

Bericht

der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. November 2014 zum Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)

Stellungnahme des Bundesrates

vom 25. Februar 2015

Sehr geehrte Herren Kommissionspräsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. November 2014¹ zum Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Kommissionspräsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Februar 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

¹ BBl 2015 6377

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Nachdem die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) am 19. September 2012 entschieden hatte, das Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) abzubrechen, beschlossen die Finanzkommissionen (FK) und die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des National- und Ständerates, INSIEME gründlich aufzuarbeiten, um Lehren für künftige Informatikprojekte zu ziehen. Dazu setzten sie die Arbeitsgruppe INSIEME (AGI) ein, bestehend aus Mitgliedern aller vier Kommissionen. Die AGI legte am 21. November 2014 ihren Bericht vor (INSIEME-Bericht) und formulierte insgesamt 22 Empfehlungen. Mit ebenfalls vom 21. November 2014 datierendem Schreiben lud die AGI den Bundesrat ein, bis am 27. Februar 2015 zu den ihn betreffenden Feststellungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen und aufzuzeigen, wie und bis wann er die Empfehlungen der Oberaufsichtskommissionen umzusetzen gedenkt.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Generelle Bemerkungen

Der Bundesrat hat bereits in seinem Schreiben vom 22. Oktober 2014 eine erste Stellungnahme zu den Ausführungen im Bericht abgegeben. Er verzichtet darauf, diese zu wiederholen, und äussert sich vorliegend zu den Empfehlungen der AGI.

Im Sinne einer Vorbemerkung ist festzuhalten, dass die Empfehlungen der Oberaufsichtskommissionen – wie auch jene der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) – für den Bundesrat rechtlich nicht bindend sind und der Kompetenzbereich des Bundesrates zu respektieren ist, dass aber über Abweichungen von diesen Empfehlungen Rechenschaft abzulegen ist.²

Die Erfahrungen aus dem Projekt INSIEME und die Feststellungen der Arbeitsgruppe INSIEME haben dazu geführt, dass sich der Bundesrat intensiv mit der Frage auseinandergesetzt hat, wie die ständige und systematische Aufsicht durch den Bundesrat im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³ (RVOG) auszuüben ist. Er hat erkannt, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht, und die entsprechenden Arbeiten ausgelöst.

² Philippe Mastronardi, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Auflage 2008, Art. 169, Rz. 44.

³ SR 172.010

2.2

Zu Empfehlung 1:

Empfehlung 1: Aktenführung und Archivierung

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

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen. Die Departemente und die Bundeskanzlei sind gemäss Artikel 1 der GEVER-Verordnung vom 30. November 2012⁴ gehalten, alle geschäftsrelevanten Dokumente in einem GEVER-System zu bearbeiten. Wie in Absatz 2 des besagten Artikels festgehalten, soll damit unter anderem die rechtskonforme, nachvollziehbare und systematische Geschäftsabwicklung sichergestellt werden. Somit bestehen die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Empfehlung bereits.

Die Bundeskanzlei und die meisten Departemente arbeiten heute mit GEVER-Systemen. Die restlichen Departemente und Verwaltungseinheiten werden ein solches im Rahmen der bundesweiten WTO-Ausschreibung, die im Sommer 2015 abgeschlossen sein soll, einführen. Mit der WTO-Ausschreibung unter Federführung der Bundeskanzlei wird in der Bundesverwaltung die vom Bundesrat am 13. November 2013 beschlossene Zwei-Produkte-Strategie im Bereich GEVER umgesetzt. Gemäss dem vom Bundesrat verabschiedeten Zeitplan sind die Departemente verpflichtet, bis spätestens am 30. Juni 2018 eines der beiden WTO-konform zu beschaffenden Produkte eingeführt zu haben.

Entsprechend sind die nötigen Schritte eingeleitet, damit alle Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung ab 2018 über die nötige Systemumgebung verfügen, die sie zur Umsetzung der Empfehlung benötigen.

2.3

Zu Empfehlung 2:

Empfehlung 2:

Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer

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

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen.

Die Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger (LB) und Leistungserbringer (LE) ist seit der Reorganisation NOVE-IT vollzogen. Diese Aufgabenteilung ist in den IKT-Vorgaben «IKT-Prozesse»⁵ und «HERMES 5» bereits übergreifend definiert.

⁴ SR 172.010.441

⁵ www.isb.admin.ch > Themen > Prozesse > Prozessdokumentation

Im INSIEME-Bericht werden die Misstrauenskultur und die unklaren Verantwortlichkeiten zwischen der ESTV als LB und dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) als LE beanstandet. In allen grossen Projekten sind zusätzliche Regelungen zu vereinbaren, die auf die projektspezifische Situation eingehen und schriftlich festzuhalten sind. Weitere zentrale Vorgaben sind dazu nicht notwendig. Hingegen ist durch die Auftraggeber und deren Linie durchzusetzen, dass in allen grossen Projekten die Verantwortlichkeiten und Aufgabenteilungen genügend umfassend geregelt und dokumentiert sind. Der Bundesrat wird auch diesen Aspekt bei der beauftragten Überarbeitung seiner Weisungen für IKT-Schlüsselprojekte berücksichtigen.

Basierend auf diesen Weisungen des Bundesrates wird das Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB) bis im August 2015 ausführliche Vorgaben erarbeiten, die von den Auftraggebern durchzusetzen sind.

2.4 Zu Empfehlung 3:

Empfehlung 3: Projektleitungsfunktionen

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

Die Anliegen der Empfehlung 3 sind grösstenteils erfüllt oder deren Umsetzung ist am Laufen.

Mit Beschluss vom 30. April 2014 hat der Bundesrat das ISB beauftragt, einen Pool von erfahrenen Informatikprojektleitenden zu schaffen, welche die Leitung grosser Informatikprojekte übernehmen oder den Departementen entsprechend der Nachfrage beratend zur Seite stehen können. Diese Massnahme erfolgte im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motionen 12.3986 der Finanzkommission des Nationalrates und 12.3987 der Finanzkommission des Ständerates. Nachdem erste Departemente und die Bundeskanzlei eine Nachfrage gemeldet haben, sind die Stellenausschreibungen Anfang 2015 erfolgt.

Ferner wurde das Ausbildungsangebot zu Projektmanagement über die Jahre kontinuierlich ausgebaut und für das neue Kursprogramm 2015 gezielt überarbeitet und konsolidiert. Fokus des Kursangebots ist es, die Projektmanagement-Kompetenzen und das Knowhow der Projektbeteiligten zu erweitern und, wo dienlich, zu zertifizieren. Das Angebot umfasst Ausbildungen für die im Projektmanagement relevanten Rollen Auftraggeber/in, Projektleitung, Projektmitarbeitende sowie Projektassistenz und bereitet die Kursteilnehmenden auf die international anerkannten Zertifizierungen gemäss «International Project Management Association» (IPMA) vor. Ergänzend werden Ausbildungen im Bereich der Projekt-Methode HERMES 5 inklusive Zertifizierung angeboten. Der Austausch der im Projektmanagement Tätigen in der Bundesverwaltung wird an Vorabendforen gefördert, in dem Beispiele von «Best Practice» im Projektmanagement von in- und ausserhalb der Bun-

desverwaltung vorgestellt und Fragestellungen zum Projektmanagement in der Bundesverwaltung diskutiert werden.

Um trotz dieser Anstrengungen das interne Projektmanagement-Knowhow weiter zu stärken, soll auf den Einsatz externer Projektfachkräfte nicht gänzlich verzichtet werden. Er kann zur Überbrückung von Engpässen oder bei fehlenden Kompetenzen sinnvoll und notwendig sein. Der Entscheid für oder gegen den Einsatz von externen Projektfachkräften muss aber nach unternehmerischen Gesichtspunkten und nicht aufgrund kurzfristiger Budgetoptimierungen erfolgen.

2.5 **Zu Empfehlung 4:**

Empfehlung 4:

Kontrolle der Rechtskonformität durch die zentralen Beschaffungsstellen

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass die zentralen Beschaffungsstellen ihre Kontrollfunktion in Bezug auf die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen wahrnehmen. Die zentralen Beschaffungsstellen sollen die Delegation der Beschaffungskompetenz bei IT-Beschaffungen restriktiv handhaben.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen. Sie wird im Rahmen der für 2015 geplanten Totalrevision der Verordnung vom 24. Oktober 2012⁶ über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (Org-VöB) umgesetzt. Die Kontrollpflichten der zentralen Beschaffungsstellen sind weitergehend zu spezifizieren, und insbesondere sind die Bestimmungen für die Delegationserteilung zu verschärfen.

Die Totalrevision der Org-VöB erfolgt unter der Führung des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL). Die bundesinterne Ämterkonsultation soll im zweiten Semester 2015 durchgeführt werden. Die totalrevidierte Org-VöB soll am 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden.

2.6 **Zu Empfehlung 5:**

Empfehlung 5: Trennung von Stamm- und Projektorganisation

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass bei der Führung und Aufsicht von Projekten in der Bundesverwaltung eine Trennung zwischen Stamm- und Projektorganisation erfolgt. Die FK und GPK empfehlen dem Bundesrat insbesondere, Amtsdirektorinnen bzw. Amtsdirektoren nicht als Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber (gemäss HERMES) von Projekten oder Programmen einzusetzen.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung teilweise anzunehmen.

⁶ SR 172.056.15

Es ist richtig, dass die Abgrenzung zwischen Stamm- und Projektorganisation in jedem Fall klar vorgenommen sein muss. Entsprechend ist die konkrete Abgrenzung im Rahmen des Projektauftrages und der Projektdokumente entsprechend den Rollen nach HERMES festzulegen. Die Auftraggeber tragen hierfür die Verantwortung.

Je nach Bedeutung eines Projektes und insbesondere bei Projekten, die mehrere Einheiten eines Amtes betreffen, ist es jedoch gerade zielführend, dass die Auftraggeberin oder der Auftraggeber durch die hierarchisch höchste Stufe eines Amtes gestellt wird. Dies gilt mit Sicherheit für grössere Reorganisationsprojekte, zu denen auch INSIEME gehört hat. Die relevante Stammorganisation erschöpft sich in diesen Fällen dann nicht auf Stufe Amt, sondern muss die Linie im Departement miteinbeziehen. Insoweit erscheint die Empfehlung nicht zielführend.

2.7 **Zu Empfehlung 6:**

Empfehlung 6: Aufsichtsfunktion der Generalsekretariate

Die FK und GPK fordern den BR auf, darauf hinzuwirken, dass die Departemente ein gemeinsames Aufsichtskonzept mit Standardinstrumenten entwickeln und anwenden. Insbesondere gilt es, die Kriterien festzulegen, anhand derer die Departemente entscheiden, ob ein Generalsekretariat Einsitz in Projekt- bzw. Programmausschüsse nimmt oder nicht. Weiter gilt es die Rolle der Vertretung der Generalsekretariate in Projekt- bzw. Programmausschüssen zu definieren.

Die Departemente sind der Ansicht, dass mit den bestehenden Instrumenten genügend Wirkung erzielt werden kann. Es braucht eine konsequente Umsetzung von HERMES und keine weiteren allgemein gültigen Regelungen.

Die Einsitznahme in besagte Gremien ist kaum einheitlich zu regeln. Denn es gilt insbesondere auch, zwischen den unterschiedlichen Typen von temporären Vorhaben (IKT-Projekte, bundesweite Programme, Beschaffungsprojekte, Bauprojekte, Organisationsprojekte etc.) zu unterscheiden. Die situative Beurteilung der Notwendigkeit einer Einsitznahme muss den Departementen überlassen werden.

Mit der Zuweisung einer Rolle in HERMES würde ein Generalsekretariat auch gleichzeitig eine Verantwortung erhalten, die ihm nicht zusteht. Dazu müsste die ganze Projektsystematik HERMES angepasst werden. Ein Handlungsbedarf ist nicht zu erkennen.

2.8 **Zu Empfehlung 7:**

Empfehlung 7:

Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente

Die FK und GPK fordern den BR auf, ein Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente zu etablieren.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen und ein Umsetzungscontrolling auf Departementsstufe im Sinne der EFK-Empfehlungen zu schaffen.

Mit dem Controlling ist sicherzustellen, dass die Empfehlungen durch die zuständigen Stellen geprüft werden und entschieden wird, ob und welche Massnahmen umgesetzt werden. Dabei soll mit der EFK abgeklärt werden, wie die Empfehlungsdcontrolling-Daten der EFK den Departementen besser zugänglich gemacht werden können.

Es ist aber festzuhalten, dass die Empfehlungen der EFK keinen verbindlichen Charakter haben und es in der Verantwortung der Departemente und in letzter Instanz des Bundesrates liegt, zu entscheiden, ob eine Umsetzung überhaupt notwendig ist.

2.9 Zu Empfehlung 8:

Empfehlung 8: Wissenstransfer bei Stabsübergaben

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass bei Wechseln in der Departementsführung eine Stabübergabe erfolgt, welche die Geschäftskontinuität sicherstellt. Der Wissenstransfer ist insbesondere durch eine lückenlose Dokumentation der zentralen Geschäfte zu gewährleisten.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen. Wie bereits unter Empfehlung 1 ausgeführt, ist mit der GEVER-Verordnung gewährleistet, dass alle geschäftsrelevanten Dokumente in einem GEVER-System erfasst und bearbeitet werden müssen. Entsprechend ist der Forderung nach einer lückenlosen Dokumentation der zentralen Geschäfte Folge geleistet.

Hinsichtlich der Stabübergabe bei einem Wechsel der Departementvorsteherin oder des Departementvorstehers ist der Bundesrat einverstanden, dass das «Aide-mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin/den Bundeskanzler» mit einer entsprechenden Regelung ergänzt wird. Zur Konkretisierung dieser Regelung wird die Bundeskanzlei zuhanden der Mitglieder des Bundesrates die wichtigsten zu beachtenden Punkte in einer Checkliste zusammenfassen und bei der nächsten Revision das «Aide-mémoire» entsprechend ergänzen. Was die Stabübergabe bei Vakanz bei den obersten Kadern der Departemente und der Bundeskanzlei betrifft, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die entsprechenden Regelungen zur Sicherstellung der Geschäftskontinuität und des Wissenstransfers departements- bzw. bundeskanzleiintern zu erfolgen haben.

2.10

Zu Empfehlung 9:

Empfehlung 9:

Intra- und interdepartementale Zusammenarbeit und Koordination

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass der intra- und interdepartementalen Zusammenarbeit und Koordination künftig ein höherer Stellenwert eingeräumt wird. Insbesondere ist die Zusammenarbeit zwischen den Fach- und Querschnittsämtern zu verbessern und den kulturellen Aspekten der Zusammenarbeit mehr Gewicht beizumessen. Die FK und GPK ersuchen den Bundesrat, ihnen eine diesbezügliche Auflistung mit geplanten Massnahmen zu unterbreiten.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen. Er ist aber der Auffassung, dass die Schaffung einer Kultur der Zusammenarbeit nicht verordnet werden kann, sondern ein kontinuierlicher Prozess ist, der bereits seit längerer Zeit gefördert wird. Die Frage der Zusammenarbeit ist in allen Organisationsprojekten ein Dauerthema. Der Optimierung der Prozesse wird grosse Beachtung geschenkt. Die Anforderungen an die Zusammenarbeit variieren zudem zwischen den Verwaltungseinheiten. Im Rahmen des Nachfolgeprojektes zu INSIEME, Fiscal-IT, wurde die Zusammenarbeit zwischen Fach- und Querschnittsämtern durch eine externe Untersuchung der Schnittstellen analysiert. Dabei wurden einzelne Schwachstellen erkannt und Verbesserungen initialisiert.

Die intra- und interdepartementale Zusammenarbeit liegt in der Verantwortung der Führungspersonen auf allen Ebenen und wird im Rahmen der Zielvereinbarungen situationsgerecht thematisiert.

Die Zusammenarbeit ist zudem ein wichtiges Thema in der Kaderausbildung des Bundes. So kommt in Führungseminaren den kulturellen Aspekten ein hohes Gewicht zu. Zudem wird im Ausbildungsprogramm des EPA darauf geachtet, dass dem Austausch über die Departements- und Amtsgrenzen hinweg gebührend Platz eingeräumt wird. Das Knüpfen persönlicher Beziehungen ist eine wichtige Grundlage für eine funktionierende organisationsübergreifende Zusammenarbeit und wird entsprechend in Kaderseminaren, Foren und Zirkeln gepflegt.

Daneben ist die einheitsübergreifende Zusammenarbeit in verschiedenen Gefässen institutionalisiert (z. B. Generalsekretärenkonferenz, Amtsdirektorenrapporte).

2.11

Zu Empfehlung 10:

Empfehlung 10: Festlegung der Zuständigkeiten in Sachen IKT

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, zu überprüfen, ob die neue Bundesinformatikverordnung faktisch zu einer hinreichend klaren Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen aller an der Führung, Steuerung oder Beaufsichtigung der IKT-Projekte beteiligten Organe geführt hat, und nötigenfalls dafür zu sorgen, dass diese Zuständigkeiten klar festgelegt werden.

Der Bundesrat lehnt die Empfehlung ab.

Durch die Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011⁷ (BinfV) ist die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen allgemein klar geregelt. Deshalb ist eine allgemeine Überprüfung nicht notwendig. Sollte sich aus der laufenden Praxis in Einzelfällen Änderungsbedarf ergeben, so kann dieser zu Anpassungen in diesen Einzelfällen führen. Zurzeit sind keine solchen bekannt. Die EFK führt zurzeit eine Prüfung der Wirksamkeit der BinfV durch. Möglicherweise ergibt sich daraus noch weiterer Handlungsbedarf. Insofern ist den Anliegen der Empfehlung bereits Rechnung getragen.

2.12 Zu Empfehlung 11:

Empfehlung 11: Information des Bundesrats durch die EFK

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sich regelmässig mit der Direktion der EFK zu treffen und sich über die wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») zu informieren. Er sorgt dafür, dass die EFK für den Bedarfsfall einen privilegierten Zugang zu ihm oder seinen Ausschüssen hat.

Bereits heute verfügt die EFK über Instrumente, um mit dem Bundesrat direkt in Kontakt zu treten. Nach Artikel 15 Absatz 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967⁸ (FKG) kann die EFK direkt mit dem Bundesrat verkehren. Artikel 15 Absatz 3 FKG sieht bei der Feststellung besonderer Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher Bedeutung durch die EFK ein Eskalationsverfahren bis zum Bundesrat vor. Daneben kann die EFK nach Artikel 26 der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010⁹ für das Eidgenössische Finanzdepartement im Rahmen des Mitberichtsverfahrens selbstständig Stellungnahmen zuhanden des Bundesrates abgeben. Schliesslich finden regelmässige Aussprachen zwischen der Generalsekretärenkonferenz und dem Direktor der EFK statt, an denen seitens der EFK die wichtigen Umsetzungspendenzen bzw. Revisionspendenzen angesprochen werden und auch die Gelegenheit besteht, andere für den Bundesrat relevante Themen anhängig zu machen. Folglich bestehen bereits jetzt die nötigen rechtlichen Grundlagen und Gefässe dafür, dass die Direktion der EFK den Bundesrat regelmässig und privilegiert informieren kann.

Bei den heute zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der EFK, mit dem Bundesrat in Kontakt zu treten, gibt es aber sicherlich Optimierungspotenzial. Der Bundesrat ist deshalb bereit, die Empfehlung der AGI umzusetzen. Aus Sicht des Bundesrates sollte das Hauptziel der Umsetzung der Empfehlung 11 darin liegen, sicherzustellen, dass die wichtigen Informationen der EFK auch tatsächlich in den Bundesrat gelangen. Gleichzeitig könnte damit auch eine Gelegenheit geschaffen werden, wie der Bundesrat der EFK seine Anliegen im Bereich der Finanzaufsicht kommunizieren kann.

⁷ SR 172.010.58

⁸ SR 614.0

⁹ SR 172.215.1

Für die Umsetzung der Empfehlung 11 kommen folgende Optionen in Betracht:

Option 1: Regelmässiger und institutionalisierter Austausch der EFK mit dem Bundesratskollegium

Zwischen dem Bundesrat und der EFK wird ein regelmässiger Kontakt eingerichtet. Wie mit den Spitzen der SNB und der FINMA kann sich der Bundesrat regelmässig – d. h. ein- bis zweimal pro Jahr – mit der Direktorin oder dem Direktor der EFK treffen. Damit kann sichergestellt werden, dass wichtige Informationen, beispielsweise über Umsetzungspendenzen, aber auch zu anderen wichtigen Vorkommnissen, gesprächsweise dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht werden können. Im Weiteren ist es vorstellbar, dass der Bundesrat die Direktorin oder den Direktor der EFK im Bedarfsfall (z. B. aufgrund eines entsprechenden Schreibens der EFK) zu einem ausserplanmässigen Treffen einlädt.

Option 2: Umgestaltung des Ausschusses für internationale Finanz- und Steuerfragen

Es ist zu prüfen, ob – in Analogie oder in Erweiterung des bestehenden Ausschusses für internationale Finanz- und Steuerfragen (Vorsitz EFD; weitere Mitglieder: WBF, EDA) – ein Ausschuss mit dem institutionalisierten Kontakt zur EFK betraut werden soll. Der Ausschuss würde sich, neben den bisherigen Aufgaben, mit allgemeinen Fragestellungen zu den Bundesfinanzen, mit Aufsichtsfragen sowie der Kontaktpflege und dem Informationsaustausch mit der EFK beschäftigen. Vorstellbar ist, dass die Direktorin oder der Direktor der EFK ein- bis zweimal pro Jahr an Sitzungen des Ausschusses eingeladen wird, um die Ausschussmitglieder über wichtige Pendenzen und Vorkommnisse zu informieren (analog zu den Aussprachen des Ausschusses «Wirtschaftspolitik» mit dem Präsidenten des SNB-Direktoriums). Mit der Zustellung der Protokolle dieser Sitzungen an die anderen Mitglieder des Bundesrates wäre die Orientierung des Bundesrates sichergestellt.

Die Vor- und Nachteile der beiden Optionen und die dafür zu treffenden Massnahmen werden im Zusammenhang mit anderen Themen der Aufsicht in den nächsten Monaten diskutiert werden.

2.13 Zu Empfehlung 12:

Empfehlung 12: Kompetenzen des ISB

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass das ISB über die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Kompetenzen verfügt.

Der Bundesrat lehnt die Empfehlung ab.

Mit der Revision der BinfV per 1. Januar 2012 wurden dem ISB grundsätzlich die nötigen Kompetenzen erteilt, damit es seine Aufgaben wahrnehmen kann. Zudem wurden unterdessen neue Werkzeuge und Prozesse im Sinne einer verbesserten IKT-Projektentwicklung und eines verbesserten IKT-Portfolio-Risiko-Managements getroffen (revidiertes HERMES, Schlüsselprojekte, Umsetzung IWI-Empfehlungen, PL-Pool etc.).

Die entscheidenden Phasen von INSIEME spielten sich vor 2011 ab, als die oben erwähnten Werkzeuge noch nicht bestanden. Eine weitere Zentralisierung von Kompetenzen wäre zudem einer verbesserten IKT-Projektsteuerung nicht förderlich, weil letztlich die Projektverantwortung nicht aus der Linie des Projektauftraggebers heraus delegiert werden kann.

2.14 **Zu Empfehlung 13:**

Empfehlung 13:

Zuständigkeit für die Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, die jeweiligen Zuständigkeiten im Verfahren zur Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben klar zu regeln und festzulegen, bei welchen Normen und Standards die Anträge an das ISB oder an den Bundesrat zu richten sind, um so die Komplexität des Verfahrens zu verringern.

Die Empfehlung ist bereits erfüllt.

Die Bewilligung von Ausnahmen ist heute klar geregelt (vgl. u. a. die Ziff. 2.6 und 4.3 der Weisungen des EFD vom 19. Februar 2013¹⁰ zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung, WuBInfV). Ausnahmen von Vorgaben werden von der gleichen Stelle gewährt, welche die Normen und Standards erlassen hat.

2.15 **Zu Empfehlung 14:**

Empfehlung 14: Neuordnung von Normen und Standards

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, die verschiedenen Informatiknormen und -standards neu zu ordnen. Dabei ist dafür zu sorgen, dass diese im Einklang mit den Normen anderer Bereiche (zum Beispiel jenen des öffentlichen Beschaffungsrechts) stehen. Der Bundesrat sorgt auch dafür, dass diese Normen und Standards in der Bundesverwaltung bekannt sind und angewendet werden.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen. Sie ist bereits teilweise erfüllt.

Die Normen und Standards wurden unter der Verantwortung des ISB 2014 zu einem grossen Teil überarbeitet. Die Arbeiten werden 2015 abgeschlossen.

Die Vorgaben werden seit vielen Jahren im Intranet der Bundesverwaltung publiziert. Zudem werden sämtliche Mutationen über verschiedene IKT-Gremien verbreitet.

¹⁰ www.isb.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung > Gesetzessammlung > Weisungen

2.16

Zu Empfehlung 15:

Empfehlung 15: Bewilligung der IKT-Kredite

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, zu den IKT-Kreditanträgen alle Informationen einzuverlangen, die für die Beurteilung des Kreditbegehrens notwendig sind.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung teilweise anzunehmen.

Die Informationen, die für die Beurteilung von Anträgen auf zentral im ISB eingestellte IKT-Mittel durch den BR notwendig sind, sollen in den bestehenden BR-Weisungen zur finanziellen Führung im IKT-Bereich im Kapitel «Mindestanforderungen an die Bundesratsanträge» ergänzt werden.

Die Genehmigung der ergänzten Weisungen soll nach Möglichkeit in den Bundesratsantrag zur Gesamtbeurteilung der IKT-Ressourcen von Anfang Juni 2015 integriert werden.

Nicht sachgerecht erscheint die Umsetzung der Empfehlung dagegen für dezentral eingestellte IKT-Mittel, die «global» im Rahmen des Budgetprozesses vom BR bewilligt werden und von den Departementen resp. Verwaltungseinheiten in Eigenverantwortung einzelnen Projekten resp. Fachanwendungen zugewiesen werden. Mit der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) per 1.1.2017 wird die Eigenverantwortung der Verwaltungseinheiten weiter gestärkt. Die dezentralen IKT-Mittel werden dann Teil des Globalbudgets der Verwaltungseinheit sein. Im Gegenzug wird dem Steuerungs- und Transparenzanspruch im Rahmen des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan Rechnung getragen. Ausserdem sind auch im Bereich der dezentral finanzierten IKT-Projekte zusätzliche Vorgaben für eine sorgfältige Projekt- und Phasenfreigabe bereits konkret geplant (Bundesratsbeschluss bis Ende April 2015). Diese Vorgaben werden die Erfolgsquote bei den IKT-Projekten verbessern (vgl. Empfehlungen FinDel und IW1 zur Freigabe von IKT-Grossprojekten).

2.17

Zu Empfehlung 16:

Empfehlung 16: Kriterien für die Risikoselektion

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass beim Risikomanagement des Bundes die IKT-Implikationen mitberücksichtigt werden. Ausserdem sollte er dafür besorgt sein, dass bei der Risikoselektion nicht nur die Kosten, sondern auch die Bedeutung und die Auswirkungen des Projekts in Betracht gezogen werden.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung anzunehmen, betrachtet sie aber als bereits heute erfüllt. Sie wird wie folgt umgesetzt:

Nach der Definition des Bundesrates liegt ein Risiko vor, wenn die Aufgabenerfüllung oder die Zielerreichung der Bundesverwaltung gefährdet ist. Voraussetzung für

beides ist eine funktionstüchtige und effiziente IKT. Bei Mängeln in der Verfügbarkeit oder im Betrieb der IKT ist die Aufgabenerfüllung in Frage gestellt. Deswegen werden wesentliche Mängel in der IKT schon heute im Risikomanagement Bund erfasst. Dabei werden die Risiken nicht nur aufgrund ihrer finanziellen Folgen bewertet, sondern unter anderem auch aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Reputation und die kritischen Geschäftsprozesse des Bundes.

Nach Ziffer 2.1 der Weisungen des Bundesrates vom 27. März 2013¹¹ für IKT-Schlüsselprojekte werden IKT-Schlüsselprojekte vom Bundesrat aufgrund ihres Ressourcenbedarfs, ihrer strategischen Bedeutung, ihrer Komplexität, ihrer Auswirkungen und ihrer Risiken festgelegt. Sie unterliegen seit April 2013 innerhalb der Projektorganisation einem verstärkten Kontrollprozess. Ausserdem finden prozessunabhängig durch die EFK Prüfungen statt. Solange ein IKT-Schlüsselprojekt reibungslos voranschreitet, werden dessen Risiken nur im Rahmen des Projektmanagements bewirtschaftet. Wesentliche Risiken müssen demgegenüber nach den Vorgaben des Risikomanagements Bund behandelt werden (vgl. Ziff. 2.9 der Weisungen). Das Strategische IKT-Controlling im ISB und die Koordinationsstelle Risikomanagement in der EFV gleichen ihre Erkenntnisse seit Herbst 2014 periodisch ab. Dadurch ist sichergestellt, dass alle wesentlichen Risiken der IKT-Schlüsselprojekte im Rahmen des Risikomanagements rapportiert werden. Auf der Bundesrats-Risikomap erscheinen diese dann, wenn die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit vom zuständigen Departement über dem Schwellenwert eingestuft werden.

2.18 Zu Empfehlung 20:

Empfehlung 20:

Berücksichtigung von wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») im Rahmen des Risikomanagements des Bundes.

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass die jährliche Berichterstattung der EFK über wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – angemessen in das Risikomanagement des Bundes sowie in das jährliche Risiko-reporting des Bundesrates an die GPK einfließt.

Der Bundesrat geht mit den Oberaufsichtskommissionen einig, dass die Berichterstattung der EFK über wichtige Umsetzungspendenzen Hinweise über eine ungenügende Aufgabenerfüllung oder Zielerreichung der Bundesverwaltung enthalten kann. Ein (mindestens) jährlicher Abgleich dieser Umsetzungspendenzen mit den von den Verwaltungseinheiten und Departementen erfassten Risiken erscheint somit sinnvoll. Die Koordinationsstelle Risikomanagement wird in Zusammenarbeit mit der EFK im Sommer 2015 ein konkretes Vorgehen erarbeiten.

¹¹ www.isb.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung > Gesetzessammlung > Weisungen

Festzuhalten ist aber, dass Empfehlungen, deren Umsetzung der Bundesrat abgelehnt hat, als erledigt zu betrachten und nicht in das Risikomanagement einzubeziehen sind. Zudem sind auch offene Empfehlungen nicht automatisch als Risiken zu betrachten, sondern im Rahmen der Risikoeinschätzung zu würdigen.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung in diesem Sinne umzusetzen.

2.19 **Zur Empfehlung 22**

Empfehlung 22:

Ausweisen von Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass alle Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat systematisch ausgewiesen werden.

Die EFK wird regelmässig über alle laufenden Ämterkonsultationen in der Bundesverwaltung informiert. Bei Bedarf kann sie die Ämterkonsultationsvorlagen bei den federführenden Verwaltungseinheiten einholen, wenn sie ihr nicht bereits zugestellt wurden. Die EFK ist ferner in den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte¹² auch auf der Liste der Adressaten für die Ämterkonsultationen aufgeführt. Sie ist demnach insbesondere dann zu begrüssen, wenn «Belange der Finanzaufsicht nach FKG (Umsetzung von Empfehlungen, Feststellung der EFK)» durch die Ämterkonsultationsvorlage betroffen sind.

Wie die Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung kann die EFK im Rahmen der Ämterkonsultation Stellungnahmen verfassen und der federführenden Verwaltungseinheit zustellen (Art. 4 Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998¹³, RVOV). Differenzen, die im Nachgang zur Ämterkonsultation nicht ausgeräumt werden, muss das federführende Departement im Antrag an den Bundesrat ausweisen (Art. 4 Abs. 2 RVOV). Im Weiteren kann die EFK dem Bundesrat im Mitberichtsverfahren über das EFD selbstständig Stellungnahmen zu Anträgen an den Bundesrat zukommen lassen (Art. 26 OV-EFD i. V. m. Art. 3 Abs. 3 RVOV).

Dem Bundesrat ist es ein grosses Anliegen, dass die EFK konsequent bei Ämterkonsultationen zu Geschäften, welche die Umsetzung ihrer Empfehlungen betreffen, begrüsst wird. Aus seiner Sicht stellen die geltenden Regelungen den Einbezug der EFK sicher, weshalb zurzeit kein dringender Handlungsbedarf besteht. Auch sehen die aktuellen Bestimmungen in der RVOV und in der OV-EFD einige Kanäle vor, welche die Information des Bundesrates über Stellungnahmen der EFK im Rahmen der Ämterkonsultation gewährleisten. Im INSIEME-Bericht der FK und der GPK werden auch keine Vorfälle erwähnt, bei denen die federführenden Ämter oder die antragstellenden Departemente für die ausbleibende Übermittlung von Stellungnahmen verantwortlich waren. Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass diese Empfehlung grundsätzlich bereits erfüllt ist. Der Bundesrat hat dennoch die Bundeskanzlei

¹² Richtlinien für Bundesratsgeschäfte der Bundeskanzlei («Roter Ordner»), Ämterkonsultation: Liste der Adressaten.

¹³ SR 172.010.1

beauftragt, die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte anzupassen. Es soll bei den Vorgaben für das Mitberichtsverfahren ausdrücklich auf Artikel 4 Absatz 2 RVOV verwiesen werden. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Differenzen, die im Nachgang zu Ämterkonsultationen zwischen den federführenden und den Stellung nehmenden Verwaltungseinheiten nicht ausgeräumt werden konnten, im Antrag an den Bundesrat auszuweisen sind. Diese Pflicht der antragstellenden Departemente kann mit der vorgeschlagenen Anpassung noch etwas hervorgehoben werden.

