärkt werden. Die Finanzdelegation erwartet vom Eigner im Rahmen der anstehenden Revision des ETH-Gesetzes insbesondere die Ausweitung der Ausstandsregeln im ETH-Rat und die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeiten der Institutionen gegenüber Entscheiden des ETH-Rates. Dringenden Handlungsbedarf erkennt die Finanzdelegation im Umgang der Institutionen mit dem Internen Audit. Dieses ist ein Führungsinstrument des ETH-Rates und soll dazu beitragen, dass komplexe Projekte in einem frühen Stadium richtig aufgegleist werden. Es sind verbindliche und vernünftige Fristen für die Stellungnahmen der geprüften Bereiche festzusetzen.

Die Finanzdelegation anerkennt die hervorragenden akademischen Leistungen des ETH-Bereichs und die beachtlichen Entwicklungen der EPFL. Sie erwartet allerdings unter dem neuen EPFL-Präsidenten eine Phase der Konsolidierung. Die Prozesse müssen zwingend eingehalten werden. Eine Umgehung des ETH-Rats bei Geschäften, die über die Autonomie der Institutionen hinausgehen, kann nicht geduldet werden. Zudem ist die Kommunikation der EPFL mit dem ETH-Rat dringend zu verbessern. Darüber hinaus sind bei kritischen Fällen die zuständigen Oberaufsichtsorgane des Parlaments frühzeitig, transparent und umfassend zu informieren. Die von der Finanzdelegation gewünschten Reformen dürfen allerdings die Dynamik des ETH-Bereichs und dessen Drittmittelbeschaffung aufgrund der internationalen Konkurrenz unter keinen Umständen bremsen.

---

---

Stellungnahme des WBF und des ETH-Rates

Der ETH-Rat teilt die Erwartungen und Empfehlungen der Finanzdelegation. Gemäss dessen detaillierter Stellungnahme wurden in der Zwischenzeit verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet, insbesondere bezüglich Corporate Governance, Internes Kontrollsystem, Einhaltung von Abläufen, Behandlung von internen Auditberichten sowie Beschwerdemöglichkeiten der Institutionen. Zudem sieht der ETH-Rat ausdrücklich vor, beim Quartier Nord die Ausstiegsoption aus dem 99-jährigen Baurecht zu prüfen.

